



**DESENVOLVIMENTO,
VICISSITUDES E
DESIGUALDADE**

**UMA HISTÓRIA ECONÔMICA
DA AMÉRICA LATINA
DESDE A INDEPENDÊNCIA**

Luis Bértola e José Antonio Ocampo



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Índice

DESENVOLVIMENTO, VICISSITUDES E DESIGUALDADE	
Uma história econômica da América Latina desde a Independência	
PRÓLOGO DE ENRIQUE V. IGLESIAS	7
INTRODUÇÃO	9
Capítulo 1	13
AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL, 1810-2010	13
Introducción	13
A América Latina na economia mundial: convergência e divergência do PIB per capita	15
A América Latina e o mundo	15
As etapas do desenvolvimento latino-americano	18
Uma tipologia para a análise dos países latino-americanos	20
Volatilidade	27
Inserção internacional	33
Desenvolvimento e Meio Ambiente	42
Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento humano	44
A educação e o capital humano	45
A expectativa de vida ao nascer	51
Os Índices Históricos de Desenvolvimento Humano	52
Desigualdade	55
Capítulo 2	59
A HISTÓRIA ECONÔMICA DAS NOVAS REPÚBLICAS INDEPENDENTES, 1810-1870	59
Independência, reformas liberais e revoluções industriais	59
A herança colonial e as lutas da Independência	60
A herança colonial	60
As lutas da independência	62
O desempenho das novas repúblicas	63
As visões em disputa	63
Qual é a comparação relevante?	66
População	67
Exportações	71
PIB e Produção para o Mercado Interno	72
As transformações institucionais: continuidade e mudança	78
La creación de los nuevos estados, sus constituciones y la fiscalidad	80
As reformas liberais	82
A abolição da escravidão	85
Geografia, tecnologia e comércio	87
Uma recapitulação	90

Capítulo 3	93
GLOBALIZAÇÃO, FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO PRIMÁRIO-EXPORTADOR, C. 1870-1929	93
Introdução	93
O desempenho econômico: uma primeira visão panorâmica	94
A população	95
As exportações	97
O PIB e o PIB per capita	107
O mercado interno	109
O ambiente sócio-político-institucional	114
O fortalecimento do poder do Estado	114
Mercados de terras	116
Mercados de trabalho	119
Os distintos cenários da vida rural	125
A distribuição da renda e da riqueza	128
Capital estrangeiro, política econômica e diversificação produtiva	135
Os capitais estrangeiros	135
A estrutura produtiva e sua diversificação	140
Inovação tecnológica e transferência internacional de tecnologia	148
A transição a uma nova era	149
Capítulo 4	151
INDUSTRIALIZAÇÃO DIRIGIDA PELO ESTADO	151
As grandes perturbações externas e a lenta gestação de uma nova época	152
O choque externo	152
O ativismo macroeconômico e a recuperação	159
O impacto da Segunda Guerra Mundial	165
Fatos, ideias e instituições que moldaram a industrialização dirigida pelo Estado	167
Fases e diversidade das experiências de industrialização	176
O desempenho econômico e social no período de industrialização dirigida pelo Estado	189
O crescimento econômico	189
Vieses setoriais e desequilíbrios macroeconômicos	196
Um balanço econômico geral	204
Desenvolvimento social	207

Capítulo 5	213
A REORIENTAÇÃO PARA O MERCADO	213
A crise da dívida e a década perdida	213
As idéias e as práticas das reformas de mercado	226
A integração Crescente à Economia Mundial	233
Comportamento macroeconômico	244
Os efeitos sociais das transformações econômicas	257
A TÍTULO DE CONCLUSÃO	271
A história e os desafios do desenvolvimento latino-americano	271
Desenvolvimento e desigualdade	271
Vicissitudes: macroeconomia, instituições e modelos de desenvolvimento	274
Os desafios à luz da história	277
BIBLIOGRAFIA	279
APÊNDICE ESTATÍSTICO	303
As séries de PIB e PIB per Capita por países	303



PRÓLOGO

Sempre me interessei pela história e, em particular, pela história econômica. Dela extraem-se importantes experiências que nos permitem entender melhor a complexa realidade social e a viabilidade das políticas econômicas.

A Região já conta com muitas contribuições valiosas de distinguidos economistas e historiadores que investigaram a história econômica da América Latina. Durante minha permanência no Banco Interamericano de Desenvolvimento, pudemos contar com a ajuda de uma distinguida economista e historiadora, a professora Rose Mary Thorp, para encabeçar um prestigioso grupo de pesquisadores e produzir um valioso estudo sobre o desenvolvimento da economia latino-americana durante boa parte do Século XX. Mas faltava um esforço adicional, que permitiria dispor de uma visão de conjunto da história dos países da América Latina, desde sua independência.

É isso que, ao final, fizeram dois economistas e historiadores econômicos de grande prestígio: o uruguaio Luis Bértola e o colombiano José Antonio Ocampo. Agora que a América Latina celebra os bicentenários de seus processos de independência; agora é o momento no qual, desde a Secretaria Geral Ibero-americana, pudemos promover a publicação desta História Econômica.

Os professores Bértola e Ocampo são figuras de grande relevo nas universidades do Uruguai e da Colômbia, no mundo acadêmico e das instituições internacionais. E entre ambos somam uma vida acadêmica que os há levado por universidades do porte de Cambridge, Carlos III de Madrid, Columbia, Gotemburgo, Harvard, Notre Dame, Oxford, London School of Economics e Yale.

Com esta experiência acumulada, os autores nos oferecem uma visão rigorosa e elaborada de duzentos anos de convivência independente das repúblicas latino-americanas. Não é tarefa fácil, com certeza. O objeto de sua pesquisa está particularmente sujeito a variadas visões culturais ou ideológicas da realidade e daí se deriva a dificuldade da tarefa empreendida.

Em um momento de profunda globalização das relações econômicas, políticas e sociais, que não é a primeira na história, mas sim, provavelmente, a mais intensa e de mais longo alcance, os desafios de uma maior coesão interna na América Latina e de uma crescente presença e projeção internacional têm uma prioridade especial. Por isso, uma das grandes contribuições desta História Econômica é sua relação com a realidade econômica internacional.

Parece-me muito adequado que a divisão em capítulos siga os grandes ciclos históricos. Também celebro que, mesmo sublinhando os elementos comuns, a obra tenha sempre presente esse grande ativo latino-americano que é nossa diversidade; uma diversidade gerada pela mestiçagem das sociedades originárias, das euro-americanas e das afro-americanas, que formaram a base do crisol que é hoje a região.

Creio que também é muito relevante o estudo sobre o padrão da especialização produtiva baseada na exploração e na exportação dos recursos naturais. O considero valioso porque tenta racionalizar a variedade de momentos, e de sociedades, mediante uma tipologia do desempenho econômico, centrada nas variáveis do poder colonial, dos tipos de mercado, do produto exportador predominante, da situação do trabalho e do tamanho de cada economia nacional, que nunca se afasta excessivamente do contexto regional.

Nessa “região de matizes”, como os próprios autores nos definem, é importante identificar os dilemas do desenvolvimento, tais como a dificuldade do acesso ao conhecimento e à tecnologia, os interrogantes sobre as distintas formas de organização social, a difícil geração do bem-estar, entre outros. E, depois, a longa história - às vezes bem sucedida, mas também atribulada - de avanços, atrasos e desilusões, trazida pela instabilidade institucional, que nos afetou historicamente. Tal instabilidade está simbolizada nos processos revolucionários, e, finalmente, na intensa conflitividade social e política, gerada ao longo da história pelos regimes autoritários.

O título da obra menciona o que, seguramente, são as constantes do nosso devenir histórico: um desenvolvimento com uma grande volatilidade e uma intensa desigualdade, que sempre castigou nossas sociedades e que deve ser vencida. Uma desigualdade (“a principal dívida histórica da América Latina” --dizem Bértola e Ocampo--) que, mostrando-se muito resistente a desaparecer, não deve, no entanto, obscurecer as conquistas de desenvolvimentos recentes, conseguidos graças aos acertos das políticas macroeconômicas dos últimos anos.

De todo este variado acontecer, desde o final da época colonial até lograr uma presença internacional que nunca houveramos imaginado, a América Latina percorreu um longo caminho, como bem demonstra o valioso aporte das séries históricas da CEPAL, instituição sem a qual seria difícil convocar e entender nossa realidade atual. Subsistem, no entanto, desafios em variadas frentes: educativos, tecnológicos, produtivos ou fiscais, entre outros, cujo enfrentamento deverá permitir uma melhor modernização econômica, social e política.

Em um momento de esperanças e de realidades para a América Latina, quando parece que o meio-ambiente e a mudança climática estão colocando limites ao tipo de desenvolvimento aceitado pela parte mais próspera da humanidade desde a Revolução Industrial, a presente obra inova e se une a uma prestigiosa corrente historiográfica para ajudar-nos a discernir as chaves de um futuro ainda incerto, mas promissor, apoiando-se nas sempre insubstituíveis lições da história.

Felizmente já distantes da solidão evocada por um de nossos Premios Nobel, e mediante o apoio dos adequados mecanismos de coesão social e de desenvolvimento produtivo, creio que se pode começar a escrever, quiçá com maior vigor que antes, um futuro capítulo de prosperidade e solidariedade para nossa América Latina.

Enrique V. Iglesias

Secretario General Iberoamericano

INTRODUÇÃO

A série de celebrações em torno do bicentenário do início do ciclo da independência da maioria dos países da América Latina oferece uma oportunidade excepcional para refletir sobre a trajetória desses países no contexto da economia mundial. Além disso, a recente crise internacional e as importantes transformações que estão ocorrendo na economia mundial (e que continuarão a produzir desafios e oportunidades para nossos países) obrigam-nos mais uma vez a refletir sobre o passado e a aprender com a história.

A história econômica da América Latina é uma história de desenvolvimento: tanto sua população como o produto por habitante mostraram acentuado crescimento. Também são observadas, embora com maior atraso, melhorias na expectativa de vida ao nascer e na educação. A porcentagem da população que vive em condições de pobreza tem se reduzido de forma importante, mas com significativos altos e baixos.

É ao mesmo tempo uma história de vicissitudes, tanto no plano da volatilidade econômica (com períodos de progresso sucedidos por outros de relativa estagnação ou retrocesso) quanto no plano institucional, com não raras fases de instabilidade institucional e grandes mudanças nos modelos de desenvolvimento.

Finalmente, é também uma história de desigualdade, que não apenas se exprime na bem conhecida desigualdade dentro de cada país, mas também na desigualdade entre países latino-americanos, e entre eles e os líderes da economia mundial. Em vários períodos, a América Latina presenciou o aumento das diferenças que a separam das economias desenvolvidas; por outro lado, também cedo em sua história, a América Latina afastou-se das regiões mais pobres do mundo.

São esses os temas que são expressos pelo título desta obra: desenvolvimento, vicissitudes e desigualdade.

O livro procura oferecer ao leitor uma visão compacta da história econômica desde a independência, tentando sintetizar alguns avanços na crescente literatura sobre o tema.

O avanço desta literatura nas últimas décadas tem sido grande. Felizmente, contamos com antecedentes importantes, com propósitos similares aos deste livro. Entre os muitos antecedentes, vale à pena destacar a *História Econômica da América Latina*, de C.F.S. Cardoso e H. Pérez Brignoli, em dois volumes, publicados em 1979. A *Cambridge History of Latin America*, editada em seis volumes em fins dos anos oitenta (e traduzida para o português por EDUSP em 1997) é outra referência inevitável. O importante trabalho de Victor Bulmer-Thomas, *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*, publicado originalmente em espanhol em 1994 é outra referência central. A eles se soma o grande esforço promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, coordenado por Rosemary Thorp, que culminou no livro *Progreso, pobreza e exclusão: uma história econômica da América Latina no século XX*. Esse livro é acompanhado por três volumes complementares compilados por Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo e Rosemary Thorp: *La era de las exportaciones latinoamericanas: De fines del siglo XIX a principios del XX* (2003), *Industrialización y Estado en la América Latina: La leyenda negra de la posguerra* (2003), e a reedição de *América Latina en los años treinta*, editado originalmente em 1988 por Rosemary Thorp. Uma última referência que

não é possível deixar de mencionar é a publicação da *Cambridge Economic History of Latin America*, editada por Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth e Roberto Cortés Conde em 2006.

Todas essas contribuições continuam atuais e são fontes permanentes de inspiração e consulta para nosso trabalho. A elas se somam várias histórias nacionais de diferentes períodos, bem como artigos e monografias sobre aspectos e períodos específicos da história econômica da região. Adicionalmente, para o período mais recente, é possível contar com o *Handbook of Latin American Economics*, organizado por José Antonio Ocampo e Jaime Ros, que se encontra atualmente no prelo.

Os antecedentes mencionados implicam que o desafio de tentar realizar uma contribuição nova é muito grande. Acreditamos, de toda forma, que o presente trabalho oferece ao leitor avanços consideráveis em distintas frentes. Embora não se tenha a pretensão de termos realizado uma revisão exaustiva da diversificada e volumosa bibliografia recente, é possível sustentar que este livro incorpora e apresenta muitos avanços na discussão sobre instituições e desenvolvimento, sobre desenvolvimento humano, sobre os níveis e disparidades de renda, sobre desenvolvimento tecnológico, sobre volatilidade financeira, sobre contabilidade do crescimento, assim como contribuições mais recentes a debates antigos, como o associado aos termos de troca e sua relação com os preços reais dos produtos básicos.

Muitos desses debates refletem, por sua vez, mudanças nos pontos de vista dos enfoques teóricos. Neste sentido, não há praticamente nenhum período que não tenha sido objeto de revisão nas pesquisas recentes, algo que aqui se pretende ilustrar. Novos debates têm surgido sobre os resultados em termos do desenvolvimento do período colonial e sobre o significado da herança colonial para o desenvolvimento posterior. Também foi revitalizada a discussão sobre o desenvolvimento econômico nas décadas posteriores à Independência. A primeira globalização (no final do século XIX e começo do século XX) não deixou de atrair a atenção e de ser estudada sob múltiplos pontos de vista, sendo contrastada com a segunda globalização (nas três últimas décadas do século XX). Da mesma forma, o período da industrialização dirigida pelo Estado – termo que preferimos em vez de industrialização substitutiva de importações, muito usado, porém muito imperfeito – tem sido submetido a novas perspectivas e reavaliações à luz de desempenhos anteriores e, especialmente, posteriores. Obviamente, parece que estamos vivendo hoje uma conjuntura que oferece novos elementos a partir dos quais é possível avaliar os resultados alcançados com a recente reorientação das economias para o mercado e a segunda globalização.

Um elemento particularmente importante a ser destacado nos recentes avanços no estudo da história econômica da América Latina é o esforço crescente para analisar a região em uma perspectiva comparada em termos internacionais. Resgatar esse contexto comparativo foi um objetivo central do presente trabalho, o que reflete não apenas a necessidade de olhar para sucessos e fracassos numa perspectiva mais ampla, mas também a necessidade de pensar a América Latina integrada ao mundo ao longo dos dois últimos séculos.

Não menos importante, este livro pôde beneficiar-se de novas séries estatísticas, entre as quais se destacam as séries históricas produzidas recentemente pela CEPAL (2009b) para o período 1950-2008, às quais fazemos referência no livro simplesmente como séries históricas da CEPAL. A elas se juntam os trabalhos estatísticos de vários outros autores, incluindo os elaborados pelos autores deste livro nas áreas de desenvolvimento humano, termos de troca e preços reais dos produtos básicos, entre outros.

O livro possui seis capítulos. O capítulo 1 apresenta as principais tendências do desenvolvimento latino-americano em perspectiva comparada. Acreditamos que aqui são oferecidas algumas perspectivas novas, abrangendo um conjunto amplo de questões: população, renda per capita, volatilidade e sua relação com os padrões de especialização e acesso irregular aos mercados de capitais, distribuição da renda e desenvolvimento humano.

Cada um dos seguintes quatro capítulos aborda períodos prolongados, procurando assim enfatizar os processos de longa duração. O capítulo 2 discute as décadas posteriores à Independência, até 1870. O capítulo 3 aborda a etapa do desenvolvimento primário-exportador, que coincide em nível mundial com a chamada primeira globalização, que se estende até 1929. No capítulo dá-se especial ênfase na distinção das particularidades do complexo período 1914-29. O capítulo 4 discute a industrialização dirigida pelo Estado, no extenso período 1929-80, que contém em seu interior fases claramente distintas, como as conjunturas da Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, o período mais clássico da industrialização que se estende até 1980, embora com experiências precoces de ruptura em alguns países daquele padrão de desenvolvimento. O capítulo 5 apresenta sistematicamente as informações até o ano 2008, abordando suas variadas conjunturas, como a década perdida, os processos de liberalização e reformas estruturais, a crise financeira de final do século XIX, e o auge que precedeu a Grande Recessão mundial de 2008-2009.

Em todos esses períodos, procuramos encontrar um equilíbrio difícil entre a busca de elementos comuns, que nos permitam analisar a América latina como uma região com suas próprias especificidades históricas (econômicas, políticas e culturais), e a identificação das importantes diferenças existentes no interior desta comunidade de países. Neste sentido, tentou-se formular diferentes tipologias cujo conteúdo se altera em diferentes períodos para melhor captar suas especificidades. De qualquer forma, a preferência foi no sentido de oferecer um enfoque verdadeiramente comparativo que permitisse situar as experiências nacionais no contexto da história econômica regional, em vez de meramente adicionar experiências nacionais. Essas últimas aparecem, portanto, como ilustrações de uma história econômica regional. O último capítulo apresenta um breve balanço histórico, com algumas considerações sobre os principais desafios enfrentados pela região, vistos à luz de sua história.

Acreditamos, assim, trazer ao leitor um trabalho que combina uma unidade interpretativa sobre dois séculos de desenvolvimento econômico latino-americano com evidências empíricas rigorosas e que busca padrões comuns em meio à diversidade interna da região.

Queremos finalmente expressar nosso agradecimento a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, tornaram possível este trabalho. De forma muito especial à Secretaria Geral Ibero-Americana e ao seu Secretário Geral, Enrique Iglesias, assim como à Fundação Carolina, pelo apoio dado à realização deste projeto.

Foi excelente a assistência de Sebastian Fleitas e Ariane Ortíz e a cooperação de Jorge Álvarez, Reto Bertoní, Melissa Hernández, Jonhatan Melagón, Javier Rodríguez Weber, Gustavo Saquier, Sabrina Siniscalchi y Juliana Vallejo, na construção de estatísticas, levantamento bibliográfico, discussão dos temas e leitura de versões preliminares deste trabalho. Os agradecimentos se estendem a Mariángela Parra-Lancourt pela atualização de séries de preços reais de produtos básicos desde 1865.

Foram muito valiosos os comentários e as informações oferecidos por John Coatsworth, Robert Devlin, Jorge Gelman, Pablo Gerchunoff, Karl Jaspers, Sandra Kuntz-Ficker, Héctor Pérez Brignoli, Gabriel Porcile, Carmen Reinhart, Antonio Tena e Jeffrey Williamson, entre muitos outros com os quais discutimos aspectos pontuais.

Uma menção especial merece esta tradução ao português realizada por Bethania Lima, assim como a leitura muito atenta e os comentários feitos, por Renato Colistete, aos originais desta edição em português.

Finalmente, Luis Bértola agradece o apoio do Fundo Clemente Estable do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai.

Esperamos que esta obra seja de utilidade para os estudantes de história econômica, economia e estudantes dos problemas do desenvolvimento em geral, os quais sempre foram um grande estímulo para nosso trabalho.

Capítulo 1

A AMÉRICA LATINA NO CENÁRIO DA ECONOMIA MUNDIAL, 1810-2010

Introdução

Todos aqueles que já escreveram sobre a história econômica da América Latina perguntaram-se inicialmente sobre a pertinência de generalizar sobre um continente tão amplo, que, indo de norte a sul, com todas as diferenças climáticas resultantes, e marcado por acidentes geográficos enormes, como cordilheiras, deserto e selvas, termina por exibir uma ampla variedade de cenários associados à geografia, ao clima e aos recursos naturais. Nesses cenários também se desenvolveram culturas diferentes, que por sua vez passaram por mudanças radicais devido às interações associadas a processos de colonização; a processos voluntários e/ou forçados de emigração e imigração e a processos de intercâmbio comercial e tecnológico.

Não obstante essas ressalvas, acreditamos ser possível falar de uma história econômica da América Latina e de que os países latino-americanos apresentam um conjunto de características comuns com base nas quais pode-se entender sua trajetória econômica e social. Neste capítulo tentaremos apresentar algumas dessas características, aquelas que julgamos as mais essenciais. No entanto, buscaremos matizar essas generalizações em dois sentidos. Por um lado, tentaremos capturar o que há de particular na América Latina e o que ela também compartilha com outras regiões do mundo, ou seja, tentaremos distinguir quais traços do desenvolvimento da América Latina são universais e quais não o são. Por outro lado, e sem prejuízo do geral, buscaremos questionar e apresentar matizes, tipologias, diferenças, que permitam manter e valorizar a diversidade existente em seu interior. É preciso reconhecer que ao longo desta apresentação não poderemos ser sempre justos e equilibrados. Problemas de espaço e de informação, além de nossas próprias limitações, não nos permitirão tratar por igual as diferentes regiões e os diferentes países.

Ao longo deste livro procuraremos mostrar como a América Latina é uma região com matizes também de um ponto de vista comparativo internacional. Nossa região não forma parte daquilo que atualmente chamamos de “mundo desenvolvido”. Nenhum de nossos países alcançou níveis de vida, educação, competitividade e desenvolvimento tecnológico de maneira suficientemente homogênea e elevada a ponto de ser considerado desenvolvido. No entanto, a ausência dessa grande transformação, a persistência da pobreza e da desigualdade, não impediram nossa região de crescer e melhorar suas condições econômico e social moderno, a América Latina é uma região que alcançou realizações importantes, que experimentou mudanças econômicas, sociais e políticas significativas, que demonstram que sua trajetória de desenvolvimento permitiu alcançar, em conjunto e em determinadas dimensões, uma situação intermediária em escala mundial.

Do ponto de vista de sua estrutura produtiva, e a despeito do que foi dito acima, algumas características vêm sendo reproduzidas de forma duradoura. Desde os tempos da conquista, passando por diversos momentos de reformulação de seus laços com a economia mundial, a maioria dos

países da América Latina não conseguiu superar um padrão de especialização produtiva baseado na exploração dos recursos naturais, mesmo quando algumas nações conseguiram diversificar suas estruturas produtivas e atender mercados internacionais de manufaturados e serviços. Além das flutuações e conjunturas diversas relativas a diferentes tipos de bens, esse padrão de especialização produtiva inibiu a possibilidade de a América Latina entrar nos segmentos mais dinâmicos do mercado mundial, tanto do ponto de vista tecnológico como do ponto de vista da expansão da demanda. Esse padrão de especialização, com o acesso marcadamente cíclico aos mercados de capitais, também contribuiu para explicar a alta volatilidade da região, que é em si mesma uma ameaça ao desenvolvimento econômico.

Apesar disso, este padrão de especialização produtiva, que difere do padrão mais intensivo em capital e em tecnologia dos países desenvolvidos e do padrão mais intensivo em trabalho, mas com crescente conteúdo tecnológico, dos países asiáticos, não é em si mesmo uma explicação suficiente para que a América Latina não seja uma região desenvolvida. É apenas uma expressão disso. Outros países e regiões conseguiram iniciar um caminho de transformações profundas apoiando-se na disponibilidade de recursos naturais. Com êxito distinto em diferentes etapas de sua história, os próprios Estados Unidos, assim como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e os países nórdicos europeus constituem exemplos de aproveitamento de recursos naturais para iniciar trajetórias de desenvolvimento mais bem-sucedidas do que aquelas que foram seguidas pelos países latino-americanos. Igualmente, países asiáticos que basearam seu desenvolvimento na abundância de mão-de-obra, com algumas semelhanças com certas regiões da América Latina, passaram em décadas recentes por processos de crescimento sustentável e melhora na qualidade de vida muito acima das realizações latino-americanas. Por outro lado, o limitado desenvolvimento econômico e a insuficiente diversificação produtiva tornam particularmente difícil a manutenção de amplas políticas de bem-estar.

Esses fatos levam-nos a perguntar sobre as razões pelas quais a América Latina não foi capaz de realizar uma transformação mais radical de sua economia e de sua sociedade, obtendo progressos mais significativos na qualidade de vida de toda sua população. As respostas a tais perguntas não podem ser obtidas a partir de uma perspectiva puramente econômica. O desenvolvimento econômico é o resultado de um conjunto complexo de relações sociais, culturais, políticas e do seu relacionamento com o espaço geográfico. As teorias de desenvolvimento econômico foram marcadas por debates clássicos sobre o papel das instituições e, por sua vez, sobre os determinantes fundamentais do desenvolvimento institucional. As estruturas sociais, a distribuição do poder e da riqueza, o papel e a força das elites e os processos complexos e dolorosos de constituição dos Estados nacionais, que em muitos casos permaneceram cronicamente frágeis, conjugados com a herança colonial e com as dificuldades econômicas e políticas da inserção internacional dos Estados independentes, serão fatores determinantes a partir dos quais será necessário buscar explicações para os sucessos e fracassos da experiência latino-americana.

A América Latina na economia mundial: convergência e divergência do PIB per capita

A América Latina e o mundo

As estatísticas históricas do produto da América Latina são muito frágeis e não nos permitem fazer afirmações categóricas, especialmente a respeito do século XIX e dos anteriores. No Apêndice Estatístico apresentamos uma nova base de séries históricas da América Latina, construídas a partir de diversas fontes, entre as quais predominam as estimativas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) de 1950 em diante e as compilações do lamentavelmente recém-falecido e grande historiador econômico, Angus Maddison. Essa nova base, que adota como referência os marcos comparativos internacionais de 1990 de Maddison, está expressa em dólares internacionais daquele ano. Os resultados diferem, em alguns casos de maneira expressiva, daqueles da base de Maddison. Uma síntese dos resultados é apresentada na Tabela 1.1.

Tomando-se esses dados com a devida cautela, pode-se sustentar que o Produto Interno Bruto (PIB) per capita da América Latina flutuou ao longo dos últimos séculos em torno da média mundial, com três grandes fases: uma deterioração no período de vida independente até aproximadamente 1870 (ainda que apenas em relação ao mundo industrializado, que aqui denominaremos simplesmente como o “Ocidente”), uma melhora relativa em 1870-1880 e uma nova deterioração posterior. A América Latina foi, ao lado da periferia européia, capaz de inserir-se cedo na onda de desenvolvimento econômico moderno e de fazer parte de uma espécie de “classe média” do mundo. Mas seu atraso em relação ao Ocidente ampliou-se muito antes de 1870 e depois de 1980. Por outro lado, seu crescimento superou claramente o da África até a atualidade e o da Ásia até meados do século XX. Cabe ressaltar, contudo, que desde 1980 ocorreu o oposto (e de forma muito significativa) quando se tem em vista uma comparação entre América Latina e Ásia.

Para entender o crescimento econômico divergente entre as nações tem-se utilizado ultimamente os conceitos de “pequena divergência” e “grande divergência” em relação ao mundo industrializado. As economias ocidentais viveram uma transformação importante, passando de um padrão de baixo crescimento econômico entre 1500 e 1820, no qual a expansão explicava-se principalmente pelo aumento da população e, em menor medida, pelo crescimento do PIB per capita, a outro padrão, no qual, desde aproximadamente 1820, o aumento do PIB per capita claramente superou o aumento da população (Gráfico 1.1). Durante o primeiro período, o “resto do mundo” cresceu exclusivamente de maneira extensiva, mas a taxas menores que as do Ocidente, dando lugar à chamada “pequena divergência”, um processo ao fim do qual as diferenças nos níveis de renda per capita ainda pareciam pequenas comparadas com as atuais. Durante o segundo período, embora as taxas de crescimento tenham se acelerado também no “resto do mundo”, o incremento de seu PIB per capita foi no longo prazo correspondente a apenas um terço do incremento do PIB do Ocidente, dando lugar à chamada “grande divergência”, ao término da qual as diferenças nos níveis de renda per capita revelaram-se muito acentuadas.

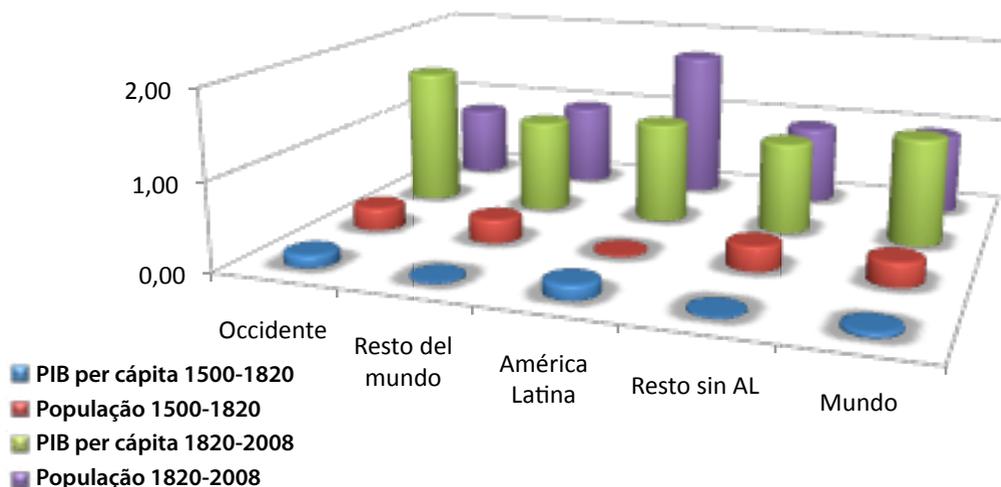
TABELA 1.1. PIB PER CAPITA, POPULAÇÃO E PIB 1500-2008 POR REGIÕES (dólares internacionais de 1990) e em relação à média mundial.

	1500	1820	1870	1913	1929	1940	1950	1973	1980	1990	2001	2008
PIB per capita (dólares)												
Ocidente	776	1231	2155	4194	5247	5695	6740	13963	15903	19500	23877	26369
Ocidente ampliado	702	1102	1877	3671	4590	4991	5642	13067	14950	18750	22776	25285
Resto	538	578	602	859	924	1073	1092	2064	2371	2711	3426	4900
AL	416	661	801	1552	1934	1962	2510	4518	5438	5065	5846	6973
Resto sem AL	544	575	599	820	865	1003	962	1804	2038	2453	3157	4670
Mundo	566	672	880	1538	1789	1958	2108	4083	4512	5150	6043	7614
Relações												
AL/Ocidente	0,54	0,54	0,37	0,37	0,37	0,34	0,37	0,32	0,34	0,26	0,24	0,26
Hiato Ocidente-AL	360	571	1353	2643	3312	3733	4231	9445	10465	14435	18031	19396
Hiato/PIB per cap. AL	0,86	0,86	1,69	1,70	1,71	1,90	1,69	2,09	1,92	2,85	3,08	2,78
PIB per capita (média mundial =1)												
Ocidente	1,37	1,83	2,45	2,73	2,93	2,91	3,20	3,42	3,52	3,79	3,95	3,46
Ocidente ampliado	1,24	1,64	2,13	2,39	2,57	2,55	2,68	3,20	3,31	3,64	3,77	3,32
Resto	0,95	0,86	0,68	0,56	0,52	0,55	0,52	0,51	0,53	0,53	0,57	0,64
AL	0,73	0,98	0,91	1,01	1,08	1,00	1,19	1,11	1,21	0,98	0,97	0,92
Resto sem AL	0,96	0,86	0,68	0,53	0,48	0,51	0,46	0,44	0,45	0,48	0,52	0,61
Mundo	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
População (milhões)												
Ocidente	51	126	208	339	375	401	434	553	577	612	666	695
Ocidente ampliado	75	175	268	424	479	520	566	720	756	801	861	891
Resto	363	866	1008	1369	1599	1780	1962	3203	3684	4468	5294	5804
AL	18	22	40	81	107	130	165	308	360	442	528	580
Resto sem AL	345	845	967	1288	1492	1650	1797	2896	3323	4026	4766	5223
Mundo	438	1042	1276	1793	2078	2299	2528	3923	4440	5269	6155	6695
PIB (bilhões)												
Ocidente	40	155	449	1423	1967	2286	2922	7723	9168	11943	15914	18337
Ocidente ampliado	53	193	503	1557	2197	2593	3193	9402	11296	15020	19605	22536
Resto	195	507	619	1201	1519	1910	2137	6613	8734	12114	17589	28438
AL	7	14	32	125	206	255	415	1389	1960	2240	3088	4046
Resto sem AL	188	492	587	1076	1313	1655	1721	5224	6774	9874	14501	24392
Mundo	248	700	1122	2758	3716	4503	5329	16015	20030	27134	37194	50974
PIB AL/PIB Mundo	0,03	0,02	0,03	0,05	0,06	0,06	0,08	0,09	0,10	0,08	0,08	0,08

“Ocidente” = 12 países da Europa Ocidental, Austrália, Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia

“Ocidente ampliado” = 30 países da Europa Ocidental, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Japão.

Fonte: Elaboração Própria com base em Maddison, A. (2009) e Apêndice Estatístico, Quadros AE.1 e AE.2.

GRÁFICO 1.1. TAXAS DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO, E O PIB PER CAPITA MUNDIAL, 1500-1820 E 1820-2008, POR REGIÕES

Fonte: Tabela 1.1.

Desde o ciclo das independências até nossos dias, a América Latina parece haver seguido um padrão de crescimento similar ao do “resto do mundo”, registrando uma aceleração das taxas de crescimento, ainda que determinada a partir dos mesmos fatores: o crescimento da população explicaria 60% do total. As taxas anuais de crescimento do PIB per capita da América Latina corresponderam somente a três quartos das taxas do Ocidente. Entre 1820 e 2008, o hiato entre a América Latina e o Ocidente passou de 0,9 a 2,8 vezes o PIB per capita da América Latina ou, o que é equivalente, o PIB per capita na região, que antes alcançava metade do PIB per capita do Ocidente, passou a representar apenas um quarto do mesmo.

É muito difícil e arriscado falar dos níveis de renda do período colonial, da mesma forma que são muito debatidos os números da evolução populacional. Se nos guiássemos pelos frágeis pressupostos de Maddison, deveríamos concluir que existia um hiato não desprezível entre a América Latina e o Ocidente durante o período colonial, ainda que esse hiato não se tenha ampliado de maneira significativa durante essa era e, no caso de alguns países como o México, possa ter sido muito pequeno em algum momento. Durante os primeiros momentos da colonização ocorreu uma drástica queda nos níveis de vida, particularmente na expectativa de vida. Mas depois, progressivamente, os que sobreviveram à conquista e aos colonizadores tiveram certa recuperação da renda, o que deve ter contribuído para que o hiato ao final do período colonial não fosse muito maior do que o observado no começo dessa época.

Resumidamente, enquanto o Ocidente crescia de maneira extensiva e relativamente lenta, o hiato entre o Ocidente e a América Latina não era pequeno, mas não se ampliava. Quando o Ocidente mudou seu padrão de crescimento para outro com maior crescimento da produtividade, a América Latina retardou-se ainda mais e o hiato tornou-se muito significativo, apesar de a América Latina ter continuado crescendo e de ter acelerado suas taxas de crescimento. Portanto, embora o hiato original e a herança colonial sejam um tema de muito interesse, a partir da Revolução Industrial surgiram novos padrões de crescimento que transformaram radicalmente o cenário da economia e das relações internacionais. Por isso, dificilmente pode-se dizer que a história posterior não é mais do que o reflexo das condições da era colonial.

As etapas do desenvolvimento latino-americano

Há atualmente um debate importante a respeito de quão correta é a afirmação de que a América Latina viveu um período de longa espera depois da Independência – período durante o qual teria permanecido estagnada devido principalmente aos conflitos e à instabilidade política internos – até que as forças da hoje chamada primeira globalização¹ finalmente a arrastaram.

A esse debate dedicaremos muito espaço no próximo capítulo. A ideia geral, de que as primeiras décadas posteriores à independência não foram boas em termos econômicos relativamente aos países do mundo hoje desenvolvido, pode ser mantida. É verdade que quando se olha mais de perto, importantes matizes podem ser apreciados, até mesmo entre regiões de um mesmo país. Entre 1820 e 1870, o hiato entre a América Latina e o Ocidente cresceu de 0,9 para 1,7 vezes o PIB per capita da primeira. Enquanto alguns países e antigas colônias de outras regiões do mundo, as sociedades do novo assentamento, cresciam rapidamente e se aproveitavam da grande expansão do Ocidente, a América Latina, mesmo não sendo uma economia esclerosada ou imóvel, em termos de desempenho comparativo em relação às economias mais dinâmicas e em termos das promessas geradas pela independência de regiões tão ricas em recursos naturais, não teve o mesmo desempenho e estas primeiras décadas da independência aparecem como uma oportunidade perdida.

Entre 1870 e 1980, em contextos muito diferentes e com algumas flutuações, a América Latina melhorou sua posição em relação à média mundial, o que contrasta com a queda, até meados do século XX, do “resto do mundo” (excluindo o Ocidente ampliado e a América Latina). Além disso, a participação da América Latina na produção mundial ampliou-se continuamente: de 2,9% em 1870 para 5,6% em 1929 e 9,8% em 1980 (veja-se também a Tabela 1.1). No entanto, a região não foi capaz de reduzir a distância em relação ao Ocidente. O hiato entre a América Latina e o Ocidente manteve-se relativamente estável ao longo desse período, e inclusive tendeu a aumentar ligeiramente em alguns subperíodos, sobretudo entre 1950 e 1973, quando as economias ocidentais bateram seus recordes históricos de crescimento na denominada “idade de ouro” do capitalismo, ao mesmo tempo em que a região viveu uma explosão demográfica, com as eco-

¹ Note-se que seguimos aqui a tendência recente de denominar a expansão econômica mundial do século XIX e começos do XX como a “primeira globalização”. Outros autores preferem utilizar este conceito para referir-se àquela que deu origem, no século XVI, à conquista e colonização da América. Mas se se entende “globalização” como o processo de integração dos mercados, a anterior ao século XIX (e inclusive a finais do século XIX) não teve essa característica e esteve marcada mais por forças político-militares que econômicas.

nomias regionais líderes enfrentando dificuldades para crescer (ver mais adiante). Mais precisamente, o hiato ampliou-se em relação às economias de nova colonização (*settlers societies*), mas se reduziu em relação à Europa industrializada até 1929, ocorrendo o oposto depois da Segunda Guerra Mundial.

Esse longo período corresponde, no entanto, a duas fases inteiramente diferentes, não apenas em termos da história latino-americana, mas também da mundial. A primeira abrange a primeira globalização e, na América Latina, a uma etapa de expansão primário-exportadora. A primeira globalização começou a enfraquecer-se em muitos sentidos a partir da Primeira Guerra Mundial e sofreu colapso definitivo durante a Grande Depressão dos anos 1930. A partir daí, inicia-se uma nova fase do desenvolvimento latino-americano, que denominaremos de “industrialização dirigida pelo Estado”. Em nível internacional, essa fase começa com uma crise profunda da economia mundial, mas termina com a gestação da segunda globalização a partir da década de 1960.

Desde 1980 até a atualidade, a América Latina não apenas perdeu posições em relação às economias desenvolvidas, mas também iniciou um processo de deterioração em relação à média mundial. Enquanto muitas nações, especialmente na Ásia, experimentaram um rápido crescimento econômico, a América Latina mostrou um dinamismo significativamente menor. Como resultado, a região perdeu participação na produção mundial: de 9,8% em 1980 para 7,9% em 2008.

Podemos resumir, então, o desempenho da América Latina em uma dualidade: um maior desenvolvimento do que a média mundial, excetuando as primeiras décadas posteriores à Independência e as últimas décadas do século XX e a primeira década do século XXI, mas um hiato em relação aos países do Ocidente que não só nunca se reduziu, mas mesmo ampliou-se durante as duas fases de retrocesso relativo antes mencionadas e, em menor medida, durante a idade de ouro posterior à Segunda Guerra Mundial.

Este panorama diverso e algo decepcionante não significa, no entanto, estagnação ou inércia. Desde a Independência a renda per capita da região multiplicou-se por 11; se a isso somarmos o aumento da população, o PIB multiplicou-se por 284, enquanto que no Ocidente multiplicou-se apenas por 118.

Esse crescimento foi acompanhado por profundas transformações estruturais, institucionais e políticas. O dinamismo desse crescimento pressupôs transformações profundas que também terminaram por afetar radicalmente a forma de vida, a cultura e a qualidade de vida da população. E essas transformações vinculam-se tanto às condições nacionais quanto às internacionais.

Tal processo ocorreu também em meio a grandes desigualdades no interior da região. Já em 1820 havia diferenças acentuadas. Até aproximadamente 1913, a tendência foi de crescente desigualdade entre os países latino-americanos, processo que segundo Gelman (no prelo) teria começado desde os primórdios da era independente. A Argentina e o Uruguai apresentaram rendas elevadas desde as épocas iniciais. O Chile passou a integrar o grupo de altas rendas já em 1870, da mesma forma que Cuba.

A partir da década de 1910 ocorre, no entanto, uma mudança de tendência, devido ao lento crescimento dos países de altas rendas e à rápida expansão de alguns países como o Brasil, o México,

a Colômbia e a Venezuela, entre aqueles de maior tamanho, e a Costa Rica e o Panamá, entre os pequenos. Como resultado do declínio dos países mais bem-sucedidos do século XIX e início do XX, e do surgimento desses novos centros de dinamismo, produz-se, como veremos, uma convergência, mas cabe apontar que a heterogeneidade regional abrange um conjunto amplo de países de baixa renda relativa que continuam atrasados.

A história posterior a 1980 é igualmente heterogênea, uma vez que dentro de um padrão geral de desaceleração algumas economias ganham destaque, em especial as do Chile e da República Dominicana, e em certos subperíodos, algumas outras (Colômbia durante a “década perdida” dos anos 1980). O resultado é muito heterogêneo, como veremos: convergência do PIB per capita dos países até 1990, seguida de divergência.

Uma tipologia para a análise dos países latino-americanos

É bastante difícil definir uma tipologia dos países latino-americanos que seja igualmente útil e pertinente para explicar seu desempenho ao longo destes 200 anos de vida independente. Algumas características podem ter sido muito decisivas no período colonial, mas os próprios processos de crescimento econômico, mudança estrutural e transformação social fazem com que novos aspectos adquiram relevância e capturem melhor as diferenças existentes. Assim, uma tipologia pode ser pertinente em um período, mas perder capacidade analítica no seguinte. Para tornar as questões ainda mais difíceis, ao tentar analisar os diferentes países e seu desempenho, nem sempre a informação disponível garante um bom tratamento dos diferentes casos. A existência de países grandes, com diferenças regionais acentuadas e a falta de informação desagregada, constitui outra dificuldade.

No entanto, existem algumas especificidades de países e regiões distintos que perduraram através do tempo e ainda hoje têm certo poder explicativo.

Partindo da abordagem de Cardoso e Pérez Brignoli (1979), as sociedades latino-americanas foram formadas a partir do encontro e da interação, no território americano, de três sociedades: as nativas pré-colombianas, as europeias e as africanas. Do seu encontro em diferentes contextos sociais e meio-ambientes surgem três grandes tipos de sociedades coloniais, que se manifestam como uma expansão da sociedade europeia, mas que desenvolvem características próprias e específicas. Inspirados por esses autores, que por sua vez basearam-se em muitas outras tentativas de construir tipologias (Furtado, 1974; Sunkel e Paz, 1976; Cardoso e Faletto, 1979)², utilizaremos os seguintes critérios:

- a) O tipo de poder colonial. Este foi um critério muito discutido, especialmente na tentativa de diferenciar as colônias de países fortemente mercantilistas, como Espanha e Portugal, daquelas colônias principalmente inglesas. Embora seja verdade que nenhuma ex-colônia portuguesa ou espanhola seja hoje um país desenvolvido, há muitos exemplos de ex-colônias inglesas, holandesas, francesas e belgas que hoje não são países desenvolvidos. Ainda que esse aspecto não deixe de ter importância, não é tão decisivo como pretendido por, entre outros, Landes

(1999). Também surgiram reações contrárias a essa caracterização, como se se tratasse mais de um traço genético de determinadas populações do que de qualidades historicamente específicas de distintas sociedades. A hispanidade não é incompatível com o desenvolvimento. Para nosso atual estudo, a diferença relevante dá-se entre as colônias espanholas e o Brasil.

- b) O tipo de mercado ao qual se vincula cada sociedade. Podemos distinguir aqui entre economias de exportação, economias subsidiárias das economias de exportação, mercados nacionais e, finalmente, zonas de fronteira ou marginais. Essas atividades não ocupam, necessariamente, espaços diferenciados, mas antes podem sobrepor-se, ainda que em proporções e formas diferentes, em cada país ou região.
- c) O tipo de produto predominante, em particular na atividade exportadora: centros de mineração, produção agrícola ou extração florestal. Relativamente aos produtos agrícolas, é importante a diferença entre os de clima temperado e os de clima tropical, tanto em razão da natureza de seus processos de produção, quanto devido às relações de concorrência ou complementaridade implícitas frente aos mercados de destino. De fato, os diferentes produtos possuem especificidades que determinam as possíveis trajetórias tecnológicas e de organização social, ainda que não se trate de um determinismo estrito dos recursos sobre os aspectos tecnológicos e institucionais, ao estilo do que é apresentado em algumas visões muito influentes nos últimos anos (Engerman e Sokoloff, 1997). No entanto, é inegável que diferentes produtos oferecem diferentes possibilidades de encadeamentos produtivos para frente e para trás. Por sua vez, os mercados aos quais se destinam, e com os quais competem, apresentam diferentes estruturas, desde alguns que ostentam monopólios ou oligopólios, ainda que às vezes por períodos limitados de tempo (nitratos, café, borracha), até produtos que competem com a agricultura dos países desenvolvidos, que apresentam certa escassez de recursos naturais e maior nível de remuneração da mão-de-obra (trigo, milho, carnes, lãs) (ver Lewis, 1969 e 1982; Bértola e Williamson, 2006). Em particular, o que vai adquirir crescente importância é a capacidade das diferentes economias de transformar sua estrutura exportadora, aumentando o valor agregado e a sua diversificação, o que determina as características de sua balança comercial segundo o conteúdo tecnológico e as bases da competitividade dos produtos exportados e importados. Não obstante, também será de grande importância a evolução da estrutura de produção do mercado interno, ou seja, as mudanças na estrutura do consumo e da produção. Neste sentido, o avanço da industrialização e o desenvolvimento dos serviços modernos serão indicadores chave das características produtivas.
- d) Um critério central corresponde às diferentes transições até a constituição do mercado de trabalho assalariado típico das economias capitalistas modernas e que hoje predomina em toda a região. Embora todos os países tenham convergido para esse tipo de relação trabalhista, as origens foram muito diferenciadas e deixaram marcas profundas nas diferentes sociedades que são ainda hoje muito perceptíveis nas relações trabalhistas e nas modalidades de inserção internacional. Cardoso e Pérez Brignoli distinguiram três grandes transições: 1) As das zonas que denominaremos “indo-europeias”, caracterizadas por uma forte presença de população indígena e mestiça, principalmente nas áreas centrais do desenvolvimento das civilizações pré-colombianas e que irão constituir-se no eixo da estrutura colonial, combinando “*hacienda*”, comunidades camponesas indígenas e mineração. Algumas dessas zonas tiveram diversas formas de trabalho forçado até uma época já avançada do século XX. 2) As sociedades com forte presença de afro-descendentes, que denominaremos de “euro-africanas”, predominantes em áreas particularmente adequadas para a agricultura tropical (mas também em algumas áreas

de mineração), onde a importância de escravos, o desenvolvimento da economia escravagista e o complexo processo de abolição da escravidão foram determinantes. 3) Finalmente, as sociedades “euro-americanas”, em regiões temperadas de baixa concentração de população original e cuja expansão demográfica baseou-se na imigração europeia.

- e) Por último, o tamanho é uma variável de importância. Particularmente, com o início do século XX e tendo avançado os processos de transformação social, de industrialização e de diversificação produtiva, o tamanho dos países parece haver adquirido um papel importante, uma vez que determina as possíveis escalas de produção e suas implicações dinâmicas e oportunidades de diversificação produtiva. Será visto adiante como esse aspecto pode ter um valor explicativo importante no desenvolvimento dos distintos países, especialmente durante a fase de industrialização dirigida pelo Estado.

Da combinação desse conjunto de critérios surge uma variedade de possíveis realidades e trajetórias. Inclusive em países relativamente grandes pode-se constatar a presença simultânea de muitas dessas características, que se combinam de maneira específica. Este é notoriamente o caso do Brasil, da Colômbia e do México. Mesmo países pequenos como o Equador, combinam situações diversas, como a fazenda tropical na costa e as típicas estruturas das sociedades com forte presença indígena nas serras. Por isso, toda tentativa de realizar uma identificação plena dessas características com países específicos está condenada à imprecisão.

Ainda assim, com a combinação dos critérios *c* e *d* é possível definir uma primeira aproximação a uma tipologia que é muito pertinente e que captura uma boa parte das realidades latino-americanas, especialmente até as primeiras metades do século XX. A Tabela 1.2 mostra como os países latino-americanos podem ser classificados com base nesses critérios, com a ajuda de definições *ad hoc* para classificar alguns casos particularmente ambíguos.

TABELA 1.2. NA DIREÇÃO DE UMA TIPOLOGIA DAS ECONOMIAS LATINO-AMERICANAS

	A	B	C	X	Y	Z
	Indo-americanas	Afro-americanas	Euro-americanas	Grande	Médio	Pequeno
1. Agricultura de subsistência e mineração						
1.1. Com forte núcleo mineração/exportação						
	Chile				Y	
	Perú				Y	
	México			X		
	Bolívia					Z
	Colômbia				Y	
	Venezuela					
1.2. Sem forte núcleo mineração/exportação						
	Ecuador					Z
	Paraguai					Z
	Guatemala					Z
	El Salvador					Z
	Honduras					Z
	Nicaragua					Z
2. Agricultura tropical						
		Brasil		X		
		Colômbia			Y	
		Cuba				Z
		República Dominicana				Z
		Venezuela			Y	
		Panamá				Z
			Costa Rica			Z
3. Agricultura de clima temperado						
			Argentina		Y	
			Uruguai			Z
	Chile				Y	

Síntese**Até 1930**

1.A. (exceto Chile e Venezuela) Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru

2.B e C Brasil, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Venezuela, Panamá

3.A e C: Argentina, Chile, Uruguai

A partir de 1930

1.e 2. Z: Bolívia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, Cuba, República Dominicana, Panamá

1e 2. X e Y: Brasil, Colômbia, México, Peru, Venezuela

3.A e C e 2.C: Argentina, Chile, Uruguai

Destques: Sul do Brasil; Norte do México; Costas peruanas e equatorianas; Caribe Colombiano; Panamá como enclave logístico; Os países centro-americanos têm agricultura tropical.; Costa Rica é euro-americano

TABELA 1.3. PIB PER CAPITA DOS PAÍSES LATINO-MERICANOS,

	PIB per capita									
	1820	1870	1913	1929	1940	1950	1973	1980	1990	2008
Argentina	993	1460	3962	4557	4342,345	5204	7966	8367	6433	10977
Bolívia						2045	2604	2695	2197	2865
Brasil	597	694	758	1051	1154,381	1544	3758	5178	4920	6423
Chile	710	1320	3058	3536	3311,719	3755	4957	5660	6401	12979
Colômbia	607	676	845	1589	1902,199	2161	3546	4244	4826	6737
Costa Rica				1555	1732,710	1930	4230	4902	4747	7829
Cuba	695	1029	2327	1688	1244,326	2108	2313	2724	2957	3869
Equador					1176,205	1616	3258	4109	3903	5129
El Salvador				1216	1298,087	1739	2653	2454	2119	2939
Guatemala				1613	2571,447	1955	3140	3772	3240	4272
Honduras				1544	1194,846	1353	1715	1971	1857	2542
México	733	651	1672	1696	1787,969	2283	4831	6164	6085	8038
Nicarágua				1694	1328,313	1564	2813	2095	1437	1891
Panamá						1854	4068	4824	4466	8492
Paraguai					1569,414	1419	2015	3218	3281	3568
Peru			1024	1892	1895,298	2289	4001	4248	3008	5454
Rep. Dom.						1071	1982	2403	2471	4937
Uruguai		2106	3197	3716	3535,787	4501	5034	6630	6465	10619
Venezuela	327	406	786	2438	2879	5310	9788	10213	8313	10278
Média total										
Média "Ocidente"										
Medias por grupos de países										
1. Ar-Ch-Ui										
2. Br, Co, Mx, Pe, Ve										
3. Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Bolívia, Equador, Paraguai, Rep Dom, Panamá, Costa Rica										
Relações										
Total/"Ocidente"										
1/Ocidente										
2/Ocidente										
3/Ocidente										
2/1										
3/1										
3/2										
Desvio Padrão										
Coef Variação										

Fonte: Cuadro A.E.2.

1820-2008 (DÓLARES INTERNACIONAIS DE 1990)

Ranking AL8										Ranking AL20				
1820	1870	1913	1929	1940	1950	1973	1980	1990	2008	1950	1973	1980	1990	2008
1	2	1	1	1	2	2	2	3	2	2	2	2	3	2
										9	15	15	16	17
6	5	8	8	8	8	6	6	6	7	16	9	6	6	9
3	3	3	3	3	4	4	5	4	1	4	4	5	4	1
5	6	6	7	5	6	7	7	7	6	7	10	10	7	8
										11	6	7	8	7
4	4	4	6	7	7	8	8	8	8	8	16	14	14	14
										14	11	11	10	11
										13	14	16	17	16
										10	12	12	12	13
										18	19	19	18	18
2	7	5	5	6	5	5	4	5	5	6	5	4	5	6
										15	13	18	19	19
										12	7	8	9	5
										17	17	13	11	15
										5	8	9	13	10
										19	18	17	15	12
	1	2	2	2	3	3	3	2	3	3	3	3	2	3
7	8	7	4	4	1	1	1	1	4	1	1	1	1	4
666	1043	2076	2534	2520	3358	5274	6148	5800	8740	3358	5274	6148	5800	8740
	1882	3672	4590	4991	5649	13082	14950	18750	24841	5649	13082	14950	18750	24841
851	1629	3406	3936	3730	4486	5986	6886	6433	11525	4486	5986	6886	6433	11525
566	607	1017	1733	1924	2718	5185	6010	5430	7386	2718	5185	6010	5430	7386
										1655	2848	3244	2972	4446
0,60	0,55	0,57	0,55	0,50	0,59	0,40	0,41	0,31	0,35	0,59	0,40	0,41	0,31	0,35
0,77	0,87	0,93	0,86	0,75	0,79	0,46	0,46	0,34	0,46	0,79	0,46	0,46	0,34	0,46
0,51	0,32	0,28	0,38	0,39	0,48	0,40	0,40	0,29	0,30	0,48	0,40	0,40	0,29	0,30
										0,29	0,22	0,22	0,16	0,18
0,665	0,372	0,299	0,440	0,516	0,606	0,866	0,873	0,844	0,641	0,61	0,87	0,87	0,84	0,64
										0,37	0,48	0,47	0,46	0,39
										0,61	0,55	0,54	0,55	0,60
199	560	1249	1254	1166	1518	2451	2336	1577	2987	1518	2451	2336	1577	2987
30%	54%	60%	50%	46%	45%	46%	38%	27%	34%	45%	46%	38%	27%	34%

Sob o ponto de vista da organização sócio-produtiva dos diferentes países, é possível definir uma classificação razoável em três categorias: 1) os países dominados pelo complexo “*hacienda*”, comunidade indígena e mineração em sociedades indo-européias; 2) o complexo dominado pelas fazendas tropicais em sociedades afro-americanas; e 3) o complexo de sociedades euro-americanas dedicadas à produção agrícola de clima temperado ou à mineração. Note-se que falamos de predomínio de determinado tipo de atividade, visto que sempre podemos encontrar uma variedade de circunstâncias em cada país. Inclusive encontramos sociedades predominantemente euro-americanas em regiões tropicais, como na Costa Rica, as regiões de Antioquia e Santander, na Colômbia, e a zona do tabaco em Cuba, algumas das quais remontam ao período colonial.

Por outro lado, à medida que avançamos no século XX, já com a transformação do mercado de trabalho, o aumento significativo dos níveis de renda e o crescimento dos mercados internos, as diferenças entre os países andinos e os tropicais parecem ser mais relacionadas com o tamanho das economias do que com aquelas diferenças particulares iniciais. Em ambos os casos, perdura certo contexto de relativa abundância de mão-de-obra com remunerações relativamente baixas. Por esse motivo, ao analisar o século XX até a atualidade, adotaremos uma classificação que se define em três categorias: preserva-se o grupo das economias temperadas que outrora foram de nova colonização, mas os outros grupos são reunidos e subdivididos de acordo com seu tamanho: por um lado, as economias grandes e médias (Brasil, Colômbia, México, Peru e Venezuela); por outro lado, o grupo majoritário de economias pequenas.

Com a Tabela 1.3, da qual somente podemos utilizar a segunda classificação dos grupos, surgem aspectos muito relevantes. Da Independência até 1913, ocorre um significativo aumento das disparidades entre os países latino-americanos, expressas no coeficiente de variação dos níveis de renda per capita. Entre 1913 e 1990, a tendência muda e verifica-se um importante processo de convergência, que se reverte parcialmente a partir de 1990.

A crescente divergência ocorrida desde a Independência até 1913 relaciona-se ao forte crescimento dos países mais ricos, aqueles da nova colonização, localizados no Cone Sul. Esse grupo alcançou, até 1913, níveis de renda muito próximos à média da região que chamamos de Ocidente, ou seja, o que hoje constitui o mundo desenvolvido. Entretanto, as economias afro-americanas e indo-americanas, de menores níveis de renda, exibiram muito pouco dinamismo econômico, de modo que até 1913 sua renda caiu para 30% do nível alcançado pelos seus vizinhos latino-americanos mais ricos.

O processo de convergência entre os países latino-americanos iniciado em 1913 possui distintos componentes. Por um lado, pode-se constatar a perda de dinamismo dos países do Cone Sul, que se distanciam dos níveis de renda do Ocidente, primeiro de maneira moderada e, a partir dos anos 1950 (em plena idade de ouro das economias desenvolvidas), de forma muito expressiva. Somente na última década do século XX ou na primeira do século XXI notam-se alguns sintomas de recuperação relativa. A história de Cuba é ainda mais negativa, uma vez que mostra uma contínua divergência de longo prazo com o mundo industrializado desde os anos 1920, passando da posição de quarta economia em termos de renda per capita em 1913 a uma das posições de menor renda relativa. Esse é, inclusive, um processo que ocorre tanto antes quanto depois de sua revolução.

Outro importante componente da convergência entre as nações latino-americanas é o bom desempenho dos países médios e grandes fora do Cone Sul. Tais países, depois de se distanciarem do mundo industrializado antes de 1913, convergiram até meados do século XX e mantiveram relativamente estável sua renda em relação ao mundo desenvolvido durante a idade de ouro. Como um todo, esses países recuperaram a partir de 1913, e especialmente durante o período de industrialização dirigida pelo Estado, quase toda a diferença que os separava dos países latino-americanos mais ricos. Para o conjunto de países pequenos e mais pobres contamos com informações mais completas apenas a partir de 1950. Esses países, embora sempre tenham tido rendas médias muito inferiores às dos líderes latino-americanos, também conseguiram encurtar distâncias em relação a eles até a década de 1970, contribuindo para a queda do coeficiente de variação. Entre eles, os de maior êxito relativo no longo prazo foram a Costa Rica e o Panamá.

A partir de 1990, como já notamos, houve o retorno à tendência divergente do período 1820-1913, mas não é possível determinar se se trata de uma nova tendência que irá perdurar ou se é apenas uma conjuntura histórica particular.

Volatilidade

Por trás dos processos de convergência e divergência há outros dois fatos de destaque, relacionados entre si: alguns países latino-americanos passaram por períodos de crescimento muito rápido (“milagres”, para utilizar a terminologia que se popularizou com o rápido crescimento brasileiro dos anos 1970) e aproximaram-se dos países desenvolvidos, mas não puderam sustentar esses processos de convergência; outro aspecto é que toda a região apresenta níveis elevados de volatilidade econômica.

De fato, vários países da América Latina tiveram episódios de crescimento acelerado e alcançaram níveis de renda per capita relativamente altos em determinados períodos. No entanto, e até o momento, a regra tem sido a de que esses países não conseguem manter as taxas altas de crescimento depois de determinado momento. Em vez de aproximarem-se dos níveis alcançados pelos países desenvolvidos, tais países viveram processos de convergência truncada (Ocampo e Parra, 2007), alternando, portanto, entre modelos de convergência e divergência em relação aos países líderes (Bértola e Porcile, 2006). Alguns desses “milagres” duraram períodos de tempo não desprezíveis, em particular os da Argentina, nos três decênios anteriores à Primeira Guerra Mundial, da Venezuela, entre as décadas de 1920 e 1960, e os do Brasil e do México, durante os quatro decênios anteriores à crise da dívida de 1980. Esses espasmos de crescimento foram geralmente seguidos de crises profundas, em razão das quais esses países se afastaram do mundo desenvolvido. Nas palavras de Rodrik (2005), tais países foram capazes de ligar a máquina do crescimento, mas não de mantê-la funcionando.

A volatilidade do crescimento econômico também foi uma característica destacada das economias latino-americanas. A experiência internacional parece indicar que, quando os países iniciam processos de crescimento econômico acelerado, também ocorre um aumento da volatilidade de dito crescimento. Tal fato pode ser resultado dos ciclos comerciais, dos ciclos industriais, dos movimentos demográficos e migrações internacionais, das flutuações na mobilidade de capitais ou, inclusive, da sucessão de diversos estilos e padrões de mudança tecnológica. Por outro lado, quando o desenvolvimento econômico alcança níveis elevados, a volatilidade econômica tende a diminuir, ainda que não a desaparecer, como aconteceu com a grande crise mundial do início do século XXI.

TABELA 1.4. VOLATILIDADE DO CRESCIMENTO (1961-2008)

	Taxa média de crescimento	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
OECD	3,35	1,66	0,49
Alta Renda: na OCDE	5,86	3,21	0,55
Renda Média Alta	3,81	2,45	0,64
Renda Média	4,69	1,83	0,39
Renda Média Baixa	5,86	2,39	0,41
Rendas Baixas	4,08	1,85	0,45
Renda Mundial	3,64	1,51	0,42
América latina e o Caribe	3,91	2,63	0,67

Estimativa própria utilizando taxas de crescimento do PIB (PPP) de acordo com os dados do World Development Indicators do Banco Mundial

Apesar disso, tudo indica que a volatilidade dos países latino-americanos relaciona-se a outros fatores além das tendências gerais. A Tabela 1.4 traz medidas de volatilidade de grupos diferentes de países segundo seu nível de renda para a segunda metade do século (a partir de 1960). Já notamos antes que a América Latina é um conjunto heterogêneo a partir do seguinte ponto de vista: compreende países de renda baixa, média e média alta. Apesar disso, a América Latina em conjunto mostra uma volatilidade maior do que a de qualquer outro grupo de países de níveis similares de renda. Por outro lado, essa alta volatilidade não pode ser vinculada ao crescimento mais rápido do PIB da América Latina do que o de outras regiões.

É difícil estimar qual parte do limitado dinamismo da economia latino-americana está associada a esse fator. Não é difícil compreender todos os problemas relacionados à alta volatilidade, em termos de estabilidade social, das empresas, das instituições, da política e das possibilidades de planejamento de investimento de médio e longo prazos. Se os processos de inovação estão fortemente relacionados a sinergias interativas e cumulativas, e muitas vezes rotineiras, os processos de acumulação de conhecimento e de inovação vêm-se seriamente afetados pela instabilidade econômica. A essas situações somam-se os comportamentos pró-cíclicos dominantes na arrecadação de impostos e no gasto público, que tenderam a reforçar, mais do que a reverter, as tendências econômicas gerais (Kaminsky, Reinhart e Végh, 2004; Ocampo e Vos, 2008, cap. IV).

Alguns autores (Fanelli, 2004) referiram-se a essa característica da América Latina como “sobrevolatilidade” (*excess volatility*), ou seja, uma volatilidade maior do que aquela experimentada por outras economias de nível similar de desenvolvimento econômico.

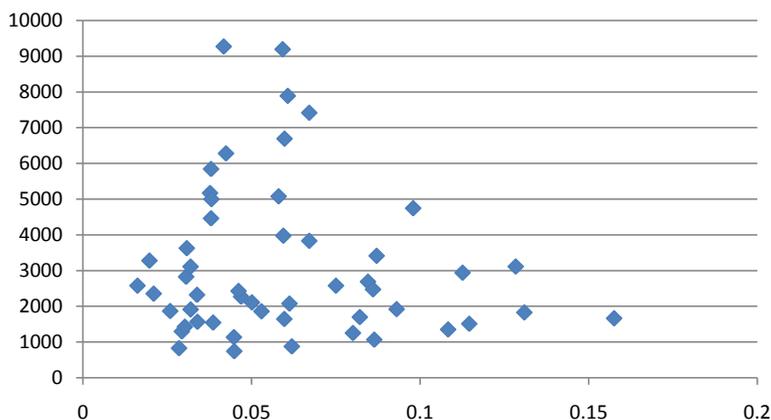
Um aspecto importante da volatilidade latino-americana advém de sua forma particular de inserção na economia internacional: enquanto que a partir da Revolução Industrial os países industrializados desenvolveram um perfil de especialização e de inserção internacional baseados na sua dotação de bens de capital, enquanto que os países asiáticos contaram com abundância de mão-de-obra, os países latino-americanos basearam sua inserção internacional principalmente em seus recursos naturais. Estes últimos ficaram expostos a mudanças muito bruscas, tanto de oferta como de demanda, e tiveram uma volatilidade muito grande de preços. Por outro lado, a elevada concen-

tração do comércio exterior em poucos bens aumentou a exposição às mudanças da demanda e dos preços, tornando difícil a adaptação às modificações nas circunstâncias econômicas.

O excesso de volatilidade também se explica pelo fato dos fluxos de capital para os países em desenvolvimento terem um caráter pró-cíclico. Assim analisou classicamente Triffin (1958) em relação à primeira globalização, e um comportamento similar caracterizou a segunda globalização (Ocampo, 2008b). Desta maneira, os ciclos expansivos oriundos do comércio tenderam a ampliar-se em diversos períodos com a entrada de capitais. Quando ocorreram, por outro lado, reversões na economia internacional, os efeitos negativos da queda da demanda e dos preços dos produtos básicos foram ampliados pela retração, e inclusive reversão, dos fluxos de capital.

A Tabela 1.5 retrata a volatilidade total da América Latina expressa como média ponderada em relação à de todos os países (a informação por país encontra-se no Apêndice Estatístico, Tabela AE.3). As séries estão decompostas em tendência e ciclo, com estimativas de volatilidade de cada um desses componentes. Nota-se que em nenhum desses aspectos foi observada uma tendência à redução da volatilidade. Há flutuações na própria volatilidade, mas esta não parece tender a reduzir-se. O Gráfico 1.2 mostra com eloquência que não há uma correlação clara entre o nível médio de renda e a volatilidade. Tampouco existe alta correlação entre a taxa de crescimento e a volatilidade, ou seja, não importa se o crescimento foi rápido ou lento para que haja mais ou menos volatilidade. Isso é confirmado nas correlações entre essas variáveis, apresentadas na Tabela 1.6.

GRÁFICO 1.2. VOLATILIDADE TOTAL E NÍVEL DO PIB PER CAPITA, AMÉRICA LATINA, POR PAÍSES E DIFERENTES PERÍODOS



Fonte: Elaborado com base nas tabelas AE.2 e AE.3.

Outra dimensão da volatilidade é a frequência e a intensidade das crises financeiras: as da dívida externa, as do balanço de pagamentos (tais como se refletem nos fortes ajustes da taxa de câmbio) e as bancárias. A parte superior do Gráfico 1.3 mostra o comportamento acentuadamente cíclico das crises financeiras. Os picos ocorrem em todos os casos de períodos de entradas de capitais, cuja origem, como analisado por uma ampla literatura³, está vinculada essencialmente a ciclos de caráter internacional: o auge do financiamento externo posterior à independência; o auge que antecede à crise internacional de 1873 (início de um período de deflação internacional, conhecido na literatura britânica como sua “Grande Depressão”); a Grande Depressão dos anos 1930; a crise da dívida latino-americana dos anos 1980 e a nova sequência de crises do mundo em desenvolvimento que se inicia em 1997 (as duas últimas confundem-se no gráfico como uma crise prolongada). Note-se, ainda, que durante essas crises, quase todos, e em alguns casos, todos os 19 países latino-americanos (18 desde os anos 1960, quando se exclui Cuba) estiveram envolvidos em uma crise de um ou de outro tipo. O auge da década de 1880 também produziu uma crise financeira internacional, a crise do Baring de 1890, cujo epicentro internacional foi a Argentina, mas cujos impactos regionais foram mais limitados (exceto na Argentina e no Uruguai). Apenas dois dos grandes auges de financiamento internacional não foram seguidos por uma grande sequência de crises: os que antecederam a Primeira Guerra Mundial e a Grande Recessão mundial de 2008-2009. No primeiro caso, porém, os anos posteriores ao auge caracterizaram-se pelo abandono do Padrão Ouro por parte de vários países, seguindo a tendência europeia, tendência essa que se generalizaria durante a Grande Depressão de 1930.

³ Veja-se, em particular, para a América Latina, Bacha e Diaz-Alejandro (1982), Marichal (1989), Stallings (1987) e, para o caso mais específico da crise da dívida dos anos 1980 e seus antecedentes, Devlin (1989). Em nível mundial, veja-se também o trabalho já clássico de Charles Kindleberger (uma edição recente encontra-se em Kindleberger e Aliber, 2005) e o mais recente de Reinhart y Rogoff (2009), cujos dados foram utilizados na elaboração do Gráfico 1.3.

TABELA 1.5. VOLATILIDADE DO PIB DA AMÉRICA LATINA, DO PIB DE SEU MUNDO RELEVANTE E DE SEUS TERMOS DE TROCA

Do PIB da América Latina	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	TOTAL
Associada à tendência	2,4%	3,1%	1,8%	2,4%	2,9%
Associada à ciclo	3,8%	5,6%	2,7%	2,6%	3,9%
Total	6,2%	8,7%	4,6%	5,1%	6,8%
Do PIB do Mundo Relevante					
Associada à tendência	0,8%	4,0%	1,9%	0,6%	2,5%
Associada à ciclo	1,8%	5,0%	2,9%	0,9%	3,2%
Total	1,7%	9,0%	4,8%	1,5%	5,6%
Dos Termos de Troca					
Associada à tendência	3,3%	5,6%	4,6%	3,9%	4,8%
Associada à ciclo	6,2%	10,8%	8,1%	8,3%	8,9%
Total	6,1%	16,4%	12,6%	12,1%	13,8%

Desvio padrão da taxa de crescimento da tendência e do componente cíclico expresso como percentagem da tendência

Fonte: Tabela AE.3.

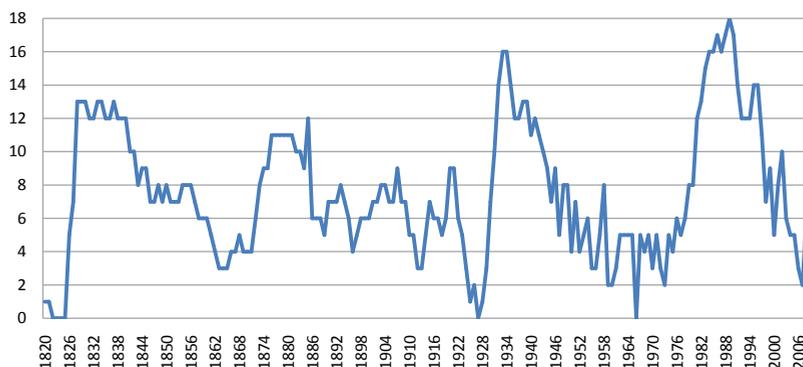
CUADRO 1.6. POSIBLES DETERMINANTES DE LA VOLATILIDAD: CUADRO DE CORRELACIONES (1870-2008)

	Volatilidade Total	Participação do 1º Produto	Média do PIB PER CAPITA	Taxa Crescimento Médio	TOT
Argentina	7%	23%	5.129	2%	9%
Brasil	5%	54%	2.170	2%	14%
Chile	7%	40%	4.156	2%	13%
Colômbia	3%	49%	2.320	2%	16%
Costa Rica	6%	53%	3.449	2%	13%
Cuba	12%	77%	1.866	2%	10%
Guatemala	8%	64%	2.613	2%	18%
Honduras	5%	43%	1.604	1%	14%
México	5%	31%	3.500	2%	9%
Nicarágua	9%	40%	1.797	1%	19%
Peru	6%	29%	2.548	2%	9%
Salvador	7%	70%	1.994	1%	18%
Uruguai	7%	38%	4.240	1%	14%
Venezuela	8%	63%	4.408	3%	17%
COEFICIENTE DE CORR ENTRE AS VARIÁVEIS E A VOLATILIDADE					
		0,441	0,013	0,045	0,062

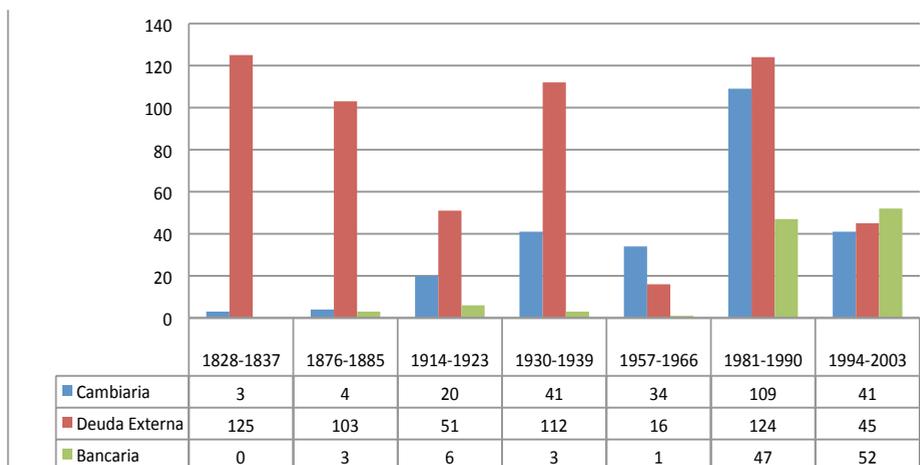
Fontes: Elaborado com base nas Tabelas AE.3, 1.7 e AE.2..

GRÁFICO 1.3.

A. NÚMERO DE PAÍSES DA AMÉRICA LATINA COM CRISE CAMBIAL, DE DÍVIDA EXTERNA OU BANCÁRIA POR ANO



B. NÚMERO DE PAÍSES-ANOS NA AMÉRICA LATINA EM CRISE POR CADA PERIODO



Fonte: Base de dados de Reinhart y Rogoff (2009) gentilmente cedida pelos autores.

A definição de crise de acordo a Reinhart e Rogoff é a seguinte:

Cambial: uma desvalorização anual frente ao dólar americano (ou a moeda âncora relevante) igual ou superior a mais de 15 por cento

Dívida Externa: descumprimento do pagamento (principal ou juros) pelo governo

Bancária: corrida ou pânico bancário que leva ao fechamento ou fusão de instituições financeiras por parte do governo.

Se não há corrida bancária, considera-se crise bancária quando a assistência governamental a uma instituição financeira em forma de fechamento, fusão ou mudança de administração leva a episódios similares no setor financeiro

A parte inferior do Gráfico 1.3 mostra as mudanças na composição das crises, registrando apenas alguns períodos selecionados de alta intensidade desse fenômeno. Como é possível notar, as crises de dívida externa têm sido o fato mais recorrente na vida independente da América Latina. As fortes desvalorizações associadas a crises de balanço de pagamentos foram frequentes desde a Primeira Guerra Mundial; essa foi, ainda, a principal fonte de crises entre meados das décadas de 1950 e 1960, um período que não foi precedido por um auge de financiamento externo. Finalmente, as crises bancárias são um fenômeno mais recente, já que sua frequência aumentou substancialmente desde a década de 1980. Como resultado, desde os anos 1930 as crises têm sido geralmente “duais” (de dívida e de balanço de pagamentos) e, desde a década de 1980, muitas apresentaram as três dimensões (as anteriores mais as bancárias). Na verdade, seria necessário acrescentar outras dimensões em épocas recentes: inflação alta (embora na América Latina sempre tenha havido forte correlação entre inflação e balanço de pagamentos), colapsos do balanço de pagamentos e, em menor número de casos, crises internas de dívida⁴.

Houve, ainda, uma importante convergência entre os ciclos de comércio exterior e os fluxos de capital. Normalmente as crises são produzidas por quedas súbitas das exportações em meio a situações críticas internacionais (1873, 1890, 1913, 1929, 1973, 1979, 1997, 2008), que geram contrações do comércio e forte deterioração dos preços dos produtos básicos, que por sua vez traduzem-se em saldos negativos das balanças comerciais. Na maioria das vezes, essas crises coincidem, como já assinalado, com uma retração da oferta de capitais, normalmente abundante em etapas de expansão exportadora.

Inserção internacional

Uma possível hipótese é que a volatilidade seja um fenômeno induzido a partir do exterior, ou seja, que resulte das flutuações dos mercados externos ou das flutuações dos preços relativos internacionais – isto é, os termos de troca de cada país (flutuações ampliadas pelo comportamento pró-cíclico dos fluxos de capital, que infelizmente não se pode incluir no exercício feito em seguida). A Tabela 1.5 mostra as flutuações do “mundo relevante” da América Latina em termos de seu comércio de exportação⁵, assim como de seus termos de troca, como média não ponderada de todos os países latino-americanos (dados que são novamente reproduzidos na Tabela AE.3). O primeiro indicador refletiria a expansão do volume de demanda, enquanto o segundo reflete o impacto do movimento de preços. Em primeiro lugar, é importante destacar que a volatilidade latino-americana é superior àquela de seu mundo relevante (mesmo quando os próprios países latino-americanos fazem parte de seu próprio mundo relevante). No entanto, os termos de troca constituem o elemento que parece transmitir maior volatilidade, ainda que seu impacto seja diferente entre os diversos países.

⁴ Essas são as distintas dimensões contempladas pela análise das crises financeiras de Reinhart e Rogoff (2009).

⁵ O mundo relevante de cada país latino-americano é construído a partir das variações anuais do PIB de cada país de destino das exportações ponderadas de acordo com o seu peso no total das exportações ano a ano.

No que diz respeito aos termos de troca, não observamos uma redução na tendência de suas flutuações à medida que passa o tempo. O que a Tabela 1.6 mostra de fato é que existe uma relativamente alta correlação entre a volatilidade e o nível de concentração das exportações em termos de produtos. A coluna 2 mostra a percentagem da participação do primeiro produto no total das exportações. A Tabela 1.7 traz informações mais completas, incluindo também a participação dos três primeiros produtos entre 1870 e 1970-73. A evidência é categórica ao apontar a extrema concentração exportadora em muitos poucos bens, o que caracterizou historicamente as economias latino-americanas. Nas últimas décadas do século XX, apesar dos processos de diversificação das exportações, a grande maioria dos países continuou dependendo de exportações de produtos básicos e manufaturas baseadas em recursos naturais (veja-se o capítulo 5).

Este padrão de especialização produtiva tem sido objeto de extensos debates históricos. A já antiga tradição estruturalista viu na persistência desse padrão produtivo a principal explicação para a falta de dinamismo da região. Ao contrário do que defenderam as correntes clássicas e neoclássicas do crescimento, que não viram na especialização setorial um problema grave do desenvolvimento, as correntes estruturalistas entenderam que tanto o crescimento da demanda internacional, como o progresso tecnológico, possuem vieses setoriais definidos, e que, portanto, os padrões de especialização produtiva determinam as capacidades de aumento da produtividade. Tomando o exemplo do crescimento das três últimas décadas no plano internacional, pode-se constatar que as economias mais dinâmicas têm sido aquelas em que o processo de diversificação produtiva é mais rápido e, em particular, que quanto maior é a participação da indústria e maior a de manufaturas com maior conteúdo tecnológico nas exportações, maiores são os ritmos de crescimento econômico dos países (Hausmann, Hwang e Rodrik, 2007; Ocampo, Rada e Taylor, 2009).

A dinâmica exportadora latino-americana pode ser avaliada por meio do Gráfico 1.4, que mostra a participação da América Latina nas exportações mundiais. A primeira globalização caracterizou-se por um comércio mundial baseado no intercâmbio entre, de um lado, matérias-primas e alimentos, e, de outro, manufaturas, o que favoreceu a América Latina, dado seu padrão de especialização. A região aumentou sua participação nas exportações mundiais de 6% no começo dos anos 1880 para pouco mais de 8% na véspera da Grande Depressão dos anos 1930, ou de 5% para 7% excluindo-se Cuba (a superação temporária dessa percentagem durante alguns anos depois da Segunda Guerra Mundial pode ser considerada mais como um resultado da devastação deixada pela Guerra do que como uma nova ascensão da América Latina). O colapso do padrão de divisão internacional do trabalho característico da primeira globalização foi sucedido depois da Segunda Guerra Mundial pelo predomínio do comércio intraindustrial entre países industrializados e por um protecionismo crescente contra os produtos agrícolas e têxteis. Nesse contexto, e apoiada pelos vieses introduzidos pelas políticas de industrialização, a participação latino-americana sofreu uma expressiva redução, até alcançar pouco menos de 4% no começo dos anos 1970, excluindo-se Cuba⁶, ou seja, três pontos percentuais menos do que no auge dos anos 1920. Com a segunda globalização, que começou a oferecer maiores oportunidades exportadoras aos países

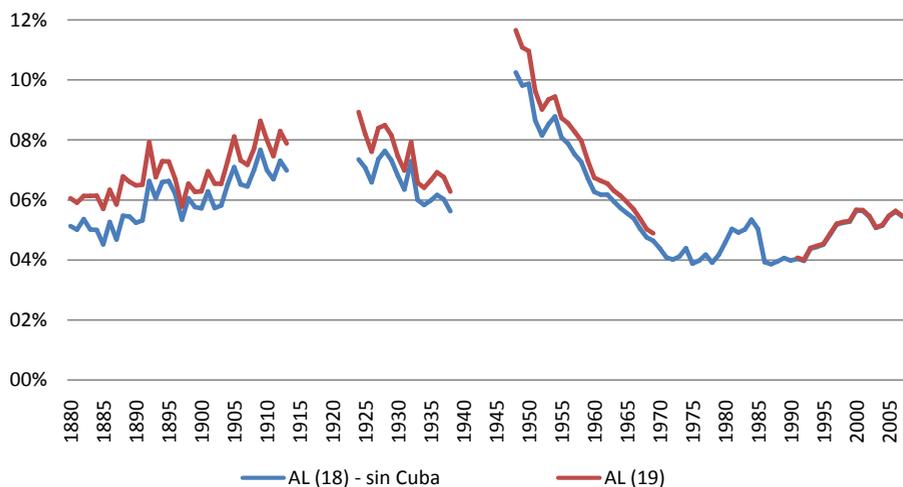
⁶ Os dados de Cuba correspondentes às décadas de 1970 e 1980 foram eliminados do gráfico, já que estavam supervalorizados devido aos acordos comerciais com a União Soviética e com o Conselho de Assistência Mútua Econômica.

TABELA 1.7. CONCENTRAÇÃO EXPORTADORA

Países	Participação no total das exportações									
	1º Produto de Exportação					Primeiros três produtos de Exportação				
	1870-73	1910-13	1926-29	1949-52	1970-73	1870-73	1910-13	1926-29	1949-52	1970-73
Argentina	41%	21%	22%	7%	26%	74%	50%	56%	19%	46%
Brasil	53%	52%	71%	63%	29%	82%	77%	76%	78%	41%
Chile	52%	31%	46%	5%	64%	n.d.	34%	77%	7%	67%
Colômbia	8%	45%	65%	74%	54%	14%	47%	82%	90%	69%
Venezuela	42%	49%	69%	92%	n.d.	n.d.	n.d.	89%	94%	n.d.
Uruguai	35%	40%	33%	47%	36%	76%	69%	77%	78%	63%
México	85%	22%	23%	19%	8%	91%	31%	49%	38%	18%
Peru	33%	18%	34%	32%	18%	57%	36%	71%	56%	30%
Costa Rica	86%	37%	61%	43%	37%	n.d.	69%	92%	74%	70%
Cuba	n.d.	71%	79%	81%	75%	n.d.	92%	92%	5%	90%
El Salvador	n.d.	76%	74%	83%	45%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	62%
Guatemala	65%	69%	79%	77%	32%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	51%
Honduras	n.d.	12%	44%	65%	50%	n.d.	14%	46%	73%	68%
Nicarágua	n.d.	48%	54%	33%	24%	n.d.	56%	69%	1%	53%
Promedio	50%	42%	54%	52%	38%	66%	52%	73%	51%	56%

Fontes: Mitchell (1993)

em desenvolvimento a partir de meados dos anos 1960, e com a reorientação das políticas econômicas latino-americanas para as exportações nas últimas décadas do século XX, foi possível recuperar posições no mercado mundial, mas a América Latina ainda permaneceu muito distante dos resultados da primeira globalização: algo menos de 5,5% nas épocas recentes em comparação ao percentual já notado de 7% ao final da primeira globalização, excluindo-se Cuba.

GRÁFICO 1.4. PARTICIPAÇÃO DA EXPORTAÇÕES DA AMÉRICA LATINA NO MUNDO

Fonte

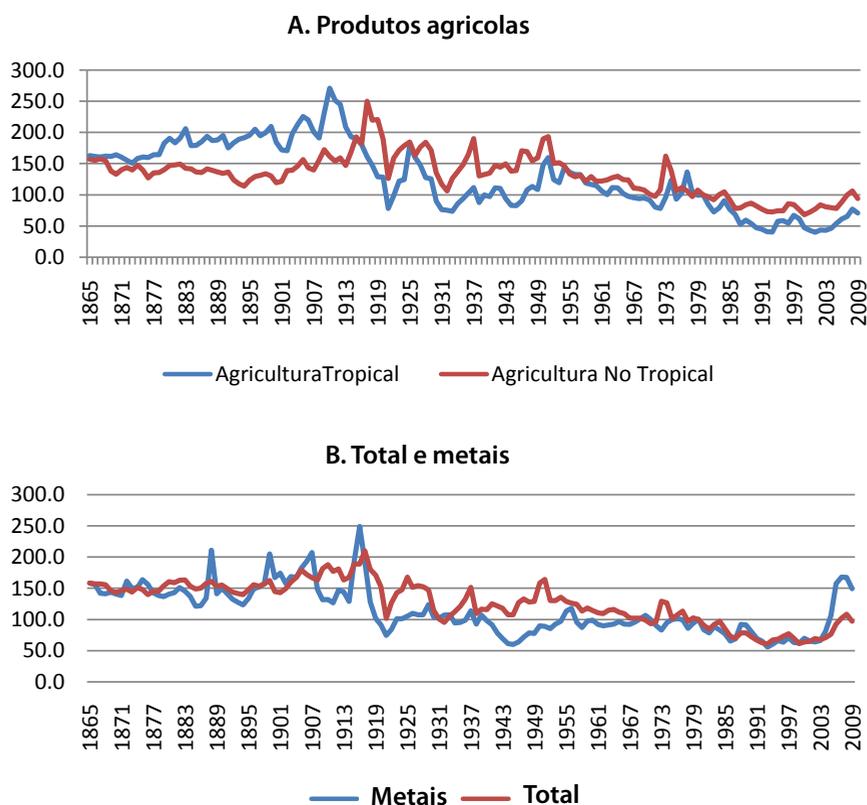
Série de Tena e Federico (2010) de 1820 a 1940, OXLAD de 1941 a 1949 e CEPAL a partir de 1950.

Para Colômbia utilizou-se informação de Ocampo (1984) de 1865 a 1910.

Para Cuba utilizou-se CEPAL até 1970 e FMI a partir de 1990.

Total mundial segundo Madison (1995) até 1992 e posteriormente FMI.

Um aspecto importante é o da evolução dos termos de troca dos bens primários em relação aos bens manufaturados (Gráfico 1.5). Considerando esse indicador em escala mundial, podem ser constatados diferentes períodos com desenvolvimentos divergentes (Ocampo e Parra 2010). A partir de fins do século XIX, mas especialmente durante o auge que precedeu à Primeira Guerra Mundial, observou-se um aumento significativo dos preços reais dos produtos agrícolas e dos minerais. O convulsionado ambiente que sucedeu à Primeira Guerra Mundial, em particular a grande deflação mundial de 1920-1921 e a crise de 1929, resultou em uma mudança generalizada da tendência dos preços das matérias primas. Tal mudança produziu-se de forma desigual, mais do que como uma tendência permanente. Um primeiro degrau nessa queda ocorreu nos anos 1920, enquanto que no final de 1970 houve uma nova queda dos preços dos produtos agrícolas, embora não dos minerais. Como resultado, entre a década anterior à Primeira Guerra Mundial e 1998-2003, os termos de troca declinaram 60%, sendo os produtos tropicais os mais afetados e os minerais, os menos. A subida dos preços de produtos básicos, iniciada em 2004, impulsionada especialmente pela demanda da China e concentrada mais em produtos minerais do que em produtos agrícolas, levou muitas pessoas a pensarem que se estaria retornando, de alguma maneira, aos padrões da primeira globalização, favoráveis aos produtores de produtos básicos, mas é muito cedo para dizer que se trata de uma tendência de longa duração.

GRÁFICO 1.5. PREÇOS REAIS DE PRODUTOS BÁSICOS (1980=100)

Fonte: Ocampo e Parra (2010)

A maior severidade da tendência adversa de longo prazo dos preços dos bens tropicais faz com que se considere seriamente uma das versões das teses Prebisch-Singer (P-S) sobre os termos de troca.⁷ Essa versão enfatiza a existência de grande diversidade estrutural e institucional entre a produção manufatureira e a produção de bens tropicais em regiões mais atrasadas. Nessas últimas, tendem a predominar a abundância de mão-de-obra e instituições de mercado de trabalho com componentes históricos de mobilização compulsória da força de trabalho e, por consequência, com uma forte tendência à frágil organização dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, nesses setores constituem-se fortes mercados oligopsônicos de intermediários. Os mercados de bens industriais, ao contrário, tendem a ser oligopólicos e, nos países mais industrializados, que dominaram historicamente esses mercados, os trabalhadores alcançaram maior organização. Esse desenvolvimento também é

⁷ Sobre as distintas variantes da tese P-S, ver Ocampo e Parra (2003 e 2010).

destacado por Lewis (1969 e 1982), que, além disso, ressaltou o fato de que a migração internacional tendeu a segmentar-se em dois fluxos: o da mão-de-obra europeia em direção às regiões de nova colonização, incluída a América do Sul, e o de mão-de-obra chinesa e indiana, que se dirigiu a zonas tropicais e foi excluída explicitamente das zonas de nova colonização a partir de certo momento por políticas deliberadas dos países de destino dos migrantes (como exemplificado, especialmente, pela política de uma “Austrália branca”). Essas assimetrias foram retomadas em outras tipologias do desenvolvimento latino-americano, que enfatizaram que as regiões tropicais deveriam competir em mercados internacionais dominados por países de baixa renda per capita e remunerações salariais significativamente baixas, diferentemente dos países de nova colonização e clima temperado (Bértola e Williamson, 2006).

As tendências dos preços relativos dos bens agrícolas não tropicais também podem ser compatíveis com outra das versões do enfoque de P-S, ainda que com algumas correções. Essa versão refere-se às mudanças estruturais que são geradas, tanto na produção quanto na demanda, à medida que avança o processo de desenvolvimento. As mudanças efetuam-se em direção à demanda de bens de maior qualidade, capazes de satisfazer novas necessidades, supondo, primeiramente, um processo de industrialização e, posteriormente, o de desenvolvimento de serviços. Neste contexto, a tendência de longo prazo é em favor de uma baixa elasticidade-renda da demanda de bens primários. Sob este ponto de vista, seria difícil explicar o aumento dos preços relativos dos bens primários durante a primeira globalização. No entanto, como observam Rowthorn e Wells (1987), as tendências da elasticidade-renda da demanda de determinados bens não são lineares. Com a ocorrência de mudanças importantes no nível de renda na Europa e nos Estados Unidos e com a difusão de uma dieta rica em carne e trigo, por exemplo, substituindo produtos de menor capacidade nutritiva, esses bens primários, superiores a outros, usufruíram um período de alta elasticidade-renda da demanda. Também o consumo de café experimentou uma tendência similar de alta elasticidade-renda temporária, durante o período em que passou de produto de luxo para produto de consumo de massa. Uma vez completada a chamada “transição gastronômica”,⁸ a curva de demanda entra em uma fase de baixa elasticidade-renda, o que deve ter sucedido nos países europeus posteriormente à década de 1920, ao que se somaram as políticas de protecionismo agrícola persistentes até a atualidade no mundo desenvolvido. Uma situação similar à do final do século XIX e início do século XX tem lugar hoje em dia nas economias asiáticas.

O caso dos produtos minerais, inclusive os combustíveis fósseis, é muito diferente. Eles nem sempre são bens renováveis, enfrentam limites de oferta, embora, claro, sendo sempre determinados pela tecnologia disponível e pelos custos associados à extração. Estes mercados enfrentam forte rigidez, particularmente depois de fases de baixo investimento, que afetam os preços por um tempo às vezes prolongado, uma vez que os períodos de gestação dos investimentos são longos. Esta produção, por outro lado, está mais fortemente submetida a monopólios e oligopólios do que a produção agrícola, seja tropical ou não. Além do mais, a demanda desses produtos não é inelástica; ao contrário, pode ser altamente elástica em relação à renda em certas fases do desenvolvimento, como aconteceu na China nas últimas décadas.

⁸ Referiremo-nos mais adiante às transformações “tecnofísio” (Fogel 2009) que permitiram melhorias substanciais tanto na longevidade, como nas características corporais dos humanos ao longo dos últimos três séculos, mudanças indubitavelmente associadas às transformações na dieta.

Nas discussões sobre o impacto dos termos de troca é recorrente o problema de levarem-se em conta os termos de troca duplo fatoriais, ou seja, considerando as mudanças nas produtividades relativas. De toda forma, o aumento relativo da produtividade agrícola na segunda metade do século XX somente poderia explicar uma pequena parte da deterioração dos termos de troca dos produtos agrícolas.

No entanto, a teoria cepalina sobre o desenvolvimento relativo dos países latino-americanos, ou entre o centro e a periferia, não se baseia principalmente na deterioração dos termos de troca, mas sim nas tendências dos déficits da balança comercial (Rodríguez, 2006, capítulos 3 e 5). A essência é que o problema básico dos países primário-exportadores é que, independentemente de quanto promovam suas exportações, eles enfrentarão uma elasticidade-renda da demanda das importações ainda maior do que a de suas exportações. Essa ideia não foi expressa somente por Prebisch, Singer, Seers e outros, mas também foi retomada por Thirlwall, como uma simples expressão de um modelo de convergência e divergência.⁹ Também Krugman resgatou essa relação, embora sua interpretação dê ênfase ao lado da oferta. Enfatizando-se mais os componentes de demanda (como nas teorias pós-keynesianas), ou os aspectos da oferta (como nas de inspiração neoclássica), ou, ainda, uma interação entre oferta e demanda (como nos modelos evolucionistas e neo-schumpeterianos baseados em uma dinâmica da mudança tecnológica), a ideia básica é a de que o desenvolvimento econômico supõe um processo de mudança estrutural e que a insuficiência de tal mudança gera uma tendência permanente ao déficit da balança comercial e um processo de crescimento marcado por fases de expansão e de ajuste. Surge, assim, a tendência a que a taxa de crescimento se ajuste à relação entre as propensões a exportar e a importar.

A Tabela 1.8 apresenta estas relações para oito países latino-americanos em diferentes épocas e em todo o período 1870-2000. As médias não ponderadas de todo o período na última linha indicam um ajuste muito bom da estimação do crescimento relativo de longo prazo por meio das razões entre as elasticidades-renda da demanda das exportações e das importações comparadas com as taxas relativas reais (102%). Em quase todos os países encontramos um bom ajuste no longo prazo, embora o ajuste seja menor quando se consideram os diferentes períodos, podendo supor-se que, em períodos mais breves, tanto os termos de troca quanto os fluxos de capital possam ter afetado positiva ou negativamente a taxa relativa de crescimento. Em termos agregados, o PIB per capita de América Latina em relação ao do Ocidente reduziu-se de 37%, em 1870, para 26% em 2008. Esse exercício pode explicar a queda relativa da América Latina até o patamar de 31%. Os restantes 5 pontos percentuais de queda podem ser explicados por outros fatores, como a deterioração dos termos de troca, os fluxos de capitais ou até a dinâmica populacional.¹⁰

⁹ Ver Também Bértola e Porcile (2006), Cimoli e Porcile (2011).

¹⁰ É importante notar que o mundo relevante da América Latina deste exercício não é idêntico ao PIB per capita do Ocidente apresentado no exercício da Tabela 1.

TABELA 1.8. CRESCIMENTO RELATIVO E ELASTICIDADES RENDA DE

<i>Argentina</i>	ε	π	ε/π	y	z	y/z	y^*	y/y^*
1870-1913	4,7	2,0	2,3	3%	1%	2,0	3%	0,9
1914-1944	-2,0	-3,6	0,6	1%	1%	1,7	0%	3,1
1945-1980	1,0	3,4	0,3	2%	2%	0,7	1%	2,4
1980-2008	2,2	3,2	0,7	1%	2%	0,5	1%	0,7
1870-2008	1,9	1,9	1,0	2%	2%	0,9	2%	0,9
<i>Brasil</i>								
1870-1913	3,1	23,3	0,1	0%	2%	0,1	0%	0,9
1914-1944	0,4	0,9	0,5	2%	3%	0,7	1%	1,4
1945-1980	16,4	1,8	9,0	4%	0%	11,9	3%	1,3
1980-2008	1,9	4,8	0,4	1%	3%	0,3	1%	0,8
1870-2008	2,4	2,5	0,9	2%	2%	0,9	2%	1,0
<i>Chile</i>								
1870-1913	3,3	1,9	1,8	2%	1%	1,6	2%	0,9
1914-1944	-0,6	-1,0	0,6	1%	3%	0,3	2%	0,4
1945-1980	3,4	4,8	0,7	1%	1%	1,0	1%	1,4
1980-2008	3,7	1,6	2,3	3%	2%	1,8	4%	0,8
1870-2008	1,7	2,0	0,8	2%	2%	0,9	1%	1,1
<i>Colômbia</i>								
1870-1913	0,9	2,1	0,4	1%	2%	0,3	1%	0,8
1914-1944	0,8	1,3	0,7	3%	3%	0,8	2%	1,2
1945-1980	3,5	2,3	1,5	2%	2%	1,5	2%	1,0
1980-2008	2,6	2,5	1,0	2%	2%	0,9	2%	0,9
1870-2008	1,8	2,0	0,9	2%	2%	0,9	2%	1,0
<i>México</i>								
1870-1913	1,9	0,8	2,3	2%	2%	1,0	4%	0,4
1914-1944	-0,2	10,5	-0,0	1%	3%	0,2	-0%	-10,0
1945-1980	3,9	2,4	1,6	3%	2%	1,5	3%	0,9
1980-2008	2,5	6,5	0,4	1%	3%	0,3	1%	0,9
1870-2008	1,9	2,9	0,7	2%	2%	0,7	2%	1,0

EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES DE 7 PAÍSES LATINO-AMERICANOS, 1870-2008.

<i>Uruguai</i>	ε	π	ε/π	y	z	y/z	y^*	y/y^*
1870-1913	3,7	3,2	1,2	1%	1%	0,9	1%	0,8
1914-1944	-0,1	0,1	-0,8	1%	3%	0,4	-2%	-0,5
1945-1980	0,7	2,3	0,3	2%	3%	0,6	1%	2,2
1980-2008	1,4	1,5	0,9	2%	2%	0,9	2%	0,9
1870-2008	1,2	2,1	0,5	1%	2%	0,6	1%	1,1
<i>Venezuela</i>								
1870-1913	1,6	0,7	2,3	2%	2%	1,1	5%	0,5
1914-1944	2,0	1,3	1,5	5%	4%	1,3	6%	0,9
1945-1980	5,3	2,6	2,1	3%	1%	2,2	3%	1,0
1980-2008	1,1	68,8	0,0	0%	2%	0,0	0%	0,7
1870-2008	2,4	1,8	1,3	3%	2%	1,2	3%	0,9
Média								
1870-2008	1,89	2,18	0,89	2%	2%	0,89	2%	1,02
Hiato 1870*	Hiato 2008*		Hiato 2008					
0,43	0,26		0,32					

ε elasticidade renda da demanda das exportações

π elasticidade renda da demanda das importações

y taxa real de crescimento

y^* taxa de crescimento estimada de acordo à fórmula $y=\varepsilon/p*z$

z taxa de crescimento do mundo relevante de cada país da América Latina

* Os hiatos estão medidos de acordo com a Tabela 1.1. e não refletem exatamente o PIB per capita do mundo relevante dos 8 países tratados aqui.

Ao tratar de períodos mais específicos é difícil encontrar periodizações idênticas para todos os países. No entanto, um fato que se destaca é que, em todos os casos, a relação entre o crescimento dos países e o que é explicado com base nas elasticidades (a última coluna da Tabela) é maior no período de industrialização dirigida pelo Estado (1945-1980) do que nas duas fases de desenvolvimento orientado pelas exportações (1870-1914 e 1980-2008), e que essa relação é inferior à unidade nas fases de desenvolvimento exportador. Essa história é consistente com a interpretação apresentada no capítulo 4 sobre a industrialização dirigida pelo Estado e contrária à “lenda negra” que a literatura mais ortodoxa elaborou sobre ela. O período do entreguerras (1914-1944) é muito mais diverso, mas se destaca o sinal negativo que as exportações tiveram em quatro países e a menor elasticidade das exportações em todos eles, com exceção da Venezuela. A capacidade de crescimento dependeu nesse contexto da capacidade de diminuir as importações para equilibrar por essa via o balanço de pagamentos.

Desenvolvimento e Meio Ambiente

A história da humanidade tem sido marcada por ciclos recorrentes, associados às limitações impostas pelo meio ambiente ao crescimento da população e ao desenvolvimento social. Transformações no conhecimento, na tecnologia e na organização social têm a finalidade de aumentar a capacidade de geração de bem-estar social com os recursos disponíveis. As teorias sociais divergem sobre a existência de restrições importantes ao desenvolvimento econômico ou se, pelo contrário, a criatividade do homem, o desenvolvimento científico e tecnológico, e as capacidades de inovação social conseguem, regularmente, superar limites que antes se acreditavam intransponíveis.

Já entrando na segunda década do Século XXI, parece existir uma visão muito crítica sobre o estado da relação entre a sociedade e o meio ambiente. Até poucas décadas atrás, os serviços naturais do ecossistema funcionavam bem para reciclar subprodutos da atividade humana e manter os ciclos da água, o nitrogênio, o carvão, o fósforo, etc. Mas há sinais crescentes de que a expansão do ecossistema humano com relação ao ecossistema natural está impondo limites ao padrão de desenvolvimento adotado pela humanidade nos últimos séculos. A acumulação de dióxido de carbono e outros gases, além de óxidos de nitrogênio na atmosfera, água e terra, são indicadores de que o ecossistema não possui capacidade de reciclar tudo o que a sociedade descarta (Solbig, 2006).

Assim como a capacidade de produção e as rendas que dela derivam estão desigualmente distribuídas no mundo atual, também a contribuição das diferentes regiões do mundo ao desequilíbrio ecológico é desigual. Os Estados Unidos, a Europa e o Japão demandam grande quantidade de recursos naturais e, nos dois últimos casos, também demandam alimentos em níveis muito superiores aos que são capazes de produzir. Independentemente da importância que o acesso às matérias primas e alimentos do Novo Mundo teve para as economias desenvolvidas, o fato é que a América Latina orientou seu padrão de desenvolvimento para o abastecimento desses bens, sendo um exportador líquido deles. A contrapartida desse processo é que a região não alcançou níveis de bem-estar condizentes com os que poderiam ser obtidos a partir da disponibilidade de recursos naturais.

No longo processo de transformação do ecossistema natural e social, a América Latina tem sido descoberta e redescoberta várias vezes. Quando os colonizadores chegaram à América, este

aparente paraíso natural já era habitado por civilizações milenares que haviam transformado seu espaço, exterminando espécies, construindo sistemas agrícolas e cidades. As mudanças introduzidas pelos poderes coloniais transformaram a fauna e a flora mediante novas técnicas e lavouras, e também mediante a exploração extrativa mineral. No entanto, tais mudanças limitaram-se às zonas costeiras e a alguns enclaves no caso da mineração. As mudanças maiores foram produzidas na vida humana: a catástrofe demográfica foi a transformação mais importante, que se explica predominantemente pela introdução de novas doenças.

A partir das novas realidades surgidas após a Revolução Industrial e das novas demandas de matérias primas, persistiu a falácia de que a América (pode-se dizer agora América Latina) era, ainda no Século XIX, um continente virgem, naturalmente inexplorado. Como assinala Orihuela (2010), a etnografia eurocêntrica do Século XIX, ainda quando ocasionalmente olhasse com simpatia para a população indígena das Américas (a maior parte das vezes a partir de uma perspectiva racista), considerava-a como selvagens em estado natural, similar à natureza em que viviam. Em todo caso, a população nativa podia constituir um obstáculo para a apropriação da natureza por parte da civilização.

Durante a etapa do desenvolvimento primário-exportador, o espaço geográfico foi transformado ainda mais pela expansão das lavouras de exportação, pelo desmatamento de amplas áreas, pela construção de cidades, pelo desenvolvimento de ferrovias e caminhos, pela ampliação e diversificação das atividades de mineração, assim como pela exploração de novas regiões, até então pouco exploradas e menos atrativas para os assentamentos humanos, mas ricas em diferentes tipos de recursos naturais, como os nitratos, a borracha e o guano.

Durante o período da industrialização dirigida pelo Estado, e dos projetos de modernização que a acompanharam, as principais transformações do espaço vieram com a urbanização, a industrialização e a difusão da eletrificação como insumo-chave da indústria, a construção de estradas e a forte expansão da fronteira agrícola. Nesse período também ocorreu, na maior parte dos países, a transição energética, isto é, o aumento e a generalização do uso dos combustíveis fósseis, transição que nos países de maior desenvolvimento relativo tinha se iniciado na fase anterior.

Em seu conjunto, durante a primeira metade do século XX observa-se um incremento importante (embora desigual entre os distintos países) do consumo de combustíveis fósseis, um fenômeno que se intensifica na segunda metade do século. Essa tendência crescente no longo prazo foi acompanhada, no entanto, por grandes flutuações que refletem o comportamento de fatores de oferta e demanda. A magnitude dos impactos desses fatores deveu-se às conjunturas internacionais e dependeu das características dos produtores e importadores de energia. Com relação a estes últimos, as guerras mundiais representaram momentos de restrição muito importantes ao abastecimento. Em ambos os grupos, a Grande Depressão teve um impacto negativo sobre a atividade econômica e o consumo doméstico, o que se manifestou na queda da demanda energética.

Como particularidade da transição energética da América Latina deve-se assinalar que a substituição de carvão pelo petróleo ocorreu muito precocemente (no tempo e com relação ao nível do PIB alcançado), embora esse processo tenha sido marcado por muitas oscilações (em comparação com os países industrializados) e ritmos diferentes nos distintos países da região (Folchi y Rubio 2006).

As últimas décadas testemunharam uma forte expansão da indústria extrativa mineral. Ao mesmo tempo, o persistente processo de urbanização tem começado a refletir-se em uma excessiva aglomeração e contaminação ambiental. Por sua vez, a continuada expansão da agricultura comercial gerou o uso crescente de fertilizantes e uma redução das áreas de florestas, nem sempre bem administrada. De toda forma, as cidades ocupam apenas 3% do território e são as transformações agrárias as que mais têm afetado o meio ambiente. As estimativas disponíveis sugerem que apenas entre 55% e 70% das florestas originais da região ainda estão conservadas. O ritmo do desmatamento tem sido alto: embora o Brasil seja o país que sofreu os maiores níveis de desmatamento em termos de área, a taxa de desmatamento tem sido mais alta na América Central e no Caribe. Apesar disso, e até mesmo em termos estritamente da agricultura, a América Latina apresenta níveis de transformação do ambiente natural abaixo da média mundial e as taxas de desmatamento têm se reduzido (Solbrig, 2006).

Enquanto persistirem os atuais padrões de desenvolvimento em nível mundial e de especialização produtiva na região, a América Latina enfrentará uma pressão crescente sobre seus recursos naturais, mesmo que as possibilidades de exploração extensiva desses recursos aproximem-se de seus limites. Ao mesmo tempo, o conjunto do ecossistema apresenta sérios problemas, o que necessariamente deverá conduzir a grandes esforços científicos, econômicos e sociais no sentido de modificar os padrões de desenvolvimento. Esses esforços terão consequências difíceis de antecipar em termos da demanda de recursos naturais e das próprias formas de explorar, produzir e reproduzir esses recursos. Esta será uma importante oportunidade para transformar os padrões de desenvolvimento latino-americanos e suas estruturas produtivas e explorar novas trajetórias que combinem o aproveitamento de seus recursos com a incorporação do conhecimento em todas as etapas da atividade econômica.

Do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento humano

Tem havido uma crescente insatisfação com o uso do PIB per capita para medir o desenvolvimento e o nível de vida dos países. O PIB per capita seria uma medida dos recursos dos quais dispomos para produzir diferentes condições de vida para a população, mas não uma boa maneira de avaliar as capacidades humanas para construí-las (Sen, 1993).

Por este motivo, ao longo das últimas décadas tem sido cada vez mais frequente o uso do Índice de Desenvolvimento Humano. Em sua versão mais difundida e simples, este índice é composto, com pesos idênticos, pelo PIB per capita, pela expectativa de vida ao nascer e pelos níveis educacionais da população (analfabetismo e cobertura educacional).

Apresentamos aqui algumas alternativas de construção de um Índice Histórico de Desenvolvimento Humano (IHDH).¹¹ Relativamente às estimativas anteriores, a estimativa aqui apresentada, baseada em Bértola, Hernández e Seniscalchi (2010), apresenta atualizações de alguns indicadores

¹¹ A primeira tentativa de construir um IHDH para a América Latina foi a de Astorga e FitzGerald, publicado como Apêndice em Thorp (1998) e revisado em Astorga, Berges e FitzGerald (2005). Posteriormente, Prados de la Escosura (2006) apresentou uma construção diferente desse índice e Bértola, et al. (2010) introduziram mudanças adicionais em sua construção, aplicadas aos países do Cone Sul, e estimaram a desigualdade em sua distribuição em dois casos.

do PIB per capita e da expectativa de vida ao nascer, mas a maior novidade é a utilização de uma série relativa à média de anos de educação da população dos diferentes países da América Latina (Morrison e Murtin, 2009), que permite superar amplamente as dificuldades apresentadas ao combinar-se analfabetismo e cobertura educacional.¹²

A educação e o capital humano

Devemos distinguir entre o conceito de *educação*, entendida como parte do desenvolvimento humano e da apropriação de capacidades, e o de *capital humano*, entendido como um componente da função de produção e determinante da competitividade de uma economia. No primeiro caso, uma população mais educada é um fim em si mesmo, uma vez que permite ampliar as capacidades do indivíduo, em um sentido amplo do termo, e sua participação na vida social. No segundo caso, é um mero instrumento de outro objetivo.

A América Latina apresenta um cenário contraditório com relação à educação. Por um lado, realizou importantes esforços que resultaram em melhorias substantivas em seu nível educacional. Por outro lado, e em uma perspectiva comparada, os esforços parecem haver sido tardios e insuficientes e a América Latina ficou em clara desvantagem frente a outras regiões.

Por volta do ano 2000, a América Latina alcançou uma média de 7,1 anos de educação, enquanto o grupo dos quatro países que dominaram o cenário mundial nos últimos dois séculos (Alemanha, França, Reino Unido e Estados Unidos) chegou, em média, a 12,5. O nível educacional no ano 2000 corresponde a 59% do registrado nos países desenvolvidos citados (Tabela 1.9). Isso mostra claramente o atraso latino-americano em termos absolutos. No entanto, se observamos o desempenho ao longo do século XX, vemos que a América realizou importantes avanços. De fato, talvez ainda maior do que o atraso atual seja aquele observado no começo do século XX, quando a média de anos de escolaridade era apenas de 1,5 anos, correspondendo a somente 24% do nível dos países desenvolvidos.

A construção de índices de desempenho relativo é objeto de muitas discussões e debates. Com relação à expectativa de vida, e como veremos mais adiante, sustentou-se que a função que melhor representa os avanços é uma curva convexa, ou seja, que se deve levar em conta que cada vez é mais difícil obter um ano adicional na expectativa de vida da população, uma vez que nos estaríamos aproximando de limites fisiológicos. Da mesma maneira, pode-se dizer que no plano educacional é cada vez mais difícil adicionar anos de ensino, visto que —entre outros fatores— a população na idade adulta deve trabalhar e gerar meios de subsistência para que outros possam dedicar-se a estudar e não a produzir. Então, poder-se-ia também argumentar que a função de educação deve ser convexa, ou seja, que cada ano médio de educação requer um desempenho marginalmente maior. Se este fosse o caso, o desempenho relativo da América Latina em relação aos países desenvolvidos seria muito mais deficiente. Como indicado na Tabela 1.9, o desempenho educacional seria equivalente a somente 40% daquele alcançado pelos países desenvolvidos.

Mesmo no caso dos países latino-americanos de melhor desempenho educacional, os níveis no início do século eram muito baixos: Argentina, 1,8 e Uruguai, 2,4 anos de educação média em

¹² Para uma discussão, ver Bértola, Hernández e Seniscalchi (2010).

TABELA 1.9. ÍNDICES HISTÓRICOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
	AL 7	AL 7	AL 12	AL 12	AL 16	AL 16	Países centrais					AL/Centrais						
	PIB/c	logPIB/c	EVN	EVN (conv)	EDU	EDU (conv)	PIB/c	logPIB/c	EVN	EVN (conv)	EDU	EDU (conv)	PIB/c	logPIB/c	EVN	EVN (conv)	EDU	EDU (conv)
1870	0,02	0,33			0,07	0,03	0,06	0,52			0,29	0,12	28,7	63,5			24,2	21,3
1880					0,08	0,03	0,06	0,55			0,32	0,14	30,0	30,0			23,8	20,5
1890	0,02	0,38			0,09	0,03	0,07	0,57			0,36	0,16	30,3	67,2			23,5	19,8
1900	0,03	0,40	0,14	0,04	0,09	0,04	0,09	0,60	0,41	0,13	0,40	0,18	28,6	67,0	33,8	28,3	23,8	19,7
1910	0,03	0,45	0,18	0,05	0,11	0,04	0,10	0,62	0,48	0,16	0,43	0,20	34,5	72,6	37,8	30,5	24,6	19,9
1920	0,04	0,46	0,23	0,06	0,12	0,05	0,11	0,63	0,55	0,19	0,46	0,22	34,0	72,5	42,1	33,0	26,3	21,0
1930	0,04	0,48	0,26	0,07	0,14	0,05	0,13	0,66	0,61	0,22	0,49	0,24	32,1	72,4	43,4	32,8	28,8	22,7
1940	0,05	0,49	0,32	0,09	0,16	0,06	0,15	0,69	0,64	0,24	0,51	0,26	29,9	71,7	50,1	38,0	32,1	25,0
1950	0,06	0,53	0,43	0,14	0,19	0,08	0,18	0,72	0,74	0,32	0,54	0,28	32,5	74,5	59,0	42,7	35,9	27,7
1960	0,07	0,57	0,57	0,20	0,22	0,09	0,24	0,76	0,77	0,36	0,58	0,31	30,9	74,8	73,9	57,1	38,9	29,6
1970	0,10	0,61	0,63	0,24	0,28	0,12	0,33	0,81	0,79	0,37	0,65	0,38	29,8	75,5	79,9	64,0	43,2	31,4
1980	0,14	0,67	0,70	0,29	0,33	0,14	0,41	0,85	0,83	0,43	0,71	0,44	33,9	79,0	84,2	67,7	46,2	32,2
1990	0,13	0,66	0,75	0,33	0,41	0,19	0,51	0,89	0,86	0,47	0,75	0,51	25,4	74,5	87,4	71,0	54,3	37,6
2000	0,15	0,68	0,78	0,36	0,46	0,22	0,62	0,92	0,89	0,52	0,78	0,55	24,0	74,4	87,8	69,2	58,6	40,2

Referências:

AL7= Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Uruguai, Venezuela

AL12= AL7+ Bolívia, Costa Rica, Cuba, Guatemala e Paraguai

AL16= Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela

PIB/c= Índice do PIB per capita, calculado como: $IPIB/c\ tk = (PIB/c\ tk - 100)/(40000 - 100)$, onde PIB/c tk é o PIB per capita no ano t do país k.

logPIB/c= Índice do PIB per capita com transformação logarítmica, calculada como: $logIPIB/c\ tk = (\log PIB/c\ tk - \log 100)/(\log 40000 - \log 100)$, onde logPIB/c tk é o logaritmo do PIB per capita no ano t do país k.

EDU= Índice de Educação (medido como anos médios de educação), calculado como: $IEd\ tk = Ed\ tk / 16$, onde Ed tk são os anos médios de educação no ano t do país k.

EDU(conv)= Índice de Educação (medido como anos médios de educação) aplicando uma função convexa de resultados, calculada como: $IEdconv\ tk = (\log 16 - \log(16 - Ed\ tk))/(\log 16)$, onde Ed tk são os anos médios de educação no ano t do país k.

EVN= Índice de Expectativa de vida ao nascer, calculado como: $IEVN\ tk = (EVN\ tk - 20)/(85 - 20)$, onde EVN tk é a Expectativa de Vida ao Nascer no ano t do país k.

EEVN(conv)= Índice de Expectativa de vida ao nascer aplicando uma função convexa de resultados, calculado como: $IEEdconv\ tk = (\log(85 - 20) - \log(85 - Ed\ tk))/(\log(85 - 20))$, onde EVN tk é a Expectativa de Vida ao Nascer no ano t do país k.

Fonte: Bértola, Hernández y Siniscalchi (2010).

1900, enquanto que o índice dos desenvolvidos era de 6,4. Outras regiões de nova colonização, como Austrália e Nova Zelândia, alcançaram níveis similares aos dos países centrais mencionados.

Para a mostra de 16 países para os quais se dispõe de informação, as desigualdades entre os países latino-americanos aumentam até 1940 e se reduzem posteriormente.

Estes dados confirmam que as décadas intermediárias do século XX foram aquelas em que se obteve a maior aproximação da América Latina aos níveis educacionais dos países desenvolvidos (Astorga, Bergés, FitzGerald, 2005; Prados de la Escosura, 2006), mas esse processo prosseguiu durante as duas décadas finais do século XX. As décadas finais do século XIX, por sua vez, são as únicas em que se observa um retrocesso educacional, mas o mais provável é que este atraso tenha sido gerado ao longo do século XIX.

Obviamente, estes níveis educacionais ocultam possíveis diferenças de qualidade, bem como de distribuição nas oportunidades educativas entre a população. Com relação ao primeiro desses problemas, Frankema (2009) mostra como a massificação do sistema educacional pode não ser acompanhada de uma melhora substantiva da qualidade, mas que pode até haver um dilema entre cobertura e qualidade. Seus dados mostram que efetivamente o desempenho latino-americano não seria tão bom se incluíssemos nele considerações de qualidade, levando em conta, por exemplo, a reprovação escolar. O evidente atraso identificado nesta área no começo da década de 1960 tendeu também a ser corrigido desde então. Por outro lado, as recentes provas do sistema PISA parecem indicar tendências semelhantes: os países latino-americanos exibem desempenho claramente inferior ao dos países desenvolvidos. Hanushek y Woessmann (2009) mostram que os países latino-americanos ficaram abaixo da média nos testes internacionais de leitura, matemática e ciência realizados no início do século XXI.

Uma parte da explicação dessas tendências diz respeito simplesmente à associação entre educação e nível de desenvolvimento. Pode-se sustentar, neste sentido, que o nível educacional é uma variável dependente do nível de desenvolvimento; que a educação é uma das mudanças produzidas à medida que uma economia avança. A causalidade se daria, então, do crescimento econômico para os níveis educacionais. Deste ponto de vista, os níveis educacionais da América Latina corresponderiam ao seu nível de renda per capita.

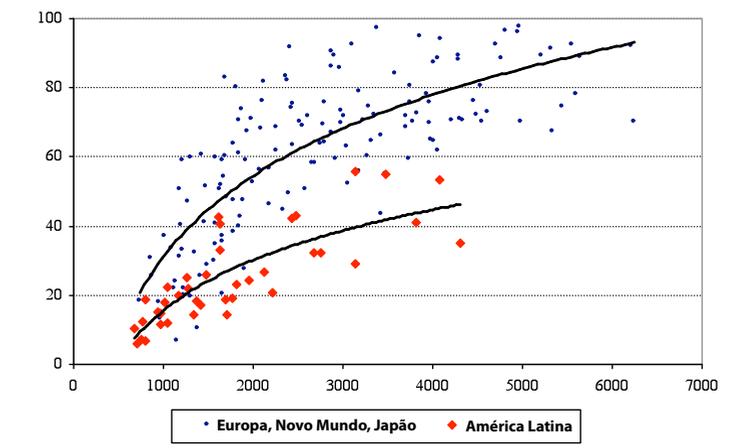
Este é um elemento importante da explicação. É pouco comum encontrar países de nível de PIB per capita muito baixo e níveis educacionais muito altos. Cuba é uma conhecida exceção, que, por outro lado, ilustra claramente a diferença entre o papel da educação como geradora de capacidades humanas e como capital humano. O fato de que a educação e outras necessidades sociais dependam do nível de desenvolvimento está por trás da ideia do paradoxo de Robin Hood: aqueles países que têm maiores necessidades de educação, saúde e outras coberturas sociais são os que dispõem de menos recursos para dedicar a essas atividades, enquanto que os países mais ricos são os que podem dedicar uma maior parte de suas rendas para construir seus Estados de bem-estar, mesmo quando, em termos relativos, são os que menos dele precisam. Além disso, esse fato confirma a ideia de que, ao contrário do que é muitas vezes sustentado, o maior gasto público em áreas sociais não debilita o crescimento, mas antes o potencializa (Lindert, 2004).

O Gráfico 1.6 nos mostra que isso é verdade, mas também que a América Latina distingue-se do resto do mundo no sentido de que, para cada nível de renda per capita, o nível educacional é menor do que em outras regiões. Em outras palavras: a América Latina demonstra ter um pior desempenho educacional e, ao mesmo tempo, parece obter maior desempenho econômico com menos educação.

As principais ideias utilizadas para explicar este fenômeno vinculam-se com as estruturas sociais e as relações de poder.

O sistema educacional estabelecido nos tempos coloniais baseou-se na ideia de preservar e legitimar a ordem social estabelecida. A educação era um método para “civilizar” a população nativa, para desarraigá-la costumes e crenças indígenas e doutrinar segundo a religião católica. A educação era realizada por diferentes ordens religiosas, fossem franciscanos ou dominicanos, e as escolas eram muito escassas. A educação superior destinava-se principalmente à elite europeia e aos filhos dos caciques, sendo oferecida quase exclusivamente em espanhol ou em português, se fosse o caso.

GRÁFICO 1.6. PIB PER CAPITA (X, DÓLARES DE 1990) E TAXAS DE COBERTURA DE EDUCAÇÃO PRIMÁRIA (IDADE 5-14), AMÉRICA LATINA E UMA SELEÇÃO DE PAÍSES EUROPEUS, DO NOVO MUNDO E JAPÃO, 1870-1930.



Fonte: Frankema (2009).

O moderno sistema educacional surge na América Latina vinculado a uma série de processos, entre os quais o mais importante é a criação dos Estados nacionais. Somou-se a isto o surgimento de novos partidos políticos, a emergência de grupos de industriais, a incorporação de imigrantes, que em conjunto promoveram importantes progressos na criação de sistemas educacionais públicos, gradual universalização da educação primária, diminuição das diferenças educacionais entre homens e mulheres, o que promoveu, por sua vez, a mobilidade social.

No entanto, e como assinalado por Reimers (2006), tais processos sempre estiveram marcados por uma contradição fundamental, entre aqueles que defendiam uma educação democrática e inclusiva e os que defendiam estruturas sociais hierárquicas e autoritárias, que são associadas a elevados níveis de exclusão social. O século XIX caracterizou-se pelas lutas políticas entre diferentes grupos de elites. Dois fatos marcam uma mudança de tendência em matéria educacional. O primeiro deles é o abandono paulatino da educação católica e a tendência à secularização da educação, devido à formação de grupos intelectuais vinculados aos movimentos de independência, que identificavam naquela formação um vínculo direto com a ordem social autoritária e com um dogma religioso que se colocava acima do indivíduo e da verdade. O segundo fato destacado é que este movimento viu como prioritário o acesso à educação primária e identificou isso como uma das responsabilidades que deveria ser assumida pelo Estado. A segunda metade do século XIX assistiu à criação de incipientes sistemas educacionais nacionais que estabeleceriam as bases das mudanças realizadas ao longo do século XX (Reimers, 2006; Meyer et al, 1992).

Ao longo do Século XX, sob diferentes ritmos em diferentes países, consolida-se o sistema nacional de educação pública iniciado no século anterior, tendo como resultado um incremento da centralização da educação em mãos do Estado, com um forte vínculo entre as escolas e o governo

local. Embora a discrepância entre as ideologias antes mencionadas tenha perdurado, os conservadores tenderam a aceitar o novo papel da educação e a massificação no seu acesso. No entanto, as diferenças continuavam existindo, transferidas agora para outros terrenos. Dois fatos devem ser destacados: em primeiro lugar, como já assinalado, o aumento na quantidade de matriculados no ensino primário não necessariamente foi acompanhado de uma melhora em sua qualidade; em segundo lugar, embora já não se discuta a universalização do ensino primário, a discussão ideológica, refere-se agora ao ensino secundário e terciário (Reimers 2006).

Como tratado por Reimers, o período de industrialização acelerada foi de mobilização para a expansão da educação, não só porque o capital humano foi identificado como fator chave no desenvolvimento econômico depois da Segunda Guerra Mundial, mas também pela noção de que o desenvolvimento podia ser planejado. Agências de desenvolvimento começaram a ter um peso importante no financiamento nacional e também na educação. O Banco Mundial e, posteriormente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financiaram neste contexto obras de infraestrutura, instalação de universidades, instituições de ensino técnico e secundário, assim como a massificação do ensino primário. Tais ações implicaram não apenas um aumento na matrícula em geral, mas também a expansão de uma metodologia comum de ensino mais voltada a tornar efetivo o crescimento econômico do que à formação integral do cidadão.

Como resultado do desempenho desigual das políticas educacionais na primeira metade do século XX, havia nos anos 1950 diferenças notáveis na capacidade de matricular de cada país. De acordo com Frankema (2009), quando nos concentramos no momento da transição rumo à massificação educacional, podemos a *grosso modo* distinguir três grupos de países latino-americanos. Nas últimas três décadas do século XIX a expansão da escola primária foi mais notável na Argentina, no Chile, na Costa Rica e no Uruguai, embora curiosamente a um ritmo mais lento do que o das colônias britânicas da Jamaica e de Trinidad e Tobago. Depois de alcançar a independência em relação à Colômbia em 1903, o Panamá juntou-se ao clube dos pioneiros. Durante os anos 1920 e 1930, o incremento das taxas brutas de matrícula começou a acelerar-se na Bolívia, na República Dominicana, no Equador, em El Salvador, no México, no Brasil, no Peru e na Venezuela. Alguns dos países mais pobres na região, como Guatemala, Honduras e Nicarágua, foram tipicamente retardatários, com a aceleração na expansão ocorrendo somente nas primeiras décadas do pós-guerra.

Esta classificação tripartite parece refletir algumas características importantes do legado histórico da América Latina. Os países mais precoces foram aqueles da periferia colonial, sendo o impacto das metrópoles ibéricas significativamente menor do que nas áreas centrais, como a Nova Espanha e o Peru. Esses países parecem ter sido: a) os mais urbanizados; b) os etnicamente mais homogêneos, incluindo segmentos majoritários de imigrantes europeus (Argentina, Uruguai) e c) sociedades rurais comparativamente menos desiguais (Argentina, Uruguai, Costa Rica). Os retardatários são tipicamente as sociedades rurais mais estratificadas e menos urbanizadas, caracterizadas por uma grande heterogeneidade étnica e uma relativamente pequena elite de descendentes europeus. A maioria dos países da América Latina está entre esses dois extremos e começou a investir em educação para as massas no começo do século vinte, especialmente durante as décadas de 1920 e 1930.

A maior expansão do ensino primário e secundário deu-se na esfera pública. Embora exista uma importante parcela de matrículas no ensino privado, esta não se converteu no setor de formação por

excelência. Essa situação é diferente no ensino secundário e mais ainda na universidade, onde, em geral, a frequência a centros educacionais privados é superior.

A taxa de matrícula no ensino secundário foi muito menor, o que se explica em parte pelo fato de que o aumento do número de alunos no ensino primário foi possível a partir de um conjunto de medidas que prejudicaram a qualidade de formação, com os consequentes índices de reprovação que retardaram o acesso aos níveis seguintes de ensino. Do mesmo modo, a ênfase na maior parte do século residiu na universalização da alfabetização e no ensino primário, deixando de lado os outros níveis, reduzindo com isso ao mínimo o acesso equitativo à educação em todos seus níveis.

A visão de Reimers associa-se com a posição dos enfoques neo-institucionalistas que, por sua vez, retomam, de maneira sistemática, antigas posições da tradição estruturalista latino-americana. A ideia básica então é a de que, apesar de todos os esforços republicanos para ampliar a difusão da educação, a América Latina não conseguiu atingir os níveis compatíveis com seu nível de desenvolvimento econômico, o que, por sua vez, pode vir a ser um limite para uma transformação econômica e social mais profunda.

As abordagens neo-institucionalistas sustentam que o atraso da América Latina relaciona-se com a concentração da riqueza e do poder político por parte das elites. Em relação à concentração do poder político, sustenta-se que, embora o investimento em educação seja expressivo e positivamente relacionado com a renda per capita ao longo do tempo e entre países, há muita variação que não pode ser explicada pelas diferenças na renda. A desigualdade de poder político, expressa pela percentagem da população com direito a voto, parece estar associada à menor alfabetização e à menor cobertura educacional (Engerman, Mariscal e Sokoloff, 2009; Lindert 2010).

Frankema (2009), como outros autores, buscou relacionar o desenvolvimento educacional e a concentração da propriedade da terra. A ideia básica é a de que os proprietários de terra não têm interesse em favorecer a educação da força de trabalho por medo de favorecer o desenvolvimento de suas capacidades e poder político, e por sua tendência maior a extrair trabalho não qualificado do que incrementar a produtividade mediante a educação.

Recentemente, Lindert (2010) estabeleceu o vínculo entre a concentração do poder político, a concentração da riqueza e os baixos níveis educacionais, tentando explicar as chamadas anomalias educacionais (países com maiores rendas e pior educação que outros) por meio da constituição do sistema tributário e da resistência dos segmentos de alta renda a pagarem impostos para financiar os custos da educação massiva.

Há outra linha interpretativa que é complementar a esta. Sem negar os mecanismos anteriores, a pergunta que pode ser feita é como é possível gerar um produto per capita elevado com uma população com baixos níveis educacionais, ou seja, com pequeno capital humano. Esse fato se relaciona com uma função de produção em que o fator abundante não é nem o trabalho, nem o capital humano, nem o capital físico, mas principalmente a dotação de recursos naturais. A tradicional trajetória latino-americana de exportação de bens primários com relativamente pouco valor agregado, mas capazes de gerar rendas, estaria na base de uma alta renda per capita em relação aos níveis de formação de capital humano, expresso por meio do nível educacional.

Esta característica, que poderia constituir um bom ponto de partida para um processo de desenvolvimento, pode, ao contrário, transformar-se em seu inibidor se aqueles que controlam os recursos naturais também conseguem controlar o poder político e se a orientação do padrão produtivo dá-se no sentido da extração de renda de recursos naturais e não da capacidade de inovação baseada no desenvolvimento do capital humano e na mudança estrutural na produção.

Este último raciocínio não implica qualquer causalidade simplista entre disponibilidades de recursos naturais e nível educacional, mas antes que esta relação sempre estará mediada pelo conjunto de relações sociais predominantes, em termos de poder econômico e político. Por exemplo, os países da fronteira meridional da América do Sul, embora tendo uma grande disponibilidade de recursos naturais em relação à sua população, conseguiram atrair imigrantes e atingir níveis salariais e de gasto social maiores do que outras regiões nas quais a dotação de recursos naturais per capita não era tão alta. Em casos em que a dotação de recursos naturais elevada combina-se com uma alta concentração da propriedade e com a existência de grandes contingentes populacionais com baixo nível educacional e reduzido poder político, em parte baseados na discriminação racial e cultural, o atraso educacional pode ser ainda maior.

A expectativa de vida ao nascer

As últimas dez gerações experimentaram uma evolução “tecnofísio”, que não foi vivida por numerosas gerações anteriores. Por evolução “tecnofísio” entenda-se a interação entre os avanços tecnológicos e as melhoras na fisiologia humana, um processo sinérgico no qual o resultado supera a soma das partes. Os enormes avanços na longevidade da população mundial, que levaram, por exemplo, o Reino Unido a mais que duplicar sua expectativa de vida entre 1750 e 1990, foram acompanhados de mudanças na estatura e no peso da população. Essa evolução “tecnofísio” pode somar-se a processos genéticos de seleção natural, mas nos últimos três séculos os aspectos não genéticos foram decisivos e particularmente importantes (Fogel, 2009).

Ao longo do Século XX a expectativa média de vida de 12 países da América Latina para os quais temos informação elevou-se de 29 para 71 anos (não temos informação para o começo do Século XX para alguns dos países com menor expectativa de vida, logo a média real é certamente menor).

O Século XIX parece ter sido de crescimento econômico sem significativas melhoras em tais indicadores para a maior parte da população mundial. Fogel observa que esses indicadores podem ser uma melhor aproximação do nível de vida do que as medidas baseadas na renda, uma vez que salários reais podem ocultar o componente de “suborno” ao qual se submetem os trabalhadores que aceitam trabalhar em condições em que são expostos a acidentes e a uma maior taxa de mortalidade. Assim, utilizando esses indicadores biomédicos como medida, o processo de industrialização na Inglaterra aparece claramente como um exemplo em que as desigualdades foram efetivamente aumentando, ainda que a distribuição da renda aparente tenha se mantido constante.

O Século XX parece ter sido o que concentrou a maior parte dos avanços: ao atingirem a maioria da população, diminuíram as desigualdades na expectativa de vida.

A redução das taxas de mortalidade que explica a maior longevidade vinculou-se principalmente a quatro processos: às reformas dos sistemas públicos de saneamento, aos avanços teórico-práticos da medicina, à melhora nos níveis de higiene pessoal e às maiores rendas e níveis de vida.

A construção do Índice de Expectativa de Vida ao Nascer (IEVN) também foi objeto de debate. Embora a expectativa de vida ao nascer tenha tido um grande crescimento, há quem sustente que existem certos limites biológicos dos quais nos vamos aproximando de maneira progressiva, tornando-se cada vez mais difícil aumentar um ano na média de vida da população. Por isso, em vez de construir uma escala linear do IEVN, é conveniente, como já observado, usar uma função convexa, que reflita essa crescente dificuldade de prolongar a vida. Desta maneira, os avanços nas idades mais altas pesarão mais que as melhorias alcançadas em relação a idades médias mais baixas (ver Prados de la Escosura, 2006).

A Tabela 1.9 mostra o índice construído a partir de uma EVN de 85 anos como limite máximo (valor 100 do índice). Os países desenvolvidos estariam com um nível de 89 enquanto que a América Latina (12) estaria com um nível de 78. Se adotássemos a visão menos otimista dos avanços na EVN, ambos os grupos de países estariam muito mais longe do máximo. No entanto, o que é mais importante é que, de acordo com o segundo critério, o indicador da América Latina não corresponderia a 88% do indicador dos países desenvolvidos, como mostrado na coluna 13, mas sim a 69%, como indicado na coluna 14, o que indicaria a distância em termos do esforço necessário para obter os resultados dos países desenvolvidos.

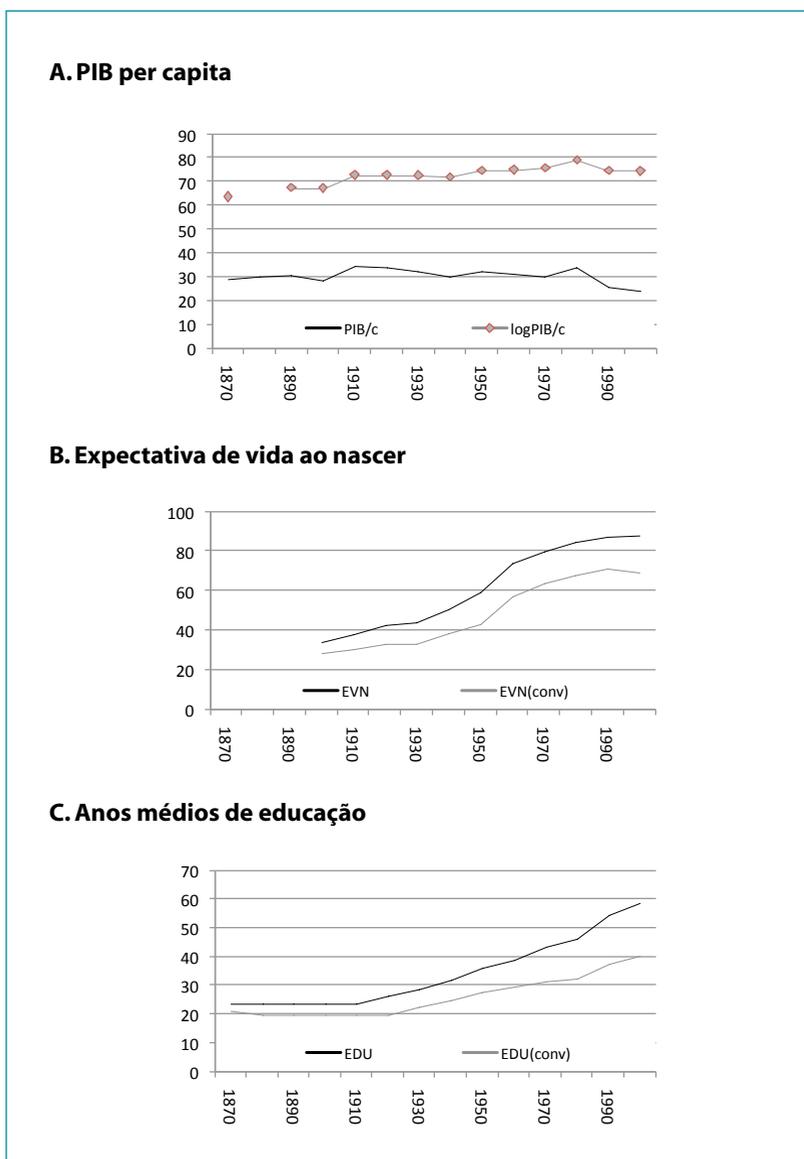
Independentemente de qual seja o índice utilizado, o Gráfico 1.7.B deixa claro que a América Latina alcançou suas principais conquistas relativas aos países desenvolvidos entre as décadas de 1930 e 1960, quando se verificou o maior avanço de suas políticas sociais. As últimas décadas do Século XX aparecem como marcadas por uma nítida estagnação, ou mesmo atraso relativo, especialmente quando se considera o resultado da utilização da função convexa.

Os Índices Históricos de Desenvolvimento Humano

Vimos que existem diferentes formas de construir o índice de cada um dos componentes do desenvolvimento humano. Combinando duas alternativas de cada indicador, podemos construir oito índices agregados alternativos. Para simplificar, no Gráfico 1.8 apresentamos três índices que refletem os dois casos extremos e um caso intermediário.

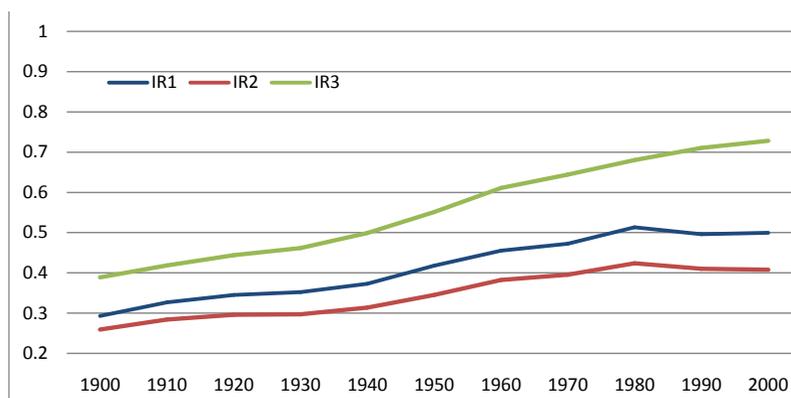
O IR3 é o que melhor reflete os valores e critérios utilizados pelas Nações Unidas, embora seja necessário notar que nossa informação sobre a educação é completamente diferente. Esse índice utiliza o logaritmo do PIB per capita e não transforma pela função convexa nem a educação nem a EVN. O resultado indica um processo de convergência contínuo da América Latina, embora até o ano 2000 a região ainda atingisse 73% do nível dos países desenvolvidos. Por outro lado, fica evidente que o processo de convergência foi significativo nas décadas intermediárias do Século XX, tornando-se mais lento entre 1960 e 1980 e, novamente, na década de 1990, apesar da superação das crises da dívida.

GRÁFICO 1.7. MOVIMENTOS RELATIVOS DOS COMPONENTES DO IDH HISTÓRICO: AMÉRICA LATINA-4 PAÍSES DESENVOLVIDOS.



Fonte: Tabela 1.9.

GRÁFICO 1.8. ÍNDICES HISTÓRICOS RELATIVOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1900-2000: AMÉRICA LATINA (7) E QUATRO PAÍSES DESENVOLVIDOS (ALEMANHA, FRANÇA, INGLATERRA E ESTADOS UNIDOS)



Índice Relativo 1: Média geométrica dos índices do PIB per capita, da Expectativa de Vida ao Nascer e da Educação (IPBIPC, IEVN, IE).

Índice Relativo 2: Média geométrica dos índices do PIB per capita e dos índices com função convexa da Expectativa de Vida ao Nascer e da Educação (IPBIPC, IEVN-con), IE-con).

Índice Relativo 3: Média geométrica dos índices do logaritmo do PIB per capita e dos índices de la Expectativa de Vida ao Nascer e da Educação (IlogPIBIPC, IEVN, IE).

Sobre os índices, ver Tabela 1.9

Fonte: Com base em Bértola, Hernández e Siniscalchi (2010).

Se, pelo contrário, utilizamos o IR2, que evita transformar o PIB per capita mas que transforma tanto o índice educacional quanto o da EVN pela função convexa – isto é, assumindo que se torna cada vez mais difícil obter melhorias nos indicadores – constata-se outra vez que os principais avanços relativos são registrados nas décadas entre 1930 e 1960, que depois prosseguem a um ritmo mais lento e que o processo de convergência é interrompido a partir da década de 1980. Neste caso, o IDH latino-americano estagna em níveis relativos um pouco superiores a 40% do registrado nos países desenvolvidos. O IR1, que não passa por nenhuma transformação dos valores originais, exibe uma tendência similar ao IR4, embora os valores relativos cheguem a pouco mais de 50% do observado nos países desenvolvidos.

Certamente nenhum desses índices reflete integralmente a realidade. Eles refletem diferentes aspectos, diferentes possibilidades, sendo inclusive influenciados pelo que pensamos que pode chegar a ocorrer no futuro, como no caso da EVN. O conjunto deles nos dá uma visão matizada do complexo processo de desenvolvimento sócio-econômico latino-americano: um grande atraso inicial seguido por um avanço positivo nas décadas intermediárias do século XX (com atrasos variáveis em distintos países) e tendências à estagnação nas últimas décadas do século.

Desigualdade

Sabe-se que a América Latina é o continente com maiores níveis de desigualdade de renda do mundo, motivo pelo qual os estudos sobre a desigualdade ganharam muito terreno nas discussões mais recentes. As perguntas mais importantes dizem respeito ao grau em que a desigualdade contribui para explicar o atraso relativo da região e em que essa característica constitui um resultado de seu particular modo de desenvolvimento.

Depois da Segunda Guerra Mundial, a tradição de investigação liderada por Simon Kuznets concentrou-se no estudo do impacto do crescimento econômico e da mudança estrutural sobre a desigualdade. Embora as produtividades setoriais relativas tenham tido um papel preponderante em sua análise, também foram muito importantes fatores não estritamente econômicos, como as mudanças demográficas, sociais e políticas vinculadas à industrialização e ao desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar.

A economia convencional tem discutido principalmente a desigualdade do ponto de vista da distribuição da renda. Vendo o crescimento como um processo de alocação de recursos, a ideia central é estudar os movimentos de preços gerados em processos de integração e desintegração dos mercados. O vínculo entre globalização e desigualdade despertou muito interesse, que se concentrou no impacto da dotação inicial de fatores, ou seja, na abundância relativa de terra, capital e mão-de-obra (O'Rourke e Williamson, 2006).

Embora esta tradição se mantenha viva, a área teoricamente mais dinâmica tem sido a que estuda o impacto da desigualdade sobre o crescimento de longo prazo. A economia convencional encontrou na acumulação de capital humano o principal canal pelo qual a desigualdade afeta a taxa de crescimento: quanto mais igualitária é uma sociedade, maior será a taxa de formação de capital humano e maior o crescimento. Outros canais por meio dos quais a desigualdade influencia negativamente o crescimento seriam a desigualdade no acesso a recursos financeiros e a instabilidade social e política.

A discussão teórica tem se deslocado cada vez mais no sentido de identificar quais as instituições promovem a desigualdade, do ponto de vista tanto da distribuição da renda e da riqueza quanto do poder político (North, Wallis e Weingast 2009; Acemoglu e Robinson 2004). Neste caso, as forças de mercado e a alocação de recursos possuem um papel secundário.

O conceito do desenvolvimento humano também ocupou seu espaço neste debate sobre a desigualdade. Para compreender a dinâmica do desenvolvimento econômico e social, não somente a distribuição da renda e da riqueza é importante, mas também a distribuição das capacidades humanas.

A maior parte da investigação desenvolvida sobre e na América Latina nas décadas de 1950 a 1970 (no segundo caso, na literatura estruturalista em particular) convergia em seu destaque à importância dos elementos oligárquicos do desenvolvimento latino-americano. Eles expressavam-se por meio de uma forte concentração do poder político, da riqueza e da renda por parte das elites, proprietárias de terras e capital e que controlavam as relações de trabalho e o comércio. Enquanto a Independência trouxe consigo a ruptura da ordem política, o caos, a desordem, e a dificuldade do Estado para garantir os direitos de propriedade e a segurança, o que agora chamamos de primeira

globalização trouxe a consolidação do poder político do Estado e a forte concentração da riqueza, acompanhadas de maior defesa dos direitos de propriedade das elites. Ao mesmo tempo, as relações trabalhistas transformavam-se, mas se mantendo fortemente subordinadas aos interesses das elites, até mesmo reproduzindo velhas e novas formas de compulsão extraeconômica típicas de formas pré-capitalistas de organização do trabalho. Desta maneira, o problema não foi apenas a consolidação de uma alta concentração da propriedade da terra, por si só elevada para os padrões internacionais (Frankema, 2009, capítulo 3), mas também a manutenção de diversas formas de subordinação do trabalho que limitavam de fato a livre mobilidade da mão-de-obra. Os países dependentes da imigração europeia foram a grande exceção a esta última tendência.

Estas novas características tinham, no entanto, raízes no passado: a herança colonial. As novas relações ocorreram em diferentes cenários, frutos da interação de influentes acontecimentos internacionais, representados pela Revolução Industrial, pela independência dos Estados Unidos, pela Revolução Francesa e pelos resultados das guerras napoleônicas, que contextualizaram o processo de reformas liberais na América Latina. No entanto, esses processos de reformas liberais difundiram-se em ambientes variados, resultantes, como vimos, da combinação da expansão em áreas centrais da época colonial, da expansão dos cultivos tropicais com fortes contingentes de mão-de-obra escrava, e da expansão para zonas de fronteira baseadas na imigração europeia (Cardoso e Pérez Brignoli, 1978).

As teorias neo-institucionalistas recuperaram essa antiga tradição de investigação (embora geralmente ignorando as contribuições da antiga literatura estruturalista latino-americana), argumentando que as instituições instaladas pelos poderes coloniais imediatamente depois da colonização foram as responsáveis por um equilíbrio de longo prazo de alta desigualdade política e econômica, baixa formação de capital humano e lento crescimento econômico. Apesar da ênfase de diferentes autores ter variado sobre o papel das heranças políticas e culturais (North, Summerhill e Weingast, 2000), das características da dotação de recursos naturais e da densidade populacional (Engerman e Sokoloff, 1997, 2000 e 2003), do equilíbrio sócio-político de forças (Acemoglu, Johnson e Robinson, 2003; Robinson, 2006), essas abordagens coincidem no papel determinante atribuído às estruturas coloniais iniciais. Esses trabalhos tiveram, por outro lado, um forte impacto não somente no mundo acadêmico, mas também em importantes organizações internacionais (veja-se, por exemplo, de Ferranti et al, 2003).

Estes pontos de vista estiveram recentemente sujeitos a importantes questionamentos. Segundo Coatsworth (2008), as raízes do atraso latino-americano têm de ser buscadas no período que vai de 1770 a 1870, quando as economias latino-americanas perderam a oportunidade de conectar-se com a Revolução Industrial e realizar a sua própria transformação. O fortalecimento das elites locais não teria ocorrido na época colonial, mas somente ao final do século XIX, sendo que esse fortalecimento é que teria tornado possível o crescimento, contrariamente ao sustentado pelos neo-institucionalistas. Neste sentido, a concentração do poder econômico não foi um fator adverso, mas sim favorável ao desenvolvimento.

Diferentemente das tradições anteriores, as abordagens neo-institucionalistas deslocaram toda a explicação do desenvolvimento e da desigualdade para as condições locais, abandonando quase por completo o estudo de como essas desigualdades reproduziram-se no plano internacional e afetaram as desigualdades nacionais. Por sua vez, a ênfase nas instituições coloniais gerou certa perda de interesse no estudo de como as instituições foram se transformando em interação

com processos de mudança nacionais e internacionais, o mais importante dos quais é, sem dúvida, a revolução industrial e os sucessivos impulsos de crescimento econômico, mudança tecnológica, transformação estrutural e social (Bértola, no prelo).

Parece existir amplo consenso de que a desigualdade aumentou na América Latina durante a primeira globalização, tanto entre os diferentes países latino-americanos, como no interior deles. Tal constatação não é contraditória com a existência de importantes desigualdades herdadas da colônia; ao contrário, apoiou-se nela. A existência, ao lado de um percentual de 20% de brancos, muitos deles com amplos privilégios, de cerca de 25% de população escrava, de uma ampla população mestiça submetida a múltiplas formas de discriminação, de uma população indígena sujeita a diversas formas de trabalho dependente, além da força dos poderes coloniais, parecem constituir um cenário de importantes desigualdades, tanto econômicas como de direitos civis, dois aspectos que tendem a reforçar-se mutuamente.

Por outro lado, como veremos no Capítulo 3, o aumento da desigualdade durante a primeira globalização esteve longe de ser um processo limitado ao impacto das forças do mercado. Em sua maior parte, tratou-se de um processo de redistribuição da riqueza e de transformações institucionais que consolidou uma estrutura particular da propriedade, da riqueza e do poder político. Longe então de ser um fenômeno puramente econômico, visto como um ajuste diante de um novo equilíbrio posterior à revolução dos transportes, trata-se de um processo fortemente associado à dinâmica herdada da colônia, mas que interagiu com novas forças econômicas, sociais e políticas.

A industrialização dirigida pelo Estado teve resultados diversos em termos de equidade em diferentes países. Naqueles que desenvolveram diferentes formas de Estado de Bem-Estar, o período caracterizou-se por uma redução da desigualdade. Este é o caso de países como a Argentina, o Chile e o Uruguai. Em outros países com mercados internos muito grandes e com um mercado de trabalho acentuadamente segmentado, com altas porcentagens de população descendente de escravos ou com uma ampla população camponesa mestiça e indígena, o processo de industrialização assumiu características concentradoras, e mesmo dentro dos setores assalariados produziu-se uma crescente polarização. O Brasil pode constituir o protótipo dessas experiências. Em outros países, esses processos operaram até uma época em que o processo de industrialização já estava bem avançado, mas em algum momento deram lugar a uma melhoria distributiva, particularmente à medida que se reduziam os excedentes de mão-de-obra rural e eram sentidos os efeitos do desenvolvimento do sistema educacional. O México e a Colômbia podem representar exemplos importantes dessa situação. No longo prazo, um efeito importante da industrialização e da urbanização que a acompanhou, apoiadas por processos de reforma agrária de alcances muito diversos, foi debilitar e inclusive eliminar antigas formas servis de trabalho típicas das zonas rurais.

Finalmente, há amplo consenso e detalhada informação acerca de como as reformas de mercado de fins do Século XX conduziram a um aumento significativo da desigualdade, associada a processos de desregulação, destruição de capacidades do Estado e processos de desindustrialização. No Cone Sul, as ditaduras militares tiveram um papel significativo nas fases iniciais do processo de reforma, que foram acompanhadas por uma repressão sistemática às diferentes formas de organização popular, resultando em reduções substantivas dos salários reais. De forma mais ampla, no entanto, as crises econômicas tiveram um forte impacto distributivo e a reestruturação produtiva orientou a demanda de mão-de-obra em favor de maiores qualificações, com efeitos adversos sobre a distribuição da renda. Na primeira década do século XXI, no entanto, o sinal das

tendências distributivas mudou de novo na direção da redução da desigualdade, cujas causas são, porém, objeto de debate, mas sobre o que incidiram pelo menos dois tipos de políticas de maneira mais ampla: o efeito cumulativo da melhoria na distribuição das oportunidades educacionais e o desenho de um sistema de assistência oficial capaz de atender até os setores mais pobres.

Comparando-se as sociedades latino-americanas de hoje com as da época da Independência, não há dúvida de que a distribuição da riqueza continua sendo muito desigual, apoiada agora mais no capital do que na terra, e que a distribuição da renda possivelmente é pior do que naquela época. No entanto, depois de uma deterioração inicial, as oportunidades de acesso à educação e à saúde começaram a melhorar e, especialmente, desapareceu a escravidão e desapareceram quase inteiramente as formas mais servis de trabalho então típicas das zonas rurais. Esses últimos processos devem ser considerados como um avanço nada desprezível em matéria de equidade, embora suas implicações em termos de desigualdade de acesso a uma cidadania plena continuem sendo sentidas até nossos dias.

Capítulo 2.

A HISTÓRIA ECONÔMICA DAS NOVAS REPÚBLICAS INDEPENDENTES, 1810-1870

Independência, reformas liberais e revoluções industriais

A independência das repúblicas latino-americanas fez parte de um complexo processo internacional, no qual se destacaram uma revolução nos processos industriais, que afetou fortemente o comércio mundial, a independência das treze colônias norte-americanas, a Revolução Francesa e as guerras napoleônicas.

Do ponto de vista econômico e tecnológico, o grande fato novo na segunda metade do Século XVIII foi a Revolução Industrial na Inglaterra, que pouco a pouco se estenderia para outros países europeus. A Revolução Industrial não foi um evento localizado, mas antes uma transformação radical na forma de funcionamento das economias capitalistas. A partir de então, essas economias vão experimentar mudanças tecnológicas frequentes, com sucessivos paradigmas tecnoeconômicos e ondas de difusão internacional, com grande impacto não apenas no surgimento de novos produtos e processos, mas também sobre os transportes e a infraestrutura. Esses últimos vão produzir, por sua vez, uma revolução no comércio internacional.

Durante os anos discutidos neste capítulo, o profundo processo de mudança tecnológica pode ser resumido em três paradigmas diferentes. Por um lado, a mecanização baseada no uso do ferro, no uso da energia hidráulica e na construção de canais foram as tecnologias da Revolução Industrial que sustentaram a expansão de finais do Século XVIII. Essa expansão propiciou o surgimento de outras inovações que somente viriam a cristalizar-se ao redor de 1830, com a utilização em grande escala da máquina a vapor, o desenvolvimento do transporte ferroviário e a utilização da máquina-ferramenta. Por outro lado, no final desse período emerge um novo paradigma cuja consolidação ocorrerá no começo da década de 1870. Tal paradigma fundamenta-se no uso do aço para o transporte e na engenharia pesada, assim como na utilização da eletricidade como uma forma revolucionária de energia facilmente transmissível.

Esse processo de aceleração da mudança tecnológica, do qual as potências coloniais ibéricas participaram de forma apenas marginal, abriu novas possibilidades de comércio internacional e constituiu o que Lynch (1992) chamou de “a segunda conquista” e o início da gestação de um novo pacto “colonial”. Entre 1750 e 1870, a relação entre a América Latina e a economia mundial foi reformulada em termos do que Cardoso e Pérez Brignoli (1979) denominaram de “transição para o capitalismo periférico”, um capitalismo desprovido da dinâmica industrial e tecnológica das economias centrais.

Do ponto de vista político, esse processo esteve primeiramente determinado pelas reformas borbônicas e pombalinas, no final do Século XVIII, quando as monarquias ibéricas tentaram revitalizar seus vínculos com a economia colonial, com o intuito de ampliar e diversificar as oportu-

nidades derivadas da expansão da economia internacional. Tais reformas tinham como objetivo extrair a maior quantidade possível de rendas do sistema colonial, revertendo o processo anterior de relativa autarquia de grande parte da economia ibero-americana. Desta maneira, ainda que não tenham sido alteradas as relações básicas do sistema, foi possível dar origem a um processo de revitalização econômica, crescimento e integração das colônias à economia mundial. Esse processo permitiu que as elites locais vislumbrassem as possibilidades abertas pelas mudanças tecnológicas, produtivas e comerciais antes mencionadas. No entanto, a dinamização tardia da economia colonial manteve as características extrativas dos períodos anteriores e reforçou, ao mesmo tempo, o monopólio da metrópole. Embora o monopólio não fosse algo novo, ele foi aplicado com um zelo crescente, o que afetou de maneira significativa as regiões mais periféricas, que já estavam comercializando com outras potências europeias, fora do alcance do controle metropolitano.

Posteriormente, o processo decisivo foi a independência das novas repúblicas e a dolorosa, lenta e complexa construção dos Estados nacionais. A independência das treze colônias da América do Norte constituiu um antecedente fundamental, que haveria de determinar fortemente o contexto da independência latino-americana. No entanto, é crescente o consenso entre os historiadores de que a gestação da independência não teria acontecido, naquele momento e daquela maneira, não fosse pela derrota da Espanha frente aos franceses, e pelos conflitos entre a Inglaterra e a França, que geraram um grande vazio de poder na América Hispânica – além do processo muito especial de independência no Brasil, fruto do exílio do Imperador de Portugal.

Do ponto de vista das relações sociais, este período é caracterizado por três transições, cada uma das quais foi predominante (embora não exclusiva ou excludente) nos três grupos de países que mencionamos no capítulo 1. Esses processos foram: 1) reformas liberais, que consistiram na expropriação de terras da Igreja, na privatização de parte importante das terras públicas e na distribuição das terras das comunidades indígenas como propriedade privada; 2) a abolição da escravatura; 3) a expansão das áreas de fronteira.

Neste capítulo discutiremos o desempenho das economias latino-americanas nas décadas que se seguiram à independência, tentando vincular esse desempenho tanto com os processos políticos e institucionais, quanto com as oportunidades comerciais e tecnológicas do período.

A herança colonial e as lutas da Independência

A herança colonial

Autores como Coatsworth (1998: 22-27) insistem que a América Latina teria perdido durante o Século XVIII a vantagem que possuía com relação às colônias norte-americanas. Tanto o Brasil como o México sofreram certa estagnação nesse século. E mesmo Cuba, a região mais rica da América Latina, perdeu suas vantagens por volta de 1830.

As regiões com maior desenvolvimento econômico ao fim do período colonial foram aquelas que produziam bens de alta relação valor/peso (em particular metais preciosos), como o México e o Peru, mas que estavam em uma área de produtividade muito baixa. Em outras zonas

coloniais, o maior desenvolvimento concentrou-se nas regiões próximas da costa e das vias de navegação, o que facilitava as exportações e favorecia a produção, apesar de haver relativamente pouca oferta e altos custos da mão-de-obra, como na Argentina e em Cuba. O Brasil, por sua vez, alcançou um importante desenvolvimento em regiões com acesso ao mar e mão-de-obra escrava.

Mas a explicação do declínio relativo da América Latina ao qual se refere Coatsworth não se encontra nos recursos naturais, nem na disponibilidade de mão-de-obra, mas antes no tecido institucional. Embora a disponibilidade de recursos possa ter sido importante, não é ela que explica o sucesso ou o atraso. As regiões mais ricas eram as que tinham menor população.

Os desestímulos resultavam dos altos custos impostos à atividade empresarial e aos riscos que ela enfrentava. Três aspectos foram particularmente negativos: o risco político devido à imprevisibilidade na tomada de decisões; os altos custos associados à ineficiência dos direitos de propriedade, à carga tributária e aos regimes regulatórios; e a ausência de investimentos em bens públicos, recursos humanos e infraestrutura. O caráter arbitrário dos regimes coloniais, o poder discricionário das autoridades, a persistência da escravatura e do sistema de castas, mantinham viva a ameaça de revoltas e desordens.

Os custos nas colônias espanholas eram significativamente mais altos do que nas britânicas, em parte devido às normas ibéricas, à falta de direitos de propriedade bem definidos e a sistemas judiciais ineficientes e até corruptos. Por sua vez, o mercado de terras não estava bem desenvolvido e predominavam formas arcaicas de propriedade, como a propriedade corporativa da igreja, dos municípios e das comunidades indígenas, bem como as restrições que as normas sobre herança impunham aos indivíduos para venderem suas terras. Por outro lado, o sistema tributário colonial baseava-se em pesadas regulamentações, monopólios e licenças de comércio.

Em troca de tudo isso os poderes locais ofereciam poucos bens públicos. Não investiam em educação nem em serviços sociais, que na prática ficavam nas mãos da Igreja, nem realizavam investimentos em infraestrutura, que ficou por conta das corporações comerciais, os Consulados de Comércio.

Com relação à desigualdade como herança colonial, Coatsworth (1998) apresenta importantes argumentos que abrem um campo muito fértil de pesquisa. A herança colonial demonstra haver um claro atraso relativo da América Latina com relação ao Atlântico Norte (Europa e Estados Unidos), em termos da elevada desigualdade em direitos civis e capital humano. No entanto, Coatsworth sustenta que a América Latina não parece ter sido mais desigual que o mundo desenvolvido quanto à distribuição da riqueza e da renda até o final do século XIX (Coatsworth, 1998:39). É importante destacar que o autor não sustenta que a desigualdade fosse baixa, mas sim que ela não era um traço distintivo da região, como o seria nos últimos 150 anos.

Do ponto de vista do desenvolvimento produtivo, o monopólio comercial obrigava as colônias a venderem somente para as metrópoles, e apenas aqueles bens que não concorriam com elas. O déficit comercial era pago com transferências de metais preciosos, que se somavam às transferências líquidas das regiões mais ricas para a metrópole. Esse esquema estava sujeito às acentuadas flutuações da economia de mineração. Por sua vez, o relativo atraso produtivo das

metrópoles levou-as a assumir crescentemente um papel de intermediação entre a América Latina e as nações que estavam se industrializando na Europa, reduzindo a acumulação nas metrópoles e abrindo caminho ao comércio ilegal entre as colônias e as demais potências. As reformas bourbônicas e pombalinas tentaram reverter essa situação, por um lado melhorando o sistema administrativo e diversificando os produtos de exportação das colônias, por outro lado ampliando o comércio intercolonial mediante uma espécie de união aduaneira.

Parece existir certo consenso de que essas medidas tiveram em geral um impacto positivo sobre a economia e o comércio latino-americano, razão pela qual essas colônias alcançaram, no final do período colonial, uma posição de destaque em relação a outras colônias e zonas não desenvolvidas do mundo. Mas também, como já foi apontado, as zonas mais periféricas percebiam que as possibilidades que se abriam no comércio internacional eram muito mais amplas do que aquelas que o comércio colonial permitia aproveitar.

As reformas da segunda metade do século XVIII não mudaram as características do sistema. Como argumenta Sánchez Santiró (2009: 35-36), com base no estudo do caso mexicano – a principal fonte de rendas coloniais para a Espanha –, as reformas consistiam em uma modernização conservadora, visto que o monopólio “foi combatido por meio da multiplicação do privilégio corporativo, o que permitiu uma incipiente liberalização dos mercados nos marcos do antigo regime colonial novo-hispano”. Em outras palavras, mais do que uma mudança do sistema, as reformas promoveram a expansão e multiplicação territorial, em diferentes escalas, do mesmo sistema, integrando novos atores, diversificando produtos e regiões e estatizando instâncias antes submetidas à gestão corporativa. Como resultado, além de dinamizar uma atividade econômica que já vinha crescendo, as reformas fortaleceram a capacidade extrativa da Coroa. Ao iniciar-se o ciclo das guerras europeias, essa maior capacidade de extrair recursos das colônias transformou-se em voracidade fiscal para sustentar a guerra, o que subordinou toda a política colonial.

As lutas da independência

O ciclo da Independência estendeu-se por um período de aproximadamente 16 anos, de 1808 até a Batalha de Ayacucho em 1824. As guerras associadas a esse processo, tanto as guerras civis iniciais como as entre os exércitos libertadores e os exércitos espanhóis de reconquista, enviados depois de concluída com sucesso a luta contra a ocupação francesa, deixaram como saldo uma grande destruição de recursos humanos e materiais. Em termos humanos, aproximadamente 800.000 vidas foram perdidas em um continente de pouco menos de 20 milhões de habitantes (Tabelas 2.5. e 2.1., respectivamente). Em termos materiais, podem ser notados: o gado utilizado para abastecer e alimentar os exércitos, as minas abandonadas e inundadas, o sistema tributário a serviço da guerra, as elites tomando partido de um ou outro grupo, vendo assim ser destruída parte de sua riqueza nessas lutas, e a desorganização do sistema escravista, em parte como consequência das promessas de libertação aos escravos que se alistassem nas guerras, oferecidas por ambos os grupos em conflito.

No entanto, no próprio desenrolar da guerra encontram-se já importantes elementos de diferenciação, que não por acaso reforçam algumas das características mencionadas na tipologia do capítulo 1. A resistência imperial foi maior, e menor a radicalização independentista e

republicana das elites, nos centros da economia colonial – onde se concentrava a maior parte da população indígena e que estavam dominados pelo eixo produtivo da *hacienda* e da mineração de exportação –, bem como nas zonas de predomínio escravista, ou seja, nas regiões onde a presença político-administrativa do Império era mais evidente e onde as elites coloniais, predominantemente comerciais, sentiam-se mais ameaçadas por amplos setores social e racialmente discriminados. Nesses territórios, a luta pela independência avançou muito mais lentamente, com contradições mais pronunciadas e com custos sociais e econômicos muito maiores no longo prazo. Por outro lado, nas regiões mais periféricas da estrutura colonial, o processo da independência foi mais rápido e simples. Assim foi que o Rio da Prata transformou-se em uma base sólida para a revolução, a partir da qual San Martín lançaria sua campanha em direção ao Chile e ao Alto Peru. Contrariamente, no Norte da América do Sul, Bolívar não teve uma base fixa de apoio, enquanto que no México as forças libertadoras sucumbiram cedo à resistência interna das forças leais à Coroa. Uma vez restaurada a dinastia na Espanha, o processo nas Américas deixou de ter as características de uma confrontação civil doméstica entre realistas e independentistas, para transformar-se em um enfrentamento entre as forças nacionais (“criollas”) e os exércitos de reconquista. Em 1815, somente o Rio da Prata estava ao lado da Revolução, enquanto que o resto do continente ainda teria de enfrentar um longo e doloroso processo, que no plano militar apenas acabaria em Ayacucho, em 1824.

Como resultado, aprofundaram-se as diferenças no desenvolvimento econômico que estavam sendo gestadas desde as reformas borbônicas e pombalinas. Quando o ciclo de lutas da independência foi encerrado, as regiões antes periféricas já haviam iniciado seus processos de recuperação econômica.

O desempenho das novas repúblicas

As visões em disputa

Até relativamente pouco tempo atrás, digamos, até uma década, a visão predominante sobre o desenvolvimento da América Latina nas décadas posteriores à independência das novas repúblicas era a de que se tratava de um período decepcionante de estagnação. Em anos recentes têm surgido novas perspectivas que contestam aquela visão e que sugerem um panorama com mais matizes, e com um desempenho que, em termos comparativos internacionais, não seria tão negativo.

Em todo caso, no que parece haver consenso, este é o período mais desconhecido da história econômica destas repúblicas. Os motivos podem ser variados. Em parte, isso resulta da fragilidade das fontes de informação, dada a própria fragilidade institucional dos novos Estados emergentes. Esta fragilidade institucional, por sua vez, é considerada uma das principais explicações para o fraco desempenho econômico da região, por aqueles que defendem a hipótese da estagnação. Por outro lado, aqueles que defendem a hipótese revisionista entendem que a própria visão dominante contribuiu, com seu diagnóstico, para desestimular a pesquisa ao sugerir que poucos fatos interessantes e dignos de atenção ocorreram neste período em termos da história econômica, em comparação com os atrativos que obviamente apresenta a história política, militar e institucional.

A falta de interesse no período explicaria, por sua vez, porque a visão predominante foi preservada durante tanto tempo.

A visão dominante é muito associada ao clássico e influente livro de Halperin Donghi, *Historia Contemporânea de América Latina*, publicado pela primeira vez em 1969 e posteriormente re-editado e reimpresso em muitas oportunidades, tendo sido traduzido para vários idiomas. Halperin intitulou o terceiro capítulo de seu livro como “A Longa Espera: 1825-1850”.

A imagem que Halperin nos apresenta é uma em que as tendências negativas predominaram nas décadas seguintes à Independência e até meados do século: “Assim, a economia mostra uma América Hispânica contida... (ela) aparece então presa em um novo equilíbrio, talvez mais decididamente estático que o colonial” (Halperin, 2008 [1969]: 152).

“No econômico, a partir de uma perspectiva geral hispano-americana, ocorre uma estagnação que parece insuperável: em quase toda parte os níveis de comércio internacional de 1850 não ultrapassam em muito aos de 1810; esse indicador, particularmente sensível às mudanças induzidas pelos contatos com o resto do mundo, diz quase tudo (Halperin, 2008 [1969]: 159).

Outro trabalho que tem dado continuidade a esta linha interpretativa é o também já clássico livro de Bulmer-Thomas, *La Historia Económica de América Latina desde La Independencia* (1994). Segundo esse autor:

“A independência ofereceu duas grandes vantagens: o livre comércio e o acesso aos mercados internacionais e de capital, que a longo prazo criaram oportunidades para o avanço econômico – mas também produziu uma série de desvantagens que, no curto prazo, na maioria das repúblicas, superaram os benefícios. Onde foi possível minimizar os custos graças a fronteiras relativamente seguras, um governo estável e rendas fiscais saudáveis (como no Chile), as primeiras décadas da independência foram bem-sucedidas; onde os custos foram exacerbados por conflitos territoriais, instabilidade política e crise fiscal (como no México), não se pôde reverter a crise econômica das primeiras duas décadas do século.” (Bulmer-Thomas, 1994: 43-44).

De fato, Bulmer-Thomas sustenta que o Chile foi o único país que obteve um crescimento do PIB per capita próximo do 1,5% ao ano alcançado pelos Estados Unidos.

Provavelmente, o trabalho que mais tem despertado polêmica é o de Bates, Coatsworth e Williamson (2007) que, sob o título provocador de “décadas perdidas”, analisa o meio século de estagnação vivido pela economia da América Latina após a independência, e o compara com o decepcionante desempenho econômico exibido pelas ex-colônias africanas no meio século que se seguiu à sua própria independência, em meados do século XX. A mensagem esperançosa desses autores é a de que, assim como a América Latina conseguiu um bom desempenho a partir de 1870, superada a crise institucional pós-independência, também a África teria condições hoje de empreender um desenvolvimento similar.

“Na América Latina e na África pós-coloniais, os altos níveis de violência, a instabilidade política, a balcanização econômica e as políticas anticomerciais, todos esses fatores sabotaram o crescimento econômico e reduziram a capacidade do Estado para aquém dos níveis já reduzidos que caracterizaram os regimes coloniais (...) As décadas posteriores à independência foram de dramático

atraso para a América Latina, havendo uma relação causal entre conflito, violência e instabilidade, por um lado, e baixo crescimento, por outro." (tradução própria a partir de Bates, Coatsworth e Williamson, 2007: 925-926).

A reação diante da visão pessimista é resumida na introdução do livro *América Latina y España 1800-1850*, editado por Lopis e Marichal (2009):

"As contribuições deste livro reforçam duas ideias que vêm ganhando terreno nos últimos anos: 1) no período 1820-1870, o atraso econômico por parte da América Latina foi algo menor do que as visões clássicas têm enfatizado, visto que as taxas de crescimento econômico do PIB por habitante nesses países foram moderadas, embora não insignificantes; e 2) a importância dos contrastes econômicos em escala nacional e também regional aconselha que abandonemos esta imagem excessivamente uniforme que com frequência se utiliza para caracterizar o desempenho econômico latino-americano no século dezenove" (Llopis e Marichal, 2009:12).

A segunda afirmação parece pouco apropriada. As obras citadas de Halperin e Bulmer-Thomas são bastante precisas ao relatar uma grande variedade de respostas em diferentes regiões. A ideia de estagnação é uma ideia geral, que reconhece a existência de diferentes trajetórias, dependendo da duração das guerras de independência (mais extensas nas zonas mais centrais da sociedade colonial do que nas sociedades periféricas), das dificuldades de construção de um novo Estado e de uma série muito complexa de fatores. A visão dominante não deveria ser acusada de ser uniforme e sem matizes.

Uma das novas contribuições é a de Gelman, que compara o desenvolvimento peruano e o argentino, e inclusive entre o litoral argentino e o interior, mais vinculado à economia mineira e aos antigos mercados internos coloniais. A mensagem de Gelman é a de que, diferentemente da ênfase nos aspectos institucionais para explicar o atraso, os resultados econômicos apresentam muitos contrastes, sendo que tais contrastes não possuem relação apenas com as instituições e as dificuldades de criação do Estado nacional, mas também com a chamada "loteria dos produtos básicos" e a geografia. Claramente, o bom desempenho do litoral atlântico é explicado pelos bens produzidos nessas áreas, que contavam com uma demanda dinâmica, fácil acesso à navegação e circuitos comerciais ativos (Gelman 2009). Outra contribuição recente de Gelman propõe uma hipótese um tanto particular, já que de fato nega a possibilidade de se identificar uma tendência comum latino-americana. A ênfase consiste em considerar que as características centrais das décadas posteriores à independência são a grande diversidade de situações e as fortes convergências e divergências, tanto entre países como entre regiões dentro dos países. Essas disparidades seriam muito mais significativas do que no final da época colonial e, inclusive, durante o período seguinte de inserção dinâmica na economia mundial, quando todos os países cresceram, ainda que em diferentes ritmos (Gelman, no prelo).

Sánchez Santiró (2009b) discute em particular o caso de México, apresentando duas grandes divergências com a literatura. Em primeiro lugar, o autor propõe uma cronologia em que as primeiras décadas da independência, até meados de 1850, caracterizam-se por um crescimento não desprezível, seguido de uma profunda crise vinculada a importantes desordens institucionais. Em segundo lugar, Santiró revaloriza o primeiro dos períodos analisados, vendo-o como um em que surgem muitos elementos novos, negando a caracterização de uma mera continuidade das trajetórias do período colonial tardio, argumentando que teriam ocorrido mudanças radicais na

estrutura produtiva, no peso relativo das distintas regiões e na estrutura dos circuitos comerciais (Sánchez Santiró, 2009: 66-67).

Provavelmente, o ataque mais frontal à idéia de fraco desempenho latino-americano após a independência é o de Prados de la Escosura (2009), que sustenta que, se em lugar dos Estados Unidos serem considerados como termo de comparação, fossem considerados outros Estados e regiões coloniais, com níveis de renda per capita similares aos da América Latina ao fim da era colonial, e com condições geográficas e dotação de recursos similares, o desempenho latino-americano não seria julgado fraco. A integração comercial à economia internacional produziu, por seu lado, benefícios líquidos positivos para a América Latina, deixando como saldo um crescimento que, embora desigualmente distribuído entre os diferentes países e regiões, e inferior ao crescimento dos Estados Unidos, foi similar ao crescimento da periferia europeia e superior ao da Ásia e da África. Portanto, não seria correto neste caso falar em décadas perdidas (Prados de la Escosura, 2009: 281).

Qual é a comparação relevante?

Um elemento importante que deve ser considerado são as expectativas que motivaram os processos de independência em relação ao potencial das economias latino-americanas. E isso se vincula aos resultados e limitações das reformas bourbônicas e pombalinas.

A América Latina havia demonstrado possuir riquezas naturais, populações e culturas pré-colombianas que indicavam que suas colônias tinham um estoque de riqueza maior do que o da América do Norte. Essa última era pouco habitada e dispunha de recursos naturais que não eram mais valiosos, sendo considerada de interesse marginal pelos europeus naquela época (Engerman e Sokoloff, 1997: 260).

Para os americanos descendentes de europeus, as potencialidades de desenvolvimento da América Latina eram muito significativas, ao mesmo tempo que eles concebiam os impérios espanhol e luso como uma grande barreira a seu próprio desenvolvimento. Embora a estrutura social colonial fosse complexa, as elites locais emergentes viam a Espanha e Portugal como países que tinham virado as costas ao Iluminismo, ao livre comércio e à Revolução Industrial.

Para a América Latina, portanto, a independência estava associada à ideia de progresso, republicanismo, existindo a oportunidade de vincular-se aos processos econômicos e políticos que vinham gerando um grande processo de desenvolvimento na Europa e um desenvolvimento incipiente na América do Norte.

Desta forma, quando se avalia o desenvolvimento das novas repúblicas latino-americanas, não se deve realizar comparações no vazio, ou em relação a outras nações mais pobres, mas antes com aquelas nações que se pretendia imitar, e em particular com as novas nações da América do Norte. De fato, parece mais adequado comparar a América Latina com os Estados Unidos da época do que com a África da segunda metade do Século XX.

População

Embora, como já notado, o desempenho econômico seja basicamente um processo de aumento da riqueza por habitante, é importante destacar que um resultado econômico não desprezível no século XIX foi o aumento da população. A dinâmica populacional é até certo ponto uma expressão do bem-estar econômico, uma vez que diz respeito à capacidade de um território atrair, alimentar e reproduzir uma maior quantidade de pessoas.

Do ponto de vista da população, a América Latina cresceu a um ritmo relativamente acelerado, de 1,3% ao ano entre 1820 e 1870, como mostra a Tabela 2.1. O crescimento parece ter sido maior entre 1820 e 1850 do que em 1850-1870, mas isso está dentro da margem de erro das estimativas existentes. De todo modo, ao comparar esse período com o seguinte, de 1870-1913, o desempenho parece inferior: a taxa de crescimento da população alcançaria 1,7% anual. Mais uma vez, esse crescimento populacional reflete diferenças muito nítidas. Retomando a tipologia que apresentamos no capítulo 1, podemos constatar dinâmicas demográficas claramente diferenciadas, que representam uma continuidade da tendência já observada durante as últimas décadas da era colonial. As regiões que foram o centro do império colonial espanhol depararam-se com uma dinâmica demográfica muito reduzida, com taxas de crescimento inferiores a 1% ao ano. As regiões tropicais e costeiras, orientadas fortemente para culturas de exportação, com emprego ainda significativo de mão de obra escrava nas duas economias que não eliminaram essa instituição até tardiamente no Século XIX (Brasil e Cuba), tiveram um ritmo de crescimento da população duas vezes maior do que o do primeiro grupo, embora Cuba e Venezuela registrassem uma tendência à desaceleração em 1850-70 com relação às três décadas anteriores. Todavia, foram as regiões de clima temperado e forte presença da imigração europeia que cresceram mais rapidamente, cerca de mais de duas vezes o ritmo de crescimento do primeiro grupo..

Como resultado desse processo, houve uma mudança não desprezível na distribuição demográfica da América Latina, com um declínio importante da participação relativa do primeiro grupo. Ainda assim, mais de 50% da população continuavam concentrados nessa região, o que pressiona fortemente o desempenho global para baixo. Vale a pena ressaltar a participação ainda muito pequena das regiões da nova colonização, inclusive em 1870. Isso é importante no momento de ponderar o impacto global dos desempenhos particulares.

Como insistimos antes, nossos grupos de países, embora ofereçam um marco analítico relevante em termos gerais, nem sempre mostram desempenhos totalmente coerentes no seu interior. No grupo das regiões de nova colonização, são a Argentina e o Uruguai que exibem um crescimento demográfico maior. No grupo do centro colonial, há também diferenças notáveis, mas a fragilidade das informações exige cautela na interpretação.

Mais ainda, tanto neste como em outros períodos, encontramos grandes diferenças regionais dentro de cada país. O litoral argentino possuía 36% da população em 1800, mas alcançou 48,8% em 1869; seu interior caiu de 52,0 para 40,8% (Gelman, 2009: 31, Tabela 2). Enquanto entre as décadas de 1820 e 1869 a população de Córdoba não chegou a triplicar, a de Buenos Aires quadruplicou. O maior crescimento foi observado em Entre Rios, embora seu impacto na população total fosse menor. Esse também foi o caso de Antioquia na Colômbia, cuja população se expande e migra para o sul do território. O México apresenta fortes diferenças regionais, com tendências à expansão no Norte e uma clara deterioração no Centro (Sánchez Santiró, 2009: Tabela 3, p. 78).

TABELA 2.1. POPULAÇÃO DE AMÉRICA LATINA, 1820-1870

	Milhões			Estrutura (%)			Crescimento anual (%)		
	1820	1850	1870	1820	1850	1870	1820-1850	1850-1870	1820-1870
Grupo 1									
Bolívia	1.100	1.374	1.495	5,7	4,8	4,1	0,74	0,42	0,62
Colômbia	1.206	2.065	2.392	6,2	7,2	6,5	1,81	0,74	1,38
Equador	500	816	1.013	2,6	2,8	2,8	1,65	1,09	1,42
El Salvador	248	366	492	1,3	1,3	1,3	1,31	1,49	1,38
Guatemala	595	850	1.080	3,1	3,0	2,9	1,20	1,20	1,20
Honduras	135	350	404	0,7	1,2	1,1	3,23	0,72	2,22
México	6.587	7.662	9.219	34,0	26,6	25,1	0,51	0,93	0,67
Nicarágua	186	300	337	1,0	1,0	0,9	1,61	0,58	1,20
Paraguai	143	350	384	0,7	1,2	1,0	3,03	0,46	2,00
Peru	1.317	2.001	2.606	6,8	7,0	7,1	1,40	1,33	1,37
Subtotal	12.017	16.134	19.422	62,1	56,1	53,0	0,99	0,93	0,96
Grupo 2									
Brasil	4.507	7.234	9.797	23,3	25,1	26,7	1,59	1,53	1,57
Costa Rica	63	101	137	0,3	0,4	0,4	1,59	1,54	1,57
Cuba	605	1.186	1.331	3,1	4,1	3,6	2,27	0,58	1,59
República Dominicana	89	146	242	0,5	0,5	0,7	1,66	2,56	2,02
Venezuela	718	1.324	1.653	3,7	4,6	4,5	2,06	1,12	1,68
Sub-total	5.982	9.991	13.160	30,9	34,7	35,9	1,72	1,39	1,59
Grupo 3									
Argentina	534	1.100	1.796	2,8	3,8	4,9	2,44	2,48	2,46
Chile	771	1.410	1.945	4,0	4,9	5,3	2,03	1,62	1,87
Uruguai	55	132	343	0,3	0,5	0,9	2,96	4,89	3,73
Subtotal	1.360	2.642	4.084	7,0	9,2	11,1	2,24	2,20	2,22
Total	19.359	28.767	36.666	100,0	100,0	100,0	1,33	1,22	1,29

Fonte: Maddison (2008) e tipologia de acordo com a Tabela 1.2.

A Tabela 2.2. mostra de forma eloquente as diferentes estruturas étnicas dos diversos grupos de países: uma elevada participação da população indígena e mestiça no grupo 1, de afro-descendentes no grupo 2 e de euro-americanos no grupo 3. Mais do que a própria estrutura étnica, o que importa são as implicações do ponto de vista das estruturas sociais. Na tabela pode-se observar também, apesar da escassez das informações disponíveis, como a densidade demográfica reflete adequadamente as características da região. Aquelas que estavam no centro do período colonial eram as mais densamente povoadas, enquanto que as diferenças entre as regiões dos Grupos 2 e 3 não parecem ser tão claras neste sentido.

TABELA 2.2. ESTRUTURA DA POPULAÇÃO EM TORNO DE 1800

	Ano	Índios	Mestiços	Negros e mulatos	Branços	Densidad ca 1800 (c) Pop/1000hab
Grupo 1						
Bolívia	1788	48	31	5	16	
Colômbia (d)	1778	20	16	39	26	
Equador (b)	fines S XVIII	65	7	1	27	
El Salvador						
Guatemala (b)	1804	58	38		5	
Honduras						
México (d)	1810	60	12	10	18	3050
Nicarágua						
Paraguai		31		11	58	
Peru (a)	1795	80		7	13	1016
Subtotal		52	21	12	23	2688
Grupo 2						
Brasil (a)	1798	8		61	31	384
Costa Rica (d)		20	55	16	9	
Cuba (a)	1792			51	49	2365
Panamá (d)		19		66	15	
República Dominicana (d)				66	34	
Venezuela (a)	1800-09	13		62	25	
Sub-total		15		54	27	537
Grupo 3						
Argentina (d)	1800	23	3	37	37	118
Chile (b)	1780	10	7	9	75	707
Uruguai (d)		23			77	
Subtotal		19		23	63	483
Total		38	13	26	27	

Fontes:

a: Engerman e Sokoloff (1997, Tabela 10.4)

b: Newsom (2003, Tabela 5.3)

c: Coatsworth (1998: Tabela 1.2)

d: Andrews (2004, Tabela 1.1., p. 41).

TABELA 2.3. EXPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES PER CAPITA DE AMÉRICA LATINA

	Exportações (milhões de dólares correntes)						
	1800	1830	1870		1800-1830	1830-70	1800-1870
GRUPO 1	19,2	22,7	59,6		0,6	2,4	1,6
Colômbia	3,6	3,1	7,6		-0,5	2,3	1,1
México	12,6	14,6	30,4		0,5	1,9	1,3
Peru	3,0	5,0	21,6		1,7	3,7	2,9
GRUPO 2	21,7	33,4	141,7		1,5	3,7	2,6
Brasil	15,5	15,8	75,7		0,1	4,0	2,3
Cuba	5,0	15,9	58,0		3,9	3,3	3,6
Venezuela	1,1	1,7	8,0			3,9	
GRUPO 3	4,2	11,8	68,5		3,5	4,5	4,1
Argentina	3,3	7,9	43,5		2,9	4,4	3,8
Chile	0,9	4,0	25,0		5,2	4,7	4,9
TOTAL	45,0	67,9	269,7		1,4	3,5	1,0
Pop. 8 países/ pop. total		83,4	83,8				
	Exportações per capita (milhares de dólares correntes)						
GRUPO 1	2,4	2,3	4,2		-0,1	1,5	0,8
Colômbia	3,8	2,1	3,2		1,5	1,0	-0,2
México	2,1	2,1	3,3		0,8	1,1	0,6
Peru	2,3	3,3	8,3		1,2	2,3	1,8
GRUPO 2	3,7	4,8	11,1		1	2,1	1,6
Brasil	4,8	3,0	7,7		-1,6	2,4	0,7
Cuba	18,4	21,0	43,6		0,4	1,8	1,2
Venezuela	1,9	2,0	4,8			2,3	
GRUPO 3	5,1	7,3	18,3		1,2	2,3	1,9
Argentina	10,0	11,6	24,2		0,5	1,9	1,3
Chile	1,6	4,2	12,8		3,2	2,8	3,0
TOTAL 8 países	3,9	3,7	8,8		-0,1	2,2	1,2

1800: Coastworth (1998: Tabelas 1.2 e 1.3), exceto para Colômbia, baseado em estimativas próprias. À Venezuela atribuiu-se sua mesma pequena participação de 1830 em 1800.

1830 e 1870: Tena e Federico (2010), exceto Cuba 1870 extraído de Bulmer-Thomas (1994) Apêndice Estatístico 1.

Assim, em termos gerais, são confirmadas as tendências populacionais que se insinuavam na etapa derradeira da era colonial, e que podem ser definidas como de forte expansão da economia Atlântica e do Caribe, especialmente nas regiões de clima mais temperado, em detrimento das zonas montanhosas e de mineração que foram o núcleo da economia colonial. Essas diferentes estruturas ilustram, também, a importância que os processos de reformas antes mencionados tiveram em cada um destes países, assim como a importância de aspectos geográficos e relacionados às tecnologias dos transportes, que serão discutidos mais à frente.

Exportações

A ausência ou fragilidade das estimativas do PIB para o período tem feito, como foi notado, com que as principais discussões sobre o desempenho da América Latina sejam baseadas em distintas avaliações sobre o desempenho exportador.

A Tabela 2.3. resume a informação disponível. Para saber qual foi o desempenho exportador com relação ao final do período colonial contamos somente com informações para sete países, aos quais se soma mais um país a partir de 1830. Felizmente, esse grupo é muito representativo do conjunto e de cada grupo, já que esses oito países representam 83% da população da América Latina.

Começemos constatando quais eram os níveis de exportação per capita. Ao longo de todo o período 1830-1870, o Grupo 1 é o que mostra níveis mais baixos, com uma distância substancial em relação aos outros dois grupos. O grupo 3 é o que sempre mostra os níveis mais elevados. O Grupo 2 está mais próximo do 3 do que do 1, mas isso se deve ao fato de que o Grupo 2 inclui Cuba, uma economia que desde 1800 registrava as maiores exportações por habitante. Cuba ainda era uma economia colonial que viveu um auge açucareiro excepcional a partir da segunda metade do século XVIII, como resultado direto da revolução haitiana de 1791 (Moreno Fraginals, 1978).

Entre 1800 e 1830, anos para os quais somente dispomos de informações para sete países¹³, o crescimento das exportações foi similar ao da população, um resultado certamente frustrante dadas as expectativas que existiam com relação ao livre comércio. Na verdade, o desempenho deveria ser ainda pior, já que os valores do Peru são afetados pelas exportações particularmente baixas registradas em torno de 1800, muito mais baixas do que nos anos anteriores e posteriores (Chocano, et al., 2010: Apêndice Quantitativo, Quadro III.1.1.). O Chile é a única economia que teve um crescimento significativo, e dado que a Argentina melhora marginalmente, o Grupo 1 exibe o melhor desempenho per capita. Apesar da modesta melhora cubana, e do problema já mencionado sobre o caso do Peru, os outros dois grupos apresentam ainda em 1830 níveis de exportações por habitante inferiores aos de 1800.

Em 1830-1870 constatamos que as exportações crescem a diferentes ritmos nos três grupos de países, em uma ordem coerente com o que se poderia esperar: menor crescimento no Grupo 1, maior no Grupo 3. Os grupos mostram-se muito homogêneos: todos os países do Grupo 3 crescem mais do que qualquer país do Grupo 2, e todos os do Grupo 2 crescem mais do que os do Grupo

¹³ Dado que a participação de Venezuela nas exportações era muito pequena em 1830, para manter a comparação ao longo de todo o período foi atribuída à Venezuela, em 1800, uma participação percentual no grupo similar à de 1830.

1. No entanto, como observado anteriormente, o crescimento demográfico também seguiu essa ordem. Deste modo, quando olhamos as exportações per capita, as diferenças entre os três grupos desaparecem quase por completo.

Avaliando com mais detalhe as séries dos diferentes países, é possível sugerir a hipótese de que o crescimento das exportações per capita acelerou-se em 1850-1870 com relação a 1830-1850, e que foi durante essa aceleração que houve um aumento nas diferenças entre os Grupos 2 e 3, por um lado, e o Grupo 1, por outro, que é aquele que mostra o menor dinamismo.

Devemos voltar a enfatizar que os grupos de países nem sempre exibem uniformidade. Em particular, o Grupo 1 é o mais heterogêneo no desempenho das exportações. A Colômbia, após sofrer declínio no primeiro período, recupera-se com força no segundo (Ocampo, 1984). O Peru, país cujas exportações mais crescem devido ao *boom* do guano (um dos casos mais claros de uma verdadeira “loteria de produtos básicos”; Hunt, 1985), desacelera no segundo período. O México não apenas desacelera, mas também exhibe taxas negativas a partir de 1850, o que representa um padrão quase oposto ao colombiano, na linha do sugerido por Sánchez Santiró (2009).

Em síntese, entre 1800 e 1870 o crescimento das exportações per capita foi moderado, de apenas 1,3% ao ano, apesar de todas as mudanças ocorridas na economia internacional e da conquista da soberania. Entre 1850 e 1870, superado o efeito negativo das guerras de independência, o ritmo de crescimento das exportações per capita elevou-se para uma taxa de 2,2% ao ano.

A pergunta que ainda deve ser respondida é se esse crescimento foi um bom resultado ou não. Para dar uma resposta a essa pergunta crucial é preciso ter uma idéia de qual a importância das exportações no conjunto da economia e como se comportou a produção para o mercado interno.

PIB e Produção para o Mercado Interno

É impossível discernir se o desempenho da América latina foi bom ou ruim considerando apenas as exportações. Em períodos mais recentes, como será visto no capítulo 5, a América Latina combinou momentos de excelente desempenho exportador com resultados fracos em termos de crescimento econômico geral.

Os dados que dispomos são frágeis e cobrem sete países, apresentados na Tabela 2.4. Tal como no caso das exportações, temos representados os países com maior população, motivo pelo qual os dados refletem bastante bem o conjunto da América Latina.

**TABELA 2.4. PIB (MERCADO INTERNO E EXPORTAÇÕES)
E PIB PER CAPITA DE PAÍSES LATINO-AMERICANOS 1820-1870
(DÓLARES GEARY-KHAMIS DE 1990)**

	Valores				Crescimento 1820-1870			População	Crescimento per capita			Ex/PIB	
	PIB		PIB per capita		PBI	Expo	Merc. Int.		PBI	Expo	Merc. Int.		
	1820	1870	1820	1870									
GRUPO 1	5601	7646	719	658	0,6	1,9	0,6	0,8	-0,2	1,1	-0,2	4,0	6,7
Colômbia	849	1740	607	676	1,4	2,3	1,4	1,4	0,1	0,9	0,0	8,0	11,2
México	4752	5906	733	651	0,4	1,9	0,4	0,7	-0,2	1,2	-0,3	3,3	5,8
GRUPO 2	3383	9023	580	706	2,0	3,7	1,8	1,6	0,4	2,1	0,2	12,4	24,0
Brasil	2743	6935	597	694	1,9	4,0	1,7	1,6	0,3	2,4	0,2	8,8	20,1
Cuba	406	1418	671	1065	2,5	3,3	2,3	1,6	0,9	1,7	0,7	37,6	50,5
Venezuela	234	670	327	406	2,1	3,9	2,0	1,7	0,4	2,2	0,3	10,9	21,7
GRUPO 3	1085	5227	832	1397	3,2	4,5	3,1	2,1	1,1	2,4	1,0	10,9	17,9
Argentina	540	2673	1012	1468	3,2	4,4	3,1	2,5	0,8	1,9	0,7	12,2	18,8
Chile	545	2554	710	1320	3,1	4,7	3,0	1,9	1,3	2,8	1,2	9,6	17,5
Total	10069	21895	675	795	1,6	3,5	1,5	1,3	0,3	2,2	0,2	7,6	16,0

PIB e PIB per capita: Tabelas AE.1 e AE.2

Para obter o crescimento voltado ao mercado interno como um resíduo supõe-se que as exportações contêm 70% de valor agregado.

Exportações/PIB: Argentina, Coatsworth (1998: Tabela 1.3, p. 31); Venezuela, Baptista, A. (1999: pp 68 e 70); demais países, Prados de la Escosura (2009, Tabela 4).

O resultado agregado parece apontar para um fraco desempenho: o PIB per capita cresce a um ritmo de 0,4% ao ano. Esse percentual contrasta com o crescimento de 2,2% das exportações. Com base em diversos dados sobre coeficientes de comércio exterior, obtemos como resíduo que a produção para o mercado interno por habitante cresceu 0,3% por ano. Deve-se lembrar, ainda, que o ponto de partida é o início de 1820, ainda no final e às vezes em pleno desenvolvimento das guerras de independência. Nas Tabelas 1.1. e 1.3. observa-se que, dependendo do indicador utilizado, o hiato entre a América Latina e o Ocidente aumentou entre 0,86 e 1,69 vezes o PIB por habitante da América Latina.

Há importantes diferenças no PIB per capita dos diferentes grupos de países, de forma similar, porém não idêntica, às diferenças entre exportações per capita. O Grupo 3 também mostra um desempenho superior em termos de crescimento do mercado interno. No entanto, por volta de 1820 o Grupo 1 não é o pior em termos de PIB per capita, mas sim as economias tropicais predominantemente escravistas.¹⁴

¹⁴ É verdade que as estimações disponíveis do PIB per capita da Venezuela parecem baixas demais. Mas também é verdade que as economias similares de Cuba e do Brasil mostram níveis de renda mais baixos que o México e a Colômbia.

No final desses cinquenta anos ocorrem mudanças muito claras. As economias mais ricas são as que mais crescem inclusive em termos per capita, apesar de registrarem o maior crescimento da população. Neste sentido, delineia-se uma importante diferença em relação às exportações, dado que quando as exportações são corrigidas pela população, os três grupos se nivelam. Em 1870, o PIB per capita do Grupo 3 era mais do que duas vezes o do Grupo 1; a diferença era de apenas 16% em 1820. Uma mudança importante é que as economias tropicais cresceram mais rapidamente do que as economias do Grupo 1, o que fez com que esse último grupo ficasse no último lugar, embora próximo do Grupo 2.

O crescimento residual apoiado no mercado interno reflete muito bem essas diferenças: enquanto as economias do Grupo 1 mostram-se praticamente estagnadas e as do Grupo 2 apresentam um crescimento muito baixo, as do Grupo 3 exibem um desempenho similar às economias do “Ocidente”.

Os indicadores nos mostram algumas relações muito interessantes entre coeficiente de abertura, exportações por habitante e níveis de renda por habitante. O caso das economias escravistas tropicais chama a atenção: essas economias tinham os maiores coeficientes de abertura, mas não possuíam PIB per capita nem exportações per capita maiores do que os do Grupo 3, o que demonstra o reduzido tamanho de seu mercado interno, isto é, o baixo nível de vida de seus habitantes. O fato de que as exportações realizadas por um pequeno setor da economia pesassem muito no PIB total revela a existência de economias acentuadamente dualistas, nas quais os amplos setores que produziam para o mercado interno eram caracterizados por produtividade e renda muito pequenas. Da mesma forma, embora exibissem em 1820 coeficientes de abertura e níveis de exportação per capita muito superiores aos do Grupo 1, isso não se refletia em maiores níveis de renda per capita. Após cinquenta anos de maior crescimento do produto e das exportações, nos quais as diferenças no relacionamento externo se aprofundaram em relação Grupo 1, os níveis de renda da população são levemente superiores aos do Grupo 1. Esses resultados podem ser utilizados como uma indicação da desigualdade nessas economias, sugerindo que as sociedades escravocratas foram as mais desiguais no terreno econômico, além de também ocuparem essa posição, obviamente, no plano dos direitos civis. Já em 1870, no entanto, uma dessas economias, a Venezuela, tinha concluído seu processo de abolição da escravatura.

Lamentavelmente, não podemos extrair diferenças mais sutis entre as distintas etapas nesses cinquenta anos. Deixando de lado o caso argentino, para o qual não há pontos intermediários, os outros seis casos parecem ter se caracterizado por dois padrões diferentes: México e Venezuela exibiram um melhor desempenho até aproximadamente 1850, e depois uma clara deterioração no caso do México e estagnação no caso da Venezuela. Contrariamente, Brasil, Chile e Cuba, e de maneira mais moderada Colômbia, aceleraram o crescimento a partir de meados do século.

Para o caso argentino, Gelman e Santilli (2010) nos mostram como o resultado agregado resulta de desenvolvimentos regionais muito diferenciados. Até o fim da era colonial, tanto Córdoba, articulada com a economia de Potosí, quanto Buenos Aires, com um desenvolvimento incipiente baseado na criação de gado, apresentaram bom e relativamente similar desempenho demográfico e econômico. Contudo, durante as primeiras décadas posteriores à independência, ambas as regiões percorreriam caminhos muito diferentes. Córdoba sofreu o impacto da queda da economia mineira de Potosí sobre suas exportações de mulas. Por sua vez, a produção têxtil de lã enfrentou a crescente concorrência das manufaturas importadas. Ainda que ainda existisse uma fronteira

aberta que poderia ter favorecido a expansão da pecuária, a resistência da população nativa impôs limites geográficos a tal expansão. Córdoba registrou um crescimento econômico muito mais lento, procurando reorientar sua economia para a exportação de lã e couros sem a intermediação de Buenos Aires, o que implicava custos comerciais substantivos. De sua parte, Buenos Aires teve uma significativa expansão da superfície de criação de gado, que alcançou uma densidade muito maior do que em Córdoba, capitalizando assim os campos, que além disso eram acessíveis a preços muito baixos. A superfície de terra ocupada em Buenos Aires triplicou entre 1830 e 1833. Entre 1810 e 1865 o estoque bovino passou de 1 milhão para 6 milhões de cabeças, ao que se somou o surgimento da pecuária ovina, com 38 milhões. Fazendo uma equivalência de cinco ovinos por um bovino, teríamos um crescimento do estoque de gado de 4,5% anuais durante 55 anos.

Por outro lado, a província de Entre Rios mostra claramente o forte impacto que as guerras de independência e as guerras civis tiveram sobre a produção. Entre Rios era uma província que possuía, no final do período colonial, um estoque de gado maior do que o de Buenos Aires, mas que foi em boa medida destruído pelos conflitos políticos. Será apenas a partir de 1830 que Entre Rios inicia uma fase de rápido crescimento, mas sem chegar a recuperar, em relação a Buenos Aires, a liderança anterior. Um exemplo oposto é o caso das províncias de Salta e Jujuy. Ainda que as estatísticas sejam escassas, as exportações de 1830 parecem não ter superado em 25% as exportações do período colonial tardio. Essas economias, que estavam fortemente ligadas à economia de Potosí exportando principalmente gado, tentaram abrir caminho também para Buenos Aires, mas sem poder dar saída por essa via a mais do que 30% de sua produção, que era uma parte insignificante das exportações que escoavam pelo porto de Buenos Aires. Vale a pena lembrar que essas duas economias, que exibiram um desempenho tão frágil, respondiam ainda em 1869 por 40% da população argentina, o que sem dúvida afetou negativamente o desempenho agregado.

As grandes diferenças entre essas províncias também podem ser notadas mediante suas contribuições às receitas fiscais. A província de Buenos Aires respondia por 82% da arrecadação total, que somados ao Litoral chegavam a 93%. Isso implica que os outros 40% da população respondiam por magros 7% da arrecadação fiscal. A arrecadação per capita em Buenos Aires era seis vezes superior à da província seguinte, Entre Rios, e mais de 25 vezes superior à de Jujuy.

Enquanto os termos de troca melhoraram via queda dos preços dos manufaturados, o comércio exportador e importador floresceu, alimentando assim certa expansão fiscal baseada principalmente na arrecadação aduaneira. Quando tratamos da população, foi mencionado o crescimento do litoral de 36 para 49% do total. Mesmo dentro do litoral, as diferenças com relação a Buenos Aires foram nítidas. Por exemplo, as exportações per capita de couro de Buenos Aires eram quase duas vezes maiores do que as da segunda província exportadora, Entre Rios, e quase cinco vezes maiores do que as do terceiro centro exportador, Santa Fé.

O Peru é um bom exemplo do ocorrido nas zonas centrais da economia colonial. Embora ainda não se disponha de séries de produto, sabe-se que a economia peruana possuía um grande núcleo econômico vinculado à mineração de prata e, por outro lado, uma vastíssima economia camponesa, com expressivos segmentos de subsistência e pequena produção para o mercado. Lembremos que em 1820 a população do Peru era mais do que duas vezes e meia maior do que a população da Argentina, e somada à da Bolívia, chegava a ser cinco vezes maior do que a população argentina. O Peru é um dos exemplos em que as elites locais mantiveram-se fieis à Co-

roa, onde as lutas de independência foram cruéis e onde os governos independentes adotaram represálias políticas contra os realistas e as elites locais que os apoiavam. O fato de que a produção de prata total do primeiro lustro dos anos 1820 não tenha conseguido superar a produção anual de 1800, ou de 1810, pode ser explicado pela guerra. A recuperação estendeu-se até o início de 1840, quando a produção atingiu 88% do nível de 1800. Mas logo a produção retrocedeu. Em todo o período entre 1830 e 1870 a média da produção foi de 87% do nível de 1800 (com base em Contreras, 2004: Tabela 4.1.). As exportações continuaram estagnadas até os anos 1840, apesar da diversificação do algodão, da lã e do salitre, ocorrida antes do *boom* do guano.

Por outro lado, o enfraquecimento da economia da prata teve efeitos depressivos sobre a produção das fazendas que forneciam insumos para aquela indústria extrativa, o que tornou tais fazendas muito mais autárquicas, processo que foi reforçado por um protecionismo radical. Por sua vez, as atividades mais orientadas à exportação da zona costeira sofreram os problemas da progressiva dissolução do sistema escravista em que estavam baseadas (Gootemberg, 1989). Em meio a tal contexto depressivo, o *boom* do guano aparece como um caso típico da loteria de produtos básicos, que deixou importantes sequelas na economia peruana. Vale a pena reproduzir a citação com que Heraclio Bonilla iniciou seu clássico *Guano y Burguesía en el Perú*, uma vez que sintetiza muitos dos debates atuais. Escreveu Carlos Lisson em 1865:

“Que pode pensar o estrangeiro que leia, na tranquilidade do seu lar, o diário de debates, o periódico oficial, a crônica dos tribunais e seu movimento de aduanas? Diria que o Peru é um país culto, que marcha para seu destino em harmonia com a humanidade. E o que diria o mesmo estrangeiro que vindo a estas praias pergunta, averigua e percebe que o presidente da República é filho da intriga e não do sufrágio, que não existe separação de poderes; nem Lei do orçamento; nem universidades nem coisa que o valha, mas que tudo é uma farsa? Afastará dele os olhos e dirá: isso não é sociedade, nem governo, mas guano. Repugnante, vergonhoso, desesperador é dizer isso, mas é a verdade” (Bonilla, 1974, tradução nossa).

O clima particular das Ilhas do Pacífico faz com que o excremento das aves *guanay*, principalmente, mantenha intacta sua dotação de amoníaco, de fosfatos e de sais alcalinas. Esta descoberta para a economia mundial de um velho conhecido desde tempos pré-coloniais mudou radicalmente a história do Peru. As exportações de Peru multiplicaram-se por sete entre 1845 e 1860 e o guano respondeu por mais de 50% das vendas externas nesse último ano (Contreras e Cueto, 2004:116). Com suas rendas não apenas foi escrita uma das piores páginas de corrupção na América Latina, mas também “pagaram-se as ferrovias construídas no Peru, intensificou-se a navegação a vapor e o comércio da América do Sul, instalou-se o telégrafo, deu-se liberdade aos negros escravos e criaram-se grandes empresas. Mas também, como toda riqueza fácil, corrompeu e envileceu.” (Romero, 2000:339).

No México, até pouco tempo atrás dominava a visão de que houve uma forte estagnação, ou ainda um retrocesso econômico mais ou menos permanente, até finais do Século XIX (Coatsworth, 1989; Cárdenas, 1997; Moreno-Brid e Ros, 2009). Cárdenas (1997:65), por exemplo, sustenta que o PIB mexicano declinou em mais de um terço entre 1800 e 1860, e que foi apenas na década de 1860 que a economia começou a recuperar-se, primeiro lentamente, para depois crescer com mais vigor a partir da década de 1870 e acelerar-se mais tarde. Essa visão tem sido criticada recentemente, em particular por Sánchez Santiró (2009), que argumenta que, uma vez superadas as guerras de independência, o México teria iniciado um processo de crescimento que se

viu abortado pelas guerras civis e pela instabilidade institucional da década de 1850, até que o Porfiriato criou novamente as condições favoráveis para o crescimento. Assim como na Argentina, o crescimento, até a conjuntura crítica de 1854-57, foi associado a importantes mudanças regionais. De forma similar ao que constatamos no caso do crescimento da população, a cidade de México sofreu um enfraquecimento de seu papel como centro de cunhagem de prata, das finanças e do comércio. A zona central perdeu importância frente à expansão do Leste do país, centrado no porto de Veracruz, e do Norte, que passa a encontrar vias próprias de comunicação com o Golfo e o Pacífico.

Este processo também foi acompanhado por transformações setoriais: uma substancial entrada de comerciantes estrangeiros, a expansão da indústria têxtil, e a renovação tecnológica e organizacional da indústria açucareira. Tudo isso torna difícil pensar nesse processo como uma mera continuação da economia da Nova Espanha. O crescimento, ainda que modesto, ocorreu apesar da persistência de um conjunto de limitações institucionais herdadas da ordem colonial e das novas dificuldades da vida independente. As desordens políticas do ciclo 1854-1867 afetaram mais as zonas centrais e em menor medida o Leste e o Norte do país. Vale notar que, diferentemente dos conflitos político-militares do período do crescimento, que foram breves, urbanos e com pequeno impacto na economia, os conflitos que se sucederam a partir de meados da década de 1850 tiveram um caráter mais profundo, tanto por sua descentralização e difusão no amplo espaço rural, pelas lutas entre castas, entre povoados e fazendas, quanto pelo aprofundamento das divisões político-ideológicas entre o radicalismo liberal e o conservadorismo, o republicanismo e as visões monárquicas (Sánchez Santiró, 2009:102-103).

O caso do Brasil também combina estagnação e diversidade regional. Segundo Leff (1982, 1997), o PIB do Brasil desde sua independência não cresceu acima de sua população. Embora seja certo que a população tenha se expandido rapidamente, a quase 2% ao ano, em termos per capita o desempenho econômico revela-se como uma experiência frustrante, que apenas será revertida com o início do século XX. Mas essa decepcionante e prolongada estagnação esconde uma importante variação regional. O Nordeste, base das exportações de açúcar e algodão, que no início do período respondia por 57% das exportações brasileiras, sofreu uma persistente retração. Aqueles produtos responderam somente por 30% das exportações em 1866-1870, enquanto que o café, produto central da expansão do Sudeste, elevou sua participação de 26 para 47% (os dados do comércio exterior são estimativas nossas baseadas em Mitchell, 2003).

Leff explica a decadência do Nordeste em termos da doença holandesa. Na medida em que as exportações de café tinham um papel crescente no mercado de divisas, a taxa de câmbio refletiu cada vez mais a importância do café, produzindo uma tendência à valorização da moeda que afetou negativamente as regiões menos competitivas, como o Nordeste. Sendo o Brasil um país tão grande e com tanta diversidade geográfica, não foi possível realizar uma rápida reestruturação produtiva, orientando as velhas terras açucareiras para a produção do café, nem foi fácil promover migrações interregionais, embora tenha ocorrido uma transferência substancial de mão-de-obra escrava do Nordeste para o Sudeste. Ao longo de todo esse período, a expansão do café não gerou nenhum aumento de custo da mão-de-obra, visto que até 1850 (fim do tráfico de escravos) a oferta de mão-de-obra escrava foi importante, e posteriormente recorreu-se à imigração subvencionada de imigrantes, predominantemente italianos (Leff, 1997:35). Desta maneira são reforçadas no Brasil as características antes analisadas: um setor exportador que

concentra as rendas e um amplo setor que produz para o mercado interno ou de economia de subsistência, com níveis muito baixos de produtividade, o que conduz a níveis reduzidos de exportação per capita, mas a um alto coeficiente de exportação, em comparação com outras economias latino-americanas.

Os trabalhos de Ocampo (1984 y 1990) e mais recentemente de Kalmanovicz e López Rivera (2009) indicam que a Colômbia passou por um processo de contração durante os anos da guerra de independência e uma estagnação até 1850, marcados pelo colapso da produção de ouro no Pacífico, baseada na escravidão, mas também pela crise do principal porto colonial, Cartagena, e da região artesanal de Santander. Mas esse período foi sucedido por uma expansão a partir de meados do século e até começos da década de 1880, para além do período que abarca este capítulo, baseada na diversificação das exportações. Tais exportações foram responsáveis por certo dinamismo em distintas regiões, apesar da sua alta volatilidade, com ciclos muito breves de expansão e queda de novos produtos de exportação, como o tabaco, o algodão, o café, o anil, a quina e outros produtos agrícolas, bem como gradualmente o café, que teria maior importância e continuidade. Em algumas regiões o processo de expansão iniciou-se, no entanto, logo após a independência. Esse é, em particular, o caso de Antioquia, que manteve a expansão da produção do ouro que se havia iniciado nessa região desde o século XVIII, agora com elementos mais empresariais, e que passou a ter um melhor aproveitamento das oportunidades do comércio com a Jamaica no período da independência e pós-independência. A melhoria de longo prazo nos termos de troca contribuiu para esse processo de recuperação econômica.

Para interpretar o desempenho geral da América Latina, que parece modesto à luz das expectativas criadas pela Revolução Industrial, pela liberdade comercial e pela independência econômica, é possível identificar dois eixos principais de interpretação, obviamente complementares e muito interligados. Por um lado, nos referimos aos elementos institucionais e culturais. Nesse eixo as interpretações oscilam entre a ênfase na continuidade com a velha ordem e nas mudanças que (no final das contas e apesar de toda a instabilidade) foram tomando forma. Por outro lado, há um eixo interpretativo em torno do qual giram as considerações de tipo geográfico, tecnológico e comercial. Deste ponto de vista, aparecem como um aspecto-chave tanto as características geográficas da região como os avanços tecnológicos que interagem com elas e as transformam.

Vejamos a seguir esses dois eixos, a fim de tentar entender o desempenho descrito até agora.

As transformações institucionais: continuidade e mudança

Ao nos concentrarmos nos aspectos institucionais, há um variado espectro de interpretações disponíveis. É sabido que os enfoques neoinstitucionalistas, que tiveram um amplo desenvolvimento nas últimas décadas, enfatizam que o atraso da América Latina até a atualidade pode ser explicado pelo conjunto de instituições surgidas na América Latina com a Conquista. Seja pelas características culturais, econômicas e políticas das metrópoles, seja devido à dotação de recursos que os conquistadores encontraram, ou pelo efeito do sistema de forças político-sociais presentes em cada caso, o fato é que as correntes neoinstitucionalistas entendem que as instituições esta-

belecionadas na época colonial preservaram um equilíbrio de longo prazo, em que as elites conservaram parcelas substanciais de poder, reproduzindo as desigualdades originais, no plano tanto político como econômico, obtendo como resultado uma escassa formação de capital humano e uma muito reduzida propensão à inovação. Deste ponto de vista, o período que tratamos não tem merecido particular atenção, o que implica supor que, apesar das mudanças que acompanharam a pela independência, as elites conseguiram manter e reproduzir as velhas relações hierárquicas, sociais e políticas.

Como observado em outros trabalhos (Bértola, no prelo), as abordagens neoinstitucionalistas deram uma ênfase quase exclusiva às instituições nacionais, sem dar importância às chamadas relações de dependência internacional, razão pela qual o fim da era colonial, e o surgimento de uma nova ordem internacional, não teriam gerado rupturas que justificassem um esforço interpretativo.

Aqueles que, pelo contrário, ressaltam a importância das relações de dependência também consideram que houve certa continuidade entre o período colonial e a nova etapa de vida independente. A referência à existência de um novo pacto colonial ou neocolonial, em que a metrópole é a Inglaterra (e posteriormente os Estados Unidos), tem sido frequente na literatura. A grande mudança é que o império passa a ser de tipo informal, pois seu domínio não está baseado necessariamente no controle político direto, mas antes no controle das forças econômicas, tecnológicas, financeiras e comerciais, por meio das quais exercem uma forte influência política. Desta forma, argumenta-se que as novas repúblicas terminaram balcanizadas, subdivididas como forma de garantir a hegemonia comercial britânica na região, o que teria permitido preservar, por outros mecanismos, a extração do excedente das neocolônias.

Alguns críticos das teses neoinstitucionalistas, entre os quais se destaca Coatsworth (2008), argumentam que o atraso latino-americano somente pode ser verificado a partir da Revolução Industrial e da incapacidade das instituições ibéricas de fazer sua própria revolução industrial, instituições estas que também inibiram a participação das colônias nesse processo. As turbulências pós-independência teriam contribuído para aprofundar esse atraso. Seria apenas a partir do avanço das reformas liberais (e do que hoje se chama a primeira globalização) que a América Latina começaria a avançar, por volta do último terço do Século XIX. Deste ponto de vista, portanto, as características político-sociais que os neoinstitucionalistas observaram no início do período colonial apareceriam na América Latina apenas no final do Século XIX, e em vez de bloquear, teriam viabilizado o crescimento.

No entanto, parece um pouco artificial pretender separar as instituições coloniais do ocorrido a partir da Revolução Industrial, entre outras coisas porque essas instituições podem ter limitado a capacidade de resposta às profundas transformações que a economia internacional passou como resultado dessa revolução industrial. Por isso, parece mais promissor buscar as linhas de continuidade e mudança entre as estruturas coloniais e as transformações posteriores nas diferentes regiões, como proposto por Cardoso e Péres Brignoli. Afinal, como observam esses autores, a América Latina não apenas foi incapaz de incorporar-se à Revolução Industrial, mas também nunca experimentou uma revolução agrária como a europeia dos séculos anteriores, que muitos autores acreditam ser uma antessala decisiva da Revolução Industrial.

De todo modo, é verdade que esses autores deram muito pouca importância às décadas pós-independência, reforçando a idéia de que elas seriam de pouco interesse. Coatsworth fez um importante esforço interpretativo sobre essas décadas, que parecem coincidir em alguns aspectos com a perspectiva já sugerida por Halperin. Esse último autor oferece uma imagem de estagnação, de longa espera, mas também de mudança, porque identifica a existência de um novo equilíbrio que difere certamente do equilíbrio colonial. Após o ciclo da independência, o balanço dos resultados sugere que em termos políticos se estava ainda muito longe dos sonhos que a inspiraram, como costuma acontecer com todas as revoluções. No entanto, ainda que os resultados não tenham sido aqueles imaginados, e embora predominasse a decepção, isso não quer dizer que não tenham ocorrido mudanças radicais entre a situação anterior e posterior à independência. As mudanças foram diferentes das esperadas, mas não foram menos impressionantes.

Há ainda outra dimensão que se junta ao debate quando a dimensão institucional é incorporada. Embora a visão de Halperin e Coatsworth refira-se à instabilidade institucional como uma transição para uma nova ordem, Dye (2006) argumenta que a instabilidade institucional que caracterizou a América Latina a partir da independência não foi um fenômeno transitório, mas passou a constituir um traço estrutural dessa sociedade. Esse autor compartilha em linhas gerais o enfoque neoinstitucionalista sobre a capacidade das elites de reproduzir a distribuição desigual de riqueza, renda e poder político, mas sugere que ocorreram tentativas de realizar reformas profundas que, no entanto, foram permanentemente bloqueadas e limitadas pelas elites. Poderíamos ainda notar que esses ciclos de reforma e contra-reforma, em contextos de intenso conflito, seriam o paralelo institucional da alta volatilidade que a economia latino-americana apresenta em termos gerais e que foi analisada no capítulo 1. Desta forma, a vida independente iniciaria um ciclo de vida política no qual a instabilidade seria incorporada como um elemento institucional capaz de bloquear a modernização institucional.

A criação dos novos Estados, suas constituições e a tributação

A destruição da ordem colonial deixou a América Latina diante da necessidade de construir novas unidades estatais a partir de estruturas econômicas pouco integradas, com escassez de recursos e com delimitações muito pouco óbvias. Por sua vez, esses processos de constituição de unidades nacionais desenrolaram-se, como sucedeu não somente na América Latina, em meio a inserções internacionais mais ou menos explícitas. Os países resultantes do processo de independência foram muito diferentes das unidades pré-existentes. Trata-se de um processo claramente não antecipável e, além disso, não surpreendente, tendo em vista que a revolução, antes de ser um processo de inspiração apenas endógena, foi em boa medida o resultado de um vazio de poder criado pela ocupação francesa da Península Ibérica.

Como observa Irigoien (2009), é arriscado pensar a história das primeiras décadas de vida independente como a história das repúblicas atuais. Até 1860 não existia a atual República Argentina e na década de 1870 ainda não existia uma moeda nacional. A Grande Colômbia tornou-se independente em 1810 e em 1830 deu origem a três países: Colômbia, Equador e Venezuela; o Panamá se separaria em 1903. O Paraguai tornou-se independente do Vice-Reinado do Rio da Prata em 1811, Chile em 1818 e o Uruguai constituiu-se enquanto República independente somente em 1825. A Bolívia também se estabelece em 1825. E o México termina por perder mais da metade de seu território entre 1836 e 1848.

TABELA 2.5. INDICADORES INSTITUCIONAIS E DE VIOLÊNCIA NA AMÉRICA LATINA, 1810-1870

	Conflitos em desenvolvimento			Muertes			Constituições por grupo de país						
	Internacionais	Civis	Total	Intern.	Civis	Total	Total	Gr 1	Gr 2	Gr 3	Gr 1	Gr 2	Gr 3
1810-19	4	0	4	474360		474360	15	6	2	7	40,0	13,3	46,7
1820-29	7	4	11	307349		307349	20	13	2	5	65,0	10,0	25,0
1830-39	5	7	12	2565	6000	8565	18	15	1	2	83,3	5,6	11,1
1840-49	3	8	11	18000	129680	147680	15	14	1	0	93,3	6,7	0,0
1850-59	2	13	15	1300	219388	220688	17	12	4	1	70,6	23,5	5,9
1860-69	5	10	15	332000	25141	357141	15	12	3	0	80,0	20,0	0,0
1870-79	4	6	10	14000	4500	18500							

Fontes: Conflitos e mortes, Bates et al (2007); constituições, baseado em Dye (2006: Tabela 5.1, p. 178-9).

Este processo de formação dos Estados nacionais, uma vez encerrada a guerra da independência, foi muito prolongado e conflituoso.

Halperin destaca o surgimento da violência como uma característica da sociedade independente, que contrastava com a aparentemente segura vida colonial. Esta violência, embora possa ser associada à herança das corporações militares desenvolvidas e fortalecidas em plena luta de independência, não se manifesta somente como um excesso militar, mas também como um necessário freio ao possível acesso ao poder de setores populares e como garantia de que a expansão democrática teria seus limites. Em média, 50% do orçamento dos novos estados destinavam-se às forças militares (Halperin, 2008[1969]: 136-138), mas a violência era um fenômeno que os transcendia.

A Tabela 2.5. dá uma ideia do número de conflitos civis e internacionais que caracterizaram a região e de vítimas fatais, ao mesmo tempo em que mostra a frequência de mudanças constitucionais realizadas na região.

Os conflitos internacionais continuaram sempre presentes ao longo dessas décadas, ainda que se possa notar o aumento progressivo dos conflitos civis. O número de vítimas foi muito alto durante as guerras da independência, e embora tenha logo se reduzido, as décadas intermediárias do século revelam-se muito sangrentas devido ao aumento dos conflitos civis.

A crescente importância dos conflitos civis tem sua contrapartida nas mudanças constitucionais. A frequência dessas mudanças é o principal indicador utilizado por Dye como exemplo de instabilidade institucional. Nós organizamos essas informações de acordo com os grupos de países que vínhamos trabalhando. Contudo, é necessário ver esses números com muita cautela, uma vez que a estabilidade constitucional não necessariamente significa ausência de conflitos; tampouco a frequência de mudanças constitucionais indica necessariamente instabilidade institucional, podendo até ser um sintoma da existência de um âmbito estável de renovação institucional. É necessário observar na tabela as mudanças das percentagens e não seus níveis absolutos, visto que cada grupo é formado por um número diferente de países. O que se percebe é um ritmo constante de aprovação de textos constitucionais ao longo das décadas cobertas por nosso período, mas é interessante constatar como mudou a distribuição das reformas entre os distintos grupos de países.

Neste sentido, é possível notar com clareza a consolidação institucional mais precoce dos países do Grupo 3, aqueles que, por outro lado, passaram por suas guerras de independência com relativa rapidez. Mas a estabilidade constitucional desses países de forma alguma significou que estivessem livres de conflitos nacionais e internacionais. Pelo contrário, essas décadas foram marcadas por conflitos recorrentes. Os países do Grupo 1, onde predominam os velhos centros coloniais, concentraram a atividade constitucional nas décadas intermediárias do Século XIX, enquanto os países do Grupo 2 apresentam um ritmo muito atrasado de atividade constitucional, dominados pela tardia independência cubana e pelas sucessivas mudanças na República Dominicana.

As reformas liberais

Há uma gama enormemente variada de relações sociais e formas de propriedade que envolvem os proprietários de terra e seus domínios, as antigas *haciendas*, as terras *ejidales* e públicas em geral, as terras em poder da Igreja e as das comunidades camponesas. O processo social e político, através do qual a mão-de-obra torna-se livre e móvel, e a terra, um bem que pode ser comprado e vendido, formam parte de um complexo processo de criação de Estados e mercados nacionais que conhecemos como as reformas liberais e dão origem a uma grande diversidade de processos. Neste sentido, as economias com predomínio de trabalho indígena possuem características muito mais complexas.

O surgimento dos Estados nacionais e a ruptura da ordem colonial levaram a mudanças nas hierarquias e na estrutura social. Ao desaparecer o velho poder colonial e, em especial, o poder dos setores comerciais a ele vinculados, ocorreu, de um lado, a substituição dos antigos setores comerciais por novos agentes vinculados às novas potências, entre os quais predominavam os ingleses, que literalmente invadiram as cidades latino-americanas e assumiram o controle dos principais circuitos comerciais. Mas por outro lado, aparecem novos setores locais dominantes. Os grupos de proprietários de terra, antes submetidos à autoridade colonial e aos interesses comerciais, paulatinamente vão se transformando na base do novo poder político. E tudo isso ocorre em meio a violentos processos de apropriação e redistribuição da terra, de redefinição de direitos de propriedade, nos quais o surgimento das novas elites políticas e militares se entrelaçou intimamente com o poder dos proprietários de terra.

O vínculo entre independência e revolução social foi pouco nítido, e em alguns casos em que ocorreu, seu êxito foi revertido, como na revolução artiguista na Banda Oriental do rio Uruguai. Os dois grandes agrupamentos político-ideológicos que se cristalizaram ao longo do Século XIX em vários países latino-americanos, os conservadores e os liberais, compartilhavam uma visão agrarista, elitista, excludente da participação das amplas massas populares na vida política, e em geral uma visão que previa escasso envolvimento do Estado na vida econômica. Ainda que difusamente, o grupo liberal tendia a aglutinar-se em torno da defesa das liberdades políticas, econômicas e comerciais, a inclinar-se pelos governos constitucionais republicanos e federais, com igualdade ante a lei e uma visão anticlerical. O conservadorismo, de mais lenta cristalização, baseou-se na defesa de velhos privilégios corporativos, hierárquicos e mercantilistas e do centralismo (Cardoso e Pérez Brignoli, 1978, II: 34). Contudo, ambos os movimentos parecem haver coincidido na opinião de que as ameaças das classes populares às elites eram mais temerárias do que as ameaças à propriedade privada de alguns setores dessas elites, provenientes de uma excessiva concentração de

poder político nas mãos de governantes autoritários. Até meados do Século XIX, somente 2% da população de América Latina tinham direito ao voto, comparados com 24% nos Estados Unidos (Dye, 2006: 181).

A necessidade de realizar reformas judiciais e da lei comercial que substituíram os obsoletos códigos coloniais deparou-se com um continente inteiramente desprovido de pessoas qualificadas para a tarefa, além de carentes de um marco constitucional geral e de experiência na tarefa legislativa parlamentar. Adicionalmente, embora não esteja claramente provado que o direito constitucional seja inferior para o desenvolvimento econômico em relação ao direito consuetudinário, a própria adesão ao primeiro inibiu um processo cumulativo de inovações produzidas de forma descentralizada. Por sua vez, essa tradição fortaleceu o centralismo de um Estado que, além de ser presidencialista, favoreceu uma tendência de longo prazo de domínio do poder executivo frente ao poder judiciário, o que deu um grande poder discricionário ao primeiro (Dye, 2006: 189-193).

Com respeito às reformas judiciais, um exemplo eloquente da instabilidade institucional é oferecido pelo México: a Constituição de 1824 estabeleceu um duplo sistema judiciário, em níveis federal e estadual; o General Santa Anna aboliu o federalismo, centralizou a Justiça em 1837 e a reorganizou em 1843; em 1845 um governo federalista reinstaurou o duplo sistema; após um golpe de Estado, o poder judiciário foi novamente centralizado em 1853; o sistema federal foi reinstalado em 1855 e incluído na Constituição de 1857; mas em 1859 foi desmantelado em plena guerra civil; e logo foi eliminado sob Maximiliano e reinstaurado progressivamente a partir de 1863. Com o Porfiriato, finalmente, promulga-se em 1880 pela primeira vez uma lei orgânica do sistema jurídico federal. Entretanto, os foros da Igreja, dos militares e das corporações comerciais e mineiras continuaram intactos.

De qualquer forma, em meio a disputas político-ideológicas, além de disputas entre grupos políticos com pouco conteúdo político-ideológico, de enfrentamentos regionais e difícil conformação dos espaços nacionais, somados aos caudilhismos e lideranças pessoais e militares, as reformas liberais avançaram muito lentamente e pode-se dizer que terminaram sendo um processo que tomou forma apenas depois da metade do século. Em alguns casos, como o mexicano, as reformas e a unidade nacional viram-se fortalecidas pela presença de conflitos internacionais que abriram caminho para a unidade interna.

Em termos gerais, durante as primeiras décadas posteriores à independência, a posse da terra continuou baseada em um sistema heterogêneo composto pela *plantation*, a fazenda (que se diferencia da anterior por sua menor vocação comercial), a pequena propriedade, a propriedade eclesiástica e as terras comunais indígenas. A mudança mais importante foi a outorga cada vez mais ativa de títulos de propriedade sobre terras públicas, que favoreceu os grandes proprietários. Esta heterogeneidade claramente dificultou a constituição de um verdadeiro mercado de terras. Ao longo do período colonial foi sendo acumulado um conjunto de disposições contraditórias, tradições, títulos de propriedade e direitos consuetudinários que poucas garantias ofereciam a respeito de terras vagamente definidas. Embora houvesse mercados informais baseados em relações de confiança, como se conseguiu documentar em áreas muito diversas, tais relações limitavam-se a casos locais e, no geral, eram estabelecidas entre pessoas com laços de parentesco ou muita proximidade. Assim, no período de vida independente a luta pela propriedade adquiriu formas violentas e arbitrárias, e os processos de legalização e consolidação dos direitos de propriedade avançaram muito lentamente. Isso, por sua vez, deveu-se a fatores que já notamos: a falta de legi-

timidade dos governos, as expectativas de mudanças radicais daqueles que detinham o poder, a debilidade dos Estados para manter sistemas de registro e de controle efetivo para fazer cumprir os direitos de propriedade, os conflitos entre as normas legais e os mecanismos informais de legitimação da propriedade.

O mercado de trabalho tampouco sofreu grandes mudanças. Uma vez que a escravidão foi abolida mais rapidamente onde era menos importante, o tributo, o imposto fixo que os camponeses deviam pagar, foi primeiro erradicado, mas logo instaurado, e a forma de trabalho compulsório, *mita*, chegou mesmo a ser aplicada em zonas onde não existia durante o período colonial. As amplas massas indígenas do México, Guatemala, Bolívia e Peru não passaram por mudanças significativas.

Nas zonas de alta densidade de população indígena, o sistema de castas demorou a desaparecer dos textos constitucionais: tal é o caso do México, da Guatemala e das montanhas andinas. Embora tenha ocorrido uma expansão dos proprietários de terra e da aquisição de terras por parte de comerciantes e letrados urbanos, as terras sob controle das comunidades indígenas não diminuíram, apesar de sua pouca capacidade de defender-se e da precariedade dos títulos de propriedade de suas terras. Essa “arcaica organização rural” em mãos de populações “atrozmente pobres” persistiu devido ao debilitamento das classes altas urbanas, à falta de expansão do consumo interno e, em especial, à fragilidade do setor agrícola exportador (Halperin, 2008[1969], 140). Nesse quadro, são os mestiços e os mulatos livres os que melhor aproveitam a situação, utilizando certas possibilidades de ascensão social, especialmente por meio da atividade política e militar.

Este avanço muito lento das reformas, marcado por uma grande instabilidade institucional, não deixa de ter certo vínculo com as mudanças que parecem ocorrer entre as elites. As elites urbanas dominantes, em particular os comerciantes vinculados ao comércio peninsular, sofreram uma perda substancial de poder, tanto para os novos comerciantes, como para a numerosa classe de proprietários de terra, em especial as elites agrárias pré-revolucionárias.

Por outro lado, o acesso à terra dependerá cada vez mais do acesso ao poder político-militar, surgindo além disso uma nova classe de agiotas estreitamente ligados ao Estado e que financiam suas atividades.

A construção de uma nova estrutura fiscal nas novas repúblicas tornou-se um tema crítico. Como assinala Irigoin, com a dissolução do regime colonial na América Hispânica e o desaparecimento do padrão prata, desmembrou-se a maior unidade monetária existente no mundo nesta época. Sua hipótese é a de que os novos Estados nacionais foram construídos tendo por base a herança fiscal do regime colonial, ou seja, que os Estados nacionais organizaram-se em função dos núcleos que, na época colonial, constituíam os centros de arrecadação fiscal. A desintegração política da América Hispânica permitiu que as elites locais assumissem o poder e controlassem os sistemas locais de emissão monetária. A reorganização monetária foi complexa em muitos países devido à proliferação de cunhagens de diferentes conteúdos metálicos e de vários experimentos com papel-moeda de curso forçado.

Por sua vez, os déficits orçamentários dos frágeis governos tenderam a ser enfrentados de forma inflacionária ou com uma dependência dos agiotas, quase sempre também comerciantes, algo que se tornou endêmico. Por sua vez, a receita fiscal passou a depender de maneira crescente dos impostos alfandegários, entre outras razões devido à pressão dos proprietários de terra

para reduzir os impostos sobre a terra (dízimos), dos mineradores, igualmente empenhados em reduzir tributos (o quinto), e dos comerciantes, dedicados à apropriação dos monopólios públicos herdados da colônia (tabaco, licor e sal). Ao mesmo tempo, esta forma de desenvolvimento monetário e fiscal contribuiu para a maior fragmentação dos espaços políticos, dos mercados e das unidades monetárias, dificultando ainda mais as possibilidades de crescimento econômico (Irigoin, 2009).

A abolição da escravidão

Na Tabela 2.2. e de acordo com Andrews (2004: Tabela 1.1.), vemos que os negros e mulatos correspondiam a aproximadamente 26% da população da América Latina, mas menos da metade deles era escrava. A escravidão então representava pouco mais do que 10% da população e uma proporção um pouco maior da força de trabalho (visto que a participação dos escravos no trabalho era muito alta): era muito importante em alguns países, mas muito marginal na maioria.

Um tema clássico de debate tem sido se o fim da escravidão foi determinado por causas econômicas ou de natureza político-institucional, ou mesmo ideológicas e éticas. Sem diminuir a importância de fatores ideológicos e éticos, o processo de abolição da escravidão é mais bem entendido como um processo de transformações das relações sociais em que o trabalho livre (assalariado e independente) tende a substituir a escravidão por que se mostra econômica e socialmente superior.

O ritmo com que ocorreu tal processo dependeu das seguintes variáveis: impacto do desenvolvimento do capitalismo fora da América Latina; expansão dos setores mais modernos na economia latino-americana e importância da escravidão nas sociedades coloniais.¹⁵

Ainda que as rebeliões e a busca da liberdade tenham sido endêmicas nas sociedades escravistas, a abolição da escravidão vinda de baixo, como resultado de uma revolução social, circunscreve-se ao caso haitiano. A América Latina diferencia-se também das colônias britânicas, holandesas e francesas das Antilhas, onde a escravidão foi eliminada por decisão dos poderes coloniais, onde o desenvolvimento capitalista já havia feito grandes avanços. Na América Latina, as guerras da independência trouxeram mudanças importantes acerca da escravidão. Mas a abolição foi um processo gradual e prolongado, entre outras coisas porque era necessário indenizar os proprietários, como consequência do reconhecimento do princípio também liberal do direito à propriedade. Como mostra a Tabela 2.6., o tráfico de escravos foi proibido (em não poucos casos por pressão britânica) e surgiram decretos libertando os recém-nascidos nas primeiras décadas posteriores à independência na grande maioria dos países. Essas duas medidas permitiam dar início ao desmonte da escravidão, mas ao mesmo tempo adiavam os custos fiscais das indenizações. Talvez por isso a abolição tenha sido principalmente um fenômeno de meados ou mesmo da segunda metade do século XIX.

¹⁵ Veja-se uma análise comparativa dos processos da escravidão e sua abolição no século XIX em Andrews (2004, capítulos 2 e 3) e Klein e Vinson (2007, caps. 5, 6, 9 e 11).

TABELA 2.6. ABOLIÇÃO DO TRÁFICO DE ESCRAVOS, LIBERTADE DE RECÉM-NASCIDOS E ABOLIÇÃO DA ESCRAVATURA

	Tráfico	Lei de Liberdade de Recém-nascidos (ventre livre)	Abolição
República Dominicana	1822	-	1822
Chile	1811	1811	1823
América Central	1824	-	1824
México	1824	-	1829
Uruguai	1825(1838)	1825	1842
Equador	1821	1821	1851
Colômbia	1821	1821	1852
Argentina	1813(1838)	1813	1853
Peru	1821	1821	1854
Venezuela	1821	1821	1854
Bolívia	1840	1831	1861
Paraguai	1842	1842	1869
Porto Rico	1820, 1835 (1842)	1870	1873
Cuba	1820, 1835 (1866)	1870	1886
Brasil	1830, 1850 (1852)	1871	1888

Nota: Os anos referem-se à data na qual o tráfico e a escravidão foram legalmente abolidos. Os anos entre parênteses indicam o final real do tráfico, se posterior à data da suspensão legal.

Fonte: Andrews (2004: Tabela 2.1.).

A abolição avançou mais rapidamente naqueles países nos quais a escravidão tinha um menor significado econômico, enquanto nas economias escravistas o processo foi muito mais dilatado; a exceção mais importante é a República Dominicana, onde a abolição foi decretada pela ocupação haitiana. Também pesou muito a continuidade dos processos coloniais. De fato, dois dos três países que mantiveram a escravidão por mais tempo continuaram sendo colônias: Porto Rico e Cuba. O terceiro, o Brasil, por seu processo muito particular de independência, pode até certo ponto ser visto como uma continuidade colonial a esse respeito. Em todos os casos onde a independência envolveu luta militar, a abolição foi mais precoce, entre outros motivos devido aos efeitos que teve a mobilização dos escravos para ambos os grupos em conflito com a promessa da liberdade e pela própria desorganização econômica que a guerra causou em algumas zonas onde predominava esta vergonhosa instituição.

Nos casos de Cuba e do Brasil, a abolição da escravidão foi resultado de um prolongado processo no qual a escravidão já havia perdido sua força e dinamismo econômico antes mesmo de ser formalmente eliminada. Algo similar ocorreu, no entanto, em outras partes. Na Colômbia, por exemplo, observou-se que a importação de escravos já havia perdido todo dinamismo no fim do período colonial. Mas em nenhum país a abolição ocorreu sem mobilização política, que incluiu em Cuba o impacto da primeira guerra de independência (a guerra dos dez anos, entre 1868 e 1878) e as mobilizações sociais no Brasil.

As consequências econômicas e as transformações dos mercados de trabalho posteriores à abolição são temas tratados com maior detalhe no próximo capítulo.

Geografia, tecnologia e comércio

A geografia, a dotação de recursos, as distâncias e as vias de navegação, bem como as tecnologias existentes em cada época, foram determinantes muito importantes das possíveis respostas econômicas das diferentes regiões latino-americanas.

A economia do centro colonial esteve vinculada à extração de metais, que dada sua alta relação valor-peso, tornava rentável o transporte através de grandes distâncias e acidentes geográficos. As outras economias prósperas foram as que se situavam próximas do litoral, como a região de Buenos Aires, Entre Ríos e a Banda Oriental - economias de fronteira com forte influência da imigração - ou Cuba e o Brasil.

Por outro lado, a globalização em que se inseriu a conquista da América e a instauração do regime colonial, embora baseada em indubitáveis avanços tecnológicos, teve caráter mais geopolítico, claramente determinado pela conquista e pela violência (Findlay e O'Rourke, 2007:378-379). A globalização que, com fluxos e refluxos, avançaria até nossos dias, embora não plenamente descolada da violência e da conquista, está baseada mais claramente nos grandes avanços tecnológicos que reduziram enormemente as distâncias econômicas entre as distintas regiões, se por isso entendermos o custo e o tempo necessários para transferir bens, pessoas e, ainda, serviços e conhecimentos.

A Revolução Industrial pôs em marcha uma sucessão de mudanças tecnológicas que afetariam radicalmente os transportes, principalmente em dois planos, ambos vinculados à introdução da máquina a vapor. O primeiro deles é a navegação a vapor, que primeiro conquistou o transporte fluvial e mares internos, antes de aventurar-se em travessias interoceânicas e de longa distância, já quando o século XIX estava bem avançado. O outro foi a ferrovia. Essas duas tecnologias estão associadas ao que podemos denominar de Segunda Revolução Industrial, um processo que irrompe durante as primeiras décadas do século XIX e que se difunde até a metade do século. As tecnologias anteriores a essas transformações tecnológicas já haviam afetado o transporte, como a construção dos caminhos de macadame e de canais na Inglaterra, na Europa continental e, especialmente, nos Estados Unidos. Embora o impacto dessas tecnologias tenha sido expressivo (como na redução do tempo de transporte entre Manchester e Londres de quatro ou cinco dias em 1780 para um dia e meio em 1820, ou na redução em 85% do custo de transporte entre Búfalo e Nova York entre 1817 e 1825 e no tempo de 21 a 8 dias), o efeito dessas tecnologias sobre o transporte de longa distância foi ainda moderado em relação aos avanços que se produziram a partir da introdução da máquina a vapor (Findlay e O'Rourke, 2007: 379).

Durante as primeiras décadas de introdução da navegação a vapor, seu custo ainda relativamente alto a limitava ao transporte de bens de alta razão valor-peso, como metais preciosos e outras mercadorias de luxo, passageiros e correspondência. Apenas na década de 1870 pode-se dizer que o transporte a vapor havia absorvido a totalidade do tráfego de navios.

Quanto à outra grande inovação, a ferrovia, a linha Liverpool-Manchester foi aberta em 1830 e a tecnologia difundiu-se rapidamente para o resto da Europa e Estados Unidos, onde em 1870 foi inaugurada a famosa conexão de costa a costa. Uma ligação ferroviária similar no Canadá foi estabelecida apenas em 1885, e a Transiberiana em 1903. Em 1850 havia cerca de 37.000 km de

vias férreas construídas no mundo, limitando-se sua difusão à Europa e aos Estados Unidos. Em 1870 as ferrovias tinham subido para cerca de 185.000 km, dos quais quase a metade estava nos Estados Unidos. Somente então aparecem as estradas de ferro com certo significado na América Latina, com 1.024 km na Argentina e apenas 346 Km no México, o que correspondia a 0,5% da extensão das ferrovias dos Estados Unidos (O'Rourke e Williamson, 1999: 34, Tabela 3.2.). O país latino-americano mais precoce em matéria de vias férreas foi Cuba, com início já na década de 1840, sendo que em 1870 detinha mais da quarta parte do total latino-americano (ver Tabela 3.8.). Outro caso precoce interessante é o do Panamá, então parte da Colômbia, cuja ferrovia ligando as duas costas foi construída pouco depois de meados do século, e que serviu como meio de comunicação fundamental entre o leste e o oeste dos Estados Unidos a partir da febre do ouro californiana.

Resumidamente, é possível sustentar que o impacto da Segunda Revolução Industrial na América Latina, e em particular no que diz respeito às tecnologias de transporte e às possibilidades abertas para incrementar sua participação na economia mundial, foi bastante reduzido, tendo havido um atraso muito grande em comparação com sua difusão pelo mundo industrializado da época. Pode-se sustentar, então, que o que hoje chamamos de primeira globalização, ou seja, um processo que na América Latina localizamos, em linhas gerais, entre 1870 e 1913, é o período em que as mudanças tecnológicas no transporte tiveram de fato um impacto significativo na produção latino-americana.

Mas é importante observar que mesmo antes de a ferrovia surgir como meio de transporte, já haviam ocorrido importantes inovações no transporte terrestre, sob a forma de estradas com pedágio (*turnpikes*), muito difundidas nos Estados Unidos em especial, mas que na América Latina estiveram totalmente ausentes (Summerhill, 2006:297-298). A falta de investimentos em infraestrutura, aliada a uma difícil geografia, configuram um cenário de grande atraso nas comunicações.

Entretanto, como observamos, a expansão da fronteira podia ocorrer seja associada a espaços econômicos de autoconsumo, seja articulada a outros mercados exportadores, esses sim próximos às costas, ou como resultado do acesso a mão-de-obra particularmente barata ou a produtores de bens de alto valor-peso. A geografia, a loteria de produtos básicos, como no caso muito particular do guano, continuariam tendo uma grande importância. E recordemos a acidentada geografia sul-americana, que dificultou a integração de grandes mercados e as comunicações dentro do continente. Recordemos, por exemplo, que em 1842 um observador, Belford Hinton Wilson, relatava que transportar uma tonelada de mercadorias da Inglaterra até as capitais latino-americanas custava o seguinte em libras esterlinas: Buenos Aires e Montevidéu, 2; Lima, 5,12; Santiago, 6,58; Caracas, 7,76; Cidade do México, 17,9; Quito, 21,3; Sucre e Chuquisaca, 25,6; Bogotá, 52,9 (Bértola e Williamson, 2003:14-15). Esses valores indicam as enormes dificuldades do transporte até o interior do continente. Isso explica muito claramente porque, com a deterioração da economia de mineração e o declínio colonial, a economia da América Latina volta-se principalmente para a costa Atlântica, desde o final do período colonial.

Como observam Findlay e O'Rourke (2007:383, Tabela 7.2.), a verdadeira forma de medir o impacto da revolução dos transportes é através da relação entre o custo de transporte e o preço do bem. Essa relação apresenta quedas significativas em todas as rotas somente a partir da década de 1870.

Então, embora o comércio mundial tenha crescido mais rapidamente antes de 1870 do que entre 1870 e 1913, é natural que esse crescimento não tenha tido um impacto tão grande no comércio da América Latina comparado ao de outras regiões nas quais a difusão da Revolução Industrial foi maior.

Como observamos anteriormente, a geografia, a dotação de recursos, as possibilidades de comércio e da tecnologia aplicada não podem ser tratadas de maneira independente dos ambientes sociais, políticos e institucionais. Cabe fazer a pergunta do porquê ter sido tão tardia a difusão da Segunda Revolução Industrial e, em particular, das estradas de ferro na América Latina. Não há dúvida de que todos os elementos que resenhamos ao discutir os ambientes institucionais tiveram seu impacto nesse processo. Mas parece igualmente inegável que a difusão da Segunda Revolução Industrial, e seus impactos econômicos nos transportes, na expansão da demanda europeia, assim como a entrada de capitais, constituíram incentivos importantes para que, até final do século XIX, como veremos no próximo capítulo, as reformas liberais se aprofundassem, os Estados nacionais se consolidassem, e a América Latina, ainda que com instituições deficientes e de maneira regional e socialmente diferenciada, iniciasse um período de relativamente rápido crescimento liderado pelas exportações de produtos primários.

Também é importante dedicar uma reflexão à afirmação categórica de Gelman de que a loteria de produtos básicos e a geografia tiveram, nesse período, um papel mais determinante do que a dimensão institucional.

Convém destacar que ao falarmos de instituições, não estamos nos referindo somente a grandes marcos constitucionais, às formas do direito e à jurisprudência. Ao nos referirmos a aspectos institucionais, é preciso deixar claro que existem relações informais que predominam e no longo prazo determinam as formas particulares adotadas pelas instituições formais. Nos processos de expansão da fronteira, de ocupação de novos territórios, de expansão da produção na costa Atlântica, surgem novas formas de relacionamento social, novas formas reais de propriedade, que nem sempre são guiadas pelas institucionalidades formais, muito frágeis neste período. Não há dúvida de que os tipos de sociedades que se consolidaram no Rio da Prata foram institucionalmente diferentes das sociedades andinas, e também distintas da economia escravista das zonas tropicais, localizada geograficamente de maneira tão ou mesmo mais favorável que as do Rio da Prata. O potencial de desenvolvimento associado a esses dois tipos de sociedades é claramente diferente e teremos de avaliar quão duradouros são os impactos destas diferentes trajetórias.

A respeito do relacionamento externo da América Latina, a principal transformação ocorreu com a mudança de mãos do comércio exterior: "em toda a América Hispânica, do México a Buenos Aires, a parte mais rica, a mais prestigiosa, do comércio local ficará em mãos estrangeiras..." (Halperin 1998[1969]:149).

Contrariamente, não se registrou nenhum fluxo importante de investimentos estrangeiros. As primeiras experiências de emissão de bônus em nome dos governos latino-americanos por bancos londrinos terminaram em fracasso: geraram poucos recursos para os governos, que os utilizaram de modo muito pouco eficiente. Os governos entraram rapidamente em moratória, os intermediários obtiveram grandes lucros e os poupadores europeus perderam muito dinheiro, o que bloqueou por muito tempo as possibilidades dos governos latino-americanos captarem fundos por essa via. A esse fato agregou-se uma onda de criação de empresas de mineração, muitas das

quais levantaram na verdade poucos recursos ou mesmo sequer começaram a operar (Marichal, 1989: capítulo 1).

Desta forma, enquanto em 1822-25 a entrada de capitais foi de 21,1 milhões de libras esterlinas, em todo o período 1826-1850 a soma caiu para 18,4 milhões. Essa tendência também se deveu às demandas de recursos financeiros dos Estados europeus em pleno processo de industrialização. A Europa pensava mais na América Latina como mercado do que como fonte de matérias primas, alimentos ou mesmo metais. Isso ficaria para a segunda metade do século. Apenas a partir de 1850, em uma conjuntura internacional caracterizada pela alta liquidez, em parte associada ao auge do ouro californiano e vinculada ao melhor desempenho exportador latino-americano, é que houve uma significativa retomada da entrada de capitais, que subiu para 132,4 milhões de libras esterlinas em 1851-1880 (CEPAL, 1964:2).

O protecionismo difundiu-se na América Latina em parte como resultado de algumas iniciativas industriais (por exemplo, as da industrialização têxtil em Puebla, México) e, muito mais, pelas razões fiscais já apontadas. A proteção foi tolerada internacionalmente, mas a criação de barreiras ao comércio entre as repúblicas latino-americanas, inexistentes no período colonial, teve um forte impacto negativo, com a destruição de uma verdadeira união aduaneira na América Hispânica. Esse fenômeno, às vezes chamado de balcanização, impôs severas restrições ao aproveitamento de economias de escalas. Seguindo Bates, Coatsworth e Williamson (2007), em 1820 as duas maiores economias hispano-americanas tinham, em termos de PIB, um tamanho médio equivalente à quarta parte da média das economias centrais europeias, o mesmo podendo ser dito a respeito do Brasil. Em 1870, Argentina, Chile e México, conjuntamente, não chegavam à metade da média das economias centrais, enquanto o Brasil, a maior, não chegava a 30% (Bates et al., 2007: Tabela 4). Por outro lado, apesar das altas tarifas de importação, a concorrência internacional foi em muitos casos devastadora para as indústrias artesanais locais, devido à grande redução nos preços dos têxteis, especialmente de algodão, provocada pela Revolução Industrial.

Uma recapitulação

Pode-se concluir que, nas primeiras décadas posteriores à independência, a América Latina teve um desempenho relativo deficiente, tanto em termos objetivos, comparados com os países mais avançados da época, como particularmente em relação às expectativas que se podiam ter ao iniciar-se o processo revolucionário.

As razões deste desempenho inferior foram múltiplas. Por um lado, relacionam-se com as dificuldades para construir e consolidar Estados nacionais. Por outro lado, derivam da dificuldade de avançar nos processos das reformas liberais, incluindo a abolição da escravidão onde ela era importante. O crescimento foi maior onde essas mudanças puderam avançar mais, como foi o caso das zonas de expansão da fronteira, onde as relações sociais de servidão e escravidão e a força das comunidades camponesas era menor, e onde o trabalho assalariado abriu caminho mais rapidamente. Contudo, a fragilidade dos Estados nacionais continuou sendo marcante em todas as regiões e apenas no último quarto do século XIX as estruturas estatais se fortaleceriam de maneira substancial.

O lento início do crescimento não esteve desvinculado da mudança tecnológica. A América Latina é um continente cheio de variações e obstáculos geográficos que dificultaram sua in-

tegração, bem como sua comunicação com os mercados mundiais. Inicialmente foram as zonas mais próximas às costas Atlântica, Pacífica e Caribenha as que mais se beneficiaram. Quando isso se combinou, além do mais, com ambientes institucionais mais favoráveis, obteve-se então um rápido crescimento, como no Chile e na região do Rio da Prata. Contudo, as grandes mudanças comerciais da América Latina tiveram de esperar pelas grandes mudanças tecnológicas que haviam ocorrido recentemente e que se difundiriam de forma rápida no final do século XIX. Por sua vez, essas mudanças tecnológicas reforçariam as capacidades dos Estados nacionais concentrarem e monopolizarem o poder. As ferrovias, os navios construídos em aço, a engenharia de túneis, estradas e canais, chegariam com força somente algumas décadas depois. Entretanto, a geografia continuou tendo uma importância muito grande, e o crescimento ocorreu de forma acentuadamente segmentada. Dada a estrutura da população da América Latina e sua distribuição por regiões, o cenário predominante pode continuar sendo caracterizado se não como de décadas perdidas, pelos menos como de oportunidades perdidas. As áreas dinâmicas não foram ainda suficientemente amplas para alterar a imagem global, e mesmo elas enfrentaram limitações institucionais de grande vulto.



Capítulo 3

GLOBALIZAÇÃO, FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO PRIMÁRIO-EXPORTADOR, C. 1870-1929

Introdução

No último terço do século XIX a América Latina inicia um período de crescimento econômico relativamente rápido, baseado em uma inserção dinâmica na economia internacional.

É difícil precisar o início dessa etapa. Como em todas as épocas, não foi um processo homogêneo na América Latina. Em alguns países esta etapa de crescimento teve início mais cedo, interligando-se a processos que já estavam em gestação desde as décadas posteriores à independência; outros países juntaram-se mais tarde à onda de crescimento. Alguns experimentaram um crescimento explosivo; outros, não mostraram muito dinamismo.

O processo resultou da confluência de dois conjuntos de fatores, alguns externos e outros internos, que se combinaram de maneira diferente e tiveram impactos diferenciados em distintos países e regiões.

Os fatores externos estiveram associados ao forte impacto da revolução dos transportes sobre o comércio, que se traduziu em uma redução significativa dos custos de transporte, tanto marítimo quanto terrestre, que desta forma aproximou as diferentes regiões em termos econômicos. Isso foi reforçado pela contínua expansão da demanda internacional de matérias-primas e alimentos por parte do mundo industrializado.

Os fatores internos resultaram das mudanças político-institucionais ocorridas na maioria dos países e que foram, por sua vez, de dois tipos principalmente. Em primeiro lugar, ocorreram avanços significativos resultantes das chamadas reformas liberais, que no período anterior ainda não haviam sido concluídas. Destacam-se a abolição final da escravidão, a mobilidade da mão de obra, a criação de um verdadeiro mercado de terras – reduzindo significativamente diversas formas de propriedade que limitavam sua utilização e aquisição via mercado – e a criação de sistemas fiscais que funcionaram adequadamente. Em segundo lugar, consolidaram-se as estruturas de poder político, que proporcionaram maior estabilidade institucional em relação às décadas anteriores, ainda que não em todos os países, nem de maneira definitiva. Nos casos em que isso ocorreu, a maioria das vezes a estabilidade institucional foi acompanhada da instalação de governos autoritários, que enfatizaram mais a necessidade de assegurar o poder das elites frente aos setores populares do que a necessidade de proteger esses últimos, e mesmo as próprias elites, dos abusos daqueles que detinham o poder do Estado. Como resultado de tudo isso, ocorreu uma consolidação dos Estados nacionais, que embora não eliminasse por completo os conflitos internos, nem os internacionais, reduziu-os significativamente.

Da combinação desses aspectos resultou um processo de forte expansão das exportações latino-americanas que, embora continuassem constituindo um setor relativamente pequeno, tiveram uma expressiva, ainda que desigual, capacidade de impulsionar o restante das economias. O crescimento também se viu favorecido por um forte fluxo de capitais procedentes do exterior e por massivas migrações europeias, bem como asiáticas, também desigualmente distribuídas no território.

Do ponto de vista social, esse período caracterizou-se por um forte processo de diferenciação, tanto em uma dimensão territorial, como propriamente social. Ao mesmo tempo em que o hiato entre os países mais ricos e mais pobres da região aprofundava-se de maneira acentuada, aumentava significativamente a desigualdade dentro de cada país.

O dinamismo das exportações gerou em algumas regiões um processo de diversificação das estruturas econômicas nacionais, com certo desenvolvimento da indústria manufatureira, das infraestruturas de comunicações e transportes e dos serviços financeiros, bem como um importante processo de urbanização.

Ao cabo desse período, a América Latina seria radicalmente distinta daquela de meados do século XIX. A distância em relação a outras regiões não desenvolvidas aumentou de maneira significativa e alguns países latino-americanos, como a Argentina e o Uruguai, situavam-se entre os de maiores rendas per capita do planeta.

Esse período é concluído com o enfrentamento de uma série de mudanças importantes na economia mundial. A crise financeira mundial de 1929, e a resultante Grande Depressão dos anos 1930, representaram a eclosão de importantes desequilíbrios internos nas economias desenvolvidas e no sistema internacional em seu conjunto, alguns dos quais começaram a manifestar-se desde os anos da Primeira Guerra Mundial e teriam, no final, um impacto em algumas economias latino-americanas desde então.

A forma pela qual as diferentes economias latino-americanas reagiriam a esse novo cenário internacional, que estudaremos no próximo capítulo como a Industrialização Dirigida pelo Estado (IDE), muito dependeria dos sucessos, dos limites e das características da expansão liderada pelas exportações que estudaremos neste capítulo.

O desempenho econômico: uma primeira visão panorâmica

Como já observado no Capítulo 1, na última terça parte do século XIX a América Latina inicia um processo relativamente rápido de crescimento, que lhe permitirá ampliar as diferenças em relação à África e à Ásia e acompanhar de perto o crescimento das nações desenvolvidas. Ao mesmo tempo, a própria América Latina torna-se mais desigual, tanto dentro de cada um dos países, como entre eles. Vejamos com mais detalhe esse processo.

TABELA 3.1. POPULAÇÃO DA AMÉRICA LATINA, 1870-1929

	Milhares			Estrutura (%)			Crescimento anual (%)		
	1870	1913	1929	1870	1913	1929	1870-1913	1913-1929	1870-1929
Grupo 1									
Bolívia	1.495	1.881	2.370	4,1	2,5	2,4	0,54	1,45	0,78
Colômbia	2.392	5.195	7.821	6,5	6,9	7,9	1,82	2,59	2,03
Equador	1.013	1.689	1.928	2,7	2,3	1,9	1,20	0,83	1,10
El Salvador	492	1.008	1.410	1,3	1,3	1,4	1,68	2,12	1,80
Guatemala	1.080	1.486	1.753	2,9	2,0	1,8	0,74	1,04	0,82
Honduras	404	660	930	1,1	0,9	0,9	1,15	2,17	1,42
México	9.219	14.970	16.875	25,0	19,9	16,9	1,13	0,75	1,03
Nicarágua	337	578	680	0,9	0,8	0,7	1,26	1,02	1,20
Paraguai	384	594	860	1,0	0,8	0,9	1,02	2,34	1,38
Peru	2.606	4.295	5.396	7,1	5,7	5,4	1,17	1,44	1,24
Subtotal	19.422	32.356	40.023	52,7	43,1	40,2	1,19	1,34	1,23
Colômbia e México	11.611	20.165	24.696	31,5	26,9	24,8	1,29	1,27	1,29
Grupo 2									
Brasil	9.797	23.660	32.894	26,6	31,5	33,0	2,07	2,08	2,07
Costa Rica	137	372	490	0,4	0,5	0,5	2,35	1,74	2,18
Cuba	1.331	2.431	3.742	3,6	3,2	3,8	1,41	2,73	1,77
Panama	176	348	506	0,5	0,5	0,5	1,60	2,37	1,81
República Dominicana	242	750	1.213	0,7	1,0	1,2	2,67	3,05	2,77
Venezuela	1.653	2.874	3.259	4,5	3,8	3,3	1,29	0,79	1,16
Sub-total	13.336	30.435	42.104	36,2	40,6	42,3	1,94	2,05	1,97
Brasil, Cuba e Venezuela	12.781	28.965	39.895	34,7	38,6	40,1	1,92	2,02	1,95
Grupo 3									
Argentina	1.796	7.653	11.592	4,9	10,2	11,6	3,43	2,63	3,21
Chile	1.945	3.431	4.202	5,3	4,6	4,2	1,33	1,28	1,31
Uruguai	343	1.177	1.685	0,9	1,6	1,7	2,91	2,27	2,73
Subtotal	4.084	12.261	17.479	11,1	16,3	17,5	2,59	2,24	2,50
Total	36.842	75.052	99.606	100,0	100,0	100,0	1,67	1,78	1,70
Total Mundial	1.275.737	1.792.917		2,9	4,2				

Fonte: Maddison (2008) e tipologia de acordo com Tabela 1.2.

A população

As tendências percebidas nas décadas posteriores à independência aprofundaram-se neste período, no qual os processos migratórios jogariam um papel destacado. Como mostrado na Tabela 3.1., a população da América Latina cresceu a um ritmo de 1,7% ao ano em 1870-1929, maior do que a média mundial, o que levou a população da América Latina a passar de 2,9 para 4,2% da população mundial. Apesar disso, trata-se de um continente todavia pequeno do ponto de vista demográfico.

TABELA 3.2. IMIGRAÇÃO BRUTA INTERCONTINENTAL E TAXAS DE IMIGRAÇÃO (1871-1940)

	EEUU	Canadá	Argentina	Brasil	Cuba	Uruguai	Chile
Imigração bruta intercontinental a diferentes áreas 1871-1930 (miles)							
1871-1880	2.433	220	261	219		112	
1881-1890	4.852	359	841	525		140	28
1891-1900	3.684	231	648	1.129		90	7
1901-1910	8.666	947	1.764	671	243	21	39
1911-1920	4.775	1.154	1.205	798	367	57	68
1921-1930	1.723	987	1.397	840		21	41
1931-40	443	82	310	239		57	
Acumulado	26.576	3.980	6.426	4.421	610	498	183
Taxas de imigração (por 1000 habitantes).							
1871-1880	54	54	124	20		281	
1881-1890	85	77	292	41		248	12
1891-1900	53	45	163	71		114	2
1901-1910	103	154	311	34	118	21	13
1911-1920	47	141	149	32	142	46	19
1921-1930	15	103	135	28		14	10

Fonte imigração:

Chile: Sánchez Albornóz (1991, Tabela 2).

Demais: Sánchez Alonso (2006, Tabela 10.3).

O crescimento da população, da mesma forma que em períodos anteriores, não foi bem distribuído. Novamente os países que mais cresceram foram os do Grupo 3, ou seja, as regiões de nova colonização, enquanto que os países do Grupo 1, os velhos centros da economia colonial e as regiões então dominadas pelo eixo *hacienda* - comunidade camponesa – economia de mineração foram os que apresentaram o menor crescimento demográfico. Apesar disto, essas regiões continuam respondendo, em 1929, por 40% de toda a população. Sem dúvida, o Grupo 2 expandiu-se a um ritmo mais rápido e superou o Grupo 1 em termos de população ao final do período que analisamos. Já o Grupo 3, apesar de ter tido a taxa mais alta de crescimento ao longo de todo um século, em 1929 representava apenas 17,5% da população total.

Como veremos ao longo de todo este capítulo, ao redor de 1913 e da Primeira Guerra Mundial ocorreram mudanças nas tendências do período. Em termos gerais, o crescimento da população acelera-se entre 1913 e 1929. Isso acontece nos Grupos 1 e 2, mas não no 3, que inicia um processo de desaceleração de seu crescimento demográfico.

Uma característica diferenciadora do crescimento populacional foi a capacidade de atrair imigração (Tabela 3.2.). A América Latina absorveu cerca da quinta parte dos 62 milhões de pessoas que emigraram da Europa e da Ásia entre 1820 e 1930, em sua maioria no meio século que precedeu à Primeira Guerra Mundial (Hatton e Williamson, 1994 e 2005). A Argentina e o Brasil foram os principais receptores de mão de obra europeia. Empresários e técnicos, oriundos sobretudo da Europa, foram também importantes, mesmo nos países que não receberam uma imigração grande. A agricultura de *plantations* em Cuba e no Peru recebeu fluxos adicionais de mão de obra, alguns deles provenientes da Ásia (sobretudo da China e da Índia), com diversos tipos de contratos de servidão (*indenture*). Também ocorreram correntes intrarregionais, como os movimentos de trabalhadores negros das Antilhas para as *plantations* de bananas da América Central, a indústria açucareira cubana e a construção do Canal do Panamá.

Os países em que a imigração foi mais importante, em termos de impacto sobre sua população, foram a Argentina, em todo o período 1870-1929, o Uruguai, no século XIX, e Cuba, nas primeiras décadas do século XX. Nesses três casos, as taxas de imigração superaram até mesmo as dos Estados Unidos e do Canadá em vários subperíodos. A imigração de italianos para o Brasil, entre 1887 e 1896, também superou os fluxos para os Estados Unidos e Argentina, ainda que temporariamente (Hatton y Williamson 1998: 100-1).

É importante destacar que esses fluxos migratórios foram radicalmente diferentes daqueles associados à introdução da mão de obra escrava, que afetou substancialmente o crescimento populacional do Grupo 2 ao longo dos séculos XVIII e XIX, até o fim do tráfico de escravos.

As exportações

Este período foi reiteradamente caracterizado como de auge exportador e tem sido chamado de era das exportações, de desenvolvimento orientado para fora ou primário-exportador, de Primeira Globalização e de outras maneiras semelhantes. Não restam dúvidas de que o desempenho do setor exportador foi o que marcou o ritmo, o que constituiu o motor da dinâmica de crescimento geral. E também é bem claro que essa dinâmica exportadora baseou-se em produtos agropecuários ou minerais, tendo sido praticamente nulo o peso de outros tipos de exportações.

O crescimento exportador foi muito rápido entre 1870-74 e 1925-29: 4,2% ao ano a preços constantes, segundo a Tabela 3.3. De acordo com o Gráfico 1.4. do Capítulo 1, entre 1880 e 1929 a América Latina conseguiu um aumento de sua participação no comércio mundial. Entre 1910-14 e 1925-29 ocorreu uma aceleração do crescimento, ainda que não se reflita tanto no aumento da participação latino-americana no total das exportações mundiais, devido à queda nos preços de produtos primários. Então se pode dizer que esta grande expansão do comércio latino-americano inscreve-se em uma expansão muito expressiva em termos mundiais, na qual a América Latina foi uma região ganhadora.

TABELA 3.3. EXPORTAÇÕES EM DÓLARES CONSTANTES (A PREÇOS DE 1980) TOTAIS E PER CAPITA E SUAS TAXAS DE CRESCIMENTO, 1870-1929.

	Valores (dólares de 1990)						Taxas de crecimiento					
	Exportações (milhões)			Exportações per capita (milhares)			Exportações			Exportações per capita		
	1870-74	1910-14	1925-29	1870-74	1910-14	1925-29	1870-1914	1910-1929	1870-1929	1870-1914	1910-1929	1870-1929
Grupo 1												
Bolívia	9,9	52,8	115,9	6,6	28,0	48,9	4,3	5,4	4,6	3,7	3,8	3,7
Colômbia	14,2	114,8	421,2	5,9	22,1	53,9	5,4	9,1	6,4	3,3	6,1	4,1
Equador	4,2	29,9	83,3	4,2	17,7	43,2	5,0	7,1	5,6	3,7	6,1	4,3
El Salvador	25,5	57,1	74,1	51,8	56,6	52,6	2,0	1,8	2,0	0,2	-0,5	0,0
Guatemala	19,4	81,0	110,2	18,0	54,5	62,9	3,6	2,1	3,2	2,8	1,0	2,3
Honduras	2,8	26,2	95,1	6,9	39,7	102,3	5,8	9,0	6,6	4,5	6,5	5,0
México	119,2	547,9	1.169,5	12,9	36,6	69,3	3,9	5,2	4,2	2,6	4,3	3,1
Nicarágua	9,4	33,1	44,3	27,8	57,3	65,2	3,2	2,0	2,9	1,8	0,9	1,6
Paraguai	3,0	11,5	76,2	7,9	19,4	88,6	3,4	13,4	6,0	2,3	10,6	4,5
Peru	48,5	102,4	595,2	18,6	23,8	110,3	1,9	12,4	4,7	0,6	10,8	3,3
Subtotal	256,2	1.056,6	2.785,1	13,2	32,7	69,6	3,6	6,7	4,4	2,3	5,2	3,1
Grupo 2												
Brasil	352,5	514,2	1.577,1	36,0	21,7	47,9	0,9	7,8	2,8	-1,3	5,4	0,5
Costa Rica	21,4	66,6	70,8	156,5	179,0	144,5	2,9	0,4	2,2	0,3	-1,4	-0,1
Cuba	101,2	938,5	1.869,2	76,0	386,1	499,5	5,7	4,7	5,4	4,1	1,7	3,5
República Dominicana	2,2	65,9	165,5	9,2	87,9	136,4	8,8	6,3	8,1	5,8	3,0	5,0
Venezuela	59,5	143,0	978,7	36,0	49,8	300,3	2,2	13,7	5,2	0,8	12,7	3,9
Sub-total	536,8	1.728,2	4.661,3	40,8	57,4	112,1	3,0	6,8	4,0	0,9	4,6	1,9
Grupo 3												
Argentina	192,9	2.200,4	3.161,9	107,4	287,5	272,8	6,3	2,4	5,2	2,5	-0,4	1,7
Chile	208,0	865,5	1.481,7	107,0	252,3	352,6	3,6	3,6	3,6	2,2	2,3	2,2
Uruguai (a)	76,1	218,1	332,6	222,0	185,3	197,4	2,7	2,9	2,7	-0,4	0,4	-0,2
Subtotal	477,0	3.284,0	4.976,2	116,8	267,8	284,7	4,9	2,8	4,4	2,1	0,4	1,6
Total	1.270,0	6.068,8	12.422,6	34,5	80,9	124,7	4,0	4,9	4,2	2,2	2,9	2,4

Os dados em itálico são extrapolações usando a taxa de crescimento entre o primeiro quinquênio disponível e o quinquênio 1910-1914.

Os primeiros anos disponíveis e seus valores são:

Bolívia	90-94	9,2
Equador	80-84	2,9
Honduras	75-79	1,3
Paraguai	74-79	1,5
Cuba	74-79	57,6

Fonte: Exportações a preços correntes de acordo a Tena e Federico (2010, Apêndice 1), exceto para Argentina, cujos dados foram extraídos de Oxlad e Mitchell (1993). Foram deflacionadas pelos preços implícitos das exportações específicos de cada país (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela) de acordo com Maddison (2003: Cuadros F-1 e F-2). Para Uruguai, estimações próprias. Para outros países usou-se o deflator implícito do conjunto de América Latina segundo Maddison (2003: Tabelas F-1 e F-2).

O desempenho foi muito diferente entre os grupos de países. Até 1913, o Grupo 3 continuou sendo o de maior crescimento. No entanto, ao considerar a população, o crescimento do Grupo 1 é levemente superior. O Grupo 2 mostra-se menos dinâmico, especialmente em termos per capita, devido ao lento crescimento do Brasil e da Venezuela. Isso pode vincular-se ao fato de que a produção dos países do Grupo 2 tendia a ser mais intensiva em mão de obra, com maior participação das exportações agrícolas, enquanto que no Grupo 1 tinham maior peso as exportações mais concentradas de produtos minerais, que demandam relativamente menos mão de obra. Esses países não experimentaram nesse período um aumento importante de sua população.

Entre 1910-14 e 1925-29, quando o crescimento exportador se acelera, os Grupos 1 e 2 são os mais dinâmicos, enquanto que o Grupo 3 mostra uma nítida desaceleração, dominada pela Argentina. No Grupo 1, com exceção da Nicarágua, da Guatemala e de El Salvador, todos exibem um grande dinamismo. Desta vez, no Grupo 2 Brasil e Venezuela são aqueles que elevam a taxa média de crescimento.

As oscilações das taxas de crescimento não nos devem fazer perder de vista as enormes diferenças encontradas nos níveis absolutos de exportação per capita. As exportações per capita dos países do Grupo 3 eram três vezes maiores do que as do Grupo 2 em 1870-74 e cinco vezes em 1910-14. As diferenças com o Grupo 1 eram ainda muito maiores. Em 1925-29 continuavam sendo muito expressivas, apesar da desaceleração do Grupo 3. São mantidas ao longo desse período, portanto, as características desses três grupos de países, com capacidades exportadoras bastante diferenciadas.

Como já vimos na Tabela 1.7., em 1870 o primeiro produto de exportação dos países latino-americanos respondia, em média, por aproximadamente 50% das exportações. Até 1913, depois do grande impulso exportador, esse percentual caiu para 42%, mas voltou a elevar-se para 54% em 1929. O mesmo ocorre se observamos o peso dos três principais produtos: passam de 66 para 73% entre 1870 e 1929, com seu ponto mais baixo em torno de 1913 (52%). Isso demonstra o caráter primário das exportações e sua concentração em bens cuja competitividade baseia-se muito no acesso a um número limitado de recursos naturais. Como notamos anteriormente, este tem sido um traço estrutural e central das economias latino-americanas na maioria dos países até nossos dias.

A partir deste fato, Carlos Díaz-Alejandro cunhou o conceito de “loteria dos produtos primários” (*commodities lottery*), que foi retomado por muitos outros autores. Este conceito tem suas vantagens e seus perigos. O interessante do conceito é que alude a que a capacidade exportadora tem algo de sorte, associado à maneira como uma dotação de recursos naturais combina-se com os movimentos da demanda internacional por determinado tipo de produto. A ideia do acaso é uma alusão ao fato de que não importa muito o que há em cada país: seu destino parece estar determinado por seus recursos naturais e por forças exógenas que não pode controlar. Desse ponto de vista, um país pode ter melhor ou pior desempenho, uma região pode experimentar um grande auge, mas logo, devido a mudanças na demanda, à concorrência internacional ou ao aparecimento de substitutos, zonas inteiras podem entrar em colapso. O guano no Peru, os nitratos no Chile, a borracha no Brasil e no Peru e a quina na Colômbia são apenas alguns exemplos de produtos que sustentaram o auge de regiões que logo entraram em colapso. Esse conceito, no entanto, deve ser utilizado com cuidado, porque pode dar lugar à crença de que efetivamente a capacidade exportadora é uma simples roleta que define ganhadores e perdedores, quando na realidade há formas de interpretar as características das diferentes regiões que, embora não excluam certo grau de acaso, permitem estabelecer relações causais e lógicas. Por exemplo, as *plantations* de seringueiras e quina da Ásia (e a produção sintética logo depois) foram as que substituíram a extração desses produtos das selvas latino-americanas; os países da região simplesmente não fizeram essa transição.

Uma significativa corrente de pensamento enfatiza a relação existente entre as estruturas produtivas e o processo de desenvolvimento econômico, bem como a possibilidade de associarem-se diferentes produtos a níveis de desenvolvimento. Os países mais ricos produzem bens de países ricos; os países mais pobres produzem bens de países pobres. W. Arthur Lewis baseou-se nessas ideias em suas obras *Aspects of Tropical Trade* (1969) e *Crecimiento y Fluctaciones 1870-1913* (1982), para estudar os caminhos adotados pelas diferentes regiões da periferia da economia mundial com o objetivo de responder aos desafios da expansão econômica mundial.

TABELA 3.4. ESTRUTURA DA PRODUÇÃO MUNDIAL OU EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE PRODUTOS PRIMÁRIOS (AMÉRICA LATINA, PAÍSES DE ALTAS RENDAS E PAÍSES DE BAIXAS RENDAS), 1913

	G3	G1 e G2	Altas rendas	Baixas rendas	Total	Altos + G3	Baixos + G1e2
Produtos de clima temperado (baseado em exportações)							
Média simples	26	0	61	12	100	87	12
Lã	20	0	67	12	100	87	12
Carne	30	0	51	18	100	81	18
Linho	42	0	34	24	100	76	24
Milho	43	0	53	4	100	96	4
Trigo	15	0	76	10	100	91	10
Farinha de trigo	6	0	86	6	98	92	6
Tropicais (baseado em exportações)							
Média simples	0	53	20	21	94	20	74
Cacau	0	42	10	34	86	10	76
Borracha	0	34	39	25	98	39	59
Café	0	82	12	5	99	12	87
Minerais (baseado em produção)							
Média simples	53	20	48	26	100	65	35
Cobre	9		84	7	100	93	7
Estanho		20	10	70	100	10	90
Prata		38	59	3	100	59	41
Ouro		17	37	46	100	37	63
Chumbo		5	93	2	100	93	7
Nitratos	97		3		100	100	0

G1, G2 e G3: Grupos de países latino-americanos de acordo com Tabela 1.2.

Os competidores de altas rendas são: Europa, EEUU, Canadá e Australásia; os de baixa renda são Ásia e África.

Fonte: Com base em Bértola & Williamson 2006, com informação de Bulmer-Thomas (1994, Tabela 6.3).

Partindo de uma lógica semelhante, Bértola e Williamson (2006) analisaram as características dos setores exportadores latino-americanos na Primeira Globalização. Como mostra a Tabela 3.4., é possível identificar quais tipos de países exportam os diferentes bens nos quais se especializam os países latino-americanos. É muito nítido o contraste entre os produtos de clima temperado e os produtos tropicais: no caso dos primeiros, nos quais se concentra a exportação dos países do Grupo 3, os países de renda alta (entre os quais se incluem aqueles do Grupo 3) participam com 87%; no caso dos mercados de produtos tropicais, os países de renda baixa (entre os quais se incluem os dos Grupos 1 e 2) participam com 74%.

O caso dos produtos minerais é mais ambíguo. Como é sabido, trata-se de uma produção geralmente muito concentrada em algumas áreas, onde estão os depósitos naturais passíveis de serem explorados. A distribuição entre países mais ricos ou mais pobres é neste caso mais aleatória. Também nesse caso é mais fácil a ocorrência de monopólios por parte de um país, como foi o caso dos nitratos no Chile logo depois de sua vitória na Guerra do Pacífico.

Com base na comparação entre produtos de clima temperado e produtos tropicais, o essencial é a estrutura dos mercados de trabalho para a produção dos bens em nível internacional. Retomaremos esta discussão mais à frente, quando discutirmos a conformação dos mercados de trabalho nas diferentes regiões. O que podemos adiantar agora é que, enquanto os países produtores de bens de clima tropical competem em termos internacionais com outros países pobres, formando mercados de pouca valorização dos bens produzidos, os produtores de bens de clima temperado constituem uma expansão da fronteira europeia e competem com salários mais altos, típicos naquelas regiões. Quando os preços internacionais dos produtos de clima temperado são fixados, o produtor marginal é o camponês europeu de rendas relativamente mais altas. Esses preços permitem a geração de uma renda que, diferentemente do que sustentava Ricardo, não beneficia aos que estão mais próximos do mercado consumidor, senão àqueles que estão mais distantes e que se tornaram competitivos graças à acentuada redução dos custos dos transportes. Desta forma, a expansão da fronteira agrícola produtora de bens de clima temperado pode atrair mão de obra europeia à qual se pode pagar salários relativamente altos. Não é esse o caso da produção de bens de clima tropical, que compete com a Ásia e a África, regiões com abundância de uma mão de obra que se reproduz com baixos níveis de vida.

Existem, como sempre, casos difusos e excepcionais. O café é um deles. A expansão cafeeira de fins do século XIX na região de São Paulo, Brasil, recorreu à imigração de colonos europeus, principalmente italianos. É verdade que não provinham de zonas de rendas muito altas, e que as condições de trabalho muitas vezes eram bem precárias, mas o que tornou possível atrair essa mão de obra foram os altos preços do café em fins do século XIX, bem como a oferta praticamente monopólica detida pelo Brasil no mercado internacional do produto até já bem avançado o século XX.

Em síntese, por trás das maiores exportações per capita dos países do Grupo 3 podemos encontrar dois tipos de fatores: por um lado, uma maior proporção da população dedicada a atividades competitivas internacionalmente; por outro, uma maior valorização da produção exportadora, a depender dos mercados produtores com os quais concorria.

Nos países de grande participação da produção de minerais, por sua vez, a produção para a exportação tende a absorver diretamente uma menor proporção da força de trabalho do que onde predominam as atividades agropecuárias. De acordo com a Tabela 3.5., também houve mudanças relevantes na composição das exportações latino-americanas. Os produtos agropecuários mais tradicionais da oferta exportadora latino-americana, alguns produzidos fundamentalmente pelo Grupo 2 (açúcar e borracha), mas outros produzidos também pelo Grupo 3 (peles), reduziram de maneira muito acentuada sua participação nas exportações latino-americanas. O mesmo ocorreu com os produtos minerais tradicionais (metais preciosos, nitratos e guano). Apenas um produto agrícola tradicional, o café, manteve-se relativamente estável. Pelo contrário, os produtos minerais dinâmicos (cobre, estanho e petróleo) cresceram bastante, bem como os produtos agropecuários típicos das economias do Grupo 3 (lã, trigo e carne).

TABELA 3.5. ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES LATINO-AMERICANAS POR PRODUTO, 1859/1861-1927-1929

	1859/1961	1899/1901	1911/1913	1927/1929
Cereais, lã e carne	3,9	22,2	24,4	27,7
Café	18,2	18,5	18,6	18,0
Açúcar, tabaco, peles, borracha	41,2	28,5	24,5	16,9
Cobre, estanho e petróleo	0,2	1,2	4,7	14,2
Guano, nitratos, metais preciosos	18,8	14,2	13,0	6,6
Não classificadas	17,7	15,4	14,8	16,6
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Bairoch e Etemad (1985: Tabela 5.1.)

A expansão mais espetacular das exportações ocorreu na Argentina, desde o decênio de 1870 até a Primeira Guerra Mundial (Gerchunoff e Llach, 1998). No entanto, à medida que o tempo passou, todos os países beneficiaram-se da maior integração à economia mundial. A dependência dos mercados europeus ou estadunidenses se converteu em um determinante decisivo do desempenho relativo das exportações depois de 1914. De fato, as exportações destinadas à dinâmica economia dos Estados Unidos foram uma das razões que permitiram que a América Latina em seu conjunto pudesse evitar reproduzir a desaceleração europeia depois da Primeira Guerra Mundial. O peso dos Estados Unidos foi muito maior na América Central, no Caribe e no México do que na América do Sul, como mostrado na Tabela 3.6.; por seu turno, uma decomposição da América do Sul permitiria ver que os países do norte do subcontinente (Colômbia e Venezuela) foram também mais dependentes, desde cedo, do mercado dos Estados Unidos. Durante a guerra, a dependência aprofundou-se, particularmente nos países da América do Sul. A dependência desse mercado foi às vezes um benefício ambíguo, já que cedo estes países tiveram de enfrentar o arraigado protecionismo dos Estados Unidos (como aconteceu, por exemplo, no caso do açúcar cubano). O perfil da orientação do comércio exportador por país de destino contribui em boa medida para explicar as diferenças já apontadas na dinâmica das exportações entre 1910-14 e 1925-29.

TABELA 3.6. COMÉRCIO DE AMÉRICA LATINA COM ESTADOS UNIDOS, 1913-1927

	1913	1918	1927
América do Sul			
Importações	16,2	25,9	26,8
Exportações	16,8	34,8	25,2
México, América Central e o Caribe			
Importações	53,2	75	62,9
Exportações	71,3	73,4	58,4

Fonte: Thorp, R-M (1991; Tabela 1).

Já observamos que a expansão do comércio internacional durante a segunda metade do século XIX, e ao menos até a Primeira Guerra Mundial, foi em alto grau resultado de profundas mudanças tecnológicas que produziram uma significativa redução dos custos de transporte, tanto transoceânico quanto terrestre, incluindo o encurtamento de rotas produzido pela construção dos canais de Suez e do Panamá.

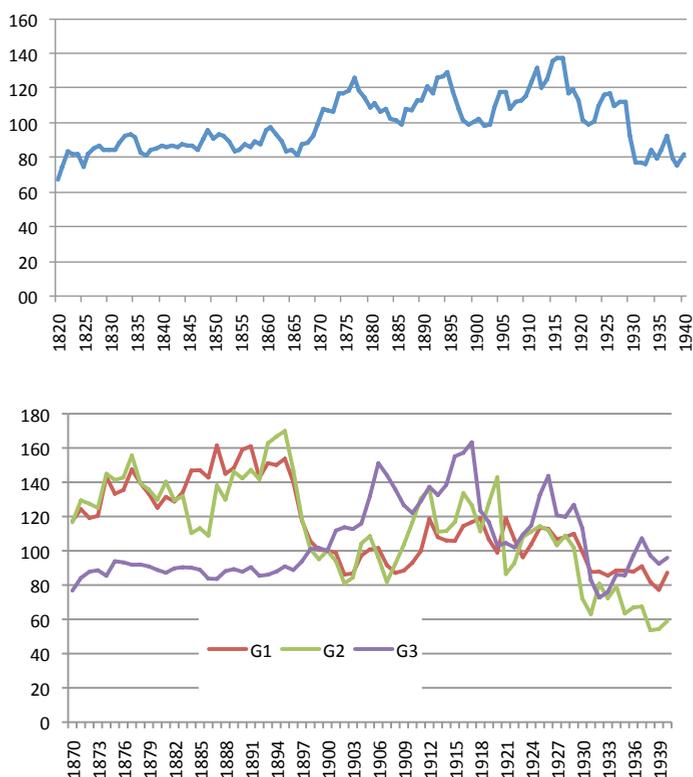
O índice de North de preços dos fretes caiu 41% em termos reais entre 1870 e 1910 e o índice britânico caiu 70% entre 1840 e 1910. Essa queda pode ser comparada com a redução das tarifas de 40 para 7%, experimentada pelos produtos manufaturados que ingressaram nos países da OCDE nos 30 anos transcorridos entre o final das décadas de 1940 e 1970 (Bértola-Williamson, 2006).

A redução do tamanho do mundo, em termos de comunicação e distâncias econômicas, provocou grandes mudanças nos preços relativos e nos termos de troca. O movimento dos termos de troca neste período suscita muitas questões interessantes. Em primeiro lugar, ocorreram flutuações muito grandes: há um evidente aumento da volatilidade, que reflete além do mais a volatilidade dos preços reais de produtos primários (ver, a respeito, o Gráfico 1.5. do capítulo 1), com ciclos relativamente longos no início, que tendem a encurtar-se até o final do período. A existência desses ciclos torna difícil discernir claramente uma tendência. O que parece ter ocorrido com a série agregada dos termos de troca, que representa oito países, é que na década de 1870 houve um aumento no nível, e que posteriormente os termos de troca flutuaram sem voltar a apresentar uma tendência até a década de 1910.

Além disso, pode-se constatar que depois de alcançar um pico ao fim da Primeira Guerra Mundial ou durante o auge posterior à guerra, iniciou-se um processo de deterioração dos termos de troca que se aprofundaria na década de 1930. Esse resultado poderia ser lido, como indicado por Ocampo e Parra (2003 e 2010), como a constatação de que o ponto de ruptura na evolução dos preços reais de produtos básicos teve lugar realmente com a grande deflação mundial de 1920-1921. Neste sentido, a década de 1920 caracterizou-se mais como um ciclo curto dentro de um nível mais baixo dos preços reais de matérias-primas e dos termos de troca da região, que nunca voltaram aos picos anteriores à crise de 1920-1921, antes de caírem novamente durante a Grande Depressão dos anos 1930.

A crescente instabilidade que caracterizou os preços reais de produtos primários e os baixos níveis de alguns deles desde os anos 1920, ou mesmo desde mais cedo (os preços do café entraram em colapso em fins do século XIX), tornou atraente regular os respectivos mercados. Assim fez o Brasil, de forma unilateral, desde a primeira década do século XX, mas esta prática se estenderia para um conjunto crescente de mercados de produtos primários a partir da Primeira Guerra Mundial, como um procedimento para administrar a superprodução e os baixos preços, generalizando-se no decênio de 1930. Durante a própria guerra, algumas potências em conflito regularam diretamente alguns mercados. Voltaremos a este tema no capítulo seguinte..

GRÁFICO 3.1. TERMOS DE TROCA DA AMÉRICA LATINA: A) TOTAL (1820-1940) E B) DE TRÊS GRUPOS DE PAÍSES (1870-1940): 1900=100.



Elaboração própria com base em Williamson (no prelo).

Da mesma forma que com as demais variáveis, devemos aqui assinalar que houve importantes diferenças na evolução dos termos de troca dos distintos países. Os dados apresentados na Tabela 3.3. referem-se a preços constantes, mas as variações dos preços tiveram um forte impacto na capacidade de compra. Os países dos Grupos 1 e 2 experimentaram uma rápida e forte melhora até a década de 1880, no caso do primeiro grupo, e até a década de 1890, no caso do segundo. Na sequência, esses países registraram uma queda que os deixou abaixo dos níveis iniciais, ainda que tenham presenciado uma leve melhoria no decênio de 1910. Uma vez mais os países do Grupo 3 tiveram melhor sorte e exibiram um desempenho radicalmente distinto em relação aos outros dois grupos, como se pode constatar no Gráfico 3.1. Nesse grupo, a alta da década de 1870 não foi tão notável. Mas, diferentemente dos outros dois grupos, o Grupo 3 teve uma melhoria radical em princípios do século XX até os anos da Primeira Guerra Mundial. Essas diferenças refletem, ademais, as tendências variadas dos distintos grupos de produtos primários e, neste último caso, a melhora tardia dos preços reais dos produtos agrícolas de clima temperado em relação aos produtos tropicais e aos metais (veja-se novamente o Gráfico 1.5.). A trajetória a partir dos anos 1920 é marcada por uma acentuada deterioração. O único grupo que escapa dessa tendência é o Grupo 1.

Os resultados em termos do crescimento da capacidade de compra das exportações (ou seja, o efeito conjunto do crescimento dos volumes exportados e da relação de termos de troca) são mostrados na Tabela 3.7. Tomando como anos-base o período 1870-74, até 1910-14 os índices do Grupo 3 eram cinco vezes maiores do que os dos dois outros grupos, como consequência da clara melhora dos seus termos de troca. Apesar disso, essa vantagem reduz-se quando se considera seu maior crescimento demográfico, ainda que se mantenha muito importante. Entre 1910-14 e 1925-29 ocorrem mudanças importantes. Agora é claramente o Grupo 1 aquele que exhibe o melhor desempenho, devido ao fato de não ter enfrentado a deterioração dos termos de troca sofrida pelos outros dois grupos. Adicionando-se a isso, como já se disse, o fato de que sua população cresceu menos que a dos outros dois grupos, o resultado final desse grupo é o mais impressionante, seguindo a certa distância pelo do Grupo 3.

TABELA 3.7.
TERMOS DE TROCA E CAPACIDADE DE COMPRA DAS EXPORTAÇÕES (1870-74=100)

	Volume das exportações			Termos de troca			Capacidade de compra das exportações			Capacidade de compra per capita		
	1870-74	1910-14	1925-29	1870-74	1910-14	1925-29	1870-74	1910-14	1925-29			
Grupo 1												
Colômbia	100	809	2967	100	127	125	100	1023	3695	100	471	1130
México	100	460	981	100	70	75	100	321	735	100	198	401
Peru	100	211	1227	100	77	72	100	163	885	100	99	427
Subtotal	100	421	1202	100	84	88	100	354	1060	100	206	501
Grupo 2												
Brasil	100	146	447	100	108	103	100	158	462	100	65	138
Cuba	100	928	1847	100	84	63	100	779	1166	100	427	415
Sub-total	100	320	760	100	94	84	100	302	638	100	129	194
Grupo 3												
Argentina	100	1141	1639	100	129	115	100	1476	1883	100	346	292
Chile	100	416	712	100	181	222	100	754	1578	100	428	730
Uruguai	100	287	437	100	203	171	100	582	746	100	170	152
Subtotal	100	688	1043	100	156	152	100	1074	1589	100	358	371
Total	100	494	953	100	115	106	100	568	1006	100	266	352

Fontes:

Exportações, Tabela 3.3.

Termos de troca: séries de Williamson, J. (2010 em prensa) proporcionadas pelo autor.

As regiões costeiras viram-se sumamente beneficiadas pela redução nos custos do transporte marítimo. No caso do transporte terrestre, as vantagens do desenvolvimento da ferrovia variaram em grande medida de acordo com os obstáculos geográficos e com as distâncias a percorrer, mas foram, em todo caso, muito importantes. Essa combinação foi um dos fatores que contribuíram para o crescimento da costa atlântica e do Caribe, e também, em menor medida, da costa pacífica da América Latina. As zonas andinas da América do Sul e as áreas montanhosas da América Central e do México parecem ter sido as menos favorecidas no período, ainda que a ferrovia tenha representado um avanço significativo mesmo em algumas regiões altas, como no México, sendo aproveitada também nos enclaves de mineração.

TABELA 3.8.
QUILÔMETROS DE FERROVIAS NOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS, TOTAL E PER CAPITA (1840-1913)

	Total Km/1000hab.											
	1840	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1913	1930 (e)	1870	1913	1930
Grupo 1												
Bolívia						209	972	1.440	1.953		0,77	0,82
Colômbia (a)			80	80	131	282	568	1.061	2.843	0,03	0,20	0,36
Equador					64	92	92	587	1.132		0,35	0,59
El Salvador (b)						87	116	320	623		0,32	0,44
Guatemala					21	186	640	987	819		0,66	0,47
Honduras					60	96	96	241	1.109		0,37	1,19
México (c)		13	32	349	1.080	9.718	13.585	25.600	23.345	0,04	1,71	1,38
Nicarágua (d)					21	143	225	322	235		0,56	0,35
Paraguai				91	91	240	240	373	497	0,24	0,63	0,58
Peru			103	669	1.034	1.599	1.800	3.317	3.056	0,26	0,77	0,57
Subtotal		13	215	1.189	2.502	12.652	18.334	34.248	35.612	0,06	1,06	0,89
Grupo 2												
Brasil			223	745	3.398	9.973	15.316	24.614	32.478	0,08	1,04	0,99
Costa Rica (b)					117	241	388	878	669		2,36	1,37
Cuba (a)	72	465	858	1.295	1.418	1.731	1.960	3.846	4.381	0,97	1,58	1,17
Panamá					76	76	76	76	349		0,22	0,69
República Dominicana						115	182	241			0,32	0,00
Venezuela				13	113	454	858	858	885	0,01	0,30	0,27
Sub-total	72	465	1.081	2.053	5.122	12.590	18.780	30.513	38.762	0,15	1,00	0,95
Grupo 3												
Argentina (c)			39	732	2.313	9.254	16.767	31.859	38.120	0,41	4,16	3,29
Chile			195	732	1.777	2.747	4.354	8.070	8.937	0,38	2,35	2,13
Uruguai				20	431	983	1.730	2.576	2.746	0,06	2,19	1,63
Subtotal			234	1.484	4.521	12.984	22.851	42.505	49.803	0,36	3,47	2,85
Total	72	478	1.530	4.726	12.145	38.226	59.965	107.266		0,13	1,43	
Total Mundial (e)				85.170				402.178		0,07	0,22	
Estrutura												
Grupo 1		2,7	14,1	25,2	20,6	33,1	30,6	31,9				
Grupo 2	100,0	97,3	70,7	43,4	42,2	32,9	31,3	28,4				
Grupo 3			15,3	31,4	37,2	34,0	38,1	39,6				
Total AL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0				
AL no mundo (f)				5,5				22,5				

(a) Até 1880 FFE; (b) OXLAD; (c) 1913, Bulmer-Thomas 2004, Tabela 4.4.; (d) 1880 FFE; (e) Informação de 1910 O'Rourke y Williamson (2000, Tabela 3.2); total AL em 1910: 90571 km (e) Summerhill (2006: Tabela 8.1).

Fonte: Mitchell (1993).

No entanto, qualquer interpretação simples, que pretenda fazer do determinismo geográfico uma variável decisiva, perde inteiramente valor explicativo. Basta observar o atraso do Caribe colombiano, a história do Nordeste brasileiro, o escasso desenvolvimento de muitas ilhas caribenhas e mesmo o desenvolvimento mexicano, para concluir que não basta medir as distâncias em relação aos mercados para encontrar a chave do sucesso. Um eloquente exemplo em sentido inverso é dado pelos países de Australásia, que naquela época eram os mais distantes dos grandes mercados e encontravam-se entre os cinco países mais ricos do globo.

A Tabela 3.8. mostra-nos o ritmo de expansão das ferrovias na América Latina e em nível mundial. No capítulo anterior observamos que as ferrovias chegaram tardiamente à América Latina, em comparação com sua expansão na Europa e nos Estados Unidos. No entanto, neste período houve uma grande expansão e a América Latina passa de 5,5% das ferrovias mundiais em 1870 para 22,5% em 1913. Por outro lado, a América Latina quintuplica a média mundial, o que sugere que teve uma grande vantagem nesse setor em relação às regiões mais pobres e populosas do mundo.

As primeiras ferrovias foram construídas em Cuba, logo em seguida no México, e em meados do século XIX no Panamá, para a travessia transoceânica. Na década de 1870 ocorreu uma expansão explosiva nos países de maior tamanho, como na Argentina, no Brasil e no México. Também nos países pequenos o impacto foi muito grande. A partir de 1913 o crescimento da rede ferroviária foi muito lento, exceto em um punhado de países (na Colômbia, no Equador e em alguns países centro-americanos).

Não deve causar estranheza o fato de a extensão das ferrovias em relação à população ser muito maior nos países do Grupo 3: em 1913 mais que triplicavam a extensão dos outros dois grupos de países.

Para dar uma ideia do impacto da expansão da rede ferroviária, basta um exemplo. No Uruguai, um país de superfície pequena e sem obstáculos naturais, são evidentes as vantagens obtidas em 1870-1913: o preço do transporte transoceânico caiu 0,7% anualmente, enquanto que as tarifas dos trens caíram 3,1% ao ano em termos reais (Bértola, 2000:102, Tabela 4.1.).

O PIB e o PIB per capita

Analogamente ao ocorrido com a população e com as exportações, o desempenho econômico medido pelo PIB e pelo PIB per capita apresentou importantes diferenças, alinhando-se com o ocorrido no período anterior. Lamentavelmente, somente dispomos de informação mais ou menos confiável para oito países, que cobrem adequadamente a população dos diferentes grupos. Esses países representam uma percentagem crescente da população ao longo do período e 80% em média.

TABELA 3.9. PIB E PIB PER CAPITA DE ALGUNS PAÍSES LATINO-AMERICANOS, 1870-1929 (EM DÓLARES GEARY-KHAMIS DE 1990)

	Dólares de 1990						Crescimento					
	PIB			PIB per capita			PIB			PIB per capita		
	1870	1913	1929	1870	1913	1929	1870-1913	1913-1929	1870-1929	1870-1913	1913-1929	1870-1929
GRUPO 1	7.646	29.210	39.984	658	1.449	1.619	3,2	2,0	2,8	1,9	0,7	1,5
Colômbia	1.740	4.574	11.801	676	845	1.589	2,3	6,1	3,3	0,5	4,0	1,5
México	5.906	24.636	28.183	651	1.672	1.696	3,4	0,8	2,7	2,2	0,1	1,6
GRUPO 2	9.023	25.613	49.439	706	884	1.239	2,5	4,2	2,9	0,5	2,1	1,0
Brasil	6.935	18.149	35.250	694	758	1.051	2,3	4,2	2,8	0,2	2,1	0,7
Cuba	1.418	5.215	6.274	1.065	2.327	1.688	3,1	1,2	2,6	1,8	-2,0	0,8
Venezuela	670	2.249	7.916	406	786	2.438	2,9	8,2	4,3	1,5	7,3	3,1
GRUPO 3	5.965	45.028	74.739	1.461	3.673	4.276	4,8	3,2	4,4	2,2	1,0	1,8
Argentina	2.673	30.747	53.560	1.468	3.962	4.557	5,8	3,5	5,2	2,3	0,9	1,9
Chile	2.554	10.436	14.780	1.320	3.058	3.536	3,3	2,2	3,0	2,0	0,9	1,7
Uruguai	738	3.845	6.398	2.106	3.197	3.716	3,9	3,2	3,7	1,0	0,9	1,0
Total	22.633	99.851	164.162	795	1.626	2.000	3,5	3,2	3,4	1,7	1,3	1,6
Desvio padrão				561	1249	1254						
Coefficiente de variação				0,71	0,77	0,63						

Fontes: Tabelas AE.1-2.

De acordo com a Tabela 3.9., o crescimento anual do PIB foi de 3,4% entre 1870 e 1929, mas as diferentes regiões cresceram em ritmos variados. Como no período anterior, o Grupo 3 cresce mais do que os Grupos 1 e 2, desta vez por uma margem considerável, que reflete sobretudo o espetacular crescimento da economia argentina. Tão ampla é a vantagem do Grupo 3 que, mesmo levando em conta o maior crescimento de sua população, o PIB per capita também cresce muito mais. Como resultado, enquanto o Grupo 3 atingiu um PIB por habitante que era o dobro do registrado pelos outros dois grupos por volta de 1870, a relação sobe para duas vezes e meia do PIB per capita do Grupo 1 e quatro vezes do Grupo 2 ao redor de 1913, este último constituído, considerando os países para os quais contamos com informação, pelas antigas economias escravistas.

No entanto, e diferentemente do ocorrido no período anterior, dado o maior crescimento da população do Grupo 2 em relação à do Grupo 1, o crescimento per capita deste último foi bastante superior ao do 2. Nessa comparação pesam muito, por um lado, o razoável crescimento do México durante o Porfiriato (em claro contraste com seu decepcionante desempenho nas décadas posteriores à independência) e, na direção oposta, o medíocre crescimento da economia brasileira.

Por volta da conjuntura da crise de 1913 e da Primeira Guerra Mundial ocorre uma mudança que leva a um crescimento mais lento do produto e do produto per capita. Os Grupos 1 e 3, que exibem maior crescimento por habitante em todo o período, são os que desaceleram no período 1913-29. No caso do Grupo 1, na verdade é o México que declina, devido à ruptura provocada pela Revolução Mexicana, enquanto a Colômbia experimenta um auge, impulsionada por uma notável expansão de sua produção cafeeira. Pelo contrário, os países do Grupo 2, que em 1870-1913 passaram pela decadência da economia escravista, parecem encontrar tardiamente, iniciado o século XX, uma trajetória de crescimento. Os padrões são, contudo, muito diferentes: a Venezuela

expande-se como resultado do início de seu auge do petróleo, enquanto o Brasil vê-se favorecido por um importante dinamismo tanto das exportações quanto do mercado interno. A exceção no Grupo 2 é Cuba, que no começo do século XX, depois de uma rápida expansão logo após a independência, apresenta um crescimento bastante volátil.

Como se pode constatar na Tabela 3.9., enquanto o período 1870-1913 foi de crescente desigualdade entre os países latino-americanos, conforme medida pelo coeficiente de variação do PIB per capita, entre 1913 e 1929 essa tendência é revertida.

Devemos fazer uma reflexão sobre a representatividade dos países para os quais temos informações. Dissemos anteriormente que eles representam aproximadamente 80% da população. Contudo, essa representatividade não é igual para os três grupos. O Grupo 3 está 100% representado; o Grupo 2, 95%. O Grupo 1 é o que apresenta as maiores dificuldades e para o qual temos menos informação. É provável que os países para os quais temos dados (México e Colômbia), que constituem apenas 60% do total do grupo, tenham se comportado de maneira diferente do resto? Comparando com o que vimos sobre o crescimento da população, embora a Colômbia e o México tenham histórias bem diferentes e os grandes conflitos que causaram muitas baixas na população tenham impactos distintos em ambos os períodos, quando observamos o desenvolvimento conjunto da Colômbia e do México é possível notar que as taxas de crescimento de sua população são muito similares às do total do Grupo 1 (ver Tabela 3.1.), em vista do que, se a população fosse indício da dinâmica global, esses dois países somados poderiam representar o conjunto. Contudo, vimos que o desempenho exportador é um tanto diferente. As exportações desse grupo aceleraram-se entre 1913 e 1929, o que não necessariamente contradiz o desenvolvimento aqui indicado. Voltaremos a isso na próxima seção, ao considerar o mercado interno.

Em síntese: a América Latina cresceu a um bom ritmo entre 1870 e 1913, levando a um aumento da disparidade entre as regiões, com os países do Grupo 3 crescendo mais rapidamente e aumentando as diferenças com respeito aos demais grupos. As economias escravistas, que sofreram com um baixo dinamismo ao final do século XIX, recuperaram-se em princípios do XX, obviamente sobre uma base que já não é escravista, de maneira similar à de países como Colômbia, do Grupo 1. No período 1913-1929, por outro lado, houve um declínio de dinamismo que foi da mesma forma desigual. Os que iniciaram mais cedo o processo de crescimento enfrentaram desaceleração, com o México somando-se a essa tendência. O resultado foi uma redução das disparidades regionais.

O mercado interno

As exportações lideraram a maioria dos processos de expansão econômica da América Latina até o decênio dos vinte, no sentido de que o crescimento das exportações foi mais rápido, sendo determinante dos ciclos de crescimento do PIB. Mas o papel dominante desempenhado pelas exportações não significou que os setores exportadores absorveram a maior parte da força de trabalho ou que representaram de fato uma proporção elevada do PIB.

Na verdade, na maioria dos países as economias exportadoras deixaram grandes contingentes de trabalhadores sob a influência das estruturas rurais tradicionais. Conforme os termos de Braudel (1986:11-12) "... a economia pré-industrial é, na verdade, a coexistência das rigidezes, inércias e entorpecimento de uma economia simples com os movimentos limitados e minoritários, ainda que vivos e poderosos, de um crescimento moderno [...] Há, portanto, pelo menos dois

universos, dois gêneros de vida que são alheios um ao outro, e cujas massas respectivas encontram sua explicação, contudo, uma graças à outra". O primeiro é o universo das trocas diretas e da vida local; o segundo é das trocas de maior alcance, onde é gerada a acumulação de capital. As economias são lideradas pelas exportações, no sentido de que as exportações estão no centro dessa dinâmica dos mercados mais amplos e da acumulação de capital, não que envolva uma proporção muito elevada da população, que em muitos países latino-americanos, sobretudo nos mais povoados, continuou por muito tempo sob o signo da vida local. Em muitos casos, o retrocesso das redes que tinham sido criadas na colônia com a exploração das zonas de mineração, ou das economias escravistas, levou mesmo ao fortalecimento dessas economias locais.

A partir dos dados que dispomos, podemos tentar estimar como se decompõe o crescimento econômico entre as exportações e a produção destinada ao mercado interno, tal como fizemos no capítulo anterior. Podemos realizar esse exercício somente com os oito países para os quais contamos com informação do PIB.

A Tabela 3.10. mostra os resultados. A primeira conclusão a extrair é que, efetivamente o crescimento exportador conduziu a um aumento permanente do coeficiente de exportações até 1925-29. Contudo, é muito importante observar que em média mais de 80% da produção da América Latina destinava-se ao mercado interno, mesmo ao final do auge exportador. Essa constatação é sumamente importante, visto que a falta de informação tem levado a que se identifique o conjunto da economia com o setor exportador, que dispõe geralmente de melhores registros¹⁶.

¹⁶ Devemos insistir com a advertência da Tabela 3.10. acerca de que os coeficientes de exportação estimados para 1870-74 e 1910-14 decorrem da projeção das taxas de crescimento a preços constantes do PIB e das exportações. Portanto, as variações de preços, em particular as dos preços das exportações, não são levadas em conta, o que pode obviamente afetar os coeficientes de exportação.

TABELA 3.10. PIB (MERCADO INTERNO E EXPORTAÇÕES) E PIB PER CAPITA DE PAÍSES LATINO-AMERICANOS 1820-1870

	Crecimiento												Ex/PBI		
	PIB			Exportações			Mercado Interno			Mercado interno per capita			%		
	1870 - 1913	1913 - 1929	1870 - 1929	1870 - 1913	1913 - 1929	1870 - 1929	1870 - 1913	1913 - 1929	1870 - 1929	1870 - 1913	1913 - 1929	1870 - 1929	1870-74 (a)	1910-14 (a)	1925-29
GRUPO 1	3,2	2,0	2,8	4,1	6,0	4,6	3,1	1,4	2,6	2,4	1,1	2,0	0,05	0,07	0,13
Colômbia	2,3	6,1	3,3	5,4	9,1	6,4	2,0	5,7	2,9	1,1	2,2	1,4	0,03	0,09	0,14
México	3,4	0,8	2,7	3,9	5,2	4,2	3,3	0,3	2,5	2,9	0,4	2,4	0,06	0,07	0,13
GRUPO 2	2,5	4,2	2,9	2,9	2,6	4,0	2,3	4,6	2,7	1,2	2,3	1,4	0,12	0,27	0,21
Brasil	2,3	4,2	2,8	0,9	7,8	2,8	2,4	3,7	2,8	1,1	1,8	1,3	0,15	0,09	0,15
Cuba	3,1	1,2	2,6	5,7	4,7	5,4	2,3	-1,1	0,7	1,6	-0,4	0,4	0,09	0,26	0,44
Venezuela	2,9	8,2	4,3	2,2	13,7	5,2	2,9	6,2	3,9	2,3	7,8	3,4	0,18	0,14	0,30
GRUPO 3	4,8	3,2	4,4	4,9	2,8	4,4	4,8	3,3	4,4	1,8	1,5	1,8	0,24	0,25	0,24
Argentina	5,8	3,5	5,2	6,3	2,4	5,2	5,7	3,8	5,2	1,7	1,4	1,6	0,20	0,24	0,20
Chile	3,3	2,2	3,0	3,6	3,6	3,6	3,2	1,3	2,6	2,4	1,0	2,0	0,31	0,35	0,43
Uruguai	3,9	3,2	3,7	2,7	2,9	2,7	4,6	3,4	4,2	1,6	1,5	1,5	0,61	0,38	0,36
Total	3,5	3,2	3,4	4,1	4,7	4,2	3,4	2,8	3,2	2,1	1,6	1,9	0,13	0,16	0,19

Fuentes:

PIB y Exportaciones: Cuadros 3.3 y 3.9.

Coefficiente de exportación 1925-29:

Exportaciones en dólares corrientes, Tena y Federico (2010).

PIB en moneda local: Argentina, Brasil y Venezuela, OXLAD; Chile, Rodríguez Weber (2007); Colombia, CEPAL en dólares constantes transformados a dólares corrientes por el IPC de EUA; México, INEGI; Uruguay, Bertino y Tajam (1999: Cuadro 15).

Tipos de cambio: OXLAD.

a) El coeficiente de exportación 1870-1874 y 1910-1914 es una estimación que surge de proyectar el crecimiento del PIB y las exportaciones a precios constantes. Por lo tanto, no toman en consideración los movimientos de precios relativos.

No total deste grupo de países constatamos uma redução do ritmo de expansão do mercado interno depois de 1910-4. Isso quer dizer que enquanto as exportações aceleram, o mercado interno desacelera.

As diferenças nos distintos grupos de países mantêm-se nítidas, ao tempo em que voltamos a constatar vários aspectos já observados no período anterior. O Grupo 1 tem um coeficiente de abertura notavelmente baixo comparado com os outros dois. Nos outros grupos, destacam-se Cuba, Chile e Uruguai com os maiores índices de abertura, o que é coerente com o pequeno tamanho relativo desses países.

Quanto às tendências, diferentes aspectos podem ser constatados.

TABELA 3.11. CRESCIMENTO RELATIVO E ELASTICIDADES-RENDA DE EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES DE 7 PAÍSES LATINO-AMERICANOS, 1870-2000

		ε	π	ε/π	y	z	y/z	y^*	y/y^*
Colômbia	1870-1929	1,43	1,73	0,82	1,46	1,67	0,87	1,38	1,06
	1870-1913	0,93	2,10	0,44	0,52	1,57	0,33	0,69	0,75
	1913-1929	2,53	1,61	1,57	4,02	1,95	2,06	3,06	1,31
México	1870-1929	0,90	0,60	1,50	0,70	0,85	0,83	1,27	0,55
	1870-1913	1,90	1,93	0,99	1,49	1,55	0,96	1,53	0,98
	1913-1929	-0,06	3,38	-0,02	0,09	1,60	0,06	-0,03	-3,13
GRUPO 1 (Média não ponderada)	1870-1929	1,16	1,17	1,16	1,08	1,26	0,85	1,33	0,81
	1870-1913	1,41	2,01	0,71	1,01	1,56	0,65	1,11	0,86
	1913-1929	1,23	2,50	0,78	2,06	1,77	1,06	1,52	-0,91
Brasil	1870-1929	2,38	4,84	0,49	0,71	1,47	0,48	0,72	0,98
	1870-1913	3,10	23,26	0,13	0,21	1,69	0,12	0,23	0,91
	1913-1929	-1,13	-0,07	16,40	2,06	0,90	2,30	14,70	0,14
Venezuela	1870-1929	2,19	0,44	4,98	5,05	1,19	4,23	5,95	0,85
	1870-1913	3,98	3,75	1,06	2,30	1,69	1,36	1,79	1,29
	1913-1929	2,57	0,96	2,69	7,34	2,74	2,68	7,36	1,00
GRUPO 2 (Média não ponderada)	1870-1929	2,28	2,64	2,74	2,88	1,33	2,35	3,34	0,91
	1870-1913	3,54	13,50	0,60	1,25	1,69	0,74	1,01	1,10
	1913-1929	0,72	0,44	9,54	4,70	1,82	2,49	11,03	0,57
Argentina	1870-1929	3,65	1,49	2,46	1,95	0,95	2,05	2,35	0,83
	1870-1913	4,66	2,05	2,28	2,78	1,36	2,04	3,10	0,90
	1913-1929	0,17	-0,99	-0,17	0,88	0,71	1,23	-0,12	-7,12
Chile	1870-1929	1,40	1,53	0,92	1,68	1,41	1,19	1,30	1,30
	1870-1913	3,31	1,85	1,79	1,97	1,25	1,57	2,24	0,88
	1913-1929	-1,98	-0,31	6,36	0,91	1,83	0,50	11,66	0,08
Uruguai	1870-1929	1,89	2,43	0,78	0,97	1,32	0,73	1,03	0,94
	1870-1913	3,67	3,17	1,16	0,98	1,11	0,88	1,28	0,76
	1913-1929	-0,84	0,42	-2,01	0,94	1,90	0,50	-3,83	-0,25
GRUPO 3 (Promedio no ponderado)	1870-1929	2,32	1,82	1,39	1,53	1,23	1,32	1,56	1,02
	1870-1913	3,88	2,36	1,74	1,91	1,24	1,50	2,21	0,84
	1913-1929	-0,88	-0,29	1,39	0,91	1,48	0,74	2,57	-2,43
Médias NÃO ponderadas totais	1870-1929	1,98	1,86						
	1870-1913	3,08	5,44						
	1913-1929	0,18	0,71						

ε , elasticidade-renda da demandad das exportações; π , elasticidade-renda da demanda das importações; y , taxa real de crescimento; y^* , taxa de crescimento estimada de acordo com a fórmula $y=e/p^*z$; z , taxa de crescimento do mundo relevante de cada país de América Latina.

Tanto no Grupo 1, quanto no 3, o crescimento para o mercado interno desacelera-se depois de 1910-14. O Grupo 2 comporta-se de maneira diferente. Neste caso, é provável que a melhora do nível de vida dos antigos setores escravistas tenha contribuído de forma significativa para a expansão do mercado interno.

Dissemos que o conjunto do coeficiente de exportações teve uma trajetória ascendente até 1925-29. Mas isso não é válido para os Grupos 2 e 3, já que nesses casos, depois de 1910-1914 produz-se a mencionada desaceleração das exportações, que crescem a ritmos menores que os ritmos do mercado interno, provocando uma queda do coeficiente de exportações. Esse não é o caso do Grupo 1, puxado principalmente pela Colômbia. No caso mexicano, a forte contração do mercado interno pode ser relacionada às sequelas da revolução.

A Tabela 3.11. analisa esta mesma informação com o uso de uma metodologia já apresentada e analisada na Tabela 1.8., ainda que aqui o período 1870-1929 esteja subdividido em dois: 1870-1913 e 1913-1929. É possível constatar um bom ajuste da taxa de crescimento estimada e da taxa de crescimento real em 1870-1929, ou seja, é possível estimar o crescimento a partir das propensões a exportar e importar e do crescimento da demanda externa. O ajuste também é bom para 1870-1913. E é importante ver como mudam duas das três variáveis em jogo no período 1913-1929, antecipando a grande crise que sobreviria. Na maioria dos países (entre eles, todos os do Grupo 3) nota-se uma marcada redução da elasticidade-renda da demanda das exportações e das importações. Particularmente crítica é a redução da elasticidade-renda da demanda das exportações, que pode ser visualizada como um sinal de que a demanda mundial torna-se um motor cada vez mais fraco do desenvolvimento latino-americano. Somente a Venezuela (por conta do início das exportações de petróleo) e a Colômbia (que experimenta um *boom* do café e um *boom* mais tardio de petróleo) escapam, em 1913-1929, dessa tendência geral.

O ambiente sócio-político-institucional

O fortalecimento do poder do Estado

Existe um amplo consenso na observação de que durante esse período, embora não tenham desaparecido os conflitos internacionais, conflitos civis, a má administração, nem muitos outros aspectos característicos das novas repúblicas latino-americanas, desenvolveu-se uma crescente estabilidade política em vários países da América, acompanhada, na maioria das vezes, de formas autoritárias de governo.

A crescente estabilidade política pode estar relacionada com algo que Glade (1986:1) observa com razão: ao longo das décadas posteriores à independência ocorreu um processo paulatino, progressivo, cumulativo, às vezes pouco perceptível, poder-se-ia agregar, mediante o qual ganharam terreno relações sociais e econômicas mais compatíveis com novos modos de interação capitalistas. Embora esse processo de mudança incremental não tenha alterado radicalmente a organização econômica, criou-se um ambiente propício no qual seria possível adotar novos avanços tecnológicos e novas melhorias institucionais, como os registrados em 1870-1914. Essa perspectiva chama a atenção para o fato de que a adoção de inovações institucionais, formais e tecnológicas resulta de processos evolutivos, não de drásticos acontecimentos e decisões pontuais.

A consolidação do poder central dos Estados nacionais foi geralmente apoiada em governos oligárquicos. Tratava-se do fortalecimento de uma coalizão de poder que articulava os interesses dos setores proprietários de terra, mineradores, capital estrangeiro e agentes do comércio internacional com os agentes, partidos ou caudilhos políticos que permaneciam no poder com elevada capacidade discricionária, mas defendendo em última instância os interesses desses grandes atores. A capacidade dos setores economicamente poderosos cooptarem esses detentores do poder era grande, quando não eram eles mesmos os detentores, em um momento em que mecanismos formais de controle do poder político eram sacrificados, inclusive os de outras frações das elites, com o objetivo de assegurar o poder frente a setores populares subordinados. Segundo Halperin (1968), nessa nova etapa os proprietários de terra, que haviam passado a ser o setor dominante da elite nas décadas posteriores à independência, começaram a perder poder frente às novas elites comerciais e financeiras estreitamente vinculadas ao capital estrangeiro, terminando por consolidar o que ele denomina de um novo “pacto colonial”.

O caso brasileiro é particular, como em muitos outros aspectos, devido ao distinto processo de sua independência que levou à instalação de uma monarquia ilustrada, que se transformou em república sem maiores sobressaltos em 1889, da mesma forma como ocorreu a abolição da escravidão. Contudo, e para sugerir causalidades simples, já podemos constatar que esta estabilidade política brasileira não foi suficiente para que esse país experimentasse um processo contínuo ou vigoroso de crescimento econômico. Como vimos, o Brasil parece entrar em uma trajetória de crescimento mais forte apenas no início do século XX, enquanto o século XIX indica antes um cenário de desenvolvimentos regionais diferenciados e contraditórios, com um resultado agregado claramente decepcionante, tanto em termos de crescimento como de níveis de renda. Contudo, no final do século XIX acelerou-se a grande expansão da zona cafeeira para o estado de São Paulo, região que seria o núcleo do que viria ser depois uma vigorosa industrialização.

Ao mesmo tempo, tanto o Nordeste, outrora protagonista da expansão açucareira, como o centro colonial situado na área do Rio de Janeiro, duas regiões que viveram seu esplendor baseadas na economia escravista, sofreram um acentuado processo de decadência.

Como já indicado ao final do capítulo anterior, o Chile foi um país com certa excepcionalidade na América Hispânica. Trata-se, dentro de certos limites, de um país com uma grande estabilidade institucional, um Estado e uma burocracia relativamente sólidos, que assumiu na administração de Balmaceda uma visão intervencionista e nacionalista, que não duvidou em identificar o Estado e a nação com interesses econômicos particulares poderosos. Frente à crise dos anos 1870, que muito cedo colocou limites a uma inserção um tanto casual do Chile no mercado internacional mediante a exportação de trigo para a Califórnia e a Austrália, em pleno auge do descobrimento e exploração do ouro nessas regiões, esse Estado relativamente forte na região não duvidou em desencadear uma guerra expansionista, defendendo interesses de companhias em que seus ministros eram acionistas. A Guerra do Pacífico culminou com a anexação de importantes e ricos territórios (em nitratos) a seu território nacional.

Outro caso paradigmático do período é o mexicano. Como vimos no capítulo anterior, é provável que o México tenha tido um desenvolvimento econômico relativamente bom nas primeiras décadas posteriores à independência, mas esse processo viu-se afetado por conflitos internacionais, mas principalmente por sérios conflitos internos, que deram origem a um período de grande instabilidade e péssimo desempenho econômico. Esse processo é radicalmente revertido durante o chamado Porfiriato, o prolongado período 1876-1910 durante o qual Porfirio Díaz governou de forma autoritária.

Outros ditadores que se mantiveram um longo tempo no poder foram Antonio Guzmán Blanco (1870-1887) e Juan Vicente Gómez (1908-1935), na Venezuela; Justo Rufino Barrios (1871-1885) e Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), na Guatemala. Na Argentina, o General Roca foi um elemento decisivo no processo de expansão da fronteira agrícola, resolvendo os conflitos ainda remanescentes derivados da apropriação do território das populações indígenas. No Uruguai esse período é conhecido como o do militarismo, no qual três militares sucederam-se no exercício do poder, fazendo valer finalmente o poder do Estado em todo o território, modernizando-o, tornando-o mais eficiente e colocando-o a serviço do disciplinamento do campo.

Mesmo nos países onde não aparece esse tipo de governo forte e autoritário, a atmosfera geral do período era tal que a sociedade como um todo se tornara muito mais inclinada a respeitar as relações de propriedade, de forma que, para usar uma formulação típica do fim do século XX, o "clima de negócios" tornara-se mais favorável.

O fortalecimento das estruturas centrais do Estado nesse período, e as maiores garantias que isso gerava para os processos de acumulação de capital, é reconhecido inclusive por Dye, que, no entanto, tem insistido no caráter estrutural da instabilidade institucional latino-americana até nossos dias. O autor sustenta que metade dos países latino-americanos que alcançaram certa estabilidade institucional ao longo de sua vida independente o fizeram durante este período de crescimento liderado pelas exportações, e viram como essa estabilidade desapareceria com o colapso do modelo nos anos 1930 (Dye, 2006:183).

Tal tendência geral não nos deve fazer esquecer da persistência de uma aguda instabilidade política em vários países. A Guerra dos Mil Dias (1899-1902) na Colômbia, a pior das guerras civis do século XIX neste país, é um bom exemplo. Também é verdade que, enquanto a Colômbia não conquistou certa estabilidade depois dessa guerra, não foi possível iniciar um processo dinâmico de crescimento econômico. Mas o exemplo mais destacado é, sem dúvida, a Revolução Mexicana, que, em termos econômicos, interrompeu abruptamente o período de crescimento dinâmico sob o Porfiriato e conduziu o país a uma fase de lento crescimento, até que a organização política criada pela revolução conseguiu estabilidade e assentou as bases para uma nova fase de expansão econômica.¹⁷

Fica aberta a questão da causalidade, no sentido de se são os avanços institucionais os que em última análise provocaram a onda de crescimento, ou se, pelo contrário, foram as oportunidades criadas pela expansão da demanda internacional de matérias-primas e a redução dos custos dos transportes que evitaram as turbulências políticas. Por ora nos conformamos em dizer que ambos os fatores estiveram estreitamente relacionados e que, apesar de existirem exemplos contrários, a tendência predominante parece ser a de que crescimento e estabilidade institucional andaram juntos.

Mercados de terras

A terra, seja a agrícola ou para a extração de minerais, continuou sendo o principal fator de produção com base no qual se sustentava a inserção da economia latino-americana na economia mundial.

O aumento da produção e das exportações latino-americanas que descrevemos anteriormente baseou-se em uma expansão muito grande das terras incorporadas ao mercado. O aumento da superfície teve três fontes principais: a) a apropriação por parte de particulares de terras de domínio público, b) o uso mais eficiente de terras pertencentes às tradicionais propriedades rurais e *haciendas*, e c) as terras pertencentes a diferentes corporações nas regiões mais tradicionais, isto é, propriedades das organizações religiosas, das comunidades indígenas e das comunidades fundadas pelos espanhóis (Glade, 1981: 23-30).

As principais zonas de expansão de fronteira foram o norte do México e o sul da América do Sul. Mas em todas as regiões centrais do México, da América Central e na zona andina da América do Sul, ocorreu uma expansão em direção às fronteiras, às zonas tropicais e às planícies, utilizando terras antes não aproveitadas para diferentes lavouras. Glade distingue duas modalidades de tal processo. Uma delas caracteriza-se pela produção de novos bens de exportação nas áreas de fronteira, como o café no Brasil, a lã na Patagônia e o salitre no norte do Chile. A outra forma consiste no deslocamento da produção tradicional para as zonas marginais, enquanto as zonas centrais são ocupadas por lavouras de exportação.

¹⁷ A obra de Moreno-Brid e Ros (2009) oferece talvez a melhor tentativa de associar as grandes fases da história mexicana aos arranjos institucionais e, segundo sua visão, aos acordos sociais implícitos sobre o desenvolvimento econômico que caracterizou as duas grandes fases de expansão da economia mexicana depois da independência.

As formas institucionais assumidas por essa expansão foram diversas e em não poucos casos francamente fraudulentas. No caso da mineração, o procedimento principal foi o das concessões. Houve também concessões de terras às companhias ferroviárias para a instalação dos trilhos. Também teve importância a modalidade de concessão de terras a companhias para promover a colonização, o que algumas vezes resultou em projetos bem-sucedidos e, em muitas outras, em fraudes de vulto, favorecendo à apropriação de grandes territórios por poucos proprietários, como foi o caso no sul do Chile. Também terras públicas foram vendidas a proprietários individuais, a preços nominais, às vezes com pequenos lotes de terra (zonas cafeeiras da Colômbia e da Costa Rica), mas quase sempre na forma de grandes propriedades.¹⁸ Finalmente, uma parte substancial do território foi simplesmente ocupada e logo reclamada, com particular êxito por aqueles que já tinham fortunas e poder. Em muitos destes casos, as terras reclamadas, compradas ou concedidas eram terras ocupadas por populações que possuíam raízes nas propriedades como se fossem parte delas, e com as quais era estabelecido um mosaico de complexas relações trabalhistas e sociais.

A transformação das propriedades rurais e fazendas parece ter sido o resultado do aparecimento de novas oportunidades comerciais, tanto regionais como internacionais, na maioria das vezes combinadas com melhorias no acesso a vias de navegação ou de transporte terrestre, com a estrada de ferro como principal agente de transformação. Da mesma forma que o ocorrido com a expansão da fronteira, a expansão da fazenda rumo ao interior podia basear-se na utilização de recursos antes ociosos, mas também podia implicar uma reestruturação das atividades que já vinham sendo desenvolvidas por parte dos habitantes das fazendas, ocasionando muitas vezes conflitos devido ao deslocamento dos camponeses para terras marginais e a concentração das terras centrais na atividade comercial. Os produtos podiam ser típicos produtos de exportação, ou lavouras para mercados locais ou enclaves mineiros. Este processo teve lugar primordialmente em zonas de colonização mais antiga, de origem colonial. O resultado foi uma crescente comercialização da terra e processos contraditórios de concentração e divisão de propriedades. Tal processo favoreceu igualmente a entrada de outros setores das elites como proprietários de terra, quer fossem aqueles cuja formação de capitais e riquezas provinham da atividade comercial e da mineração, quer fossem militares e caudilhos políticos ou, ainda, investidores estrangeiros.

As propriedades corporativas foram crescentemente ameaçadas pelo processo das reformas liberais, tipicamente no México, a partir de 1850, na Colômbia, nos anos 1860, e na Venezuela e no Equador, mais tardiamente. Na realidade, os antecedentes com respeito à propriedade da Igreja remontam a um século antes, com a expulsão dos Jesuítas na década de 1760. Desta vez o processo assumiu formas muito variadas, incluindo compra, arrendamento ou apropriação. Também foi comum o cancelamento das dívidas que os proprietários de terra tinham com a Igreja por conta de tributos clericais. Bauer (1991: 155) nota que no Chile o Estado recebeu, entre 1865 e 1900, 3,5 milhões de dólares na forma de pagamentos de tributos eclesiásticos que equivaliam a uma dívida de 17 milhões de dólares com a Igreja. No México sucedeu algo similar, recebendo o Estado cerca de 15% das dívidas às fundações para missas e obras piedosas.

¹⁸ No caso da Colômbia, a concessão de terras a pequenos e médios proprietários nas futuras zonas cafeeiras só foi possível depois da luta dos ocupantes das terras, que haviam sido outorgadas previamente a grandes proprietários.

Além do mais, "... em meados do século XIX começa, em quase todas as partes, o assalto às terras indígenas (somado em algumas partes ao que se realiza contra as eclesiásticas)..." (Halperin 2008 [1969]: 213). Essa frase eloquente ilustra outro aspecto central do processo que teve lugar durante as décadas anteriores e quase todo o período em estudo neste capítulo.

Embora algumas das propriedades subtraídas às corporações passassem para as mãos de pequenos e médios camponeses, foi mais frequente a apropriação por parte de grandes proprietários de terra e empresas capitalistas. Os protagonistas desse processo foram, muitas vezes, atores locais não pertencentes às elites propriamente ditas, tais como as aristocracias provinciais, comerciantes de pequenas cidades, "índios ricos" de fora ou de dentro de suas comunidades locais. Essas terras podiam ou não estar voltadas à produção para os mercados externos. Contudo, ao aprofundar-se o processo de inserção na economia mundial, intensificou-se o papel das elites e a maior orientação das terras para a produção destinada ao mercado internacional.

Em síntese, citando Glade: "A difusão das regiões de produção capitalista na América Latina não eliminou todas as propriedades corporativas pré-capitalistas, as propriedades comunais, os lavradores camponeses e os direitos consuetudinários de usufruto das terras dos latifúndios, mas a nova matriz social e econômica da época deu um significado em grande parte diferente à posição de todos esses vestígios culturais." (Glade 1981: 30)

É difícil realizar uma estimativa da evolução geral dos preços da terra na América Latina. Como foi visto, embora a tendência tenha sido de constituição de um mercado de terras, os mecanismos de funcionamento desse mercado estiveram totalmente inseridos em uma infinidade de mecanismos políticos, coercitivos e ainda sujeitos a costumes e tradições locais. Estas últimas haviam regulado o funcionamento dos mercados de terras no plano local, onde havia transferências baseadas em relações interpessoais de confiança em comunidades formadas por pessoas muito próximas, com fortes laços de parentesco. É difícil estimar o preço da terra apropriada em grandes quantidades por concessões e conquistas e é particularmente difícil saber o quão representativos são os preços em períodos de forte expansão da fronteira, já que essa própria expansão produz uma marcada diferenciação entre os preços das terras marginais e os das terras em regiões centrais que são altamente valorizadas.

Mesmo diante de todos esses problemas, tudo indica que o preço da terra teve uma alta muito significativa, sobretudo naquelas regiões de terras férteis e/ou próximas a ferrovias e vias de navegação interior ou oceânica. Como é possível ver na Tabela 3.12., nos países do Rio da Prata o preço da terra multiplicou-se por mais de 10 vezes entre 1870 e 1913. Ao mesmo tempo, é possível constatar, desde a década de 1880 no Uruguai, e desde princípios do século XX na Argentina, um processo de grande convergência nos preços da terra entre diferentes regiões, o que sugere uma forte integração do mercado de terras, em parte graças à expansão da rede de transportes. Obviamente são maiores as diferenças de preços entre as diferentes regiões argentinas do que entre as uruguaias, dado que todo o Uruguai equivale a um estado argentino, em termos de superfície e população.

TABELA 3.12. PREÇOS DA TERRA NA ARGENTINA E NO URUGUAI, 1870-1929

	1	2	3	4	5	6
	Argentina	Uruguai	Argentina		Uruguai	
			Média	Coef. Var	Média	Coef. Var
	(1913=100)	(1913=100)				
1871-1875		8,2				
1876-1880		9				
1881-1885	5,5	11,4				
1886-1890	12,8	21,8			1,14	0,61
1891-1895	15,2	22,4			1,06	0,68
1896-1900	20,6	22,8			1,05	0,47
1901-1905	24,2	30,2			1,76	0,34
1906-1910	57,2	52,8	43,3	0,61	2,16	0,23
1911-1913	100	88,4	77,5	0,55	2,78	0,24
1914-1919	167,2	73,8	88,7	0,54	2,98	0,12
1920-1924	265,8	99,4	125,9	0,59	4,10	0,10
1925-1929	297,4	104,8				

1. Williamson (1998)

2. Bértola, Camou, Porcile (1998)

3 e 4. Argentina: preços médios da terra das províncias de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba, Entre Ríos e La Pampa. REPÚBLICA ARGENTINA, MINISTERIO DE AGRICULTURA (1926): Anuário de Estatística Agropecuária, anos 1925-1926, Capítulo IV.

5 e 6. Uruguai: preços da terra dos departamentos de Canelones, San José, Paysandu, Tacuarembó, Cerro Largo, Lavalleja, Durazno e Florida extraídos de BALBIS, Jorge (2005: Tabela 12).

Mercados de trabalho

O processo chamado por Cardoso e Pérez Brignoli de transição ao capitalismo periférico teve um ponto crucial na transformação das relações de trabalho. Essa transformação afetaria, por um lado, as múltiplas formas de trabalho baseadas na coerção, fosse trabalho escravo ou outras diferentes formas de subordinação do trabalhador às terras ou minas, que limitaram sua mobilidade; por outro lado, tratava-se de “liberar” a força de trabalho das comunidades camponesas e indígenas, vinculadas à sua economia de subsistência.

A mão de obra assalariada, e em geral a mão de obra com mobilidade, era muito escassa, tal como observado por todos os analistas contemporâneos,¹⁹ ainda que isso não seja reflexo da escas-

¹⁹ Veja-se uma análise deste tema, em relação às visões dos contemporâneos, em Bulmer-Thomas (2003, cap. 4). No entanto, esse autor não enfatiza, como aqui destacamos, o vínculo entre a “escassez” observada pelos contemporâneos e as restrições à mobilidade da mão de obra.

sez de mão de obra como tal, mas antes de seu grau de mobilidade, ou seja, das relações sociais. Tal fato indica que as estruturas econômicas pré-capitalistas tendiam a restringir a mobilidade da mão de obra, e que a “instituição” mais importante do capitalismo moderno, o mercado de trabalho assalariado, estabeleceu-se gradualmente na América Latina apenas durante o século XX. Ao cabo dessas transformações, e combinadas com elevado crescimento populacional e diferentes ritmos de geração de emprego, enfrentaríamos na América Latina ao longo do século XX o que W. Arthur Lewis (1954) chamou de “oferta ilimitada de mão de obra”, mas tal processo só tomou forma gradualmente.

Bem diversos foram os caminhos seguidos nas diferentes regiões da América Latina, obviamente condicionados pelas relações sociais pré-existentes e pelas formas das oportunidades surgidas neste período.

Dadas as restrições à mobilidade do trabalho, o acesso ao mercado de mão de obra assalariada mais desenvolvido do mundo na época, ou seja, o europeu, foi decisivo para garantir uma resposta dinâmica às oportunidades oferecidas pela economia mundial. Este foi o padrão observado nas economias de colonização do Cone Sul, como vimos anteriormente neste capítulo. O processo facilitou um rápido crescimento econômico baseado na imigração maciça, no mercado de mão de obra assalariada e na melhor qualidade de vida do que no resto da região. A imigração também foi uma via privilegiada de transferência internacional de tecnologia sob a forma do conhecimento tácito trazido pelos imigrantes. Este conhecimento também tinha relação com as formas de organização social e de percepção dos conflitos, motivo pelo qual a imigração também contribuiu para o surgimento precoce de conflitos associados aos movimentos trabalhistas modernos. A mobilidade deste mercado de trabalho teve sua máxima expressão nos trabalhadores temporários, que cruzavam o Atlântico anualmente aproveitando a sazonalidade das tarefas agrícolas.

O uso de outras fontes de mão de obra com mobilidade internacional teve um alcance mais limitado. A abolição da escravidão no Caribe proporcionou uma oferta de mão de obra de que se beneficiaram as *plantations* de banana da América Central, as *plantations* açucareiras cubanas e a construção do Canal de Panamá. Mas a mão de obra liberada com a abolição deu lugar a um processo muito diferente em algumas partes de América Latina, nas quais os antigos escravos buscaram mais a independência nas zonas de fronteira, livres da obrigação de trabalhar de maneira subordinada, em uma espécie de “greve permanente” que pouco contribuiu, por um certo período, para a criação de um mercado de trabalho moderno. A mão de obra chinesa, os *coolies*, sujeita a contratos de servidão, também foi empregada em Cuba e no Peru.

Naquelas regiões onde as condições de trabalho e os níveis salariais que podiam ser pagos não tornavam viável a imigração europeia, dependia-se por completo dos desenvolvimentos internos para liberar uma força de trabalho com mobilidade. A mobilização de mão de obra dependeu de muitíssimos elementos, como as dotações de fatores, o peso das instituições tradicionais, os tipos predominantes de produtos exportados e suas dinâmicas de encadeamentos com a produção local, das dinâmicas demográficas e da própria transformação e ritmo de expansão da economia.

Os pequenos proprietários rurais eram outra fonte possível de mão de obra nacional. Conforme veremos na seção seguinte, houve muitos casos de zonas de pequena propriedade, e sua produção teve um papel importante no desenvolvimento dos setores exportadores em alguns países (café na Colômbia e na Costa Rica, tabaco em Cuba), e na oferta de alimentos para as cidades e

para os centros exportadores. Contudo, dados os limites impostos pela concentração da terra, essa fonte de oferta também teve um alcance limitado.

Em vários países já tinham começado a surgir redutos de população excedente das economias camponesas e, em termos mais gerais, estavam sendo acumuladas pressões demográficas em zonas rurais antes da era de desenvolvimento primário-exportador, o que foi reforçado pelo efeito das reformas liberais do século XIX. Esses trabalhadores “livres” eram recrutados como jornaleiros assalariados temporários ou permanentes, ou, com mais frequência, como arrendatários sujeitos a combinações variáveis de obrigações contratuais, parceria e direitos de uso de um lote para produzir alimentos. Havia em comum, de qualquer modo, certas restrições econômicas e não econômicas à mobilidade de mão de obra, tal como o trabalho rural para o pagamento de dívidas, a “*tienda de raya*”, o “*sistema de enganche*”²⁰ e outras formas similares, incluindo o simples e básico recurso aos poderes locais para ajudar a impor as relações de dependência. Quando tal força de trabalho com mobilidade não se desenvolvia, o recrutamento de mão de obra costumava implicar, tal como no passado colonial, a coerção aberta, agora combinada com incentivos monetários. Esta era, em geral, a regra nas localidades onde a população indígena ainda era substancial. Além disso, permaneciam aqui e ali mecanismos de recrutamento forçado de trabalho para trabalhar nas fazendas ou em obras públicas, especialmente no Peru, na Bolívia e na Guatemala.

Dessa maneira, a formação de um mercado de trabalho configurou um mosaico de processos muito diversos, que em geral avançaram a um ritmo lento, no qual a escassez relativa de mão de obra com mobilidade foi marcante. Segundo Glade (1991:33), é possível fazer apenas três generalizações: a escravidão foi finalmente abolida em todos os países, com a abolição final ocorrendo nos dois países, Brasil e Cuba, que a haviam mantido até este período; que a própria heterogeneidade dos mercados de trabalho refletia a inexistência de algo semelhante a um mercado de trabalho moderno que conectasse as diferentes regiões e processos produtivos; e que os mercados de trabalho urbanos funcionavam com muito mais liberdade do que os rurais.

Além da permanência de diversas formas de trabalho, muitas de caráter coercitivo, não se pode deixar de registrar que a tendência de longo prazo foi a de desenvolvimento do trabalho assalariado e que a crescente demanda de mão de obra deu origem a certa tendência ao crescimento dos salários reais.

Não contamos com informação para muitos países, mas aquela com a qual contamos evidencia um importante aumento dos salários reais em algumas regiões, ao mesmo tempo em que revela a existência de grandes diferenças nos níveis salariais entre diferentes regiões da América Latina, como mostrado na Tabela 3.13. Os salários reais melhoraram em todos os países, pelo menos até a década de 1910. O México aparece como uma exceção, com salários estáveis até a revolução e um colapso posterior. Na Colômbia, o aumento ocorreu mais tardiamente, com o auge da atividade econômica.

²⁰ Esses sistemas eram baseados no fato de que os camponeses e mineiros ficavam cativos dos mercados de provisionamento controlados pelos patrões, que aplicavam preços muito altos e forçavam um endividamento dos trabalhadores, que os obrigava a seguir trabalhando para o mesmo patrão sob formas diretas de subordinação.

TABELA 3.13. SALÁRIOS (EM TERMOS DE PARIDADE DE PODER DE COMPRA) DA AMÉRICA LATINA E DE OUTROS PAÍSES (GRÃ-BRETANHA EM 1905=100)

	Colômbia	México	Brasil	Cuba	Argentina	Chile	Uruguai
1870-74	23		20		50		91
1875-79	16		25		44		76
1880-84	19	67	28		57		74
1885-89	24	58	32		68		86
1890-94	25	56	27		75	42	105
1895-99		56	28		80	51	85
1900-04		58	36		91	64	78
1905-09	29	62	39	76	81	45	85
1910-14	25	61	39	75	83	56	89
1915-19	37	30	29	84	63	53	63
1920-24	35	29	26	84	91	55	94
1925-29	45	37	31	95	113		109

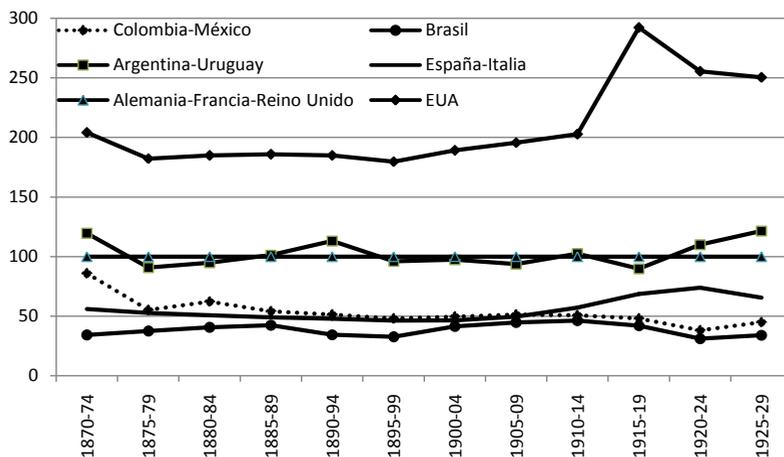
Fontes:

Argentina, Brasil e Uruguai: Bértola, Camou e Porcile (1999).

Chile: estimativa própria com base em Matus (2009).

Outros países: Williamson (1999).

As diferenças entre as diversas regiões, assim como os baixos níveis de vida de outras, também ficam evidentes na própria Tabela 3.13. e, em especial, no Gráfico 3.2., que compara os níveis salariais de diferentes grupos de países. Williamson (1998) tem enfatizado a ideia de que a primeira globalização teria gerado uma convergência de preços de bens e fatores. O Gráfico 3.2. parece desmentir categoricamente essa hipótese e apresenta, em vez disso, a persistência de grandes diferenças nos níveis salariais de diferentes regiões. Essas persistências podem ser associadas ao funcionamento dos diferentes mercados de trabalho, às regulações e limitações da mobilidade da força de trabalho, incluindo a segmentação dos processos de migração internacional (os europeus, para os países de nova colonização, e os oriundos da China e da Índia, para os trópicos) e, em particular, aos diferentes níveis de produtividade das diferentes economias e às formas particulares pelas quais a organização social e o poder de mercado determinam as possibilidades de apropriação dos aumentos de produtividade e das rendas geradas nos processos vinculados à exploração de produtos naturais (Allen, 1994; Bértola, 2000: Cap. 4; Greasley, Madsen e Oxley, 2000).

GRÁFICO 3.2. NÍVEIS RELATIVOS DOS SALÁRIOS LATINO-AMERICANOS E DE OUTRAS REGIÕES, 1870-1929 (EUROPA 3=100)

Europa 3: Alemanha, França e Inglaterra.

Fonte: Tabela 3.13. e Williamson (1998).

Estas diferenças não se referem somente ao deslanche dos Estados Unidos, senão também em especial à persistência das diferenças entre países latino-americanos do Grupo 3, como Argentina e Uruguai, e os outros países latino-americanos. Tampouco se limitam ao tema salarial, pois também são replicadas em outro conjunto de indicadores sociais apresentados na Tabela 3.14. A esperança de vida ao nascer, os níveis de alfabetização, a média de anos de educação, os índices de habilidade numérica (*numeracy*), bem como os indicadores de circulação de periódicos entre a população, reafirmam os padrões de riqueza, produtividade, exportações per capita e níveis salariais, reafirmando a imagem geral que vem sendo aqui apresentada. Em outras palavras, a média dos níveis de desenvolvimento e de capital humano dos países da América Latina era muito baixa em perspectiva internacional, à exceção dos países do Grupo 3. Mas mesmo estes países, ao serem comparados com a Austrália, a Nova Zelândia e o Canadá, indicam um substancial atraso.

Estas características da população são, por sua vez, reflexo das capacidades competitivas dessas economias. Quando, a partir da mudança de tendência da economia mundial e da crise da inserção exportadora latino-americana baseada nos recursos naturais, os países latino-americanos viram-se forçados a ensaiar outras estratégias de desenvolvimento, carregaram dessa época, ainda que de maneira desigual, um elevado déficit em matéria de recursos humanos, que imporia sérias limitações a seu potencial de desenvolvimento. Como veremos em breve, a forma pela qual os recursos econômicos estavam distribuídos teve um forte impacto nessas médias gerais.

TABELA 3.14. INDICADORES SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 1870-1930

	Esperança de vida ao nascer (a)		Analfabetismo (%) (b)		Numeracy (ABCC) (c)			Periódicos por habitante (d)	Años promedio de educación (e)		
	1910	1930	1910	1930	1880 (a)	1910	1930	1910-14	1870	1910	1930
Grupo 1											
Bolívia	28	33	0,80	0,75	55	72	86	6			
Colômbia	31	34	0,61	0,48		81	89	3		2,40	3,24
Equador			0,62	0,54	52	76	92	15			
El Salvador		29	0,73	0,72	67	74	81	13	0,78	1,44	1,53
Guatemala	24	25	0,87	0,81	72	68	71		0,35	0,92	1,03
Honduras		34	0,70	0,66	87	86	89	5	0,87	1,68	1,80
México	28	34	0,70	0,64	63	77	90	12	1,17	1,76	1,99
Nicarágua		28		0,61	63	75	91	28	0,61	1,13	1,37
Paraguai	29	38	0,62	0,48				20	0,62	1,37	2,56
Peru			0,71	0,63	82	67		20	1,08	1,43	1,87
Subtotal	28	32	0,71	0,63	68	75	86	14	0,78	1,52	1,92
Colômbia e México	30	34	0,66	0,56		79	90	8		2,08	2,61
Grupo 2											
Brasil	31	34	0,65	0,60	82	90	95	9	1,26	1,57	1,84
Costa Rica	33	42	0,53	0,33	74	87	79	31	0,90	2,01	2,38
Cuba	36	42	0,43	0,29				9	0,45	1,31	2,45
Panamá		36	0,73	0,54	82	91	94	53	1,29	2,29	2,87
República Dominicana		26		0,74	65	77	83	9	0,40	1,02	1,33
Venezuela	29	32	0,71	0,64	71	84	92	16	1,18	1,51	1,68
Subtotal	32	35	0,61	0,52	75	86	89	21	0,91	1,62	2,09
Brasil, Cuba e Venezuela	32	36	0,60	0,51	77	87	94	11	0,96	1,46	1,99
Grupo 3											
Argentina	44	53	0,40	0,25	100	100	100	87	1,35	2,26	3,68
Chile	30	35	0,47	0,25	84	89	94	44	0,93	1,79	3,63
Uruguai	52	50	0,40	0,25		99	99	80	2,02	2,59	3,27
Subtotal	42	46	0,4	0,3	92	96	98	70	1,44	2,21	3,53
Total	33	36	0,6	0,5	73	82	89	26	0,95	1,68	2,27

(a) Baseado em Astorga. e Fitzgerald (1998).

(b) Baseado em Astorga e Fitzgerald. (1998).

(c) Manze e Baten (2009). Honduras, Argentina e Chile: informação de 1890.

(d) Bulmer-Thomas (1994: Tabela IV.1).

(e) Morrisson e Murtin (2008).

Os distintos cenários da vida rural

Da articulação entre os diferentes processos de formação das relações de propriedade da terra e das relações de trabalho surge uma ampla variedade de cenários da vida rural e transições ao capitalismo agrário.

Acompanhando Bauer (1991), nas zonas centrais da colonização espanhola articulada com a numerosa população indígena surgem três grandes cenários: um dominado pelo eixo *hacienda*-comunidades camponesas, outro dominado pela presença de pequenos e médios produtores, e um terceiro no qual domina a grande propriedade. Por sua vez, este último abrange uma ampla gama de estruturas, que vão desde grandes propriedades onde se desenvolvem formas de dependência da mão de obra sem forte organização e resistência da comunidade camponesa, até outras onde a mão de obra é fundamentalmente livre. Todas essas formas de organização da vida rural se entrelaçam, ainda, com as formas de transição dos mercados de trabalho indicadas na seção anterior. Contudo, nos três cenários todos os atores mencionados estão presentes, em proporção e forma diversas.

O cenário mais característico, e que dá lugar às maiores generalizações e visões estilizadas da América Hispânica rural, é aquele no qual predomina uma estreita relação entre a *hacienda* de origem colonial e as comunidades camponesas indígenas. Geograficamente nos referimos ao centro de México, às terras altas da Guatemala e à maior parte da região andina. A imagem dessas *haciendas* foi mudando com o tempo, desde a ideia de um âmbito feudal e autárquico até a ideia de unidades com maior inserção no mercado local e mesmo internacional, ainda que igualmente combinada com a busca de altos graus de autossuficiência no provisãoamento de bens e mão de obra, inclusive qualificada.

As características mais comerciais da *hacienda* foram provavelmente desenvolvidas com mais intensidade durante esse período, mas estamos ainda muito longe de nos encontrarmos frente a uma empresa moderna que busca mão de obra em um mercado livre. Pelo contrário, a mão de obra camponesa continuou arraigada à terra, mesmo dentro dos próprios limites da *hacienda*. Ao mesmo tempo, as comunidades indígenas não eram mais aquelas comunidades pré-colombianas, mas sim organizações híbridas, ou seja, hispano falantes, cristãs, baseadas no sistema de camaradagem e com formas castelhanas de governo profundamente transformadas pelo contato com a dominação espanhola e posteriormente republicana (Bauer, 1991: 138). Eric Wolf define a comunidade resultante como uma na qual “apoiada em sua autonomia pela concessão de terra, encarregada da imposição autônoma do controle social, constituía uma ilha pequena e rigorosamente defendida que garantia a homogeneidade social e cultural de seus membros dentro dela e lutava por manter sua integridade frente aos ataques vindos de fora” (Wolf, citado por Bauer, 1991: 138). Durante estes anos, e de maneira muito desigual, a comunidade camponesa sofreu as tentativas de desalojá-la de suas terras e impor o trabalho assalariado a seus membros. Mas o ritmo em que isso foi alcançado foi muito desigual e lento.

A própria *hacienda* sofreu mudanças consideráveis, mas perduraria como unidade produtiva até bem avançado o século XX, quando começou a ser mais sistematicamente ameaçada por projetos de reforma agrária. Em alguns casos, a transição avançou rapidamente para formas mais capitalistas e modernas, como no México, e em algumas zonas do Peru as comunidades indígenas lograram manipular até certo ponto a oferta de trabalho. Já nas típicas zonas de *haciendas*

bolivianas próximas ao lago Titicaca, a *hacienda* conseguiu desalojar e submeter as populações indígenas em um contexto de estagnação e baixo dinamismo econômico até meados do século XX (Duncan e Rutledge, 1977: 484). Na Guatemala, formas compulsórias de mobilização da mão de obra indígena continuavam sendo utilizadas para satisfazer a demanda das *haciendas* cafeeiras ou para levar a cabo programas de obras públicas. O fim do século XIX foi marcado por rebeliões indígenas, que tiveram relação tanto com o processo de desapropriação de terras quanto com as marchas e contramarchas do sistema tributário, conforme se sucediam os auges exportadores de prata e estanho (Mörner, 1977: 471).

O segundo cenário é o das zonas de predomínio da pequena e média propriedade. Bauer observa que esse tipo de propriedade era importante na Sierra Alta de Hidalgo, no Bajío do México, na Costa Rica central, em algumas partes da Antioquia e da zona cafeeira de Caldas na Colômbia, em Huancayo, em zonas próximas a Arequipa, Peru, em Loja e Carchi, Equador, e no departamento de San Felipe, Chile. Outros casos podem ser incluídos, como o de lavradores de tabaco em Cuba, de café, em Porto Rico, e talvez muitos outros. Não contamos com um claro diagnóstico da evolução destes setores durante o período, a não ser, como assinala Bauer, que foram segmentos que se situaram mais próximos de zonas urbanizadas e tiveram uma fácil interação com a expansão da economia capitalista, especialmente, como já notamos, abastecendo as cidades com alimentos ou produzindo, em uns poucos casos, itens de exportação. Contudo, não dispomos de dados quantitativos que nos permitam ter uma opinião segura de seu significado. Em todo caso, dentro do conjunto das relações agrárias, parece ser um setor minoritário, como atestado, além do mais, pela alta concentração da terra (Frankema, 2009: cap. 3).

O norte do México e as *haciendas* do Vale Central do Chile representam um dos protótipos do terceiro cenário, em que surgiram relações de dependência, mas nem os pequenos proprietários nem as comunidades indígenas foram capazes de resistir ao poder dos fazendeiros. Estes tinham praticamente o monopólio da terra e forçavam os camponeses a instalarem-se dentro de suas propriedades sob diversas formas de trabalho dependente, como o inquilinato no Chile.

No entanto, a tendência predominante no período parece haver sido a de monetização dos contratos e dos pagamentos e de certa racionalização dos colonos instalados nas *haciendas* com base no contrato de assalariados, o que oferecia maior flexibilidade para o uso das terras. De qualquer forma, a atração de assalariados para as cidades, para regiões de exploração de minerais, como os nitratos no norte de Chile, bem como para as obras das ferrovias, criaram oportunidades para os assalariados, que forçaram os fazendeiros a oferecer algumas melhorias salariais ou a recorrer à manutenção de diversas formas de sujeição da mão de obra, como o endividamento ou a entrega de terras para pastagem ou autoconsumo. A ocupação no sul de Chile, que originariamente parecia indicar o predomínio de pequenos e médios imigrantes, experimentou uma grande mudança no final do século XIX, reproduzindo as formas predominantes no Vale Central mediante a formação de grandes *haciendas*. Embora as *haciendas* chilenas não tivessem o tamanho das mexicanas (segundo Bauer, em Zacatecas havia pelo menos oito *haciendas* com uma superfície maior do que 100.000 hectares), elas concentravam bastante a propriedade da terra.

Uma realidade muito diferente foi vivida nas regiões onde predominavam as economias de *plantation* em zonas baixas, costeiras e tropicais. Aqui podem ser encontrados, em grandes

traços, três tipos de transição: a transformação dos ex-escravos em assalariados, o que nem sempre ocorreu, como já notamos; o recurso a migrações internas, principalmente indígenas e mestiços das zonas andinas para as zonas de *plantations*; e o recurso à mão de obra imigrante, seja o caso dos colonos italianos em São Paulo, no Brasil, ou a já mencionada mão de obra *coolie*.

O Nordeste brasileiro é um dos casos mais bem-sucedidos de incorporação dos ex-escravos ao sistema de fazendas. Neste caso, combina-se o monopólio da terra com as dificuldades ecológicas apresentadas pela fronteira agrícola do já bastante povoado sertão. A crise da indústria açucareira não permitiu gerar avanços econômicos e tecnológicos, mas o setor açucareiro brasileiro preservou o poder social dos fazendeiros, por meio da manutenção de condições salariais e de trabalho muito precárias. Uma situação um tanto diferente foi vivida no Vale do Cauca, na Colômbia, donde a existência de refúgios nas zonas montanhosas deu oportunidades alternativas aos escravos, ainda que, de acordo com Taussig (1977), teria ocorrido posteriormente um processo de reassimilação dessa mão de obra no sistema de fazendas, embora não sem conflitos e resistências.

No caso do recrutamento de camponeses das serras, podem ser encontradas desde situações com claros contornos coercitivos no norte argentino, principalmente devido à onipresença do monopólio da propriedade pelas oligarquias locais, até regimes relativamente livres de mobilidade da mão de obra, como na produção cafeeira de Cundinamarca, na Colômbia (Duncan e Rutledge, 1977: 203-298). O caso do norte argentino combina um processo de agroindustrialização, que começou cedo e era orientado para o mercado interno, com um forte protecionismo. No caso das fazendas cafeeiras do leste colombiano, embora tenham se desenvolvido formas de arrendamento, a evolução nas primeiras décadas do século XX foi na direção da gradual autonomia dos arrendatários, muitos dos quais adquiriram finalmente a propriedade como resultado da primeira reforma agrária na década de 1930 (Palacios, 1983). A esses dois casos, poderia agregar-se o das *plantations* açucareiras do Peru, onde se combina uma lavoura em pleno auge de demanda e preços internacionais com um intenso processo de concentração da propriedade e modernização técnica da produção, o que inclusive permitiu aos engenhos pagar salários relativamente elevados para atrair a mão de obra, que, por outro lado, provinha das serras, onde ocorria um fenômeno de grande expansão demográfica.

O recurso à imigração estrangeira foi dominante na região de São Paulo e em Cuba depois da independência. Neste último caso, e em relação ao *boom* açucareiro de 1900-1925, o processo vinculou-se a uma realocação da indústria em zonas menos povoadas e à rejeição dos desocupados locais a trabalhar sob as péssimas condições de moradia e trabalho das antigas *plantations*. A reestruturação da indústria levou a certa desvinculação entre a fase agrária e a industrial e a um elevado investimento nesta última. Para tanto foi necessário um grande aporte de mão de obra para construir as novas usinas, mão de obra esta principalmente composta de trabalhadores espanhóis. Mas o trabalho em sua fase agrícola continuou sendo tão duro e tecnologicamente atrasado como nos engenhos tradicionais. Para trabalhar neles, e depois de diversos conflitos, abriram-se as portas à imigração de populações oriundas do Caribe (Moreno Frignals, 1991).

O caso de São Paulo é muito especial, como já observamos, porque é o único que combina imigração europeia com a exploração de um produto de agricultura tropical. A expansão da fronteira, o auge da demanda e dos preços do café e as dificuldades de acesso à mão de obra

ex-escrava para o trabalho nas fazendas, levaram a que se recorresse a um enorme número de imigrantes, predominantemente italianos – os colonos. A estrutura social resultante terminou sendo muito diferente daquela típica de uma economia de *plantation*, em razão do que este caso termina ficando em uma situação intermediária entre a economia de plantação e as economias de nova colonização, como as do Rio da Prata. Nas primeiras etapas da imigração, a parceria foi o sistema mais utilizado, mas gradualmente foi substituído por formas complexas de contratos salariais, que compreendiam um salário básico, salário por produção, pagamento em espécie e acesso à terra não utilizada para café para o cultivo próprio de subsistência, principalmente. Esse último constituiu um atrativo especial para uma imigração de origem camponesa (Holloway, 1977).

As terras temperadas nas quais ocorreu a expansão da fronteira foram as zonas de maior dinamismo demográfico e econômico, como já se viu. O elemento-chave para discernir as diferentes modalidades de expansão nestas regiões são as formas de acesso à terra e o grau de concentração de sua propriedade. Define-se, desta maneira, a estrutura social dessas regiões com um maior ou menor predomínio de grandes latifúndios que contratam importantes contingentes de mão de obra assalariada livre, e até que ponto desenvolveu-se uma classe média de proprietários, que se apoia sobretudo na mão de obra familiar, ainda que recorra igualmente a um volume substancial de mão de obra assalariada, especialmente durante as safras das atividades agrícolas.

Como um todo, a investigação recente matizou a ideia excessivamente estilizada do absoluto predomínio do latifúndio nas regiões latino-americanas, em forte contraste, por exemplo, com as formas de distribuição mais equitativa da propriedade da terra nas colônias britânicas da América do Norte. Dessa forma, detectou-se uma presença muito mais numerosa do que antes se acreditava de uma pequena e média propriedade agrícola e inclusive pecuária. Como veremos na sequência, este tem sido um campo de muito debate e investigação.

A distribuição da renda e da riqueza

Como se adiantou no Capítulo 1, a distribuição da renda e da riqueza foi um tema intensamente debatido nas duas últimas décadas. Sabemos que hoje em dia a América Latina é uma das regiões mais desiguais do planeta, mas não existe muito consenso sobre a origem dessa desigualdade, nem sobre o preciso impacto que a desigualdade teve sobre seu desempenho de longo prazo.

A ideia de uma América Latina muito desigual desde os tempos coloniais, presente na maior parte da literatura histórica, sociológica e econômica sobre a América Latina dos anos 1960 a 1980, foi retomada pela corrente neoinstitucionalista como um traço determinante do atraso de longo prazo da América Latina. Outros autores argumentam que a desigualdade latino-americana passa a ser um traço distintivo somente a partir desse período que estamos considerando e que perduraria ao longo do século XX.

Já discutimos duas dimensões da desigualdade. Em primeiro lugar, a desigualdade entre a América Latina e o resto do mundo. Este é um aspecto muitas vezes desvalorizado nos estudos que somente se concentram nas dimensões da desigualdade no interior de cada país. Constata-

mos que este período 1870-1913 foi de crescente desigualdade global. A dispersão nos níveis de renda entre as diferentes regiões do mundo aumentou significativamente. Contudo, nesse processo, a América Latina em seu conjunto saiu relativamente bem posicionada, sendo a África e a Ásia aqueles que sofreram uma perda importante de posições no concerto mundial.

É sabido que o aumento do hiato entre países pode gerar um conjunto de oportunidades de crescimento, pela via da transferência de tecnologia e da adoção de formas mais avançadas de organização empregadas pelos países líderes. Mas também é certo que as diferenças expressas nos níveis de renda per capita são reflexo fiel das capacidades competitivas de cada economia, em razão do que o hiato pode transformar-se em um mecanismo de reprodução de desigualdades: a desigualdade pode ser a base de maior desigualdade. Nesse plano, e durante o período em questão, a forma de inserção internacional da América Latina, explorando sua dotação de recursos naturais, mobilizando mão de obra de maneiras muito diversas, como vimos, e atraindo capitais, permitiu-lhe aproveitar os movimentos da demanda e de preços internacionais para encurtar a distância em relação aos países líderes, ainda que de maneira não muito significativa. A brecha continuou sendo muito grande: em 1929 o PIB per capita da América Latina chegava a apenas 37% do Ocidente (Tabela 1.1.). Sem dúvida, isso gera oportunidades, mas também implica uma situação de franca desvantagem na concorrência internacional, especialmente em atividades de maior desenvolvimento tecnológico. Do ponto de vista da distribuição da renda, apresenta-se aqui um problema de difícil resolução, qual seja, a estimativa daquela parte da renda que é apropriada no exterior. Este tema, outrora central nas interpretações dependentistas, ficou excluído das agendas recentes de investigação. Tal fato deve-se a um certo consenso de que mesmo quando estas saídas de recursos tenham sido importantes, não seriam em si mesmas a explicação do melhor ou pior desempenho da América Latina.

Também vimos outra dimensão da desigualdade: aquela existente entre os diferentes países dentro da América Latina. Constatamos que a maior desigualdade que vemos neste período em nível mundial reproduz-se também no interior da América Latina, pelo menos até 1913, com os países do Grupo 3 crescendo muito mais rapidamente do que os outros. Também vimos que entre 1913 e 1929, quando o menor dinamismo econômico europeu afetou principalmente os países do sul da América do Sul, e a contínua expansão dos Estados Unidos manteve o crescimento de outros países, este hiato tendeu a reduzir-se um pouco.

Agora trataremos da desigualdade interna de cada país e o seu possível impacto na desigualdade global na América Latina.

Diante da falta de dados para estimar os níveis de desigualdade, os pesquisadores recorreram a estudos de preços e rendas relativos para se ter uma ideia das tendências gerais. Foram usadas assim tanto as relações entre salários e preços da terra quanto a relação entre salários e PIB per capita. Em termos gerais, todos esses exercícios mostraram uma tendência crescente da desigualdade na América Latina neste período em todos os países para os quais foi possível conseguir dados (Williamson, 2002; Prados de la Escosura 2007; Bértola et al, 1998).

Esses indicadores têm, contudo, vários problemas. Primeiro, não nos revelam os níveis absolutos de desigualdade, não permitem comparar desigualdades de diferentes países e usam médias de preços da terra e de salários de trabalhadores não qualificados.

Segundo, a relação entre índice de salário real e PIB per capita não considera a participação da massa salarial no PIB, ou seja, a noção de quantos são aqueles que recebem o salário refletido no índice.

Alguns esforços recentes tentaram construir bases de dados um pouco mais completas, que poderiam abrir caminho para comparações mais ricas. Não obstante, ainda são esforços limitados, com resultados preliminares. Antes de apresentar esses resultados, parece necessário iniciar uma reflexão sobre os diferentes contornos da desigualdade, partindo dos distintos cenários rurais apresentados anteriormente.

Nas zonas agrárias das regiões do Grupo 1, a desigualdade estrutural pode ter sido relativamente baixa, se as comunidades indígenas controlavam parcelas importantes da terra disponível. Segundo Bauer, na Bolívia as comunidades indígenas detinham no mínimo 50% da propriedade da terra em 1860 (1991: 138). No entanto, a distribuição dependeria do grau de autonomia dessas comunidades, e se eram ou não forçadas a realizar trabalhos externos, seja para os fazendeiros, para o próprio Estado, ou para pagar tributos, enquanto estiveram submetidos a essa obrigação. Nestas sociedades existia, por outro lado, um setor de mineração, que na maior parte das vezes gerava altos níveis de desigualdade. No entanto, já foi constatado que essas economias tinham um nível muito baixo de exportações por habitante, o que leva a pensar que o impacto das exportações de produtos minerais sobre a desigualdade pode não ter sido muito alto. Nestas regiões, o que se poderia esperar é que a desigualdade tivesse aumentado por efeito da valorização dos recursos naturais e especialmente pela via da distribuição da terra em favor dos que já possuíam terras, mantendo os salários em níveis muito baixos. É difícil estimar o quão altos seriam os níveis de desigualdade resultantes, dependendo da redistribuição de ativos mais do que de rendas. Em geral, os países do Grupo 1 são aqueles em que o processo de transformação da *hacienda* ocorre em um contexto de agudas contradições entre fazendeiros e comunidades camponesas. Nas escassas regiões de predomínio da pequena e média propriedade, poder-se-ia esperar que os níveis de desigualdade não fossem muito altos nem tivessem se elevado dramaticamente.

Um dos casos de transição à *hacienda* capitalista que estudamos é aquele no qual nem os pequenos produtores, nem as comunidades camponesas puderam limitar o poder dos fazendeiros. Um desses casos é o chileno, que classificamos no Grupo 3. Neste caso, o monopólio do controle da terra por parte dos fazendeiros e a falta de poder dos camponeses nos coloca diante de uma situação de alta desigualdade estrutural. As tendências da desigualdade que podemos esperar neste período dependeram da possibilidade de exploração comercial das terras, de sua valorização, dos movimentos da oferta de mão de obra e da disponibilidade de uma fronteira aberta para a expansão. Este caso será discutido mais detalhadamente em breve.

Outro segmento que parece poder apresentar uma desigualdade estrutural relativamente alta é o das economias do Grupo 2. Nestes casos as terras costeiras, aptas para as lavouras tropicais e próximas das vias de navegação, eram fortemente monopolizadas por uma elite que, na maioria dos países do grupo, tinha um passado escravista. Embora nem toda a população não branca fosse escrava e existissem diferenças entre diversos escravos, pode-se presumir que os níveis de desigualdade nestas regiões eram elevados, sendo determinados por níveis de vida

muito baixos e por uma forte concentração dos lucros dos setores exportadores pela elite. Recordemos que esses países apresentam níveis de exportação per capita muito mais altos do que os do Grupo 1, o que indica, por outro lado, que o resto da economia local é menor, de forma que a desigualdade do setor exportador teria um maior impacto no total. Mesmo quando a abolição da escravidão resultou em uma radical ruptura destas economias e mudanças institucionais significativas, os mercados de trabalho mantiveram os novos assalariados com níveis de vida muito baixos, ao mesmo tempo que em fins do século XIX ou começo do século XX as lavouras de exportação sofreram grande valorização, fortalecendo as rendas da elite. O processo de concentração da propriedade da terra teve marcos muito diferentes, desde os processos das reformas liberais até os que ocorreram, por exemplo, nas zonas açucareiras do Peru depois da Primeira Guerra Mundial, em meio a um processo de aprimoramento técnico e aumento do investimento (Klarén, 1977: 233).

Finalmente, temos os casos das economias de fronteira, que atraíram elevados contingentes de mão de obra imigrante. Os níveis de desigualdade destas economias são resultado de duas tendências diferentes. Por um lado, o predomínio de trabalho assalariado proveniente da Europa eleva os níveis salariais, em razão do que os níveis de desigualdade deveriam ser relativamente baixos. No entanto, os níveis de desigualdade são determinados pelo grau de concentração da propriedade da terra. Uma alta concentração em algumas regiões poderia apresentar cenários de alta desigualdade estrutural. Isto, ao mesmo tempo, relaciona-se com a existência ou não de uma fronteira aberta, com as diferenças de preços da terra entre as zonas centrais e de fronteira e com as formas pelas quais a terra nessas zonas seja apropriada.

O rol do investimento estrangeiro nos padrões de desigualdade é difícil de ser estimado, dado que boa parte do excedente apropriado por este setor circula fora da fronteira e é difícil, além disso, identificar os proprietários de maneira individual. O capital de grande porte penetrou nas atividades em que o capital fixo e as economias de escala eram substanciais. Esse foi o caso da exploração extrativa mineral e petrolífera, assim como das *plantations* açucareiras e de bananas. O capital estrangeiro desempenhou um papel dominante em todos esses setores. Em outros casos, esse capital controlou a comercialização e o processamento, mas não a produção de matérias-primas. No entanto, a natureza da concentração produtiva não foi somente ditada por imperativos tecnológicos. O contraste entre as grandes *plantations* cafeeiras desenvolvidas na maioria dos países latino-americanos, apesar das restritas economias de escala na produção, e as propriedades pequenas e médias típicas de alguns países, é um claro exemplo. Isso sugere que os determinantes da estrutura industrial em um sentido amplo eram neste caso institucionais, ou seja, estavam associados à necessidade de concentrar a propriedade da terra para garantir o controle da força de trabalho, antes que determinados pelas características dos produtos. Nesta dinâmica convergiram as práticas de investidores tanto locais como estrangeiros.

Um trabalho recente sobre o Cone Sul da América do Sul (Bértola et. al., 2010), que se baseia em estimativas sobre Brasil, Chile e Uruguai e em algumas conjecturas sobre a Argentina, tem a vantagem de capturar três dos quatro grandes exemplos aos quais fizemos referência. Esse trabalho estuda a desigualdade destes países como se constituíssem uma unidade. Os resultados, apresentados na Tabela 3.15., indicam o seguinte:

- A desigualdade aumentou de maneira significativa entre 1870 e 1920 no Cone Sul e no Brasil como um todo.
- A desigualdade aumentou em todos os países, mas também aumentou entre os países.
- No início do período, a desigualdade entre países era importante, mas explicava menos de 10% da desigualdade total. Os restantes 90% consistiam na desigualdade dentro dos países.
- Ao final do período as desigualdades entre países passaram a explicar aproximadamente 20% da desigualdade, mesmo quando as desigualdades nacionais tinham aumentado. Tal fato se explica pelo bom desempenho econômico dos três países do Grupo 3 e pelo péssimo desempenho do Brasil em finais do século XIX.
- O Brasil e o Chile mostram níveis de desigualdade altos e crescentes, aparentemente mais altos que os da Argentina e do Uruguai, ainda que o caso argentino esteja baseado em suposições.

TABELA 3.15. A DESIGUALDADE NO CONE SUL DA AMÉRICA DO SUL, 1870 E 1920

	Total e por país				Dentro dos países		Entre países	
	GE(0)	GE(1)	Gini		GE(0)	GE(1)	GE(0)	GE(1)
1870								
Total	0,639	0,594	0,575		0,587	0,537	0,052	0,057
Ar	0,513	0,477	0,522					
Br	0,581	0,534	0,548					
Ch	0,715	0,643	0,594					
Ui	0,421	0,397	0,481					
1920								
Total	0,897	0,821	0,653		0,721	0,640	0,176	0,180
Ar	0,654	0,595	0,574					
Br	0,725	0,651	0,597					
Ch	0,886	0,776	0,641					
Ui	0,618	0,565	0,562					
	p90/p10	p90/p50	p10/p50	p75/p25				
1870	24,633	6,825	0,277	5,320				
1920	36,516	6,324	0,173	5,860				

Fonte: Bértola et.al (2010: Tabelas 3 e 4)

Observando mais especificamente o caso brasileiro (Bértola, Castelnuovo, et al., 2010, Tabela 5), pode-se constatar que existiu um aumento generalizado da desigualdade. Apesar das grandes diferenças regionais no Brasil, as desigualdades dentro de cada uma de suas cinco regiões ou dentro das 21 províncias existentes em 1872 ou nos 21 estados existentes em 1920 explicam a maior parte da desigualdade, enquanto as diferenças entre regiões ou províncias-estados contribuem muito pouco para a desigualdade total e para o aumento da desigualdade entre 1870 e 1920. A razão pela qual no Brasil não vê aumentada a desigualdade entre regiões é que o acelerado crescimento do estado de São Paulo foi compensado pela decadência do até então mais rico estado, o Rio de Janeiro.

Quais são os mecanismos através dos quais esse aumento da desigualdade se produziu?

Um mecanismo privilegiado na literatura é a dinâmica dos preços relativos prevista no modelo Heckscher-Ohlin e, em particular, o teorema de Stolper-Samuelson sobre os efeitos distributivos dos padrões de especialização comercial. De acordo com os modelos, ao ocorrer um processo de integração de mercados, produz-se um aumento relativo das rendas do fator relativamente abundante. No caso da América Latina, o resultado seria a valorização da terra e a depreciação relativa do trabalho. Note-se, contudo, que a análise supõe que, antes da especialização, o fator escasso (neste caso, o trabalho) seja relativamente bem remunerado – o que é surpreendente para qualquer observador que incorpore em sua análise a realidade das relações sociais nas zonas rurais da América Latina –; que haja pleno emprego (outro suposto surpreendente, quando se tem em conta a grande subutilização inicial de recursos) e que não haja mobilidade de fatores de produção.

A mobilidade de fatores foi, certamente, um fato observado nas regiões mais dinâmicas, que atraíram tanto capital como mão de obra. Nestes casos, os salários estavam sujeitos a um nível de remunerações determinado nos países de origem dos migrantes, que pode ter sido de fato seu determinante mais importante. De qualquer forma, a maior oferta de mão de obra pode ter contribuído para deprimir a relação entre salários e renda da terra, prevista pelo modelo Heckscher-Ohlin, especialmente nos casos em que a fronteira agrícola não podia se expandir.

É possível constatar, entretanto, que em alguns casos a fronteira efetivamente pôde expandir-se, como no Chile, a partir da Guerra do Pacífico e da conquista do Sul. Nessa etapa, podemos ver que a desigualdade no Chile reduziu-se. A apropriação de terras de fronteira ocorreu muitas vezes fora dos mecanismos tradicionais de mercado e é provável que tenham havido muitas incorporações de terra a preços realmente baixos. Normalmente esses processos não aparecem registrados nos índices de preço da terra. No entanto, uma vez consolidada a fronteira, institucionalizada a propriedade e iniciadas as explorações comerciais, o processo de valorização da terra parece ter sido inexorável.

De todo modo, o movimento dos preços relativos pode ser decorrência de dinâmicas de tipo institucional. Seja pelas limitações à entrada de mão de obra, seja pela incorporação massiva de trabalhadores por meios coercitivos, os níveis de desigualdade obedeceram a forças que não são puramente de mercado. Por outro lado, como visto em várias passagens, este foi um período de enormes transformações das estruturas de poder, das relações sociais e da propriedade da terra. Todos esses processos deixaram uma forte marca na distribuição da renda e da riqueza e fortaleceram, na maioria dos casos, o caráter elitista e excludente do desenvolvimento latino-americano. Vimos que isso não significou necessariamente que os salários reais se mantiveram

no nível mínimo de subsistência. Na maioria dos casos em que documentamos o movimento dos salários, constatamos um aumento. De qualquer forma, os salários que apuramos não são os das amplas massas camponesas, mas antes salários urbanos que provavelmente estão sujeitos a condições especiais.

Podemos concluir, então, não sem expressar nossa cautela pela ainda limitada qualidade e quantidade de dados disponíveis, que a América Latina possuía cenários diversos, mas com uma forte presença de uma elevada desigualdade estrutural antes do início desse processo de globalização. Ao final do mesmo, as desigualdades cresceram de maneira substancial, reproduzindo padrões da desigualdade original e gerando padrões novos de desigualdade, especialmente nas regiões nas quais as comunidades indígenas foram despojadas de suas terras e submetidas a uma proletarianização com poderosos elementos coercitivos. Uma parte importante do aumento da desigualdade teve sua origem na valorização dos recursos naturais, gerada pela maior participação na economia internacional, o que teria de conduzir a certa redução natural da desigualdade quando as tendências de preços internacionais se revertissem e, particularmente, quando a primeira globalização entrou definitivamente em colapso, sem que com isso necessariamente melhorassem as condições de vida dos setores menos privilegiados.

Um indicador geralmente utilizado para medir a desigualdade da riqueza é a distribuição da propriedade da terra. A Tabela 3.16. resume alguns dados disponíveis para as primeiras décadas do século XX. Não surpreende ver os países de América Latina com os maiores níveis de desigualdade de toda a amostra de países. No extremo oposto encontram-se o Canadá, os Estados Unidos, os países asiáticos, que nos últimos decênios têm reduzido as distâncias em relação ao Ocidente, e os países escandinavos e do báltico. Os escandinavos são os que mais rapidamente integraram-se ao grupo de países ricos durante o século XX. Chamam atenção as situações da Austrália e da Nova Zelândia, com níveis relativamente altos de concentração da propriedade. No entanto, uma diferença importante entre os países latino-americanos e os de Australásia, é que nesses últimos é muito alta a percentagem de proprietários de terra entre os adultos masculinos habitantes do meio rural, enquanto na Argentina e no Uruguai, por exemplo, não superam a 20%.

TABELA 3.16. ÍNDICE DE GINI DE PROPIEDADE DA TERRA

Europa	64,4
Estados Unidos e Canadá	53,2
Austrália e Nova Zelândia	74,7
Mulsumanos	64,8
América Latina	79,9
Bálticos e Escandinavos	48,4
Ásia	44,3
Caribe	72,1

Fonte: Elaborado com base em Frankema (2009, Ap. 1).

Os distintos processos de apropriação e distribuição da propriedade da terra levaram a que se conformassem estruturas muito diferentes de distribuição funcional da renda: na Austrália e na Nova Zelândia a participação dos lucros e salários é muito superior à das rendas da terra, dominantes tanto na Argentina quanto no Uruguai (Álvarez, 2007).

Finalmente, parece válido fazer uma última consideração sobre as desigualdades em um plano mais geral. Quando nos encontramos frente a mercados de terras e de trabalho que funcionam sob inúmeras imperfeições e relações de poder e subordinação, é impossível não fazer referência às desigualdades de etnia, casta, cultura, etc., que marcaram a sociedade latino-americana. Todos esses elementos contribuíram para forjar uma sociedade entre desiguais, que deixou profundas marcas nas formas pelas quais esses distintos setores obtinham acesso a rendas, propriedade, voz e poder. E, como visto, este tipo de sociedade também determinaria o acesso ao que mais recentemente chamamos de capital humano, ao qual podemos nos aproximar via expectativa de vida ao nascer e níveis educacionais: esses elementos contribuem de maneira decisiva para a configuração de um continente que em seu conjunto apresenta fortes traços estruturais de desigualdade, para além das flutuações ocorridas em diferentes períodos.

Quando o padrão de desenvolvimento econômico mudou, em meio à queda dos preços e da demanda internacional de bens primários, essas características da sociedade latino-americana constituíram barreiras importantes para sua transformação.

Capital estrangeiro, política econômica e diversificação produtiva

Os capitais estrangeiros

Como visto nos capítulos anteriores, o curto auge financeiro da década de 1820, associado às dívidas da guerra de independência e a projetos pioneiros de mineração e colonização, e a posterior moratória de todos os países latino-americanos, com a exceção de Brasil, foi o início de uma série de ciclos de acesso aos mercados financeiros, acompanhados de interrupções bruscas da entrada de capitais, novas moratórias e posteriores renegociações da dívida externa. O ciclo de acesso dos anos 1860 e começos dos 1870 foi sucedido por colapso a partir da crise mundial de 1873. A este ciclo sucedeu o auge dos anos 1880, muito apoiado na Argentina, seguido pelo colapso da crise do Baring e pelas renegociações daquele país nos anos 1890. Um novo ciclo de expansão ocorreu nos dez ou quinze anos prévios à Primeira Guerra Mundial, sucedido pela interrupção dos fluxos com o início do conflito bélico na Europa. Finalmente ocorreu a “dança dos milhões” (para utilizar o termo dos debates colombianos) dos anos 1920, especialmente da segunda metade da década, seguida da interrupção súbita do financiamento a partir de meados de 1928, antes do colapso de Wall Street de outubro de 1929 (Marichal, 1989).

Com exceção do ciclo da Primeira Guerra Mundial, todos esses ciclos foram de moratórias mais ou menos amplas. Todos eles deram também origem a episódios de abandono do Padrão Ouro (ou prata), nesse caso com maior frequência durante a Primeira Guerra Mundial. O acesso foi, além disso, muito desigual, mesmo entre os maiores países da região. O México até os anos 1880 e a Colômbia durante quase todo o século XIX estiveram em uma situação de virtual moratória permanente. E os países menores, com a notável exceção do Uruguai, tiveram um acesso muito limitado.

TABELA 3.17. INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS NA AMÉRICA LATINA EM MILHÕES DE DÓLARES

	1880	1890	1900	1913	1926
Valores por país					
Reino Unido	868	2.069	2.630	4.867	5.825
França	218	664	364	1.002	s.i
EUA	s.i.	s.i.	304	1.276	5.370
Total	1.087	2.733	3.298	7.145	11.194
Estrutura por país de origem					
Reino Unido	80	76	80	68	52
França	20	24	11	14	s.i
EUA	s.i.	s.i.	9	18	48
Total	100	100	100	100	100
Estrutura dos investimentos britânicos por tipo e setor					
1. Governo	69	46	42	32	28
2. Setor Privado	31	54	58	68	72
Ferrovias	19	39	37	46	41
Empresas de serviço público	6	28	6	0	0
Mineração	2	3	2	2	2
Salitre	0	1	2	0	0
Bens imóveis	0	2	2	0	0
Bancos	2	1	2	2	3
Vários	2	4	7	18	25
3. Total	100	100	100	100	100
Estrutura dos investimentos estadunidenses por tipo e setor					
				1914	1929
Em títulos				22,3	32,1
Diretos				77,7	67,9

Fontes : Elaboração própria com base em CEPAL (1964)

A Tabela 3.17. apresenta uma síntese da informação sobre o investimento estrangeiro na América Latina. Até a Primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha foi a principal fonte de financiamento. Os bônus governamentais, que foram a fonte mais importante de recursos, foram usados nos investimentos em ferrovias, portos e, em alguns casos, para financiar as guerras (principalmente civis, mas também alguns conflitos fronteiriços). Incluíram também, no começo de cada ciclo, uma substancial parcela de refinanciamento, como parte dos pacotes de reestruturação das dívidas previamente sob moratória. A isso se agregou o investimento direto em alguns projetos de mineração e infraestrutura, entre os que se destacam as ferrovias, especialmente a partir das últimas décadas do século XIX. Estes investimentos se transformariam, por sua vez, em uma fonte de conflitos quando, posteriormente, foram objeto de nacionalizações. Alguns desses investimentos foram feitos pelas empresas multinacionais emergentes, que viriam a ocupar um espaço importante ao longo do século XX, inclusive durante períodos nos quais os fluxos financeiros foram limitados.

O predomínio britânico ao longo do século XIX foi sucedido pela ascensão norte-americana como fonte de capitais, iniciada com operações no México e em alguns países do Caribe (muito especialmente Cuba). Em 1914, os Estados Unidos já possuíam cerca de um quinto do capital estrangeiro investido na América Latina, com uma participação relativamente maior no investimento direto. A região foi, de fato, um destino inicial do capital estadunidense, representando cerca da metade do total do capital exportado pelos Estados Unidos. Ao contrário do que aconteceu com os investimentos europeus, que estagnaram depois da Primeira Guerra Mundial, os fundos norte-americanos continuaram fluindo durante a guerra e o decênio de 1920, na forma de investimentos diretos em petróleo, mineração, agricultura e, em menor medida, serviços públicos. Esse processo coaduna-se com o já comentado em relação ao comércio exterior da América Latina. No decênio de 1920, o financiamento de carteira aumentou significativamente, quando Wall Street converteu-se na fonte principal de emissão de bônus dos governos e das empresas privadas da América Latina, assim como de empresas estadunidenses que investiram na região (Nações Unidas, 1955).

A Tabela 3.18. revela uma faceta adicional das disparidades regionais na América Latina apresentadas anteriormente: os países do Grupo 3 exibem um nível de investimento estrangeiro per capita que é sete vezes maior do que o dos outros dois grupos de países. Somente Cuba destoa dessa tipologia, mas fica longe dos níveis dos líderes do Grupo 3. Do ponto de vista da origem e destino dos investimentos, o critério geográfico tem um peso muito importante. É claro o predomínio dos Estados Unidos no México, na América Central e no Caribe e o predomínio europeu na América do Sul.

TABELA 3.18. AMÉRICA LATINA: INVESTIMENTOS PRIVADOS ESTRANGEIROS

	Reino Unido	França	Alemanha	Estados Unidos	Outros	Total
A. Cuantía de las inversiones por sector de destino.						
Agricultura	12			239	4	255
Mineração	101	3		415	11	530
Petróleo	4			136		140
Ferrovias	1.667	152	15	305	203	2.342
Empresas de serviços públicos	546	17	75	127	149	914
Indústria manufatureira	83			17	462	562
Comércio	2			34	449	485
Outros y sem distribuidor por setores beneficiários	1.170	539	230	121	281	2.341
Total	3.585	711	320	1.394	1.559	7.569
A. Montante de investimento por país de destino						
Grupo 1	904	29	12	699	3	1.647
Bolívia	17	25		2		44
Colômbia	31	1		21	1	54
Equador	29	2		9		40
El Salvador	6			7	2	15
Guatemala	44		12	36		92
Honduras	1			15		16
México	635			542		1.177
Nicarágua	2			4		6
Paraguai	18			5		23
Peru	121	1		58		180
Grupo 2	812	393	15	379	206	1.805
Brasil	609	391		50	146	1.196
Costa Rica	3			41		44
Cuba	170			216		386
Panamá				23		23
República Dominicana				11		11
Venezuela	30	2	15	38	60	145
Grupo 3	1.869	289	293	265	1.350	4.066
Argentina	1.502	289	235	40	1.151	3.217
Chile	213		56	225		494
Uruguai	154		2		199	355
Sem distribuir por países devedores				51		51
Total	3.585	711	320	1.394	1.559	7.569

Fontes : Elaboração própria com base em CEPAL (1964).

SEGUNDO PAÍS DE ORIGEM AO FINAL DE 1914 (MILHÕES DE DÓLARES)

Reino Unido	França	Alemanha	Estados Unidos	Outros	Total	
B. %						
0	0	0	17	0	3,4	
3	0	0	30	1	7,1	
0	0	0	10	0	1,9	
46	21	5	22	13	30,9	
15	2	23	9	10	12	
2	0	0	1	30	7,4	
0	0	0	2	29	6,4	
33	76	72	9	18	30,9	
100	100	100	100	100	100	
B. %						C. Montante Per capita
25	4	4	50	0	22	51
0	4	0	0	0	1	23
1	0	0	2	0	1	10
1	0	0	1	0	1	24
0	0	0	1	0	0	15
1	0	4	3	0	1	62
0	0	0	1	0	0	24
18	0	0	39	0	16	79
0	0	0	0	0	0	10
1	0	0	0	0	0	39
3	0	0	4	0	2	42
23	55	5	27	13	24	59
17	55	0	4	9	16	51
0	0	0	3	0	1	118
5	0	0	15	0	5	159
0	0	0	2	0	0	66
0	0	0	1	0	0	15
1	0	5	3	4	2	50
52	41	92	19	87	54	332
42	41	73	3	74	43	420
6	0	18	16	0	7	144
4	0	1	0	13	5	302
			4		1	
100	100	100	100	100	100	101

Como demonstrado por Triffin (1968) e pelos coautores de Aceña e Reis (2000), o Padrão Ouro operou de maneira assimétrica em detrimento dos países da periferia, que tendiam a experimentar durante as crises uma redução simultânea dos preços das matérias-primas e do financiamento externo. Por sua vez, os ciclos externos transmitiam-se dentro dos países por meio da grande dependência das finanças do setor público em relação à tributação do comércio exterior e dos vínculos entre o balanço de pagamentos e a oferta monetária. A principal vítima era invariavelmente o investimento público e privado, submetido a um comportamento cíclico particularmente severo. Ainda que alguns países tenham aprendido a viver com ciclos tão pronunciados dentro das “regras do jogo” do Padrão Ouro (e Prata), geraram-se frequentes episódios de não conversibilidade monetária. Entre os países maiores, a Argentina, o Brasil, o Chile e a Colômbia experimentaram episódios prolongados de não conversibilidade.

Esses episódios, assim como o abandono tardio do Padrão Prata em alguns países, geraram uma propensão inflacionária em relação aos padrões mundiais. No entanto, apenas em dois casos isso deu lugar a um descontrole inflacionário, sendo que ambos estiveram associados a conflitos políticos: na Colômbia, durante a Guerra dos Mil Dias, e no México, durante os anos mais agudos da guerra civil que estourou depois de sua Revolução, refletidos em um descontrole inflacionário em 1915. A não conversibilidade significou também que a depreciação nominal era considerada, durante as crises, um instrumento protecionista e de promoção das exportações. Ao mesmo tempo, a não conversibilidade implicou que o estabelecimento ou restabelecimento do Padrão Ouro - logo após um episódio de não conversibilidade - fosse custoso, tanto devido à necessidade de destinar-se uma parte dos escassos recursos fiscais para garantir as reservas requeridas, como devido aos ajustes de preços relativos, que tinham efeitos adversos nas atividades de exportação e naquelas que competiam com as importações.

A literatura tem mostrado que os países latino-americanos que se encontravam no Padrão Prata puderam absorver certo dinamismo interno por conta da desvalorização de suas moedas por causa da depreciação da prata em relação ao ouro a partir da década de 1870. Os países latino-americanos que estavam nessa situação eram o México, até 1905, a Bolívia e El Salvador, até 1914, e Honduras, até 1931 (Salvucci, 2006: 254-264).

A estrutura produtiva e sua diversificação

Como indicado anteriormente, o crescimento deste período foi muito influenciado pelo ritmo de crescimento das exportações. Contudo, o mercado interno latino-americano continuava sendo amplamente majoritário (mais de 80% no período 1913-1929, segundo a Tabela 3.10.) e crescia a um ritmo não desprezível. Ao mesmo tempo, dadas as fortes flutuações do setor exportador, a participação do mercado interno também podia alterar-se de forma significativa. Embora o setor importador impactasse fortemente o restante, existiam amplos setores debilmente conectados a ele.

O crescimento do mercado interno provocou importantes mudanças estruturais, sob a forma de urbanização, desenvolvimento de serviços públicos, industrialização e desenvolvimento do Estado em diversos planos.

Mesmo quando escassas, as informações disponíveis parecem indicar que entre 1870 e 1929 ocorreu um importante avanço da população que vivia nas cidades de mais de 20.000 habitantes. Segundo a CEPAL, o grau de urbanização em 1930 era de 30%. Em sintonia com o que já foi tratado antes, nos países do Grupo 3, cerca de 57% da população era urbana, correspondendo a duas vezes os níveis dos outros dois grupos, dentre os quais somente Cuba destacava-se com níveis próximos aos do Grupo 3 (Tabela 3.19).

TABELA 3.19. NÍVEIS DE INDUSTRIALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO, C. 1870-1930

	Grau de industrialização c. 1929 (a)	% de arrecadação tarifária das importações (b)			Urbanización (% ciudades +20000) (c)			Urbanización 1930 (d) (CEPAL)
		1870 - 1874	1910 - 1914	1925 - 1929	c. 1870	ca 1913	ca 1930	
Grupo 1								
Bolívia								25
Colômbia	6	21	56	29	2	8	9	25
Equador								22
El Salvador								28
Guatemala								20
Honduras	5							12
México	12	15	24	21	9		16	33
Nicarágua	5							26
Paraguai								30
Peru	8	35	22	18	6		15	27
Sub-total	7	24	34	23	6	8	13	25
Grupo 2								
Brasil	13	35	37	24	9		15	24
Costa Rica	9							20
Cuba		25	22		21		19	51
República Dominicana								18
Panamá								30
Venezuela	11				7		17	27
Sub-total	11	30	30	24	12		17	28
Grupo 3								
Argentina	20	23	21	16	15	34		57
Chile	13	20	11	21	11		32	50
Uruguai	16	23	32	17	27	27		63
Sub-total	16	22	21	18	18	30	32	57
Total	10				12		18	31

a) Bulmer-Thomas (1994: Cuadro VI.7).

b) Coastworth y Williamson (2003)

c) Scobie (1991, tabela 1, p. 209).

d) Divisão de População de Nações Unidas: Panorama de Urbanização Mundial. Revisão 2007. Base de dados de População (Edição CD -Dados em formato digital).

As cidades de 1870 formavam parte de um cenário muito dominado pelo rural e eram na verdade cidades dos ricos, que se concentravam em torno da praça. Os pobres viviam nos arredores da cidade, em ruas não pavimentadas, em um ambiente mais rural que urbano. Até 1930 a América Latina já contava com grandes metrópoles, como Buenos Aires, Havana, Rio de Janeiro e Cidade do México. A expansão da economia exportadora e as importações de bens de capital e de consumo, que eram sua contrapartida, foram a principal contribuição ao crescimento urbano, mediante a demanda de diversos serviços conexos. As classes altas tenderam a deslocar-se do centro da cidade para zonas altas e mais afastadas, sem por isso deixar de dominar a vida de seu centro econômico, comercial, político e cultural e trabalhar para seu embelezamento. A urbanização levou ao crescimento da população de classe média, e também dos assalariados públicos e privados do setor industrial e de serviços. Dessa forma, as cidades também se transformaram em porta-vozes de visões mais progressistas e estiveram crescentemente submetidas às pressões dos setores populares emergentes (Scobie, 1991:202).

O desenvolvimento da economia urbana teve um grande impacto no desenvolvimento dos serviços e da indústria da construção. Os serviços bancários, de seguros, de iluminação e eletricidade, de águas e saneamento, o transporte público urbano e de distância, os sistemas de ensino, as diversas funções administrativas do Estado, constituíram todas elas áreas de diversificação da atividade econômica.

Já faz pelo menos duas décadas que se abandonou a ideia de que a indústria é uma novidade que surge nos anos 1930 como reação à crise mundial. A reação contra essa visão conduziu a uma série de estudos do que então se chamou a "indústria precoce". A existência de uma importante presença industrial na América Latina já antes da crise de 1929 está agora fora de dúvidas. Como se pode ver na Tabela 3.19., os níveis de industrialização alcançados até 1929 não são desprezíveis. Nos países do Grupo 3, a indústria manufatureira respondia por aproximadamente 16% do produto. No maior país desse grupo, a Argentina, chegava a 20%. Nos outros dois grupos destacam-se os países grandes, o Brasil e o México, com graus de industrialização claramente superiores aos do resto, o que está na base dos novos critérios de classificação de países que utilizaremos a partir do próximo capítulo.

O desenvolvimento da indústria precoce tem várias fontes. Podemos falar de um desenvolvimento relativamente espontâneo, vinculado tanto às exportações como a um conjunto de atividades orientadas ao mercado interno que se aproveitavam do crescimento populacional e dos níveis de renda. Mas também cedo aparece certo crescimento industrial apoiado em altos níveis tarifários induzidos por motivos fiscais ou por políticas explicitamente protecionistas.

No caso do setor exportador, a produção industrial era um pré-requisito para as exportações de alguns bens primários. Os minerais deviam ser processados perto do centro de produção a fim de minimizar os custos de transporte. Tal fato levou ao desenvolvimento de instalações de fundição e, às vezes, de refino, que se converteram na base dos primeiros esforços de industrialização das economias de mineração. As minas de Chuquicamata e de El Teniente eram consideradas as maiores do mundo. Como os minerais, o açúcar necessitava ser processado próximo ao lugar onde era produzida a matéria-prima. Com o transporte refrigerado, as exportações de carne requeriam o desenvolvimento da indústria frigorífica, que processava, além da carne, vários subprodutos. Os frigoríficos Swift e Armour em Argentina tinham dimensões comparáveis às dos frigoríficos dos Estados Unidos. Outras mercadorias, como o petróleo e a banana, requeriam redes especiais

de transporte, intensivas em capital, mas não necessitavam de um processamento considerável. Nestes casos, os grandes investimentos de capital nos setores exportadores de matérias-primas tinham efeitos diretos mais limitados em termos de industrialização.

Também existiam encadeamentos indiretos associados em sua maior parte com a demanda de consumo gerada pelas rendas crescentes, em especial por parte da mão de obra assalariada europeia e setores camponeses, bem como em regiões onde, a despeito da renda média não ser muito alta, existiam grandes mercados integrados. O tamanho e a integração do mercado nacional respondiam a um efeito conjunto do crescimento das exportações, da urbanização e do desenvolvimento de uma infra-estrutura moderna. Os efeitos positivos desse tipo de desenvolvimento eram potencializados quando havia uma estratégia de integração nacional. Em outros casos, ao contrário, o desenvolvimento do transporte moderno não contribuiu inicialmente para integrar o mercado interno, na medida em que melhorava a comunicação de diferentes localidades com o resto do mundo, mas as comunicações internas continuavam dependendo de meios de transporte tradicionais. Contudo, no longo prazo o transporte moderno contribuiria para a integração do mercado interno. A transição das ferrovias para as rodovias desempenhou também um papel nesse sentido, mas ocorreu em um período de transição rumo à industrialização dirigida pelo Estado.

A crescente demanda nacional de manufaturas refletiu-se no aumento das importações, mas também estimulou as primeiras fases da industrialização. Algumas economias exportavam produtos agrícolas que formavam os itens básicos das cestas de consumo. Embora isso encerrasse certa contradição, porque afetava os excedentes exportáveis, facilitou o desenvolvimento de indústrias de bens de consumo local. Em outros casos, o crescimento do consumo popular teve um grande impacto sobre as importações, o que, a longo prazo, geraria oportunidades para uma indústria substitutiva. O efeito da demanda combinou-se muitas vezes com o alto custo dos transportes, o que deu origem a uma espécie de proteção natural para a produção de bens de consumo, tais como cerveja, produtos editoriais e, mais tarde, cimento e outros setores vinculados à indústria da construção. Nestes casos, a produção nacional acompanhou diretamente o crescimento da demanda, sem que se desenvolvessem importações consideráveis; em outros casos, houve agudas flutuações da atividade interna, conforme os ciclos econômicos favorecessem mais ou menos o acesso a bens importados. Como resultado, em termos gerais ocorreu um intenso desenvolvimento espontâneo das indústrias tradicionais de produção de bens de consumo e alguns intermediários para o mercado interno.

Embora seja verdade que a indústria manufatureira latino-americana era predominantemente composta por um conjunto de pequenas empresas que ocupavam, em média, muito pouca mão de obra, a existência de grandes empresas não se limitava aos setores exportadores. Em alguns ramos industriais, como a cerveja e os têxteis, conformou-se um pequeno grupo de grandes empresas, algumas que persistem até hoje, como as argentinas Quilmes e Biekert, a brasileira Antártica e a mexicana Cuauhtémoc. Havia também grandes empresas em outros ramos industriais, como a produtora argentina de calçado popular, Alpargatas. Na indústria têxtil, Suzigan (1986: Apêndice 3) menciona pelo menos quatro empresas têxteis que no Rio de Janeiro tinham mais de 500 trabalhadores antes de 1905.

De qualquer forma, o fato de que algumas empresas industriais tivessem adotado modernas técnicas capitalistas de produção não significa que essas técnicas tivessem transformado a estrutura industrial, já que muitos estabelecimentos arcaicos sobreviviam ao lado das outras empresas. A fragmentação e a diversidade tecnológica eram predominantes, o que dificultava o desenvolvi-

mento sistêmico e a interação entre setores, gerando-se muito poucos encadeamentos para frente e para trás, nunca se estabelecendo uma relação simbiótica entre a grande e a pequena indústria (Lewis, 1991:241).

O limitado impacto da grande indústria pode ser talvez observado com os números da Tabela 3.20. Eles nos mostram, por um lado, o forte crescimento da importação de maquinaria no Brasil e no México no começo do século e em fins dos anos 1920. No caso brasileiro, a indústria têxtil acompanha o conjunto; no mexicano, esse setor cresce menos do que o restante. Mas em todo caso, é digna de nota a grande concentração das importações de maquinaria têxtil no total. Ainda mais se ponderamos que, pelo menos no caso brasileiro, está se considerando o conjunto da maquinaria, inclusive transporte e geração elétrica.

TABELA 3.20. IMPORTAÇÃO DE MAQUINARIA TOTAL E TÊXTEL PARA O BRASIL (1895-1939) E O MÉXICO (1895-1935), A PREÇOS CONSTANTES (1900=100)

	Brasil			México		
	Total	Textil	% Textil	Total	Textil	% Textil
1895-99	121	144	26			
1900-04	102	125	29	77	62	50
1905-09	242	248	23	166	89	34
1910-14	404	369	21	143	47	20
1915-19	89	91	26	160	13	4
1920-24	279	343	28	431	125	23
1925-29	444	497	27	856	209	18
1930-34	216	229	27	331	93	32
1935-39	424	499	28			

Elaboração própria com base em:

Brasil: Suzigan, W. (1986, Apêndice 1, pp. 359-364). Exportações de maquinaria de Estados Unidos, França e Alemanha, em libras esterlinas de 1913.

México: Haber, S. (2006: Tabela 13.5). Exportações de maquinaria do Reino Unido e Estados Unidos para o México, em dólares de 1929.

O crescimento natural da produção industrial tinha, contudo, limites muito marcados e dificilmente estava em condições de produzir uma profunda mudança estrutural da economia latino-americana. Os países já industrializados tinham desenvolvido capacidades muito superiores, que tornavam impossível o acesso da América Latina aos mercados industriais. Inclusive, muitas indústrias artesanais latino-americanas viram-se literalmente arrasadas pela concorrência da produção industrial, sendo o caso dos artesãos têxteis o mais conhecido e estudado, não apenas na América Latina. Por isso é que dificilmente podemos dizer que este período foi de industrialização, se por isso entendemos a transformação da indústria no motor do crescimento.

As dificuldades para o crescimento da produção industrial, em um contexto no qual o aumento das rendas per capita conduzia a um aumento da demanda de bens industriais, levam-nos ao tema do protecionismo industrial. Embora esse período seja identificado como dominado pelo liberalismo comercial, é sabido que os avanços do liberalismo não foram nem tão importantes, nem tão ubíquos como se tem acreditado (Bairoch, 1993). Em particular, os trabalhos de Coatsworth e Williamson mostraram que os impostos de importação representavam uma percentagem muito alta em relação ao valor das importações na América Latina, situando-se entre os níveis mais elevados do mundo, embora, de forma notável, em níveis inferiores aos dos Estados Unidos e similares aos dos países da Australásia.

Por quê foi tão alta a participação dos impostos de importação em relação ao total das importações e qual foi seu impacto sobre o crescimento industrial?

Como visto no Capítulo 2, a construção de uma nova base fiscal nas recentes repúblicas latino-americanas foi um processo sinuoso e complexo. Particularmente nas zonas densamente povoadas, o tributo indígena representava uma importante contribuição aos cofres da metrópole e sua arrecadação era realizada pelos fazendeiros, que se apropriavam de uma parte do mesmo, a maior parte das vezes mediante contribuições na forma de trabalho. As novas repúblicas primeiro aboliram o tributo, mas em alguns casos este foi reimplantado. Com o avanço das reformas liberais, o tributo foi finalmente suprimido naqueles países onde mais havia perdurado: no Peru, em 1854, no Equador, em 1857.

Ainda que tivessem havido diversas tentativas de estabelecer um sistema de tributação direta, que era particularmente atraente para alguns liberais da época, a execução de um sistema desta natureza por parte das novas repúblicas era algo muito custoso, particularmente quando se tratava da atividade agrícola, amplamente espalhada pelo território. Os impostos sobre o comércio externo surgiram como um complemento muito importante e de coleta muito fácil em termos comparativos. As tarifas aduaneiras concentravam-se em uns poucos pontos centrais, especialmente nos portos, e seu controle era muito mais acessível. Não se tratava apenas de um problema técnico, mas também de controle das rendas geradas pela exploração dos recursos naturais.

Nas economias agroexportadoras houve uma oposição frontal dos proprietários de terra à tributação direta de seu principal ativo: a terra. Nelas, assim como naquelas economias mineiras que não gravavam os setores exportadores, as tarifas aduaneiras eram assim o principal, e às vezes o único, meio para tributar de maneira indireta as atividades de exportação, ainda que, contudo, com um impacto redistributivo muito menor do que na hipótese de se ter priorizado a taxaço direta. A maioria dos governos adotou ativamente os impostos sobre o comércio externo, como já visto, apesar de seu compromisso com o desenvolvimento exportador e os princípios liberais.

Ainda que as elevadas tarifas tivessem uma origem essencialmente fiscal, também tinham efeitos protecionistas. De fato, e ao contrário do sustentado por correntes acadêmicas modernas, o crescimento das exportações e o protecionismo não eram consideradas estratégias opostas, mas sim complementares, elementos de um só impulso de modernização. Alguns países latino-americanos (Brasil, Chile, Colômbia e México) praticavam um protecionismo muito ativo bem antes do modelo de industrialização dirigida pelo Estado. Nesses casos, a industrialização precoce, desde final do século XIX, esteve estreitamente associada à proteção.

A estrutura tarifária da época baseava-se, em geral, em tarifas específicas, incluindo uma variante: as tarifas *ad valorem* que eram pagas de acordo com uma lista oficial de preços. As tarifas específicas concediam uma proteção especial à produção de bens industriais de escasso valor por unidade de peso: por exemplo, uma proteção maior para os têxteis simples, de uso popular, do que para os mais elaborados. Da mesma maneira, em ambos os sistemas a inflação erodia a proteção, mas a deflação a aumentava. Isso gerava um comportamento anticíclico da proteção, que se somava ao papel anticíclico exercido pelas taxas de câmbio naqueles países que não aplicavam as regras do Padrão Ouro. Dessa forma, os períodos de auge externos desestimulavam a produção de manufaturas com tarifas *ad valorem* decrescentes (devido à inflação) e com a apreciação real, mas a promoviam com o aumento da demanda. Ao contrário, durante as crises, a deflação aumentava as tarifas *ad valorem*; esse efeito, mais o da desvalorização (quando usada), estimulavam a substituição de importações. Adicionalmente, durante a Primeira Guerra Mundial, a escassez física de alguns bens manufaturados importados da Europa gerou incentivos adicionais para a produção nacional.

A combinação deste tipo de proteção com a política de fomento ao desenvolvimento financeiro e de transporte que caracterizou muitos países deu lugar em alguns casos a experimentos que foram o prelúdio da “industrialização dirigida pelo Estado”, que veio a predominar depois da Segunda Guerra Mundial. Talvez o caso mais interessante seja o do México sob o Porfiriato, que teve o caráter de uma estratégia de industrialização relativamente diversificada, em que até mesmo foram adotadas formas incipientes de banco de desenvolvimento e de incentivos às “indústrias incipientes”, combinadas com uma política agressiva de integração do mercado interno (Cárdenas, 2003: cap. V; Haber, 1989 e 2010). Isso explica porque, segundo vimos, a expansão da economia mexicana durante esses anos teve uma mescla muito equilibrada de exportações e mercado interno. Nesse caso, como visto, a manutenção do Padrão Prata até relativamente tarde pode ter constituído um estímulo adicional à produção de bens comercializáveis. No Chile, a proteção, unida ao forte compromisso estatal com o desenvolvimento da infraestrutura para integrar o mercado interno, teve um efeito similar (Palma, 2003). Nesses casos, como em outros de menor alcance, o desenvolvimento manufatureiro centrado no mercado interno não foi visto como antítese do desenvolvimento primário-exportador, senão como outra faceta do desenvolvimento moderno.

De todo modo, é importante ressaltar que, como se deduz claramente da Tabela 3.19., não existiu correlação alguma entre nível de industrialização e nível de proteção, já que os países com níveis mais altos de proteção não eram os mais industrializados.

Cabe observar, ainda, que quando os investidores estrangeiros tinham uma participação importante nas atividades exportadoras, o problema das rendas entrelaçava-se estreitamente com o “valor de retorno”, ou seja, a parcela das rendas das vendas externas que permanecia dentro das fronteiras nacionais. Essa percentagem dependia da capacidade do Estado extrair efetivamente uma parte da renda das empresas estrangeiras mediante impostos diretos ou indiretos (sobre a exportação nesse último caso). A tributação dos setores extrativos minerais foi importante em alguns casos, mas em outros foi muito menos desenvolvida. Os casos mais evidentes de tributação elevada sobre as exportações de produtos minerais deram-se em economias que tiveram uma alta participação nos respectivos mercados mundiais (o Peru, com o guano, e o Chile, com o salitre). O México iniciou a história regional de impostos sobre as exportações de petróleo depois da

revolução, um padrão que mais tarde se deslocaria para o uso de tributos internos. Contudo, em todas as economias de mineração o problema da tributação do setor esteve no primeiro plano do debate político nacional.

Em que medida o desenvolvimento financeiro interno contribuiu para o desenvolvimento econômico e para a diversificação produtiva? Não é fácil responder a pergunta, porque apesar de uma crescente literatura em nível nacional, não existem virtualmente trabalhos comparativos sobre esse tema para o período que analisamos. O exercício realizado já há algum tempo por Goldsmith (1973) indica que, entre os sete maiores países da região, a Argentina tinha uma ampla vantagem em termos de desenvolvimento financeiro em 1913 e 1929, seguida pelo Brasil e pelo México pré-revolucionário, com escasso desenvolvimento nos outros quatro países. Curiosamente, a falta de desenvolvimento financeiro refletia-se na capacidade para financiar os déficits públicos, que dependiam do crédito externo e, por isso, havia dívidas públicas internas muito baixas em todos os países em relação aos padrões dos países desenvolvidos. Mesmo na economia líder da época, a Argentina, o desenvolvimento financeiro tendeu, em relação a outros países de igual ou maior desenvolvimento fora da região, a atrasar-se até o final do período que analisamos. Isso sugere que o financiamento interno foi incapaz de servir como um bom substituto do externo (della Paolera e Taylor, 1998). Em todos os países, o sistema bancário foi viesado em favor do financiamento de curto prazo, em razão do que mesmo as não muito desenvolvidas bolsas de valores constituíram, às vezes, um melhor mecanismo de mobilização de recursos de mais longo prazo. As entidades hipotecárias também o fizeram, mas aparentemente com uma grande dependência de recursos.

O Estado teve um papel importante na criação de entidades financeiras. Os países com maior desenvolvimento financeiro relativo dominaram novamente o panorama, com o Banco de la Provincia de Buenos Aires (1822), o Banco de la Nación Argentina (1891), e muitos outros nesse país,²¹ e o Banco do Brasil (1808) e a Caixa Econômica Federal (1861). Na Argentina, o Banco de la Nación expandiu-se em termos relativos e já ao final do período que analisamos controlava quase a metade do sistema bancário da Argentina. Também é interessante o caso de dois países pequenos cujas principais instituições bancárias públicas surgiram de forma precoce: o Banco de la República no Uruguai (1896) e o Banco Internacional de Costa Rica (1916), que se transformaria mais tarde (em 1936) no Banco Nacional de Costa Rica. Mas houve no continente muitos outros exemplos de entidades de propriedade ou copropriedade do Estado, nem todos bem-sucedidos.

Várias das instituições públicas citadas operaram, além de bancos comerciais, como agentes financeiros do governo e, de maneira implícita, como bancos centrais, até a criação destes últimos, que em alguns casos foi muito tardia. A principal onda de criação de bancos centrais aconteceu na década de 1920, com a criação do Banco de México em 1925, mas especialmente nos países andinos, sob as orientações do Professor da Universidade de Princeton, Edwin Kemmerer, entre 1923 e 1928, que ajudou a criar os bancos centrais de Colômbia, Chile, Equador e Bolívia, nesta ordem, e a reorganizar o do Peru, em 1931, que havia começado a funcionar em 1922, todos eles sob as regras do Padrão Ouro (Drake, 1989). Todos esses precedentes seriam essenciais para o ativismo monetário e creditício que surgiria a partir da década de 1930.

²¹ Veja-se a história de proliferação de bancos públicos e a quebra de muitos deles, comerciais e hipotecários, durante a crise do Baring de 1890 em Marichal (1989: cap. 5).

Inovação tecnológica e transferência internacional de tecnologia

O tema da transferência tecnológica e do desenvolvimento das capacidades de inovação merece uma consideração especial.

Em termos gerais, pode-se afirmar que da combinação de um padrão de produção altamente especializado em bens primários, com trabalho não qualificado sujeito a diferentes formas de coerção, surge um padrão de baixos níveis de inovação e mudança tecnológica. Esse baixo ritmo de mudança tecnológica refletia, ao mesmo tempo, as escassas qualificações, não apenas da mão de obra, senão também das elites.

Nesse contexto, a transferência internacional de tecnologia torna-se um tema crítico. Mesmo as mudanças tecnológicas que mais aproximaram a América Latina do mundo, a revolução dos transportes, e que certamente chegavam à sua faixa litorânea, não necessariamente penetravam em todas as partes do interior dos países. Inclusive, como se afirmou muitas vezes, os fortalecidos vínculos com o comércio exterior, algumas vezes contribuíram para reforçar formas convencionais de coerção e tecnologias arcaicas. Muitas tecnologias foram de toda forma introduzidas, adotadas, difundidas (sistemas de irrigação, colocação de cercas de arame nas propriedades), mas não necessariamente modificaram o padrão produtivo básico. No terreno institucional, o desenvolvimento de códigos de minas e comerciais, e o aperfeiçoamento da regulação bancária e monetária, constituíram avanços consideráveis durante essa etapa do desenvolvimento, que em boa medida se deveram ao impacto do investimento estrangeiro.

Esse tem sido um tema clássico de debate com o paradigma da modernização, na medida em que, de acordo com esse enfoque, o processo de modernização consiste na progressiva expansão de um setor moderno às custas de um tradicional. O pensamento estruturalista ressaltou justamente que a existência de um setor moderno, longe de absorver o tradicional, muitas vezes pressupõe sua existência, articula-se com ele e o reproduz, gerando subdesenvolvimento, desenvolvimento dependente, capitalismo periférico, padrões oligárquicos de desenvolvimento, industrialização truncada ou outras caracterizações similares.

Pode-se sustentar que os dois principais veículos para a transferência internacional de tecnologia foram, nesse período, o investimento estrangeiro e a imigração (Bértola, Bianchi, Cimoli e Porcile, 2009). Podemos relacionar essa capacidade de transferência tecnológica diretamente com o investimento estrangeiro per capita. É importante observar que o impacto do investimento estrangeiro não se limitou ao setor exportador, mas teve também uma influência muito grande sobre um conjunto de atividades que permeavam as estruturas do mercado interno, como bondes, ferrovias, eletricidade, seguros, bancos, etc. Este é, olhando o conjunto, um aspecto muito estudado na literatura.

A imigração recebeu muitíssima atenção, ainda que não tanto do ponto de vista da transferência internacional de tecnologia, em boa medida sob a forma de conhecimento tácito. A imigração trouxe consigo a experiência de pessoas que já conheciam a civilização industrial, que traziam conhecimentos, experiência prática, cultura empresarial, técnica e operária, nas novas formas de organização comercial e, também, conhecimento direto dos principais mercados de exportação e importação. De toda forma, os imigrantes não eram todos iguais, vinham de diferentes ambientes e muitos deles fugiam justamente devido à concorrência da industrialização, trazendo consigo

técnicas e mesmo culturas em retirada. Mais ainda, no caso dos camponeses, muitos fracassos e trajetórias tecnológicas ineficientes resultaram de tentativas de transferir, para realidades inteiramente diferentes, tecnologias e técnicas eficientes em outros contextos e climas.

Há importantes debates sobre se a imigração que chegou à América Latina tinha menos capacidades que os emigrantes para outras regiões e se os que chegaram ao sul da América do Sul eram os “pobres entre os pobres”. Aparentemente os imigrantes não eram menos qualificados que a média da população em seu lugar de origem (Alonso, 2006). Além disso, os mais pobres entre os pobres geralmente não tinham recursos para emigrar.

Es sabido que los inmigrantes conformaron en América Latina una muy buena parte del sector empresarial aun, como lo hemos señalado, en los países donde la migración no fue un fenómeno masivo. Por esto motivo, podemos esperar que el aporte de conocimiento y capacidad empresarial fue más importante en los países que, como hemos visto, recibieron los mayores caudales de inmigración. En otras palabras, también desde este punto de vista, el de la transferencia internacional de tecnología, las diferencias en las tasas de inmigración contribuyeron a explicar los diferentes ritmos de desempeño entre las naciones latinoamericanas.

Mas a despeito das grandes diferenças entre os países latino-americanos, a América Latina possui um elemento que a caracteriza e distingue de outras regiões. Mesmo as nações latino-americanas mais avançadas apresentam resultados claramente inferiores a outras regiões do mundo. Trabalhos recentes que comparam os países do Rio da Prata com os de Australásia relatam como o padrão de apropriação da terra e a forma em que isso condicionou a estrutura institucional tiveram grande impacto na constituição dos mercados de terra, na distribuição funcional da renda, na diferenciação produtiva, no ritmo de incorporação de mudança tecnológica e na formação de sistemas radicalmente diferentes de inovação no setor agrário: enquanto na Nova Zelândia construiu-se um precoce sistema de inovação e houve profundas transformações no ambiente natural, no Uruguai prevaleceu uma estratégia rentista dos grandes criadores de gado e um bloqueio político na luta com forças progressistas de base urbana (Alvarez, Bértola e Porcile, 2007).

A transição a uma nova era

Até o final da era das exportações, as condições estavam mudando. Com a Primeira Guerra Mundial abre-se o Entreguerras, um período que nas economias europeias caracterizou-se pelas mais baixas taxas de crescimento do século e por ser o único período no qual o comércio exterior cresceu menos ainda do que o deprimido produto doméstico.

Esse período crítico da economia internacional resultou de um conjunto de contradições, tanto internamente às economias desenvolvidas, quanto ao próprio sistema internacional, financeiro e comercial.

Vimos que algumas economias latino-americanas sentiram rapidamente a mudança de conjuntura, enquanto outras, de incorporação mais tardia à nova onda expansiva e também mais ligadas ao mercado norte-americano, continuaram em expansão até a crise de 1929.

Nessa nova conjuntura mundial já será outra a América Latina que terá de se posicionar. Além das diferenças, a América Latina já contará com novos atores, que se desenvolveram durante o período analisado neste capítulo: classes médias urbanas, uma classe trabalhadora com experiência de lutas sociais, um empresariado industrial e novos atores na economia agrária. E além de tudo isso, já havia emergido de maneira muito clara um novo ator de muita influência: o Estado.

O Estado apareceu não apenas criando e regulando instituições monetárias, mas também desempenhou um papel central no desenvolvimento do sistema bancário nacional e na construção da infraestrutura, dando origem ao nascimento precoce de empresas públicas na maioria dos países. Os governos também intervieram na distribuição e utilização das rendas extraídas dos recursos naturais, nos vínculos nutridos entre as exportações e as atividades econômicas internas e, desde o começo do século XX, na determinação das instituições trabalhistas e de desenvolvimento social.

Embora certamente não fosse o tipo de Estado intervencionista que se estabeleceu a partir da década de 1930 na América Latina, tampouco se ajustava à imagem de *laissez faire* elaborada por alguns analistas nostálgicos da era primário-exportadora. Os itens mais tradicionais do gasto público (administração geral, defesa e serviço da dívida) já tinham dado lugar a uma alocação crescente dos recursos governamentais para despesas de transporte e educação (ver os estudos contidos em Cárdenas, Ocampo e Thorp, 2003). E esse novo ator seria chamado a ocupar um lugar decisivo, não apenas na América Latina, mas em toda a economia mundial nesse ciclo que muitas vezes se associa com o keynesianismo e que na América Latina está mais associado ao desenvolvimentismo.

Capítulo 4

INDUSTRIALIZAÇÃO DIRIGIDA PELO ESTADO

A Grande Depressão dos anos 1930 e as perturbações do comércio mundial causadas pela Segunda Guerra Mundial representaram golpes fatais para o crescimento liderado pelas exportações. Mais que uma transição súbita a um novo modelo de desenvolvimento, o que se deu foi uma sucessão de choques macroeconômicos de grande intensidade aos quais os distintos países responderam de maneira pragmática, em não poucos casos francamente improvisada ou adotando ações similares às que os países industrializados estavam implementando. Em nível mundial, as mudanças que tiveram lugar podem ser resumidas como o colapso da primeira globalização. Alguns elementos deste colapso (o menor dinamismo do comércio internacional e as dificuldades para manter o Padrão Ouro) já eram percebidos desde a Primeira Guerra Mundial, mas o atestado de óbito apenas seria emitido durante a Grande Depressão. A contrapartida desse processo foi a crescente intervenção do Estado na economia, o retrocesso do liberalismo em nível mundial¹ e seu franco colapso com a ascensão do fascismo, em vários países, e do comunismo, na Rússia. Mesmo nas economias que mantiveram tendências mais liberais, a esfera de ação do Estado ampliou-se devido à pressão por reformas sociais por parte dos movimentos de trabalhadores; da planificação econômica na qual por necessidade incorreram todas as potências durante as duas guerras mundiais e, finalmente, da necessidade de enfrentar as grandes perturbações macroeconômicas provocadas pela Grande Depressão.

Daí surgiria na América Latina um novo padrão de desenvolvimento, que aqui denominaremos *industrialização dirigida pelo Estado*, um conceito que ressalta suas duas características distintivas: o foco crescente na industrialização como eixo do desenvolvimento e a ampliação significativa das esferas de ação do Estado na vida econômica e social.² Um terceiro elemento que caracterizou este padrão foi a orientação para o mercado interno, aspecto que se relaciona tanto ao conceito cepalino de “desenvolvimento para dentro”, quanto ao mais utilizado em nível internacional de “industrialização por substituição de importações”. Como veremos, contudo, a substituição de importações não foi nem um elemento mais destacado ao longo do tempo, nem uma característica compartilhada por todos os países durante o meio século no qual predominou esta estratégia de desenvolvimento.

O surgimento da segunda globalização, com a gradual reconstrução do comércio internacional e de um novo sistema financeiro internacional, produziria também um impacto profundo sobre a região. A gestação desta segunda globalização seria, contudo, lenta, e seus primeiros efeitos apenas chegariam ao mundo em desenvolvimento a partir dos anos 1960 por meio da maior demanda de seus produtos de exportação, que incluía agora uma crescente cesta de manufaturas, e com o acesso ao mercado de eurodólares na década de 1970.

O período cobre duas fases inteiramente diferentes. A primeira, durante a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, foi um período essencialmente de transição, caracterizado por um lento crescimento econômico: 2,6% ao ano ou apenas 0,6% por habitante para o conjunto dos 14

¹ Polanyi (1957) continua sendo a melhor análise da lógica histórica por trás do colapso do liberalismo.

² Seguiremos aqui, portanto, o conceito elaborado por Cárdenas, Ocampo e Thorp (2003b) e Thorp (1998a).

países para os quais contamos com informação. A segunda fase, que cobre o período entre o final da guerra e 1980, e que se pode considerar como de predomínio da industrialização dirigida pelo Estado, caracterizou-se pelo maior crescimento de toda a história: 5,5% ao ano e 2,7% por habitante. Como veremos mais adiante, os ritmos de aumento da produtividade também alcançaram os níveis mais altos da história. A explosão demográfica e a urbanização acelerada foram também elementos notáveis. A população, que era de 100 milhões de habitantes em 1929, cresceu para 158 em 1950 e 349 milhões em 1980, alcançando um crescimento anual de 2,7% neste último período.³ Por outro lado, a população urbana no conjunto da região passou de 32% em 1930, e 42% em 1950, para 65% em 1980.

A diversidade nos padrões regionais foi também uma característica destacada de ambas as fases. Alguns dos países de maior desenvolvimento relativo (os do Cone Sul e Cuba) atrasaram-se significativamente, enquanto, por outro lado, os países de maior tamanho, o Brasil e o México, tiveram o melhor desempenho. Que as duas maiores economias tenham sido as de melhor desempenho indica que o tamanho tornou-se um elemento muito importante, além, obviamente, da relevância que adquiriram os mercados internos. Algumas economias pequenas também experimentaram, contudo, um bom desempenho. Em todo caso, com exceção do Grupo 3 (Cone Sul), a tipologia de padrões de desenvolvimento utilizada nos capítulos anteriores, que é muito útil para entender a divergência dos padrões de desenvolvimento relativo desde a Independência até começos do século XX (e, em consequência, as desigualdades existentes em 1913 e 1929), deixa de ser útil na medida em que avançamos neste período, em razão do que, nos dois últimos capítulos deste livro, utilizamos uma tipologia que enfatiza mais o tamanho dos países.

As grandes perturbações externas e a lenta gestação de uma nova época

O choque externo

A Grande Depressão representou um golpe fatal à primeira globalização. Ela desordenou o comércio mundial, aprofundou as tendências protecionistas que vinham sendo ensaiadas em nível mundial desde o final do século XIX e gerou uma dramática queda da atividade econômica nos Estados Unidos, o centro industrial do qual havia dependido crescentemente a América Latina logo depois de o crescimento da Europa Ocidental ter se desacelerado a partir da Primeira Guerra Mundial. Sob a liderança alemã, mas também das preferências imperiais britânicas e de outras potências europeias e de alguns acordos norte-americanos, surgiu uma multiplicidade de acordos bilaterais de comércio, que terminaram por gerar um colapso do multilateralismo em matéria comercial, que apenas ressurgiria quando o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (mais conhecido por suas siglas em inglês, GATT) reintroduziu em 1947 o princípio básico da não discriminação em matéria comercial (o princípio da “nação mais favorecida”), ainda que com múltiplas exceções herdadas do passado (as preferências coloniais). Os preços dos produtos primários começaram a

³ As cifras de Angus Maddison para os 19 países aqui analisados, e que utilizamos até 1950, foram de 99,6 milhões em 1929 e 156,5 em 1950, apresentando uma pequena discrepância em relação aos dados da CEPAL (158,1 milhões neste último ano).

cair de forma marcada a partir de meados de 1928, antes da derrocada de Wall Street e, em alguns casos, como o açúcar, desde muito antes.

Além do que foi visto anteriormente, o auge do financiamento externo do decênio de 1920, que havia beneficiado a maioria dos países latino-americanos, foi sucedido por menores fluxos de capital desde meados de 1928 e pela interrupção total desses fluxos pouco depois. Ainda que, como visto em capítulos anteriores, a história da América Latina a partir da independência tenha sido de acessos de curta duração ao financiamento externo acompanhados por interrupções súbitas dos fluxos de capital, o ciclo dos anos 1920 e 1930 revelou-se o mais severo e generalizado experimentado pela América Latina até então. O México, imerso nas mudanças desencadeadas por sua revolução e em moratória de sua dívida externa desde 1914 (ainda que com alguns pagamentos parciais), foi a grande exceção em termos de acesso ao mercado nos anos 1920. Mais ainda, a dramática crise financeira dos Estados Unidos a partir do colapso de Wall Street em outubro de 1929, e a sequência de suspensões do serviço da dívida que se desencadeou em todo o mundo, esfacelou o sistema financeiro internacional. Três décadas teriam de transcorrer até que surgisse um novo sistema, o mercado de eurodólares nos anos 1960, e mais tempo ainda para que os fluxos de capital privado retornassem em grande escala à América Latina.

Logo após as imensas dificuldades experimentadas para restaurar o Padrão Ouro depois da Primeira Guerra Mundial, o seu abandono definitivo em setembro de 1931 por parte de quem havia sido sua criadora no século XVIII, a Grã-Bretanha, foi um dos sinais mais claros dos novos tempos. O mesmo aconteceu com a nova moeda internacional emergente, o dólar, que também se tornou não conversível por ouro nas transações internas e foi desvalorizada frente ao ouro (cujo preço aumentou de \$20,67 para \$35) no final de janeiro de 1934 para as transações externas. O uso em grande escala de controles de câmbio que acompanhou o colapso do Padrão Ouro, mas que em muitos países remonta à Primeira Guerra Mundial, marcou toda uma época no mundo inteiro. De fato, a criação do Fundo Monetário Internacional na Conferência de Bretton Woods, em 1944, aceitou como princípio da ordem econômica internacional que surgiu da Segunda Guerra Mundial que os países pudessem controlar os fluxos internacionais de capitais, ainda que aspirando que tais controles para as transações comerciais fossem eliminados gradualmente. Mas os controles das transações comerciais somente seriam eliminados nas principais potências europeias ocidentais em 1958, quando da constituição da Comissão Econômica Europeia, e em 1990 no caso das transações de capital.

O colapso das exportações e a brusca reversão do financiamento externo nos anos 1930 criaram tensões no balanço de pagamentos e nas contas fiscais. Embora os países latino-americanos estivessem acostumados a esses fenômenos, desta vez a escala dos acontecimentos foi muito maior e conduziu também ao abandono generalizado e definitivo do Padrão Ouro por parte dos países da região.⁴ Alguns deles o fizeram de forma precoce, mas mesmo os que se esforçaram em manter-se dentro das “regras do jogo” do Padrão Ouro, ajustando as finanças públicas e permitindo que a quantidade de dinheiro em circulação se reduzisse de forma dramática à medida que diminuía as reservas internacionais, tiveram poucos argumentos para fazê-lo uma vez que a Grã-Bretanha o abandonou. O uso em grande escala de controles de câmbio e de acordos bilaterais de pagamentos no mundo industrializado difundiu-se para os países da região. O racionamento das

⁴ Ver uma análise pormenorizada dos efeitos da Grande Depressão na América Latina em Díaz-Alejandro (1988), Thorp (1988) e Bulmer-Thomas (2003, cap. 7).

importações já havia sido usado de maneira generalizada nos países desenvolvidos durante a Primeira Guerra Mundial (e o seria de novo durante a Segunda Guerra), e logo se converteu também em parte do arsenal protecionista da América Latina. De fato, devido à tendência todavia predominante de fixar as tarifas em termos específicos, elas tendiam a deteriorar-se em termos *ad-valorem* com a inflação, em vista do que o peso da proteção tendeu a recair sobre os controles quantitativos. A isso se agregou o uso (e mais tarde o abuso) das taxas de câmbio múltiplas, seguindo aqui também padrões praticados por vários países europeus. Os poucos países que evitaram a manipulação ativa da taxa de câmbio e/ou os controles de câmbio foram países geralmente pequenos sob uma forte influência dos Estados Unidos ou que usavam o dólar como meio de pagamento. Cuba e Panamá são os exemplos mais destacados nesses casos.

As tentativas de administrar os mercados de produtos básicos em nível internacional também tinham amplos precedentes, nem sempre bem-sucedidos, desde o início do século XX (ver, por exemplo, Rowe, 1965, parte IV). Conforme vimos no capítulo anterior, isto refletia a queda em termos reais de alguns preços de produtos básicos na virada do século e de forma generalizada depois da Primeira Guerra Mundial, em particular com a grande deflação mundial de 1920-1921, o que implica que o ciclo dos anos 1920 pode ser visto como uma recuperação em relação a preços reais já deprimidos.

O caso mais importante para a América Latina em matéria de regulação de preços de produtos básicos foi o do café, no qual o Brasil adotou, a partir de 1906, medidas específicas de retenção de uma parte da colheita para sustentar os preços no mercado internacional. Os esforços, que se denominaram de “defesa permanente” entraram em colapso em outubro de 1929, pelas dificuldades em obter acesso ao financiamento externo necessário. Diante da queda livre dos preços, estoques acumulados com a política anterior e uma sequência de colheitas excepcionais, o governo federal optou por uma política de destruição física do café, jogando-o ao mar ou queimando-o, que financiaria com impostos sobre os produtores do grão.⁵ Além disso, desde 1931 o Brasil tentou definir com a Colômbia um esquema para reter parte da produção. A Colômbia recusou-se inicialmente a fazê-lo e apenas firmou um acordo em 1936, que suspendeu unilateralmente depois de intervir no mercado durante apenas seis meses (outubro de 1936 a março de 1937). A regulação do mercado do café seria promovida posteriormente pelos Estados Unidos, no início da Segunda Guerra Mundial, mediante o Acordo Interamericano de Café de 1940, cuja origem foi essencialmente política (ver mais adiante).

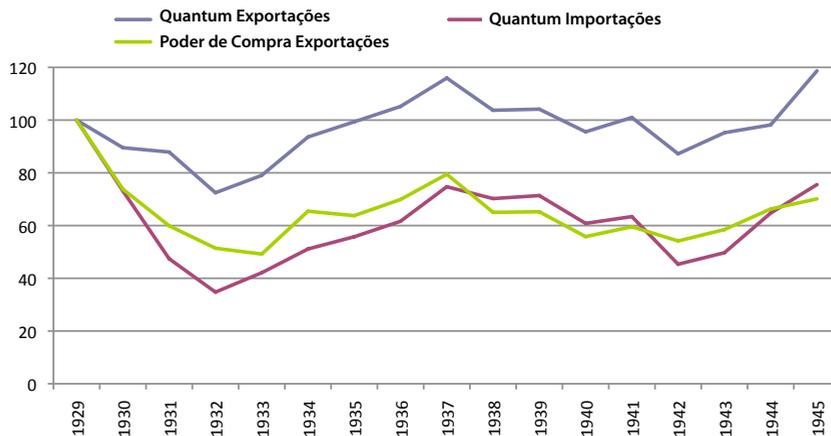
Outro exemplo conhecido é o do açúcar. O dramático e precoce colapso dos preços a partir de 1925 deu lugar primeiro a medidas para restringir a produção em Cuba, o primeiro exportador mundial, e posteriormente ao Plano Chadbourne, liderado por um advogado norte-americano associado aos interesses açucareiros norte-americanos em Cuba, assinado em Bruxelas em 1931, no qual participou um grupo de exportadores que representavam pouco mais da metade da produção mundial.⁶ Seu objetivo foi novamente reduzir as exportações e a produção do bem.

⁵ Para a história destas intervenções, ver Delfim Netto (1979: caps. 2 e 3), Peláez (1973) e Wickizer (1942: cap. 10).

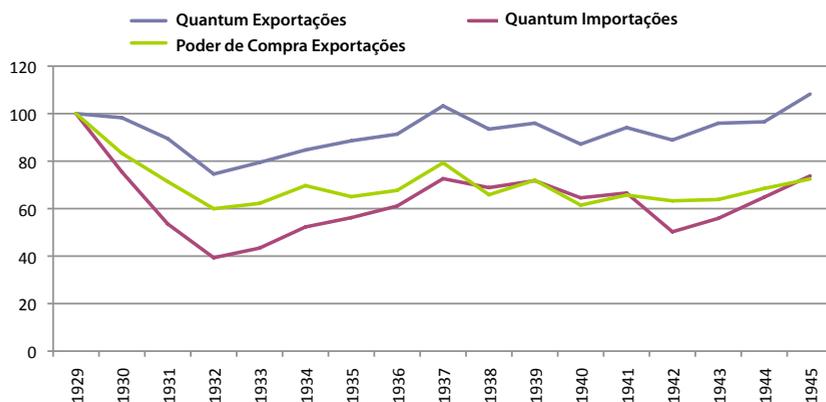
⁶ Cuba, Java (embora colônia holandesa) e Peru como exportadores de açúcar de cana, e Alemanha, Bélgica, Tchecoslováquia, Hungria, Polônia e Iugoslávia entre os produtores de açúcar de beterraba.

GRÁFICO 4.1. ÍNDICES DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1929-1945

A. Médias simples base 1929, LA7



B. Médias simples base 1929, todos os países com informação



Notas: Quantum de exportações e importações, exclui Panamá, Paraguai e R. Dominicana; o quantum de importações exclui também ditos países. Em 1940-45 exclui também Cuba

Poder de Compra exclui Bolívia, Cuba, Equador, Panamá, Paraguai e R. Dominicana.

Fonte: Estimado com base em dados da CEPAL (1976) para as sete principais economias, de Bulmer-Thomas (1987) para América Central, Bértola (1991) para Uruguai e Santamaría (2001) para Cuba.

O Plano foi abandonado em 1935 depois que esses produtores perderam cerca de vinte pontos percentuais de participação no mercado. O Plano seria sucedido por um acordo mais amplo, o primeiro Acordo Internacional do Açúcar em 1937, firmado em Londres por 41 países, que incluía alguns consumidores e que seria o primeiro em uma série de acordos do gênero.

A magnitude e sequência do choque comercial podem ser vistas no Gráfico 4.1.A, que resume a evolução de três variáveis-chave do setor externo nas sete principais economias latino-americanas: as exportações reais, sua capacidade de compra (que depende também da evolução dos termos de troca) e as importações reais. O gráfico mostra uma média não ponderada dessas variáveis para as sete economias, mas as médias ponderadas mostram uma situação muito similar, afetada um pouco mais pela grande influência que tinha a Argentina sobre as médias regionais. O quantum de exportações caiu 28% entre 1929 e 1932 e, devido à acentuada queda dos termos de troca, o poder de compra das exportações diminuiu 48% naquele último ano e 51% em seu ponto mais baixo, em 1933. A recuperação até 1937 foi significativa, graças à reativação das economias industrializadas a partir de 1933 (Europa) e 1934 (Estados Unidos). Em 1937, o quantum de exportações já superava de fato em 16% os níveis de 1929. Contudo, os termos de troca continuavam deprimidos (com algumas exceções, como veremos mais adiante), de tal forma que o poder de compra das exportações permanecia 21% abaixo do de 1929. Com a nova recessão ocorrida nos Estados Unidos em 1938 e a desaceleração subsequente das economias europeias, a recuperação das exportações latino-americanas foi contida e os termos de troca voltaram a fraquejar. O Gráfico 4.1.B, que mostra a evolução do quantum de exportações e importações para um conjunto mais amplo de países (novamente expressados como médias simples), corrobora estas observações, ainda que neste caso a recuperação entre 1933 e 1937 seja um pouco mais limitada, o que indica que as economias menores foram em média mais afetadas.

As perturbações provenientes do comércio agregaram-se as tensões geradas pela suspensão do financiamento internacional. Diante da ausência de informação sobre balanços de pagamentos, a única forma de ver a magnitude do efeito gerado pelo giro entre a época de bonança no financiamento externo e a crise é examinando as pressões criadas sobre a balança comercial e as importações. No ponto mais alto das emissões de bônus em Wall Street em 1926-28, os países latino-americanos emitiram valores de US\$346 milhões anuais (CEPAL, 1964, Quadro 19), que representaram 13% das exportações.⁷ Estas emissões reduziram-se a pouco mais da metade durante os dois anos seguintes, estando relacionadas essencialmente com refinanciamentos, tendo desaparecido de todo em 1931. Como resultado disso, ainda que entre 1926-28 e 1931-32 as exportações tenham se reduzido 32% em dólares nominais, as importações devem ter diminuído 53%. Pelo lado do saldo comercial, a América Latina teve de destinar um adicional de 23% de suas exportações para gerar o superávit comercial necessário ao pagamento do serviço da dívida externa (e outras demandas não associadas ao comércio). O resultado conjunto desse fator e da contração da capacidade de compra das exportações foi a queda de 62% das importações reais entre 1929 e 1932, registrada no Gráfico 4.1.A. Não é estranho, portanto, que tais condições tenham levado a uma nova onda de moratórias do serviço da dívida externa.⁸ As

⁷ Todos os dados de comércio referem-se aos que utilizamos neste livro.

⁸ Para uma análise detalhada destes processos, ver Marichal (1989: caps. 7 e 8) e Stallings (1987: cap. 2). Ver também os dados e a análise muito úteis de Nações Unidas (1955) e CEPAL (1964).

moratórias iniciaram-se em janeiro de 1931, com a Bolívia, generalizando-se para a região nos meses e anos seguintes. Entre os países maiores, a Argentina foi a grande exceção, como parte de um acordo comercial celebrado com o Reino Unido que é, porém, motivo de um acalorado debate (O'Connell, 2000). A Venezuela também foi uma exceção, porque terminou de pagar sua dívida externa em 1930. Muitos países pequenos continuaram servindo a dívida externa, quase sempre de forma parcial (juros e parte das amortizações), em particular Honduras, Nicarágua e República Dominicana. Cuba suspendeu o serviço da dívida em 1934, mas finalmente reembolsou os pagamentos restantes. Os países em moratória fizeram alguns pagamentos parciais em alguns anos e recompraram parte dos bônus a preços de mercado deprimidos. Em todo caso, em 1935 97,7% dos bônus em dólares emitidos pela América Latina estavam em atraso, excluindo os bônus emitidos pela Argentina. Todavia em 1945, quando alguns países já haviam renegociado suas obrigações, 65,0% da dívida não argentina permaneciam nesta situação (Nações Unidas, 1955: Quadro XII).

Ainda que o contínuo pagamento do serviço da dívida por alguns países da bacia do Caribe demonstre a influência norte-americana, a verdade é que a administração Hoover recusou-se a adotar uma política de defesa dos credores,⁹ enquanto a posterior Administração Roosevelt interessou-se muito mais em renovar o comércio e em criar relações mais cordiais com a América Latina através de sua política de “bom vizinho” do que em defender os credores norte-americanos. Além disso, no plano internacional, a tendência foi de suspensão da dívida, ainda que em países industrializados, que se materializou em 1932 com a suspensão do pagamento das reparações alemãs, aceita pelas potências vitoriosas na Primeira Guerra Mundial, e a suspensão por um ano do serviço das dívidas europeias com os Estados Unidos, também resultantes da Guerra, que se tornaria definitiva desde 1934.

Graças à economia de divisas gerada pelos menores pagamentos da dívida externa, a recuperação das importações reais foi muito mais vigorosa do que a de outros indicadores de comércio exterior entre 1932 e 1937: 115% comparados aos 52% do poder de compra das exportações para as sete principais economias latino-americanas e 84% comparados a 32% para o conjunto mais amplo de países. Seu nível manteve-se, além disso, mais elevado do que o das exportações nos dois anos seguintes de nova recessão do comércio.

O impacto dos choques comerciais e da evolução da dívida externa foi diferente em distintos países, segundo indica a Tabela 4.1. O choque inicial via exportações foi particularmente dramático para o Chile, cujas exportações de salitre desapareceram definitivamente e as do cobre experimentaram uma queda: o poder de compra de suas exportações reduziu-se em 84% durante os três primeiros anos da crise. Cuba enfrentou uma situação igualmente dramática, ainda que neste caso o processo tenha sido mais precoce e gradual. Além da superoferta mundial que se manifestou bem cedo, o protecionismo norte-americano revelou-se fatal para Cuba, que enfrentou aumentos das tarifas em 1921 e 1922 depois da deflação mundial de 1920-21 e posteriormente em 1930, até níveis que no pior da crise eram duas vezes maiores do que o valor (FOB) de importação do açúcar em Nova York. O protecionismo frente ao açúcar cubano

⁹ Em 1932, o Secretário de Estado Stimson declarou que nenhum empréstimo tinha o respaldo do governo dos Estados Unidos: “nenhum empréstimo internacional jamais foi feito sob o suposto de ter a aprovação do governo dos Estados Unidos em relação ao valor intrínseco do empréstimo” (citado por Stallings, 1987, p.79; tradução própria).

diminuiria um pouco a partir de 1934, ainda que sob um sistema de quotas que discriminou novamente as Grandes Antilhas. O poder de compra de suas exportações reduziu-se 76% entre 1924 e 1932. Do outro lado do espectro, a Colômbia foi talvez o país que contou com a situação mais favorável, tanto durante os anos mais severos da crise (com a Venezuela), quanto durante a década de 1930 em geral.

Quase todos os países beneficiaram-se da recuperação das exportações entre 1932 e 1937, e a Argentina e o Uruguai tiveram uma melhora sensível em seus termos de troca, graças aos impactos da seca norte-americana sobre os preços de seus produtos de exportação. A recuperação das importações foi também vigorosa em todos os países entre 1932 e 1937, ainda que por razões diferentes: graças à combinação de recuperação das exportações e moratória da dívida na maioria dos países, e à melhora nos termos de troca na Argentina e no Uruguai. Uns poucos países continuaram aumentando as importações entre 1937 e 1939, mas apenas a Colômbia tinha nesse último ano um nível de importações reais superior ao de 1929.

A comparação dos choques sofridos por distintos países é, além disso, interessante em termos da influência que as políticas de distintas economias industrializadas tiveram sobre a região.¹⁰ A dependência argentina da Grã-Bretanha já havia mostrado seus efeitos adversos desde 1914, quando esta economia desacelerou-se, e o fez igualmente nos anos 1930, não apenas em função de suas preferências imperiais e sua atenção à necessidade de corrigir os déficits comerciais bilaterais, mas também pelo maior cuidado do governo britânico em intervir em favor de suas entidades e agentes financeiros.¹¹ O Brasil e, ainda mais, a Colômbia beneficiaram-se, ao contrário, da dependência dos Estados Unidos, por contar com um produto de exportação que não era objeto de interesses protecionistas e de um governo que em geral interveio pouco em favor de suas entidades financeiras. Cuba não contou com nenhum desses benefícios, já que produzia um artigo de exportação objeto de protecionismo agudo nos Estados Unidos (que incluía benefícios especiais para suas quase-colônias, Filipinas e Porto Rico) e pelos grandes interesses financeiros norte-americanos estabelecidos na ilha. Por outro lado, o bilateralismo alemão terminou tendo efeitos benéficos sobre as exportações de vários países latino-americanos. O Brasil, a Colômbia e a Guatemala são três exemplos destacados.

¹⁰ Um caso interessante é o ensaio de Abreu (1988), que compara os impactos das políticas britânicas e norte-americana sobre a Argentina e o Brasil.

¹¹ Sobre este último, ver Eichengreen e Portes (1989).

TABELA 4.1 ÍNDICES DE COMÉRCIO EXTERIOR (1929=100)

	Quantum de exportações						Poder de compra das exportações						Quantum de importações					
	1929	1932	1937	1939	1942	1945	1929	1932	1937	1939	1942	1945	1929	1932	1937	1939	1942	1945
América Latina (7 países)																		
Média ponderada	100,0	74,8	109,3	98,3	79,0	99,7	100,0	53,4	89,1	67,8	56,9	67,3	100,0	38,0	75,9	66,6	43,0	60,3
Média simples	100,0	72,4	115,9	104,1	87,2	118,7	100,0	52,0	79,2	65,1	54,0	69,4	100,0	34,8	74,7	71,4	45,3	75,5
América Latina (19 países)																		
Média simples	100,0	74,6	103,3	96,0	88,9	108,2	100,0	60,0	79,3	72,0	63,3	72,5	100,0	39,3	72,6	71,8	50,3	73,8
Países grandes																		
Brasil	100,0	80,8	128,8	159,6	109,6	142,3	100,0	55,1	74,8	71,2	66,8	91,5	100,0	36,2	78,3	66,7	43,5	68,1
México	100,0	58,5	112,3	47,2	45,3	50,9	100,0	35,1	69,7	50,7	45,3	69,0	100,0	38,9	85,2	64,8	66,7	140,7
Cono Sur																		
Argentina	100,0	87,4	95,3	78,7	58,3	66,9	100,0	65,1	114,7	76,4	60,8	58,5	100,0	46,8	80,8	64,1	35,9	26,3
Chile	100,0	28,8	95,0	80,0	102,5	98,8	100,0	15,6	73,2	51,4	47,0	44,5	100,0	17,0	48,0	56,0	41,0	45,0
Uruguay	100,0	58,4	65,4	80,8	43,9	86,0	100,0	41,5	88,6	97,3	61,1	85,7	100,0	39,9	88,6	76,7	67,4	66,0
Colômbia	100,0	98,0	125,5	127,5	113,7	154,9	100,0	73,0	84,1	79,2	67,6	82,3	100,0	36,9	90,8	103,1	40,0	90,8
Perú	100,0	70,3	129,7	102,7	81,1	91,9	100,0	44,0	80,1	70,4	53,2	60,5	100,0	36,7	90,0	83,3	63,3	86,7
Venezuela	100,0	83,3	125,0	133,3	100,0	225,0	100,0	76,1	57,7	56,5	37,6	79,8	100,0	30,8	50,0	61,5	26,9	71,2
América Central																		
Costa Rica	100,0	78,4	120,4	99,2	92,1	87,4	100,0	67,0	71,9	57,6	51,1	39,7	100,0	38,6	67,1	96,6	53,7	83,2
El Salvador	100,0	84,0	148,0	132,0	120,0	124,0	100,0	42,9	84,7	76,9	108,4	94,9	100,0	41,4	58,6	55,2	51,7	62,1
Guatemala	100,0	97,7	123,2	123,2	126,2	153,3	100,0	61,1	81,7	88,4	80,5	97,1	100,0	35,0	78,3	73,4	44,0	61,1
Honduras	100,0	103,0	50,5	51,5	47,7	58,1	100,0	147,8	74,0	72,1	34,4	56,2	100,0	72,0	75,8	75,8	45,5	75,8
Nicarágua	100,0	75,8	91,5	76,2	53,4	57,2	100,0	59,5	73,7	86,9	107,9	77,9	100,0	42,1	54,2	61,4	47,0	61,4
Outros																		
Bolívia	100,0	47,8	65,2	70,6	94,6	100,0	100,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cuba (1924=100)	134,6	81,5	86,4	86,8	n.d.	n.d.	51,3	23,7	41,2	34,7	n.d.	n.d.	61,2	22,5	42,9	36,5	n.d.	n.d.
Equador	100,0	80,3	112,2	108,7	144,9	126,7	100,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100,0	40,8	73,3	78,1	76,8	94,4

Fonte: Ver Gráfico 4.1

O ativismo macroeconômico e a recuperação

A forte contração do comércio e a ausência de financiamento externo tornaram inevitáveis a adoção de duras medidas de ajuste para equilibrar o balanço de pagamentos. Isso implicou diversas combinações dos instrumentos já mencionados: desvalorização, geralmente com taxas de câmbio múltiplas, aumento de tarifas, controle de câmbio e importações, e moratória no serviço da dívida externa. Esses ajustes aprofundaram as mudanças nos preços relativos produzidas devido à crise, o que gerou um forte incentivo para a produção interna de artigos previamente importados, especialmente manufaturados. A industrialização recebeu assim um impulso adicional, o que beneficiou primordialmente os países (no geral grandes) que já haviam experimentado uma expansão do setor industrial durante a era de desenvolvimento primário-exportador. Vários países, mas especialmente alguns pequenos e médios, também viveram processos de substituição de importações agrícolas e, mais geralmente, grandes reestruturações de seus setores agropecuários induzidas também pelos efeitos da crise internacional sobre as lavouras de exportação.

A natureza do ajuste macroeconômico acarretou efeitos nas estruturas econômicas que teriam consequências de longo prazo. Contudo, mais que uma mudança súbita e radical nos padrões de desenvolvimento da América Latina, a Grande Depressão representou uma transição entre a era de desenvolvimento primário-exportador e a industrialização dirigida pelo Estado. Por um lado, conforme vimos no capítulo anterior, a industrialização e o protecionismo estavam já firmemente arraigados desde a fase histórica anterior. Mas isso não implicava descartar a possibilidade de um novo crescimento exportador. Pelo contrário, a expectativa durante os anos 1930 foi a de que as exportações se recuperariam depois desta estagnação cíclica, como havia acontecido no passado e como ocorreu de fato entre 1932 e 1937, que de alguma maneira constitui o fim definitivo da era do desenvolvimento primário-exportador. Assim, a ideia dominante continuou sendo a de que a industrialização e o desenvolvimento exportador eram complementares.

Evidentemente, na medida em que a industrialização e a substituição de importações agrícolas converteram-se em fontes mais efetivas de crescimento econômico em meio a uma economia internacional que frustrou por muito tempo as expectativas de recuperação do comércio internacional, era natural que recebessem uma atenção crescente por parte das autoridades. Tal fato conduziu no final da década de 1930 à criação de instituições estatais especiais para a promoção de novas atividades manufatureiras, em particular de bancos de desenvolvimento. Entre as principais economias, o Chile, a Colômbia e o México criaram seus principais bancos de desenvolvimento entre 1934 e 1940; segundo vimos no capítulo anterior, a Argentina, o Brasil, a Costa Rica e o Uruguai já contavam com bancos públicos importantes desde o século XIX ou começos do XX. A isso se agregou a ideia, ainda que incipiente na maioria dos países durante esses anos, de nacionalizar certos setores “estratégicos”. A nacionalização da indústria petrolífera do México em 1938 representou, nesse sentido, o marco mais importante.

Ainda que adotadas em meio da emergência, as mudanças na política macroeconômica resultariam definitivas. Portanto, é neste campo, e não no da política de desenvolvimento como tal, que ocorreu a mudança mais permanente. O abandono da ortodoxia monetária, somado ao alívio fiscal proporcionado pela moratória da dívida externa, facilitou a adoção de políticas monetárias e fiscais expansivas, o que favoreceu a recuperação da demanda interna. O fenômeno foi muito mais claro em matéria monetária do que fiscal, devido à ausência de mecanismos de financiamento interno que substituíssem o crédito externo e o uso moderado do financiamento monetário dos déficits públicos; por isso, a forma típica de financiar os déficits na emergência foi por meio de atrasos nos pagamentos aos funcionários públicos e àqueles que tinham contratos com o Estado. A expansão monetária foi acompanhada, adicionalmente, pela intervenção direta no mercado de crédito, que incluiu a criação de vários bancos estatais adicionais, além dos já mencionados bancos de desenvolvimento. A própria desvalorização interrompeu a deflação de preços que caracterizou os primeiros anos da crise na maior parte dos países latino-americanos (assim como do mundo inteiro) e o conseqüente aumento na carga real das dívidas contraídas durante os anos de bonança; a isso se agregaram várias medidas de alívio aos devedores.

A recuperação precoce e em geral bem-sucedida da América Latina durante a Grande Depressão foi impulsionada, assim, por combinações, variáveis segundo o país, de substituição de importações de produtos manufatureiros e agrícolas, e pela recuperação da demanda interna como resultado de políticas macroeconômicas expansivas.

Dentro deste padrão, a já clássica análise de Diaz-Alejandro (1988) sobre o impacto da Grande Depressão nos distintos países resulta esclarecedora. Este autor diferencia entre, de um lado, os países autônomos e reativos, que adotaram medidas ativas de ajuste do comércio exterior e de gestão macroeconômica (em particular, em sua visão, desvalorizando a taxa de câmbio) e, de outro lado, os países dependentes e/ou passivos, que não o fizeram. O autor conclui que os primeiros tiveram em geral um comportamento macroeconômico melhor do que os outros. Assim o indicam, no primeiro caso, o razoável crescimento econômico do Brasil e da Colômbia depois de quedas muito moderadas no início da crise, a capacidade do México de reiniciar o crescimento econômico depois das perturbações econômicas provocadas por sua revolução, o bom comportamento da Costa Rica entre as economias menores, e mesmo a capacidade do Chile de administrar um choque externo draconiano obtendo um crescimento modesto. Cuba representa o caso oposto e, de fato, o de um país que deu prioridade a suas relações comerciais com os Estados Unidos em condições por demais desvantajosas, e não à sua autonomia macroeconômica e sua diversificação produtiva.¹² Seu PIB continuou dependendo, assim, das rendas voláteis das exportações de açúcar.

Outros casos não corroboram, contudo, este contraste: não se aplica à Venezuela, que não desvalorizou sua moeda e que teve com a Colômbia e o Brasil o maior crescimento econômico nos anos trinta.¹³ Tampouco aplica-se à Argentina e ao Uruguai, duas economias com políticas ativas que não tiveram um comportamento positivo (Tabela 4.2.A). O contraste entre a Argentina e o Brasil é particularmente interessante, visto que o segundo país teve um crescimento econômico muito maior a despeito de seu choque externo ter sido mais severo.

¹² Ver, a respeito, Santamaría (2001), cap. VI. Convém recordar que, como reflexo de sua crise precoce, Cuba adotou medidas protecionistas já em 1927, que geraram alguma substituição de importações agrícolas e industriais, cujo efeito foi moderado, contudo, devido aos tratados comerciais com os Estados Unidos dos anos 1930.

¹³ O mesmo é verdade com relação à Guatemala, mas neste caso os dados de crescimento econômico são duvidosamente positivos, especialmente porque estão baseados em uma forte expansão da produção agropecuária para o mercado interno.

TABELA 4.2. ÍNDICES DE PRODUÇÃO, 1929=100

	1929	1932	1937	1939	1942	1945
A. Produto Interno Bruto						
América Latina (7 países)						
Média ponderada	100,0	85,2	117,3	124,3	132,4	153,4
Média simples	100,0	83,0	118,4	127,0	130,7	157,6
Países grandes						
Brasil	100,0	95,1	129,2	136,0	141,5	171,7
México	100,0	82,3	117,3	125,6	147,6	170,7
Cone sul						
Argentina	100,0	86,3	109,9	114,6	123,9	132,4
Chile	100,0	55,9	104,9	108,4	116,6	132,7
Uruguai	100,0	87,3	102,6	110,7	103,5	120,8
Andinos						
Colômbia	100,0	104,0	127,9	144,6	150,5	168,9
Peru	100,0	78,3	114,8	117,3	116,9	133,7
Venezuela	100,0	78,8	124,4	142,6	117,9	193,0
América Central						
Costa Rica	100,0	95,4	134,8	147,0	141,5	145,8
El Salvador	100,0	82,4	113,9	113,6	131,1	129,3
Guatemala	100,0	85,1	151,4	175,1	213,5	140,1
Honduras	100,0	97,5	82,4	89,6	87,3	110,2
Nicarágua	100,0	68,1	68,2	87,6	100,8	110,0
Cuba (1924=100)	88,9	56,4	112,4	92,0	90,1	126,9
EEUU						
EEUU	100,0	73,0	98,7	102,3	156,4	195,0
Europa (12 países)						
Europa (12 países)	100,0	90,5	112,3	122,4	120,8	99,8
B. Produção Industrial						
Países grandes						
Brasil	100,0	97,1	144,8	162,5	181,9	220,9
México	100,0	69,3	135,2	152,3	210,7	260,4
Cone sul						
Argentina	100,0	82,5	122,9	135,2	152,9	167,0
Chile	100,0	85,0	126,0	128,9	186,5	223,4
Uruguai	100,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Andinos						
Colômbia	100,0	106,6	186,1	232,1	266,8	312,8
Peru	100,0	78,3	115,9	126,5	125,2	142,9
Venezuela	100,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
América Central						
Costa Rica	100,0	108,5	167,8	220,3	210,2	179,7
El Salvador	100,0	66,1	94,6	92,9	100,0	116,1
Guatemala	100,0	82,6	141,3	104,3	126,1	137,0
Honduras	100,0	82,6	104,3	113,0	121,7	147,8
Nicarágua	100,0	66,0	82,0	164,0	234,0	258,0

Fontes: A. Ver Anexo. B: OxLAD

De qualquer forma, o crescimento econômico dos anos 1930, ainda que superior ao mundial (e, como veremos no capítulo seguinte, maior do que exibiria a região na crise da dívida dos anos 1980), foi baixo e implicou uma forte desaceleração em relação aos anos vinte: 2,3% ao ano entre 1929 e 1939 frente a 4,9% entre 1921 e 1929. Isso é verdadeiro, além disso, para quase todos os países, mesmo os que tiveram um bom comportamento relativo nos anos 1930. O México e a Costa Rica são as únicas economias que cresceram mais na década de 1930 do que na anterior.¹⁴ Mais importante do que o crescimento econômico agregado foi, no entanto, a diversificação e, em particular, o bom comportamento da produção manufatureira (Tabela 4.2.B) vivido durante esses anos, gerando aquela a que podemos nos referir como a fase “pragmática” da substituição de importações. O auge da indústria têxtil, de alimentos processados para o mercado interno (óleos comestíveis, por exemplo), da produção de cimento, do refino de petróleo e da indústria farmacêutica, entre outras atividades, são o reflexo desta reorientação para o mercado interno, como o foi a substituição de importações agrícolas. A reorientação da política de desenvolvimento da infraestrutura para rodovias em vez de ferrovias, e os importantes planos de expansão viária que muitos países puseram em marcha como parte dos programas de recuperação, contribuem também para a integração do mercado interno, como notado por diversos estudos nacionais.

Como um todo, a contribuição direta da substituição de importações foi a maior em termos relativos da história (0,8 pontos percentuais de um total de crescimento de 2,1%) e em alguns casos ainda mais elevada (Tabela 4.3.). No Chile e no Uruguai, a totalidade do modesto crescimento esteve associada a esse fator, e na Venezuela superou amplamente o impacto sobre o crescimento da continuada expansão petrolífera. O impacto foi, sem dúvida, ainda maior, pois ajudou a aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos e permitiu assim a expansão, ainda que modesta, da demanda interna. Quanto às exportações, elas tiveram um impacto ligeiramente negativo para o conjunto do período, com algumas exceções (Brasil e Venezuela), ainda que sem dúvida tenham tido uma contribuição importante durante a recuperação de 1932 a 1937.

¹⁴ Também a Guatemala, mas ver, a propósito, a nota anterior.

TABELA 4.3. FONTES DE CRESCIMENTO ECONÔMICO, 1929-1945

	1929-1939				1939-1945			
	D	Exp	SI	Tot	D	Exp	SI	Tot
Brasil	1,8	0,4	0,9	3,1	3,8	-0,2	0,3	4,0
México	3,0	-1,4	0,8	2,3	6,0	0,1	-0,9	5,2
Países grandes	2,4	-0,5	0,8	2,7	4,9	-0,0	-0,3	4,6
Argentina	1,0	-0,2	0,6	1,4	1,8	-0,2	0,8	2,4
Chile	-0,1	-0,3	1,3	0,8	1,9	0,5	1,0	3,4
Uruguai	0,7	-0,3	0,7	1,0	0,8	0,1	0,6	1,5
Cone sul	0,5	-0,3	0,8	1,1	1,5	0,1	0,8	2,4
Colômbia	2,9	0,3	0,6	3,8	1,6	0,4	0,6	2,6
Peru	1,2	0,0	0,4	1,6	2,4	-0,2	0,1	2,2
Venezuela	0,7	0,9	2,0	3,6	0,9	3,9	0,4	5,2
Andinos	1,6	0,4	1,0	3,0	1,6	1,4	0,4	3,3
Costa Rica	2,9	-0,0	1,0	3,9	-0,2	-0,3	0,4	-0,1
El Salvador	0,2	0,3	0,7	1,3	2,3	-0,1	0,0	2,2
Guatemala	3,9	0,2	1,7	5,8	-3,9	0,3	-0,1	-3,6
Honduras	0,3	-1,7	0,3	-1,1	2,6	0,4	0,5	3,5
Nicarágua	-1,2	-0,5	0,5	-1,3	4,2	-0,8	0,5	3,9
América Central	1,2	-0,3	0,8	1,7	1,0	-0,1	0,3	1,2
Equador	...	...	...	...	3,2	0,9	0,1	4,2
América Latina	1,6	-0,3	0,8	2,1	2,9	0,2	0,3	3,4

D=Demanda Interna, Exp=Exportações, SI=Substituição de importações, Tot=Total

Médias simples de cada grupo ao final de cada agrupamento

Fontes: Estimados pelos autores segundo séries do PIB do Anexo e séries de comércio exterior segundo Gráfico 4.1., todas ajustadas a preços de 2000.

Desta maneira, a morte do Padrão-Ouro deu origem às políticas macroeconômicas anticíclicas, mas a natureza dessas políticas teria um sentido muito diferente no centro e na periferia da economia mundial. No centro, estas assumiram diretamente a forma de uma administração ativa da demanda agregada. Tal política havia surgido em vários países industrializados com tentativas pragmáticas de fazer frente à crise através do gasto público e de políticas monetárias expansivas, facilitadas pelo abandono das “regras do jogo” do Padrão-Ouro. O princípio de que a

política econômica deveria buscar uma administração ativa da demanda agregada consolidou-se, além disso, na própria teoria econômica a partir da publicação em 1936 da “Teoria Geral” de John Maynard Keynes. O ativismo macroeconômico que a sucedeu, cujo objetivo central foi a tentativa de moderar os ciclos econômicos, converter-se-ia também nas décadas seguintes no elemento principal da administração macroeconômica dos países industrializados.

Na periferia, o ativismo macroeconômico teria outros determinantes. A razão básica para isso é a fonte das flutuações cíclicas: enquanto nos países industrializados as variações da demanda agregada são a fonte básica dos ciclos, nos países em desenvolvimento, entre eles os latino-americanos, a principal fonte eram e continuaram sendo os choques externos transmitidos dos países industrializados para a periferia através do comércio e do financiamento internacional, ou seja, do balanço de pagamentos. Por isso, o manejo anticíclico centrou-se em intervenções diretas no balanço de pagamentos. Isso refletia, ademais, o fato de que uma administração expansiva da demanda durante a etapa descendente do ciclo não é viável enquanto não se superam as restrições associadas à disponibilidade de divisas, já que o aumento da demanda tende a agravar a crise de balanço de pagamentos, uma lição que aprenderiam e reaprenderiam os países latino-americanos durante muitas décadas. Assim, pois, a administração da demanda para amortecer os efeitos recessivos que provinham do exterior apenas era possível na medida em que fossem adotados outros mecanismos para garantir o ajuste do balanço de pagamentos, incluindo, na década de 1930, uma peculiar medida de “ajuste”: a moratória da dívida.

Tal situação contextualizou o debate macroeconômico durante meio século. As autoridades latino-americanas centrariam sua atenção na racionalização das entradas de divisas durante as crises e, crescentemente, na geração de novas rendas com exportações, a fim de evitar a gestão pró-cíclica da demanda agregada que seria requerida de outro modo para reduzir a pressão sobre o balanço de pagamentos durante as crises. Pelo contrário, o Fundo Monetário Internacional, criado em 1944, pressionaria em favor da administração pró-cíclica da demanda (ou seja, em favor de medidas restritivas durante as crises), seguindo princípios que não eram muito diferentes das “regras do jogo” do Padrão-Ouro, ainda que agora ligeiramente moderados pela possibilidade de reajustar as taxas de câmbio e de canalizar financiamento multilateral disponível durante as crises.

Em síntese, enquanto o eixo do pensamento keynesiano foi a estabilização da demanda agregada mediante uma política fiscal e monetária ativa, a administração dos choques de oferta agregada de origem externa via administração do balanço de pagamentos jogou um papel anticíclico muito mais importante em economias em desenvolvimento, incluídas aí as latino-americanas, cujas fontes de perturbação macroeconômica eram predominantemente de origem externa.

O impacto da Segunda Guerra Mundial

A Segunda Guerra Mundial deu outro grande impulso ao intervencionismo no comércio exterior e à industrialização. A interrupção do abastecimento de alguns produtos nos mercados internacionais, como resultado do racionamento e escassez típicos da guerra, ocasionou uma nova queda no quantum de importações (Gráfico 4.1.) e serviu como justificativa para a promoção de um novo conjunto de atividades manufatureiras nos países onde o processo de industrialização havia se enraizado.

Por sua vez, a busca por garantir o apoio latino-americano aos países aliados durante a Segunda Guerra Mundial levou os Estados Unidos não apenas a celebrar acordos com muitos países latino-americanos para fortalecer os estoques de matérias-primas estratégicas (tal como os japoneses fizeram também no início do conflito), mas também a promover o Acordo Interamericano do Café e financiar, por meio de seu Banco de Exportações e Importações, várias iniciativas de governos latino-americanos, muitas delas em setores de substituição de importações. Desta maneira, e de um modo algo paradoxal, os Estados Unidos ajudaram a criar o Estado intervencionista latino-americano (Thorp, 1998b). A agenda norte-americana também incluiu a criação de um Banco Interamericano de Desenvolvimento, uma ideia que alguns países latino-americanos já haviam lançado previamente. Ainda que esta ideia não tenha prosperado, foi uma das fontes mais importantes para as propostas que Harry Dexter White, o negociador norte-americano, levou a Bretton Woods, e que inspiraram a criação do Banco Mundial (Helleiner, 2009). Depois da Revolução Cubana, a ideia do Banco Interamericano finalmente frutificaria, novamente com claras motivações políticas.

O impacto da guerra sobre as exportações foi diferenciado. A dificuldade para transportar produtos para a Europa e mesmo para os Estados Unidos durante a campanha submarina alemã no Caribe durante 1942 e o primeiro semestre de 1943 afetou adversamente as exportações de muitos países. Mas a escassez gerada pela guerra terminou sendo uma benção para uma região cujas capacidades produtivas permaneceram intactas em meio à destruição causada pelo conflito bélico, e deu lugar a uma expansão significativa das exportações nos últimos anos da guerra. O México beneficiou-se da proximidade dos Estados Unidos com um auge curto de exportações de produtos manufaturados, especialmente têxteis, que não se sustentou depois da guerra (Cárdenas, 2003). A Venezuela e, agora, Cuba, beneficiaram-se por possuírem produtos estratégicos (petróleo) ou escassos (açúcar). Em geral, ainda que os preços de produtos básicos começassem a melhorar depois do choque adverso inicial ocasionado pela guerra, os controles de preços impostos pelos adversários, assim como o próprio encarecimento das importações em parte devido aos elevados custos de transporte, impediram que os termos de troca dos países latino-americanos melhorassem, como se verifica na evolução quase paralela do quantum e do poder de compra das exportações no Gráfico 4.1. Os termos de troca melhorariam significativamente apenas no final do conflito bélico.

Contudo, as divisas das exportações não puderam ser gastas em importações, devido novamente às restrições da guerra, levando a uma acumulação de reservas internacionais que, em alguns países, sobretudo do Sul, consistiam em libras esterlinas não conversíveis. Esta acumulação e o ambiente geral de aumento de preços e de escassez de manufaturas em nível internacional fomentaram um processo inflacionário, mas houve também alguns efeitos novos. Um deles foi a “esterilização” monetária das reservas internacionais, por meio da emissão de títulos dos bancos centrais para frear a expansão monetária gerada pela acumulação de reservas internacionais. Este foi um passo adicional no desenvolvimento de um banco central ativo, uma prática que se estabeleceria depois da Segunda Guerra Mundial.

O resultado da combinação de um crescimento modesto das exportações, da continuação da substituição de importações e, sobretudo, do ambiente macroeconômico mais expansivo desses anos (em que uma de suas dimensões foi a expansão monetária já apontada), foi uma moderada aceleração do crescimento em relação à média dos anos 1930 (Tabela 4.3.). Algumas das economias dinâmicas de então experimentaram, contudo, uma desaceleração.

Outro efeito interessante da acumulação de reservas foi a disponibilidade de fundos em divisas para, por um lado, financiar um grande auge de investimento no imediato pós-guerra, por outro lado, permitir a compra de investimentos estrangeiros em infraestrutura e nos serviços públicos. A nacionalização das estradas de ferro britânicas pelo General Perón na Argentina, usando as libras esterlinas não conversíveis acumuladas durante a Segunda Guerra, foi o caso mais notável.

Além disso, a acumulação desses ativos internacionais, mais a moratória da dívida, permitiu que a América Latina começasse o pós-guerra com coeficientes de endividamento público muito reduzidos. A moratória resultou ser um bom negócio para a América Latina. As comparações internacionais indicam que a região pagou *ex-post* uma taxa de juros efetiva de pouco mais de 3% sobre as dívidas assumidas nos anos 1920, entre quatro e cinco pontos percentuais menores do que os termos pelos quais foram contratadas, o que constitui o melhor resultado, como região, entre os países com acesso ao mercado de capitais (Eichengreen e Portes, 1989: Tabela 2.1.).

As renegociações com os credores norte-americanos reiniciaram-se de fato no início da Segunda Guerra Mundial, promovidas por razões políticas pelos Estados Unidos e com o atrativo do acesso aos créditos do Banco de Exportações e Importações (e, depois da guerra, do Banco Mundial). O melhor acordo foi o mexicano de 1941, que obteve uma redução de 90% do valor de sua dívida e dos investimentos norte-americanos em ferrovias (Marichal, 1989: cap. 8). Tratava-se, contudo, do acordo de uma das principais moratórias da história mundial. Nos outros casos não houve redução do principal, mas sim reduções de juros, além de não terem sido capitalizados os juros não pagos. Jorgensen e Sachs (1989) calcularam que o valor presente da dívida externa da Colômbia, descontado à taxa de juros dos bônus da dívida norte-americanos (o que subestima significativamente o benefício para um país devedor, cujas obrigações haviam sido contratadas a taxas mais elevadas), teve um corte de 15%, enquanto que os países que negociaram mais tarde (o Chile em 1948, o Peru em 1953 e a Bolívia em 1958) tiveram reduções entre 44 e 48%. A Argentina pagou, por outro lado, 25% a mais que o Tesouro norte-americano e não teve benefícios em termos de acesso ao mercado de capitais, nem durante a década de 1930, nem depois da guerra, porque, além do mais, tal mercado havia deixado de existir.

Fatos, ideias e instituições que moldaram a industrialização dirigida pelo Estado

Os acontecimentos da década de 1930 e a Segunda Guerra Mundial foram, assim, a semente de uma nova época, mas o período de gestação foi longo e careceu de uma direção clara por algum tempo. O amadurecimento deste processo esteve estreitamente relacionado à posição privilegiada que ocupou a América Latina em princípios do período do pós-guerra. A América Latina era, de fato, uma região que havia evitado a guerra e experimentado, com os Estados Unidos (nesse caso com a óbvia exceção dos anos da Grande Depressão), a expansão mais rápida em nível mundial no período de Entreguerras, aumentando sua participação na produção mundial em mais de três pontos percentuais, de 4,5% em 1913 para 7,8% em 1950 (ver a Tabela 1.1. do Capítulo 1). Não é surpreendente, então, que a região haja optado pelo aprofundamento de seu padrão de transformação.

Esta opção representou uma diferença notável com relação a outras regiões do mundo em desenvolvimento. Em particular, enquanto nas nações independentes que surgiram do processo de descolonização na Ásia e na África a industrialização foi vista como uma ruptura com a ordem colonial que a precedeu, na América Latina foi na verdade a continuação de uma estratégia que se havia imposto pela prática e que era vista, com muita razão, como bem-sucedida. Isso trouxe dois paradoxos, que têm sido pouco ressaltados nos debates sobre o desenvolvimento latino-americano.

O primeiro paradoxo foi que houve a escolha em favor de um Estado *menos intervencionista* do que em outras regiões do mundo em desenvolvimento. Esta afirmação poderia parecer peculiar à luz da visão que se difundiu mais tarde de que a excessiva presença do Estado era um dos problemas essenciais da região. Contudo, no período que sucedeu à Segunda Guerra Mundial, com raras e relativas exceções (Estados Unidos, em particular), as alternativas não se situavam entre a intervenção estatal e o retorno a um passado liberal, mas na verdade entre a planificação central e a criação de economias mistas com formas mais moderadas de intervenção estatal. A América Latina, acompanhando a Europa Ocidental, optou por este último caminho, ou seja, por *menos* e não por *mais* intervenção estatal. Apenas Cuba optaria, e muito depois, por um modelo de planificação central, ao qual se uniriam os experimentos falidos da Unidade Popular no Chile, em começos dos anos 1970, e da Revolução Sandinista na Nicarágua a partir de 1978, ambos com mais matizes de economia mista do que o modelo cubano.

O segundo paradoxo é que o processo foi estimulado, especialmente em suas primeiras etapas, mais por forças objetivas do que por um forte impulso industrializador das elites. Uma dessas realidades, às quais faremos alusão mais à frente, é que até meados dos anos 1960 a reconstrução do comércio internacional não ofereceu grandes oportunidades aos países em desenvolvimento. Mais ainda, a industrialização veio a posicionar-se no panorama latino-americano em um momento em que os interesses primário-exportadores continuavam sendo influentes. Não existia, ademais, uma distinção nítida naqueles casos em que, seguindo um padrão que remonta à origem da industrialização em muitos países, alguns empresários investiam em um e outro setor. Mais ainda, a exportação de produtos primários continuou tendo um papel relevante ao longo de toda esta fase de desenvolvimento, entre outras razões porque a industrialização seguiu dependendo em grande medida das divisas geradas pelas exportações de produtos primários. Por isso, na 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 debilidade dos interesses industriais em relação aos primário-exportadores.

O termo “industrialização por substituição de importações” foi empregado amplamente para descrever o período que abarca desde o final da Segunda Guerra Mundial até os anos setenta do século XX. Contudo, como observamos no início deste capítulo, este não é um rótulo muito útil porque as novas políticas iam muito além da substituição de importações e envolviam um crescente papel do Estado em muitas outras esferas do desenvolvimento econômico e social. Em segundo lugar, como vimos no capítulo anterior, o protecionismo e a industrialização tinham já uma longa história na América Latina. Em terceiro lugar, as exportações continuaram desempenhando um papel fundamental, não apenas como fonte de divisas em todos os países e de financiamento governamental nos de vocação extrativa mineral, mas também para o crescimento econômico de várias das economias da região, como veremos mais à frente. Do mesmo modo, quase todos os países médios e grandes introduziram mecanismos de promoção de exportações desde meados dos

anos 1960 como um componente essencial da estratégia de desenvolvimento, coincidindo com as maiores oportunidades que a economia internacional começava a oferecer. Como resultado, surgiu um “modelo misto” que, como veremos, combinava a substituição de importações com a promoção de exportações e a integração regional. O modelo era também “misto” no sentido de que promovia ativamente a modernização agrícola com instrumentos similares aos empregados para estimular a industrialização e, até mesmo, com um aparato de intervenção muito mais elaborado.

Além do mais, não houve frequentemente uma substituição de importações líquida durante o processo, nem foi ela sempre uma fonte importante e consistente de crescimento econômico. A demanda interna, ao contrário, desempenhou um papel mais consistente. Isso é o que indica a Tabela 4.4., onde se observa que a substituição de importações apenas foi importante durante o novo período de crise do balanço de pagamentos (o de “estrangulamento externo”, para utilizar a terminologia cepalina) que abarca desde o fim do auge de preços de produtos básicos do pós-guerra, que alcançou seu ponto mais alto durante a Guerra da Coreia, até meados dos anos 1960 (o período 1957 a 1967 na Tabela, ainda que a fase tenha se iniciado ou terminado um pouco antes em alguns países). Este foi, com efeito, o período em que se consolidou, em várias das economias maiores, a segunda fase de substituição de importações, orientada para a produção de bens intermediários e de consumo durável e, em muito menor medida, de bens de capital.¹⁵ Posteriormente, a substituição de importações teria certa importância em algumas indústrias em países individuais: na automobilística, que chegou tarde aos países andinos, ou ramos de bens de capital nos anos 1970 no Brasil.

¹⁵ Ver, por exemplo, os cálculos da contribuição da substituição de importações ao aprofundamento da industrialização de Brasil, Colômbia e México em Abreu, Bevilaqua e Pinho (2003), Ocampo e Tovar (2003) e Cárdenas (2003). O período relevante corresponde em geral ao indicado no texto, com algumas diferenças nacionais.

TABELA 4.4. FONTES DE

	1945-1957				1957-1967			
	D	Exp	SI	Tot	D	Exp	SI	Tot
Brasil	6,6	0,0	-0,0	6,6	4,9	0,1	0,4	5,4
México	5,3	0,4	0,5	6,2	5,8	0,2	0,5	6,5
Países grandes	6,0	0,2	0,2	6,4	5,4	0,2	0,4	6,0
Argentina	4,1	-0,0	-0,2	4,0	3,0	0,1	0,1	3,2
Chile	3,8	-0,1	-0,2	3,4	3,8	0,4	-0,0	4,3
Uruguai	4,4	-0,4	0,2	4,2	-0,6	0,3	0,3	0,0
Cono sul	4,1	-0,2	-0,1	3,9	2,1	0,3	0,1	2,5
Colômbia	4,6	0,2	0,1	4,9	4,1	0,3	0,3	4,7
Peru	5,5	0,6	-0,5	5,6	5,0	0,8	0,0	5,8
Venezuela	7,1	5,1	-1,9	10,3	2,4	1,1	2,1	5,6
Andinos	5,7	1,9	-0,8	6,9	3,8	0,7	0,8	5,3
Costa Rica	7,1	0,6	-0,2	7,4	5,5	0,9	-0,1	6,3
El Salvador	6,8	0,5	-0,8	6,5	4,6	0,9	0,1	5,6
Guatemala	6,7	0,1	-1,3	5,5	3,6	0,6	0,6	4,8
Honduras	4,1	0,5	-1,2	3,4	3,7	1,7	-0,6	4,8
Nicarágua	5,7	2,3	-1,3	6,8	4,8	2,0	-0,5	6,3
América Central	6,1	0,8	-1,0	5,9	4,4	1,2	-0,1	5,6
Bolívia	1,5	-0,6	-0,3	0,6	3,9	0,3	0,0	4,3
Equador	5,7	1,8	-0,5	7,0	3,1	1,7	-0,3	4,5
Panamá	2,6	0,8	-0,4	3,1	5,7	1,6	-0,3	7,0
Paraguai	...	...	...	...	3,5	0,5	-0,0	3,9
Rep. Dominicana	...	...	...	...	4,1	-0,2	-0,3	3,6
Outros	3,3	0,7	-0,4	3,6	4,1	0,8	-0,2	4,7
América Latina	5,2	0,5	-0,2	5,5	4,2	0,3	0,4	5,0

D=Demanda Interna, Exp=Exportações, SI=Substituição de importações, Tot=Total

Médias simples de cada grupo ao final de cada agrupamento

Fonte: Desde 1950, séries históricas da CEPAL em dólares de 2000; para 1945-1950, as mesmas fontes da Tabela 4.3.

RESCIMENTO ECONÔMICO, 1945-1980

1967-1974

D	Exp	SI	Tot
10,2	0,4	-0,8	9,8
6,8	0,3	-0,2	6,9
8,5	0,4	-0,5	8,4

4,7	0,0	-0,0	4,7
2,1	0,3	-0,7	1,7
2,5	0,1	-0,5	2,0
3,1	0,1	-0,4	2,8

6,1	0,4	-0,2	6,3
5,0	-0,1	-0,3	4,5
5,6	-0,0	-0,5	5,1
5,5	0,1	-0,3	5,3

6,0	1,6	-0,5	7,1
3,8	0,4	0,0	4,3
5,2	1,2	0,1	6,5
3,0	0,5	-0,1	3,4
3,9	1,3	-0,2	4,9
4,4	1,0	-0,2	5,2

5,0	0,5	0,2	5,7
7,0	3,9	-1,9	9,1
4,6	1,9	-0,2	6,3
5,4	0,5	0,0	5,9
8,0	1,5	-0,7	8,8
6,0	1,7	-0,5	7,2

6,7	0,3	-0,4	6,7
-----	-----	------	-----

1974-1980

D	Exp	SI	Tot
6,1	0,4	0,5	7,0
6,4	0,6	-0,5	6,5
6,2	0,5	0,0	6,8

2,0	0,3	-0,5	1,8
2,6	1,7	-0,5	3,8
4,8	0,9	-1,0	4,7
3,1	1,0	-0,6	3,4

4,7	0,5	-0,3	4,8
1,5	0,6	0,6	2,7
5,8	-1,1	-0,9	3,8
4,0	-0,0	-0,2	3,8

4,5	0,1	0,0	4,7
0,1	0,6	-0,2	0,5
5,1	0,4	-0,4	5,1
4,7	1,4	0,2	6,3
-2,5	-1,3	0,3	-3,5
2,4	0,2	-0,0	2,6

3,0	-0,1	0,1	2,9
6,2	0,6	-0,5	6,3
2,6	5,9	-3,0	5,5
9,4	1,0	-0,6	9,9
4,7	0,0	0,5	5,2
5,2	1,5	-0,7	6,0

5,0	0,4	-0,2	5,2
-----	-----	------	-----

Deve-se notar, contudo, que a metodologia utilizada para elaborar a Tabela 4.4. tende a subestimar a importância da gestão do balanço de pagamentos (e, daí, das políticas de importação e de exportação) no crescimento, já que invariavelmente os períodos em que as pressões de balanço de pagamentos foram menores também foram os de maior crescimento da demanda interna (1945-57 e 1967-74). Portanto, as políticas relativas ao balanço de pagamentos jogaram um papel importante durante os outros dois períodos, permitindo um maior crescimento da demanda interna em 1957-67, em um contexto de restrições de balanço de pagamentos, e quiçá o oposto em 1974-80.

Esta ponderação entre as restrições de divisas e o crescimento econômico é consistente com uma observação mais ampla sobre o conjunto do período de industrialização dirigida pelo Estado e que se deriva do discutido no Capítulo 1 ao analisarmos a Tabela 1.8. Observou-se ali que a relação entre o crescimento efetivo dos países e o que se pode explicar com base no dinamismo dos parceiros comerciais e nas elasticidades de comércio exterior foi maior no período de industrialização do que nas duas fases de desenvolvimento liderado pelas exportações. A fase de industrialização foi, em outras palavras, capaz de dinamizar mais a demanda interna dentro das restrições impostas pelo balanço de pagamentos.

Pelos motivos assinalados, o conceito de “industrialização dirigida pelo Estado” é mais apropriado para caracterizar a nova estratégia de desenvolvimento. De fato, o Estado assumiu um amplo conjunto de responsabilidades. Na esfera econômica, além da continuada intervenção no balanço de pagamentos para administrar o impacto dos ciclos externos produzidos durante os anos da Grande Depressão, estas responsabilidades incluíam um papel fortalecido (mesmo monopólico) no desenvolvimento da infraestrutura, na criação de bancos de desenvolvimento e de vários bancos comerciais, no desenho de mecanismos para obrigar as instituições financeiras privadas a canalizarem fundos para setores prioritários (crédito dirigido), no apoio à empresa privada nacional (mediante proteção e contratos governamentais) e na forte intervenção nos mercados agrícolas de produtos agropecuários. No âmbito social, a ação do Estado incluía um papel maior na provisão de educação, saúde, habitação e, em menor medida, seguridade social.

O processo incluiu também grandes transformações sociais e políticas. A explosão demográfica das décadas de 1950 e 1960 foi acompanhada por um rápido processo de urbanização (ver mais adiante). As estruturas do poder se redefiniram, portanto, no contexto de sociedades mais urbanas e de novas relações entre o Estado e a crescentemente poderosa elite empresarial. As tendências adversas, antigas e novas, da distribuição da riqueza e da renda refletiram-se tanto na explosão de antigas tensões rurais quanto no desenvolvimento de novos conflitos urbanos.

No final da década de 1940 e início da de 1950, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL),¹⁶ sob a liderança de Raúl Prebisch, elaborou uma teoria da “industrialização dirigida pelo Estado”. Esta teoria teve grande repercussão em todo o mundo em desenvolvimento, bem como nos debates teóricos e em políticas internacionais, sobretudo através de sua influência (e a de Prebisch, em particular) na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) de 1964 e nas negociações sobre uma “Nova Ordem Econômica

¹⁶ Mais tarde, de América Latina e o Caribe. Diferentemente das siglas em inglês e francês, a sigla deste organismo em espanhol e português não foi modificada quando o Caribe uniu-se à organização.

Internacional” que a sucederam. Contudo, muitos padrões, práticas e mesmo ideias precederam a criação da CEPAL. Como observado com particular clareza por Love (1994:395): “A industrialização da América Latina foi um fato antes de ser uma política, e uma política antes de ser uma teoria”. Em qualquer caso, a CEPAL elaborou uma defesa teórica da nova estratégia, junto com um sentido de identidade regional.¹⁷

As ideias da CEPAL foram tão difundidas quanto criticadas, às vezes mais como crítica a uma caricatura de suas concepções, como também aconteceria mais tarde com as reformas de mercado. Tais ideias pertenceram, ademais, a uma família de novas teorias sobre o desenvolvimento econômico que surgiram desde os anos 1940 e que criaram, de fato, uma subdisciplina na Economia que não havia existido até então: a economia do desenvolvimento. Nesse sentido, as opiniões da CEPAL a respeito da industrialização e da intervenção estatal coincidiam em grande medida com a sabedoria contemporânea, que identificava o desenvolvimento com a industrialização. Deve-se ressaltar, além do mais, que o Banco Mundial apoiou o intervencionismo estatal pelo menos até os anos setenta, investiu em muitos projetos de substituição de importações e até fins da década de setenta continuou defendendo a ideia de que a industrialização era essencial para o desenvolvimento econômico (Webb, 2003). A influência do primeiro economista-chefe do Banco Mundial nos anos 1970, outro grande economista do desenvolvimento, Hollis Chenery, foi decisiva nesse sentido (ver, por exemplo, Chenery, 1979) e refletiu-se, entre outras coisas, nos primeiros “Informes sobre o desenvolvimento mundial” elaborados pelo Banco no final da década citada.¹⁸ Mais ainda, segundo vimos, durante a Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos apoiaram a industrialização da América Latina, e os interesses privados norte-americanos e de outros investidores estrangeiros também ajustaram-se à nova estratégia, dado que viram as oportunidades que representava para investimentos em mercados protegidos e para a venda de bens de capital à América Latina.

Os elementos comuns em todas estas concepções sobre o desenvolvimento eram que a industrialização consistia no mecanismo principal de transferência do progresso técnico e que a estrutura produtiva caracterizava-se, ao longo do processo de crescimento, por um aumento na participação da indústria e dos serviços modernos e pela redução da participação dos produtos básicos, especialmente agrícolas. O elemento mais especificamente cepalino foi a ênfase dada à redefinição dos padrões de inserção na economia mundial. Nesta visão, substanciada no “manifesto latino-americano”, como Hirschman denominou o informe da CEPAL de 1949 (Prebisch, 1973), a solução não era isolar-se da economia internacional, mas sim *redefinir a divisão internacional do trabalho* para que os países latino-americanos pudessem beneficiar-se da mudança tecnológica que era entendida, com muita razão, como intimamente ligada à industrialização. Nesta visão, o desenvolvimento implicava deixar de ser meramente um produtor de produtos

¹⁷ Em seu livro semiautobiográfico, Furtado (1989) apresenta uma fascinante história do início da CEPAL. Para uma avaliação das contribuições da CEPAL, ver os ensaios de Fishlow (1985), Love (1994), Bielschowsky (1998 e 2009), Rosenthal (2004) e Rodríguez (1980 y 2006).

¹⁸ A ausência da posição de economista-chefe dentro da estrutura do Banco, assim como dos “Informes sobre o desenvolvimento mundial” antes dos períodos que mencionamos, reflete a orientação do Banco Mundial para projetos, o que implicou que a organização esteve realmente ausente dos grandes debates sobre o desenvolvimento até então (com exceção talvez de seus primeiros anos).

básicos e transformar-se em produtor de manufaturas – ou seja, uma visão muito distante de um desenvolvimento autárquico (ou seja, de isolamento da economia internacional) difundida pelas caricaturas do pensamento cepalino. Isso implicava um esforço explícito da política econômica para transformar as estruturas produtivas e sociais, um processo que Sunkel (1991) denominou desenvolvimento a partir de dentro, em lugar de *para* dentro. Um dos elementos foi a visão de Prebisch, que a CEPAL adotou como sua própria doutrina, de que os termos de troca dos produtos básicos tendiam a deteriorar-se inevitavelmente ao longo do tempo, uma visão que a literatura posterior não corroborou e, especialmente, não confirmou para o período de industrialização durante a qual a CEPAL teve sua maior influência.¹⁹

Mais ainda, as políticas de industrialização variaram ao longo do tempo, em parte para corrigir seus próprios excessos e em parte para responder às novas oportunidades que a economia mundial começou a oferecer desde os anos 1960. Como ressaltado por diversas histórias do pensamento cepalino (Bielchowsky, 1988; Rosenthal, 2004) e confirmado pela revisão do primeiro meio século do “*Estudio Económico*” anual da instituição (CEPAL, 1998), desde os anos 1960 a CEPAL tornou-se persistentemente crítica dos excessos da substituição de importações e defensora de um modelo “misto”, que combinava substituição de importações com a diversificação da base exportadora e a integração regional. Esta última foi pensada como mecanismo tanto para racionalizar a substituição de importações como para servir de plataformas de transição dos novos setores de exportação para os mercados mundiais. A CEPAL jogou, assim, um papel central na criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC, mais tarde Associação Latino-americana de Integração, ALADI) em 1960, do Mercado Comum Centro-americano no mesmo ano e do Grupo Andino em 1969. A CEPAL pressionou também em favor de reformas no âmbito social, muitas das quais foram apoiadas mais tarde pelos Estados Unidos sob a Aliança para o Progresso lançada pelo Presidente Kennedy no começo da década de 1960.

A estratégia respondia também às circunstâncias próprias dos primeiros anos do pós-guerra. A marginalização da América Latina nas prioridades dos Estados Unidos no imediato pós-guerra (Thorp, 1998b) viu-se agravada pelo fato de que, a despeito das tendências favoráveis a curto prazo, a continuidade da dependência em relação às exportações de produtos básicos não parecia ser uma boa opção, em vista das tendências do passado. Frente a uma demanda reprimida, as reservas de divisas acumuladas durante a Segunda Guerra Mundial evaporaram-se rapidamente e levaram a uma crise do balanço de pagamentos em vários países latino-americanos ainda durante a fase de ascensão dos preços de produtos básicos após a Segunda Guerra Mundial, originando uma sensação de que a restrição do balanço de pagamentos (a chamada “escassez de dólares”) era tanto uma realidade latino-americana como europeia. Em princípios do pós-guerra a inconversibilidade europeia tornou-se uma restrição adicional para aqueles países cujo mercado principal era a Europa. Desde meados da década dos cinquenta, uma vez passado o auge que alcançou seu ponto mais alto durante a Guerra da Coreia, a baixa cíclica dos preços das matérias-primas gerou uma nova onda de crises de balanço de pagamentos. A escassez de financiamento externo foi um elemento adicional, que dependeu mais da ajuda bilateral norte-americana (muito escassa antes

¹⁹ Como vimos no Capítulo 1, os trabalhos de Ocampo e Parra (2003 e 2010) mostram que houve uma deterioração substancial dos termos de troca dos produtos básicos ao longo do século XX, mas que foi associada a dois grandes choques negativos, um nos anos 1920 e outro nos anos 1980. No meio tempo, que corresponde à fase de industrialização dirigida pelo Estado, não houve uma tendência deste tipo.

da Aliança para o Progresso, e mesmo depois), de seu Banco de Exportações e Importações e dos limitados aportes de crédito do Banco Mundial.

Por outro lado, os altos níveis de proteção eram a regra nos países industrializados, e era claramente necessário que o comércio internacional passasse por um longo período de crescimento contínuo para convencer os países e autoridades, que haviam vivido o colapso recente, que eles deviam ver o comércio internacional como uma opção confiável. Embora em 1947 tenha sido assinado o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), com a participação de vários países latino-americanos,²⁰ a ideia de uma instituição mais forte para regular o comércio mundial ficou congelada durante várias décadas devido ao fato de o Congresso dos Estados Unidos não ter ratificado a Carta da Havana, que propôs a criação da Organização Internacional do Comércio, do qual o GATT fazia parte. Além disso, logo ficou claro que os setores nos quais os países em desenvolvimento tinham maior potencial de exportação (agricultura e têxteis) seriam exceções à liberalização comercial dentro do GATT, como se tornou evidente quando os Estados Unidos, apoiados pela Europa Ocidental, retiraram o comércio de produtos agrícolas do acordo em meados dos anos cinquenta e iniciaram a sequência de restrições ao comércio de produtos têxteis, que se transformaria, com o tempo, no Acordo Multifibras. Tudo isso fomentou o “pessimismo das exportações” que caracterizou, em muitos círculos, os anos do pós-guerra e o sentimento de que os esforços de substituição de importações e a estreita administração estatal das escassas divisas eram essenciais para superar as persistentes restrições do balanço de pagamentos.²¹

A reconstrução do comércio internacional nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial deu-se em torno de dois tipos de acordos: o GATT, que ao lado da criação da Comissão Econômica Europeia, serviu de marco para o crescimento do comércio entre países europeus e com Estados Unidos, e o Conselho de Assistência Mútua Econômica entre os países comunistas da Europa Central e Oriental e a União Soviética. Com o tempo, contudo, e ainda que concentrado no comércio intraindustrial entre países desenvolvidos e como elemento central da “idade de ouro” do crescimento econômico nos centros industriais, o primeiro desses processos estendeu-se para a periferia e abriu oportunidades para as exportações de manufaturas dos países em desenvolvimento. Também foram concebidos mecanismos específicos para fortalecer a maior participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial, em particular o Sistema Generalizado de Preferências (SGP) e a sequência de acordos de produtos primários, que reviveram com força após a queda dos preços das matérias-primas básicas a partir de meados dos anos 1950. Entre esses se destacam, por sua importância para vários países latino-americanos, novamente, os acordos cafeeiros iniciados de maneira parcial no final dos 1950 e transformados nos sucessivos Acordos Internacionais que, com breves interrupções, regulamentaram com quotas o mercado do café entre 1962

²⁰ Brasil, Chile, Cuba, Nicarágua, Peru, República Dominicana e Uruguai foram fundadores ou membros iniciais do GATT, aos quais a Argentina juntou-se em 1967.

²¹ Daí surgiu também a ideia cepalina da tendência estrutural às crises de balanço de pagamentos causada pela elevada elasticidade-renda da demanda de importações e menor elasticidade-renda e preço das exportações, particularmente quando estas são produtos primários. Essas ideias são subjacentes à ênfase no ajuste via balanço de pagamentos que já se havia firmado na gestão macroeconômica da região desde os anos trinta.

e 1989.²² Adicionalmente, ainda que a reconstrução do sistema financeiro internacional tenha-se baseado em grande medida em transações financeiras entre países desenvolvidos, desde o começo e, especialmente, meados da década dos setenta começaram a surgir alternativas diferentes para os bancos multilaterais e organismos bilaterais.

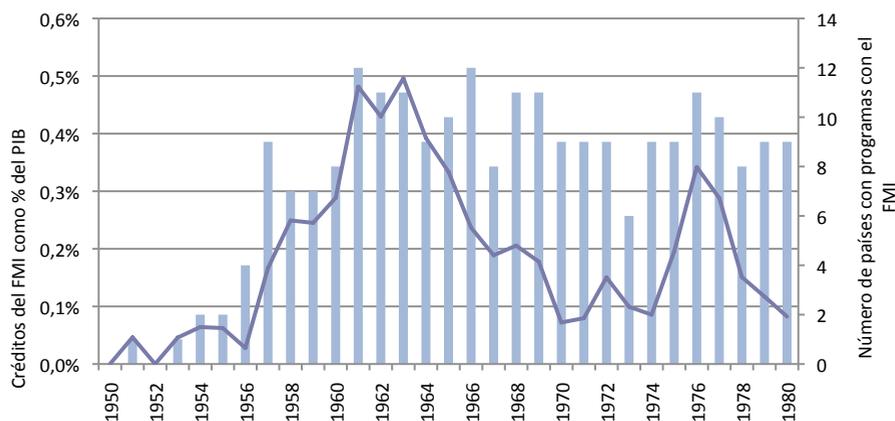
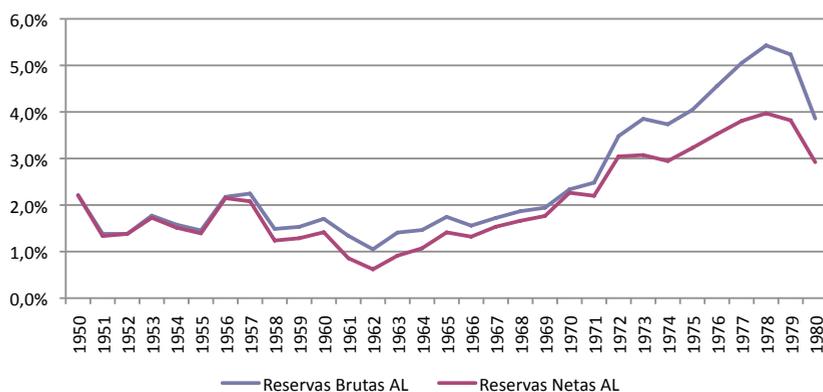
Depois da Revolução Cubana, a América Latina adquiriu maior importância na agenda da política exterior estadunidense. A criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959 foi a manifestação mais imediata, seguida logo depois pela Aliança para o Progresso, lançada em Punta del Este, Uruguai, em 1961. Como foi notado então, esta última iniciativa adotava em grande medida o programa que a CEPAL vinha promovendo desde a década de 1950 e incluía a planificação em uma economia mista, integração regional, reforma agrária e reforma tributária com um componente importante de tributação direta e um maior investimento nos setores sociais. Contudo, o fluxo de fundos foi menor do que o prometido, e o caráter condicional da ajuda norte-americana logo converteu-se em uma fonte de atrito.

Fases e diversidade das experiências de industrialização

A industrialização latino-americana atravessou três etapas diferentes durante o período coberto neste capítulo. A primeira foi a fase “pragmática” de substituição de importações induzida pela variação de preços relativos e pelas respostas de política econômica diante dos choques externos da década de 1930 e da Segunda Guerra Mundial. Esses acontecimentos, e especialmente a Guerra, deram origem aos primeiros planos para promover novas indústrias e para a diminuição da dependência das importações, sobretudo em setores considerados “essenciais” ou “estratégicos”. Este último conceito revelou-se particularmente atraente nos países com regimes militares, em especial na Argentina, no Brasil e, no imediato pós-guerra, na Venezuela.

A segunda etapa, que poderíamos denominar a fase “clássica” da industrialização latino-americana, teve lugar entre o fim da Guerra e meados dos anos 1960, tendo, como veremos, sua maior influência relativa nas economias maiores. A escassez de divisas prosseguiu sendo um de seus elementos determinantes. Com efeito, apesar da abundância inicial de reservas internacionais, as crises do balanço de pagamentos converteram-se em um problema recorrente logo no pós-guerra. O esgotamento das reservas em dólares, frente à demanda reprimida de importações, deu lugar às primeiras crises do balanço de pagamentos muito pouco tempo depois de terminado o conflito bélico mundial, mas este problema transformou-se em uma onda generalizada a partir da queda dos preços dos produtos primários após a Guerra de Coreia. Assim indica o Gráfico 4.2, que resume o número de países latino-americanos com programas com o FMI, as quantias de financiamento transferidas por esse organismo aos países da região e o montante das reservas internacionais, estimados como proporção do PIB latino-americano. Como se pode observar, todos esses indicadores exibiram deterioração entre meados dos anos 1950 e começo da década de 1960, mas começaram a melhorar a partir de meados dessa última década, ainda que com uma tendência precoce de muitos países a manterem-se quase permanentemente em programas com o FMI.

²² Beyer (1997) apresenta a melhor análise da história das negociações cafeeiras internacionais.

GRÁFICO 4.2. INDICADORES DE CRISE DE BALANÇO DE PAGAMENTOS, 1950-1980**A. Programas com o FMI****B. Reservas internacionais brutas e líquidas de empréstimos do FMI como % do PIB**

Fontes: FMI, Estatísticas Financeiras Internacionais e séries históricas da CEPAL do PIB em dólares correntes.

De acordo com as tendências impostas durante a fase “pragmática”, as respostas de política seguiram um padrão segundo o qual cada crise aumentava os níveis de proteção. Mas surgiu então uma estratégia de industrialização mais consciente, harmonizada geralmente com planos de desenvolvimento explícitos, seguindo neste último sentido um padrão virtualmente universal. A estratégia empregou uma combinação variável, segundo o país, de velhos instrumentos, utilizados agora com maior intensidade: proteção tarifária e não tarifária; taxas de câmbio múltiplas e racionamento de divisas; bancos de desenvolvimento e investimentos em infraestrutura. A isso

se agregaram novos instrumentos: regulações na alocação setorial do crédito ao setor privado e das taxas de juros; incentivos fiscais e investimentos do setor público em setores “estratégicos”, incluídos os serviços de energia, telecomunicações e alguns de transporte, mas também alguns ramos de siderurgia e química ou petroquímica; subsídios de preços dos insumos para empresas públicas que controlavam esses setores estratégicos; “leis de similares” (que essencialmente proibiam as importações de produtos que competiam com a produção nacional) e requerimentos de que as empresas estabelecidas comprassem matérias-primas e bens intermediários nacionais, ou seja, “medidas de investimento relacionadas com o comércio”, para utilizar a terminologia que a Organização Mundial de Comércio (OMC) posteriormente padronizou.

Uma característica essencial do modelo foi que, em lugar de modificar a estrutura de proteção para promover novas indústrias, sobrepuseram-se camadas de proteção novas às antigas, o que gerou um padrão “geológico” de proteção que se converteria em uma característica essencial da industrialização dirigida pelo Estado na América Latina. Tal fato deveu-se obviamente à economia política que caracterizava o processo, na qual a proteção de um setor específico era considerada uma “conquista” permanente do setor que se beneficiava dela. O resultado implica, além do mais, que os incentivos nunca eram considerados temporários (ou seja, para indústrias “incipientes”, que deveriam ser desmontados uma vez que aquelas indústrias se tornassem competitivas) e que sua complexa estrutura tornava difícil saber quais eram os setores favorecidos em termos líquidos. Naturalmente, o complexo sistema de proteção construído não esteve isento de críticas, inclusive, segundo vimos, da própria CEPAL.

A principal racionalização da estrutura de proteção durante esse período foi a integração regional e subregional. De acordo com a concepção original da CEPAL, a integração regional reduziria os custos da substituição de importações ao aumentar o tamanho do mercado, um elemento crítico para os setores mais avançados de substituição de importações nas economias maiores, mas que também serviria para estimular algum nível de industrialização nas menores. Ademais, esperava-se que a integração impusesse certa disciplina de mercado aos setores protegidos, que haviam alcançado facilmente altos níveis de concentração industrial (e mesmo monopólios) em nível nacional, e que servisse como plataforma para o desenvolvimento de novas atividades exportadoras, em particular no setor de manufaturas.

Contudo, excluindo o Mercado Comum Centro-Americano, a integração regional manifestou logo os mesmos problemas de economia política que a racionalização da proteção em geral havia enfrentado. Logo após algumas rodadas multilaterais bem-sucedidas em princípios da década de 1960, a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC, mais tarde Associação Latino-americana de Integração, ALADI) enfrentou uma grande oposição em nível nacional à liberalização das importações competitivas. Portanto, em suas etapas posteriores a Associação concentrou-se em acordos bilaterais entre os países membros, a fim de facilitar as importações complementares. O Grupo Andino enfrentou pressões similares depois de sua criação, em 1969, de modo que priorizou a liberalização do comércio intrarregional de importações complementares.

O pessimismo das exportações foi também uma característica da fase “clássica”, mas havia consideráveis diferenças regionais a respeito. Com exceção de alguns países (Venezuela e várias economias pequenas, mas também parcialmente o México), a experiência das exportações foi decepcionante no imediato pós-guerra. Contudo, a situação melhorou de maneira significativa a partir de meados da década de 1950, sobretudo para as economias pequenas, cujas

exportações experimentaram um crescimento rápido desde então, e para o conjunto da região a partir de meados dos anos 1960 (Tabela 4.5.). Curiosamente, este processo foi acompanhado de acentuada desaceleração das vendas externas da Venezuela, a economia exportadora mais dinâmica da região entre os anos 1920 e 1950. Na realidade, em muitos casos, e em particular nas economias centro-americanas, mas também em algumas de tamanho médio como Peru, a substituição de importações sobrepôs-se ao que continuou sendo em essência um modelo primário-exportador (Thorp e Bertram, 1978: Parte IV). Este fato também é verdadeiro com relação à Venezuela, onde a política de industrialização foi concebida na verdade como a forma de “semear o petróleo” (Astorga, 2003; Di John, 2009). Assim, a nítida tendência decrescente de participação das exportações no PIB, que caracterizou o decênio posterior ao término da Segunda Guerra Mundial, reverteu-se nas economias pequenas desde meados da década de 1950 e estabilizou-se em muitas economias médias e grandes desde então (ver a respeito o Gráfico 4.3., quando se exclui a Venezuela).

Curiosamente, e novamente ao contrário de estereótipos muito difundidos, as opiniões acerca das oportunidades oferecidas pelas exportações de produtos básicos não foram extensivas ao investimento externo direto (IED). Pelo contrário, a promoção do investimento por parte de empresas transnacionais em novas atividades de substituição de importações tornou-se um ingrediente central da industrialização dirigida pelo Estado na América Latina. O IED era considerado também como uma fonte confiável de financiamento externo privado em uma economia mundial que oferecia poucos mecanismos alternativos deste tipo. Contudo, muitos países da região adotaram simultaneamente uma posição cada vez mais restritiva contra as formas *tradicionais* de investimento estrangeiro nos setores de recursos naturais e de infraestrutura. O controle dos recursos naturais seria um tema recorrente na região. Assim, a América Latina não rechaçou o IED, mas o dirigiu de acordo com o que percebia como seus interesses nacionais. De fato, até a década dos setenta, a região atraiu a maior parte dos fluxos de IED que se dirigiam para o mundo em desenvolvimento (ver adiante).

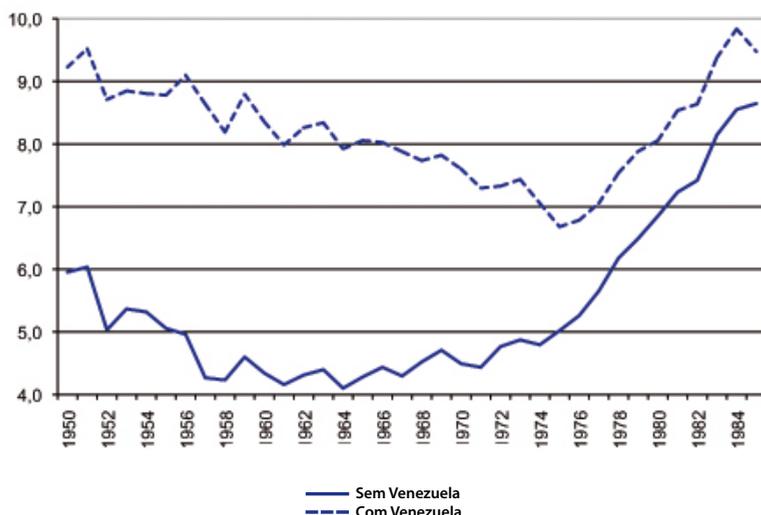
A terceira fase pode ser considerada como a etapa “madura” da industrialização dirigida pelo Estado. Contudo, a característica dominante desse período foi a diversidade crescente das tendências regionais. Podem ser diferenciadas três grandes estratégias, adotadas às vezes em forma sequencial em países individuais, com o primeiro choque do petróleo como ponto de inflexão.

CUADRO 4.5. DINAMISMO DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

	Crescimento real das exportações de bens e serviços (em dólares de 2000)				Coefficientes de abertura econômica (Exportações como % do PIB a dólares de 2000)			
	1945-57	1957-67	1967-74	1974-80	1945-57	1958-67	1968-74	1975-80
Países grandes								
Brasil	0,6%	4,2%	11,3%	10,1%	6,0%	3,6%	4,0%	4,1%
México	4,4%	3,0%	6,3%	10,6%	8,6%	6,8%	5,9%	6,1%
Cone sul								
Argentina	-0,2%	3,0%	1,3%	7,3%	5,0%	4,1%	3,5%	4,5%
Chile	-1,0%	4,6%	3,2%	13,6%	13,2%	11,0%	10,3%	17,5%
Uruguai	-4,3%	4,9%	1,0%	10,5%	9,7%	8,4%	8,2%	11,2%
Andinos								
Colômbia	1,6%	3,9%	5,4%	6,0%	11,2%	9,3%	9,0%	8,8%
Peru	4,8%	6,7%	-1,3%	6,7%	11,8%	14,8%	12,1%	10,2%
Venezuela	10,2%	2,9%	-0,1%	-5,1%	55,2%	49,0%	36,7%	19,2%
América Central								
Costa Rica	4,7%	8,3%	11,4%	0,9%	15,0%	12,9%	17,9%	16,6%
El Salvador	4,5%	9,0%	3,7%	4,5%	9,8%	12,2%	12,9%	14,4%
Guatemala	0,7%	8,3%	11,2%	3,3%	8,8%	10,0%	12,9%	13,3%
Honduras	3,1%	8,9%	2,5%	6,7%	21,7%	23,2%	30,0%	27,1%
Nicarágua	13,0%	8,4%	5,1%	-5,2%	21,8%	31,1%	33,4%	37,5%
Outros								
Bolívia	-3,2%	2,8%	4,8%	-1,4%	17,4%	11,7%	12,7%	11,1%
Equador	6,2%	5,7%	11,9%	2,0%	28,8%	33,6%	38,9%	35,7%
Panamá	6,1%	9,2%	9,3%	18,6%	23,7%	22,8%	30,3%	39,9%
Paraguai	-0,8%	5,2%	5,2%	10,6%	11,1%	11,0%	11,6%	11,6%
República Dominicana	5,5%	-1,0%	10,7%	0,1%	n.d.	19,0%	16,8%	15,6%
Médias ponderadas								
Total América Latina (18 países)	4,4%	3,7%	3,9%	5,5%	10,9%	10,0%	8,6%	7,6%
Excluindo Venezuela	1,9%	4,2%	6,0%	8,6%	7,9%	6,6%	6,3%	6,6%
Economias maiores (7 países)	4,7%	3,4%	3,2%	5,6%	10,5%	9,5%	7,9%	6,7%
Economias menores (11 países)	2,3%	6,0%	7,7%	5,2%	15,5%	15,6%	18,4%	19,6%
Médias Simples								
Total América Latina (18 países)	2,9%	5,4%	5,7%	5,6%	16,4%	16,4%	17,1%	16,9%
Excluindo Venezuela	3,1%	5,6%	6,1%	6,2%	14,0%	14,4%	15,9%	16,8%
Economias maiores (7 países)	3,2%	4,0%	3,7%	7,0%	15,9%	14,1%	11,6%	10,0%
Economias menores (11 países)	0,0%	6,3%	7,0%	4,6%	16,8%	17,8%	20,5%	21,3%

Fonte: Ver Tabela 4.4.

GRÁFICO 4.3 EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS COMO PERCENTAGEM DO PIB)



Fonte: Estimado com informação proveniente das séries da CEPAL a preços de 2000

A primeira estratégia, e a dominante entre meados da década de 1960 e o primeiro choque do petróleo (e também a mais próxima às opiniões da CEPAL), fomentou de maneira crescente as exportações, gerando o que temos denominado de o “modelo misto”. Em certo sentido, esta combinação aproximou a estratégia das economias médias e grandes à que vinham aplicando os países pequenos. A estratégia baseava-se nos acordos de integração existentes, mas, sobretudo nas novas oportunidades oferecidas pelas crescentes exportações de manufaturas leves para os países industrializados.

Seguindo padrões já estabelecidos, a nova estratégia superpôs um novo estrato de incentivos às exportações sobre o padrão “geológico” de proteção já existente, que incluía uma combinação de incentivos fiscais (subsídios diretos ou taxas de câmbio favoráveis, e isenções ou devoluções das tarifas de seus insumos) e facilidades de crédito para as empresas exportadoras, assim como requerimentos de exportação às empresas estrangeiras e a criação de zonas de livre comércio. Neste último caso, o programa mexicano de *maquila* na fronteira, estabelecido em 1965 (o mesmo ano em que tal programa foi posto em marcha em Taiwan), foi a primeira inovação no gênero. Em geral, os incentivos às exportações estiveram acompanhados de certa racionalização da estrutura de proteção existente e da administração das divisas (em particular a unificação ou simplificação do sistema do regime de câmbio múltiplo), e de uma política de taxa de câmbio mais ativa, incluído um regime de taxa de câmbio mais flexível (o sistema de minidesvalorizações ou *crawling peg*) para administrar a sobrevalorização recorrente em economias inclinadas à inflação. Este último foi o sistema cambial introduzido por Argentina, Colômbia, Chile e Brasil entre 1965 e 1968 (Frenko e Rapetti, no prelo).

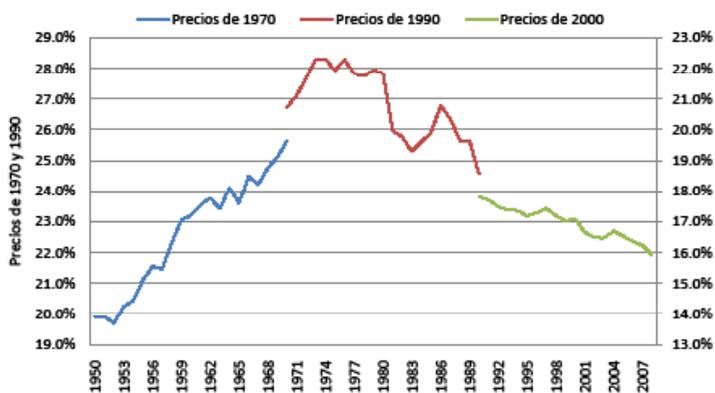
É interessante observar que a revalorização do papel das exportações foi acompanhada desta vez por uma visão mais crítica do investimento estrangeiro direto. A ideia de que os investidores nacionais deveriam desempenhar um papel central nos novos setores manufatureiros esteve presente desde a Segunda Guerra Mundial, sobretudo nos países onde havia uma visão militarista dos setores “estratégicos”. Em muitos casos, este papel foi assumido pelas empresas estatais. Contudo, a defesa dos investidores nacionais (frente aos estrangeiros) atraiu uma atenção crescente nas décadas de 1960 e 1970, à qual se agregou o estabelecimento de limites aos *royalties* e às remessas de lucros ao exterior, associados à opinião de que as empresas transnacionais estavam obtendo lucros excessivos em seus investimentos na região. As normas andinas foram quicá as mais representativas dessas tendências: o estatuto andino do investimento estrangeiro (Decisão 24 de 1970) reservou, com efeito, certos setores a empresas com maioria de capital andino,²³ limitou os benefícios do mercado ampliado para empresas estrangeiras e estabeleceu restrições às remessas ao exterior de lucros e ao pagamento de *royalties* dos investidores. As nacionalizações da indústria do cobre no Chile e da indústria petrolífera na Venezuela, em princípios da década de 1970, formaram parte de outro padrão que tinha raízes mais antigas.

Apesar disso, a América Latina continuou recebendo em 1973-81 cerca de 70% do total dos fluxos de investimento externo direto para o mundo em desenvolvimento (Ocampo e Martin, 2004: quadro 3.2). O investimento estrangeiro continuou sendo bem-vindo no desenvolvimento de novos setores de industrialização e exportações, e não poucas empresas estatais constituíram associações estratégicas com multinacionais. Portanto, é curiosa a visão de que a América Latina rechaçou o investimento estrangeiro durante a industrialização dirigida pelo Estado. Na verdade, a América Latina o orientou em direções particulares. A Coréia e Taiwan foram, de fato, países muito mais fechados ao investimento estrangeiro.

A segunda estratégia consistiu em um aprofundamento maior da substituição de importações. O Peru é o melhor exemplo de um país que, contrariamente à sua própria tradição primário-exportadora, optou por uma política mais orientada para dentro no final da década de 1960, ao contrário, também, das tendências regionais (Thorp e Bertram, 1978: parte IV). Devemos acrescentar os ambiciosos planos de investimento industrial em bens intermediários e de capital no Brasil, no México e na Venezuela depois do primeiro choque do petróleo, que foram acompanhados, em todo caso, por um impulso maior às exportações no Brasil, e nos dois últimos países pelo auge das rendas do petróleo.

A terceira estratégia foi um ataque frontal ao papel do Estado no desenvolvimento econômico. Assim, desde meados da década de 1960 houve um deslocamento dos debates intelectuais para uma concepção mais liberal das políticas econômicas, nas quais se dava um maior peso ao mercado na alocação de recursos. Analogamente ao ocorrido no século XIX, a economia liberal não esteve vinculada inicialmente a uma orientação política liberal. Nos países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai), os pioneiros desta estratégia, as grandes reformas de mercado da segunda metade da década de 1970 foram implementadas por ditaduras militares.

²³ Os setores de serviços públicos, financeiro, comunicações, transportes e comercialização interna ficaram reservados a empresas com mais de 51% de capital andino. A Decisão 24 proibiu também por dez anos o investimento em produtos básicos mediante o sistema de concessões.

GRÁFICO 4.4. PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA MANUFATUREIRA NO PIB, 1950-2006

Fonte: Estimado com base em séries históricas da CEPAL

Em todo caso, em parte como reflexo desta crescente diversidade de experiências, a industrialização alcançou seu maior nível na América Latina em 1973-74. Até então, a participação da indústria manufatureira no PIB teve um aumento persistente; desde então, e por isso muito antes do colapso com a crise da dívida, o coeficiente de industrialização começou a reduzir-se (Gráfico 4.4.). O processo de industrialização foi, de qualquer forma, desigual em termos regionais. Entre os países maiores, os aumentos mais expressivos na participação da indústria manufatureira no PIB entre 1950 e 1974 foram registrados na Argentina, no Brasil, na Colômbia e no México; por outro lado, os aumentos foram muito inferiores no Peru e na Venezuela e marginais no Chile, onde a participação manufatureira já era muito alta em 1950. Mas a industrialização também avançou rapidamente em vários países pequenos, em particular no Equador e em vários países centro-americanos, tendo sido neles mesclada, como já notamos, com uma estrutura primário-exportadora. Entre 1974 e 1980 a industrialização avançou em muito poucos países: um pouco no México e na Venezuela, entre os maiores, e especialmente no Equador e na Nicarágua, entre os pequenos. No Brasil, reduziu-se marginalmente sua participação no PIB, mas o crescimento continuou sendo muito dinâmico.

TABELA 4.6. CRESCIMENTO E PESO RELATIVO DA

	Indústria manufatureira				
	Participação no PIB (Preços de 1970)			Crescimento anual	
	1950	1974	1980	1950-1974	1974-1980
Países grandes					
Brasil	21,9	30,6	30,2	8,7	6,7
México	17,2	23,5	23,9	8,0	6,7
Cone sul					
Argentina	23,8	31,6	27,5	4,9	-0,6
Chile	25,6	25,9	22,2	3,4	1,2
Uruguai	18,9	22,2	22,4	2,3	4,9
Andinos					
Colômbia	16,1	22,7	21,6	6,7	4,0
Peru	15,1	20,0	18,9	6,7	1,8
Venezuela	12,1	16,4	17,6	7,9	5,0
América Central					
Costa Rica	...	...	...	...	...
El Salvador	14,9	19,8	16,5	6,2	-2,5
Guatemala	12,0	15,7	16,7	6,1	6,1
Honduras	7,1	14,7	14,1	7,0	5,5
Nicarágua	11,5	20,7	25,1	8,8	-0,4
Outros					
Bolívia	12,7	14,1	14,5	3,7	3,4
Equador	12,5	17,4	21,6	7,6	10,2
Panamá	8,4	15,4	13,3	9,0	3,0
Paraguai	15,5	16,7	16,0	4,7	9,1
R. Dominicana 1/	16,3	18,4	18,5	7,4	5,3
América Latina	19,9	27,2	26,7	7,5	5,4

1/ 1960 é o primeiro ano disponível na República Dominicana

Fonte: Estimadas com as séries históricas da CEPAL, encadeando séries em dólares de 1970 e de 1990.

INDÚSTRIA MANUFATUREIRA E DO SETOR AGROPECUÁRIO

Setor agropecuário				
Participação no PIB (Preços de 1970)			Crescimento anual	
1950	1974	1980	1950-1974	1974-1980
20,7	9,3	8,6	3,7	5,3
18,7	9,9	8,4	3,8	3,5
16,0	12,4	11,6	2,6	0,7
9,7	6,8	6,6	1,9	3,2
13,8	11,2	10,2	0,7	3,1
33,4	22,9	22,5	3,5	4,5
27,8	14,5	12,1	2,6	-0,3
8,6	6,6	6,4	5,4	3,1
43,3	19,6	16,8	3,2	2,0
59,0	39,0	41,1	3,2	1,3
33,1	27,9	24,8	4,2	3,1
36,2	25,3	21,5	2,3	3,4
33,0	24,2	24,0	4,8	-3,6
29,3	19,7	20,0	1,6	3,1
28,9	17,8	13,8	4,0	1,9
30,6	15,3	12,8	3,2	2,4
42,1	31,7	26,6	3,1	6,7
30,9	18,9	16,4	2,8	2,8
20,3	11,2	10,4	3,5	4,3

CUADRO 4.7 PARTICIPACIÓN EN EL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL

A. Países sudamericanos y México, 1974	Brasil	México	Argentina	Venezuela
Alimentos, bebidas y tabaco	13,3%	15,3%	30,0%	22,2%
Textiles, confecciones, cuero y calzado	12,3%	15,5%	13,8%	11,8%
Otras tradicionales (madera y muebles, editoriales y otras manufacturas)	8,0%	5,7%	4,2%	6,2%
Subtotal ramas tradicionales	33,7%	36,5%	48,0%	40,2%
Minerales no metálicos	5,5%	5,9%	3,3%	4,8%
Refinerías de petróleo	3,7%	3,4%	5,2%	14,0%
Papel e industria química, excluida refinación de petróleo	19,6%	20,5%	12,6%	16,1%
Metales básicos	8,8%	4,4%	6,0%	7,6%
Equipo de transporte	7,4%	14,5%	10,9%	7,4%
Industria metalmeccánica	21,4%	14,9%	14,0%	9,9%
Subtotal no tradicionales	66,3%	63,5%	52,0%	59,8%
Participación en el valor agregado industrial	41,6%	20,8%	19,0%	4,5%
B. Centroamérica, 1975	Guatemala	Costa Rica	El Salvador	Nicaragua
Alimentos, bebidas y tabaco	47,7%	49,9%	42,3%	53,7%
Textiles, confecciones, cuero y calzado	19,9%	12,3%	20,9%	12,3%
Otras tradicionales (madera y muebles, editoriales y otras manufacturas)	6,0%	12,8%	5,5%	6,5%
Subtotal ramas tradicionales	73,6%	75,0%	68,7%	72,5%
Minerales no metálicos	4,1%	3,7%	5,4%	4,9%
Refinerías de petróleo	6,9%	4,4%	6,8%	3,8%
Papel e industria química, excluida refinación de petróleo	5,5%	12,1%	13,2%	11,5%
Industrias metálicas	9,9%	4,9%	6,0%	7,3%
Subtotal no tradicionales	26,4%	25,0%	31,3%	27,5%
Participación en el valor agregado industrial	31,9%	21,8%	19,4%	16,4%

Fonte: A. CEPAL, PADI. Datos en dólares de 1994

B. CEPAL (1983). Datos en pesos centroamericanos de 1970. Excluye actividades no especificadas

Em todo caso, o avanço da industrialização dependeu estreitamente do tamanho das economias, como se reflete especialmente em sua estrutura. Assim demonstra a Tabela 4.7., onde é estimada a participação de distintos ramos no valor agregado da indústria manufatureira em 1974, e os países são ordenados de acordo com o tamanho de seu setor industrial. Nas economias menores, os ramos mais tradicionais da indústria representavam entre 60 e 80% do valor agregado industrial ao final do período mais intenso de industrialização, mas ainda na Colômbia e no Peru representavam em torno da metade. O Chile e a Venezuela tinham uma estrutura onde um setor apenas era o que tinha um papel importante (refinação de petróleo e metais básicos, respectivamente). Desta

AL FINAL DEL PERÍODO DE RÁPIDA INDUSTRIALIZACIÓN

Chile	Colombia	Perú	Uruguay	Ecuador	Bolivia	Paraguay	Total
17,8%	27,6%	25,0%	32,9%	42,6%	43,0%	50,0%	19,2%
10,1%	15,7%	13,1%	20,9%	14,2%	22,9%	16,6%	13,5%
4,4%	6,0%	15,2%	5,0%	7,7%	6,5%	12,8%	6,7%
32,3%	49,3%	53,3%	58,8%	64,6%	72,4%	79,4%	39,4%

2,9%	5,6%	7,1%	4,0%	5,3%	5,4%	4,3%	5,0%
3,7%	3,0%	9,3%	12,9%	2,2%	7,8%	4,3%	4,7%
14,0%	23,3%	8,4%	14,2%	16,1%	7,3%	5,4%	17,6%
30,9%	3,8%	5,9%	0,8%	1,1%	3,0%	0,3%	7,6%
6,2%	4,5%	7,6%	1,4%	0,5%	0,3%	0,9%	9,2%
10,0%	10,4%	8,3%	7,9%	10,0%	3,8%	5,4%	16,4%
67,7%	50,7%	46,7%	41,2%	35,4%	27,6%	20,6%	60,6%

4,0%	3,6%	3,5%	1,0%	1,0%	0,6%	0,3%	100,0%
------	------	------	------	------	------	------	--------

Honduras							
52,6%							48,7%
12,2%							16,4%
14,5%							8,3%
79,2%							73,4%

6,3%							4,6%
6,1%							5,7%
4,7%							9,3%
3,6%							7,0%
20,8%							26,6%

10,5%							100,0%
-------	--	--	--	--	--	--	--------

maneira, apenas Brasil, México e Argentina haviam alcançado um alto grau de diversificação. Além dos casos do Chile e da Venezuela, as estruturas produtivas refletiam a participação de certos setores em que os países tinham ou haviam adquirido vantagens competitivas, entre eles têxteis em algumas economias pequenas (Uruguai e Bolívia, e Guatemala e El Salvador entre as centro-americanas), assim como as indústrias de processamento (papel e química) na Colômbia, a de alimentos na Argentina e a de equipamento de transporte no México. Esses padrões teriam seu paralelo nas exportações de manufaturas desses países, tanto durante este período como na fase posterior de desenvolvimento.

O processo de industrialização foi acompanhado, por último, de uma importante acumulação de capacidades tecnológicas locais. Em alguns casos, tais capacidades surgiram como parte da própria industrialização, por exemplo, na forma de novos equipamentos que incorporavam melhor tecnologia. Nos outros vieram com o investimento estrangeiro. Além disso, a industrialização exigiu um esforço explícito de aprendizagem e adaptação de tecnologia, que gerou não poucas inovações secundárias. As adaptações eram necessárias, entre outras coisas, para poder romper gargalos específicos, adequar-se às condições onde as empresas estavam estabelecidas (menor escala de produção, utilização de matérias-primas locais, cooperação técnica com os provedores de insumos, desenvolvimento de redes de assistência técnica de bens de consumo durável) ou redesenhar os produtos em função dos mercados locais. Os processos de aprendizagem e adaptação de tecnologia foram realizados tanto nas firmas de tamanho modesto quanto nas maiores, incluídas as sucursais das multinacionais e as empresas públicas, e envolveram, em algumas empresas de grande porte, a criação de departamentos específicos de pesquisa e desenvolvimento. Nos casos mais bem-sucedidos, as firmas adquiriram conhecimentos suficientes para vender tecnologia, especialmente para outros países da América Latina. Em um conjunto mais amplo de entidades produtivas, a aprendizagem foi um elemento decisivo para a capacidade das empresas aproveitarem-se das oportunidades abertas pela exportação de manufaturas a partir de meados dos anos 1960.²⁴

Em qualquer caso, os sistemas nacionais de inovação desenvolvidos durante esta fase do desenvolvimento foram insuficientes: careceram de articulação e, em particular, não conduziram a uma redução do hiato tecnológico com os países industrializados. O isolamento da concorrência internacional e a ausência de uma relação clara entre incentivos e resultados em matéria de conquista de mercados externos implicou que, no longo prazo, esses esforços resultaram menos bem-sucedidos do que aqueles que começaram a ser realizados na mesma época em países da Leste Asiático, reproduzindo assim uma conduta rentista, que antes era dos recursos naturais e depois transferiu-se para setores que dependiam da proteção do Estado. Tampouco existiu uma política deliberada para promover os transbordamentos tecnológicos do investimento estrangeiro, o que supunha, incorretamente, que esses transbordamentos ocorreriam de forma espontânea. Os sistemas de ciência e tecnologia desenvolvidos seguiram predominantemente um modelo guiado pela oferta, no qual o Estado estimulava a criação de centros científicos e tecnológicos que somente alcançaram certo desenvolvimento nas empresas públicas e, como veremos, no setor agropecuário, enquanto que o sistema educativo e de pesquisa ficou geralmente muito pouco articulado às necessidades de um sistema produtivo que, por outro lado, não demandava grandes contingentes de mão de obra qualificada e de técnicos de alta qualificação (CEPAL, 2004b: capítulo 6).

Sobre a estrutura de proteção das indústrias com maior conteúdo tecnológico existem visões conflitantes. Em um trabalho clássico, Fajnzylber (1983) argumentou que a estrutura de proteção favoreceu a importação de bens de capital desviando incentivos ao desenvolvimento deste setor no mercado interno, o que levou a certa discriminação contra setores mais intensivos

²⁴ Esta “microeconomia da substituição de importações” está associada muito especialmente ao trabalho de Jorge Katz (veja-se, por exemplo, Katz, 1978 e 1984, e Katz e Kosacoff, 2003). Veja-se também Teitel (1983), Thoumi e Teitel (1986) sobre a transição da substituição de importações à exportação em vários setores da Argentina e do Brasil, e o trabalho mais recente de Bértola et al (2009).

em tecnologia. Divergindo dessa visão, analistas da industrialização brasileira argumentaram que nesse país, talvez o único no qual se avançou significativamente nesse terreno, a proteção das indústrias de bens de capital encareceu os custos de investimento e tornou-se um fator negativo nas etapas finais do período de industrialização (Abreu, Bevilacqua e Pinho, 2003).

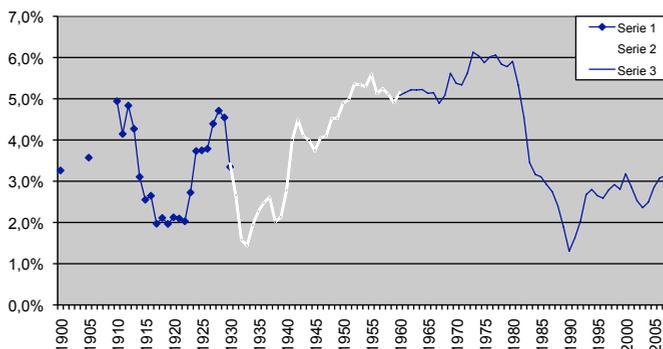
O desempenho econômico e social no período de industrialização dirigida pelo Estado

O crescimento econômico

Como apontado no Capítulo 1, durante o período de industrialização dirigida pelo Estado, a América Latina logrou em termos gerais crescer acima da média mundial e manter o ritmo de crescimento dos países mais desenvolvidos, que temos chamado “Ocidente”. Trata-se de um desempenho destacado, já que depois de haver crescido mais rapidamente do que o resto do mundo desde 1870, mesmo durante as turbulências internacionais que caracterizaram o período de Entreguerras, a América Latina tomou parte do auge econômico posterior à Segunda Guerra Mundial, também o período de maior crescimento histórico da economia mundial e, em particular, aquele no qual as economias mais industrializadas viveram sua “idade de ouro” (até 1973). Este desempenho teve, contudo, grandes exceções, entre as quais se incluem, como veremos, o fraco desempenho das economias que haviam sido líderes até o início do século XX (as do Cone Sul e Cuba), e mesmo a incapacidade daquelas que experimentaram um maior ritmo de crescimento de reduzir significativamente a distância em relação ao mundo industrializado ou, como vimos na seção anterior, de desenvolver os sistemas nacionais de inovação necessários para fazê-lo.

O PIB per capita cresceu a um ritmo anual de 2,7% entre 1945 e 1980, o mais elevado em um período de tempo desta duração. Ademais, como resultado do rápido crescimento populacional, a participação da América Latina na produção mundial continuou aumentando, até chegar em 1980 a 9,8%, dois pontos percentuais a mais que no fim da Segunda Guerra e quatro a mais do que em 1929 (Tabela 1.1.). O Gráfico 4.5. mostra as taxas decenais de crescimento econômico da região, estimadas com base em totais que têm uma cobertura crescente de países. Como é possível observar, a taxa de crescimento que caracterizou o período entre 1945 e 1980, de 5,5% ao ano em média, havia sido alcançada anteriormente apenas de forma esporádica (em torno de 5% no decênio anterior à Primeira Guerra Mundial e nos anos 1920), mas nunca havia se mantido por um período de tempo tão longo, nem voltaria a ocorrer nas três décadas posteriores à crise da dívida dos anos 1980. Cabe notar também que este foi o período de maior estabilidade econômica da história (ver, a respeito, a Tabela 1.5.). Não em vão, esta fase do desenvolvimento regional foi caracterizada por Hirschman (1987) como “*les trente glorieuses*” e por Kuczynski e Williamson (2003:29 e 305) como a “idade de ouro” do crescimento econômico latino-americano..

GRÁFICO 4.5. RITMOS DECAENIAIS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO
(Crescimento anual médio no decênio que termina no ano indicado no gráfico)



Fonte: Estimado com base nos dados do Anexo.

A série 1 inclui Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, México, Uruguai e Venezuela

A série 2 exclui Equador, Panamá, Paraguai e República Dominicana

A série 3 inclui todos os países

O crescimento da produtividade também alcançou durante esses anos as taxas mais altas da história latino-americana. A Tabela 4.8. mostra que o PIB por trabalhador aumentou 2,7% ao ano entre 1950 e 1980. Astorga, Bergés e Fitzgerald (2009) observaram que a produtividade do trabalho das seis maiores economias da região experimentou três fases definidas ao longo do século XX: lento crescimento até 1936, uma aceleração entre este último ano e 1977, e uma estagnação posterior (até fim do século). Esses autores mostram que o mesmo aconteceu com a produtividade total dos fatores, em que os métodos de cálculo são, contudo, muito variados. Em todo caso, e independentemente das metodologias de cálculo, uma extensa literatura indica que a produtividade total dos fatores teve um substancial crescimento entre 1950 e 1975, acompanhado por uma relativa estagnação até a crise da dívida e um retrocesso posterior. O Gráfico 4.6. indica tal desempenho, com os dados do estudo do BID (2010).²⁵ Todas as estimativas são consistentes com a percepção de que os maiores aumentos da produtividade deram-se nos anos de maior avanço do processo de industrialização.

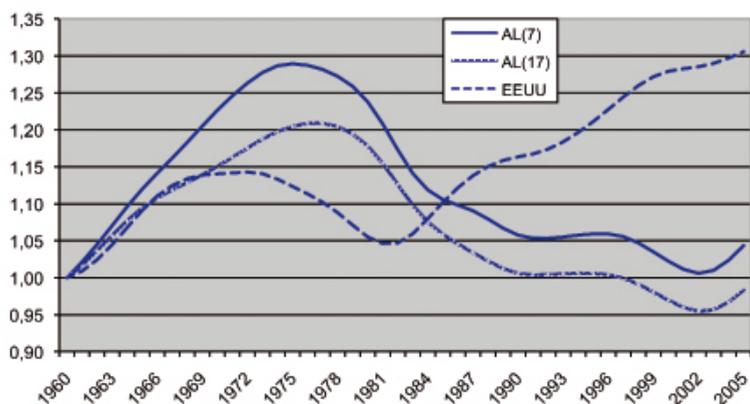
²⁵ Ver também os trabalhos resenhados por Astorga, Bergés e Fitzgerald (2009), assim como Hoffman (2000) e Aravena et al. (2010).

TABELA 4.8. DINAMISMO ECONÔMICO GERAL

	PIB	PIB per capita	PIB por trabalhador
Brasil	7,0%	4,1%	3,4%
México	6,6%	3,4%	3,4%
Países grandes	6,8%	3,7%	3,4%
Argentina	3,3%	1,6%	2,0%
Chile	3,5%	1,4%	1,9%
Uruguai	2,2%	1,3%	1,2%
Cone sul	3,0%	1,4%	1,7%
Colômbia	5,1%	2,3%	2,3%
Peru	4,9%	2,1%	2,4%
Venezuela	6,0%	2,2%	2,4%
Andinos	5,3%	2,2%	2,4%
Costa Rica	6,3%	3,2%	2,9%
El Salvador	4,1%	1,2%	1,4%
Guatemala	5,0%	2,2%	2,7%
Honduras	4,3%	1,3%	1,9%
Nicarágua	4,1%	1,0%	0,7%
América Central	4,8%	1,8%	1,9%
Bolívia	3,2%	0,9%	2,4%
Equador	6,1%	3,2%	4,1%
Panamá	6,1%	3,2%	3,6%
Paraguai	5,5%	2,8%	3,0%
Rep. Dominicana	5,8%	2,7%	2,6%
Outros	5,4%	2,6%	3,1%
América Latina	5,5%	2,7%	2,6%
Média simples	4,9%	2,2%	2,5%
Estados Unidos	3,6%	2,2%	2,8%
Europa ind. (EU12)	4,1%	3,5%	3,9%
Mundo	4,5%	2,6%	

Fonte: Séries históricas da CEPAL a preços de 2000. Força de trabalho segundo OIT. Dados mundiais de Angus Maddison; os de produtividade de EEUU e EU 12 de Maddison (2001, Tabela E-5).

GRÁFICO 4.6. PRODUTIVIDADE TOTAL DOS FATORES
(Médias simples, 1960=1)



Fonte: Dados do BID (2010) gentilmente cedidos aos autores.

AL (7): média de sete economias de maior tamanho; AL(17): média de todas as economias com exceção de Cuba e Guatemala.

O crescimento também se destacou pela forte mudança na estrutura produtiva e pelo dinâmico desenvolvimento institucional que o acompanhou (sobre este último tema, ver Thorp, 1998a, cap. 5). O setor manufatureiro foi o motor do crescimento econômico, segundo vimos, mas os serviços modernos também expandiram-se significativamente: os financeiros, a infraestrutura de transporte (agora rodoviária e aérea, mais que ferroviária) e de telecomunicações e serviços públicos domiciliares (eletricidade, água encanada e esgoto). O Estado jogou um papel direto, através da criação de empresas públicas, no desenvolvimento de alguns setores industriais “estratégicos”, mas este foi um padrão característico dos países maiores. O Estado também se apropriou cada vez mais dos setores de mineração (petróleo e grande produção extrativa), seguindo a tendência que o México havia inaugurado em 1938. Muito mais generalizada foi, contudo, a participação do Estado no desenvolvimento dos serviços modernos, o que em múltiplos casos implicou a nacionalização de empresas privadas (as mais importantes delas, estrangeiras) que haviam sido estabelecidas em épocas passadas.

Para o conjunto da região, o padrão temporal foi uma aceleração do crescimento econômico no imediato pós-guerra, facilitada pelos bons preços das matérias-primas, seguida de uma desaceleração entre meados das décadas de 1950 e de 1960 (Tabela 4.4.) ocasionada pela onda de crises do balanço de pagamentos já mencionadas. No final da década de 1960 e início da seguinte houve uma clara aceleração, graças à qual o ritmo de crescimento econômico alcançou seu máximo entre 1967 e 1974 (6,7% ao ano), as maiores taxas registradas pela América Latina. Ainda que tenha se reduzido depois do primeiro choque do petróleo, o crescimento continuou sendo rápido ao final de nosso período em análise, sobretudo comparando-se com a acentuada desaceleração no crescimento das economias industrializadas e no conjunto do mundo na época. Contudo, as

crises do balanço de pagamentos voltaram a ser frequentes (Gráfico 4.2.) e as bases do processo de crescimento tornaram-se mais frágeis. Isso inclui, como vimos, o estancamento ou retrocesso do processo de industrialização na maioria dos países.

O crescimento econômico não foi, contudo, uniforme em toda a região, nem ao longo do tempo entre os distintos países (Tabelas 4.4. e 4.8.). Pelo lado positivo, o crescimento mais destacado é o das duas maiores economias, o Brasil e o México, cujo desempenho foi particularmente notável entre 1967 e 1974. Isso refletiu, sem dúvida, a prioridade que o padrão de desenvolvimento conferiu ao mercado interno. As maiores economias andinas tiveram também um bom desempenho, particularmente nas primeiras fases do pós-guerra na Venezuela (quando foi, de fato, a economia mais dinâmica da região) e desde 1967 na Colômbia.

Salvo pelas experiências mais destacadas do Brasil, do México e da Venezuela (esses dois em fases mais curtas), os ritmos de crescimento foram inferiores aos das economias asiáticas mais bem-sucedidas, em particular o Japão, mas também a primeira geração dos “tigres” (República da Coreia, Hong Kong, Cingapura e Taiwan), que encurtaram significativamente a distância em relação ao Ocidente, algo em que a América Latina não teve sucesso. Em que pese seu processo de convergência com os países mais desenvolvidos, o Brasil somente alcançou 33% e o México 39% do PIB per capita do Ocidente em 1980, percentagens mais baixas em relação às alcançadas previamente pelos países do Cone Sul. Por outro lado, como mostra também a Tabela 4.8., o grupo da Europa industrializada (EU12), que estava recuperando-se dos desastres da guerra, também reduziu significativamente a distância com os Estados Unidos, algo que muito poucos países latino-americanos puderam imitar.

Pelo lado negativo, sobressai o lento crescimento nas economias mais bem-sucedidas da era de desenvolvimento primário-exportador: as três economias do Cone Sul e Cuba. Desde os anos da Primeira Guerra Mundial, os primeiros (Argentina, Chile e Uruguai), que nos capítulos precedentes formaram o que chamamos de Grupo 3, tinham os maiores níveis de renda per capita, mas experimentaram um nítido processo de divergência desde então, caindo de 81% do PIB per capita do Ocidente em 1913 e 75% em 1929, para 67% em 1950 e 43% em 1980. Diferentemente do padrão médio regional, esses países tiveram seu melhor desempenho na primeira fase de crescimento do pós-guerra.

No caso de Cuba, cujos registros não são reproduzidos nas tabelas citadas, a história até sua revolução foi de uma forte volatilidade em meio a um crescimento econômico extremamente baixo, uma vez que o PIB per capita em 1957 era virtualmente o mesmo que o de 1916 e apenas ligeiramente superior ao de 1905. A transição para uma economia centralmente planejada e as incertezas acerca do papel do açúcar na economia da ilha significaram um retrocesso adicional nas primeiras etapas da revolução, do qual o país só começou a sair a partir do início dos anos 1970; desde então, e até 1985, este país viveria o período de crescimento econômico mais rápido e prolongado durante a revolução.²⁶

A história das economias menores foi muito heterogênea. A Costa Rica, o Equador e o Panamá experimentaram um crescimento do PIB per capita superior à média latino-americana. A elas

²⁶ Ver Santamaría (2005). Duas visões sobre a complexa transição para a economia centralmente planejada encontram-se em Mesa Lago (1981) e Rodríguez (1990).

teriam de ser adicionados a República Dominicana e a Guatemala durante o auge de 1967-74, e o Paraguai em 1974-80. Por outro lado, Bolívia e Nicarágua tiveram, no conjunto do período, o pior desempenho regional em termos de crescimento per capita. Em todas as economias menores, o peso das exportações como motor de crescimento foi maior do que nas economias de maior tamanho, mas isso não ajuda a explicar totalmente o comportamento relativo dos países.²⁷ O crescimento das exportações foi, por exemplo, um reconhecido motor de crescimento no Panamá e no Equador (nesse caso, nas últimas etapas e como resultado dos descobrimentos de petróleo), mas não na Costa Rica, onde a demanda interna assumiu o papel dominante. Contudo, o bom desempenho exportador não foi sempre chave de êxito, como ilustrado pelo caso da Nicarágua.

Cabe notar que a maioria dos países de pior desempenho tiveram rupturas revolucionárias: Bolívia, Cuba, Chile e Nicarágua, em sequência histórica. Os outros dois, Argentina e Uruguai, também viveram uma história de grandes rupturas político-institucionais, sob a forma de ditaduras militares, da mesma forma que o Chile depois do ensaio revolucionário. Em termos mais amplos, com a exceção da Costa Rica e do Panamá (não por coincidência as duas economias com bom desempenho), a região centro-americana mergulhou em uma fase de guerras civis até o final de nosso período de análise. A Colômbia também sofreu com sua própria guerra civil (o período chamado simplesmente de “A Violência”) na primeira fase do pós-guerra, a de pior desempenho econômico nesse país.

Um último sentido em que o processo de desenvolvimento foi bem-sucedido nas décadas após a Segunda Guerra Mundial foi em absorver os dois grandes choques demográficos indicados no início do capítulo: a aceleração do crescimento demográfico e o rápido processo de urbanização. A diminuição das taxas de mortalidade e a demora na transição da fecundidade geraram fortes pressões demográficas, que tiveram seu ápice entre meados da década de 1950 e meados da seguinte. No conjunto, a população aumentou a um ritmo médio anual de 2,7% entre 1950 e 1980, ainda que com diferenças importantes entre países. Em particular, o grosso dos países de maior desenvolvimento relativo na região desde começo do século XX (Cone Sul e Cuba) experimentou um menor crescimento populacional do que em 1929-1950 (com a exceção do Chile), devido em grande medida à sua transição demográfica mais precoce, enquanto que o maior crescimento da população teve lugar na Venezuela, o grande receptor de migrantes durante este período (Tabela 4.9.). A aceleração demográfica implicou mudanças na estrutura etária da população (um rejuvenescimento da população) e aumentos nas taxas de dependência familiar, que mantiveram uma parte importante das mulheres fora do mercado de trabalho. O resultado foi que a força de trabalho tendeu a crescer menos do que a população total, particularmente durante as décadas de 1950 e 1960. Com a queda da fecundidade desde meados dos anos 1960, iniciar-se-ia um processo muito diferente e, de fato, um aumento rápido da participação laboral das mulheres e da força de trabalho em geral.

²⁷ A correlação simples entre o resultado direto das exportações e o crescimento do PIB nos dois últimos grupos da Tabela 4.4. mostra um índice elevado (superior a 0,6) nas duas primeiras fases do crescimento do pós-guerra, alcançando seu nível mais alto (0,75) em 1967-1974, mas com uma substancial redução (para 0,4) em 1974-1980.

TABELA 4.9. POPULAÇÃO, TAXAS DE CRESCIMENTO E TAXAS DE URBANIZAÇÃO

	População Total				Taxas de Crescimento (Média anual no período)		Taxas de Urbanização		
	Maddison		Cepal		Maddison	Cepal	Cepal		
	1929	1950	1950	1980	1929-1950	1950-1980	1930	1950	1980
América Latina (7 países)	82.039	129.403	130.242	291.037	2,2%	2,7%	34,5	46,4	71,8
América Latina (19 países)	99.606	156.544	158.107	349.009	2,2%	2,7%	30,8	39,6	57,0
Países grandes									
Brasil	32.894	53.443	53.975	121.672	2,3%	2,7%	24,0	36,0	67,1
México	16.875	28.485	27.741	69.325	2,5%	3,1%	33,0	42,7	66,3
Cone sul									
Argentina	11.592	17.150	17.150	28.094	1,9%	1,7%	57,2	65,3	82,9
Chile	4.202	6.091	6.082	11.174	1,8%	2,0%	49,5	59,9	79,0
Uruguai	1.685	2.194	2.239	2.914	1,3%	0,9%	63,0	72,5	85,1
Andinos									
Colômbia	7.821	11.592	12.568	28.356	1,9%	2,7%	24,5	38,1	64,3
Peru	5.396	7.633	7.632	17.325	1,7%	2,8%	26,5	35,5	64,2
Venezuela	3.259	5.009	5.094	15.091	2,1%	3,7%	27,0	47,0	79,0
América Central									
Costa Rica	490	867	966	2.347	2,8%	3,0%	20,0	33,5	42,9
El Salvador	1.410	1.940	1.951	4.586	1,5%	2,9%	28,0	35,7	44,1
Guatemala	1.753	2.969	3.146	7.013	2,5%	2,7%	20,0	24,5	33,0
Honduras	930	1.431	1.487	3.634	2,1%	3,0%	12,0	17,6	34,9
Nicarágua	680	1.098	1.295	3.257	2,3%	3,1%	25,5	35,0	50,1
Outros									
Bolívia	2.370	2.766	2.714	5.355	0,7%	2,3%	24,5	30,0	45,5
Cuba	3.742	5.785	5.920	9.823	2,1%	1,7%	51,0	56,3	68,2
Equador	1.928	3.370	3.387	7.961	2,7%	2,9%	22,0	28,5	47,0
Panamá	506	893	860	1.949	2,7%	2,8%	30,0	35,9	49,8
Paraguai	860	1.476	1.473	3.198	2,6%	2,6%	30,0	34,6	41,6
Rep. Dominicana	1.213	2.353	2.427	5.935	3,2%	3,0%	17,5	23,8	37,3

Fonte: Séries históricas de Maddison e da CEPAL

O resultado da combinação dos dois fenômenos demográficos foi um acelerado crescimento da população urbana, a ritmo médio anual de 4,4% em seu ponto mais alto, entre 1950 e 1970, algo sem precedentes na história mundial e que apenas seria replicado posteriormente em menor escala em outras partes do mundo em desenvolvimento. Vale dizer que o processo de urbanização já era próximo ou superior a 50% em 1930 no Cone Sul e Cuba, enquanto que no resto das economias apenas alcançava 33% (no México) ou menos (ver de novo a Tabela 4.9.). Em 1980, a taxa já se aproximava de 80% nos países de urbanização precoce (um pouco menor em Cuba), da mesma forma que na Venezuela, e superior a 60% nos outros quatro países de maior tamanho (Brasil, México, Colômbia e Peru). O grau de urbanização esteve, então, correlacionado com o grau de desenvolvimento, mas também com o tamanho da população dos países.

Vieses setoriais e desequilíbrios macroeconômicos

Entre as críticas ao processo de industrialização, três sobressaem: os vieses gerados contra a agricultura, contra as exportações e os desequilíbrios macroeconômicos que caracterizaram tal processo. Uma análise cuidadosa corrobora somente a segunda destas críticas e a terceira apenas para um conjunto limitado de países, com algumas qualificações em ambos os casos.

A primeira destas afirmações revela-se, de fato, paradoxal à luz dos resultados históricos. A agricultura não esteve ausente da trajetória de crescimento da produção e da produtividade e de um processo dinâmico de desenvolvimento institucional. Apesar de sua participação no PIB ter se reduzido, como é comum aos padrões usuais de crescimento econômico, a produção agrícola cresceu a uma taxa anual de 3,5% em 1950-1974, acelerando-se para 4,3% em 1974-1980, ainda que com diferenças notórias entre distintos países (Tabela 4.6. e CEPAL e FAO, 1978). Essas taxas foram superiores à média mundial e ao que seria característico depois de 1980 (ver o próximo capítulo para este tema). De sua parte, graças à mescla de mudança tecnológica e diminuição do excedente de mão de obra subempregada no campo, a produtividade agrícola aumentou de maneira rápida entre meados dos anos 1950 e meados dos 1980.²⁸ Muito mais preocupante do que o supostamente lento crescimento da produção foi o crescente dualismo que caracterizou o setor na maioria dos países, já que o dinamismo da agricultura empresarial foi acompanhado em geral pelo atraso da agricultura camponesa, assim como, mais geralmente, pelo atraso social no campo (conforme tratado mais adiante).

As políticas comerciais discriminaram, sem dúvida, a agricultura (Anderson e Valdés, 2008). Contudo, isso foi fundamentalmente o resultado dos impostos explícitos ou implícitos (por exemplo, via taxas de câmbio diferenciadas) sobre os produtos de exportação, e especialmente o café e o açúcar, dado que os setores que produziam bens competitivos com as importações foram também objeto de proteção.²⁹ Esta última incluiu, em muitos países, a obrigaçao dos industriais

²⁸ Em sua análise das fontes do aumento da produtividade das seis principais economias, Astorga, Bergés e Fitzgerald (2009) concluíram também que o período 1936-1977 é o de maior aumento da produtividade agrícola, tanto em relação às primeiras décadas como às últimas décadas do século XX.

²⁹ Esta parece uma leitura mais apropriada da informação proporcionada por Anderson e Valdés (2008) do que a de um viés mais generalizado contra o setor agropecuário. Ver, por exemplo, o Gráfico 1.3. desse estudo, que mostra que os produtos importados tiveram quase sempre uma proteção positiva.

adquirirem as colheitas de certas lavouras ou o uso de monopólios de importação públicos para evitar que as compras externas afetassem as colheitas nacionais. A sobrevalorização também pode ter representado um viés contra a agricultura em vários momentos em distintos países, mas este não foi um problema tão generalizado, como veremos, nem tão característico da fase de industrialização.

O que é mais importante, o aparato das novas instituições estatais para apoiar a modernização do setor agropecuário, que incluiu serviços tecnológicos, extensão agrícola, crédito e comercialização foi, em geral, mais desenvolvido do que o concebido para apoiar o crescimento industrial, que dependeu fundamentalmente da proteção e do financiamento estatal. Este era particularmente o caso dos serviços tecnológicos, que foram eficazes na introdução de novos produtos e no melhoramento das práticas de cultivo em muitos países. A política fiscal, que adotou menores tarifas para os insumos e máquinas agrícolas e também benefícios específicos ao setor via imposto de renda (em países onde este era relevante), apoiou também o desenvolvimento da agricultura. Graças à expansão da infraestrutura de transporte, a expansão da fronteira agrícola desempenhou também um papel relevante em muitos países e notavelmente no Brasil. Os resultados em matéria de crescimento indicam que esses elementos positivos tenderam a predominar sobre os negativos dos “vieses contra a agricultura” característicos das políticas de industrialização, ainda que estes tenham se refletido em uma participação decrescente da agricultura de exportação e em um aumento daquela destinada ao mercado interno (CEPAL e FAO, 1978).

O viés contra as exportações foi um fenômeno muito mais importante. Com efeito, uma das maiores desvantagens da industrialização dirigida pelo Estado foi sua incapacidade de explorar totalmente os benefícios do crescente dinamismo do comércio mundial no pós-guerra. Excluindo-se Cuba, a participação da América Latina no comércio mundial reduziu-se a pouco mais de 4% no começo dos anos 1970, cerca de três pontos percentuais menos do que em 1925-1929 ou na véspera da Primeira Guerra Mundial; a diminuição foi muito mais significativa em relação aos níveis do início do pós-guerra, mas nesse caso refletem na verdade os baixos níveis de comércio derivados da devastação europeia (ver a respeito o Gráfico 1.4. do Capítulo 1).

Visto em termos de produtos, a incapacidade de participar plenamente dos benefícios da expansão do comércio de produtos primários foi a explicação principal da deterioração, já que a América Latina teve uma queda expressiva em sua participação no comércio mundial de produtos primários ao longo do período de industrialização (Tabela 4.10. e French-Davis, Muñoz e Palma, 1998). No caso dos alimentos, em que a deterioração foi particularmente aguda, o protecionismo dos países industrializados e os crescentes subsídios, inclusive subsídios à exportação, que afetaram duramente a Argentina, Cuba e o Uruguai, são parte da explicação. Contudo, a América Latina perdeu participação mesmo nas exportações de produtos primários do mundo em desenvolvimento; neste caso, sobressai a perda de importância nas exportações de combustíveis, mas também de alimentos.

TABELA 4.10. EXPORTAÇÕES LATINO-AMERICANAS, 1953-2000

	CUCI 1/	1953	1958	1963	1968	1973	1980	1990	2000
Composição das exportações latino-americanas									
Total	0-9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alimentos	0+1	52,7	46,0	37,8	38,0	38,6	26,9	21,7	13,3
Matérias-primas excluindo combustíveis	2+4	19,4	17,3	18,4	16,2	15,4	11,9	11,9	6,9
Combustíveis	3	19,6	28,1	31,4	27,0	21,2	37,5	26,1	17,0
Produtos químicos	5	1,2	1,0	1,4	1,9	2,6	2,9	5,1	4,7
Maquinaria	7	0,1	0,2	0,6	1,3	4,6	6,0	11,7	35,8
Outras manufaturas	6+8	6,8	6,9	10,2	15,4	17,0	14,3	23,0	21,8
América Latina/ Países em desenvolvimento									
Total	0-9	35,9	32,8	30,5	23,2	19,2	14,9	15,0	18,1
Alimentos	0+1			43,2	42,1	41,1	36,9	30,9	37,5
Matérias-primas excluindo combustíveis	2+4			25,1	23,8	22,5	24,4	29,6	30,3
Combustíveis	3			45,1	25,8	16,5	12,1	18,3	14,6
Produtos químicos	5			20,5	13,6	12,2	12,2	11,0	15,8
Maquinaria	7			4,0	3,2	7,7	9,1	8,5	20,1
Outras manufaturas	6+8			14,0	13,8	11,7	11,9	10,4	13,4
América Latina/mundo									
Total	0-9	10,1	8,3	6,8	5,5	4,7	4,8	3,7	5,7
Alimentos	0+1	23,9	19,4	15,1	15,2	13,1	12,5	9,3	12,0
Matérias-primas excluindo combustíveis	2+4	11,0	9,3	9,2	8,3	7,4	8,5	9,0	11,8
Combustíveis	3	19,5	20,4	27,0	18,0	11,4	9,3	11,5	9,7
Produtos químicos	5	2,7	1,5	1,4	1,4	1,6	1,8	2,0	2,8
Maquinaria	7	0,0	0,1	0,2	0,2	0,7	1,1	1,2	4,9
Outras manufaturas	6+8	2,6	2,2	2,5	2,9	2,7	2,7	2,9	4,7

1/:Classificação unificada do comércio internacional.

Fonte: Nações Unidas, Yearbook of International Trade Statistics, 1958; e cálculos dos autores baseados em UN-COMTRADE.

Dado que, como vimos, o crescimento das exportações foi dinâmico a partir dos anos cinquenta em muitos países pequenos (Tabela 4.5.), a tendência geral foi determinada sobretudo pelos países maiores. A Argentina, líder na era de desenvolvimento primário-exportador, teve o desempenho exportador mais decepcionante, de maneira notável até meados da década de 1960. Sua participação nas exportações mundiais reduziu-se de 2,6% em 1925-1929 (e um percentual apenas ligeiramente inferior antes da Primeira Guerra Mundial) para apenas 0,4% ao final do período coberto neste capítulo. Cuba, o outro grande sucesso da fase primário-exportadora, que controlava cerca de 1% do comércio mundial nos anos 1920, sofreu também um colapso de sua participação nas exportações mundiais, tanto antes como depois de sua revolução. Em termos relativos, as participações do Chile e do Uruguai no mercado mundial também se reduziram a uma fração do que haviam sido até os anos 1920. Ou seja, entre os países de maior tamanho, os grandes fracassos em matéria de crescimento econômico durante este período também o foram em matéria de desenvolvimento exportador.

A experiência do Brasil não foi melhor até meados dos anos 1960, mas neste caso fazia parte de uma tendência de mais longo prazo, que vinha do início do século XX. O México, depois de avançar até os anos da Segunda Guerra Mundial, teve também um desempenho exportador pobre entre meados das décadas de 1950 e 1970. A Venezuela, a economia com maior dinamismo exportador nas primeiras décadas do pós-guerra, perdeu impulso desde os anos 1960, diminuindo rapidamente sua participação no comércio mundial de petróleo – diminuindo, além disso, suas exportações de combustíveis durante os 1970 como resultado de seu ingresso à OPEP.

A mudança de orientação da política econômica na década de 1960 em vários países médios e grandes para um “modelo misto” teve efeitos positivos em termos de dinamismo das exportações. O resultado principal desta mudança foi o aumento das exportações de manufaturas para os países industrializados e outros países da região, como produto neste último caso dos sistemas emergentes de integração. Isso conduziu a um aumento da participação das manufaturas no total das exportações (ver a Tabela 4.10. e CEPAL, 1992). Nos países maiores, a expansão incluiu exportações de máquinas e equipamentos para outros países latino-americanos, bem como exportações de tecnologia, na forma de licenças e serviços de engenharia. Novos produtos agrícolas somaram-se também à cesta de exportação de muitos países.

A incapacidade de racionalizar o complexo sistema de proteção herdado do período “clássico” teve, contudo, custos elevados. Para as indústrias estabelecidas, esta proteção deixou de desempenhar um papel positivo como incentivo para a acumulação de capital, e converteu-se cada vez mais em uma fonte de rendas e/ou de defesa contra a sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio, assim como uma das explicações da alta concentração industrial. Ademais, esta proteção distorceu as mudanças de preços relativas necessárias para induzir à substituição de importações e à diversificação das exportações. O sistema de proteção foi, da mesma forma, parcialmente autodestrutivo em termos de seu objetivo explícito de reduzir a dependência de insumos e tecnologia importados, e é possível que haja mesmo aumentado tal dependência. O sistema não concebeu a proteção como um instrumento limitado no tempo e careceu em geral da ideia de vincular os incentivos ao desempenho.

A integração regional facilitou o crescimento dinâmico do comércio intrarregional de manufaturas nas décadas de 1960 e 1970. Seu principal benefício foi a criação de mercados mais amplos para os bens complementares, que não competiam com os produtos nacionais nos mercados aos

quais estavam destinados, mas a liberalização do comércio intrarregional de bens competitivos foi limitada pelo protecionismo interno, com exceção do Mercado Comum Centro-Americano. Houve também, no marco centro-americano, mas especialmente no andino, uma tentativa de programar o desenvolvimento industrial em um mercado ampliado e, em consequência, planificar o desenvolvimento de novos investimentos complementares, mas esses esforços foram, quase invariavelmente, retumbantes fracassos.

O surgimento de sistemas de taxas de câmbio múltiplas no início do pós-guerra converteu a administração da taxa de câmbio em um complemento da política comercial. A capacidade de tributar implicitamente as importações de produtos competitivos e as exportações tradicionais, e de utilizar taxas de câmbio como instrumento para subsidiar as importações complementares, era atraente em termos de sua conveniência administrativa, visto que apenas exigia uma decisão dos bancos centrais, que os governos controlavam, em vez de um debate muito mais dispendioso nos parlamentos. Além de tudo, uma vez que fixar impostos sobre as exportações era politicamente difícil, na maioria dos países as taxas de câmbio discriminatórias eram o único meio disponível para tal fim. Contudo, em matéria do regime cambial houve melhoras consideráveis desde meados da década de 1950 (sob uma forte pressão por parte do FMI) e sobretudo na etapa “madura”, quando se simplificou ou eliminou a maior parte dos regimes de taxas de câmbio múltiplas.

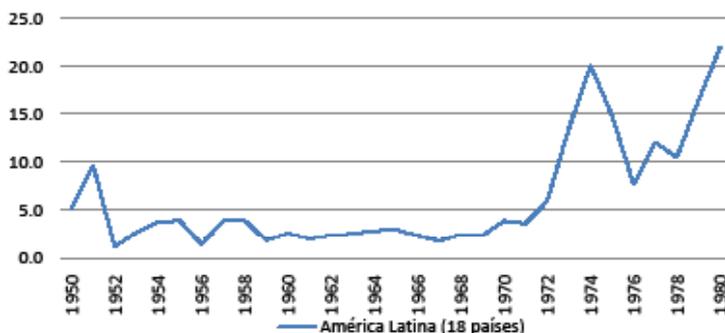
Contrariamente à visão de que a sobrevalorização foi uma característica central da industrialização dirigida pelo Estado, Jorgensen e Paldam (1987) demonstraram que não houve uma tendência de longo prazo para a apreciação da taxa de câmbio oficial em termos reais durante o período 1946-1985 em nenhum dos oito maiores países latino-americanos.³⁰ A característica mais preocupante dos regimes cambiais da época foi, portanto, a marcada volatilidade em torno da tendência de longo prazo da taxa de câmbio real, sobretudo nas economias mais propensas à inflação, um padrão que se tentou modificar com a introdução do sistema de minidesvalorizações desde meados da década de 1960. A instabilidade da taxa de câmbio real afetou negativamente a geração de incentivos estáveis para novas exportações, e gerou uma demanda adicional de proteção por parte dos setores que competiam com as importações, como defesa contra a apreciação cíclica da taxa de câmbio real.

Graças ao sistema de minidesvalorizações, o Brasil e a Colômbia foram capazes de evitar a instabilidade das taxas de câmbio reais desde meados ou fins dos anos 1960. O mesmo pode ser dito a respeito do Chile depois de seus traumas dos anos 1970 (a alta inflação durante a Unidade Popular seguida de grandes desequilíbrios macroeconômicos durante a primeira fase do regime ditatorial que a sucedeu), embora não no caso da Argentina, que manteve sua persistente instabilidade da taxa de câmbio real até já iniciado o século XXI.

³⁰ Pelo contrário, de acordo com seus resultados, houve desvalorizações reais a longo prazo no Brasil e na Venezuela. Mais importante ainda, houve desvalorizações discretas da taxa de câmbio real em vários países no início do pós-guerra que tiveram efeitos permanentes (México em 1948, Peru em 1949-1950, Brasil em 1953, Chile em 1956, Colômbia em 1957 e Venezuela em 1961). Isso pode ser um indício de que as taxas de câmbio herdadas da guerra tinham um grau não desprezível de sobrevalorização, que foi corrigida desta maneira.

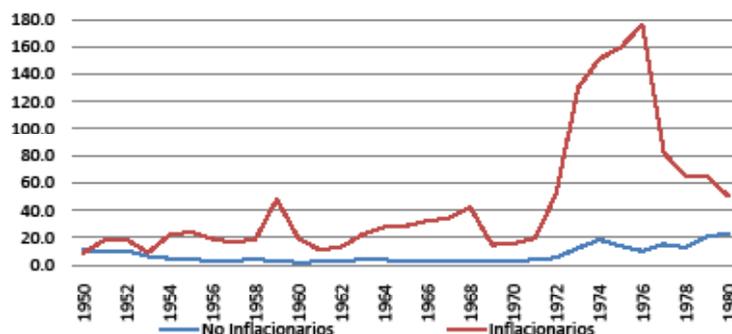
GRÁFICO 4.7. INFLAÇÃO NA AMÉRICA LATINA (IPC, MUDANÇA PERCENTUAL ANUAL, MÉDIAS SIMPLES)

A. Mediana



Fonte: FMI, IFS

B. Média



Fonte: FMI, Estatísticas financeiras internacionais

Nota: Inflacionários inclui Argentina, Brasil, Chile e Uruguai

Contrariamente à visão muito generalizada sobre a propensão inflacionária da América Latina, é necessário ressaltar que a alta inflação não foi uma característica generalizada da região até os anos 1960. Na realidade, como observou Sheahan (1987), nos anos 1950 e 1960 apenas quatro países, concentrados no sul do continente (o Brasil e os três países do Cone Sul) tiveram taxas de inflação mais altas do que as do resto do mundo; um fator importante nas tendências inflacionárias do Cone Sul foi a força de seus movimentos sindicais. Ao lado de tais países, também têm de ser alinhados Bolívia e Paraguai durante as turbulências políticas dos anos 1950. Com exceção do Brasil e do Cone Sul, os outros países tiveram, nos anos 1960, taxas de inflação inferiores às dos países da Ásia (que têm uma reputação de baixa inflação) e dez países (México, Venezuela, Paraguai, todos os centro-americanos, Cuba e República Dominicana) tiveram taxas de inflação

inferiores à média mundial (4%). Em média, como indicado no Gráfico 4.7., tanto a taxa de inflação das economias não inflacionárias como a média de inflação latino-americana oscilou entre 2 e 4% entre meados dos anos 1950 e 1971. Mesmo nos países inflacionários, além dos transbordamentos esporádicos, a taxa de inflação tendia a retornar a níveis entre 10 e 20%

A aceleração da inflação nos anos 1970 foi parte de um fenômeno universal. De fato, a taxa de inflação das economias não inflacionárias da América Latina foi inferior às médias estimadas pelo FMI para as “economias emergentes”. Com efeito, excluindo o Brasil e os países do Cone Sul, a média simples das taxas de inflação dos países da América Latina em 1971-1980 foi de 14,2%, em comparação aos 17,1% que organismo calcula para sua categoria das “economias emergentes”. Novamente as notícias mais desfavoráveis deram-se nos países com tradição inflacionária, que inauguraram a era da inflação de três dígitos,³¹ como parte de agudas crises políticas (os finais dos governos de Allende e Isabel Peron, no Chile e na Argentina, em sequência histórica), mas também de fenômenos econômicos (a forte indexação de preços e salários em todos eles). Desta maneira, a explosão generalizada da inflação foi um fenômeno característico da década de 1980 e pode-se ver, portanto, mais como efeito que como causa da crise da dívida (ver, a respeito, o capítulo seguinte).

A evolução das contas fiscais mostra também que o gasto público tendeu a aumentar a longo prazo de forma quase contínua, com uma interrupção somente durante os anos de “estrangulamento externo”. Em média, o gasto público duplicou seu tamanho relativo entre 1950 e 1982, de 12 para 22% do PIB. Contudo, esta expansão foi financiada com aumentos nas arrecadações, de tal forma que os déficits fiscais foram, em geral, moderados até os anos 1960 (Gráfico 4.5). As exceções concentraram-se, em geral, no Brasil e nos países do Cone Sul nas décadas de 1950 e 1960s, além do déficit fiscal ter explodido no Chile durante os anos da Unidade Popular. Desta maneira, o aumento mais generalizado dos déficits fiscais foi característico da segunda metade dos anos 1970 e, neste sentido, pode ser visto como um subproduto do auge do financiamento externo que teve lugar durante esses anos.

É interessante observar que a expansão do Estado na atividade produtiva não foi particularmente elevada, salvo em alguns setores específicos, o que indica que a expansão do governo deu-se nas atividades mais tradicionais de gasto social e infraestrutura. A Tabela 4.11. mostra a importância das empresas públicas, medida pela participação nas atividades econômicas diferentes das agropecuárias, de acordo com o conhecido estudo do Banco Mundial (1995) sobre os “Burocratas nos negócios”. Como se pode notar, a participação média do Estado na atividade econômica era de 10% ao final do período coberto neste capítulo, percentual inferior ao do resto do mundo em desenvolvimento. Esse dado serve para corroborar a avaliação que fizemos previamente neste capítulo de que, diferentemente dos estereótipos muito difundidos, a opção da América Latina depois da Segunda Guerra Mundial foi por menos e não por mais Estado. A grande exceção foi, como já indicamos, a decisão de controlar mais estreitamente os recursos minerais, incluídos os hidrocarburetos. Por isso, as participações mais altas das empresas públicas na atividade econômica foram observadas em geral em países com importantes setores de petróleo e mineração.

³¹ Houve alguns episódios deste tipo anteriormente, mas foram todos esporádicos. Como observamos no capítulo anterior, também houve episódios deste tipo durante seus conflitos civis de começos do Século XX.

TABELA 4.11 PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS NA ATIVIDADE ECONÔMICA

	Empresas públicas em atividades econômicas não agrícolas (% do PIB não agrícola)			Bancos públicos nos dez maiores bancos (% dos ativos)	
	1979-1981	1984-1986	1989 - 1991	1970	1985
Argentina	5,4	5,2	3,9	71,9	60,5
Bolívia	16,3	21,0	21,7	53,1	18,5
Brasil	6,4	6,6	9,4	70,8	31,7
Chile	12,8	16,9	10,9	91,5	19,7
Colômbia	7,0	14,7	10,9	57,7	53,9
Costa Rica	5,9	11,4	9,4	100,0	90,9
Equador	n.d.	11	12,1	100,0	40,6
El Salvador	n.d.	n.d.	n.d.	100,0	26,4
Guatemala	n.d.	n.d.	n.d.	32,1	22,2
Honduras	5,3	6,3	6,9	49,2	29,9
México	10,2	15,3	10,8	82,7	35,6
Nicarágua	n.d.	n.d.	n.d.	90,4	63,4
Panamá	7,9	8,8	10,0	17,9	17,1
Paraguai	4,2	7,3	4,8	55,0	48,0
Peru	7,9	11,3	5,9	87,4	26,5
Rep. Dominicana	n.d.	n.d.	n.d.	70,1	38,9
Uruguai	6,2	4,8	2,5	42,3	68,8
Venezuela	26,8	22,6	29,6	82,9	58,0
	Médias Ponderadas:			Médias simples:	
América Latina	9,7	10,7	9,7	69,7	41,7
África	21,3	23,0	20,4		
Ásia	13,0	15,1	14,0		
Total economias emergentes	12,1	13,8	12,5		
Países socialistas				100,0	61,8
Todos os países (92)				58,9	41,6

Fonte: Empresas públicas segundo Banco Mundial (1995); bancos segundo La Porta et al. (2002)

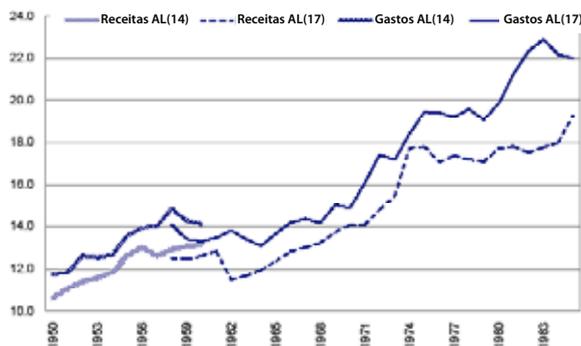
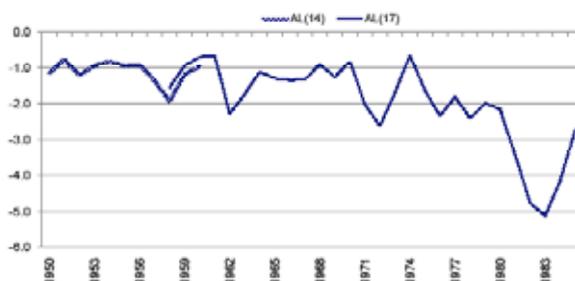
A outra grande exceção foi o setor financeiro (veja-se novamente o Quadro 4.11.), pois a América Latina tinha em 1970 uma participação mais elevada no sistema bancário do que a média dos países não socialistas. Em alguns casos (Argentina, Brasil e Uruguai), esta característica remonta à era de desenvolvimento primário-exportador, segundo vimos no capítulo anterior. Nos outros, ainda que houvesse precedentes, o tendência acentuou-se durante esse período. Este é, por exemplo, o caso da Costa Rica, que nacionalizou o setor financeiro logo cedo (1948); outros países o fariam posteriormente, como parte de guinadas políticas para a esquerda. Contudo, a criação de bancos de desenvolvimento, comerciais e de outras entidades financeiras (empresas de seguros) de caráter público foi uma tendência geral, da mesma forma que as múltiplas regulações sobre as entidades financeiras que já mencionamos, especialmente o direcionamento do crédito para setores específicos e o controle das taxas de juros.

Em que medida isso prejudicou o desenvolvimento financeiro? Não é fácil responder a esta pergunta, porque a maior parte dos estudos internacionais comparativos cobre períodos históricos mais recentes. Em qualquer caso, a evidência que mostraremos no próximo capítulo indica que os níveis de profundidade financeira da maior parte dos países da América Latina em 1980 eram comparáveis aos de outros países de nível similar de desenvolvimento. Muito mais importante foi o impacto que a maior propensão à inflação do Brasil e Cone Sul teve sobre o desenvolvimento financeiro. Este fenômeno terminou erodindo, em particular, a liderança argentina nesse campo e, em menor medida, a brasileira, ao tempo em que os países com menor propensão inflacionária experimentaram um crescente desenvolvimento financeiro depois da Segunda Guerra Mundial (Goldsmith, 1973). A invenção da indexação financeira por parte do Brasil, em meados dos anos 1960, e sua extensão para outros países, representou, como na taxa de câmbio, uma forma de contrabalançar este efeito dos altos níveis de inflação.

Desta maneira, os problemas macroeconômicos mais sérios enfrentados durante a etapa de industrialização dirigida pelo Estado foram as ondas de crise de balanço de pagamentos, durante os anos de estrangulamento externo entre meados das décadas de 1950 e 1960, e os criados depois do primeiro choque petrolífero de 1973. Os déficits fiscais e a inflação foram um problema recorrente no Brasil e nos países do Cone Sul, que apenas tenderam a generalizar-se na região no final do período de industrialização dirigida pelo Estado e, no caso da inflação, como parte de um fenômeno universal.

Um balanço econômico geral

Como balanço geral do crescimento econômico, dos vieses setoriais e dos desequilíbrios macroeconômicos cabe perguntar-se qual foi o resultado das variações do desempenho latino-americano durante a etapa de industrialização dirigida pelo Estado. Pode-se entender que o fracasso dos países do Cone Sul, que divergiram dos países desenvolvidos durante este período, foi a antessala da crise que teriam de enfrentar os outros países a partir dos anos 1980? Ou podemos sustentar, pelo contrário, que se não tivesse havido a crise financeira (que como veremos no próximo capítulo foi em grande medida um fator exógeno), o modelo da industrialização dirigida pelo Estado poderia ter sido reorientado para permitir a continuação de um rápido crescimento econômico? Como entender, em termos mais gerais, que a história latino-americana está repleta, como observado no Capítulo 1, de experiências de “convergências truncadas”, ou seja, de processos de rápido crescimento seguidos de retrocessos relativos em períodos posteriores?

GRÁFICO 4.8. FINANÇAS PÚBLICAS, 1950-1985**A. Gastos e receitas como porcentagem do PIB (médias simples)****B. Balanço fiscal, porcentagem do PIB, média simples**

Fonte: OxLAD. AL(17) exclui Bolívia e Cuba. AL(14) exclui também Nicarágua, Paraguai e Uruguai.

Médias simples. Os dados de gasto do Brasil referem-se a gasto e déficit primários.

O que se deriva da análise precedente é que as formas particulares adotadas pelo processo de mudança estrutural e industrialização permitiram, nas etapas iniciais, realizar uma significativa aprendizagem tecnológica, adotando um conjunto de conhecimentos maduros e promovendo aprendizagens locais. Mas, como observado, este processo também se caracterizou por retrocessos em matéria exportadora em ramos tradicionais e por um limitado desenvolvimento dos sistemas nacionais de inovação, que na maioria dos casos bloqueou o acesso a mercados externos mais dinâmicos e inibiu um processo de maior transformação estrutural. O conjunto de acordos sociais, políticos e distributivos que convergiram em favor da expansão do mercado interno enfrentou crescentes contradições diante da incapacidade do processo de industrialização continuar se aprofundando. Cabe agregar que a rejeição da industrialização por parte dos setores exportadores tradicionais, que permaneceram ligados majoritariamente à exploração de recursos naturais, foi cada vez mais frontal, sendo talvez mais o reflexo de debilidade do que de força da coalizão industrialista na maioria dos países. A isso se agrega a já notada volatilidade estrutural do setor

exportador, que expunha o sistema a crises externas frequentes, ao que se somou o retorno aos mercados financeiros internacionais a partir dos anos 1970. Tais manifestações tinham, além do mais, uma longa história.

A Argentina foi um caso extremo da dificuldade de alcançar equilíbrio estável em torno das estratégias de desenvolvimento, fazendo do conflito político-institucional uma variável a mais que contribuía para a instabilidade e a volatilidade. A situação tornou obviamente mais difícil o amadurecimento de políticas que buscassem persistentemente gerar um ambiente mais apropriado para a inovação e a mudança estrutural, fundamentais para um processo decisivo de redução das distâncias em relação aos líderes da economia mundial. Nesse sentido, o caso brasileiro oferece um claro contraste, uma vez que mesmo sob autoritarismo político e em um contexto de uma notória desigualdade social, houve uma evidente coesão entre as elites dominantes em torno de um projeto de desenvolvimento nacional com fortes políticas produtivas e científico-tecnológicas, que permitiram um importante processo de acumulação e transformação estrutural.

A pergunta a respeito do que teria sucedido se o novo choque externo do início de 1980 não tivesse ocorrido é de difícil resposta. É possível sustentar que a mudança de trajetória do desenvolvimento latino-americano que levou à crise da dívida bloqueou a transição para um modelo de industrialização mais equilibrado entre o mercado interno e o externo, como o que já estava emergindo e que poderia ter evoluído de forma mais afinada com os modelos que se mostraram mais bem-sucedidos no Leste Asiático.

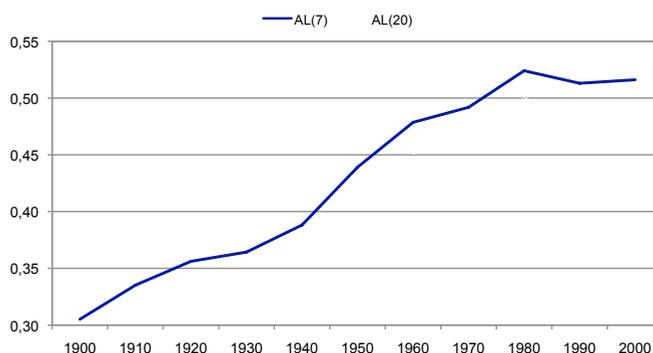
Mas também houve outras mudanças consideráveis que não devem ser deixadas de lado. Em particular, a partir da década de 1970 houve amplas transformações no próprio mundo industrializado, vividas em muitos países como uma verdadeira crise. O esgotamento de muitos dos elementos dinâmicos da idade de ouro do capitalismo e o surgimento de novos paradigmas tecnológicos deram origem a importantes mudanças econômicas e sociais e contribuíram para explicar a nova onda de globalização. Desta maneira, os países latino-americanos não apenas tiveram de enfrentar os desafios do esgotamento, em graus variados, de seu já antigo modelo industrialista e de uma nova crise financeira, mas também os desafios de novas mudanças tecnológicas. Enquanto boa parte da aprendizagem dos países da região havia consistido em apropriar-se das tecnologias da industrialização fordista, as novas tecnologias deram origem a novos desafios, como os gerados ao mesmo tempo pelo surgimento dos grandes êxitos da industrialização do Leste Asiático e pela segunda globalização.

Por isso, também é possível sustentar que no final do período que analisamos (e, no caso dos países do Cone Sul, mesmo antes), a América Latina havia conseguido convergir até onde lhe era possível, dada sua escassa capacidade de geração de tecnologia e sua capacidade de apropriar-se das vantagens dos hiatos tecnológicos existentes. Por isso, o que se necessitava não era meramente a abertura para a economia mundial e a retração do Estado, senão um salto em matéria de desenvolvimento tecnológico, mediante um avanço significativo dos sistemas nacionais de inovação, apoiados em um esforço paralelo em matéria educacional. Ao final, isso não foi feito, e novamente a crise da dívida limitou as opções de fazê-lo. O que é óbvio, e de maneira evidente na fase seguinte do desenvolvimento, é que a solução não consistia meramente em promover exportações e reduzir a intervenção do Estado. Em síntese, o giro para uma estratégia mais liberal de desenvolvimento não ofereceu a solução às limitações experimentadas pelo modelo de industrialização latino-americano.

Desenvolvimento social

No âmbito social, ainda que houvesse precedentes na era de desenvolvimento primário-exportador, a extensão da educação básica universal, o desenvolvimento de sistemas de saúde modernos, de capacitação de mão de obra e, em menor medida, de sistemas de seguridade social receberam um impulso considerável durante a industrialização dirigida pelo Estado. Em termos sociais, e segundo vimos no Capítulo 1, durante esse período os indicadores de desenvolvimento social experimentaram as taxas de incremento mais rápidas de toda a história da região. O Gráfico 4.9. mostra, com efeito, que o maior avanço nos índices de desenvolvimento humano em relação aos países industrializados foi alcançado entre 1940 e 1980, estagnando-se nas duas últimas décadas do século XX. O trabalho de Astorga, Bergés e Fitzgerald (2005) chega à mesma conclusão observando um conjunto algo diferente de indicadores (a taxa de alfabetização como indicador de desenvolvimento educacional). Além disso, como foi igualmente mostrado no Capítulo 1, ainda que sem uma diminuição apreciável na dispersão dos PIB per capita, houve uma convergência considerável nos índices de qualidade de vida dos países da região.

GRÁFICO 4.9.
ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO RELATIVO AOS PAÍSES
INDUSTRIALIZADOS, 1900-2000



Fontes: Cuadro AE.3.

Contrariamente aos temores continuamente expressos, a geração de empregos foi também razoavelmente dinâmica. A força de trabalho não agrícola cresceu a uma taxa muito alta no período 1950-1980: 4% ao ano, uma taxa superior à dos Estados Unidos no período 1870-1910. Ainda que tenha se refletido em uma informalidade crescente do trabalho nas cidades, a diminuição do emprego na agricultura tradicional foi ainda mais acelerada, o que ocasionou no conjunto da região uma diminuição do subemprego total (urbano e rural): de 46% em 1950 para 38% em 1980. O emprego urbano avançou durante esses anos de 44 para 67%.

TABELA 4.12. IMPORTÂNCIA RELATIVA DO EMPREGO URBANO E COBERTURA DO SUBEMPREGO
(% do emprego total em cada país)

	Emprego não agrícola		Informal urbano		Agrícola tradicional		Subemprego total	
	1950	1980	1950	1980	1950	1980	1950	1980
Grupo A								
Argentina	72,0	84,9	15,2	21,4	7,6	6,8	22,8	28,2
Chile	62,9	77,2	22,1	21,7	8,9	7,4	31,0	29,1
Uruguai	77,8	82,3	14,5	19,0	4,7	8,0	19,2	27,0
Grupo B								
México	34,5	61,5	12,9	22,0	44,0	18,4	56,9	40,4
Panamá	46,7	66,4	11,8	14,8	47,0	22,0	58,8	36,8
Costa Rica	42,0	69,5	12,3	15,3	20,4	9,8	32,7	25,1
Venezuela	51,1	79,4	16,4	18,5	22,5	12,6	38,9	31,1
Brasil	39,2	68,1	10,7	16,5	37,6	18,9	48,3	35,4
Colômbia	39,2	64,9	15,3	22,3	33,0	18,7	48,3	41,0
Grupo C								
Guatemala	30,6	42,7	14,0	18,9	48,7	37,8	62,7	56,7
Ecuador	33,3	54,2	11,7	28,6	39,0	33,4	50,7	62,0
Peru	36,0	57,5	16,9	19,8	39,4	31,8	56,3	51,6
Bolívia	24,1	41,1	15,0	23,2	53,7	50,9	68,7	74,1
El Salvador	32,2	47,5	13,7	18,9	35,0	30,1	48,7	49,0
América Latina	44,1	67,1	13,5	19,4	32,6	18,9	46,1	38,3

Fonte: García e Tokman (1984)

García e Tokman (1984) distinguem os três padrões de evolução desses indicadores laborais em distintos países da região indicados na Tabela 4.12.³² Nos do Cone Sul, o emprego urbano era já predominante e o subemprego total baixo em 1950; ainda que tenha aumentado até 1980 na Argentina e no Uruguai, como reflexo do reduzido dinamismo destas economias, o subemprego manteve-se muito abaixo da média regional. O segundo grupo caracteriza-se pelo aumento acelerado do emprego urbano e pela acentuada redução do subemprego total entre aqueles anos. O grupo inclui as duas maiores economias, da mesma forma que as duas economias andinas com melhor desempenho (Colômbia e Venezuela) e as duas centro-americanas mais desenvolvidas (Costa Rica e Panamá). Este grupo coincide, em geral, com as economias com melhor desempenho no período de industrialização dirigida pelo Estado. O terceiro grupo, constituído pelas outras

³² Ver também o trabalho anterior da PREALC (1981) no qual se baseiam estes autores e que classifica alguns países de forma diferente.

economias andinas e centro-americanas, exibe um aumento mais limitado do emprego urbano e ainda menos destacado em matéria de informalidade do trabalho, havendo mesmo, em três países, um aumento da informalidade total.

O rápido processo de migração rural-urbana que caracterizou este período reflete a geração interna de um excedente de mão de obra e, pode-se dizer, de uma “oferta ilimitada de mão de obra”, para utilizar a terminologia tradicional de W. Arthur Lewis. As exceções foram, obviamente, os países do Cone Sul, que já haviam alcançado níveis de urbanização e formalização do emprego muito elevados.

Os excedentes de mão de obra também tiveram importantes consequências para a migração internacional. Ainda que alguns poucos países continuassem atraindo migrantes europeus — em particular a Venezuela durante seu prolongado auge do petróleo —, as antigas correntes migratórias internacionais perderam dinamismo depois da Segunda Guerra Mundial. A parcela de residentes latino-americanos nascidos fora da região experimentou um declínio de longo prazo desde a década de 1960, como resultado da morte de antigos imigrantes e da migração de retorno. Ao mesmo tempo, a migração intrarregional aumentou, com a Argentina e a Venezuela como os principais polos de atração, sobretudo para os habitantes dos países vizinhos. Mais importante ainda, iniciou-se a emigração para os países industrializados. Entre 1970 e 1980, o total de emigrantes da América Latina e do Caribe registrados nos Estados Unidos aumentou de 1,6 para 3,8 milhões,³³ mas o fluxo foi certamente maior; a proximidade geográfica foi um determinante significativo da importância relativa destas correntes.

Os resultados quanto à redução da pobreza e, sobretudo, à distribuição da renda foram ambíguos, mas infelizmente há grandes lacunas nos dados referentes a este tema. A pobreza diminuiu na maioria dos países durante o período de industrialização dirigida pelo Estado. A primeira estimativa global da CEPAL acerca da pobreza, disponível para 1970, indica que 40% dos domicílios latino-americanos eram pobres; este percentual baixou para 35% em 1980 (ao redor de 40% da população, dado o maior tamanho das famílias pobres), uma percentagem que apenas foi alcançada novamente um quarto de século mais tarde, em meados da primeira década do século XXI (ver, a respeito, o Capítulo 5). Os cálculos de Londoño e Székely (2000, Quadro 2) apresentam uma tendência ainda mais favorável nos anos setenta: uma redução da pobreza moderada de 43,6% em 1970 para 23,7% em 1982, e da pobreza extrema de 19,2% em 1970 para 10,2% em seu ponto mais baixo, em 1981. Esses cálculos podem conter, contudo, uma superestimação das tendências favoráveis experimentadas durante esses anos. Os dados de mais longa duração de Prados da Escosura (2007), mas baseados em inferências indiretas, mostram além disso que a maioria da redução da pobreza obtida ao longo do século XX ocorreu entre 1950 e 1980.³⁴

A distribuição da renda continuou sendo muito desigual na maioria dos casos e seguiu pa-

³³ Estimado com base em CEPAL (2006b) para os países latino-americanos, excluindo Haiti.

³⁴ Com efeito, de acordo com este autor, a pobreza reduziu-se em seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Uruguai e México) de 71% em 1913 para 27% em 1990; desta redução, 30% tiveram lugar entre 1950 e 1980. Ver também os cálculos de evolução da pobreza para países individuais de Altimir (2001).

drões opostos.³⁵ Em amplo contraste com seu pobre desempenho econômico, a distribuição melhorou nos países do Cone Sul, em parte como continuação de tendências que vinham desde antes. No caso do Uruguai, houve um primeiro episódio de leve queda da desigualdade a partir dos anos de 1920, associado à deterioração dos termos de troca e, em menor medida, a mudanças sócio-políticas. Uma acentuada queda da desigualdade ocorreu, porém, entre 1944 e meados da década de 1950, quando o forte incremento dos termos de troca que teria conduzido a um aumento da desigualdade foi compensado pelas políticas industrializantes, as câmaras de salários que regularam a contratação do trabalho no setor privado e a expansão do setor público (Bértola, 2005). No Chile, a desigualdade continuou crescendo até a década de 1920 (Rodríguez Weber, 2009) e a reversão da tendência deu-se posteriormente, refletindo as mudanças sociais associadas ao surgimento de um forte movimento sindical, aliado à derrocada definitiva da primeira globalização. Recordemos que os níveis históricos de desigualdade do Chile parecem haver sido sempre mais elevados que os do Rio da Prata. O caso argentino parece ter semelhanças com o caso uruguaio, ainda que sua dinâmica nos anos de 1920 possa fazer pensar que a queda da desigualdade nessa década, se existiu, foi menos intensa.

A falta de informação homogênea não nos permite ser categóricos acerca do momento em que se reverteram estas tendências, excetuando o caso uruguaio, em que as estatísticas parecem indicar que a tendência à melhoria foi revertida já em meados da década de 1950, ficando irregularmente constante até o Golpe de Estado de 1973, quando houve um aumento drástico da desigualdade. Na Argentina e no Chile a reversão da tendência favorável foi mais tardia, quiçá apenas em princípios dos anos de 1970, e deu-se em circunstâncias políticas e econômicas similares: ditaduras militares cruéis que debilitaram os movimentos sindicais tradicionalmente fortes desta região e abandonaram radicalmente a estratégia de industrialização. Caberia agregar que em outro caso de desenvolvimento econômico precoce, o de Cuba, e como reflexo de seu passado escravista, a distribuição da renda foi muito desigual, até que a revolução desencadeou a mudança distributiva mais radical da história latino-americana.

Fora do Cone Sul, os grandes excedentes de mão de obra no campo mantiveram deprimidos os salários rurais e as elevadas migrações para as cidades operaram como um mecanismo que também conteve os salários dos trabalhadores urbanos menos qualificados. Por sua vez, a escassez de mão de obra mais qualificada resultante, entre outros fatores, do atraso do desenvolvimento dos sistemas educacionais na maioria dos países, atuou no sentido de elevar as remunerações da mão de obra qualificada. O fato de que o sindicalismo tendeu a concentrar-se nos setores mais formais da economia (o governo e os setores industriais e de serviços mais modernos) contribuiu para esta tendência. Houve, assim, um viés em favor dos trabalhadores formais das cidades, que eram parte da coalizão industrialista, dos proprietários de capital e dos grandes proprietários rurais.

³⁵ Os comentários que seguem estão baseadas em uma literatura selecionada, cujos principais exemplos são os trabalhos comparativos de Altimir (1996 y 1997), Frankema (2009), Londoño e Székely (2000) e Székely e Montes (2006), cujas avaliações não são necessariamente consistentes entre si, bem como em diversos estudos nacionais, alguns dos quais são citados no texto. A compilação estatística realizada pelo World Institute for Development Economic Research (WIDER) da Universidade das Nações Unidas, proporciona a melhor síntese de dados sobre as tendências distributivas, mas a qualidade e comparabilidade dos dados, sobretudo os disponíveis antes de 1980, é desigual. Ver um resumo das tendências indicadas por esses dados desde os anos 1950 em Frankema (2009), Tabela 1.1.

À medida que os grandes excedentes de mão de obra foram absorvidos nas cidades e aumentou a mão de obra com maiores níveis de educação, estas pressões deixaram de operar em um sentido adverso à distribuição da renda. Por isso, vários países experimentaram uma melhora distributiva desde meados dos anos 1960 (Costa Rica e México) ou começo de 1970 (Colômbia e Venezuela). Esta tendência não foi, contudo, generalizada, como o refletem as tendências distributivas adversas no Brasil durante a fase final da industrialização dirigida pelo Estado, promovida pelos sucessivos governos militares. Tal fato pode indicar que, além dos fatores associados à disponibilidade relativa de mão de obra, o regime político e sua relação com as instituições trabalhistas também jogaram um papel importante, como o tiveram por várias décadas, embora em um sentido positivo, no Cone Sul (Frankema, 2009). O predomínio dos fatores distributivos favoráveis resultou em uma melhora na distribuição de renda da América Latina nos anos setenta, que desafortunadamente não duraria por muito tempo (Londoño e Székely, 2000).

De uma maneira geral, o progresso social limitou-se a uma “classe média” que incluía a população urbana empregada pelo Estado e por empresas privadas grandes e médias e alguns empresários pequenos, mas a magnitude dessa “classe média” variava consideravelmente entre os países ao final do período de industrialização dirigida pelo Estado, de acordo com seu nível de desenvolvimento. A classe média foi a beneficiária do emergente Estado de bem-estar, cujos benefícios, especialmente no caso da seguridade social (saúde e pensões, em particular, e uns poucos benefícios contra o desemprego), concentraram-se nos trabalhadores do setor formal da economia. O modelo “Bismarckiano” que se desenvolveu, segundo o qual o acesso à seguridade social estava vinculado a um emprego formal, foi o elemento decisivo neste resultado. Os trabalhadores urbanos que não recebiam esses benefícios e, especialmente, os rurais, beneficiaram-se de esforços mais gerais de expansão dos serviços sociais, especialmente em educação e saúde. O resultado foi um Estado de bem-estar segmentado (Ocampo, 2004: ensaio 3) ou truncado (Ferreira e Robelino, no prelo), para utilizar duas denominações alternativas.

Em matéria de seguridade social, os esquemas pioneiros da primeira onda de direitos sociais introduzidos nos países do Cone Sul, desde a fase prévia de desenvolvimento, receberam um novo impulso como resultado do Relatório Beveridge de 1942 na Grã-Bretanha e de outros esquemas de seguridade social lançados no mundo industrializado. O Brasil também havia tido cedo um desenvolvimento de tais esquemas, mas com um acesso muito mais limitado. Ademais, como resultado deste movimento, vários países experimentaram o que se pode chamar de uma segunda onda de reformas na seguridade social nos anos 1940 e 1950 na Colômbia, na Costa Rica, no México, no Peru e na Venezuela. A mais notável foi a da Costa Rica, cujas reformas desde os anos 1940 a aproximaram de uma situação mais parecida à do Cone Sul, em um país com menores níveis de desenvolvimento e urbanização. Nos outros países as mudanças chegariam ainda mais tarde e de forma ainda mais limitada.³⁶ Em todos os casos, além disso, os benefícios recebidos por distintos tipos de trabalhadores eram muito desiguais, mesmo que estivessem no setor formal, uma vez que todos os sistemas tinham características daquilo que

³⁶ O trabalho clássico sobre a origem da seguridade social na América Latina é o de Mesa-Lago (1978). A obra mais recente de Haggard e Kaufman (2008) apresentam uma interessante análise das origens e avanços do Estado de bem-estar na América Latina em uma perspectiva comparativa (ver em particular o Cap. 2 dessa obra).

na literatura sobre Estados de bem-estar se denomina “corporativismo” (um conceito utilizado com significados diferentes em outros contextos). Nos países com cobertura mais limitada (ou seja, fora do Cone Sul e Costa Rica), os sistemas eram, portanto, duais ou mesmo excludentes (Filgueira, 1997).

Os benefícios da modernização rural concentraram-se nas mãos dos grandes proprietários de terra, reproduzindo uma distribuição muito desigual da renda e da riqueza no campo, cujas raízes históricas eram profundas. Houve várias reformas agrárias, as mais ambiciosas das quais resultaram de grandes mudanças sociais e políticas: México, na década de 1930, Bolívia e a fracassada da Guatemala na década de 1950, Cuba no começo da década de 1960, Chile e Peru na década de 1970 e início da seguinte, e Nicarágua nos anos de 1980.³⁷ As três últimas foram revertidas posteriormente. Outros processos, muitos deles induzidos pela Aliança para o Progresso na década de 1960, foram menos ambiciosos. Contudo, com a notável exceção de Cuba, as reformas mais radicais não alcançaram a maioria da população camponesa e não eliminaram o dualismo estrutural que caracteriza os setores agrários latino-americanos. A reforma mais duradoura, a mexicana, deixou de lado metade da população camponesa e 57% da terra (de Janvre, 1981: cap. 4). A seguinte em termos de duração, a boliviana, não contemplou 61% do campesinato e 82% da terra, em particular por haver deixado intocada a região leste do país, que posteriormente foi objeto de um intenso desenvolvimento empresarial e é hoje o centro de grandes disputas devido à alta concentração da terra. Em seu melhor momento, as reformas do Chile e Peru apenas atingiram 20 e 32% do campesinato. Nos outros países, as reformas apenas arranharam a estrutura da propriedade da terra, que continuou altamente desigual (Frankema, 2009: cap. 3).

Em muitos países, os pequenos produtores rurais beneficiaram-se com a produção de alimentos para as cidades, graças à colonização interna naquelas nações que contavam com espaços abertos, promovidos em alguns países como parte, mas na verdade como substituto, de uma verdadeira reforma agrária. Mas, sobretudo, muitos camponeses beneficiaram-se da migração para as cidades onde, a despeito das precárias e mesmo desumanas condições de vida nos bairros mais pobres, alcançaram níveis de independência que lhes haviam sido negados sob as formas coercitivas de mobilização do trabalho típicas de muitas zonas rurais da América Latina do passado. Eventualmente, tiveram também acesso a maiores serviços de educação, saúde ou água potável. O desaparecimento gradual das formas mais servis de relações trabalhistas e sociais, características das zonas rurais, foi, assim, o resultado da urbanização, mas para ela também contribuíram os processos de reforma agrária. A longo prazo, o debilitamento e, em muitos casos, o eventual desaparecimento dessas relações servis devem ser considerados como um dos resultados históricos mais importantes da região em matéria de equidade.

³⁷ Para uma análise detalhada da história das reformas agrárias na região, ver Choncol (1994).

Capítulo 5

A REORIENTAÇÃO PARA O MERCADO

A crise da dívida externa na década de 1980 representou o final de uma longa fase, de pouco mais de um século, durante a qual a América Latina teve um avanço relativo na economia mundial. A crise provocou, além disso, uma ruptura radical nas tendências da política econômica predominantes desde os anos 1930. O rápido processo de industrialização já havia sido interrompido em meados de 1970, mas a crise da dívida consolidou essa tendência. Os esforços de abertura para o mercado, até então parciais e localizados em umas poucas economias, generalizaram-se a partir de meados da década de 1980. As reformas ganharam, assim, raízes profundas, até que a primeira década do século XXI presenciou uma nova divergência nos padrões de política econômica nos distintos países, devido ao surgimento, em muitos deles, de tendências políticas e sociais que revalorizaram o papel do Estado.

O período que analisamos neste capítulo cobre duas fases diferentes. A primeira, que compreende os anos 1980, foi de franco retrocesso, tendo sido denominada pela CEPAL, com razão, como a década perdida. A segunda foi de crescimento, mas em meio a uma acentuada volatilidade, já que o crescimento foi interrompido por duas crises adicionais: a de fim do século XX, compartilhada com outras economias emergentes, e a Grande Recessão Mundial de 2008-2009, cujo epicentro foram os Estados Unidos. O lento crescimento de 3,2% entre 1990 e 2010 foi acompanhado, portanto, por um ciclo econômico muito pronunciado. Por sua vez, a forte desaceleração do crescimento populacional iniciada no período anterior traduziu-se num aumento da população total de 1,7% ao ano, entre 1980 e 2010, um ponto percentual a menos do que o registrado no período 1950-80, mas em contínua queda, de forma que o índice já se aproximava de 1% no final do período que analisamos. Isso permitiu um crescimento da produção por habitante um pouco mais favorável.

Este capítulo analisa as transformações ocorridas nas economias latino-americanas a partir da crise da dívida dos anos 1980. Dada a estreita relação entre os eventos macroeconômicos do final da década de 1970 e a crise, a análise inicialmente complementa as considerações sobre o período prévio. Após analisar a origem e as implicações da crise, discutem-se as reformas de mercado e seu principal sucesso: a inserção mais dinâmica na economia mundial. O capítulo conclui com uma avaliação dos resultados em termos de crescimento econômico e desenvolvimento social.

A crise da dívida e a década perdida

O modelo de industrialização dirigida pelo Estado começou a receber críticas a partir dos anos 1960, tanto da ortodoxia econômica quanto da esquerda política³⁸. A ortodoxia a criticou pela falta de disciplina macroeconômica e pelas ineficiências geradas por uma estrutura de proteção tarifária e para-tarifária muito elevada, e em geral, pelo excessivo intervencionismo estatal.

³⁸ Ver, por exemplo, as revisões do debate realizadas em distintos momentos por Hirschman (1971), Fishlow (1985) e Love (1984).

Do ponto de vista da esquerda, criticava-se a incapacidade do modelo em superar a dependência externa e, sobretudo, de transformar as estruturas sociais desiguais e dependentes herdadas do passado. Embora sem compartilhar necessariamente dos pontos de vista da esquerda política, Hirschman (1971, p. 123) expressou de forma brilhante essa idéia: “Esperava-se que a industrialização mudara a ordem social, e tudo o que fez foi produzir manufaturas”

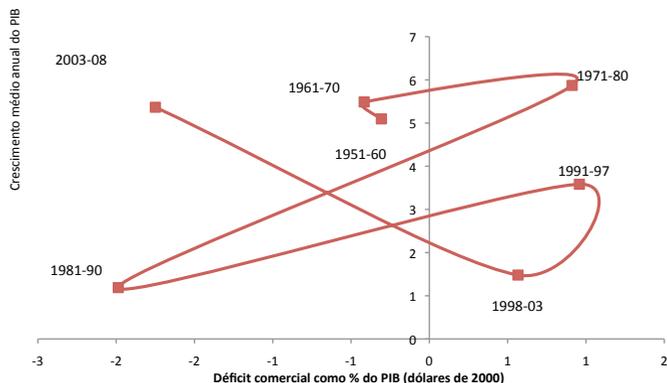
O modelo enfrentou muitas tensões, tanto econômicas como sociais e políticas. Como visto no capítulo anterior, a indisciplina macroeconômica foi menos generalizada do que frequentemente se pensa (pois foi um problema mais do Brasil e do Cone Sul do que do conjunto da região). A região começou a adaptar-se de forma gradual, mas com atraso, às oportunidades oferecidas pelo crescente comércio mundial de manufaturas desde os anos 1960. O modelo já tinha evoluído para uma combinação de proteção com promoção de exportações. De fato, na literatura dos anos 1970, muitos países latino-americanos, entre os quais se destaca o Brasil, eram apresentados internacionalmente como exemplos de sucesso exportador, ao lado dos tigres asiáticos.

Os conflitos sociais foram os primeiros que afetaram o modelo, especialmente no Cone Sul, onde se concentravam as economias de pior desempenho durante o período da industrialização dirigida pelo Estado. Fishlow (1985: 165) expressou a conexão entre conflito social e a transição para economias de mercado de forma lúcida. “Os instintos militares são intervencionistas. Mas os líderes militares podem racionalizar convenientemente a repressão política em nome da flexibilidade necessária de preços e salários. O objetivo não é uma adaptação a uma determinada estrutura econômica, mas a reconstrução radical da sociedade civil”. Dessa maneira, o movimento para economias de mercado surgiu inicialmente de uma forma defensiva, como uma reação frente ao que se via como uma expansão do mundo socialista. Assim, o padrão latino-americano diferencia-se daquele dos países industrializados, onde a transformação, que tinha começado após a eleição de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha em 1979 e de Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1981, foi claramente ofensiva: um reflexo da confiança de que a empresa privada podia viver sem o manto protetor do Estado, e inclusive da convicção em círculos empresariais de que a intervenção estatal havia se convertido num obstáculo para seu desenvolvimento. A atitude ofensiva chegaria à América Latina mais tarde, especialmente na última década do século XX.

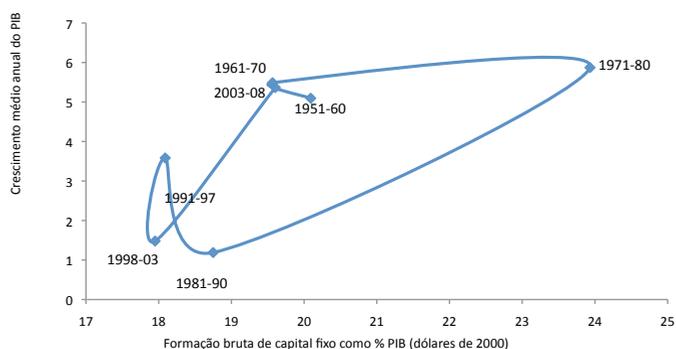
Fora do Cone Sul, a relação entre conflito social e mudanças em favor de economias de mercado foi menos clara. Na América Central, que se tornou o epicentro dos conflitos nos anos 1980, as confrontações tinham um caráter mais rural e provinham da concentração da terra e, talvez, do modelo primário-exportador, em vez de sua peculiar combinação com uma débil industrialização dirigida pelo Estado. Na Colômbia, o conflito interno vinha de longa data e associou-se também, na sua origem, a problemas rurais, mas a nova fase vivida a partir de 1980 teve outra dimensão: o tráfico ilícito de drogas, que viria a financiar todas as formas de violência – a própria, a paramilitar e a guerrilheira (pelo menos, neste último caso, da maior das organizações guerrilheiras).

GRÁFICO 5.1. CRESCIMENTO, BALANÇO DE TRANSAÇÕES CORRENTES E INVESTIMENTO

A. Déficit comercial e crescimento



B. Formação bruta de capital fixo e crescimento econômico



Fonte: Estimado con as séries históricas da CEPAL.

Outros fatores que explicam o fim da industrialização dirigida pelo Estado relacionam-se às restrições enfrentadas pelo modelo na sua etapa madura, em função das crescentes exigências de divisas e investimentos. No gráfico 5.1. ambas as tendências são apresentadas. Na década de 1970 a região continuou crescendo a taxas semelhantes às das duas décadas anteriores, mas somente à custa de um déficit comercial crescente, que contrasta de forma desfavorável com o pequeno superávit das décadas de 1950 e 1960. Além disso, o mesmo impulso de crescimento implicava maiores exigências de investimento, que era limitado por uma taxa de poupança cronicamente pequena.

Outra restrição enfrentada pela industrialização foi a tendência a sobrecarregar o Estado com responsabilidades fiscais sem atribuição, ao mesmo tempo, dos recursos necessários para cumpri-las. Como sustentado por FitzGerald (1978), isso se refletia em três tendências principais: i) um aumento do gasto público como proporção do PIB, mas com uma proporção menor destinada a programas de bem-estar, em comparação com os países industrializados; ii) uma mudança na composição da estrutura tributária favorecendo os impostos sobre os salários e os impostos indiretos, em lugar dos impostos sobre a propriedade e a renda; conseqüentemente iii) crescentes necessidades de endividamento para financiar as transferências ao setor privado, em vez daquelas relacionadas com políticas sociais redistributivas. Esses problemas tornaram-se particularmente evidentes na segunda metade dos anos 1970, quando o acesso ao financiamento externo provocou um aumento dos déficits fiscais, tornando a região muito vulnerável frente a mudanças desfavoráveis no financiamento externo, que finalmente ocorreram.

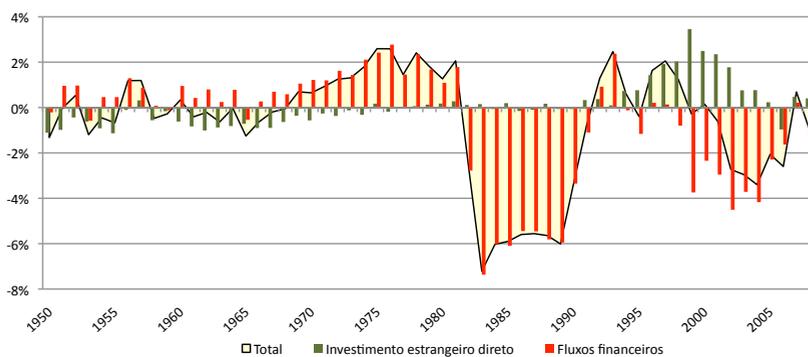
No entanto, é improvável que na ausência da crise da dívida alguma economia latino-americana tivesse desabado apenas pelo peso das ineficiências da industrialização dirigida pelo Estado. Ainda mais importante, é pouco claro por que não se poderia ter adotado ou aprofundado uma estratégia mais equilibrada, como vinham fazendo os países menores desde meados da década de 1950 e a maioria dos países pequenos e médios a partir da metade dos anos 1960. Dessa forma, teria sido possível convergir, talvez, para um modelo de desenvolvimento mais parecido ao seguido por vários países do Leste Asiático, igualmente dirigido pelo Estado, com traços também protecionistas, e na maioria dos casos com uma clara preferência pelo investimento nacional frente ao estrangeiro, embora com maior ênfase na construção de uma base exportadora sólida. Em todo caso, a escala e a velocidade dos outros acontecimentos encarregaram-se de descartar essa opção.

Naturalmente, como argumentado no capítulo anterior, essa não era a única trajetória provável, e de fato os países do Cone Sul já tinham mostrado um padrão alternativo, de lento crescimento com melhora distributiva e, como acabamos de mencionar, com crescente turbulência social, de forma que quando se inicia o período que analisamos tinha se transformado numa onda de ditaduras militares.

No entanto, independentemente destas tendências de longo prazo, o que resultou fatal para o paradigma precedente foi o ciclo agudo de auge e de contração do financiamento externo privado das décadas de 1970 e 1980, repetindo ciclos similares do passado, o último dos quais tinha acontecido nos anos 1920 e início dos 1930. Uma característica central do quarto de século transcorrido após a Segunda Guerra Mundial foi a ausência de entradas substanciais de financiamento externo privado e o fluxo moderado dos oficiais. Como indicado no Gráfico 5.2, as transferências líquidas de recursos foram em geral ligeiramente negativas durante as décadas de 1950 e 1960. No contexto de choques externos recorrentes, a carência de meios adequados para financiar os déficits no balanço de pagamentos, inclusive os recursos muito modestos do FMI, reforçou obviamente a tentação de recorrer a políticas protecionistas como mecanismo de ajuste. Os países que mais cedo obtiveram acesso ao financiamento externo privado (o México em particular), também desenvolveram problemas de endividamento externo de forma precoce.

GRÁFICO 5.2. TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA DE RECURSOS

Percentagem do PIB a preços correntes)



Fonte: Séries históricas da CEPAL.

A nova fase do auge do financiamento externo da América Latina nos anos 1970 foi parte de um processo mais amplo de reconstrução de um mercado internacional de capitais, que tinha se iniciado na década de 1960 (o mercado denominado na época de eurodólares). Em cada caso individual, a característica principal foi a concorrência para aplicar recursos de um crescente número de bancos nacionais transformados em internacionais, que geralmente concediam empréstimos na forma de créditos estruturados a taxas de juros variáveis, que mudavam com a taxa LIBOR (London Interbank Offer Rate) de três ou seis meses. Tal esquema facilitava a participação de bancos de menor tamanho e reduzia os riscos, para os credores, de mudanças nas taxas de juros, à custa obviamente de transferir o risco para os devedores, o que, no final das contas, resultou fatal. Esses bancos operavam em um ambiente desregulado que experimentou seu primeiro tropeço no final de 1974, devido às grandes perdas das operações de câmbio de alguns bancos, especialmente do Banco Herstatt, da Alemanha Ocidental, e do Franklin National Bank, dos Estados Unidos. A reciclagem dos petrodólares deu um grande impulso a esse mercado nos anos seguintes (Devlin, 1989: cap. 2).

A dinâmica da concorrência para emprestar recursos caracterizou-se por um aumento rápido do financiamento externo, geralmente com margens pequenas acima da LIBOR (entre um e dois pontos percentuais, sendo mais frequente o primeiro valor que o segundo no final do auge). As taxas de juros reais baixas, às vezes negativas, da década de 1970, e sua coincidência com os altos preços dos produtos primários (em particular, mas não exclusivamente, o petróleo), geraram fortes incentivos para o uso em grande escala do financiamento externo (Devlin, 1989; French-Davis, Muñoz e Palma, 1998). Com efeito, a América Latina absorveu mais da metade da dívida privada que se dirigiu ao mundo em desenvolvimento em 1973-1981, em sua maior parte como empréstimos de curto prazo e de créditos estruturados de longo prazo fornecidos por bancos comerciais (Ocampo e Martin, 2004: Capítulo 3). Ao mesmo tempo, a América Latina continuou sendo a região do mundo em desenvolvimento que atraía os maiores fluxos de IED.

A enorme demanda de fundos externos esteve associada na América Latina, como já foi visto, a crescentes déficits comerciais e fiscais. As instituições financeiras nacionais que intermediavam fundos externos acumularam crescentes riscos, tanto de crédito como cambiais, mas esse problema ligava-se a uma tendência nova, mais relacionada à liberalização financeira interna do que à industrialização dirigida pelo Estado. Por esse motivo, a crise foi mais problemática nos países do Cone Sul, nos quais as reformas de mercado chegaram mais cedo³⁹. A capacidade dos controles de câmbio evitarem as fugas de capitais quando se iniciou a crise também teve um papel importante. A fuga ocorreu em toda a região, mas ela foi intensa nos casos da Argentina, do México e da Venezuela, países que careciam de controles importantes sobre os movimentos de capitais.

O peso dos fatores internos desempenhou um papel decisivo na determinação do efeito relativo que teve a crise dos anos 1980 nos distintos países. Isso indica, por sua vez, que foi a dinâmica macroeconômica que se tornou central, mais do que as deformações na estrutura produtiva geradas pelo modelo anterior. Mais ainda, o fato de que as economias exportadoras da América Latina enfrentaram dificuldades similares às enfrentadas na administração do acentuado ciclo financeiro externo dos anos 1920 e 1930, e que as economias já mais liberalizadas enfrentaram fenômenos similares na década de 1990 (ver mais à frente), indica que a propensão ao auge e à crise, como resultado da instabilidade do financiamento externo, é um fenômeno geral e não uma característica particular da industrialização dirigida pelo Estado.

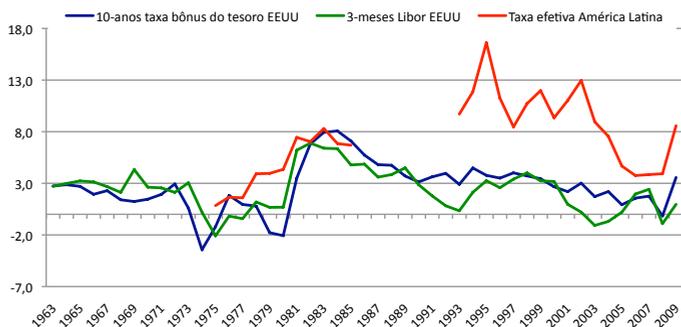
Assim, o comportamento do financiamento externo desempenhou um papel central na dinâmica da crise (CEPAL, 1996, Capítulo 1). O ponto de inflexão foi a decisão adotada pelo Federal Reserve dos Estados Unidos de elevar substancialmente a taxa de juros para cortar drasticamente a aceleração da inflação que o país estava vivendo. A decisão teve um efeito direto sobre o serviço da dívida e sobre os déficits em conta corrente na América Latina, já que grande parte da dívida tinha taxas de juros flutuantes. A esse fato somou-se uma forte deterioração dos preços reais das matérias-primas. Ambos os choques adversos durariam quase um quarto de século, um fato que geralmente não se leva em conta nas análises correspondentes e que só se percebe com clareza hoje, com o benefício da passagem do tempo (Gráfico 5.3).

Com efeito, as taxas reais de juros nos Estados Unidos, que tinham sido muito baixas até os anos 1960, e que se tornaram negativas em meados dos 1970, aumentaram bruscamente no final dessa mesma década e permaneceriam altas pelo menos até o final do século. Isso é particularmente verdadeiro quando as taxas relevantes para a América Latina são comparadas: a taxa de juros efetiva para o endividamento externo da região entre 1975 e 1981 oscilou entre 1 e 5% (estimando-a como dois pontos percentuais acima da LIBOR de três meses), enquanto que, quando se retornou ao mercado nos anos 1990, e a taxa de referência passou a ser definida pelos títulos do Tesouro dos Estados Unidos de 10 anos, a taxa de juros tendeu a oscilar entre 10 a 12% até o início da primeira década do século XXI, quando são adicionadas as margens de risco (*spreads*) correspondentes. Dessa maneira, a região apenas começou a beneficiar-se de taxas de juros similares às de 1975-1981 durante a expansão financeira internacional de 2005-2008.

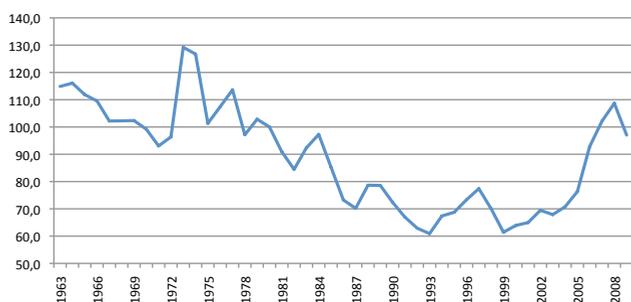
³⁹ Ver, nesse sentido, a base de dados de Laeven e Valencia (2008), onde fica evidente que a crise financeira dos três países do Cone Sul no início dos anos 1980 foi uma das mais custosas das três últimas décadas, apenas comparáveis com algumas da Ásia Oriental durante a crise asiática de 1997.

GRÁFICO 5.3.

A. Taxas de juros reais



B. Preços reais de produtos básicos não derivados de petróleo (1980=100)



Fontes: A. Estimado com base em dados de Global Financial Data, Inc. para as taxas Libor; da Reserva Federal dos EEUU para as taxas do Tesouro; e de Data Stream para calcular a taxa efetiva da América Latina.

B. Dados atualizados com base nas fontes indicadas em Ocampo e Parra (2010).

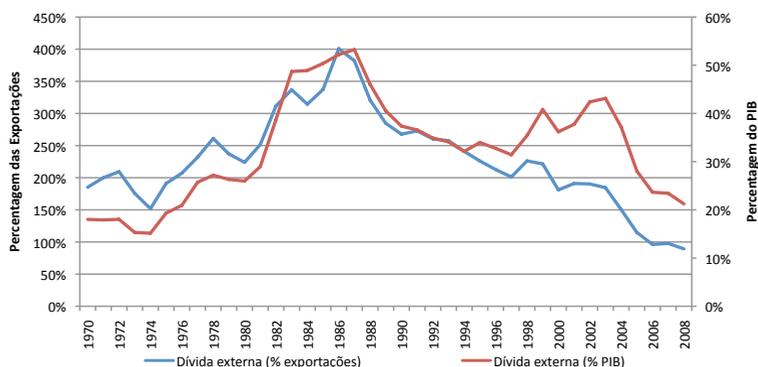
Por sua vez, a queda dos preços dos produtos primários básicos significou uma ruptura de longo prazo, que duraria até meados da primeira década do século XXI (Ocampo e Parra, 2003 e 2010). No seu ponto mais baixo, entre 1992 e 2001, os preços reais dos produtos primários estavam pouco mais do que 30% abaixo do nível médio dos anos 1970, que foi de fato ligeiramente inferior à média de 1945-1980. A esses dois fatores de longa duração adicionou-se, no curto prazo, uma recessão no mundo industrializado.

O impacto criado pelas altas taxas de juros internacionais não tinha precedentes.⁴⁰ A recessão nos países industrializados sim, tinha precedentes, assim como a diminuição abrupta e de longa duração dos termos de troca. No primeiro caso, no entanto, essa foi a pior desaceleração do crescimento econômico no mundo industrializado de pós-guerra, que somente seria superada pela Grande Recessão de 2008-2009. No que se refere aos termos de troca, o precedente era remoto: a grande queda dos preços dos produtos básicos nos anos vinte e trinta do século XX. Portanto, a magnitude dos riscos *ex post* que a América Latina teve de assumir não foi apenas inesperada, mas também difícil de prever.

A dinâmica da dívida tornou-se explosiva após o forte impacto gerado pelo aumento da taxa de juros. Os coeficientes de endividamento externo vinham aumentando de forma sustentada, porém lenta, durante a década de 1970, e ainda eram moderados em 1980 (menos de 30% do PIB e pouco mais de duas vezes as exportações), graças sem dúvida aos fatores favoráveis que acompanharam a expansão. Houve então uma elevação rápida daqueles coeficientes nos anos seguintes, como resultado do grande aumento das taxas de juros, da queda dos preços dos produtos básicos e da ainda mais pronunciada queda do PIB latino-americano, medido em dólares. Nesse último caso, a queda foi o resultado das desvalorizações cambiais desencadeadas pela aguda escassez de divisas. Em pouco mais de um lustro os coeficientes de endividamento externo haviam se multiplicado e, como reflexo dos fatores de longa duração mencionados, apenas voltaram aos níveis prévios à crise na primeira década do século XXI (Gráfico 5.4).

GRÁFICO 5.4. DINÂMICA DA DÍVIDA EXTERNA LATINO-AMERICANA

Dinâmica da dívida externa latino-americana



FONTE: Cálculos dos autores com base nos dados de dívida do Banco Mundial e do PIB nominal das séries históricas da CEPAL.

⁴⁰ Pode-se dizer, no entanto, que a deflação que caracterizava as crises internacionais até os anos 1930 gerava uma alta taxa de juros real no curto prazo. No entanto, esse aumento era estritamente de curta duração (três anos numa crise forte, como a de 1930), e à medida que as taxas de juros nominais se reduziam como resultado da crise, as taxas reais diminuía rapidamente, chegando mesmo a tornar-se negativas.

A situação tornou-se crítica devido à persistência da crise da dívida e às condições adversas, mas também por causa da débil resposta das políticas internacionais frente à crise latino-americana (e em algumas outras partes do mundo em desenvolvimento). O efeito conjunto da suspensão repentina do financiamento externo, que durou quase uma década, e das crescentes obrigações do serviço da dívida, foi um choque externo maciço que transformou as transferências líquidas de recursos de valores positivos, e equivalentes a 2-3% do PIB, em negativos, em torno de 6% do PIB (gráfico 5.2.). Díaz-Alejandro resumiu os acontecimentos de forma magistral: “o que poderia ter sido uma recessão grave, porém administrável, converteu-se numa grande crise de desenvolvimento, sem precedentes desde o começo da década dos trinta, devido principalmente ao fato de os mercados financeiros internacionais terem desabado e devido a uma mudança abrupta nas condições e regras dos empréstimos internacionais. As interações não lineares entre esse choque externo insólito e persistente e políticas internas arriscadas e mal desenhadas, produziram uma crise de grande profundidade e duração, uma crise que não poderia ter produzido, separadamente, nem os choques, nem os erros de política econômica”.

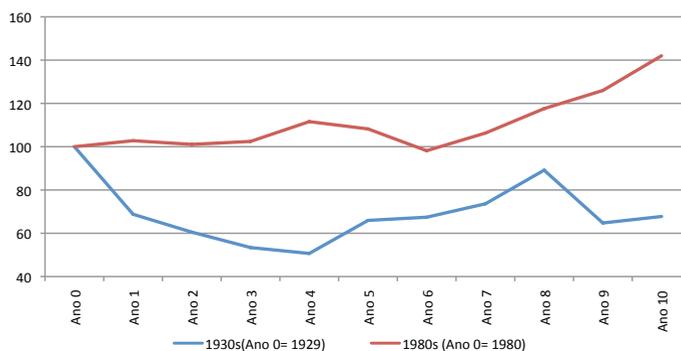
Assim, uma característica que, como visto no capítulo 1, é inerente aos ciclos de financiamento internacional, sua grande instabilidade, foi o elemento decisivo. De forma bastante paradoxal, essa instabilidade contribuiu tanto para selar a sorte da era do desenvolvimento primário-exportador quanto da industrialização dirigida pelo Estado!

Uma comparação com a década de 1930 ajuda a compreender como foi crítica a transferência negativa de recursos para o exterior durante os anos 1980. Como mostrado no Gráfico 5.5.A, as oportunidades para aumentar a renda real das exportações foram muito maiores no decênio de 1980 do que em 1930. Assim, a grande diferença em relação à Grande Depressão foi um choque massivo e prolongado na conta de capitais que, no longo prazo, não teve uma resposta adequada, e, como resultado, afundou a região na pior crise de sua história.

O FMI e os bancos multilaterais de desenvolvimento acudiram no resgate em maiores magnitudes do que no passado, mas os recursos emprestados foram modestos em comparação aos efeitos da maciça reversão das transferências de recursos privados. Além disso, as entradas de recursos oficiais de emergência ocorriam com condicionantes “estruturais” sem precedentes. Nos anos 1930, segundo vimos no capítulo anterior, a moratória da dívida foi uma solução para a maior parte dos países, como, aliás, tinha sido uma resposta comum em todas as crises precedentes de endividamento externo. Na década de 1980, a pressão dos países industrializados e dos organismos multilaterais impediu que os países da América Latina considerassem essa possibilidade, ou que considerassem a alternativa ainda mais perigosa para eles, a constituição de um cartel de devedores, que seguramente teria levado o sistema bancário privado internacional, e especialmente o dos Estados Unidos, a uma séria crise. Finalmente, com o Plano Brady, houve alguns abatimentos na dívida, mas em magnitudes moderadas e tardias demais, depois que a crise da dívida já tinha provocado estragos.

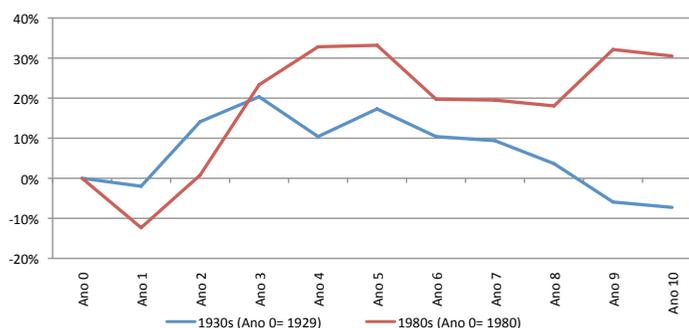
GRÁFICO 5.5. UMA COMPARAÇÃO DAS CRISES DAS DÉCADAS DE 1930 E 1980

A. Poder de Compra das Exportações



B. Balança Comercial como percentagem das exportações

(em comparação com o valor dos Anos 1929 e 1980)



Fonte: Cálculos dos autores com base em dados da CEPAL (1976) para os Anos 1930 e séries históricas da CEPAL para os anos 1980.

Como resultado dos fatos anteriores, enquanto que em 1930 as economias latino-americanas somente tiveram de incrementar seu superávit comercial no curto prazo, na década de 1980 elas foram obrigadas a acumular grandes superávits comerciais durante quase uma década (Gráfico 5.5.B). O impacto conjunto de tudo isso foi que, embora o impacto inicial da Grande Depressão sobre o PIB per capita das economias tenha sido mais severo, a recuperação posterior foi vigorosa, e a partir de 1937 o PIB per capita da América Latina prévio à crise foi ultrapassado

de forma sistemática. Após a crise de 1980, no entanto, a superação ocorreu apenas a partir de 1997, com um atraso de uma década e meia.⁴¹

Na evolução da crise da dívida três fases diferentes podem ser distinguidas.⁴² Até setembro de 1985 houve ajustamentos macroeconômicos maciços, baseados no suposto inicial de que a crise era só de natureza temporária (isto é, mais de liquidez do que de solvência) e que o financiamento voluntário retornaria rapidamente. Houve também um eficaz cartel de credores, apoiados pelos governos dos países industrializados, que percebiam os elevados riscos em seus sistemas financeiros devido à alta exposição dos bancos na América Latina (180% do capital dos nove maiores bancos dos Estados Unidos). Devido à natureza assimétrica das negociações da dívida, os países latino-americanos acabaram “nacionalizando” grandes parcelas da dívida externa privada.

Em setembro de 1985 iniciou-se uma nova fase com o anúncio do primeiro plano Baker, que incluiu um ajustamento estrutural liderado pelo Banco Mundial, melhores condições financeiras e modestos recursos adicionais. A insuficiência do pacote levou, dois anos mais tarde, a um segundo Plano Baker, que incluiu recompras da dívida, bônus de saída com baixas taxas de juros e trocas de dívida. A fase final teve lugar apenas em março de 1989 com o plano Brady, que incluiu uma modesta redução dos saldos da dívida, sendo sucedido por um renovado acesso ao financiamento privado.

Apesar de as duas últimas iniciativas terem conduzido a reduções dos coeficientes de endividamento externo (Gráfico 5.4.), a tendência à elevação desses coeficientes já tinha sido revertida pelos grandes superávits comerciais e de conta corrente, às custas de uma década perdida em termos de crescimento econômico, que no total representou uma queda de mais de 8% do PIB por habitante. A participação da América Latina no PIB mundial, que vinha aumentando ao longo de mais de um século, caiu 1,5%, e sua produção por habitante reduziu-se 8% com relação aos países industrializados, e 22% em relação à média mundial (Tabela 1.1. do Capítulo 1).

A recessão foi inicialmente muito severa. O PIB da região sofreu uma queda durante três anos consecutivos, com especial rigor em 1983, quando se sentiu plenamente o impacto da moratória mexicana de agosto do ano anterior, a qual se considera, em geral, o início da crise da dívida (ver Gráfico 5.9. mais à frente). Em 1984-1987 houve uma recuperação moderada, mas as dificuldades ressurgiram no final da década. Poucos países puderam reiniciar o crescimento econômico estável na segunda metade da década de 1980; em geral, os que o fizeram foram países com moderados coeficientes de endividamento externo (Colômbia) ou aqueles em que os empréstimos externos oficiais alcançavam montantes relativamente elevados (Chile e Costa Rica). Como se verá mais adiante, o retrocesso na renda por habitante ocorreu num contexto de acentuada perda de importância relativa da indústria manufatureira.

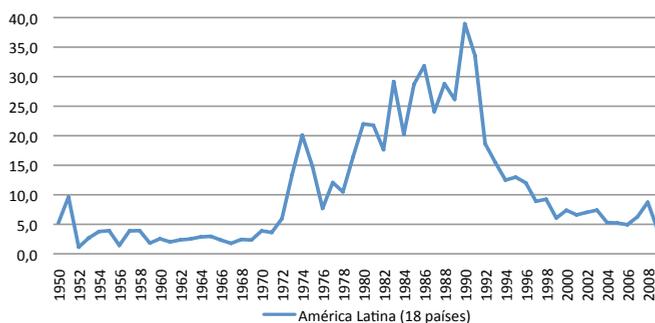
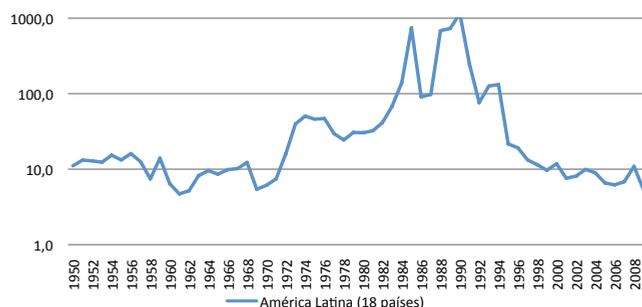
⁴¹ É importante ressaltar, além do mais, que isso não se deve à dinâmica da população. Se os dados são ajustados pelo menor crescimento populacional que era típico dos anos 1930 e 1940, a virada só se produz alguns poucos anos antes (em 1994).

⁴² Ver, entre muitos outros, Devlin (1989) e Ffrench-Davis, Muñoz y Palma (1998). Devlin divide, no entanto, cada uma das duas primeiras fases em dois períodos de renegociação da dívida. As condições das distintas fases de negociação são detalhadas no quinto capítulo de sua obra e nos sucessivos números do *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* da CEPAL desses anos.

Os custos sociais da crise foram enormes. Como veremos abaixo, a incidência da pobreza aumentou de forma significativa entre 1980 e 1990, de 40,5% para 48,3% da população. A tendência foi acentuada pela deterioração da distribuição da renda em vários países, que agravou os altos níveis históricos de desigualdade que já caracterizavam a América Latina, revertendo os ganhos obtidos nos anos 1970 em vários países. Em geral, houve também queda dos salários reais no setor formal, de forma muito expressiva em alguns casos, e aumento relativo do emprego no setor urbano informal. O rápido aumento dos indicadores de qualidade de vida que havia caracterizado o período da industrialização dirigida pelo Estado converteu-se em um ritmo muito mais moderado (ver capítulo 1 e mais à frente).

O enorme ajuste fiscal, cambial e monetário pressionou estruturas econômicas já vulneráveis. A depreciação da taxa de câmbio real, que era necessária para apoiar o ajuste do setor externo, foi acompanhada invariavelmente de aumento da inflação, em magnitudes que América Latina não tinha conhecido antes, apesar da história inflacionária de alguns países. A inflação tendeu a acelerar-se nos anos 1970 como parte de um processo internacional, sendo que dois países tinham inaugurado a era da inflação de três dígitos como parte de sérias crises políticas (Chile e Argentina). No entanto, as explosões inflacionárias consistiram mais em um efeito do que em uma causa da crise da dívida. Suas manifestações mais eloquentes foram os episódios de hiperinflação que experimentaram cinco países entre meados da década de 1980 e início da seguinte (Argentina, Bolívia, Brasil, Nicarágua e Peru). No lado oposto, apenas um país (a única economia então dolarizada, o Panamá) evitou uma inflação superior a 20%. No seu conjunto, como indica o Gráfico 5.6., a mediana e a média das taxas de inflação aumentaram fortemente até alcançar em 1990 perto de 40% e mais de 1000%, respectivamente, antes de começarem a reduzir-se nos anos 1990. A crise do setor financeiro foi também devastadora, sobretudo nos países do Cone Sul, onde gerou custos fiscais e quase-fiscais equivalentes a 40-50% do PIB.

Os problemas de distribuição interna de recursos para fazer frente à crise estiveram associados estreitamente à necessidade de realizar transferências ao governo para o serviço da dívida e para o pagamento dos custos do colapso dos sistemas financeiros nacionais. Essa transferência pôde ser realizada de maneira mais simples nos países em que o Estado tinha acesso direto às receitas das exportações (basicamente através de empresas estatais que exportavam petróleo e minerais) e, portanto, onde os governos beneficiaram-se diretamente da desvalorização. Em outros países, houve um severo “problema de transferência interna” particularmente difícil de administrar, qual seja, como transferir recursos fiscais ao Estado para o serviço da dívida pública, que se elevou em moeda nacional com as desvalorizações (CEPAL, 1996).

GRÁFICO 5.6. A. INFLAÇÃO NA AMÉRICA LATINA (IPC, variação percentual anual)**A. Mediana****B. Média (variação percentual anual em logaritmos naturais)**

Fonte: A, FMI e IFS; B, FMI, Estatísticas financeiras internacionais.

O ajuste também implicou uma redução maciça do investimento (cinco pontos percentuais entre as décadas de 1970 e 1980, conforme o Gráfico 5.1.B) e, quando se queria moderar tal efeito, um aumento da poupança interna. Neste último caso, o problema da transferência interna consistia em onerar os assalariados (os setores sociais com maior propensão a consumir) e obrigá-los a realizar uma poupança forçada devido à inflação. Em um contexto de conflito distributivo crescente, o resultado foi a mencionada explosão inflacionária, assim como os elevados custos sociais do ajuste. Por sua vez, a taxa de investimento somente retornaria a níveis similares aos dos anos 1950 e 1960 (embora ainda em níveis inferiores aos dos anos 1970) um quarto de século depois, durante o auge de 2003-2008 (ver novamente o Gráfico 5.1.B). Existe, ademais, consenso de que esse fato, além de obrigar os governos a reduzirem o investimento em infra-estrutura como parte dos programas de ajuste, teve um impacto adverso sobre o crescimento de longo prazo.⁴³

⁴³ Sobre a transferência interna, ver Frenkel e Rozenwurcel (1990), e sobre os efeitos do ajuste sobre a infraestrutura, ver os ensaios em Easterly e Servén (2003).

As idéias e as práticas das reformas de mercado

Uma diferença essencial entre o novo e o velho paradigma foi a relação entre as ideias e a prática. Como visto no capítulo anterior, no caso da industrialização dirigida pelo Estado, a teoria desenvolvida pela CEPAL chegou numa etapa avançada do processo, para racionalizar uma prática que já levava um par de décadas e, em alguns casos, ainda mais tempo de aplicação. No novo paradigma, as ideias chegaram primeiro como uma ofensiva intelectual e mesmo abertamente ideológica, que embora tivesse precedentes, só alçou pleno vôo nos anos 1970. O caso mais paradigmático e precoce disso foi, obviamente, a ofensiva da Escola de Chicago no Chile durante os anos 1950, cujos resultados se materializariam sob o regime de Pinochet, proporcionando uma marca registrada a um regime que inicialmente não tinha nenhum modelo econômico próprio (Valdes 1995). Alguns textos de difusão, entre os quais se destaca o de Balassa, Bueno, Kuczinsky e Simonsen (1986) jogaram um papel importante nesse processo no plano regional.

A partir dos anos 1980 houve também um apoio institucional explícito, em nível internacional, em favor das novas políticas através do Banco Mundial, que desempenhou um papel central pressionando em favor de “reformas estruturais”, bem como do Fundo Monetário Internacional em aspectos mais específicos do ajuste macroeconômico. Houve também efeitos demonstração originados no mundo industrializado, sobretudo das correntes ideológicas e políticas nas quais se baseou a ascensão ao poder de Thatcher e Reagan.

O impacto desses fatores externos também contrasta com a transição na direção do paradigma da industrialização dirigida pelo Estado que, embora influenciada por correntes externas do pensamento e práticas de políticas do mundo industrializado, surgiu claramente a partir de dentro. Desta forma, enquanto o documento que melhor refletiu a visão do período anterior foi o “manifesto latino-americano” da CEPAL, o que definiu com mais clareza o novo paradigma foi o decálogo do “Consenso de Washington” formulado por John Williamson (1990) que sintetizou (mais do que suas próprias idéias) a agenda de reformas que as instituições financeiras internacionais consideravam que deveriam ser adotadas pelos países latino-americanos. O conceito de “Consenso de Washington” logo superou esse decálogo original para tornar-se quase sinônimo de reformas de mercado. O eixo tinha se deslocado definitivamente para o pensamento econômico gerado a partir das economias industrializadas e, especialmente, dos Estados Unidos.

O mapa regional mostra, de qualquer forma, a diversidade das respostas nacionais, ainda durante os anos mais ativos das reformas. Stalling e Pérez (2000), que analisaram com detalhe a experiência de oito países da região (nove se Jamaica for incluída), distinguem entre reformadores agressivos e cautelosos, com Argentina, Bolívia, Chile e Peru no primeiro grupo; e Brasil, Costa Rica, Colômbia e México no segundo. O primeiro grupo caracterizou-se por ter realizado amplas reformas num período breve de tempo, enquanto que o segundo realizou essas reformas em um período de vários anos e avançou num ritmo desigual em distintas áreas. De acordo com a classificação, talvez a maioria dos países da América Latina devesse ser catalogada no segundo grupo. De fato, em muitos casos o conceito de “neoliberal” utilizado por muitos analistas não resulta sempre o mais apropriado para descrever as reformas, já que elas mantiveram graus de intervenção estatal que resultam antagônicos às idéias do pensamento econômico mais ortodoxo. Por isso preferi-

mos usar neste livro o termo “reformas de mercado”⁴⁴. Mais ainda, essa diversidade indica que o processo de transformação não pode ser entendido simplesmente como uma imposição externa: foi realmente o produto de decisões nacionais que, além disso (diferentemente dos primeiros experimentos do Cone Sul, esses sim mais claramente neoliberais), foram adotadas - desta vez - por regimes políticos democráticos. De fato, e talvez pela primeira vez na história latino-americana, o liberalismo econômico coincidiu com o liberalismo político.

As reformas de mercado propriamente ditas, orientadas para reduzir o alcance do setor público na economia e liberalizar os mercados, coincidiram com as políticas de estabilização macroeconômica orientadas para corrigir os déficits externos e fiscais, e para controlar a explosão inflacionária. A coincidência trouxe uma grande confusão na análise do processo de reformas. Os reformadores mais agressivos introduziram as medidas mais importantes de liberalização com os planos de estabilização macroeconômica (o Chile em meados dos anos 1970, a Bolívia em meados dos 1980 e a Argentina e o Peru no começo dos anos 1990), mas esse padrão estava muito longe de ser geral. A necessidade de distinguir essas duas esferas é essencial, já que não há uma relação unívoca entre elas; é possível, em outras palavras, alcançar a estabilidade macroeconômica com graus limitados de liberalização, enquanto as economias liberalizadas podem conviver com grandes desequilíbrios macroeconômicos.

A cronologia e a diversidade dos processos de reforma podem ser visualizadas através dos índices de reformas estruturais elaborados por Morely et al (1999). Esse estudo indica que houve duas fases de reformas. A primeira teve lugar nos anos 1970, foi gradual, muito desigual em distintos países, e experimentou um retrocesso na primeira fase da crise da dívida. A segunda fase, que também tem sido objeto de mensuração por Lora (2001), foi, pelo contrário, acelerada e muito mais generalizada, razão pela qual a dispersão dos níveis de liberalização econômica na região reduziu-se, especialmente na primeira metade da década de 1990. Ambos os estudos mostram, adicionalmente, que as reformas mais amplas e generalizadas aconteceram nos âmbitos comercial e financeiro. Por outro lado, como será discutido mais adiante, houve menor atividade em matéria de privatizações e muito pouca na área trabalhista.

A natureza das mudanças foi, além do mais, acentuadamente diferente nas duas fases das reformas, o que pode ser bem ilustrado com as reformas comerciais, área na qual houve atividade expressiva em ambas as fases. Durante a primeira fase, e com a notável exceção do Chile, o objetivo foi em grande medida racionalizar o complicado regime de proteção tarifária e não tarifária herdado da etapa de industrialização dirigida pelo Estado. Em contraste direto, a segunda fase compreendeu uma redução rápida e radical do nível e dispersão das tarifas e a virtual eliminação dos controles quantitativos das importações; nos países que tinham um sistema de elevados subsídios às exportações, o processo incluiu também a redução desses subsídios. Mais ainda, durante a segunda fase das reformas a abertura comercial foi acelerada (entre um e três anos nos diferentes países), o que implicou que, quase como uma ironia, a abertura comercial chilena dos anos 1970,

⁴⁴ O conceito de “liberal”, além do mais, é utilizado em sentidos muito diferentes em distintos países. No léxico anglo-saxão, por exemplo, é mais o sinônimo de intervenção do Estado, e é nesse sentido que tem sido utilizado por algumas correntes liberais na América Latina. Por isso, alguns preferem usar o termo “neo-conservador” para referirem-se às reformas.

que em seu momento foi considerada extremamente acelerada, acabou sendo “gradual” para os padrões latino-americanos posteriores.

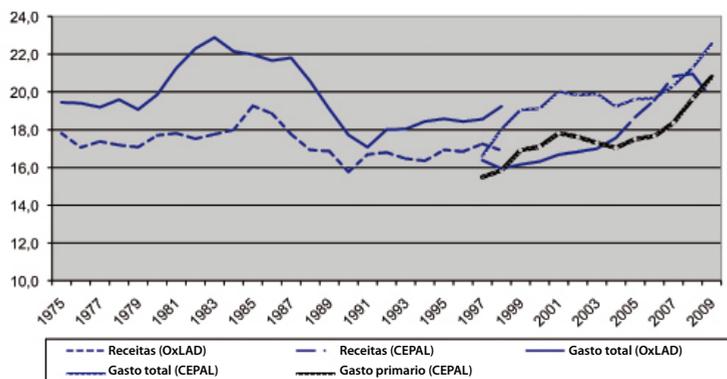
As diferenças entre um e outro período refletem também visões conflitantes. Durante o primeiro período prevaleceu uma visão moderada e gradualista do processo de abertura comercial, de acordo com a qual era conveniente impulsionar o dinamismo exportador primeiro, para evitar os efeitos recessivos e adversos sobre o balanço de pagamentos da abertura das importações, assim como para dar tempo do sistema produtivo adaptar-se às novas políticas. Pelo contrário, durante o segundo período acabou predominando a visão da economia política segundo a qual a velocidade do processo era garantia de que não seria posteriormente revertido. O gradualismo ficou assim reduzido a alguns setores específicos, em especial a certos setores agropecuários sensíveis e à indústria automobilística, nesse último caso no marco dos processos de integração sul-americanos.

Tanto em matéria de disciplina macroeconômica quanto de liberalização dos mercados, as propostas de reforma variaram ao longo do tempo. No terreno macroeconômico, a idéia que se popularizou nos anos 1970 e especialmente na década de 1980 foi a de garantir os preços corretos (*get the prices right*), uma expressão que se referia, em particular, a fixar a taxa de câmbio em um nível de equilíbrio e deixar que as taxas de juros refletissem as forças de mercado. A expressão também foi aplicada para referir-se à necessidade tanto de não discriminar contra os produtos agrícolas mediante a regulação dos preços por parte do Estado quanto de fixar tarifas públicas que compensassem seus custos, para evitar perdas às empresas públicas que em geral ofereciam tais serviços. Mais tarde, a ênfase deslocou-se no sentido de manter baixos níveis de inflação sob o comando de autoridades monetárias autônomas. Em muitos planos antiinflacionários, o objetivo de reduzir o ritmo de aumento dos preços foi alcançado, no entanto, usando a taxa de câmbio como “âncora” dos preços, seja controlando ou abertamente congelando a taxa de câmbio, com o que se provocava uma evidente sobrevalorização das moedas nacionais, em clara contradição com o objetivo de garantir os “preços corretos” e, portanto, de corrigir o “viés antiexportador” e o “viés antiagricultura” das taxas de câmbio sobrevalorizadas.

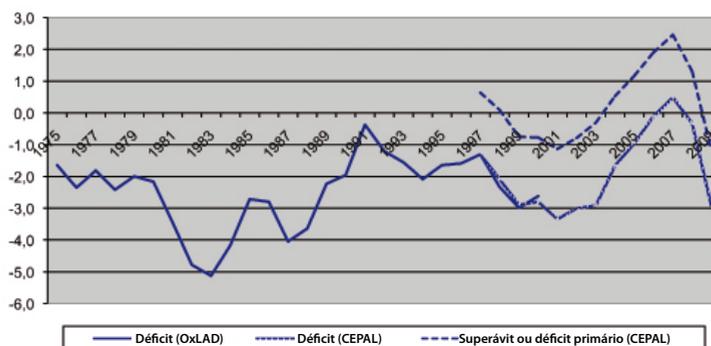
A baixa inflação exigia, por sua vez, a necessidade de manter as finanças públicas sadias, tarefa que se revelou mais difícil de alcançar. Na década de 1980 a tarefa foi entendida como a necessidade de reduzir o gasto público e, portanto, de reordenar as prioridades governamentais. Os ajustes fiscais foram, com efeito, enormes: o gasto público dos governos nacionais caiu em média pouco mais de cinco pontos do PIB ao longo da década, ou pouco mais do que a quarta parte do gasto do governo central como proporção do PIB (Gráfico 5.7). A tarefa de sanear as finanças públicas também foi identificada com a de melhorar a estrutura tributária, o que, na prática, foi interpretado durante muito tempo como aumentar os impostos sobre o valor adicionado e reduzir a tributação direta. A partir do final dos anos 1990, essa visão refletiu-se também na formulação de metas fiscais explícitas de vários tipos (superávit primário ou equilíbrio orçamentário, mas também restrições ao aumento do gasto público), como parte de um conjunto mais amplo de regras de responsabilidade fiscal, que abarcavam as autoridades fiscais regionais e locais em sistemas federais ou descentralizados.

GRÁFICO 5.7. FINANÇAS PÚBLICAS

A. Receitas e gastos do governo central (% do PIB, médias simples)



B. Balanço fiscal



Fonte: OxLAD e CEPAL. Os dados de OxLAD excluem Bolívia e Cuba; os dados do Brasil referem-se a gastos primários. Os da CEPAL excluem Cuba, El Salvador, Guatemala, Paraguai e Panamá.

Como notado, a liberalização comercial e a consequente integração à economia mundial com base nas vantagens comparativas, bem como a abertura ao investimento estrangeiro direto figuraram desde cedo, com poucas exceções (a mais importante é a indústria petrolífera no México e alguns serviços financeiros em alguns poucos países), na agenda das reformas. O objetivo de fixar tarifas reduzidas foi alcançado, assim, em muito maior medida do que na etapa do desenvolvimento primário-exportador. Foi iniciada, além do mais, uma onda de acordos de livre comércio sob a liderança do México e do Chile, que na verdade se afastavam das concepções mais ortodoxas (ver mais à

frente). Um processo simultâneo e importante foi a assinatura em 1993 do Tratado de Marrakesh que criou a Organização Mundial do Comércio, da qual participaram todos os países latino-americanos,⁴⁵ que não apenas estabeleceu maior disciplina em termos de normas comerciais como extensão do antigo GATT, como também criou regras para os serviços e a propriedade intelectual. A liberalização comercial esteve acompanhada pelo desmonte dos aparelhos de intervenção estatal no desenvolvimento produtivo, que tinham sido concebidos na etapa anterior para promover o desenvolvimento tanto manufatureiro como agrícola. Essa visão foi sintetizada em um lema que se repetiu em vários contextos: “a melhor política industrial é não ter nenhuma política industrial”. Na aplicação desse preceito deixou-se de lado um elemento de intervenção a respeito do qual existe maior consenso, a política tecnológica, que também havia avançado muito pouco na fase anterior do desenvolvimento.

A abertura comercial promoveu a eliminação da maior parte dos sistemas de controle de câmbio internacionais e a liberalização financeira interna. Essa última incluiu a flexibilização das taxas de juros, a eliminação da maioria das formas de crédito dirigido estabelecidas durante o período anterior e a redução e simplificação dos encaixes dos depósitos bancários. A privatização de um conjunto amplo de empresas públicas foi o terceiro elemento dessa agenda de reformas estruturais, bem como a abertura dos setores de serviços públicos ao investimento privado, embora neste caso o processo fosse mais gradual e incompleto, já que vários países preservaram as empresas de serviços públicos e entidades financeiras governamentais. Finalmente, a desregulamentação mais geral das atividades privadas (que incluiu, por exemplo, a eliminação de controles de preços, a simplificação de trâmites e de barreiras à entrada) figurou também na agenda, apesar de se ter reconhecido a necessidade de adotar esquemas de regulação de práticas monopólicas, inclusive nos serviços públicos domiciliares privatizados, bem como de fortalecer a regulação financeira (ou prudencial) para evitar a acumulação de riscos excessivos nas entidades econômicas que pudessem resultar em riscos para os poupadores e para a estabilidade dos sistemas financeiros nacionais (estabilidade sistêmica). A nova agenda regulatória avançou, no entanto, de forma lenta e irregular, e, no caso da regulação financeira, somente após a ocorrência de fortes crises financeiras nacionais.

Os temas sociais não figuraram de forma proeminente na agenda inicial de reformas de mercado. No decálogo original de Williamson, por exemplo, o gasto em educação e saúde só figura como prioridade na discussão de cortes do gasto público. Nas propostas de reforma defendidas pelo Banco Mundial desde os anos 1980 figuravam, no entanto, três idéias que tiveram ampla difusão: descentralização, ênfase do gasto público social nos mais pobres e abertura de espaços para a participação dos agentes privados na oferta de serviços sociais.⁴⁶ O primeiro objetivo era parte de uma agenda de reformas políticas e por isso dificilmente poderia ser considerado como parte das reformas de mercado. No plano do desenvolvimento social houve, de qualquer modo, um reconhecimento do papel essencial do Estado e inclusive um chamado a concentrar sua atividade nessa frente. Um tema que vinculava tal agenda com a de equilíbrio fiscal era o regime de pensões. Nessa matéria, a introdução de um sistema de poupança individual no Chile no começo da década de 1980, para

⁴⁵ Não foi esse o caso do antigo GATT. Apenas Brasil, Chile, Cuba, Nicarágua, Peru, República Dominicana e Uruguai foram membros desde o início dessa organização. A Argentina integrou-se em 1967, a Colômbia em 1981 e o México em 1986. Os outros países somente incorporaram-se pouco antes da criação da OMC ou quando o novo acordo foi assinado.

⁴⁶ Uma revisão das principais idéias sobre política social, em contraste com as visões da fase anterior, pode ser encontrada em Filgueira *et al* (2006).

substituir o antigo regime previdenciário de repartição, difundiu-se na região e até além (especialmente na Europa Central pós-comunista), mas não todos os reformadores seguiram essa tendência.

A onda de reformas coincidiu também com a reconstituição de formas alternativas de pensamento, que influenciaram as modalidades adotadas pelas reformas. A este respeito, o documento da CEPAL sobre *"Transformação Productiva com Equidad"* (CEPAL, 1990) foi um marco, ao qual se agregaram muitos aportes adicionais nos anos seguintes (ver Rodríguez, 2006). Fora da CEPAL, a renovação do pensamento heterodoxo veio a denominar-se "neo-estruturalismo" (ver, por exemplo, a compilação de Sunkel, 1991). As novas propostas giraram em torno de quatro temas predominantes: a) a conveniência de manter políticas macroeconômicas mais ativas, de caráter anticíclico, para evitar em particular os desequilíbrios criados na fase de auge dos ciclos de financiamento externo, bem como ampliar o espaço para as políticas anticíclicas durante a fase descendente; b) a conveniência de combinar a abertura externa com o regionalismo aberto; c) políticas produtivas e tecnológicas ativas que promovam a inovação, desenhadas agora para economias abertas; e d) colocar a equidade no centro do desenvolvimento (ver em particular Ffrench-Davis, 2005, e Ocampo, 2004a). Com o tempo, vários desses objetivos viriam a ocupar um lugar destacado na agenda das instituições que promoveram as reformas, em particular o Banco Mundial. Tal foi o caso do papel das políticas sociais e das políticas tecnológicas, assim como, depois da crise financeira internacional de 2007-2008, o papel das políticas macroeconômicas anticíclicas, que o Fundo Monetário Internacional também aceitou como princípio. O Chile foi o único país latino-americano que adotou uma regra fiscal claramente anticíclica antes daquela crise, em 2001.

A diversidade e influência de algumas visões alternativas ficaram evidentes tanto em termos da gestão macroeconômica, como no alcance e velocidade de algumas reformas estruturais. Na frente macroeconômica, as principais inovações foram os experimentos de ajuste antiinflacionário de corte heterodoxo na Argentina, no Brasil e México ao final dos anos 1980 (dos quais apenas o último foi bem sucedido no longo prazo), assim como os encaixes (depósitos obrigatórios no Banco Central) do endividamento externo introduzidos pelo Chile, em 1991, e a Colômbia, em 1993. Em vários países houve, além disso, uma rejeição inicial às formas mais radicais de liberalização econômica. Em alguns deles surgiu uma aberta oposição política à privatização de empresas públicas (Costa Rica e Uruguai) e em outros o processo avançou mantendo várias dessas empresas na órbita pública, particularmente nos setores de serviços públicos domiciliares, na produção petrolífera, na mineração e inclusive, no caso mexicano, conservando como norma constitucional a nacionalização do setor petrolífero. Também no setor financeiro sobreviveram muitos bancos de desenvolvimento e bancos estatais de varejo.⁴⁷ De fato, apenas três países foram realmente radicais em matéria de privatizações (Argentina, Bolívia e Peru). É paradigmático que inclusive o campeão pioneiro das reformas, o Chile, tenha preservado suas empresas públicas na produção de cobre e petróleo (esta última atuando em grande medida na exploração de petróleo em outros países), além de seu banco de desenvolvimento e um banco estatal de varejo. Como resultado dessas tendências, e apesar da privatização de muitas empresas, a participação das empresas públicas no PIB não agropecuário praticamente não se reduziu na região até a década de 1990; a participação do setor público no setor financeiro, ao contrário, teve redução, mas se manteve em níveis altos em vários países (ver Tabela 4.10. do capítulo anterior).

⁴⁷ Um banco de varejo é aquele que empresta diretamente aos clientes. Um banco que atua no atacado empresta aos de varejo por meio de descontos de empréstimos concedidos.

Vale a pena ressaltar, por outro lado, que muitas das transformações estruturais da década de 1980 foram mais o efeito colateral de políticas de curto prazo, adotadas para gerir a crise, do que uma clara estratégia de longo prazo; a crise macroeconômica serviu como alavanca para superar a oposição política às reformas estruturais.

Além disso, houve elementos relativamente comuns na região que, em certo sentido, eram contrários às visões mais neoliberais. Os mais destacados estavam ligados ao gasto público social e ao mercado de trabalho. No primeiro caso, produziu-se um aumento generalizado do gasto público, e do gasto público social em particular, que se iniciou nos anos 1990 e que teve de ser financiado com a elevação dos níveis de tributação (ver novamente o Gráfico 5.7.). No segundo caso, a desregulamentação dos mercados de trabalho foi muito limitada durante a fase mais ativa das reformas, experimentando-se um retorno a uma maior regulação no começo do século XXI (Muriilo et al, no prelo). Ambos os movimentos são um importante reflexo da coincidência das reformas econômicas com o ressurgimento da democracia na região.

Outro componente claramente oriundo do mundo político foi o apoio à integração econômica regional, que estava em claro contraste com as visões ortodoxas que defendiam a abertura comercial unilateral. Momentos-chave nesse processo foram a criação do MERCOSUL em 1991 e a revitalização simultânea da Comunidade Andina e do Mercado Comum Centro-Americano. Esses dois acordos de integração regional haviam experimentado um virtual colapso no princípio dos anos 1980. A abertura comercial seguiu, nesse sentido, um processo de “regionalismo aberto”, de acordo com o termo cunhado pela CEPAL (1994). México e Chile, as duas economias que estavam fora dos acordos formais de integração, lideraram a celebração de acordos de livre comércio com países da região, mas promoveram uma neo-ortodoxia em matéria de liberalização comercial, assinando também tratados de livre-comércio com países industrializados, um processo que nas visões mais ortodoxas gera distorções no comércio.

A assinatura de acordos comerciais desse tipo iniciou-se com o Tratado de Livre Comércio da América do Norte em 1993 (TLCAN ou NAFTA, nas siglas em português e em inglês). Seu caráter peculiar foi a inclusão de muitas áreas novas nos acordos, que além de aprofundar aquelas que já eram parte da OMC (serviços e propriedade intelectual) incluíram normas de investimento e regras sobre compras governamentais. O fracasso, nunca declarado, das negociações para criação de uma zona de livre comércio das Américas, lançada na Primeira Cúpula das Américas em Miami em 1994, levou a uma profunda divisão dos países entre os que terminaram negociando bilateralmente (ou, no caso da América Central e da República Dominicana, multilateralmente) acordos de livre comércio com os Estados Unidos e aqueles que se negaram a fazê-lo (os membros do MERCOSUL e alguns países andinos). A divisão acabou por desencadear uma profunda crise na Comunidade Andina em meados da primeira década do século XXI. As negociações com a União Europeia foram por sua vez lentas (somente o México e o Chile lograram culminá-las), enquanto que mais recentemente foram celebrados acordos com alguns países asiáticos.

Vale a pena ressaltar, finalmente, que a diversidade ampliou-se ainda mais no começo do século XXI, como reflexo da vitória de movimentos políticos que se consideravam aberta ou moderadamente contrários às reformas de mercado. A “meia década perdida” desencadeada durante a crise do fim de século foi o ponto de inflexão. A partir de então se tornou evidente, não apenas na América Latina, mas também no mundo inteiro e nas próprias agências financeiras internacionais, um maior pragmatismo e a incorporação de novos temas na agenda, especialmente os relativos à equidade e

ao desenvolvimento institucional. O tom messiânico por meio do qual as reformas foram anunciadas (Balassa et al., 1986; Edwards, 1995) e as suas primeiras avaliações excessivamente positivas, que coincidiram curiosamente com o momento em que se iniciava a meia década perdida (Banco Mundial, 1997; BID, 1997), foram seguidas por um espírito mais crítico e por visões muito mais matizadas.⁴⁸ No entanto, em vários campos a norma de liberalização adotada sob a égide do Consenso de Washington não foi revertida posteriormente, mesmo em países que retornaram a esquemas mais dirigistas da gestão econômica durante a presente década. Talvez a abertura externa seja o melhor exemplo disso (embora também neste caso tivessem ocorrido reversões parciais) e, segundo foi visto, é o elemento comum das reformas. Por isso vale a pena examinar esse aspecto com maior atenção.

A integração Crescente à Economia Mundial

A abertura externa gerou mudanças substanciais na inserção externa das economias latino-americanas. Como resultado disso, os níveis de abertura são hoje muito mais elevados do que no passado, as estruturas de exportação de bens e serviços transformaram-se (embora continuem existindo padrões diferentes em distintos países e sub-regiões) e as indústrias manufatureiras e setores agropecuários afetados pela abertura passaram por um forte processo de reestruturação, que em não poucos casos tem significado o desaparecimento de empresas e ramos produtivos. Os mercados intrarregionais aumentaram seu peso relativo, embora sujeitos a fortes flutuações cíclicas. As empresas multinacionais têm, além disso, uma presença muito maior do que no passado, e as empresas latino-americanas de maior sucesso tornaram-se regionais, com algumas delas passando a participar das ligas mundiais.

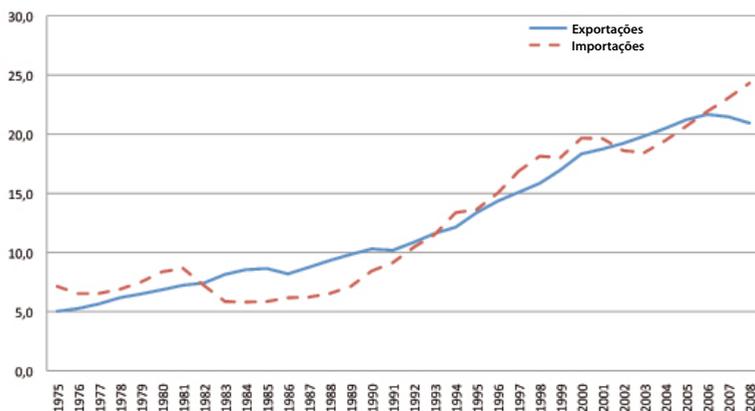
Em termos agregados, o resultado mais importante dos processos de liberalização comercial foi o aumento dos coeficientes de abertura externa, que indicam um crescimento claro a partir de meados dos anos 1960 e uma forte tendência de elevação a partir de meados dos 1970. Os cálculos correspondentes, reproduzidos no Gráfico 5.8., excluem a Venezuela, cujas exportações de petróleo reduziram-se nos anos 1970 como consequência da participação desse país nos mecanismos de oferta de petróleo cru criados pela OPEP. Enquanto o aumento do coeficiente de exportações ocorreu de forma quase ininterrupta, o das importações mostrou um comportamento cíclico pronunciado: aumentos fortes durante os períodos de auge e redução ou estagnação durante as três grandes crises do período – a década perdida dos anos 1980 e a meia década perdida do final do século XX e começo do XXI (à qual também nos referimos como crise do fim do século) – e na Grande Recessão Mundial de 2008-2009.

Observe-se que a maior parte dos países reproduz esse padrão (Tabela 5.1.). As exceções mais importantes são a Venezuela, entre os países maiores (para o coeficiente de exportações, embora não para o de importações), e três países pequenos (Honduras, Panamá e República Dominicana), que já tinham elevados coeficientes de abertura em meados dos anos 1970. O aumento dos coeficientes de abertura foi, no entanto, desigual. Nesse sentido, destaca-se a elevação da abertura das exportações do Chile e do México, entre os países de maior tamanho, e de Costa Rica, Honduras e Paraguai, entre os menores.

⁴⁸ Ver, em particular, Kuczynski e Williamson (2003) e Banco Mundial (2006), bem como a revisão do debate sobre o Consenso de Washington de Birdsall, de la Torre e Valencia Caicedo (no prelo).

GRÁFICO 5.8. COEFICIENTES DE ABERTURA EXTERNA

(% do PIB em dólares de 2000; exclui Venezuela)



Fonte: Séries históricas da CEPAL

Um fato que tem sido ignorado nas análises sobre a abertura comercial latino-americana é que o grande aumento dos coeficientes de abertura reflete tanto o bom ritmo de crescimento das exportações, quanto o lento crescimento econômico posterior a 1980, um tema que será discutido com maior profundidade na seção seguinte (isto é, não apenas o aumento do numerador, mas também o lento aumento do denominador contribuíram para a elevação do coeficiente). De fato, como foi assinalado no capítulo anterior, o crescimento das exportações havia se acelerado desde meados da década de 1960 e mesmo antes em várias das economias menores, quando o modelo básico de desenvolvimento para dentro foi substituído por um “modelo misto” que combinava substituição de importações com promoção de exportações e integração regional. Tal aceleração é percebida em termos agregados na Tabela 5.2., na qual fica evidenciado que a taxa real de crescimento das exportações de bens e serviços da região foi de 11,6% em 1974-80, excluindo a Venezuela. O crescimento de 1974-80 está distorcido pelo grande aumento das exportações petrolíferas mexicanas, mas ainda assim o ritmo de crescimento exportador superou 6% ao ano a partir dos anos 1960.

CUADRO 5.1. COEFICIENTES DE ABERTURA ECONOMICA
(% do PIB em dólares de 2000)

	Coeficientes de exportações					Coeficientes de importações				
	1975-80	1981-90	1991-97	1998-02	2003-08	1975-80	1981-90	1991-97	1998-02	2003-08
Países grandes e médios										
Argentina	4,5	6,0	8,0	11,5	14,2	3,9	3,8	9,1	10,4	10,6
Brasil	4,1	6,1	7,7	10,0	14,5	6,3	4,3	8,1	11,1	12,5
Chile	17,5	23,3	26,4	30,9	35,5	18,4	17,7	23,9	28,7	38,3
Colômbia	8,8	9,5	14,3	16,8	17,0	9,1	10,0	14,2	16,3	20,3
México	6,1	10,4	17,1	26,7	28,9	6,2	7,4	16,1	27,7	31,4
Peru	10,2	10,0	11,8	16,0	19,7	10,4	10,1	16,5	18,8	20,6
Venezuela	19,2	20,0	24,6	29,2	23,0	18,5	13,3	13,4	17,5	20,7
Países pequenos										
Bolívia	11,1	9,9	14,9	17,5	24,9	21,6	18,8	23,3	25,5	33,0
Costa Rica	16,6	19,4	31,4	46,5	51,8	24,9	20,1	35,6	47,3	52,3
Equador	35,7	32,5	35,1	38,7	46,1	30,1	22,0	28,8	37,1	49,8
El Salvador	14,4	14,4	17,0	26,4	29,9	16,2	17,2	25,9	40,5	49,5
Guatemala	13,3	13,0	18,7	25,7	30,6	22,8	17,4	24,6	38,5	47,2
Honduras	27,1	31,4	28,9	50,6	65,0	30,7	29,3	35,4	61,0	78,4
Nicarágua	37,5	22,6	19,5	30,1	45,0	23,2	27,3	35,4	54,7	63,8
Panamá	39,9	58,0	77,4	67,6	67,4	44,5	57,5	81,4	71,9	65,3
Paraguai	11,6	17,6	46,2	41,2	52,2	16,9	22,4	53,6	46,1	52,8
Rep. Dominicana	15,6	16,6	30,7	35,9	33,5	19,1	16,2	33,1	44,0	35,3
Uruguai	11,2	12,5	15,6	16,9	21,5	-16,6	-19,4	-31,4	-46,5	-51,8

Fonte: Estimado com base em séries históricas da CEPAL

As taxas de crescimento das exportações de 1990-97 e 2003-2008 foram superiores às alcançadas antes da década perdida. No entanto, o crescimento das exportações sofreu uma desaceleração durante a crise de fim do século que refletiu, como se verá mais tarde, o comportamento do comércio intrarregional. Isso indica que a redução do viés antiexportador do regime de proteção não foi muito superior, em termos de seu impacto sobre as exportações, do que a maior “neutralidade de incentivos” alcançada durante o modelo misto, sendo claramente inferior

em termos da geração de um crescimento econômico dinâmico. Tal fato reforça, portanto, a observação anterior sobre as causas do forte aumento dos coeficientes de abertura, qual seja, a de que a o lento crescimento econômico é tão ou mais responsável do que o dinamismo exportador por esse aumento.

CUADRO 5.2 CRESCIMENTO REAL DAS EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS

(ritmos anuais a dólares de 2000)

	1967-74	1974-80	1980-90	1990-97	1997-03	2003-08
Médias ponderadas						
Excluindo Venezuela	8,4%	11,6%	5,4%	9,5%	6,2%	6,5%
Total América Latina (18 países)	3,9%	5,5%	5,2%	9,0%	5,4%	6,1%
Países Grandes	3,2%	5,6%	5,7%	9,0%	5,5%	5,9%
Países Pequenos	7,7%	5,2%	2,7%	9,4%	4,7%	7,9%
Médias simples						
Excluindo Venezuela	6,1%	6,2%	3,9%	8,7%	5,6%	8,2%
Total América Latina (18 países)	5,7%	5,6%	3,9%	8,5%	5,1%	7,8%
Países Grandes	3,7%	7,0%	4,6%	8,1%	4,8%	6,3%
Países Pequenos	7,0%	4,6%	3,4%	8,8%	5,3%	8,8%

Fonte: Estimado com base em séries históricas da CEPAL

A expansão das exportações foi acompanhada por uma mudança notável na sua estrutura, como parte de um processo generalizado no mundo em desenvolvimento.⁴⁹ A contínua acumulação de capacidades produtivas e tecnológicas, especialmente no Leste Asiático; a fragmentação das cadeias produtivas (ou cadeias de valor) que permitem dividir a produção de um mesmo bem em distintas localidades, incluída a montagem final; o grande incentivo criado nesse contexto pela existência de elevados diferenciais de salários, que tornam rentável deslocar as fases do processo produtivo mais intensivas em mão de obra de média e baixa qualificação para os países em desenvolvimento; e o crescimento do comércio de serviços, facilitado em alguns casos pela revolução das tecnologias de informação e das comunicações, são algumas das explicações das transformações em nível mundial. As empresas multinacionais têm sido um dos agentes mais importantes nessa dinâmica, tanto pelo seu controle sobre as cadeias de valor, como pela sua ativa participação na internacionalização dos serviços, o que também abarca sua presença comercial em outros países.

Em termos gerais, os produtos primários e as manufaturas baseadas no processamento de recursos naturais tenderam a perder participação nas exportações dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que aumentou a participação das manufaturas, tanto de baixa como de

⁴⁹ Com relação a esse ponto ver Lall (2001), cap. 4; Akyüz (2003), cap. I; e Ocampo e Vos (2008), cap. III.

média tecnologia, mas especialmente de alta tecnologia. No caso dos processos de montagem, a atividade produtiva realizada tem um conteúdo tecnológico simples, que contrasta às vezes com a classificação dos bens comercializados, que podem ser de média ou alta tecnologia (por exemplo, a montagem no setor automobilístico e na área de equipamentos informáticos, respectivamente).

A fragmentação do processo produtivo envolve também uma elevada importação de partes e peças, uma atividade muitas vezes realizada com incentivos tributários (inclusive relativos ao imposto de renda) e em zonas francas, em razão do que o processo produtivo tem muitas vezes o caráter de um verdadeiro “enclave”. Esses enclaves podem ser muito sofisticados em termos dos bens que produzem – ou, geralmente, montam –, mas isso não os exime de tal caracterização. Vale a pena ressaltar, no entanto, que os benefícios tributários e o caráter mesmo das zonas francas vêm sendo ampliados no mundo todo, razão pela qual elas não coincidem com uma localização geográfica específica, mas com a atividade de uma empresa.

Outra característica do comércio internacional nas últimas décadas foram os crescentes fluxos comerciais entre países em desenvolvimento, geralmente de natureza intrarregional, mas também interregional. Nesse último caso, na América Latina destaca-se o comércio com a China e, em menor medida, com outros países do Leste Asiático. Como se verá, esses dois tipos de comércio Sul-Sul (intra e interregional) tiveram impactos radicalmente diferentes sobre a estrutura exportadora latino-americana. Esse processo foi acompanhado, além do mais, a partir de 2004, pelo aumento dos preços das matérias-primas, ocasionado em particular pelo dinamismo da economia chinesa, que teve um impacto muito mais amplo nas zonas do mundo em desenvolvimento com uma estrutura produtiva onde os recursos naturais tinham maior participação.

A América Latina foi parte desse padrão geral de transformação das estruturas exportadoras do mundo em desenvolvimento. Como pode ser notado na Tabela 5.3., a perda de importância dos produtos primários e a crescente participação dos produtos manufaturados de média e alta tecnologia aceleraram-se entre 1990 e 1997, embora a um menor ritmo durante a crise do final do século. Entre 2003 e 2008, no entanto, a mudança operou em sentido inverso, no sentido de uma maior participação dos produtos primários e manufaturas baseadas em recursos naturais, tendência que sem dúvida está inflacionada em parte pelos altos preços das matérias-primas. Essa “reprimarização” da estrutura exportadora regional contrasta com a contínua diversificação das estruturas exportadoras dos países asiáticos.

CUADRO 5.3.
COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE BENS DA AMÉRICA LATINA, 1990-2008

	1990	1997	2003	2008
Produtos básicos	51,1%	31,8%	30,1%	38,0%
Manufaturas baseadas em recursos naturais	19,7%	17,4%	15,7%	19,1%
Agropecuárias	9,2%	8,7%	8,5%	7,9%
Outras	10,5%	8,7%	7,2%	11,2%
Subtotal bens baseados em recursos naturais	70,8%	49,1%	45,9%	57,1%
Manufaturas de baixa tecnologia	9,6%	12,5%	12,0%	7,6%
Têxteis, confecções e calçado	5,2%	6,4%	5,6%	3,0%
Outros produtos	4,4%	6,1%	6,3%	4,6%
Manufaturas de média tecnologia	15,8%	24,6%	25,4%	20,9%
Indústria automotiva	4,2%	9,2%	9,5%	7,6%
Indústrias de processamento	6,1%	5,3%	5,1%	5,7%
Indústrias de engenharia	5,6%	10,1%	10,7%	7,7%
Manufaturas de alta tecnologia	2,6%	10,8%	14,8%	11,4%
Electrônica e elétrica	1,5%	9,4%	12,5%	9,4%
Outras	1,0%	1,5%	2,3%	2,0%
Subtotal produtos de média e alta tecnologia	18,4%	35,5%	40,2%	32,3%
Outras	1,2%	2,9%	2,0%	3,0%

Fonte: Estimados a partir da base de dados de comércio das Nações Unidas (UN-COMTRADE)

Tal processo tem se manifestado de forma desigual nas distintas partes da região, dando origem a dois padrões básicos de especialização, que se ajustam aproximadamente a uma divisão regional "Norte-Sul" (CEPAL, 2001; Ocampo e Martin, 2004; e Ocampo, 2004a: cap. 1). O padrão do Norte caracteriza-se por uma significativa diversificação de exportações de produtos manufaturados com elevado conteúdo de insumos importados (na sua forma extrema, a *maquila*), dirigidos principalmente para o mercado dos Estados Unidos. Esse padrão combina-se nas economias centro-americanas com uma exportação crescente de serviços de turismo e, em várias delas, com uma participação também expressiva de bens primários e de manufaturas baseadas em recursos naturais. O padrão do Sul experimentou, pelo contrário, menos transformações nas últimas décadas,

caracterizando-se por uma combinação de exportações extrarregionais de produtos primários e manufaturas baseadas em recursos naturais (muitas delas também intensivas em capital), com um comércio intrarregional muito mais diversificado, no qual há uma presença significativa de manufaturas de maior conteúdo tecnológico. O Brasil é um caso intermediário, já que possuía um padrão muito mais diversificado do que outros países da América do Sul antes da abertura⁵⁰, que incluía algumas manufaturas e serviços de alta densidade tecnológica, mas que passou por mudanças lentas a partir daquele momento. A esses dois padrões básicos de especialização é necessário adicionar um terceiro, que caracteriza o Panamá e as economias caribenhas (República Dominicana e Cuba, que não está incluída na Tabela), onde predominam as exportações de serviços.

A Tabela 5.4. apresenta os padrões dos países individuais, incluindo as exportações de serviços. A análise destaca alguns matizes importantes em relação aos grandes padrões mencionados acima. Concentrando-nos primeiro na exportação de bens, o mais comum tem sido a diversificação em favor de manufaturas intensivas em recursos naturais, muito importante na metade dos países da região Sul: Chile e Peru, na América do Sul, e El Salvador e Honduras, na América Central, são os casos mais destacados dessa tendência. A seguir em importância vêm as manufaturas de tecnologia média, cujo conteúdo específico varia, no entanto, de país para país: México, Colômbia, Argentina e Costa Rica são os exemplos mais notáveis neste caso, e com uma base inferior, Honduras. Não foi frequente a diversificação para produtos de baixa tecnologia, em que se observa na verdade uma perda de importância das exportações de têxteis e confecções em um amplo grupo de países; as maiores exceções são El Salvador e Guatemala, onde essas exportações ganharam um peso significativo. Finalmente, apenas México e Costa Rica avançaram de maneira significativa na exportação de produtos de alta tecnologia, embora com um alto conteúdo de montagem em ambos os casos.

A Tabela 5.4. também mostra a heterogeneidade tanto da região da América do Sul como da América Central. Na primeira região, Argentina, Colômbia e Uruguai têm, depois do Brasil, a estrutura exportadora mais diversificada, enquanto que os outros países aproximam-se à tipologia mais pura do modelo "Sul". Em quatro deles as exportações de produtos primários seguem representando mais da metade das exportações (Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela), enquanto que no Chile e no Peru o mais destacado, como já foi notado, é o crescente peso relativo das manufaturas baseadas em recursos naturais. Na América Central a diversidade é ainda maior: a Costa Rica e El Salvador apresentam, neste caso, a maior diversificação, enquanto o contrário acontece com a Nicarágua. Deve-se notar que os países que tiveram um avanço industrial mais importante na etapa da industrialização dirigida pelo Estado são aqueles que têm em geral uma estrutura exportadora mais diversificada. Esse é o caso do Brasil e do México, seguidos por Argentina e Colômbia, entre os países maiores, e El Salvador e Guatemala entre os menores. A Costa Rica é o país com maior diversificação. A diversificação para atividades alheias aos recursos naturais é, de qualquer forma, mais uma exceção do que uma regra. Em 2008 apenas um pequeno grupo de países (México, Costa Rica, El Salvador e República Dominicana) tinha uma estrutura exportadora na qual os recursos naturais e as manufaturas não associadas a eles representavam menos da metade das exportações de bens.

⁵⁰ De fato, em 1990 as estruturas exportadoras do Brasil e do México não eram tão diferentes de acordo com essa classificação, a não ser pela maior participação das manufaturas baseadas em recursos naturais no primeiro caso, e dos serviços de turismo no segundo.

TABELA 5.4. COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

	México		Costa Rica		El Salvador		Guatemala	
	1990	2008	1990	2008	1990	2008	1990	2008
Produtos básicos	37,4%	18,8%	41,2%	17,3%	29,9%	7,1%	44,5%	25,4%
Manufaturas baseadas em recursos naturais	8,3%	7,6%	7,5%	10,9%	5,7%	14,7%	15,9%	19,9%
Manufaturas de baixa tecnologia	5,4%	9,4%	9,0%	9,9%	12,1%	44,4%	7,3%	22,5%
Manufaturas de média tecnologia	21,3%	32,1%	4,3%	12,3%	4,9%	8,7%	4,8%	9,8%
Manufaturas de alta tecnologia	3,4%	24,5%	2,2%	19,4%	2,6%	5,0%	3,9%	2,7%
Outros bens	0,6%	1,6%	6,3%	0,4%	0,2%	1,4%	0,1%	0,3%
Total bens	76,5%	94,1%	70,5%	70,1%	55,4%	81,4%	76,6%	80,5%
Serviços								
Transporte	2,6%	0,0%	4,6%	2,7%	10,7%	6,3%	1,5%	2,7%
Viagens	16,0%	4,4%	13,8%	16,5%	10,3%	7,6%	7,8%	11,1%
Outros	4,9%	1,6%	11,1%	10,7%	23,6%	4,8%	14,2%	5,7%
Total serviços	23,5%	5,9%	29,5%	29,9%	44,6%	18,6%	23,4%	19,5%

	Argentina		Bolívia		Chile		Colômbia	
	1990	2008	1990	2008	1990	2008	1990	2008
Produtos básicos	38,5%	37,0%	48,4%	58,8%	52,6%	41,8%	52,5%	47,4%
Manufaturas baseadas em recursos naturais	24,4%	21,8%	34,8%	28,2%	21,2%	36,1%	10,5%	15,3%
Manufaturas de baixa tecnologia	10,0%	3,7%	2,9%	3,2%	1,9%	1,4%	10,8%	10,9%
Manufaturas de média tecnologia	8,8%	17,4%	0,1%	1,0%	2,4%	4,3%	5,1%	11,4%
Manufaturas de alta tecnologia	1,5%	2,4%	0,0%	0,0%	0,5%	0,4%	0,4%	2,1%
Outros bens	0,3%	3,0%	0,1%	1,9%	3,5%	2,3%	1,7%	3,2%
Total bens	83,5%	85,2%	86,3%	93,2%	82,2%	86,3%	80,9%	90,3%
Serviços								
Transporte	7,8%	2,2%	4,4%	0,9%	6,9%	8,3%	5,8%	3,0%
Viagens	6,1%	5,7%	5,4%	3,7%	5,1%	2,1%	4,9%	4,4%
Outros	2,6%	6,8%	3,8%	2,2%	5,8%	3,3%	8,5%	2,3%
Total serviços	16,5%	14,8%	13,7%	6,8%	17,8%	13,7%	19,1%	9,7%

Fuente: Estimados a partir da base de dados de comércio das Nações Unidas (UN-COMTRADE) e na base de dados de comércio de serviços da CEPAL.

DE BENS E SERVIÇOS, POR PAÍS, 1990 E 2008

Honduras		Nicarágua		Panamá		Rep.Dominicana		Brasil	
1990	2008	1990	2007	1990	2008	1997	2008	1990	2008
65,5%	32,9%	62,8%	47,1%	13,7%	12,8%	3,0%	4,9%	21,6%	26,1%
9,8%	18,6%	13,5%	17,3%	5,2%	2,0%	3,7%	9,7%	26,7%	25,0%
3,7%	6,4%	3,1%	2,1%	2,7%	0,9%	10,0%	18,8%	13,1%	6,0%
0,9%	10,9%	1,8%	3,6%	1,0%	0,2%	6,6%	14,0%	22,9%	20,7%
0,1%	0,9%	0,1%	0,6%	0,7%	0,3%	0,1%	5,6%	3,9%	6,0%
0,2%	3,3%	3,7%	4,2%	0,6%	0,3%	46,9%	0,0%	1,2%	2,7%
80,2%	72,9%	85,0%	75,0%	23,8%	16,4%	70,2%	53,0%	89,3%	86,6%
6,1%	1,3%	1,7%	2,8%	41,0%	44,4%	0,7%	3,5%	3,8%	2,4%
4,2%	19,1%	3,1%	17,3%	12,0%	20,2%	25,5%	39,8%	3,9%	2,5%
9,5%	6,7%	10,3%	4,9%	23,2%	18,9%	3,5%	3,8%	2,9%	8,5%
19,8%	27,1%	15,0%	25,0%	76,2%	83,6%	29,8%	47,0%	10,7%	13,4%
Equador		Paraguai		Perú		Uruguai		Venezuela	
1990	2008	1990	2008	1990	2008	1990	2008	1990	2008
74,3%	72,4%	58,9%	59,3%	37,3%	26,1%	40,8%	39,7%	81,4%	92,6%
7,6%	14,5%	6,0%	14,8%	29,1%	37,4%	10,0%	15,3%	4,0%	1,3%
0,9%	2,0%	3,8%	3,1%	11,8%	7,6%	19,7%	9,3%	3,7%	0,7%
0,4%	3,7%	0,8%	1,4%	2,1%	2,0%	6,7%	6,0%	4,4%	2,6%
0,2%	0,4%	0,0%	0,7%	0,3%	0,2%	0,5%	1,4%	0,2%	0,1%
0,1%	0,4%	0,1%	0,0%	0,0%	16,2%	0,8%	1,1%	0,2%	0,2%
83,5%	93,4%	69,6%	79,4%	80,6%	89,5%	78,6%	72,9%	93,8%	97,5%
7,4%	1,8%	5,4%	3,5%	0,0%	2,4%	7,8%	8,2%	2,4%	0,9%
5,8%	3,7%	6,2%	2,0%	-1,7%	5,7%	11,0%	12,9%	2,6%	1,1%
3,3%	1,0%	18,8%	15,1%	21,1%	2,4%	2,7%	6,0%	1,2%	0,6%
16,5%	6,6%	30,4%	20,6%	19,4%	10,5%	21,4%	27,1%	6,2%	2,5%

O dinamismo da exportação de serviços foi menos notável, e de fato a região perdeu participação no comércio mundial de serviços nas duas últimas décadas (ver CEPAL, 2007, cap. III). Os padrões nacionais são, no entanto, muito diversos. Há três economias que pertencem ao terceiro tipo de especialização, em que predominam os serviços: o Panamá, que exporta serviços de transporte e financeiros; Cuba e a República Dominicana, com serviços de turismo. Em quase todas as economias centro-americanas houve também um importante crescimento das exportações de turismo. O Brasil e, em menor medida, a Argentina e o Uruguai destacam-se pelo dinamismo de suas exportações de serviços com maior conteúdo tecnológico (incluídas em “outros serviços”). Outras duas economias sul-americanas têm um peso importante da exportação de serviços: Paraguai (energia elétrica) e Chile (serviços de transporte, em grande medida como subproduto de suas exportações de produtos agropecuários de alto valor adicionado). O México e os países andinos são os de pior desempenho em termos de articulação com o crescente comércio mundial de serviços, embora no caso mexicano as exportações de turismo tenham alcançado uma participação substancial a partir do início do período. Um tema interessante, que não figura nestas avaliações, é o das indústrias culturais (música, cinema, televisão), nas quais alguns dos países da região têm se destacado.

O comércio intrarregional deu uma contribuição significativa ao dinamismo das exportações de manufaturas, mas também contribuiu com um elemento desfavorável: sua alta instabilidade. Com efeito, o comércio intrarregional aumentou sua participação nas exportações de bens entre 1990 e 1997. No entanto retrocedeu durante a crise do fim de século nos casos do MERCOSUL e da Comunidade Andina, e tem mantido a partir de então um nível inferior ao de 1997 nessas duas áreas de integração. Inversamente, o comércio intrarregional expandiu-se de forma sustentada no Mercado Comum Centro-Americano (Tabela 5.5.). O maior conteúdo de manufaturas no comércio intrarregional, especialmente aquelas de média e alta tecnologia, já se havia consolidado a partir das décadas de 1970 e era muito pronunciado em 1990, especialmente na Comunidade Andina e no Mercado Comum Centro-Americano, confirmando as vantagens do comércio intrarregional em termos do aprofundamento do processo de industrialização, especialmente nas economias de menor tamanho relativo. Esse padrão tornou-se mais nítido na Comunidade Andina e no MERCOSUL durante os anos 1990, mas não no Mercado Comum Centro-Americano, como reflexo, nesse último caso, das exportações de alta tecnologia da Costa Rica. Deve-se observar que durante o auge de 1990 os três processos de integração também ampliaram o mercado para exportações de manufaturas intensivas em recursos naturais e de baixo conteúdo tecnológico, exceto nesse último caso na América Central, onde já era alto. O retrocesso relativo do comércio intrarregional durante a crise do fim de século representou por isso um golpe nas exportações de manufaturas nas duas áreas de integração sul-americanas.

No comércio interregional com outras regiões do mundo em desenvolvimento destaca-se, como observado, aquele realizado entre a América Latina e a China, regiões que também são concorrentes em outros mercados, especialmente no norte-americano (Gallanger e Porzecanski, no prelo). O comércio com a China teve impactos muito diversos sobre a região. O efeito mais positivo foi a oportunidade criada pelo gigante asiático para as exportações intensivas em recursos naturais da América do Sul, embora concentradas em poucos produtos: soja, petróleo, cobre e seus derivados e minério e resíduos de ferro. Por outro lado, a China tem aumentando de forma substancial suas exportações para a América Latina, compostas essencialmente de manufaturas, em vista do que a região acumulou um elevado déficit comercial com o gigante asiático. Esse é, em particular, o caso dos países que não têm uma exportação expressiva de produtos primários,

entre os quais se destaca o México. A China representa também uma concorrência crescente para as exportações de manufaturas da região, principalmente as mexicanas. Os benefícios para as economias latino-americanas foram, assim, ambíguos, e o comércio com a China contribuiu para a reprimarização da estrutura de exportação.

O efeito indireto mais importante da China foi seu impacto positivo sobre os preços dos produtos primários, particularmente a partir de 2004, no contexto da expansão econômica mundial. A descontinuidade dessa tendência positiva ocorreu em meados de 2008 e intensificou-se com a Grande Recessão; a rápida recuperação chinesa impulsionou, no entanto, esses preços novamente. Apesar disso, a expansão ocorrida a partir de 2004 foi sobretudo uma recuperação parcial, particularmente no caso dos produtos de agricultura tropical, em relação à acentuada queda que tinham sofrido os preços reais desses produtos durante as duas décadas precedentes. Desta forma, a expansão foi muito mais relacionada com os preços dos produtos minerais, incluindo entre eles os energéticos, do que com os dos produtos agrícolas. Os grandes ganhadores foram então aqueles países nos quais as exportações energéticas e de mineração têm uma importância maior: Venezuela e Chile, seguidos por Peru, Bolívia, Equador e Colômbia (Ocampo, 2007). O crescente mercado de biocombustíveis estabeleceu, ainda, uma conexão direta entre os mercados de ambos os grupos de produtos.

A especialização comercial e as correntes de IED relacionam-se estreitamente. Com efeito, o padrão de especialização do “norte” atraiu empresas transnacionais que participavam ativamente nos sistemas internacionais de produção integrada, enquanto que na América do Sul o investimento concentrou-se nos serviços e nos recursos naturais. Nesse processo, houve uma clara mudança na origem dos capitais, destacando-se a forte expansão das transnacionais espanholas na região. Ao mesmo tempo, esse fenômeno foi acompanhado pela transformação de algumas grandes empresas latino-americanas em membros do clube das transnacionais – as assim chamadas “translatinas”. As maiores originaram-se no Brasil e no México, algumas delas participando muito ativamente nos mercados globais, mas há também um mundo de translatinas de menor tamanho e origem mais diversificada, que atuam de maneira destacada nos mercados intrarregionais.

O IED teve um aumento notável nos anos 1990 e alcançou seu nível máximo, em termos de transferência líquida de recursos, entre meados daquela década e os primeiros anos do século XXI (ver nesse sentido o Gráfico 5.2.). Durante esse auge, uma parte expressiva do investimento foi canalizada para aquisição de empresas existentes, tanto de empresas estatais, que assim se privatizavam, quanto também, e crescentemente, de empresas privadas, dentro do processo mundial de fusões e aquisições. Isso implicou que a contribuição do IED à acumulação de ativos produtivos fixos foi menos notável do que indicam os fluxos financeiros correspondentes. Embora os fluxos tivessem se mantido elevados (2,8% do PIB latino-americano durante a expansão de 2004-08), as crescentes saídas de capital por conta de remessas de lucros das empresas e os crescentes investimentos de empresas, e empresários, latino-americanos no exterior (0,9 e 1,7% do PIB no mesmo período) enfraqueceram a transferência líquida de recursos através do IED de forma notável na primeira década do século XXI.

A migração de mão de obra para os países industriais, sobretudo os Estados Unidos, é outra característica proeminente das novas formas de integração à economia mundial. As correntes de trabalhadores latino-americanos para os Estados Unidos, que se aceleraram ao final do período da industrialização dirigida pelo Estado, tornaram-se uma torrente, induzida tanto por fatores de

expulsão (a crise da dívida dos anos 1980 e as guerras civis na América Central) como de atração. Como resultado, o número de imigrantes de origem latino-americana e caribenha que vivem nos Estados Unidos aumentou de 3,8 milhões em 1980 para 7,4 milhões em 1990 e 14,4 milhões em 2000, segundo os censos de população dos Estados Unidos, e algo mais do que 20 milhões no final de 2010; a essa cifra podem ser adicionados outros 25% ou mais de imigrantes sem documentos.⁵¹ Também têm havido correntes para outros destinos, sobretudo Europa Ocidental (com Espanha, um país historicamente de emigrantes para América Latina, transformada no destino mais importante), Canadá e Japão. O número de emigrantes latino-americanos e caribenhos para a Espanha aumentou de 0,4 para 2,4 milhões na primeira década do século XXI, enquanto que outros destinos extrarregionais somaram outros 2 milhões. A década de 1990 presenciou também a renovação de moderadas correntes de migração intrarregional. A Costa Rica e em menor medida o Chile converteram-se em polos de atração de imigrantes e a Argentina continuou nesse papel; diferentemente, a migração colombiana para a Venezuela, o fluxo migratório mais importante na região andina, praticamente foi interrompido durante a crise da dívida e não foi retomado a partir de então.

Uma consequência relevante desses fatos foi o rápido aumento das remessas monetárias como fonte de divisas para a América Latina. Tais remessas aumentaram de aproximadamente 0,3% do PIB latino-americano no começo dos anos 1980 para cerca de 2% antes da Grande Recessão de 2008-2009. Os valores relativos são muito maiores nas economias pequenas, especialmente da América Central, República Dominicana e Equador. A Grande Recessão, ao debilitar ao menos temporariamente os fatores de atração, ocasionou uma ruptura nessa tendência que se manifestou nos próprios fluxos migratórios e na queda de 15% das remessas em 2009.

Comportamento macroeconômico

Sem dúvida alguma, e com alguns retrocessos posteriores em países individuais, o avanço econômico mais importante da década de 1990 foi o aumento da confiança nas autoridades macroeconômicas, resultado da diminuição das taxas de inflação e da melhoria da situação fiscal. Levando em conta a longa trajetória inflacionária de algumas economias sul-americanas, a explosão inflacionária generalizada que teve lugar durante a década perdida, e os grandes desequilíbrios fiscais que caracterizaram as economias latino-americanas no final da década de 1970 e início de 1980, essas vitórias em matéria de estabilização de preços e fiscal são sem dúvida notáveis. No plano da política macroeconômica, ambos os objetivos, inflação baixa e consistência fiscal, são hoje aceitos de forma virtualmente generalizada, mesmo por parte de movimentos políticos que no passado subestimaram sua importância. No caso da inflação, isso também se refletiu no maior poder atribuído aos bancos centrais, que em um conjunto amplo de países hoje operam de forma autônoma.

O avanço da luta contra a inflação foi o resultado mais uniforme e perdurável. No começo dos anos 1990 a inflação de um dígito era excepcional, e ainda estava por acontecer a última hiperin-

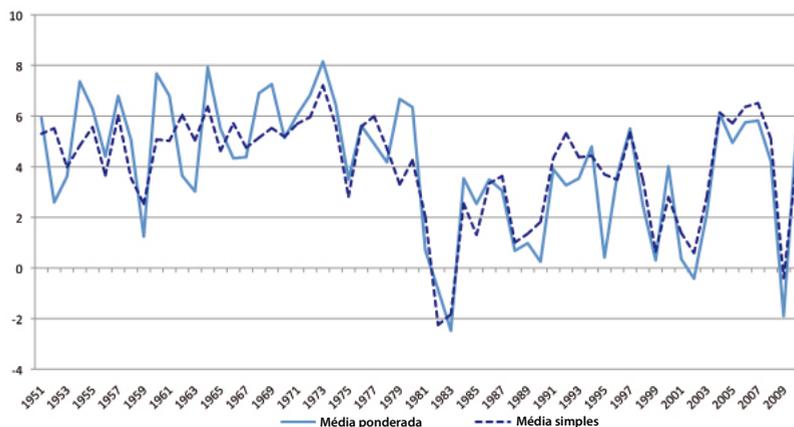
⁵¹ Ver CEPAL (2004a, Capítulo 7, e 2006b). Os dados referem-se apenas aos países incluídos no estudo. As estimativas de migrantes nos Estados Unidos ao final de 2010 e as apresentadas na sequência sobre migrantes para outros destinos foram cedidas aos autores pela Divisão de População da CEPAL.

inflação do ciclo iniciado em meados dos anos 1980, a brasileira de 1993-94. No entanto, a inflação começou a reduzir-se de forma sistemática a partir do início dos anos 1990; já a partir de 1997 e, especialmente, de 2001, a taxa de inflação de um dígito transformou-se na regra na região. As exceções mais importantes são a Venezuela e, de forma temporária, países que experimentaram processos muito duros de ajuste durante a meia década perdida (Argentina, Brasil e Uruguai). Em 2008, a onda de inflação mundial dos alimentos afetou negativamente um conjunto amplo de países latino-americanos. É importante ressaltar, de toda forma, que a taxa média de inflação durante a primeira década do século XXI manteve-se entre 6 e 10%, um nível mais alto do que nos países industrializados.

Por sua vez, os déficits dos governos reduziram-se significativamente na segunda metade dos anos 1980 e flutuaram, a partir daquele momento, entre 1% e 3% do PIB, com um comportamento cíclico: mais baixos durante os auge (entre 1% e 2% do PIB durante os anos 1990, e em torno de 1% em 2004-08), e mais altos no início das crises (ao redor de 3% no início da crise do fim do século e em 2009). Todavia, os avanços nesta área foram menos persistentes e generalizados do que em matéria de inflação. Em particular, quase todos os países tiveram episódios de déficits superiores a 3%, notadamente durante as crises; e alguns países tiveram déficits acima de 3% de forma mais persistente, como Bolívia entre 1998 e 2005, e Colômbia entre 1996 e 2006. Alguns experimentaram crises de endividamento, sobretudo a Argentina e o Equador, no começo do século XXI, e os níveis da dívida pública mantiveram-se acima de 60% do PIB até o auge recente, quando experimentaram uma redução relativamente generalizada até chegar a menos de 30% do PIB a partir de 2005.

É importante ressaltar, porém, que esses resultados não têm sido consistentes com a elevação do gasto público e, como se verá na seção seguinte, com o aumento do gasto público social em particular. Com efeito, o gasto primário (excluído o pagamento de juros sobre a dívida) dos governos aumentou de uma média de 13% do PIB no início da década de 1990 para 18,6% em 2008. Em uma perspectiva mais longa, esse aumento pode ser visto como uma reversão da forte contração do gasto ocorrida durante a década perdida (Gráfico 5.7). Mais ainda, o aumento foi relativamente generalizado e exigiu, portanto, uma elevação das receitas do governo. As comparações com a OCDE mostram que a estrutura das receitas públicas continuou dependendo muito mais de impostos indiretos do que no mundo industrializado, e especialmente do imposto sobre o valor adicionado, assim como de receitas geradas pelos recursos naturais; contrariamente, as receitas da tributação direta (sobre as pessoas) e as contribuições da previdência social são significativamente mais baixas (Santiso e Zoido, no prelo).

Os avanços contrastam com o ocorrido em termos de crescimento econômico, que exhibe duas características quando comparado com os padrões típicos da etapa da industrialização dirigida pelo Estado: um ciclo econômico muito mais pronunciado e um crescimento mais lento no longo prazo (Gráfico 5.9. e Tabela 1.5. do Capítulo 1). A maior estabilidade de preços e fiscal coincidiu, portanto, com maior *instabilidade* na produção. Tal resultado reflete a maior vulnerabilidade externa das economias latino-americanas com relação ao que foi o padrão típico da fase histórica prévia. Por sua vez, a segunda dessas características indica que não se materializou a expectativa dos reformadores, a saber, de que a abertura externa e os progressos na gestão macroeconômica se refletiriam em um crescimento econômico vigoroso.

GRÁFICO 5.9. CICLO ECONÔMICO LATINO-AMERICANO: CRESCIMENTO DO PIB, 1951-2010

Fonte: Séries históricas da CEPAL e Estudio Económico de América Latina

A partir de 1990 ocorreram dois grandes ciclos. A fase ascendente do primeiro foi deslançada graças ao renovado acesso aos mercados internacionais de capitais em meados dos anos 1990. A transferência líquida de recursos através da conta de capitais, que tinha sido negativa com a crise da dívida, voltou a ser novamente positiva (Gráfico 5.2.). Apesar do tropeço temporário que representou a crise sofrida pelo México em fins de 1994, a abundância de financiamento externo continuou apoiando o crescimento econômico, até que a crise das economias emergentes, iniciada no Leste Asiático em 1997 e depois estendida à Rússia e à maior parte do mundo em desenvolvimento em 1998, gerou uma brusca e forte interrupção do financiamento externo, com a exceção dos fluxos de investimento estrangeiro direto. O efeito regional foi uma grande desaceleração ou aberta recessão em um amplo conjunto de economias, especialmente na América do Sul, e uma nova meia década perdida em termos de desenvolvimento econômico.

O segundo ciclo caracterizou-se por uma expansão extraordinária entre 2004 e 2007, de fato a mais importante vivida pelas economias latino-americanas desde a expansão ocorrida em 1967-1974. Esse fato é ainda mais importante quando se observa a média não ponderada das taxas nacionais de crescimento, que indica que a fase recente de rápido crescimento foi menos dependente das grandes economias da região do que antes. A expansão baseou-se desta vez não apenas em uma nova expansão do financiamento externo, mas também na sua combinação (não usual) com uma bonança excepcional dos preços dos produtos primários e altos níveis de remessas de trabalhadores migrantes. O conjunto de fatores favoráveis perdeu força a partir de 2007 (remessas) e meados de 2008 (final do crescimento do preço dos produtos primários) e transformou-se em um choque externo negativo, como parte da crise financeira internacional de setembro de 2008 e da Grande Recessão mundial subsequente. Já ao longo desse último ano várias economias da região tinham experimentado uma desaceleração substancial; todas entraram em forte desaceleração ou clara recessão no último trimestre. O efeito total foi uma contração

da economia latino-americana de 1,8% em 2009, a pior a partir da crise da dívida. O conjunto de fatores adversos começou a ser revertido em meados de 2009, com uma forte retomada do crescimento, de 5% em 2010.

A maior abertura externa teve como resultado, portanto, economias que são muito vulneráveis frente aos choques externos, positivos ou negativos. A política macroeconômica contribuiu para intensificar os movimentos cíclicos. As políticas fiscais, e em especial as políticas monetárias e creditícias, tenderam a ser pró-cíclicas. Com efeito, as fases de choques externos favoráveis tenderam a ser acompanhadas por um aumento rápido do gasto público, assim como pela elevação do financiamento interno, redução das taxas de juros e uma tendência à apreciação das moedas. Por outro lado, os choques externos desfavoráveis tenderam a produzir desaceleração do gasto público, redução do financiamento e depreciação das moedas; até a crise do final do século XX, esses choques caracterizaram-se, também, por um aumento das taxas de juros. Como se verá mais à frente, esses comportamentos como um todo não apenas tendem a transmitir internamente os ciclos externos, mas também a gerar uma propensão a crises financeiras nacionais após períodos de expansão do financiamento externo e interno.

Em anos recentes houve algum avanço na direção de políticas anticíclicas, mas a transição continua incompleta. Em particular, durante a expansão de 2004-2008 houve menor aumento do endividamento externo e maior acumulação de reservas internacionais, assim como, em alguns poucos casos (o mais importante sendo o caso já mencionado do Chile), uma gestão fiscal anticíclica. No entanto, as políticas macroeconômicas continuaram fundamentalmente pró-cíclicas (Ocampo, 2007; BID, 2008b). Durante a Grande Recessão de 2008-2009, a política macroeconômica adotou um padrão anticíclico mais claro, em particular em matéria monetária e creditícia e, em vários países, também no plano fiscal.

Outro dos efeitos do comportamento cíclico foi a instabilidade da taxa de câmbio real. O problema foi muito mais acentuado nas economias sul-americanas e reflete não apenas os choques maiores que sofreram essas economias, o resultado da volatilidade dos fluxos de capital e a alta dependência de exportações intensivas em recursos naturais, mas também a preferência por taxas de câmbio mais flexíveis. O resultado disso é que os setores que competiam com importações enfrentaram o efeito duplo de abertura externa e valorização das moedas durante a expansão de 1990-1997, tornando mais difícil a transição para um novo modelo de desenvolvimento. Por sua vez, a maior instabilidade das taxas de câmbio reais dificultou, nessas economias, o surgimento de setores exportadores que dependessem menos das vantagens comparativas estáticas associadas aos recursos naturais.

Os menores níveis de inflação e a retomada do crescimento econômico nos anos 1990 facilitaram a continuidade do aprofundamento financeiro, medido tanto pelo volume de ativos administrados quanto pelo montante do crédito oferecido (Tabela 5.6.). Como se pode observar, os níveis de desenvolvimento financeiro prevaletentes em 1980 encontravam-se em torno da média dos países de renda média baixa e média alta, aos quais pertencem quase todos os países latino-americanos, porém mais próximo da média do primeiro grupo de países. Após o retrocesso ocorrido durante a década perdida, foi reiniciada a trajetória ascendente, com a qual os países mantiveram-se dentro dos percentuais antes mencionados, porém aproximando-se nos melhores momentos à média do grupo de renda média alta.

TABELA 5.6. INDICADORES DE

	Ativos do sistema financeiro 1/					
	1980	1985	1990	1997	2003	2008
Argentina			22,2%	27,2%	37,5%	21,1%
Bolívia		4,9%	20,0%	56,2%	51,0%	51,0%
Brasil				56,9%	61,6%	83,2%
Chile	31,9%	62,3%	49,5%	63,7%	77,3%	89,7%
Colômbia	26,7%	35,2%		39,6%	34,9%	47,9%
Costa Rica	37,3%	20,8%	18,4%	16,7%	34,5%	45,6%
Equador	16,9%	26,1%	13,1%	28,3%	20,8%	26,3%
El Salvador	25,1%	39,9%	25,4%	39,1%	45,0%	42,6%
Guatemala	15,4%	18,9%	13,2%	20,0%	26,2%	40,7%
Honduras	32,6%	40,3%	38,2%	36,5%	37,2%	57,3%
México	24,8%	29,6%	27,6%	32,1%	33,9%	44,9%
Paraguai						
Peru			8,4%	23,1%	24,8%	20,8%
República Dominicana	32,1%	30,7%	26,5%	21,9%	31,8%	21,4%
Uruguai	30,4%	45,9%	30,1%	28,8%	68,7%	26,9%
Venezuela	52,0%	52,3%	25,5%	12,7%	12,5%	30,5%
Médias simples:						
América Latina	29,6%	33,9%	24,5%	33,5%	39,8%	43,3%
Países de renda média-baixa	12,9%	15,9%	16,3%	25,3%	26,9%	30,4%
Países de renda média-alta	42,0%	46,6%	41,9%	44,6%	56,1%	68,6%

1/ Inclui bancos e outras instituições financeiras. Não inclui os ativos do banco central.

Fonte: Indicadores de desenvolvimento mundial do Banco Mundial

Como no passado, há grandes diferenças no desenvolvimento financeiro dos distintos países, embora essas diferenças tenham hoje características distintas. A Argentina já não figura como líder, assim como perdeu a liderança o país que se encontrava na dianteira em 1980, a Venezuela. A liderança agora foi ocupada pelo Chile e pelo Brasil, e mais pelo primeiro país do que pelo segundo. A eles poderia se somar o Panamá, excluído da Tabela por ser estritamente um centro financeiro internacional. A liberalização financeira contribui, sem dúvida, para tal resultado, mas cabe ressaltar que um dos países com maior desenvolvimento financeiro (o Brasil) continua tendo uma forte presença de instituições financeiras governamentais, que também permanecem sendo importantes em muitos outros países. Durante a Grande Recessão, o uso das instituições financeiras públicas como instrumentos de reativação foi um componente importante das políticas anticíclicas de vários países da região e do mundo em desenvolvimento em geral.

DESENVOLVIMENTO FINANCEIRO (% DO PIB)

Crédito ao setor privado					
1980	1985	1990	1997	2003	2008
		12,9%	20,4%	11,9%	14,0%
	4,9%	19,9%	52,3%	46,9%	33,1%
			40,7%	28,1%	54,5%
30,7%	53,2%	46,9%	61,5%	73,3%	86,5%
25,2%	32,9%	22,4%	34,4%	24,9%	43,0%
26,5%	17,8%	14,6%	12,9%	28,4%	44,2%
16,9%	26,0%	12,9%	27,0%	18,8%	26,1%
24,4%	37,0%	23,2%	37,7%	42,1%	41,0%
14,7%	18,1%	12,5%	17,8%	22,5%	34,9%
28,3%	31,4%	29,4%	34,4%	35,3%	54,6%
15,7%	11,0%	14,5%	20,7%	15,3%	23,5%
17,8%	13,5%	13,2%	29,0%	19,8%	18,1%
		4,8%	21,7%	21,3%	19,8%
27,5%	24,7%	23,8%	20,4%	28,2%	19,3%
28,7%	34,2%	25,0%	25,2%	56,8%	22,6%
50,8%	49,1%	23,1%	10,3%	8,7%	26,6%
30,1%	27,2%	19,9%	29,1%	30,1%	35,1%
24,6%	24,6%	24,5%	29,6%	27,8%	37,5%
38,6%	34,5%	32,2%	35,9%	40,1%	56,1%

Já foi dito que o avanço do desenvolvimento financeiro ocorreu em meio a um evidente déficit na regulamentação prudencial. Esse fato, em um contexto de ciclos pronunciados no financiamento externo e de sua transmissão para as economias nacionais, traduziu-se em uma grande sucessão de crises sistêmicas nos sistemas financeiros nacionais, como de fato já tinha acontecido durante a crise da dívida dos anos 1980. Por essa razão, dois terços dos países da região (12 dos 18 países, excluindo Cuba) passaram por crises financeiras nos anos 1990 e começos da primeira década do século XXI (Laeven e Valencia, 2008). As crises absorveram elevados recursos fiscais e quase-fiscais, afetando o próprio funcionamento dos sistemas financeiros. O resultado pode ser visto na Tabela 5.6., com o efeito da crise financeira do início do século XXI sobre o desenvolvimento financeiro da Argentina e do Uruguai, entre outros casos. No entanto, graças ao fortalecimento da regulação prudencial após as sucessivas crises e aos avanços nas políticas anticíclicas, a crise de 2009 foi a pri-

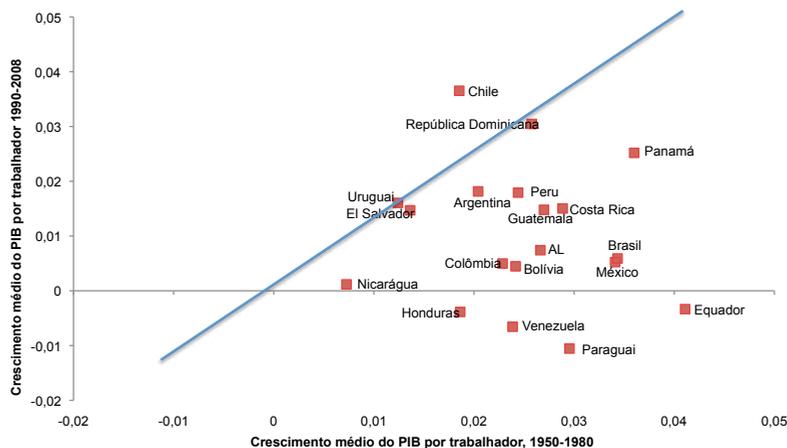
meira das últimas décadas em que não houve crise financeira interna. Tal resultado contrasta com o que aconteceu nos países industrializados e com a própria história econômica da América Latina durante os períodos de acesso aos mercados internacionais de capital (ver Capítulo 1).

O menor crescimento registrado a partir de 1990, em comparação com o da fase de industrialização dirigida pelo Estado, pode também ser percebido no Gráfico 5.9. Com efeito, a taxa de crescimento média da América Latina entre 1990 e 2008, período que pode ser considerado como representativo da fase das reformas econômicas, foi de 3,4% ao ano, mais de dois pontos percentuais abaixo da taxa de 5,5% característica do período 1950-80. A inclusão de 2009 e 2010 levaria a uma queda da taxa do primeiro período para 3,1%. A fotografia oferecida pelo Gráfico 5.10. é ainda mais expressiva. O gráfico compara o crescimento do PIB por trabalhador em distintos países latino-americanos em ambos os períodos, o que é uma boa aproximação da produtividade média do trabalho das economias.⁵² A comparação é muito mais apropriada do que a do PIB per capita, visto que as tendências demográficas tenderam a reduzir tal indicador durante a fase de industrialização dirigida pelo Estado, devido à crescente dependência demográfica que caracterizou muitas economias nos anos 1950 e 1960. Inversamente, o indicador favorece o período das reformas via “bônus demográfico”, ou seja, por meio de uma dependência demográfica decrescente.

Acima da linha diagonal no Gráfico 5.10. encontram-se os países cuja produtividade do trabalho cresceu mais rapidamente durante o período das reformas do que na fase de industrialização dirigida pelo Estado. Abaixo da linha estão os países que cresceram mais lentamente no segundo período. Como pode ser notado, o primeiro grupo somente inclui o Chile e a República Dominicana, as duas economias mais dinâmicas das últimas duas décadas, e o Uruguai e El Salvador, que cresceram lentamente em ambos os períodos; a Argentina encontra-se na diagonal, mas sua situação é muito similar à do Uruguai, com taxas de crescimento não muito dinâmicas nos dois períodos. Os outros países (treze no total) apresentam taxas de crescimento muito inferiores durante a fase das reformas em relação à fase de maior intervencionismo estatal. Entre os de pior desempenho nesse grupo encontram-se as maiores economias da região, o México e o Brasil, assim como Equador, Paraguai e Venezuela. Também numa situação muito desvantajosa encontram-se Bolívia, Colômbia e Honduras.

Os diversos estudos existentes sobre a evolução da produtividade total dos fatores corroboram esta avaliação. Embora com diversas metodologias de cálculo, tais estudos indicam um crescimento muito lento, e mesmo um contínuo retrocesso da produtividade após 1990, em contraste com o dinamismo durante a fase de industrialização dirigida pelo Estado (BID, 2010; Aravena et al., 2010; Palma, no prelo). O Gráfico 4.6. do capítulo 4 resume as estimativas recentes de um estudo do BID (2010): após o aumento experimentado até meados dos anos 1970, a produtividade total dos fatores recuou fortemente durante a crise da dívida, mostrando um escasso dinamismo, e inclusive retrocesso, entre 1990 e 2005 (o último ano estimado no estudo). A ampliação do hiato de produtividade com os Estados Unidos ocorreu exclusivamente após 1980 e continuou durante a fase das reformas econômicas. Os dados nacionais do estudo mencionado mostram que apenas o Chile e a República Dominicana alcançaram aumentos significativos de produtividade em 1990-2005, superiores aos obtidos entre 1960 e 1974.

⁵² Estritamente falando, a medida utilizada refere-se a uma produtividade não ajustada por mudanças nas taxas de desemprego aberto, mas ainda assim capta melhor o grau de utilização da força de trabalho.

GRÁFICO 5.10. PRODUTIVIDADE DO TRABALHO: 1990-2008 VERSUS 1950-1980

FONTE: Séries históricas da CEPAL. População economicamente ativa: 1950-1980 segundo OIT; 1990-2008 segundo CEPAL

As razões do comportamento deficiente da produtividade foi objeto de amplo debate. O primeiro ponto a destacar é que os indicadores agregados de produtividade captam a grande assimetria existente entre sua evolução positiva em um grupo de empresas e setores de sucesso e o aumento simultâneo da subutilização dos recursos produtivos, especialmente da mão de obra. A produtividade aumentou efetivamente nas empresas e em setores dinâmicos (agroindustriais, de mineração, serviços modernos de telecomunicações, financeiros e de transportes). A crescente integração à economia mundial, o investimento direto estrangeiro e as privatizações desempenharam um papel importante nesse processo. Mas ao mesmo tempo aumentou a informalidade laboral, reduzindo em particular a produtividade do setor de serviços, onde se refugiam os trabalhadores subempregados. Como resultado, existem hoje na América Latina mais empresas de nível mundial, muitas delas multinacionais (ou translatinas), mas também um crescente número de empresas pequenas e microempresas de baixa produtividade. Em outras palavras, aumentou o dualismo ou a heterogeneidade produtiva dos setores e agentes produtivos no interior de cada economia (a heterogeneidade estrutural, na terminologia tradicional da CEPAL). Isso indica que as expectativas de que o aumento da produtividade dos setores internacionalizados se difundisse para o resto da economia, acelerando o crescimento econômico, não foram confirmadas. Pelo contrário, houve uma maior dispersão dos níveis de produtividade relativa no interior das economias.

Durante os anos mais ativos da reforma, o modo como avançou o processo de liberalização contribuiu, sem dúvida, para tal resultado. A tendência dominante em nível microeconômico foi a adoção pelas empresas de estratégias “defensivas” de adaptação frente ao novo contexto (ou seja, reestruturações organizativas, produtivas e de comercialização com baixos investimentos), em lugar de estratégias “ofensivas” (em que se combinam reestruturações com aumentos substanciais de investimento em novos equipamentos e tecnologia, assim como alianças estratégicas).

O resultado foi que o processo schumpeteriano de “destruição criadora” desencadeado parece ter contido mais elementos destrutivos do que criativos: a mão de obra, o capital, as capacidades tecnológicas e, às vezes, a terra, liberados pelos setores e empresas afetados pela reestruturação produtiva não eram realocados adequadamente para os setores em expansão. A crescente integração à economia mundial facilitou a aquisição de equipamentos e produtos intermediários importados, que contribuíram para aumentar a produtividade de muitas empresas à custa da destruição das cadeias produtivas pré-existentes. Assim, o predomínio dos processos defensivos de reestruturação fez com que a taxa de investimento média se mantivesse em níveis muito baixos durante a fase de expansão de 1990-97, em níveis muito inferiores daqueles tipicamente observados antes de 1980, e inclusive levemente menores do que aqueles da década perdida. As taxas de investimento somente se recuperaram durante a expansão de 2004-2008, chegando a níveis similares aos das décadas de 1950 e 1960, embora ainda inferiores aos da década de 1970 (ver Gráfico 5.1.B).

O processo de reestruturação produtiva iniciado no período teve como uma característica adicional a desindustrialização precoce, isto é, a redução da participação das manufaturas na produção e no emprego, com valores do PIB per capita mais baixos do que os observados nos países industrializados (Palma, 2005). O Gráfico 4.4. do capítulo anterior indica, por sua vez, que a produção industrial ficou estagnada durante a década perdida (como resultado da expansão em alguns países e do retrocesso em outros), e posteriormente cresceu de forma muito lenta nas duas décadas seguintes (o que pode ser visto comparando as taxas de crescimento com as da Tabela 4.6. do capítulo anterior). Entre os setores industriais que tiveram melhor desempenho destacam-se a *maquila*, algumas indústrias processadoras de recursos naturais, a indústria automobilística (favorecida, no caso do México, pelo acesso ao mercado dos Estados Unidos e, na América do Sul, por mecanismos especiais de proteção no contexto dos processos de integração) e setores orientados ao mercado interno durante os períodos de auge da demanda (tais como as indústrias de materiais de construção, bebidas e processamento de alimentos). Os setores mais afetados foram as indústrias mais tradicionais intensivas em mão de obra (vestuário, calçado, manufaturas de couro, móveis, etc), com exceção das indústrias vinculadas à *maquila*.

Tabela 5.7. DINAMISMO DOS SETORES PRODUTIVOS

(Ritmos anuais de crescimento)

	Setor agropecuário		Indústria manufatureira		Serviços dinâmicos 1/	
	1980-1990	1990-2008	1980-1990	1990-2008	1980-1990	1990-2008
Argentina	1,3	2,8	-2,1	3,3	0,0	5,1
Bolívia	1,7	3,0	-0,7	3,8	0,6	4,7
Brasil	2,5	3,8	-0,2	2,2	3,7	3,0
Chile	6,0	5,0	2,6	3,9	2,5	6,1
Colômbia	3,0	2,2	2,9	2,2	3,5	4,2
Costa Rica	3,1	3,7	2,2	5,3	4,1	6,8
Cuba	...	-2,3	...	0,3	...	2,2
Equador	4,2	4,4	3,0	0,4	2,9	4,2
El Salvador	-1,4	2,3	-0,9	4,1	...	3,5
Guatemala	1,3	2,9	-0,1	2,7	2,6	6,4
Honduras	2,7	3,1	3,0	4,5	5,1	7,2
México	1,2	2,0	2,0	2,9	3,4	4,3
Nicarágua	-0,7	3,7	-2,8	4,2	-1,2	4,3
Panamá	2,9	3,8	0,7	1,9	2,1	6,7
Paraguai	4,0	4,3	2,2	1,1	4,3	3,5
Peru	2,2	4,6	-1,9	4,8	0,6	5,2
R. Dominicana	0,4	2,7	2,1	4,9	4,5	7,0
Uruguai	-0,2	2,9	-1,0	2,0	2,8	3,2
Venezuela	2,0	2,5	1,9	1,9	2,3	3,8
América Latina	2,3	2,9	0,1	2,7	3,1	4,1

1/ Transporte, comunicações, financeiros e serviços às empresas

Fonte: Séries históricas da CEPAL, a preços de 1990 e 2000, respectivamente

Um fato a ser destacado na evolução da indústria manufatureira foi o atraso em relação à fronteira tecnológica mundial. Isso teve lugar não apenas nos setores intensivos em mão de obra e em engenharia, mas também nos setores intensivos em recursos naturais, como surge da comparação dos níveis de produtividade latino-americanos com os dos Estados Unidos. Isso aconteceu num contexto de escassa capacidade de geração de tecnologia, não apenas em comparação com as economias industrializadas mais diversificadas e com as asiáticas, mas também com relação às economias desenvolvidas intensivas em recursos naturais, como refletido em vários indicadores, tais como a menor participação das indústrias intensivas em engenharia, o escasso número de patentes e os níveis muito limitados de investimentos em pesquisa e desenvolvimento (Cimoli e Porcile, no prelo). O atraso dos sistemas nacionais de inovação continuou, portanto, muito acentuado.

A agricultura resistiu melhor à década perdida, mas sua taxa de crescimento, tanto nessa década, como posteriormente, foi inferior à que era típica antes da crise da dívida: 2,9% ao ano em 1990-2008 frente aos 3,5% ao ano em 1950-74. Dessa forma, a eliminação do suposto “viés contra a agricultura” do regime comercial anterior não teve os efeitos favoráveis que esperavam os defensores das reformas de mercado, inclusive num contexto em que a redução substancial (ou a eliminação) da discriminação contra os setores exportadores coincidiu com um aumento da proteção à agricultura frente à concorrência das importações em vários países (Anderson e Valdés, 2008). O enfraquecimento dos mecanismos de apoio interno ao setor (tecnológicos, financeiros e de comercialização), como consequência da reestruturação das instituições do Estado, predominou em muitos casos sobre as vantagens da eliminação do viés contra a agricultura no âmbito comercial. Por sua vez, as periódicas valorizações da taxa de câmbio operaram, analogamente ao período anterior, como um viés contra a agricultura.

O comportamento agregado da produção agropecuária reflete, no entanto, experiências muito diversas. A agricultura cresceu mais intensamente nas décadas recentes na Bolívia, no Chile, no Paraguai, no Peru e no Uruguai do que na fase da industrialização dirigida pelo Estado. O inverso aconteceu na Colômbia, Guatemala, no México e na Venezuela, enquanto que cresceu de forma muito similar nos dois períodos no Brasil (comparem-se as taxas da Tabela 5.7. com as da Tabela 4.6. no capítulo anterior). Algumas das atividades mais dinâmicas nesse setor seguiram tendências de longo prazo de forma independente das reformas. Destaca-se, nesse sentido, o vigoroso despenho da produção de soja e da produção avícola.

No seu conjunto, os setores mais dinâmicos foram os serviços modernos, isto é, os serviços públicos domiciliares, de transporte, financeiros e os voltados para as empresas (Tabela 5.7.). Esses setores continuaram crescendo durante a crise da dívida e foram os mais dinâmicos a partir de 1990. Em conjunto, a sua participação no PIB latino-americano aumentou em oito pontos percentuais a partir de 1980. Uma diferença notável desses setores com relação à fase de industrialização dirigida pelo Estado é sua maior dependência com relação a empresas privadas, em muitos casos multinacionais. Em geral, a mineração cresceu também de forma rápida naqueles países que contavam com bons recursos, mas as atividades de extração têm aumentado mais rapidamente do que as que geram maior valor adicionado (refino). Como no caso dos serviços modernos, a mineração foi favorecida por reformas institucionais destinadas a abrir maior espaço para a participação privada e o investimento estrangeiro direto. No caso dos recursos minerais, assim como no caso da propriedade intelectual, uma das características mais importantes das reformas foi promover maior proteção dos direitos de propriedade em geral.

O dinamismo exportador também não parece ter contribuído para um crescimento econômico dinâmico. Um fato ressaltado pela CEPAL (2001) e, mais recentemente, por Palma (2009 e no prelo) é que a participação nos mercados mundiais aumentou em ramos exportadores em que os esses mercados são relativamente pouco dinâmicos, em aberto contraste com os padrões do Leste Asiático. Os trabalhos de Hausmann (2008 e no prelo) indicam, por sua vez, que as atividades em que a América Latina especializou-se oferecem menos possibilidades de gerar novas atividades produtivas e melhorias na qualidade dos produtos, dois elementos considerados essenciais para um rápido crescimento econômico. Nos termos usados por esse autor, a região tendeu a especializar-se em uma parte do “espaço de produtos” que oferece menores possibilidades de mudança tecnológica.

Como discutido na seção anterior, muitos dos setores exportadores de maior sucesso, sobretudo no caso das manufaturas, tendem a ter altos componentes importados e, no caso extremo da *maquila*, contêm apenas uma baixa proporção de valor adicionado nacional. Isso significa que podem existir notáveis diferenças entre o incremento das exportações de manufaturas, estimadas pelo valor bruto, e do PIB (ou seja, do valor adicionado) manufatureiro. Como demonstrado por Akyüz (2003: cap. I, especialmente Tabela 1.5.), o aumento da participação da América Latina no comércio mundial de manufaturas coincidiu durante as últimas décadas do século XX com uma diminuição da participação da região no PIB manufatureiro mundial. O mesmo resultado é extraído dos dados do Banco Mundial: a participação da América Latina no valor adicionado das manufaturas no mundo caiu de 7,2% em 1980 para 6,2% em 2007. A redução foi ainda mais acentuada com relação à produção dos países em desenvolvimento (ou seja, excluindo os países de renda alta da OECD), uma vez que caiu de 31,2% para 18% no mesmo período.⁵³ O contraste é particularmente visível no caso do México. Nesse país, o grande dinamismo das manufaturas após 1980, e especialmente após a assinatura do NAFTA, coincidiu com um lento crescimento da produção (valor adicionado) das manufaturas: 3% em 1994-2008, segundo os dados da CEPAL usados para elaborar a Tabela 7 – apenas um pouco superior ao aumento anual de 2,2% no período de 1980-94, e muito inferior ao aumento de 8% ao ano registrado na Tabela 4.6. para o período 1950-1974.

A forma como esses distintos fatores combinaram-se nos diferentes países foi complexa, contribuindo para explicar a baixa correlação entre crescimento do PIB e das exportações nos países da região para o conjunto do período 1990-2008 (Gráfico 5.11.). O alto crescimento exportador do México, por exemplo, produziu uma taxa de crescimento do PIB muito inferior à da Costa Rica e à do Chile. Isso parece indicar que prevaleceu no México a combinação dos limitados encadeamentos produtivos internos com os efeitos destrutivos da abertura (por exemplo, a desarticulação das cadeias produtivas pré-existentes), enquanto o desenvolvimento das novas indústrias exportadoras da Costa Rica teve um efeito líquido positivo importante de criação de capacidades produtivas. No caso do Chile, os efeitos destrutivos da abertura ocorreram antes, na década de 1970. A destruição de capacidades produtivas causada pela abertura às importações parece ter sido mais significativa nos países de maior tamanho, o que possivelmente contribuiu para explicar o lento crescimento de Brasil, Colômbia, México e Venezuela com relação ao padrão regional. Por outro lado, entre os países pequenos, Panamá e República Dominicana cresceram a taxas relativamente favoráveis, apesar do seu dinamismo exportador não ser particularmente significativo. É interessante observar que essas duas economias dinâmicas são, com Honduras, as únicas em que os coeficientes de exportação mantiveram-se estáveis ou tenderam a diminuir nas últimas décadas (ver novamente a Tabela 5.1.).

O contraste entre o sucesso relativo da internacionalização das economias da América Latina e as baixas taxas de crescimento econômico é, sem dúvida, um dos efeitos paradoxais das reformas de mercado adotadas na região. Esse fato levou a reintroduzir-se na agenda o tema das políticas industriais, do desenvolvimento produtivo e da competitividade em geral, e sua relação com os processos de desenvolvimento tecnológico, agora obviamente para economias abertas. Entre as instituições internacionais, coube à CEPAL o mérito de ter mantido o foco

⁵³ Esses dados foram calculados com base nos indicadores de desenvolvimento mundial do Banco Mundial.

sobre esse tema em momentos em que os reformadores sustentavam, como foi observado, que a “melhor política industrial é não ter nenhuma política industrial” (ver CEPAL, 1990, 2000 e 2008).

O foco principal de atenção das novas propostas de desenvolvimento produtivo é a maior ênfase outorgada às políticas científico-tecnológicas, um tema sobre o qual, conforme visto no capítulo anterior, houve escasso desenvolvimento, ainda durante a fase de industrialização dirigida pelo Estado. As reformas de mercado também se expressaram nas mudanças das políticas existentes nesse campo. Nos anos 1990, na maioria dos países, iniciou-se o abandono progressivo das políticas de oferta próprias da fase anterior de desenvolvimento e um redirecionamento para um modelo orientado a responder aos incentivos de mercado e às demandas do setor produtivo. Os principais instrumentos, de caráter “horizontal” e, portanto, com um resultado teoricamente neutro em termos de seus efeitos sobre os distintos setores produtivos, eram fundos oferecidos àqueles que demandavam recursos para investimentos inovadores, ou sistemas de informação e assessoramento para empresas que quisessem inovar. A esses instrumentos adicionou-se a defesa da propriedade intelectual para favorecer a entrada do IED, que era considerado o principal portador do progresso técnico. A liberalização comercial e a sobrevalorização cambial, por outro lado, favoreceram a introdução de tecnologia incorporada em bens de capital mais baratos.

Tais políticas contribuíram para acentuar a já mencionada heterogeneidade das estruturas produtivas, dado que a própria lógica das políticas e as formas de gestão baseadas no desempenho, nos incentivos por resultados e no financiamento conjunto, levaram a que os beneficiários das políticas fossem os mesmos que já tinham capacidades e trajetórias inovadoras. Além disso, os recursos disponíveis para inovação e desenvolvimento continuaram a ser escassos. Em média esses recursos aumentaram de 0,54% do PIB em 1998-2002 para 0,57% em 2002-2006 e 0,63% em 2007 (CEPAL, 2010, Tabela III.9). Entre os países latino-americanos, somente o Brasil conseguiu, na virada do século, chegar a 1% do PIB em investimento em pesquisa e desenvolvimento, enquanto que a maioria dos países situava-se muito abaixo da média regional. Essa média é apenas uma fração (uma quarta ou quinta parte) dos indicadores correspondentes dos países que investem substancialmente no desenvolvimento tecnológico (Finlândia, Estados Unidos ou Coréia do Sul) e a metade dos indicadores da China ou da Espanha. Além do mais, na América Latina o esforço é sustentado muito mais pelos aportes do Estado (mais da metade), enquanto que nos países líderes em matéria de inovação o esforço depende principalmente dos aportes do setor privado. O atraso latino-americano em P&D também se reflete numa desvantagem ainda maior em outros indicadores, tais como no número de cientistas e publicações científicas por milhão de habitantes, ou na participação das patentes registradas em termos mundiais (CEPAL, 2008: Tabela III.1).⁵⁴

De toda forma, em meio a esse modelo dominante funcional às reformas de mercado, foram sendo registrados avanços significativos em distintos países no desenvolvimento de abordagens mais sistêmicas da inovação. Na década de 1990, a Colômbia e a Costa Rica desenvolveram inovações institucionais que procuravam uma maior interação entre políticas de oferta

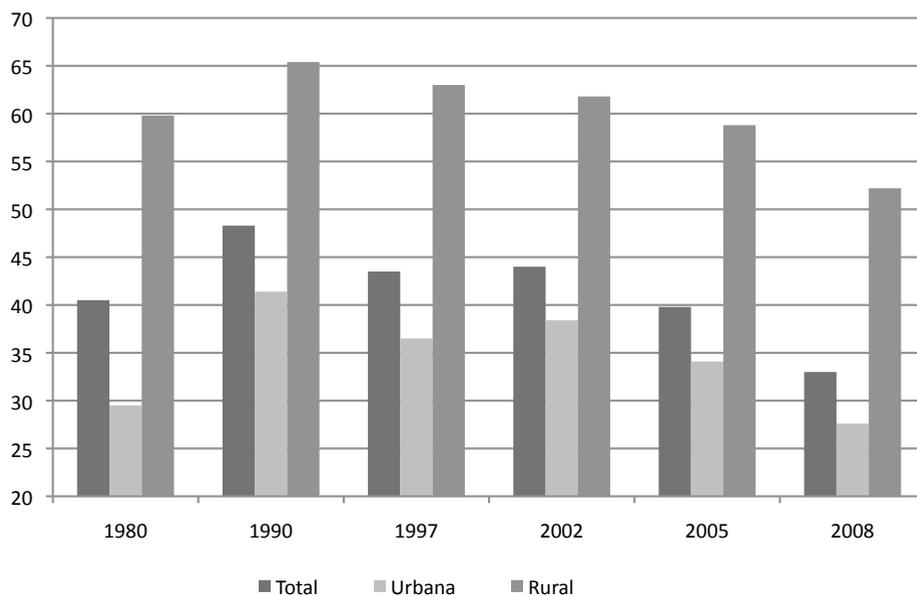
⁵⁴ Uma análise mais ampla do tema pode ser encontrada em CEPAL (2008), Capítulos III e IV, e CEPAL (2010), Cap. III.

e demanda e, no caso colombiano, o desenvolvimento de um sistema de inovação mais integrado, do qual participavam os distintos setores e regiões. Na Argentina, no Brasil e no México expandiram-se os fundos setoriais, que constituíram importantes experiências de combinação de políticas setoriais com o desenvolvimento de diversos instrumentos tendentes a capturar as necessidades da demanda e a incentivar a participação do setor privado nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Enquanto o modelo da Argentina e do México esteve mais orientado por uma perspectiva de demanda, o caso brasileiro aproximou-se mais do modelo sistêmico da Colômbia e contou, como já foi dito, com recursos muito mais significativos.

Os efeitos sociais das transformações econômicas

Os efeitos sociais da década perdida foram devastadores em matéria de pobreza. Para o conjunto da América Latina, a pobreza aumentou de 40,5 para 48,3%, impulsionada pelo aumento de quase 12% da pobreza urbana e por um aumento adicional da já alta incidência deste problema em zonas rurais (Gráfico 5.12). O canal mais importante foi a deterioração nos salários reais dos trabalhadores e o colapso do emprego formal, induzido pela forte recessão e, no primeiro caso, pelo contexto inflacionário. De forma geral, a distribuição da renda sofreu uma deterioração, que se concentrou na fase mais aguda da crise (Tabela 5.8.).

GRÁFICO 5.12. INCIDÊNCIA DA POBREZA



Fonte: CEPAL

TABELA 5. DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NA AMÉRICA LATINA

(Índice de Gini)

	1980	1986	1992	1998	2002	2008
Argentina	39,8	42,7	45,0	50,2	53,3	46,3
Brasil	57,4	58,0	60,1	59,2	58,3	54,2
Chile	52,9	56,1	54,7	55,5	54,8	51,8
Paraguai	53,3	55,8	52,7	57,1	56,6	51,9
Uruguai	40,2	41,2	42,1	44,0	45,4	44,5
Bolívia		57,2	58,2	57,8	60,1	57,2
Colômbia	60,0	58,2	56,4	58,8	55,6	55,6
Equador			49,9	51,1	56,5	53,4
Peru		52,9	47,4	52,6	51,4	48,0
Venezuela	42,3	44,6	41,3	47,2	47,5	43,5
Costa Rica		44,0	44,6	45,9	49,8	48,7
El Salvador			52,7	53,4	52,3	46,9
Guatemala		56,2	58,2	56,0	54,5	53,6
Honduras			51,5	51,9	55,5	55,3
Nicarágua			56,3	53,8	50,2	52,3
Panamá	48,0	51,8	55,5	55,4	56,4	54,8
México		48,0	54,1	54,7	53,8	50,5
R. Dominicana		50,9	53,1	50,5	49,0	48,3

Promedio						
Todos	49,2	51,3	51,9	53,1	53,4	50,9
Para países com dados para 1986		51,3	51,7	53,2	53,3	50,6
Para países com dados para 1980	49,2	51,0	51,0	53,4	53,5	50,3

Fonte: Gasparini et al. (2010)

Os ajustes fiscais realizados durante a década perdida terminaram também por comprimir drasticamente o gasto público social. Ao comparar os níveis máximos e mínimos alcançados durante a década em sete países da região, Carciofi e Beccaria (1995) notaram que o gasto social per capita experimentou desde pequenas reduções (12% no Chile e 17% na Costa Rica) até reduções muito significativas (mais de um quarto na Argentina, no Equador, no México e na Venezuela). A

única exceção foi a Colômbia, que teve um aumento modesto de 5%, graças ao menor rigor da década perdida nesse país. Os cortes foram parte de uma diminuição virtualmente generalizada do gasto público total (Gráfico 5.7). De fato, os níveis elevados de gasto do início dos anos 1980 haviam sido alcançados por intermédio de uma política fiscal expansiva nos anos anteriores à crise da dívida. Cabe notar, contudo, que apesar dos cortes, os indicadores educacionais, de saúde e outros continuaram melhorando durante a década perdida. Contudo, os aparatos públicos de provisão de serviços sofreram um impacto muito forte, que se refletiu em diversas áreas, entre elas a perda de capital humano e a qualidade dos serviços.

A história posterior sob as reformas econômicas mostra contrastes importantes na evolução das distintas variáveis. Como veremos, a evolução mais positiva é a que ocorreu com o gasto público social. Como o processo de reformas coincidiu com a fase democrática mais prolongada da história latino-americana, a ampliação do gasto público social e a maior cobertura de serviços sociais básicos podem ser consideradas, de fato, como um “dividendo democrático”. Os outros indicadores, relativos ao mercado de trabalho e à distribuição da renda, mostram duas fases diferentes. A primeira foi de deterioração, tendo abarcado os anos de recuperação entre 1990 e 1997 e a meia década perdida. A segunda fase, que coincide com o auge econômico do princípio do século XXI, foi de melhoria de ambos os indicadores.⁵⁵ Como um todo, a segunda fase não conseguiu reverter plenamente a deterioração distributiva acumulada a partir de 1980 (ver Tabela 5.8.) e, como veremos, tampouco a deterioração sofrida pelos mercados de trabalho a partir de 1990. A crise recente retardou algumas das tendências favoráveis que haviam surgido durante a expansão que a precedeu, mas o impacto parece ter sido, em geral, moderado.

Graças ao auge que antecedeu à Grande Recessão, os níveis de pobreza, que haviam diminuído a um ritmo muito lento a partir de 1990, caíram mais de dez pontos percentuais entre 2002 e 2008. Somente em 2004 conseguiu-se reduzir a pobreza a níveis menores do que os de 1980, o que indica que em matéria de redução da pobreza não houve uma década, mas um quarto de século perdido! Mais ainda, o número absoluto de pobres manteve-se em torno de 200 milhões de pessoas durante os anos 1990 e aumentou para 220 milhões durante a meia década perdida, antes de diminuir em cerca de 40 milhões durante a expansão do início do século XXI. A distribuição das pessoas pobres experimentou, ainda, mudanças importantes ao longo dessas décadas. Embora a incidência da pobreza e da indigência tenha continuado mais alta nas zonas rurais, em números absolutos houve uma tendência à urbanização da pobreza.

Embora o auge de 2004-08 tenha conseguido reverter as tendências distributivas do primeiro período, o mesmo não aconteceu com os indicadores do mercado de trabalho, que não conseguiu absorver completamente o crescente capital humano, mesmo em um contexto no qual a transição demográfica e a exportação de mão de obra pela via da migração internacional reduziram a pressão sobre os mercados de trabalho latino-americanos. A isso se agrega a alta volatilidade do crescimento econômico, que reforçou a insegurança econômica enfrentada pelos latino-americanos. A tendência em matéria social foi, por isso, de desenvolvimento humano com maior precarização do trabalho e insegurança econômica. Esta última reflete-se tanto no risco de perda do emprego,

⁵⁵ A literatura sobre esses temas é muito ampla. Sobre os anos 1990, ver CEPAL (2001), Berhman et al. (2001) e Székely (2001). Sobre a melhoria distributiva recente, Cornia (2010), Gasparini e Lustig (no prelo) e a compilação de López-Calva e Lustig (2010).

em se tratando de um trabalhador assalariado, quanto de perda da renda, no caso do trabalhador do setor informal.

É importante ressaltar que estas transformações tiveram lugar igualmente em meio ao amadurecimento do processo de transição demográfica e urbanização. A desaceleração do crescimento demográfico, que tinha se iniciado em meados da década de 1960, refletiu-se em um crescimento de 1,7% ao ano da população total entre 1980 e 2010, um ponto porcentual menos que em 1950-1980, mas com uma desaceleração contínua, de tal forma que ao finalizar a primeira década do século XXI o crescimento demográfico é apenas ligeiramente superior a 1% ao ano. A desaceleração do crescimento demográfico foi, ainda, generalizada, ainda que tendencialmente mais forte naqueles países que haviam passado pela explosão demográfica no período anterior. Esse processo foi mais tardio em vários países centro-americanos (Guatemala, Honduras e Nicarágua) e na Bolívia e no Paraguai, onde o processo de transição demográfica foi mais lento. Também foi mais tardio na Costa Rica, cuja população aumentou pelos fluxos migratórios intrarregionais (comparem-se os dados da Tabela 5.9. com os da Tabela 4.9. do capítulo anterior). Por outro lado, o processo de urbanização consolidou-se de tal forma que a taxa de urbanização já é superior a 50% em todos os países e alcança quase 75% da população total da região em seu conjunto. Existe um viés na direção de taxas mais altas nas economias maiores, padrão que já era perceptível na fase anterior de desenvolvimento.

O crescimento na oferta de trabalho foi muito grande desde os anos 1970, devido ao impacto duplo do crescimento ainda rápido da população em idade de trabalhar e da maior participação do trabalho feminino, facilitada neste último caso pelos efeitos positivos da menor dependência demográfica. O efeito conjunto manteve-se até o final do século XX. Segundo o CELADE (2006: Tabela 11), o crescimento anual da oferta de trabalho foi de 3,1% ainda na última década do século, uma taxa não muito diferente de 3,3% estimada pela mesma entidade para o período 1970-1990. Durante a primeira década do século XXI, no entanto, o amadurecimento do processo de transição demográfica e do aumento da participação do trabalho feminino levou a uma desaceleração substancial na taxa de crescimento da oferta de trabalho, que se reduziu para 2,2% ao ano.

A menor dependência demográfica e, com isso, o crescimento mais rápido da população economicamente ativa em relação à população total, gerado durante a longa fase de transição demográfica vivida pela América Latina nas últimas décadas, representam, como observado em uma ampla literatura, uma oportunidade: um “bônus demográfico”, como é correntemente denominada. Contudo, os benefícios desse “bônus” não são automáticos, já que a economia deve gerar suficiente emprego para que se torne efetivo. Por esse motivo, o bônus foi desperdiçado durante as duas últimas décadas do século XX, ainda que tenha tido efeitos positivos sobre os níveis de pobreza. De fato, de acordo com Ros (2009) a diminuição da relação de dependência familiar é o fator que mais ajuda a explicar o comportamento da pobreza nos distintos países latino-americanos no período 1990-2006. Durante o auge experimentado durante a primeira década do século XXI, também foram sentidos os efeitos positivos desse “bônus demográfico”, pelo qual o aumento do PIB per capita em 2003-2008 foi similar ao de 1967-1974 (em torno de 4% ao ano), apesar do crescimento do PIB total continuar sendo inferior ao daquele período.

TABELA 5.9. TAXAS DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO E TAXAS DE URBANIZAÇÃO

	População Total		Taxa de Crescimento 1980-2010	Taxas de Urbanização	
	1980	2010		1980	2010
América Latina (7 países)		473.188	1,6%	71,8	84,2
América Latina (19 países)		572.479	1,7%	57,0	72,7
Países grandes					
Brasil		199.992	1,7%	67,1	85,0
México		110.056	1,6%	66,3	78,0
Cone Sul					
Argentina		40.519	1,2%	82,9	93,1
Chile		17.094	1,4%	79,0	87,5
Uruguai		3.363	0,5%	85,1	92,4
Andinos					
Colômbia		47.859	1,8%	64,3	78,5
Peru		28.861	1,7%	64,2	73,4
Venezuela		28.807	2,2%	79,0	93,6
América Central					
Costa Rica		4.695	2,3%	42,9	66,0
El Salvador		7.453	1,6%	44,1	60,3
Guatemala		14.362	2,4%	33,0	57,2
Honduras		7.614	2,5%	34,9	50,5
Nicarágua		5.825	2,0%	50,1	58,3
Outros					
Bolívia		10.426	2,2%	45,5	66,4
Cuba		11.236	0,4%	68,2	77,4
Equador		14.200	1,9%	47,0	65,0
Panamá		3.497	2,0%	49,8	68,7
Paraguai		6.451	2,4%	41,6	61,4
Rep. Dominicana		10.169	1,8%	37,3	68,6

Fonte: séries históricas da CEPAL

O fraco desempenho do mercado de trabalho até o início da primeira década do século XXI foi devastador. Este fato é o resultado de fatores econômicos, em particular do lento crescimento ilustrado na seção anterior e dos efeitos que tiveram as reformas econômicas sobre a geração de emprego. Mais ainda, os dados mostram que na década de 1990 a taxa de crescimento do emprego foi inferior à da segunda metade dos 1980; o desemprego cresceu, o emprego proliferou no setor informal e a alta dos salários reais favoreceu mais do nunca os trabalhadores qualificados (Stallings e Weller, 2001). Vale a pena esclarecer que este fenômeno manifestou-se ainda durante os anos de crescimento econômico da década de 1990 (até 1997), indicando o impacto negativo líquido das reformas econômicas sobre a criação de emprego. As tendências adversas se agudizaram durante a meia década perdida de 1998-2002. Em um contexto de expansão contínua da participação do trabalho feminino (a taxa de participação masculina manteve-se estável, ao redor de 74%, enquanto que a feminina aumentou oito pontos percentuais, de 38,4% em 1991 para 46,5% em 2002), o resultado foi uma explosão da taxa de desemprego e da informalidade do trabalho (Tabela 5.10).

TABELA 5.10. INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO, 1990-2008

	Taxa de Desemprego				Taxa de Ocupação				Informalidade			
	1990	1997	2002	2008	1990	1997	2002	2007	1990	1997	2002	2007
América do Sul	6,4	8,2	13,2	8,3	53,9	52,5	51,7	51,7	42,2	45,9	47,5	44,5
Argentina	7,4	14,9	19,7	7,9	37,6	38,4	45,9	49,2	44,4	41,3	42,4	41,0
Bolívia	7,3	4,4	8,7	8,0	47,6	50,2	59,0	58,8	62,8	65,6	66,7	62,5
Brasil	4,3	5,7	11,7	7,9	58,9	55,2	50,1	49,9	49,3	46,7	46,2	41,8
Chile	7,8	6,1	9,8	7,8	48,5	50,9	48,4	49,7	38,9	34,3	31,8	30,7
Colômbia	10,5	12,4	17,6	11,5	52,2	52,5	53,4	51,5	27,3	30,7	39,3	37,5
Equador	6,1	9,3	8,6	6,9	45,8	52,0	53,3	55,2	54,5	54,0	56,4	57,3
Paraguai	6,6	7,1	14,7	7,4			52,2	54,0	55,3	62,9	61,7	60,1
Peru	8,3	9,2	9,4	8,4	56,2		62,0	62,4		61,9	63,3	64,6
Uruguai	8,5	11,5	17,0	7,9	52,2	51,1	49,2	52,1	36,8	42,4	45,7	43,8
Venezuela	10,4	11,4	15,8	7,3	52,5	56,5	57,8	53,2	39,1	48,1	56,5	50,1
México e América Central	5,1	5,4	5,5	5,6	50,9	54,7	53,6	55,7	42,5	43,9	48,9	46,9
Costa Rica	5,4	5,9	6,8	4,8	50,6	50,6	51,6	53,2	36,9	39,5	40,3	37,7
El Salvador	10,0	7,5	6,2	5,5		47,1	48,0	58,2	51,0	52,5	54,4	54,7
Guatemala	6,3	5,1	5,4	4,4					54,6	64,4	57,7	58,1
Honduras	7,8	5,8	6,1	4,2		50,6	46,7	45,5	53,3	54,3	56,7	43,9
México	2,7	3,7	3,9	4,9	50,4	56,7	55,5	57,9	43,6	44,0	47,1	45,7
Nicarágua	7,6	14,3	11,6	8,0			45,1	43,6	49,3	60,7	59,8	58,4
Panamá	20,0	15,5	16,5	6,5	47,1	52,0	52,3	52,7	32,3	33,5	38,4	36,5
República Dominicana	19,6	15,9	16,1	14,1	44,2	44,2	46,2	46,7			54,3	48,9
América Latina	6,0	7,5	11,2	7,6	53,3	53,0	52,3	52,8	42,3	45,3	47,9	45,2

Nota: Os dados dos diferentes anos são os mais aproximados disponíveis.

Fonte: CEPAL, "División de Desarrollo Económico para desempleo y ocupación"; Panorama social para informalidade.

A deterioração do trabalho durante a fase inicial das reformas concentrou-se na América do Sul, mostrando uma incidência decisiva dos distintos padrões de inserção internacional das economias

latino-americanas observadas previamente. Com efeito, como pode ser observado na Tabela 5.10., a diminuição da taxa de ocupação e o aumento no desemprego na América do Sul coincidiram com uma melhoria de ambos os indicadores no México e na América Central. O contraste entre os padrões do “norte” e do “sul” foi particularmente notório no setor manufatureiro. Nos países do “norte”, o emprego no setor manufatureiro aumentou a uma taxa média anual de 4,3% e representou 13% de todos os postos de trabalho que foram gerados; contrariamente, nos países do “sul” o emprego naquele setor contraiu-se 0,1% ao ano (Stallings e Weller, 2001). A indústria *maquiladora* explica uma parte chave desse comportamento, dada sua importância no dinamismo manufatureiro do norte da região durante os anos 1990. Em 1999, o emprego nas *maquiladoras* já representava entre 10 e 40% do total do emprego no setor manufatureiro dos países do norte (em alguns, particularmente no México e na República Dominicana, já era importante desde o começo daquela década).

A deterioração do trabalho foi generalizada durante a meia década perdida, já que afetou por igual a ambas as subregiões. O padrão típico de deterioração sul-americano foi, no entanto, pela via do desemprego aberto, enquanto que no México, bem como na América Central, foi produzido pela via da informalidade.

Em contraste marcado com as tendências que tinham predominado até o início do século XXI, o auge experimentado pela economia latino-americana, entre 2004 e 2008, teve um impacto muito mais positivo na América do Sul, tanto em matéria de desemprego aberto, quanto de informalidade. As quedas mais pronunciadas na taxa de desemprego deram-se, com efeito, em cinco países sul-americanos (Argentina, Colômbia, Paraguai, Uruguai e Venezuela), assim como no Panamá, países que em períodos anteriores haviam registrado taxas mais altas. Uma razão importante deste padrão foi, naturalmente, o auge dos preços de produtos básicos, que favoreceu, neste caso, o padrão de especialização do “sul”. A recessão iniciada em fins de 2008 interrompeu, como é óbvio, essas tendências positivas, mas seu impacto foi muito menor do que nas duas crises anteriores.

Cabe ressaltar que, apesar de seus efeitos positivos, a expansão de 2004-2008 não conseguiu compensar a grande deterioração da qualidade dos postos de trabalho acumulada entre 1990 e início do século XXI. Ainda em 2008 a taxa de desemprego e a informalidade do trabalho permaneciam acima dos níveis de 1990. Este fato é corroborado na Tabela 5.11., que compara as tendências de quatro variáveis indicativas das condições do mercado de trabalho desde 1990. Como se pode notar, apenas o Chile exhibe uma melhoria sistemática em todos os indicadores. Nos outros países há uma deterioração a longo prazo de um ou de vários deles. Dada a alta dependência que existe entre emprego formal e acesso à previdência social, um dos efeitos negativos das tendências laborais foi o retrocesso em matéria de cobertura da previdência social em mais da metade dos países para os quais existem informações. Os dados reforçam a afirmação de Tokman (2007 e no prelo) de que houve uma expansão da economia informal nestas décadas, uma categoria que abarca tanto a informalidade como os trabalhadores assalariados do setor formal em condições de precariedade laboral (sem acesso à previdência social⁵⁶ e mesmo sem contrato de trabalho). De acordo com suas estimativas (Tokman, no prelo), a economia informal expandiu-se de 58,8% para 64,0% do emprego urbano entre 1990 e 2008.⁵⁷

⁵⁶ Sobre a cobertura da previdência social, ver também Uthoff (no prelo).

⁵⁷ Para o período 1990-2005, García (2007) estima que mais de 55% do aumento do emprego total na América Latina são explicados pelo emprego informal.

TABELA 5.11.
MUDANÇAS NAS CONDIÇÕES DO MERCADO LDE TRABALHO NA AMÉRICA LATINA 1990-2007*

	Desemprego aberto	Informalidade	Remuneração	Cobertura da Seguridade Social
Argentina	1,1	-3,4	-0,5	-34,6
Bolívia	0,4	-0,3	-0,7	-8,3
Brasil	5,0	-7,5	-0,2	-3,8
Chile	-0,7	-8,2	1,9	0,8
Colômbia	0,9	-0,5	0,4	nd
Costa Rica	-0,6	0,8	0,6	-4,1
Equador	1,3	2,8	1,3	-4,4
El Salvador	-4,3	3,7	-0,1	3,6
Guatemala	-1,9	3,5	-0,1	0,6
Honduras	-3,8	-9,4	-0,2	nd
México	2,1	2,1	-0,3	1,7
Nicarágua	-0,7	9,1	-0,6	-7,9
Panamá	-12,2	4,2	0,3	-5,6
Paraguai	0,6	4,8	-0,8	1,1
Peru	0,1	2,7	-0,6	0,8
R. Dominicana	-4,3	-5,4	0,5	nd
Uruguai	1,1	7,0	-0,4	-1,9
Venezuela	-2,0	11,0	-0,4	-0,6

Fonte: CEPAL (2008), Tabelas II.11 e II.13 e Anexo Estatístico Tabelas 17.1, 18, 19 e 21.1

*A variação corresponde ao último dado disponível contra o primeiro dado disponível.

Os anos variam para os países de acordo à disponibilidade de informação

As tendências distributivas adversas que caracterizaram os anos 1990 e a meia década perdida também mostram um certo padrão norte-sul e pode refletir, portanto, a forma como os padrões de especialização afetaram os mercados de trabalho. De fato, como indicado na Tabela 5.8., a deterioração entre 1990 e início do século XXI foi mais acentuada na América do Sul. Contudo, não foi generalizada: Argentina, Equador e Venezuela sofreram forte deterioração, que foi mais moderada na Bolívia e no Uruguai, enquanto no Brasil houve uma pequena melhoria. No norte da região, a deterioração distributiva começou a reverter-se no México a partir de meados dos anos 1990 e coincidiu com a melhora distributiva em alguns países centro-americanos. Mas tampouco os padrões do norte foram uniformemente favoráveis, como refletido na deterioração distributiva de Costa Rica e Honduras.

Por outro lado, é interessante ressaltar que, como alguns países (Argentina, Costa Rica e Uruguai, em particular) com uma melhor distribuição de renda sofreram deterioração nas duas últimas décadas, enquanto outros (notavelmente o Brasil, mas também o Chile e vários países centro-americanos), com má distribuição, experimentaram uma melhoria, houve certa convergência regional em direção a níveis intermediários de desigualdade. Além disso, apesar das melhoras recente, a América Latina continua sendo, com a África Sub-Saariana, a região mais desigual do mundo; de fato, os níveis médios de desigualdade continuam, em média, ligeiramente acima dos de 1980 nos países para os quais há dados.

Os efeitos das reformas estruturais sobre a distribuição da renda foram objeto de muito debate. As reformas geraram, sem dúvida, perdedores e ganhadores, mas seu impacto distributivo líquido teve às vezes sinal oposto em distintos países (veja-se, por exemplo, Ganuza et al., 2002), como o tiveram distintas reformas, sem que haja consenso sobre o assunto.⁵⁸ O efeito mais generalizado foi o aumento nas diferenças salariais de acordo com a qualificação da mão de obra que ocorreu de forma generalizada na região nos anos 1990, com a importante exceção do Brasil. Vários autores apoiam a tese de Morley (2001), de acordo com a qual a liberalização comercial foi o fator que mais contribuiu para ampliar a diferença das remunerações. Entre os fatores que contribuíram para este resultado encontram-se a redução nas tarifas sobre bens de capital, a complementaridade entre investimento em máquinas e equipamentos e demanda de mão de obra qualificada e, finalmente, a revalorização das moedas (que baratearam equipamentos e aumentaram os custos da mão de obra em dólares, com efeito adverso sobre setores mais intensivos em mão de obra). Por outro lado, a geração de emprego nos setores exportadores foi insuficiente para compensar a destruição de postos de trabalho nos setores que antes estavam protegidos e que tiveram de aumentar a produtividade racionalizando, ao menos inicialmente, os custos laborais. A criação dos novos postos de trabalho tendeu, ademais, a ser inferior em termos de rendas e estabilidade do trabalho (Lora, no prelo). Deve-se notar, no entanto, que outros autores consideram que o aumento na diferença de remunerações deveu-se mais a vieses tecnológicos (maior demanda de mão de obra qualificada associada às novas tecnologias) que aos efeitos das reformas econômicas, o que explicaria por que tal tendência é relativamente generalizada em todo o mundo.

A recente redução na desigualdade foi analisada por Cornia (2010), Gasparini *et al* (2009) e Gasparini e Lustig (2010), entre outros. Para configurá-la parecem ter contribuído tanto efeitos conjunturais quanto estruturais, bem como da política social e mesmo da política pura e simples. Entre os fatores conjunturais, encontram-se a reversão dos fortes impactos distributivos adversos sofridos por vários países durante a meia década perdida e a redução no hiato rural-urbano produzida pelo grande aumento dos preços dos produtos agropecuários. Além disso, a expansão econômica provocou, como já observado, um aumento significativo nas oportunidades de emprego. Isso se combinou, adicionalmente, com a mencionada redução do crescimento da oferta de trabalho e com as oportunidades abertas, no norte da região, pela migração da mão de obra para os Estados Unidos e Europa.

⁵⁸Behrman et al. (2001) argumentaram, por exemplo, que a liberalização financeira teve efeitos regressivos mais substanciais do que os efeitos progressivos e moderados da liberalização comercial. Morley (2001) sustentou, ao contrário, que a liberalização comercial teve efeitos negativos que dominaram os efeitos favoráveis da liberalização financeira.

Entre os fatores favoráveis de caráter mais permanente, o mais importante é a reversão do grande aumento do hiato de rendimentos entre trabalhadores qualificados e não qualificados. A política educacional contribuiu para este resultado, por meio tanto do aumento nos anos de educação da população quanto da redução em algumas esferas da desigualdade educacional. De acordo com Cornia (2010), a redução na desigualdade educacional é o fator que mais contribuiu para a melhoria na distribuição da renda na primeira década do século XXI.

A ampliação dos novos esquemas de transferência de renda, entre os quais se destacam as chamadas transferências condicionadas⁵⁹ e outros mecanismos de assistência social, também contribuiu para a melhoria distributiva, mas seu impacto foi pequeno. A explicação básica é que esses esquemas envolvem volumes de recursos que são modestos como proporção da renda nacional dos diferentes países e em vários deles os programas têm uma cobertura limitada. Isto é evidente nos dois maiores países, onde os mecanismos de transferências desenvolveram-se de forma mais notável. Segundo Gasparini e Lustig (no prelo), o programa Oportunidades explica pouco menos de um quinto da melhoria distributiva no México durante a primeira década do século XXI, enquanto que o conjunto mais amplo de transferências do Brasil contribuiu para dois quintos da melhoria experimentada, com uma contribuição mais substantiva dos mecanismos de previdência social (ou seja, do Benefício de Prestação Continuada mais do que do Bolsa Família, que é o mecanismo de subsídios condicionados).

Isto é consistente com o observado por Ocampo (2008), baseado em diferentes estudos da CEPAL, segundo quem ainda que os gastos em assistência social sejam altamente redistributivos seu montante é relativamente reduzido e, por isso, os maiores efeitos redistributivos do gasto público estão associados ao alcance das políticas sociais fundamentais. Os de maior cobertura, como os de educação primária e, crescentemente, secundária, assim como os de saúde pública, são os que têm forte impacto redistributivo. Os de cobertura intermediária, como os de habitação e saneamento, são também ligeiramente progressivos. Ao contrário, aqueles serviços que chegam a uma proporção reduzida da população, como os de educação superior e assistência social, são regressivos, ainda que geralmente menos do que a distribuição geral da renda.

A mudança nos regimes de trabalho pode também ter tido alguma influência redistributiva, como parte das mudanças políticas implementadas pela região, especialmente a chegada ao poder de vários movimentos de esquerda. Apesar de não ter havido, como já observado, uma grande liberalização nos mercados de trabalho, a deterioração distributiva anterior deu-se no contexto de fragilidade dos movimentos sindicais e de uma política salarial (particularmente em relação ao salário mínimo) adversa aos trabalhadores. Pelo contrário, a primeira década do século XXI caracterizou-se por uma relação mais amistosa com os movimentos sindicais e pelo aumento do salário mínimo em vários países. As reformas trabalhistas também mudaram de direção em vários desses países, dirigindo-se para uma maior proteção (Murillo et al., 2010).

O impacto da política social sobre a distribuição da renda mostra, embora com atraso, o elemento mais positivo das tendências sociais das duas últimas décadas: o aumento consistente do gasto público social. Este elevou-se durante os anos 1990 de 12,8% para 15,5% do PIB. Depois de

⁵⁹ Sob esse mecanismo, as famílias pobres recebem um subsídio do Estado se levam os filhos em idade escolar à escola e se as mães grávidas fazem o pré-natal.

uma desaceleração na virada do século como reflexo do impacto da meia década perdida, o dinamismo do gasto social renovou-se e alcançou 17,4% em 2006-2007 (CEPAL, 2009). Mais ainda, na medida em que o PIB aumentou em ritmo elevado, o gasto social também o fez. Expresso como gasto público social por habitante, o indicador quase duplicou entre 1990-1991 e 2006-2007, chegando a cerca de 820 dólares (a preços de 2000). Ao longo das duas décadas, o aumento foi ainda maior nos países que estavam inicialmente atrasados, razão pela qual as diferenças nos valores relativos do gasto social como proporção do PIB dos distintos países da região tenderam a reduzir-se. Tanto no começo dos anos 1990 quanto em 2006-2007, Argentina, Brasil, Costa Rica e Uruguai tinham níveis de gasto superiores ao padrão regional. Os maiores avanços foram registrados no Brasil e na Colômbia, entre os maiores países, e em El Salvador e no Paraguai, entre os menores.

O resultado do aumento no gasto social foi uma contínua melhora em um conjunto amplo de indicadores educacionais, de saúde e de cobertura de serviços de água e esgoto, entre outros, com diferenças obviamente importantes entre distintos países. Os avanços em todos esses campos continuaram colocando a região em níveis comparáveis ou superiores aos de outras regiões do mundo em desenvolvimento com rendas por habitante similares (Norte da África e Leste Asiático), embora com notáveis exceções de certos países em alguns indicadores de saúde (por exemplo, mortalidade materna) (Tabela 5.10.). Este progresso reflete-se igualmente na evolução dos índices de desenvolvimento humano, ainda que, como visto no Capítulo 1, esses avanços tenham sido algo inferiores aos que foram alcançados durante a etapa de industrialização dirigida pelo Estado.

Os avanços não devem, porém, ser superestimados. Em termos educacionais, por exemplo, a desistência escolar continua sendo um desafio para a plena universalização da educação primária, a distribuição do acesso à educação universitária não melhorou, tendo mesmo deteriorado em vários países, e existem sérios problemas de qualidade em todos os níveis. Em relação à saúde, o sistema também imensos problemas, associados às altas taxas de mortalidade materna em alguns países, ao tratamento de algumas enfermidades transmissíveis (HIV/AIDS, malária e tuberculose), ao tratamento de enfermidades crônicas não transmissíveis e de crescente incidência (cardiovasculares, diabetes e câncer) e, em alguns países, aos efeitos dos altos níveis de violência sobre os indicadores de saúde. Além disso, apesar dos avanços na área de habitação, uma parcela não desprezível continua sendo construída com materiais de qualidade precária e um conjunto ainda amplo da população carece de conexão à rede de saneamento (BID, 2008a).

TABELA 5.12. AVANÇO EM INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

	América Latina e Caribe		Norte da África		Ásia Oriental		Países em Desenvolvimento	
	1990	2007	1990	2007	1990	2007	1990	2007
Baixo peso, crianças de menos de 5 anos	13%	6%	11%	7%	17%	7%	33%	26%
Proporção de desnutrição na população total 1/	13%	8%	4%	menos de 5%	16%	10%	20%	17%
Taxa líquida de escolaridade								
Primeiro grau	86,7%	94,9%	82,8%	95,6%	98,0%	95,2%	79,6%	88,1%
Segundo grau 2/	58,7%	70,2%	nd	66,3%	60,7%	69,0%	45,4%	52,6%
Terceiro grau 3/	21,5%	31,3%	nd	nd	13,3%	24,2%	10,9%	17,4%
Relação meninas e meninos								
Primeiro grau	97,0%	97,0%	82,0%	94,0%	94,0%	99,0%	87,0%	95,0%
Segundo grau 2/	106,0%	107,0%	95,0%	98,0%	97,0%	101,0%	90,0%	94,0%
Terceiro grau 3/	113,0%	119,0%	68,0%	104,0%	55,0%	96,0%	78,0%	96,0%
Taxa de mortalidade crianças de menos de 5 anos (por mil)	55	24	83	35	45	22	103	74
Taxa de mortalidade materna 4/ (por 100.000 nascimentos)	180	130	250	160	95	50	480	450
Nascimento atendidos por pessoal qualificado	68%	87%	45%	79%	71%	98%	47%	61%
População com acesso a 5/:								
Água potável	84%	92%	88%	92%	68%	88%	71%	84%
Facilidades sanitárias	68%	79%	62%	76%	48%	65%	41%	53%

1/ Os dados de desnutrição da população referem-se a 1990/1992 e 2008, últimos dados disponíveis.

2/ Os dados de educação secundária referem-se a 1999/2000 e 2006 e no caso da taxa de escolaridade da Ásia incluem o Japão.

3/ A taxa de escolaridade do terceiro grau é bruta pois utilizar a líquida não é pertinente devido às dificuldades de determinar grupos de idades apropriados, dada a grande variação que há na duração dos diferentes programas nesse nível de educação. Os dados referem-se a 1999/2000 e 2006.

4/ O dado de 2007 corresponde a 2005, que é o último dado disponível

5/ O dado de 2007 corresponde a 2005, que é o último dado disponível

Fontes: Nações Unidas e UNESCO

A dimensão da política social que mostra os menores avanços ou mesmo retrocesso é, sem dúvida, a previdência social. Nesta matéria existe um claro contraste entre a industrialização dirigida pelo Estado e as últimas décadas. A primeira caracterizou-se, segundo vimos no capítulo anterior, pelo desenvolvimento de um Estado de Bem-Estar segmentado, que cobria fundamentalmente os trabalhadores do setor formal da economia. A etapa mais recente caracteriza-se pelo retrocesso desses mecanismos de previdência social, ao mesmo tempo em que melhoraram sensivelmente os mecanismos de assistência social, em particular os subsídios condicionados e os programas de nutrição e de emprego mínimo (Ferreira e Robalino, no prelo). No caso da previdência social, o problema essencial deriva do mercado de trabalho, especialmente da ampliação da economia informal e, por consequência, da ausência de esquemas de previdência social que respondam às realidades dos mercados de trabalho das últimas décadas, especialmente a prevalência da informalidade e das mudanças frequentes de emprego.

Os países da região dividem-se nesse campo em três grupos de acordo com Uthoff (no prelo). O primeiro grupo caracteriza-se por ter setores informais muito grandes e é formado por Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Peru e Paraguai. Esses países possuem uma estrutura etária relativamente jovem e um número considerável de dependentes jovens e informais. A cobertura da previdência social das pessoas empregadas é inferior a 30%. O segundo grupo é formado por Colômbia, México, República Dominicana, Panamá e Venezuela. A fecundidade baixou em todos esses países, o que se reflete em fortes mudanças em sua estrutura etária, sendo a cobertura da previdência social das pessoas empregadas próxima de 50%. Finalmente, países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai formam o último grupo. Eles possuem uma estrutura com populações de maior idade e um grande número de dependentes idosos e jovens, ambos economicamente inativos. A cobertura da previdência social das pessoas empregadas é superior a 60%. Esses são os países que têm um Estado de Bem-Estar potencial. Segundo vimos no capítulo anterior, são também os países que iniciaram antes a transição para sistemas de bem-estar modernos.

O que isso indica é que os sistemas de previdência social exclusivamente contributivos, como os que foram desenvolvidos durante a industrialização dirigida pelo Estado, são excludentes. Por outro lado, frente à limitada capacidade estatal de prover bem-estar, as empresas e as famílias buscaram uma maneira de fazê-lo independentemente ou por meio de mecanismos de mercado. A inclusão explícita do setor privado nos sistemas de previdência social potencializa a capacidade do mercado atender os objetivos da previdência social, mas esse resultado também é excludente. Por isso, existe um consenso de que os avanços nesta matéria teriam de basear-se em uma estrutura de gasto público não contributiva financiada com recursos públicos gerais e na criação de sistemas inovadores que incorporassem a economia informal.⁶⁰ Esta é, portanto, a área em que todos os modelos de desenvolvimento seguidos pela região deixaram as maiores lacunas em termos de política social.

⁶⁰ CEPAL (2006a), Levy (2008) e Uthoff (2010), entre outros, propuseram reformas desse tipo.



A TÍTULO DE CONCLUSÃO

A história e os desafios do desenvolvimento latino-americano

O título do livro destaca três temas que definem a história econômica latino-americana: desenvolvimento, vicissitudes e desigualdade. São três temas relacionados, como foi visto ao longo desta obra, e servem igualmente de marco para uma visão dos desafios enfrentados pela América Latina.

Desenvolvimento e desigualdade

Não há dúvida de que a região avançou em seu desenvolvimento. Isso se reflete no aumento da produção por habitante, na melhora dos indicadores de desenvolvimento urbano e na redução dos níveis de pobreza. Mas esse processo foi desigual ao longo do tempo e da geografia regional.

A periodização utilizada serve para analisar a velocidade desse processo ao longo dos dois séculos considerados. Foram diferenciadas quatro fases principais: (1) as décadas posteriores à independência; (2) a fase do desenvolvimento primário-exportador, no marco da chamada primeira globalização, que abrange as últimas décadas do século XIX e as primeiras três décadas do século XX; (3) a industrialização dirigida pelo Estado (termo que preferimos à denominação imperfeita de industrialização por substituição de importações), que se insere entre duas grandes crises: a Grande Depressão dos anos 1930 e a década perdida de 1980, e (4) a etapa das reformas de mercado desde os anos 1980, que coincide em nível internacional com a segunda globalização. Dada a diversidade da América Latina, essas fases não se iniciam nem culminam simultaneamente em todos os países, o que implica que uma periodização mais precisa pode ser diferente em alguns casos.

Em termos gerais, a primeira fase foi de retrocesso com relação ao que hoje é o mundo industrializado. A última fase também é de retrocesso relativo, mas não somente com o mundo industrializado, mas também com relação à média mundial, e especialmente com os países em desenvolvimento da Ásia.

Inversamente, durante a fase de desenvolvimento primário-exportador a América Latina foi, com a Europa Central e Meridional, uma das regiões da periferia da economia mundial que conseguiu inserir-se mais cedo no processo de crescimento econômico, tornando-se uma espécie de “classe média” do mundo. Durante a industrialização dirigida pelo Estado, a economia latino-americana continuou crescendo mais do que a média e aumentando sua participação na produção mundial. No entanto, em nenhuma dessas duas etapas de sucesso relativo a América Latina foi capaz de reduzir, a não ser marginalmente, a distância que a separava do mundo desenvolvido em 1870; mesmo durante a “idade de ouro” do mundo industrializado entre 1950 e 1973, a América Latina ficou atrás em relação à Europa Ocidental. Se examinarmos a segunda e quarta fases, que coincidem com os processos modernos de globalização, pode-se dizer que a América Latina foi vencedora durante a primeira globalização, mas não conseguiu beneficiar-se da segunda, sendo que inclusive perdeu terreno em termos relativos.

Na esfera social, os progressos chegaram com mais demora. O estado lamentável da educação no começo do século XX, inclusive nos países que lideraram o desenvolvimento regional, é um exemplo disso. Os indicadores de desenvolvimento humano começaram a melhorar perto da terceira década do século XX e tiveram seus maiores avanços durante a etapa de industrialização dirigida pelo Estado, enquanto que na fase de reformas econômicas ficaram estagnados com relação aos países desenvolvidos, embora com um progresso continuado na educação. Quanto à redução da pobreza, os melhores resultados no século XX aconteceram, de novo, durante a industrialização dirigida pelo Estado. Após um quarto de século (e não apenas uma década) perdido nesta área a partir dos anos 1980, o mais promissor é o avanço substancial na redução da pobreza entre 2002 e 2008, que coincidiu com uma melhora na distribuição da renda em um conjunto amplo de países.

A história da desigualdade interna é uma história complexa e diversa, que além do mais não obedece a um padrão único na região. A herança colonial das sociedades altamente segmentadas econômica e socialmente continua pesando sobre o desenvolvimento regional, aspecto enfatizado pela literatura estruturalista latino-americana desde os anos 1950, e que o novo institucionalismo tem apontado em épocas mais recentes. O fato, ressaltado reiteradamente, de que os países latino-americanos têm a pior distribuição da renda do mundo, é a demonstração mais clara desse problema. Mas a simples referência à herança colonial serve para pouco, porque os processos ocorridos entre o colapso colonial e o presente também foram importantes e não atuaram da mesma maneira nos distintos países.

Alguns desses processos foram adversos no que se refere à distribuição da renda e tiveram efeitos mais ou menos uniformes na região: a primeira globalização teve efeitos distributivos desfavoráveis, assim como a crise da dívida dos anos 1980 e os impactos iniciais da liberalização econômica de fins do século XX. No caso dos países com grandes excedentes de mão de obra, ocorreram pressões à baixa nos salários em boa parte do século XX, com efeitos negativos sobre a distribuição. A tudo isso se adiciona a marca deixada por muitas ditaduras militares.

Mas também existiram forças positivas. Olhando em perspectiva, o maior avanço em matéria de igualdade social foi a abolição da escravidão, que ocorreu de forma muito tardia em alguns países (Brasil e Cuba), bem como a redução mais lenta das formas de servidão no trabalho rural, predominantes, mesmo no começo do século XX, na maioria dos países latino-americanos, e que continuaram tendo relevância por muito tempo. A urbanização teve um papel importante para oferecer novas oportunidades à população rural, que vivia sob o signo da forte segmentação social que caracterizava as sociedades rurais da região. O avanço tardio da educação foi uma força niveladora, embora certamente incompleta, que se materializou em vários países na forma de uma melhora distributiva no começo do século XXI.

Outros processos com efeitos favoráveis sobre a equidade tiveram resultados menos homogêneos na região. A grande migração européia para os países do Cone Sul, embora inicialmente tenha representado uma pressão negativa sobre os salários, teve no longo prazo efeitos distributivos favoráveis, entre outras coisas porque os imigrantes trouxeram com eles habilidades, conhecimentos e, muito especialmente, instituições (entre as quais se destaca o sindicalismo) que contribuíram para difundir os benefícios dos processos de desenvolvimento. O seu impacto mais benéfico ocorreu durante as primeiras fases da industrialização dirigida pelo Estado, mas esses benefícios seriam posteriormente revertidos nos anos 1960 ou 1970 por dita-

duras cruentas que debilitaram os mecanismos institucionais que tinham servido de base para o aumento da equidade. Outros países tiveram mudanças institucionais na direção da equidade, muito particularmente as que ocorreram na Costa Rica, em meados do século XX, e em Cuba, com sua revolução. As reformas agrárias, de alcance muito diferenciado, fizeram em geral menos do que esperado em termos de redistribuição da terra, mas ajudaram a minar formas de servidão no trabalho rural. O esgotamento dos excedentes de mão de obra rural, combinado com a melhora dos níveis educacionais, permitiu também melhoras distributivas em alguns países nos anos 1970.

Qual foi o resultado líquido de todas estas tendências sobre a distribuição da renda e da riqueza? A história é muito diversificada e não há dados para corroborá-lo plenamente, mas é possível falar de quatro fases. A primeira foi de deterioração, até o começo do século XX, ou mesmo depois, nas economias com excedente de mão de obra. Essa fase foi sucedida por uma de melhoria, que ocorreu mais cedo no Cone Sul devido aos fatores institucionais mencionados, e de forma mais tardia em outros países (Colômbia e México), mas que talvez nunca tenha se produzido em outros países (Brasil). A terceira fase, de deterioração, foi inaugurada pelos países do Cone Sul, mas se generalizou no final do século XX com a década perdida e as reformas de mercado. Finalmente, vários países experimentaram uma melhora distributiva na primeira década do século XXI, ou talvez um pouco mais cedo. A longo prazo, pode-se dizer que a desigualdade na distribuição da renda na América Latina, além de ser estruturalmente alta, algo que é amplamente reconhecido, é talvez pior hoje do que quando iniciou-se o processo de rápido crescimento econômico na segunda metade do século XIX. De fato, e apesar dos melhores resultados distributivos do começo do século XXI, o nível médio de desigualdade continua pior que o de 1980.

A desigualdade também é evidente na forma como se difundiu o desenvolvimento na geografia regional. Mesmo durante as décadas de fraco desempenho posteriores à independência, ocorreram avanços em alguns países: os do Cone Sul e talvez em algumas outras partes (Costa Rica e algumas regiões bem sucedidas dentro de alguns países, como o norte do México e Antioquia, na Colômbia) e um crescimento extensivo nas duas economias que mantiveram a vergonhosa instituição da escravidão, em parte porque não houve ali uma ruptura colonial propriamente dita (Brasil e Cuba). Durante a segunda das etapas mencionadas, estas tendências à divergência no desenvolvimento desigual aprofundaram-se, pelo menos até a Primeira Guerra Mundial. Naquela época, os países do Cone Sul e, em menor medida Cuba, tinham conseguido ampliar suas vantagens em relação aos demais. Desde então, iniciou-se um processo de convergência regional, fruto tanto do êxito tardio de outros países como do atraso que os líderes começaram a experimentar, ainda assim deixando para trás algumas nações (a Bolívia e a Nicarágua são os casos mais destacados). O processo de convergência regional foi interrompido durante a década perdida dos anos 1980, enquanto que nas últimas décadas a tendência divergente foi retomada.

Em síntese, pode-se sustentar que o panorama da equidade tem sido sombrio: tanto porque aumentaram as diferenças em relação aos países desenvolvidos, como porque mantiveram-se altas e talvez crescentes as desigualdades internas. Somente na desigualdade entre países latino-americanos nota-se certa diminuição no longo prazo.

Vicissitudes: macroeconomia, instituições e modelos de desenvolvimento

O que denominamos anteriormente de atraso dos países líderes depois da Primeira Guerra Mundial, é uma demonstração de outro fato de destaque no desenvolvimento latino-americano: a presença de importantes vicissitudes no processo de desenvolvimento. Uma delas é a tendência dos países latino-americanos de experimentarem prolongadas fases de rápido crescimento, que reduzem temporariamente o hiato de rendas com os países industrializados, mas que são sucedidas por grandes retrocessos relativos. A esse padrão denominamos convergência truncada ou alternância de regimes de convergência e divergência. Cuba é talvez o caso mais precoce e destacado: depois de ter sido um dos grandes sucessos exportadores do século XIX e começo do XX, esse país sofreu uma virtual estagnação de sua renda por habitante desde meados da segunda década do século XX. A história do Cone Sul é similar: um grande avanço até a Primeira Guerra Mundial e retrocesso relativo posterior. Isso foi particularmente notório na Argentina, um dos casos de sucesso de desenvolvimento em termos mundiais durante a primeira globalização. A seguinte na lista é a Venezuela, o país latino-americano de maior sucesso entre as décadas de 1920 e 1960, em função do impulso possibilitado pela riqueza petrolífera e da sua capacidade de utilizar parcialmente seus benefícios para o desenvolvimento. Mas esse sucesso foi seguido posteriormente por um acentuado retrocesso relativo. Brasil e México, os grandes êxitos da industrialização dirigida pelo Estado, seguiram esse caminho pouco depois, sofrendo forte queda relativa desde a década de 1980. Pode-se dizer talvez que a ausência de “milagres” e, por outro lado, a capacidade de ter um desenvolvimento moderado, mas mais estável, é o curioso segredo da Colômbia (que coincide com sua estabilidade institucional, mas contrasta com outros aspectos de sua convulsionada história político-social). A esse país talvez se possa agregar, ainda que certamente com menor força, os casos de Costa Rica e Panamá, dois dos três países pequenos mais bem sucedidos no longo prazo (ao lado do Uruguai).

Como se percebe pelas considerações anteriores, as histórias do desenvolvimento e da desigualdade na distribuição da renda não foram paralelas. Nos países do Cone Sul, por exemplo, as maiores forças na direção da equidade na distribuição da renda ocorreram durante a fase em que experimentaram um atraso relativo no desenvolvimento econômico. Mas às vezes os períodos de retrocesso produziram efeitos distributivos adversos; o caso mais destacado é a década perdida. Da mesma forma, às vezes os períodos de sucesso foram de deterioração distributiva (a primeira globalização na maior parte dos países e o “milagre” brasileiro, por exemplo), mas em outros crescimento e equidade coincidiram (como no auge econômico de 2004-2008).

As vicissitudes mais frequentes e generalizadas estiveram associadas à vulnerabilidade externa das economias latino-americanas e à volatilidade do crescimento econômico resultante dela. O fator que teve efeitos permanentes ao longo dos dois séculos que analisamos foi a dependência de produtos primários, sujeitos a uma acentuada volatilidade dos preços, aprofundada em algumas conjunturas históricas mundiais: entre a Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão, e desde meados dos anos 1970. A isso se agrega a volatilidade ainda mais pronunciada resultante do acesso muito irregular e pró-cíclico ao financiamento externo, que promoveu alguns dos ciclos mais extremos: em particular a expansão da segunda metade dos anos 1920, sucedida pela dura contração e moratória virtualmente generalizada da dívida externa dos 1930, e o auge da segunda metade da década de 1970, sucedido pela década perdida dos anos 1980. Esta última foi talvez a crise mais severa experimentada pela América Latina como região, não apenas pela intensidade

e duração de algumas das perturbações nos mercados internacionais (a elevação das taxas de juros e a queda dos preços de produtos primários, que perduraram por mais de duas décadas), mas também porque a região teve de enfrentar um verdadeiro cartel de credores respaldados pelos principais países industrializados e organismos financeiros internacionais, que implicou que esta foi a primeira vez em que não se empregou o principal mecanismo utilizado no passado para administrar as crises financeiras: a suspensão do serviço da dívida.

As vicissitudes referem-se, por último, à instabilidade institucional e às grandes mudanças nos modelos de desenvolvimento. A instabilidade institucional foi um dos fenômenos mais graves nas décadas posteriores à independência, superados mais adiante no século XIX em alguns países, ainda que apelando com excessiva frequência a regimes autoritários. As rupturas revolucionárias ou o elevado grau de conflito social foram uma característica central de todos os países que experimentaram um lento crescimento durante a industrialização dirigida pelo Estado. Apareceu depois como um fenômeno relativamente generalizado na região centro-americana nos anos 1970 e 1980. Como já havia indicado a experiência do final do século XIX, que se reiteraria ao longo do XX, o recurso a regimes autoritários foi frequente ao longo da história. Uma forma de dizê-lo é que o triunfo do liberalismo econômico, muito mais gradual e lento que o das expectativas geradas com a independência, certamente não coincidiu com o triunfo do liberalismo político, exceto (e com debilidades) em um pequeno grupo de nações. Por isso, um fato que se deve destacar é que desde os anos 1980 a região viveu pela primeira vez a inédita coincidência de liberalismo econômico e liberalismo político.

As vicissitudes dos modelos de desenvolvimento foram talvez o tema mais destacado na história econômica tradicional sobre a América Latina. Ainda que seguindo as tipologias mais tradicionais, esta obra apresentou importantes qualificações. Mostrou-se que em várias das principais economias, o desenvolvimento exportador na etapa primário-exportadora não foi concebido como antagônico à industrialização moderna promovida por meio de tarifas altas. De fato, a América Latina teve então, com os Estados Unidos, as tarifas mais elevadas do mundo. Embora a origem tenha sido essencialmente fiscal, muitos países da região não puderam resistir à tentação de usar as tarifas também por motivos de proteção. De qualquer forma, a mudança estrutural produzida durante esta etapa do desenvolvimento foi muito moderada e deixou a América Latina com um imenso atraso educacional e níveis muito baixos de industrialização, participando somente de forma marginal e tardia no que foi chamado de a segunda revolução industrial, depois de ter ficado à margem da primeira.

Durante a etapa de industrialização dirigida pelo Estado, a América Latina aproximou-se mais do modelo de economia mista europeu e, por isso, foi menos estatista do que o resto do mundo em desenvolvimento, um fato frequentemente ignorado. Além disso, observamos que em vários países médios e, sobretudo, pequenos, o processo de industrialização instalou-se sobre aquilo que continuou sendo, fundamentalmente, um modelo primário-exportador. Mesmo nos países maiores, os setores primário-exportadores continuaram tendo um papel importante, com o que os interesses industrialistas nunca alcançaram a hegemonia que tiveram nos processos de desenvolvimento tardio europeus ou mais recentemente na Ásia Oriental. Por último, na fase recente, além de ações de abertura ao comércio e aos capitais estrangeiros, existem muitos matizes na forma como se deu a liberalização econômica, pelo que preferimos falar de “reformas de mercado” com uma ampla variedade regional, antes que de um modelo “neo-liberal” uniforme.

Muitas das considerações prévias deixam claro que a “lenda negra” contada pela economia ortodoxa a respeito da fase de industrialização dirigida pelo Estado está baseada mais em percepções ideológicas do que na observação dos resultados econômicos e sociais do modelo. Esta não somente foi a etapa de crescimento mais rápido e estável por um período prolongado, mas também uma fase de significativa redução da pobreza e avanço em matéria de desenvolvimento humano. Também argumentamos que a crise da dívida não foi tanto a causa dos problemas provocados por esse modelo de desenvolvimento, mas do ciclo financeiro externo agudo experimentado pela economia latino-americana nos anos 1970 e 1980. O fato de que as economias do Cone Sul, que primeiro iniciaram o ciclo de liberalização econômica, tenham sido as mais afetadas, é talvez a melhor demonstração disso. No entanto, tampouco se pode criar um mito em torno dos sucessos do modelo de industrialização dirigida pelo Estado ou iludir-se com a volta a um passado que mais do que qualquer outro fator foi originalmente uma resposta ao colapso da primeira globalização, o que resultaria anacrônico sob a segunda globalização vivida hoje.

A principal deficiência de modelo citado foi sua incapacidade para criar uma base tecnológica sólida. Esta incapacidade tem raízes profundas, que remontam ao atraso industrial ocorrido durante a primeira globalização, aos atrasos educacionais acumulados e aos atrasos, ainda maiores, na construção de uma base científico-tecnológica própria. A isso deve-se adicionar, desde meados da década de 1970, a reversão do processo de industrialização em uma etapa ainda precoce do desenvolvimento, que esteve associada à interrupção e mesmo à reversão da tendência ascendente dos níveis de produtividade da maioria das economias latino-americanas, apesar do desempenho positivo de setores específicos durante as reformas de mercado. Em nossa interpretação, o fim precoce dos processos de convergência dos países líderes da região tem sua origem central nesses fenômenos de caráter estrutural. Deve-se dizer ainda que nos países do Cone Sul, a grande assimetria entre a orientação para o mercado interno e o desenvolvimento exportador foi fatal durante a industrialização dirigida pelo Estado, enquanto que no outro caso de convergência truncada, Cuba, o problema foi possivelmente o oposto, ou seja, a excessiva orientação exportadora.

O “viés antiexportador” foi um problema que afetou muitas das economias maiores durante a industrialização dirigida pelo Estado, mas um problema que foi reconhecido e deu lugar, desde meados da década de 1960, a um “modelo misto” que combinava proteção com diversificação das exportações e integração regional. O melhor desempenho exportador é, por outro lado, o maior êxito da fase de reformas econômicas, mas seus benefícios em termos de desenvolvimento geral continuam sem materializar-se plenamente.

Caberia adicionar que, apesar de validade parcial do conceito de “viés antiexportador”, não encontramos bases sólidas para afirmar que a fase da industrialização dirigida pelo Estado causou um “viés contra a agricultura” ou uma indisciplina macroeconômica generalizada. O crescimento da agricultura foi na verdade maior para o conjunto da região durante essa fase do desenvolvimento do que posteriormente sob as reformas de mercado, mas esta comparação simplifica experiências muito diversas em ambos os períodos. Sobre a indisciplina macroeconômica, mostramos que a propensão à inflação era uma característica quase exclusiva do Cone Sul e do Brasil até começos dos anos 1970 e que a indisciplina fiscal apenas generalizou-se na fase de abundância de financiamento externo da segunda metade da década. Por isso, o transbordamento inflacionário foi mais efeito do que causa da crise da dívida da década de 1980. Os resultados positivos em ambas as áreas (melhores no âmbito da inflação do que em matéria

fiscal) são, naturalmente, uma consequência bem-sucedida da gestão macroeconômica, que foi benéfica para o Brasil e o Cone Sul, mas que, na verdade, constituiu um retorno ao que era típico até a década de 1960 para o resto dos países.

Os desafios à luz da história

Das considerações históricas anteriores derivam-se pelo menos quatro conclusões importantes para o futuro. A primeira refere-se às conquistas na gestão macroeconômica. O que foi alcançado em termos de inflação e sustentabilidade fiscal deve ser consolidado. Mas também é evidente que há pela frente o enorme desafio de administrar a histórica vulnerabilidade externa das economias latino-americanas. A crise de 2008-2009 foi positiva em muitos sentidos (não houve crise financeira nem transbordamento inflacionário), mas não se conseguiu evitar uma grande contração do PIB regional. E a expansão que precedeu a crise, assim como o retorno dos capitais e dos preços elevados dos produtos primários desde meados de 2009, mostraram que ainda falta muito o que aprender na administração dos momentos de bonança, procurando evitar, em particular, a tendência à revalorização das moedas (que é especialmente ilógica em economias com vocação exportadora), o aumento do gasto público quando os recursos são abundantes, e ainda mais, o rápido crescimento do crédito e do gasto privado durante esses períodos.

A segunda lição refere-se ao crescimento econômico, que tem sido frustrante na maioria dos países latino-americanos durante o período das reformas de mercado. A história indica que o objetivo de alcançar altas taxas de crescimento não pode ser obtido somente com uma macroeconomia sólida, nem com a simples especialização derivada de vantagens comparativas estáticas. Também são necessárias políticas produtivas ativas, um tema que foi explicitamente excluído da agenda dos governos durante a fase de reformas de mercado. E ainda mais, requer-se um salto no desenho de políticas tecnológicas ativas, uma área na qual também houve uma deficiência clara durante a fase de industrialização dirigida pelo Estado. Esse esforço deve ser complementado com a consolidação de avanços na área educacional e a reversão de suas carências, especialmente em relação à qualidade e à sua articulação com as necessidades de transformação do sistema produtivo.

A terceira conclusão relaciona-se com o desenvolvimento institucional, e em especial com uma de suas dimensões, objeto de longas polêmicas históricas: a relação entre Estado e mercado. Além dessa tensão, uma dimensão particular do desenvolvimento latino-americano é o rentismo, resultante da apropriação da renda gerada alternativamente pelos recursos naturais ou por uma relação privilegiada com o Estado. A educação e o desenvolvimento tecnológico, dois fatos destacados no parágrafo anterior, são a forma mais apropriada de superar essa característica acentuada das instituições latino-americanas. Neste sentido, a experiência internacional ensina que uma combinação adequada entre Estado e mercado é essencial, mas também que não existe um modelo único para essa relação. Contrariamente ao argumentado pelas visões dominantes nas últimas décadas, talvez as maiores debilidades apresentem-se no desenvolvimento das capacidades do Estado, um processo que tem antecedentes nas épocas iniciais da construção das repúblicas latino-americanas. As maiores conquistas nesse campo foram obtidas durante a fase de industrialização dirigida pelo Estado, embora esse mesmo Estado tenha sido muitas vezes vítima de suas próprias ineficiências e de sua fragilidade frente à influência dos

diversos grupos corporativos. É evidente que nesta área a América Latina acumulou um atraso não apenas com relação aos países desenvolvidos, mas também com relação aos asiáticos, onde a tradição do desenvolvimento estatal tem raízes históricas muito mais profundas. Não obstante, a história mostra que é possível avançar. Nas áreas em que as políticas foram priorizadas, houve avanços importantes, como nos sistemas de provisão de serviços sociais e de promoção do desenvolvimento produtivo durante a etapa de industrialização dirigida pelo Estado; os Ministérios da Fazenda e os sistemas de assistência social, durante a fase das reformas; e os bancos centrais durante ambas as fases. A agenda de reforma do Estado, especialmente aquela relacionada com educação e desenvolvimento tecnológico, deveria estar portanto no centro da atenção dos países latino-americanos.

A última e mais importante conclusão está relacionada com a enorme dívida social acumulada pela América Latina ao longo da história. A herança colonial de alta desigualdade econômica e social analisada pelos clássicos da historiografia econômica latino-americana tem se reproduzido, e em alguns casos ampliado, nas etapas posteriores à independência, o que adicionou novas dimensões a essa desigualdade. Durante as últimas décadas os retrocessos nesta área foram mais frequentes, e em matéria de redução da pobreza perdeu-se um quarto de século antes que se retomasse uma direção positiva entre 2003-2008. O contraste entre esses resultados e os avanços no desenvolvimento humano indica, mais ainda, que as conquistas na política social são insuficientes para promover avanços em termos de equidade se o sistema econômico produz e reproduz altos níveis de desigualdade na distribuição da renda. Aqui se encontra, sem dúvida, a principal dívida histórica da América Latina. O retorno ao debate da agenda de equidade social e o novo discurso sobre “coesão social”, assim como as tendências positivas observadas nesse campo na primeira década do século XXI, são sinais promissores. O futuro dirá se tais tendências materializam-se ou não, dando continuidade ao início da correção da maior aberração histórica do desenvolvimento latino-americano. De toda forma, e seguindo os ensinamentos da história, os avanços nesse plano somente serão duradouros se articulados com as necessárias transformações educativas, tecnológicas e produtivas, que tornem possível uma inserção mais dinâmica da América Latina na economia mundial, lado a lado com o aprofundamento da sua integração econômica e social.

BIBLIOGRAFIA

Abreu, M. de Paiva

(1988) "La Argentina y Brasil en los años treinta: Efectos de la política económica internacional británica y estadounidense", em Thorp, R. (ed.), *América Latina en los años treinta: El papel de la periferia en la crisis mundial*, México: Fondo de Cultura Económica, capítulo VI.

Abreu, M. de Paiva, Bevilaqua, A. y Pinho, D. M.

(2003) "Sustitución de importaciones y crecimiento en Brasil (1890-1970)" em Cárdenas E., Ocampo J. A. e Thorp R. (eds.), "Industrialización y Estado en la América Latina: La leyenda negra de la posguerra", *Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico*, México, capítulo 5.

Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson, J.

(2003) "Disease and Development in Historical Perspective", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 1, No. 2-3, pp. 397-405.

Aceña, M. P., e Reis J.

eds.) (2000) *Monetary Standards in the Periphery: Paper, Silver and Gold, 1854-1933*, Nova Iorque: St. Martin's Press.

Akyüz, Y.

(eds.) (2003) *Developing Countries and World Trade: Performance and Prospects*, Ginebra, Penang e Londres, UNCTAD, Third World Network e Zed Books.

Allen, R.C.

(1996) "Economic Development and Social Equity: A Latin American Perspective", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, Nos. 2/3.

(1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), 37 (145).

Altimir, O.

(1996) "Economic Development and Social Equity: A Latin American Perspective", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, Nos. 2/3.

(1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), 37 (145).

(2001), "Long-Term Trends of Poverty in Latin American Countries", *Estudios de Economía*, Vol. 28, No. 001, Santiago de Chile, Universidad de Chile, pp. 115-155

Álvarez, J.

(2007) "Instituciones, cambio tecnológico y distribución del ingreso. Una comparación del desempeño económico de Nueva Zelanda y Uruguay (1870-1940)" em Álvarez, J., Bértola, L. e Porcile G. (eds.) *Primos ricos y empobrecidos*, Montevideú: Editorial Fin de Siglo.

Álvarez, J., Bértola, L. y Porcile G.

(eds.) (2007) *Primos ricos y empobrecidos*, Montevideú: Editorial Fin de Siglo.

Anderson, K. e Valdés A.

(2008) "Introduction and Summary", em Anderson K. e Valdés A. (eds.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington D.C., Banco Mundial, capítulo 1.

Andrews, G. D.

(2004) *Afro-Latin America 1800-2000*, Oxford: Oxford University Press.

Aravena, C., Badia-Miró, M., Hofman A. A., Hurtado C. e Jofré J.

(2010) "Growth, Productivity and Information and Communications Technologies in Latin America, 1950 – 2005" em Cimoli, M., Hofman A. A. e Mulder N. (eds.), *Innovation and Economic Development - The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America*, Cheltenham, Edward Elgar.

Arze Aguirre, R.

(1999) "Notas para una Historia del siglo XX en Bolivia", em Campero Prudencio, F. (ed.) *Bolivia en el siglo XX: La formación de la Bolivia contemporánea* La Paz: Editorial Offsets Boliviana Ltda.

Astorga, P.

(2003) "La industrialización en Venezuela (1936-1983): El problema de la abundancia" em Cárdenas, E., Ocampo J. A. e Thorp R. (eds.), "Industrialización y Estado en la América Latina: La leyenda negra de la posguerra", *Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico*, México, capítulo 7.

Astorga, P., Bergés A. R. e FitzGerald, V.

(2005) "The Standard of Living in Latin America During the Twentieth Century", *Economic History Review*.

Astorga, P., Bergés A. R. e FitzGerald, V.

(2009) "Productivity growth in Latin America over the long run", Mimeo, Oxford University.

Astorga, P. e Fitzgerald, V.

(1998) "Apéndice Estadístico" em Thorp, R., *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, União Europeia.

Bacha, E. e Díaz-Alejandro, C. F.

(1982) "International Financial Intermediation: A Long and Tropical View", *Essays in International Finance*, No. 147, Princeton University. Reimpresso em Andrés Velasco (ed.) (1988), *Trade, Development and the World Economy, Selected Essays of Díaz-Alejandro, C. F.*, Oxford, Basil Blackwell, capítulo 8.

Bairoch, P.

(1993) *Economics and World History. Myths and Paradoxes*, Harvester Wheatsheaf.
e Etemad, B. (1985), *Structure par produits des exportations du Tiers Monde*, Genebra, Universidade de Genebra, Centro de Historia Económica Internacional.

Balassa, B., Bueno, G. M., Kuczynski, P. P. e Simonsen, M. E.

(1986) *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

Balbis, J.

(2005) "La evolución del precio de la tierra en Uruguay (1914-1924)", *Quantum*, Vol. 2, No. 5, Montevideo, pp. 114-141.

Banco Mundial

(1995) "Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership", *Policy Research Report No. 4*, Nova Iorque, Oxford University Press.

(1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Burki, S. J. e Perry, G. E. (eds.), Washington, D.C., Estudios de Puntos de Vista del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.

(2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Perry, G. E., Arias, O. S., López, J. H., Maloney, W. F. e Servén L. (eds.), Washington D.C., Banco Mundial.

Baptista, A.

(1977) *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana, 1830-1995*. Fundación Polar. Caracas

Bates, R. H., Coatsworth, J. H. e Williamson, J. G.

(2007) "Lost Decades: Postindependence Performance in Latin America and Africa", *The Journal of Economic History*, No. 67, Cambridge University Press, pp. 917-943.

Bauer, A.

(1991) "La Hispanoamérica Rural, 1870-1930" em Bethell, L. (ed.) *Historia de América Latina 7. Economía y sociedad, c. 1870-1930*, Cambridge University Press, Editorial Crítica, pp. 133-162.

Behrman, J., Birdsall, N. e Székely, M.

(2001) "Pobreza, Desigualdad y Liberalización Comercial y Financiera en América Latina" em Ganuza, E., Paes de Barros, R., Taylor, L. e Vos R. (eds.), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Buenos Aires, EUDEBA, Universidad de Buenos Aires e PNUD.

Belini, C. y Rougier, M.

(2008) *El Estado Empresario en la Industria Argentina. Conformación y crisis*, Cuadernos Argentinos Manantial, Buenos Aires.

Berry, A.

(1998) *Confronting the Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.

Bertino, M. e Tajam, H.

(1999) *El PBI de Uruguay 1900-1955*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

Bértola, L.

(1991) *La Industria Manufacturera Uruguaya, 1913-1961. Un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*. Montevideo, CIEDUR-FCS.

(2000), *Ensayos de Historia Económica de Uruguay y la región en la economía mundial. 1870-1990*, Montevideo.

(2005), "A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870", *Investigaciones en Historia Económica*, No. 3, pp. 135 a 176.

(no prelo), "Institutions and the Historical Roots of Latin American Divergence" em Ocampo J. A. e Ros J. (eds), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, capítulo 2.

Bértola, L., Bianchi, C., Cimoli, M. e Porcile, G.

(2009) "Relative Performance, Structural Change and Technological Capabilities in Latin America in Historical Perspective", trabalho apresentado no XVI World Economic History Congress, Utrecht.

Bértola, L., Castelnovo, C., Rodríguez Weber, J. e Willebald, H.

(2010) "Between the colonial heritage and the first globalization boom: on income inequality in the southern cone", *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Vol. 28, No. 2, pp. 307-341.

et al. (1998), *El PBI uruguayo 1870-1936 y otras estimaciones*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Bértola, L., Hernández, M. e Siniscalchi S.

(2010) *Un Índice Histórico de Desarrollo Humano de América Latina y algunos países de otras regiones: metodología, fuentes y bases de datos*, Documento de Trabajo, Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideú.

Bértola, L., Hernández, M. e Porcile, G.

(2006) "Convergence, Trade and Industrial Policy: Argentina, Brazil and Uruguay in the International Economy, 1900-1980", *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, v. 1/2006, p. 37-67,

Bértola, L., Hernández, M. e Williamson, J. G.

(2006) "Globalization in Latin America before 1940" em Bulmer-Thomas, V., Coatsworth, J. e Cortés Conde, R. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol. II, Nova Iorque: Cambridge University Press.

Beyer, R. H.

(1997) *Open-Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade*, Princeton: Princeton 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.

(1999), *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina Informe 1998-1999*, Washington D.C.

(2008a), *Calidad de vida, más allá de los hechos*, Lora, E. (ed.), México: Fondo de Cultura Económica.

(2008b), *All that glitters may not be gold: Assessing Latin America's recent macroeconomic performance*, Washington.

(2010), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, Carmen Pagés (ed.), Nova Iorque, Palgrave Macmillan

Bielschowsky, R.

(1998) "Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL: Una reseña", em *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Fondo de Cultura Económica-CEPAL.

(2009), "Sesenta años de la CEPAL: Estructuralismo y neoestructuralismo", *Revista de la CEPAL* No. 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile.

Birdsall, N., de la Torre, A. e Valencia Caicedo, F.

(no prelo) "The Washington Consensus: Assessing a 'Damaged Brand'" em Ocampo, J. A. e Ros J. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 4.

Bonilla, H.

(1974) *Guano y Burguesía en Perú*, Instituto de Estudios Peruanos.

Braudel, F.

(1986) *La Dinámica del Capitalismo*, México: Fondo de Cultura Económica.

Bulmer-Thomas, V.

(1987) *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge: Cambridge University Press.

(2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, segunda edição, Cambridge: Cambridge University Press.

Cárdenas, E.

(1997) "A Macro-economic interpretation of nineteenth century Mexico" em Haber, S. (ed) *How Latin America Fell Behind*, Stanford CA: Stanford University Press, pp. 65-92.

(2003), "El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982)" em Cárdenas, E., Ocampo, J. A. e Thorp, R. (eds.), "Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra", *Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico*, México.

Cárdenas, E., Ocampo, J. A. e Thorp R.

(2003a) "La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX ", *Serie de Lecturas 93 de El Trimestre Económico*, México

Cárdenas, E., Ocampo, J. A. e Thorp R. (eds.)

(2003b) "Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra", *Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico*, México.

Cardoso, C. F. S. e Pérez Brignoli, H.

(1979) *Historia Económica de América Latina*, Vol. I e II, Barcelona.

Carciofi, R. e Beccaria, L.

(1995) *América Latina y el Gasto Social*, Colección Niñez, Desarrollo y Política Social, Bogotá, Unicef.

Cardoso, F. E e Faletto E.

(1971) *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México D.F.: Siglo XXI Editores.

Carmagnani, M.

(1998) "Finanzas y Estado en México 1820-1880" em Jáuregui, L. y Serrano, J.A. (eds.) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII – XIX*, México D.F.: Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de investigaciones Históricas- UNAM.

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/División de Poción de la CEPAL)

(2006) *América Latina y el Caribe: Observatorio Demográfico No. 2*, Santiago, CEPAL.

CELADE e BID

(1996) Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: Contribución al diseño de políticas y programas, Santiago.

CEPAL

- (1964) *El financiamiento externo de América Latina*, Nova Iorque, Naciones Unidas.
- (1976), *América Latina: Relación de precios de intercambio*, Santiago, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, No. 1.
- (1983), *Industrialización en Centroamérica 1960-1980*, Santiago, Estudios e Informes de la CEPAL No. 30.
- (1990), *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago.
- (1992), *El comercio de manufacturas de América Latina: Evolución y estructura 1962-1989*, Santiago, Estudios e Informes de la CEPAL, No. 88.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago.
- (1996), *América Latina y el Caribe quince años después: De la década perdida a la transformación económica, 1980-1995*, Santiago, CEPAL e Fondo de Cultura Económica.
- (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago.
- (1998), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- (2001a) *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- (2001b), *Panorama Social de América Latina, 2000-2001*, Santiago.
- (2004a), *América Latina y el Caribe en la era global*, em Ocampo, J. A. e Martin, J. (eds.), Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- (2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago do Chile.
- (2006a), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago.
- (2006b), "Matriz de origen y destino de los migrantes", Suplemento do *Observatorio Demográfico* No. 1, abril.
- (2007), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago.
- (2009a), *Panorama Social de América Latina*, Santiago.
- (2009b), *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*, Santiago, Cuadernos Estadísticos No. 37.
- (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago.

CEPAL e FAO

- (1978) *25 años en la agricultura de América Latina: Rasgos principales 1950-1975*, Santiago, Cuaderno de la CEPAL No. 21.

Chenery, H.

- (1979) *Structural Change and Development Policy*, Nova Iorque: Oxford University Press.

Chocano, M., Contreras, C., Quiroz, F., Mazzeo, C. e Flores, R.

- (2010) *Economía del Período Colonial Tardío*, Tomo 3 del Compendio de Historia del Perú, editado por Contreras, C., IEP, Lima.

Chonchol, J.

(1994) *Sistemas agrarios en América Latina: De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*, México, Fondo de Cultura Económica.

Coastworth, J. H.

(1989) "The decline of the Mexican economy, 1800-1860" em Liher (ed.) *América Latina en la Época de Simón Bolívar*, Berlim, Colloquium Verlag.

(1998), "Economic and Institutional Trajectories in Nineteenth-Century Latin America", em Coatsworth,

J. e Taylor, A. (ed.) *Latin America and the World Economy Since 1800*, Cambridge, David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University.

(2008), "Inequality, Institutions and Economic Growth in Latin America", *Journal of Latin American Studies* 40, Cambridge University Press, pp. 545-569.

Coastworth, J. H. e Williamson J.

(2003) "Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depression", *Journal of Latin American Studies*.

Contreras, C.

(2004) *El Aprendizaje del Capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú Republicano*, Instituto de Estudios Peruanos.

Contreras, C. e Cueto, M.

(2004) *Historia del Perú Contemporáneo*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Cornia, G. A.

(2010) "Income Distribution under Latin America's Center-Left Regimes", *Journal of Human Development and Capabilities*.

Cortés-Conde, R.

(1997) *La economía argentina en el largo plazo*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés.

Cortés-Conde, R. e Harriague, M.

(1996) "Estimaciones del producto interno de la Argentina", *Documento de Trabajo*, Departamento de Economía, Universidad de San Andrés

Banco Mundial

(2004) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Editado por de Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. e Walton, M. (2004), Washington D.C., World Bank.

De Janvry, A.

(1981) *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

Delfim Netto, A.

(1979) *O problema do café no Brasil*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Della Paolera, G. e Taylor, A.

(1998) "Finance and Development in an Emerging Market: Argentina in the Interwar Period", em Coatsworth, J. e Taylor, A. M. (1998), *Latin America and the world economy since 1800*, Harvard University, David Rockefeller Centre for Latin American Studies, capítulo 5

Devlin, R.

(1989) *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton: Princeton University Press.

Di John, J.

(2009) *From Windfall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela: 1920 to the Present*, University Park: Pennsylvania University Press.

Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G.

(2007) "Economía Chilena 1810-2000. Producto total y sectorial, una nueva mirada.", *Documento de Trabajo N° 315*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Díaz-Alejandro, C. F.

(1988a) "América Latina en los años treinta" em Thorp, R. (ed.), *América Latina en los años treinta: El papel de la periferia en la crisis mundial*, México: Fondo de Cultura Económica, capítulo II.

(1988b), "Latin American Debt: I Don't Think we are in Kansas Anymore" em Velasco, A. (ed.), *Trade, Development and the World Economy, Selected Essays of Carlos F. Díaz-Alejandro*, Oxford, Basil Blackwell.

Drake, P.W.

(1989) *The Money Doctor in the Andes_ The Kemmerer Missions, 1923-1933*, Durham, Duke University Press.

Duncan, K. e Rutledge, I.

(1977) *Land and Labour in Latin America. Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the nineteenth and twentieth centuries*, Cambridge University Press.

Dye, A.

(2006) "The Institutional Framework" em Bulmer-Thomas, V., Coatsworth J. e Cortés Conde R. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol. II, Cambridge University Press.

Easterly, W. e L. Servén, eds.

(2003) *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Stanford University Press.

Eichengreen, B. e Portes, R.

(1989) "After the Deluge: Default, Negotiation, and Readjustment during the Interwar Years" em Eichengreen, B. e Lindert, P. H. (eds.), *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, Cambridge, Mass: MIT Press, capítulo 2.

Edwards, S.

(1995) *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Nova Iorque, Oxford University Press, Banco Mundial, Washington, D.C.

Eltis, D., Lewis, F. D. e Sokoloff, K. L.

(eds.) (2009) *Human Capital and Institutions: A Long Run View*, Nova Iorque: Cambridge University Press.

Engerman, S. e Sokoloff, K.

(1997) "Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States" em Haber, S. (ed), *How Latin America Fell Behind*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Engerman, S. e Sokoloff, K.

(2001) "The Evolution of Suffrage in the New World: A Preliminary Examination", presented at the 2001 Cliometrics Conference, Tucson, Arizona.

Fajnzylber, F.

(1983) *La Industrialización Trunca de América Latina*. México 1983.

Fanelli, J. M.

(ed.) (2008) *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures. The Developing World Experience*, Palgrave Mcmillan.

Feenstra, R. C., Lipsey, M. W., Deng, G., Ma, & M's

(2005) "World Trade Flows: 1962-2000", NBER, (<http://cid.econ.ucdavis.edu/data/undata/undata.html>).

Ferreira, F. H. G. e Robelino, D.

(no prelo) "Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations" em Ocampo J. A. e Ros, J. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford, Oxford University Press, capítulo 33.

Ferrer, A.

(2010) *La Economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del Siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica.

Ffrench-Davis, R.

(2005) *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Ffrench-Davis, R., Muñoz, O. e Palma, G.

(1998) "The Latin American Economies, 1959-1990" em Bethell, L. (ed.), *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Cambridge: Cambridge University Press.

Filgueira, F.

(1997) "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", Documento elaborado para o projeto "Social Policy and Social Citizenship in Central America", Social Science Research Council.

Filgueira, F., Molina, C. G., Papadóulos, J. e Tobar, F.

(2006) "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida", em Molina, C. G. (ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Editorial Planeta. Capítulo 1.

Findlay, R. e O'Rourke, K. H.

(2007) *Power and plenty: trade, war, and the world economy in the second millennium*, Princeton University Press.

Fishlow, A.

(1985) "El estado de la ciencia económica en América Latina", *Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento, capítulo 5.

FitzGerald, E. V. K.

(1978) "The Fiscal Crisis of the Latin American State" em Toye, J. F. J. (ed.), *Taxation and Economic Development*, Londres, Frank Cass.

Fogel, R. W.

(2009) *Escapar del Hambre y la Muerte Prematura*, Alianza Editorial.

Folchi, M. e Rubio, M.

(2006) *El consumo de energía fósil y la especificidad de la transición energética en América Latina, 1900-1930*, palestra apresentada no III Simposio Latinoamericano y Caribeño de Historia Ambiental, Carmona.

Frankema, E.

(2009) *Has Latin America Always Been Unequal?*, Brill, Leiden-Boston. Frenkel, R. e Rozenwurcel, G. (1990), "Restricción externa y generación de recursos para el crecimiento en la América Latina", *El Trimestre Económico*, No. 225, janeiro-março.

Frankema, E. e Rapetti, M.

(no prelo) "Exchange Rate Regimes in Latin America" em Ocampo J. A. e Ros, J. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 8.

Furtado, C.

(1974) *La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana*, México.

(1976), *Economic Development of Latin America: A Survey from Colonial Times to the Cuban Revolution*, segunda edição, Cambridge: Cambridge University Press.

(1989), *La fantasía organizada*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Gallagher, K. P. e Porzecanski, R.

(2010) *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*, Palo Alto: Stanford University Press.

Ganuzo, E., Paes de Barros, R. e Vos, R.

(2002) "Labour Market Adjustment, Poverty and Inequality during Liberalization" em Vos, R., Taylor, L. e Paes de Barros, R. (eds.) *Economic Liberalization, Distribution and Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar.

García, N.

(2007) "Empleo y Globalización en América Latina", *Revista de Economía Mundial*, No. 17, Segundo Semestre.

García, N. e Tokman, V.

(1984) "Transformación ocupacional y crisis", *Revista de la CEPAL*, No. 24.

Gasparini, L., Cruces, G., Tornarolli, L. e Marchionni, M.

(2009) "A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean", *Research for Public Policy, Human Development*, HD-02-2009, Nova Iorque, RBLAC-PNUD

Gasparini, L. e Lustig, N.

(no prelo) "The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America" em Ocampo, J. A. e Ros, J. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 27.

Gelman, J.

(2009) "¿Crisis postcolonial en las economías sudamericanas?", em Llopis, E. e Marichal, C. (ed.), *Latinoamérica y España, 1800-1850: Un crecimiento económico nada excepcional*, Editores Instituto Mora, Marcial Pons.

(no prelo), "Dimensión económica de la independencia", em *Las Independencias latinoamericanas y el persistente sueño de la Gran Patria Nuestra*, editado pelo Servicio de Relaciones Exteriores de la Cancillería Mexicana.

Gelman, J. e Santilli, D.

(2010) "Crecimiento económico, divergencia regional y distribución de la riqueza. Córdoba e Buenos Aires después de la independencia", *Latin American Research Review*, Vol. 45, No. 1, pp. 121-147.

Gerschenkron, A.

(1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Gerchunoff, P. e Llach L.

(1998) *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel Sociedad Económica.

Glade, W.

(1986) "A Latin America and the International Economy, 1870-1914" em Bethell, L. (ed.) *The Cambridge History of Latin America*, vol. IV, c 1870 to 1930, Cambridge: Cambridge University Press.

(1991), "América Latina y la economía internacional, 1870-1914" em Bethell, L. (ed.) *Historia de América Latina 7. Economía y sociedad, c. 1870-1930*, Cambridge University Press, Editorial Crítica, pp. 1-49.

Goldsmith, R. W.

(1973) "A Century of Financial Development in Latin America", *Economic Growth Center Paper No. 196*, New Haven, Yale University.

(1986), *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil.

Gootenberg, P.

(1989) *Between Silver and Guano. Commercial policy and the state in postindependence Peru*. Princeton, Princeton University Press.

Greasley, D, Madsen, J.B. e Oxley, L.

(2000) "Real Wages in Australia and Canada, 1870-1913: Globalization versus Productivity", *Australian Economic History Review*, 2/2000, pp. 178-198.

Haber, S.

(1989) *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Palo Alto: Stanford University Press.

(2006), "The Political Economy of Industrialization" em Bulmer-Thomas, V., Coatsworth, J. e Cortés Conde, R. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol. II, Nova Iorque: Cambridge University Press, pp. 537-584.

(2010), "Mercado interno, industrialización y banca, 1890-1929" em Sandra Kuntz Ficker (coord.), *Historia económica general de México: de la Colonia a nuestros días*, México: El Colegio de México e Secretaría de Economía, capítulo 9.

Haddad, C. L. S.

(1980) "Crescimento econômico do Brasil, 1900-76" em Neuhaus, P. (ed.), *Economia Brasileira: Uma Visão Histórica*, Rio de Janeiro: Editora Campus.

Halperin Donghi, T.

[2008(1969)] *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid.

Haggard, S. y Kaufman, R. R.

(2008) *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton: Princeton University Press.

Hanushek, E. A. e Woessmann, L.

(2009) "Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation", *NBER Working Paper* 14633.

Hatton, T. J. e Williamson, J. G.

(1994) "International Migration, 1850-1939: An Economic Survey" em Hatton, T. J. e Williamson, J. G. (eds.), *Migration and the International Labour Market, 1850-1939*, Londres, Routledge.

Hatton, T. J. e Williamson, J. G.

(2005) *Global Migration and the World Economy_ Two Centuries of Policy and Performance*, Cambridge, MIT Press.

Hausmann, R.

(no prelo) "Structural Transformation and Economic Growth in Latin America" em Ocampo, J. A. e Ros, J. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 21.

Hausmann, R. , Hwang, J. e Rodrik, D.

(2007) "What You Export Matters", *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, No. 1.

Helleiner, E.

(2009) "The Development Mandate of International Institutions: Where Did They Come From", *Studies of International Comparative Development*, DOI 10.1007/s12116-009-9042-3.

Hirschman, A. O.

(1971) "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America" em Hirschman, A. O., *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, New Haven: Yale University Press.

(1987), "The political economy of Latin American development: seven exercises in retrospection", *Latin American Research Review*, Vol. 22, No. 3.

Hoffman, A.

(2000) *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*, Cheltenham, R. U., Edward Elgar.

Holloway, T.

(1977) "The coffee *colono* of Sao Paulo, Brazil: migration and mobility, 1880-1930" em Duncan, K. e Rutledge, I. (1977), *Land and Labour in Latin America. Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the nineteenth and twentieth centuries*, Cambridge University Press.

Hunt, S. J.

(1985) "Growth and guano in nineteenth century Peru" em Cortés Conde, R. e Hunt, S. J. (eds.), *The Latin American Economies: Growth and the Export Sector 1880-1930*, Nova Iorque: Holmes & Meier.

Irigoin, A.

(2009) "Gresham on horseback: the monetary roots of Spanish American political fragmentation in the nineteenth century", *The Economic History Review*, Vol. 62, Issue 3, pp. 551–575.

Jáuregui, L. e Serrano, J.A.

(1998) "Introducción" em Jáuregui, L. e Serrano, J.A. (eds.) (1998) *Las finanzas públicas en los siglos XVIII – XIX*, México D.F.: Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de investigaciones Históricas- UNAM.

Jáuregui, L. e Marichal, C.

(2009) "Paradojas fiscales y financieras de la temprana república mexicana, 1825-1855", em Llopis, E. e Marichal, C. (ed.), *Latinoamérica y España, 1800-1850: Un crecimiento económico nada excepcional*, Editores Instituto Mora, Marcial Pons.

Jorgensen, E. e Sachs, J.

(1989) "Default and Renegotiation of Latin American Foreign Bonds in the Interwar Period" em Eichengreen, B. e Lindert, P. H. (eds.), *The International Debt Crisis in Historical Perspective*, Cambridge, Mass.: MIT Press, capítulo 3.

Jorgensen, S. L. e Paldam, M.

(1987) "The Real Exchange Rates of Eight Latin American Countries 1946-1985: An interpretation", *Geld und Wahrung*, 3 (4).

Kalmanovitz, S.

(ed.) (1994) *Economía y Nación: una breve historia de Colombia*, segunda edição, Bogotá: Universidad Nacional e Tercer Mundo Editores.

(2010), *Nueva Historia Económica de Colombia*, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Kalmanovitz, S e López Rivera, E.

(2009) *Las Cuentas Nacionales de Colombia en el Siglo XIX*, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Kaminsky, G. L, Reinhart, C. M. e Végh, C. A.

(2004) "When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies", *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 19, pp. 11-53.

Katz, J.

(1978) "Creación de tecnología en el sector manufacturero argentino", *Trimestre Económico*, No. 177, pp. 167-190.

(1984), "Domestic technological innovations and comparative advantage: Further reflections on a comparative case-study program", *Journal of Development Economics*, Vol. 16, Nos. 1-2, pp. 13-37.

Katz, J. e Kosacoff, B.

(2003) "El aprendizaje tecnológico, el desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones" em Cárdenas, E., Ocampo J. A. e Thorp R. (eds.), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra, Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico*, México, capítulo 2.

Kindleberger, C. P. e Aliber, R.

(2002) *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, Wiley Investment Classics, Nova Jersey.

Kalmanovitz, S. e López, E.

(2009) "Las cuentas nacionales de Colombia en el siglo XIX", Universidad de Bogotá Tadeo Lozano.

Klarén, P.

(1977) "The Peruvian Sugar Industry, 1870-1930" em Duncan, K. e Rutledge, I. (1977), *Land and Labour in Latin America. Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the nineteenth and twentieth centuries*, Cambridge University Press.

Klein, H. S. e Vinson III, B.

(2007) *African Slavery in Latin America and the Caribbean*, segunda edição, Nova Iorque: Oxford University Press.

Kuczynski, P. P. e Williamson, J.

(eds.) (2003) *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).

Kuczynski, P. P. e Williamson, J.

(2008) *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago.

Kuntz-Ficker, S.

(2010) *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización 1870-1929*, México D.F. El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. e Shleifer, A.

(2002) "Government Ownership of Banks", *The Journal of Finance*, Vol. 57, No. 1, fevereiro

Laeven, L. e Valencia, F.

(2008) "Systemic Banking Crises: A New Database", IMF Working Paper 224, setembro.

Lall, S.

(2001) *Competitiveness, Technology and Skills*, Cheltenham, Edward Elgar.

Landes, D.

(1999) *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*, Nova Iorque, W. W. Norton & Company.

Leff, N.H.

(1982) *Underdevelopment and Development in Brazil*, Vol. I. *Economic Structure and Change, 1822-1947*, Londres.

(1997), "Economic Development in Brazil, 1822-1913" em Haber, S. (ed) *How Latin America Fell Behind*, Stanford CA: Stanford University Press, pp. 34-64.

Levy, S.

(2008) *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington D.C., Brookings Institution.

Lewis, C.

(1991) "La industria antes de 1930" em Bethell, L. (ed.) *Historia de América Latina 7. Economía y sociedad, c. 1870-1930*, Cambridge University Press, Editorial Crítica, pp. 231-280.

Lewis, W.A.

(1952) "World Production, Prices and Trade, 1870-1960", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, XX.

(1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, No. 2.

(1969), "Aspects of Tropical Trade, 1883-1965", *Conferencia Wicksell*, Estocolmo, Almqvist & Wicksell.

(1983), *Crecimiento y fluctuaciones 1870-1913*, México, Fondo de Cultura Económica.

Lindert, P.

(2004) *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.

(2010), "The Unequal Lag in Latin American Schooling since 1900: Follow the Money", *Revista de Historia Económica Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Vol. 28, No. 2, pp. 375-405.

Llopis, E. e Marichal, C.

(2009) *Latinoamérica y España, 1800-1850: Un crecimiento económico nada excepcional*, Editores Instituto Mora, Marcial Pons.

Londoño, J. L. e Székely, M.

(2000) "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995", *Journal of Applied Economics*, Vol. III, No. 1.

López-Calva, L. F. e Lustig, N.

(eds.) (2010) *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress*, Nova Iorque e Washington: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Brookings Institution.

Lora, E.

(2001) "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It", *Research Department Working paper WP-466*, Washington, Banco Interamericano de Desenvolvimento.

(no prelo), "The effects of trade liberalization on growth and employment" em Ocampo J. A. e Ros, J. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 15.

Love, J. L.

(1994) "Economic Ideas and Ideologies in Latin America Since 1930" em L. Bethel (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, 6 (1), Cambridge: Cambridge University Press.

Maddison, A.

(1995) *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, Paris, Centro de Desenvolvimento da OCDE.

(2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris, Centro de Desenvolvimento da OCDE.

(2007), *Contours of the World Economy, 1-2030 AD. Essays in Macro-Economic History*, Oxford University Press.

Manzel, K. e Baten, J.

(2009) "Gender equality and inequality in numeracy: the case of Latin America and the Caribbean, 1880-1949", *Revista de Historia Económica (Second Series)* Vol. 27, Cambridge University Press, pp. 37-73.

Marichal, C.

(1989) *A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820-1930*, Princeton: Princeton University Press.

Matus, M.

(2009) "Precios y Salarios Reales en Chile durante el Ciclo Salitrero, 1880-1930", Tese de Doutorado, Programa Interuniversitario de Historia Económica, Universidad de Barcelona.

Mesa-Lago, C.

(1978) *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

(1981), *The Economy of Socialist Cuba: A Two-Decade Appraisal*, Albuquerque: University of New Mexico Press.

Mitchell, B.R.

(2003) *International historical statistics: the Americas, 1750-1993*, Londres, Macmillan Reference, Nova Iorque: Stockton Press.

Mitre, A.

(1993) *Bajo un cielo de estaño*. La Paz: Biblioteca Minera Boliviana.

Mokyr, J.

(2002) *The Gifts of Athena. Historical Origins of the Knowledge Society*, Princeton University Press.

Moreno-Brid, J.C. e Ros, J.

(2009) *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*, Oxford University Press.

Moreno Fraginals, M.

(1991) "Economías y sociedades de plantación en el Caribe español, 1860-1930" em Bethell, L. (ed.) *Historia de América Latina 7. Economía y sociedad, c. 1870-1930*, Cambridge University Press, Editorial Crítica.

Moreno Fraginals, M.

(1978) *El Ingenio: Complejo económico social cubano del azúcar*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 3 vols

Morley, S.

(1995) *Poverty and Inequality in Latin America: the Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

(2000), *La distribución de ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.

Morley, S., Machado, R. e Pettinato, S.

(1999) "Indexes of structural reform in Latin America", *Serie Reformas Económicas*, No. 12, Santiago, CEPAL.

Morrisson, C. e Murtin, F.

(2008) "The Century of Education", *Journal of Human Capital*.

Murillo, M. V., Ronconi, L. e Schrank, A.

(no prelo) "Latin American Labor Reforms: Evaluating Risk and Security" em Ocampo, J. A. e Ros, J. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nova Iorque: Oxford University Press, capítulo 31.

Mörner, M.

(1977) "Landlords' and 'Peasants', and the outer world" em Duncan, K. e Rutledge, I., *Land and Labour in Latin America. Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the nineteenth and twentieth centuries*, Cambridge University Press.

Nações Unidas

(1955) "Foreign Capital in Latin America", Nova Iorque, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais.

North, D., Summerhill, W. e Weingast, B.

(2000) "Order, Disorder and Economic Change: Latin America versus North America" em Mesquita, F. e Root, F. R. (eds.), *Governing for Prosperity*, New Haven, Yale University Press.

North, D., Wallis, J. J. e Weingast, B. R.

(2009) *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Understanding Recorded Human History*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ocampo, J. A.

(1984) *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá: Siglo XXI e FEDESARROLLO .

(1990), "Comerciantes, artesanos y política económica en Colombia, 1830-1880", *Boletín Cultural y Bibliográfico*, Banco de la República, No. 22.

(2004a), *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, Grupo Editorial Norma e CEPAL.

(2004b), "Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms", *Journal of Economic Perspectives*.

(2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, No. 93.

(2008a), "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", *Nueva Sociedad*, No. 215.

– (2008b), "A Broad View of Macroeconomic Stability", em Serra, N. e Stiglitz, J.E. (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered*, Nova Iorque: Oxford University Press, capítulo.

Ocampo, J. A. e Martin, J. (eds.)

(2004) *Globalización y desarrollo: una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Colección Foro sobre Desarrollo de América Latina, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.

Ocampo, J. A. e Parra, M. A.

(2003) "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX", *Revista de la CEPAL*, No. 79.

Ocampo, J. A. e Parra, M. A.

(2007) "The Dual Divergence: Growth Successes and Collapses in the Developing World Since 1980" em Ffrench-Davis, R. e Machinea, J. L. (eds.), *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Houndmills, Hampshire, Palgrave Macmillan and ECLAC.

Ocampo, J. A. e Parra, M. A.

(2010) "The Terms of Trade for Commodities since the Mid-Nineteenth Century", *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Vol. 28, Issue 1.

Ocampo, J. A., Rada, C. e Taylor, L.

(2009) *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Nova Iorque: Columbia University Press, capítulo 1.

Ocampo, J. A. e Tovar, C.

(2003) "Colombia en la era clásica del 'desarrollo hacia adentro', 1930-1974" em Cárdenas, E., Ocampo, J. E. e Thorp, R. (eds.), "Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra", *Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico*, México, capítulo 9.

Ocampo, J. A. e Vos, R.

(2008) *Uneven Economic Development*, Hyderabad, Londres e Penang, Orient Longman, Zed Books e Third World Network.

O'Connell, A.

(1988) "La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta" em Thorp, R. (ed.), *América Latina en los años treinta: El papel de la periferia en la crisis mundial*, México: Fondo de Cultura Económica, capítulo VIII.

Orihuela, J.C.

(2010) "Globalizations, Green Governance and Environmental Change. Towards a Modern Environmental History of Latin America", documento de trabalho, Initiative for Policy Dialogue, Columbia University.

O'Rourke, K. H. e Williamson, J. G.

(1999) "The Heckscher-Ohlin model between 1400 and 2000: when it explained factor price convergence, when it did not, and why", *NBER Working Paper Series*, WP 7411.

O'Rourke, K. H. e Williamson, J. G.

(2006) "Around the European periphery 1870-1913: Globalization, schooling and growth", *European Review of Economic History* (1997), 1:2, Cambridge University Press, pp. 153-190.

Palacios, M.

(1983) *El Café en Colombia 1850-1970. Una historia económica, social y política*, México, El Colegio de México.

Palma, G.

(2003) "La economía chilena desde la Guerra del Pacífico a la Gran Depresión. Cómo evitar el síndrome holandés por medio de gravar, transferir y gastar" em Cárdenas, E., Ocampo, J. A. e Thorp R., "La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX", *Serie de Lecturas 93 de El Trimestre Económico*, capítulo 7.

(2005), "Cuatro fuentes de 'desindustrialización' y un nuevo concepto del 'síndrome holandés'" em Ocampo, J. E. (ed.), *Más allá de las reformas: Dinámica estructural y vulnerabilidad macro-económica*, Bogotá, Alfaomega/CEPAL, capítulo 3.

(2009), "Flying-geese and waddling-ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to 'demand-adapt' and 'supply-upgrade' their export productive capacity" em Stiglitz, J. E., Cimoli, M. e Dosi, G. (eds.), *Industrial Policy in Developing Countries*, Nova Iorque: Oxford University Press.

(no prelo), "Why Has Productivity Growth Stagnated in Latin America since the Neo-Liberal Reforms?" em Ocampo J. A. e Ros J. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 23.

Peláez, C. M.

(1973) "Análise econômica do programa brasileiro de sustentação do café 1906-1945: teoria, política e medição" em *Ensaio sobre café e desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro do Café.

Polanyi, K.

(1957) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.

Pommeranz, K.

(2000) *The Great Divergence. China, Europe and the Making of the Modern World Economy*, Princeton University Press.

Prados de la Escosura, L.

(2007) "Inequality and Poverty in Latin America: A Long-Run Exploration" em Hatton, T. J., O'Rourke, K. H. e Taylor, A. M. (eds.), *The New Comparative Economic History: Essays in Honor of Jeffrey G. Williamson*, Cambridge, Mass.: MIT Press, capítulo 12.

(2009), "Lost Decades? Economic Performance in Post- Independence Latin America," *Journal of Latin American Studies* 41(2), pp. 279-307.

PREALC

(1981) *Dinámica del subempleo en América Latina*, Santiago, Nações Unidas e Organização Internacional do Trabalho.

Prebisch, R.

(1973) "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", *Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL*, Santiago.

Proyecto GRECO

(1999) *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: aspectos globales*, Banco de la República de Colombia.

Rapoport, M.

(2000) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires: Ediciones Macchi.

Reimers, F.

(2006) "Education and Social Progress" em Bulmer-Thomas, V., Coatsworth, J. e Cortés Conde, R. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol. II, Nova Iorque: Cambridge University Press.

Reinhart, C. e Rogoff, K.

(2009) "The aftermath of financial crises", *NBER working paper No. w14656*.

Robinson, J.

(2006) "Accumulation of capital", *Journal of analytical and institutional economics*, No. 2, pp. 245-252.

Rodríguez, J. L.

(1990) *Estrategia del desarrollo económico en Cuba*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Rodríguez Weber, J. E.

(2009) "Los tiempos de la desigualdad. La distribución del ingreso en Chile, entre la larga duración, la globalización y la expansión de la frontera, 1860-1930" Tese de Mestrado em História Econômica, Programa de História Econômica y Social, Universidad de la República, Montevideo.

Rodríguez, O.

(1980) *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI.

(2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México D. F.: Siglo XXI Editores e CEPAL.

Rodrik, D.

(2005) "Growth Strategies" em Aghion, Ph. e Durlauf S.N. (eds.) *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, Part 1, capítulo 14.

Romero, E.

(2000) *Historia Económica del Perú*, Sudamericana.

Ros, J.

(2009) "Reducción de la Pobreza en América Latina: Incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos", *Revista de la CEPAL*, No. 98. Santiago.

Rosenthal, G.

(2004) "ECLAC: A Commitment to a Latin American Way Towards Development" em Berthelot, Y. (ed.), *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Série

de Projetos de História Intelectual das Nações Unidas, Bloomington: Indiana University Press.

Rowe, J. W. F.

(1932) *Studies in the Artificial Control of Raw Material Supplies, N° 3, Brazilian Coffee*, London and Cambridge Economic Survey.

(1965), *Primary Commodities in International Trade*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rowthorn, R.E. e Wells, J.

(1987) *De-Industrialization and Foreign Trade*, Cambridge-Nova Iorque-Melbourne.

Salvucci, R.

(2006) "Export-led Industrialization" em Bulmer-Thomas, V., Coatsworth, J. e Cortés Conde, R. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol. II, Nova Iorque: Cambridge University Press, pp. 249-292.

Sánchez Albornóz, N.

(1991) "La Población, 1850-1930" em Bethell, L. (ed) *Historia de América Latina 7. América Latina: economía y sociedad, c. 1870-1930*, pp. 106-132.

Sánchez Alonso, B.

(2006) "Labor and Immigration" em Bulmer-Thomas, V., Coatsworth J. e Cortés Conde R. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol. II, Nova Iorque: Cambridge University Press.

Sánchez Santiró, E.

(2009a) *Las alcabalas mexicanas (1821-1857): Los dilemas de la construcción de la Hacienda nacional*. México D.F.: Instituto Mora.

Sánchez Santiró, E.

(2009b) "El desempeño de la economía mexicana tras la independencia, 1821-1870: nuevas evidencias e interpretaciones", em Llopis, E. y Marichal, C. (ed.), *Latinoamérica y España, 1800-1850: Un crecimiento económico nada excepcional*, Editores Instituto Mora, Marcial Pons.

Sánchez Santiró, E.

(2010a) "Una modernización conservadora: el reformismo borbónico y su impacto sobre la economía, la fiscalidad y las instituciones" em García Ayluardo, .C. e Pani, E. (ed.), *Historia crítica de las modernizaciones en México*, Vol. I, México, CIDE/Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sánchez Santiró, E.

(2010b) "El desempeño de la economía mexicana, 1810-1860: de la Colonia al Estado-nación", em Sandra Kuntz Ficker (ed.), *Historia económica general de México: de la Colonia a nuestros días*, México: El Colegio de México y Secretaría de Economía, capítulo 9.

Santamaría, A.

(2001) *Sin azúcar no hay país: La industria azucarera y la economía cubana (1919-1939)*, Sevilla, Universidad de Sevilla.

2009), "Las cuentas nacionales de Cuba, 1690-2009", Instituto de Historia, CSIC.

Santiso, Javier e Pablo Zoido

(no prelo) "Fiscal Legitimacy, Inequalities and Democratic Consolidation in Latin America", em José Antonio Ocampo e Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nova Iorque: Oxford University Press.

Sanz Fernández, J.

(ed.) (1998) *Historia de los ferrocarriles de Iberoamérica (1837-1995)*, Edição Ministerio de Fomento, España.

Schvarzer, J.

(1996) *La Industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Planeta, Buenos Aires.

Scobie, J.

(1991) "El crecimiento de las ciudades latinoamericanas, 1870-1930" em Bethell, L. (ed.) *Historia de América Latina 7. Economía y sociedad, c. 1870-1930*, Cambridge University Press, Editorial Crítica.

Sen, A.

(1993) "Capacidad y bienestar" em Nussebaum, M.C. & Sen, A. (ed.) *La calidad de vida*. The United Nations University. Fondo de Cultura Económica, México.

Sheahan, J.

(1987) *Patterns of Development in Latin America: Poverty, Repression, and Economic Strategy*, Princeton: Princeton University Press.

Stallings, B.

(1987) *Banker to the Third World: U.S. Portfolio Investment in Latin America, 1900-1986*, Berkeley e Los Angeles: University of California Press.

Stallings, B. e Peres, W.

(2000) *Crecimiento, empleo y equidad: El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, México Fondo de Cultura Económica y CEPAL.

Stallings, B. e Weller, J.

(2001) "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social", *Revista de la CEPAL*, No. 75.

Summerhill, W. R.

(2006) "Sovereign Commitment and Financial Underdevelopment in Imperial Brazil", Working draft prepared for the conference "States and Capital Markets in Comparative Historical Perspective", UCLA Center for Economic History.

Sunkel, O.

(1971) "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Año IV, No. 16.

(ed.) (1991), "El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina", *Lecturas del Trimestre Económico*, No. 71, México D. F.

Stallings, B. e Paz, P.

(1970) *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, nona edição, México: Siglo XXI.

Suzigan, W.

(1986) *Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento*, Editora Brasiliense.

Székely, M.

(2001) "Los años 90 en América Latina: otra década de desigualdad persistente, pero con un poco menos de pobreza", Departamento de Pesquisa, *Documento de Trabajo No. 454*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Székely, M. e Montes, A.

(2006) "Poverty and Inequality" em Bulmer-Thomas, V., Coatsworth, J. H. e Cortés Conde, R. (eds.), *Cambridge Economic History of Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, Vol. II, capítulo 14.

Taussig, M.

(1977) "The evolution of rural wage labour in the Cuca Valley of Colombia, 1700-1970" em Duncan, K. e Rutledge, I., *Land and Labour in Latin America. Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the nineteenth and twentieth centuries*, Cambridge University Press.

Teitel, S.

(1993) *Industrial and Technological Development*, Baltimore: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Johns Hopkins Press.

Teitel, S. e Thoumi, F. E.

(1987) "De la sustitución de importaciones a las exportaciones: la experiencia de las exportaciones manufactureras de la Argentina y el Brasil", *Desarrollo Económico*, Vol. 27, No. 105, pp. 29-60.

Teitel, S. e Federico, G.

(2010) "What do we know about the International Export Growth of the American Continent between 1820 and 1940", Documento apresentado na conferência *Historical Patterns of Development and Underdevelopment*, Montevidéo.

Tello, C.

(2008) *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Thorp, R.

(ed.) (1988) *América Latina en los años treinta: El papel de la periferia en la crisis mundial*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

(1998a), *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, União Europeia.

(1998b), "The Latin American Economies, 1939-1950" em Bethell, L. (ed.), *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thorp, R. e Bertram, G.

(1978) *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, Londres, MacMillan.

Tokman, V. E.

(2007) "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina". Serie Políticas Sociales No. 130, Santiago, CEPAL., março.

(no prelo), "Employment: The Dominance of the Informal Economy" em Ocampo, J. A. e Ros, J. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 30.

Thorp, R.

(ed.) (1988) *América Latina en los años treinta: El papel de la periferia en la crisis mundial*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

(1998a), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Baltimore: John Hopkins University Press, Banco Interamericano de Desenvolvimento.

(1998b), "The Latin American Economies, 1939-1950" em Bethell, L. (ed.), *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Cambridge: Cambridge University Press.

Triffin, R.

(1968) *Our International Monetary System: Yesterday, Today and Tomorrow*, Nova Iorque: Random House.

Uthoff, A.

(no prelo), "Social Security Reforms in Latin America" em Ocampo, J. A. e Ros, J. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 34.

Valdés, J. G.

(1995) *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge: Cambridge University Press.

Van Zanden, J. L.

(2009) *The Long Road to the Industrial Revolution. The European Economy in a Global Perspective, 1000-1800*, Brill.

Vázquez Presedo, V.

(1988) *Estadísticas Históricas*, Academia Nacional de Economía, Buenos Aires.

Webb, R.

(2003) "La influencia de las instituciones financieras internacionales en la industrialización mediante la política de sustitución de importaciones" em Cárdenas, E., Ocampo, J. A. e Thorp, R., *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX*, capítulo 3.

Wickizer, V.D.

(1942) *The World Coffee Economy, with Special References to Control Schemes*, Palo Alto: Stanford University Press.

Williamson, J.

(1990) "What Washington means by policy reform" em Williamson, J. G. (ed.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute of International Economics.

Williamson, J. G.

(1998) "Growth, Distribution and Demography: Some Lessons from History", *Explorations in Economic History* 35, pp. 241-271.

(2002), "Land, Labor, and Globalization in the Third World, 1870-1940", *Journal of Economic History*, 62, 1.

(no prelo), *Trade and Poverty since 1750*.

APÊNDICE ESTADÍSTICO

As séries de PIB e PIB per Capita por países

Para a construção destas séries procedeu-se da seguinte forma.

- Em primeiro lugar foram tomados os dados extraídos da página web de Angus Maddison (<http://www.ggd.net/maddison/>, última consulta em 30 de julho de 2010) sobre população, PIB e PIB per capita do ano de 1990, esses dois últimos expressados em dólares de paridade de poder de compra (dólares internacionais Geary-Khamis) desse mesmo ano 1990. Dessa forma, obtemos um ponto de comparação internacional das variáveis nesse ano.
- 1950-2008. A partir desse ponto de referência de 1990, os valores para o período 1950-2008 foram estimados a partir das variações do produto e do produto per capita proporcionadas pela CEPAL (2009) *América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*, CEPAL, Santiago de Chile (<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/37041/LCG2415e.pdf>).
- Antes de 1950. Para os anos anteriores a 1950 as séries foram construídas utilizando as taxas de crescimento proporcionadas no já citado trabalho de Maddison. No entanto, em alguns casos usamos séries alternativas, quando julgamos que eram melhores que as de Maddison. Os casos corrigidos são os seguintes:

Para o presente trabalho foram estimadas séries do PIB e do PIB per capita para os países da América Latina tentando completar, de acordo com a informação disponível, a maior quantidade de anos do período 1820-2008.

Argentina

1900-1949. Maddison

1875-1899. PIB: Cortés Conde, R. e Harriague, M. (1996): "Estimaciones del producto interno da Argentina," Documento de Trabajo. Departamento de Economía, Universidad de San Andrés. População: Vázquez Presedo (1988): *Estadísticas Históricas*, Academia Nacional de Economía, Buenos Aires.

Brasil

1912-1949. Maddison.

1850-1911. Goldsmith R. (1986): *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo. Harper & Row do Brasil

Chile

1820-1949. Pontificia Universidad Católica de Chile <http://www.economia.puc.cl/cliolab/produccion>.

Colômbia

1905-1949. Ocampo

Anos específicos entre 1820-1904 existe informação disponível do Proyecto GRECO (1999): "El crecimiento económico colombiano em el siglo XX: aspectos globales," Banco da República de Colômbia e Kalmanovitz e López (2009), "Las cuentas nacionales de Colombia em el siglo XIX," Universidad de Bogotá Tadeo Lozano.

Cuba

1929-1949. Maddison.

1830-1928. Santamaría, A (2009): Las cuentas nacionales de Cuba, 1690-2009, Instituto de Historia, CSIC

Venezuela

1900-1949. Maddison.

1830-1899. Baptista (1977), Bases Cuantitativas da Economía Venezolana, 1830-1995.

Estimação do PIB e PIB per capita total da América Latina para antes de 1950

Dado que não é possível contar com informação para todos os países da América Latina antes de 1950, foi necessário realizar alguns supostos para estimar o PIB total e o PIB per capita dos anos utilizados como referências: 1820, 1870, 1913, 1929 e 1940.

Em primeiro lugar, utilizou-se a informação da população total de países de Maddison.

Com essa informação, calculou-se a população total dos Grupos 1, 2 e 3 de acordo ao Quadro 1.2. em cada um desses anos base.

O PIB per capita de cada um desses 3 grupos de países, obtido a partir dos países para os quais existe informação, foi aplicado à população total de cada grupo, e obteve-se um PIB total do grupo.

Finalmente, a soma do PIB de todos os grupos foi dividida entre a população total para obter o PIB per capita da América Latina.

TABELAS

TABELA AE.1. PIB DA AMÉRICA LATINA (MILHÕES DE

País	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	Cuba	Equador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguai	Peru	República Dominicana	Uruguai	Venezuela
1870	2.673		6.935	2.554	1.740							5.906						738	670
1871			7.063	2.561	1.778													761	688
1872			7.417	2.754	1.817													945	705
1873			7.321	2.937	1.857													965	723
1874			7.578	2.816	1.898													884	742
1875	3.583		7.852	3.049	1.940													765	767
1876	3.660		7.691	3.017	1.983													854	794
1877	4.035		7.627	2.921	2.026													888	821
1878	3.839		8.141	3.098	2.071													969	849
1879	4.005		8.367	3.569	2.116													865	878
1880	3.925		8.141	4.011	2.163													953	933
1881	3.988		8.351	4.152	2.210		1.484											919	992
1882	5.023		8.705	4.498	2.259													1.030	1.055
1883	5.629		8.624	4.525	2.309													1.235	1.121
1884	6.030		9.396	4.565	2.360													1.245	1.191
1885	7.068		8.882	4.429	2.411													1.430	1.222
1886	7.098		9.075	4.617	2.464													1.511	1.254
1887	7.580		8.930	4.940	2.494													1.365	1.287
1888	8.796		8.753	4.744	2.524													1.703	1.320
1889	9.650		8.994	4.867	2.554													1.573	1.355
1890	8.852		10.056	5.220	2.585							11.272						1.454	1.368
1891	8.379		10.909	5.646	2.616													1.596	1.382
1892	10.004		9.702	5.533	2.647													1.646	1.395
1893	10.601		8.463	5.808	2.679													1.799	1.409
1894	12.217		8.656	5.713	2.711													2.019	1.423
1895	13.548		10.523	6.113	2.744		2.198					13.626						2.007	1.431
1896	14.983		9.750	6.148	2.777											1.904		2.127	1.439
1897	12.158		9.847	6.012	2.810											2.081		2.065	1.447
1898	13.183		10.330	6.740	2.844											2.216		1.918	1.455
1899	15.507		10.378	6.783	2.878											2.339		1.984	1.464
1900	13.682		10.249	6.609	2.912		1.650					17.664				2.463		2.003	1.480
1901	14.851		11.456	6.774	2.947		2.435					19.167				2.643		2.050	1.455
1902	14.543		12.260	7.070	2.983		2.277					17.812				2.788		2.399	1.583
1903	16.634		12.341	6.673	3.019		3.053					19.807				2.977		2.480	1.711
1904	18.417		12.373	7.219	3.055		3.574					20.152				3.077		2.545	1.671
1905	20.846		12.646	7.212	3.091		4.156					22.247				3.303		2.288	1.651
1906	21.892		13.226	7.776	3.179		3.715					22.000				3.567		2.522	1.540
1907	22.353		15.060	8.187	3.389		3.362					23.281				3.790		2.792	1.540
1908	24.536		13.564	9.056	3.578		3.812					23.256				3.862		3.060	1.646
1909	25.766		14.996	9.102	3.767		4.262					23.946				3.927		3.099	1.705
1910	27.641		16.090	10.131	3.981		4.024					24.144				3.995		3.345	1.761
1911	28.133		16.154	9.857	4.178		4.015					24.316				4.081		3.245	1.882
1912	30.439		17.860	10.248	4.383		4.394					24.464				4.224		3.960	1.947
1913	30.747		18.149	10.436	4.574		5.215					24.636				4.365		3.845	2.249
1914	27.549		17.753	8.819	4.748		4.853					24.801				4.339		3.203	1.965
1915	27.703		18.549	8.535	4.968		5.594					24.968				4.713		3.038	2.026
1916	26.903		19.090	10.463	5.223		6.636					25.135				5.201		3.141	1.911
1917	24.720		20.410	10.688	5.438		4.924					25.304				5.393		3.465	2.231
1918	29.271		19.995	10.824	5.740		4.474					25.474				5.425		3.672	2.217
1919	30.347		22.634	9.286	6.217		4.906					25.645				5.606		4.149	2.071
1920	32.561		24.866	10.490	6.642	735	5.956		1.279	2.032	959	25.817	822		5.662		3.618	2.487	
1921	33.391		25.385	9.092	7.024	720	5.665		1.283	2.231	970	25.990	853		5.896		3.806	2.588	
1922	36.035		27.134	9.425	7.500	784	5.718		1.359	2.106	1.055	26.606	781		6.404		4.353	2.660	
1923	40.032		28.692	11.352	7.978	724	7.438		1.417	2.316	1.048	27.518	836		6.845		4.583	3.070	
1924	43.137		28.673	12.208	8.431	829	7.059		1.515	2.504	979	27.075	886		7.490		5.022	3.555	
1925	42.953		28.788	12.739	8.886	826	6.274		1.411	2.456	1.182	28.750	978		7.688		4.826	4.594	
1926	45.013		29.404	11.678	9.735	913	5.718		1.668	2.480	1.193	30.475	850		8.469		5.268	5.557	
1927	48.211		31.539	11.466	10.612	829	6.150		1.466	2.643	1.310	29.144	854		8.618		6.026	6.233	
1928	51.224		35.172	14.046	11.391	872	6.618		1.719	2.702	1.473	29.317	1.082		9.174		6.345	6.980	
1929	53.560		35.250	14.780	11.801	835	6.274		1.722	3.016	1.459	28.183	1.209		10.133		6.398	7.916	
1930	51.347		33.151	12.414	11.699	876	5.910		1.765	3.145	1.554	26.410	977		8.972		7.271	8.057	
1931	47.780		32.410	9.780	11.513	865	4.965		1.582	2.933	1.587	27.296	914		8.246		6.014	6.512	
1932	46.212		33.539	8.264	12.276	796	3.984		1.419	2.567	1.422	23.207	823		7.930		5.583	6.238	
1933	48.364		36.153	10.183	12.966	948	4.310		1.611	2.593	1.334	25.843	1.035		8.822		4.883	6.825	
1934	52.208		39.178	12.293	13.782	836	5.062		1.664	2.933	1.292	27.592	940		10.016		5.814	7.284	
1935	54.514		40.250	13.001	14.119	905	5.922		1.832	3.390	1.235	29.637	955		10.955		6.156	7.812	
1936	54.883		44.114	13.640	14.866	966	6.903		1.791	4.657	1.257	32.002	760		11.481		6.448	8.581	
1937	58.880		45.557	15.508	15.097	1.126	7.932		1.961	4.567	1.201	33.062	824		11.637		6.564	9.845	
1938	59.126		47.461	15.687	16.080	1.193	6.151		1.822	4.693	1.271	33.603	852		11.820		7.082	10.643	

DÓLARES INTERNACIONAIS GEARY-KHAMIS DE 1990)

Pais	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Equador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguay	Peru	República Dominicana	Uruguay	Venezuela
1939	61.370	47.932	16.016	17.066	1.228	6.492	2.747	1.955	5.282	1.307	35.402	1.059		1.837	11.884		7.083	11.289	
1940	62.385	48.408	16.658	17.436	1.178	5.643	2.928	2.124	6.034	1.396	35.895	1.157		1.739	12.114		7.099	10.850	
1941	65.582	51.799	16.469	17.728	1.319	7.581	2.943	2.078	6.357	1.393	38.826	1.266		1.767	12.126		7.221	10.672	
1942	66.351	49.880	17.234	17.764	1.182	6.358	3.067	2.258	6.440	1.273	41.585	1.219		1.871	11.848		6.621	9.332	
1943	65.828	56.826	17.276	17.837	1.180	7.048	3.455	2.448	4.293	1.275	43.137	1.337		1.910	12.035		6.679	10.187	
1944	73.300	58.941	18.060	19.043	1.069	8.090	3.501	2.322	4.162	1.305	46.660	1.324		1.951	13.068		7.513	12.566	
1945	70.932	4.962	60.519	19.621	1.936	1.218	8.961	3.515	2.226	4.226	1.607	48.114	1.330	1.546	1.883	13.552		7.729	15.273
1946	77.266	5.051	66.903	21.301	21.852	1.346	9.762	3.934	2.261	5.006	1.729	51.292	1.445	1.571	2.067	14.074		8.490	18.327
1947	85.844	5.139	69.268	19.002	22.701	1.602	11.178	4.370	2.844	5.076	1.841	53.041	1.449	1.637	1.797	14.470		9.082	21.921
1948	90.610	5.250	74.576	22.163	23.346	1.693	9.930	4.968	3.624	5.248	1.880	55.233	1.575	1.540	1.817	14.948		9.930	24.403
1949	89.380	5.360	79.364	21.685	25.384	1.762	10.791	5.058	3.291	5.741	1.906	58.264	1.546	1.575	2.123	16.076		9.725	25.896
1950	90.487	5.470	84.172	22.753	25.664	1.834	12.111	5.497	3.387	6.191	1.967	64.028	1.802	1.583	2.088	17.340	2.523	10.090	26.494
1951	94.004	5.856	89.402	23.377	26.464	1.883	13.114	5.609	3.588	6.278	2.055	68.980	1.925	1.569	2.105	18.760	2.823	10.911	29.586
1952	89.273	6.033	96.347	25.092	28.133	2.111	13.563	6.258	3.817	6.408	2.100	71.723	2.251	1.653	2.101	19.930	3.050	10.861	31.740
1953	94.004	5.462	99.418	26.401	29.844	2.432	11.916	6.475	3.918	6.645	2.227	71.920	2.305	1.754	2.210	20.994	3.011	11.526	33.703
1954	97.885	5.576	110.471	26.512	31.908	2.453	12.521	7.089	4.041	6.767	2.086	79.109	2.520	1.816	2.274	22.348	3.185	12.184	36.949
1955	104.779	5.871	116.664	26.477	33.155	2.736	13.090	7.416	4.215	6.934	2.210	85.832	2.689	1.921	2.444	23.413	3.384	12.348	40.229
1956	107.190	5.522	120.254	26.625	34.500	2.658	14.290	7.663	4.469	7.565	2.311	91.700	2.687	2.022	2.503	24.419	3.719	12.563	44.478
1957	113.290	5.340	130.058	29.420	35.269	2.884	16.349	7.951	4.720	7.992	2.406	98.646	2.914	2.233	2.648	26.068	3.955	12.690	49.643
1958	120.204	5.467	139.968	30.545	36.136	3.242	16.349	8.169	4.769	8.366	2.541	103.893	2.924	2.251	2.812	25.919	4.167	12.233	50.303
1959	112.441	5.449	147.359	30.382	38.747	3.361	16.493	8.559	4.983	8.778	2.601	107.000	2.968	2.395	2.810	26.871	4.192	11.891	54.260
1960	121.296	5.683	161.610	32.385	40.401	3.654	14.752	9.034	5.185	8.992	2.661	115.685	3.008	2.539	2.877	30.142	4.214	12.322	56.421
1961	129.908	5.802	178.592	33.934	42.457	3.722	14.963	9.497	5.368	9.379	2.735	121.388	3.234	2.814	2.979	32.368	4.146	12.672	59.277
1962	127.846	6.126	186.745	35.542	44.755	3.925	15.188	9.964	6.010	9.710	2.873	127.059	3.586	3.046	3.078	35.072	4.851	12.380	64.638
1963	124.813	6.542	189.264	37.790	46.226	4.195	15.412	10.174	6.269	10.637	2.966	137.210	3.976	3.302	3.207	36.370	5.168	12.444	69.066
1964	137.670	6.801	196.782	38.631	49.077	4.349	15.650	10.927	6.853	11.130	3.145	153.254	4.441	3.453	3.347	38.770	5.513	12.697	75.790
1965	150.285	7.135	202.287	38.944	50.843	4.703	15.888	11.285	7.221	11.615	3.469	163.192	4.864	3.769	3.532	40.683	4.828	12.849	80.236
1966	151.255	7.647	210.019	43.286	53.506	5.035	16.759	11.561	7.738	12.255	3.676	174.503	5.024	4.055	3.585	44.102	5.474	13.280	82.112
1967	155.258	8.300	220.140	44.692	55.718	5.318	18.717	12.355	8.158	12.758	3.844	185.445	5.374	4.402	3.901	45.771	5.659	12.735	85.420
1968	161.929	8.823	244.741	46.292	59.024	5.768	17.628	12.853	8.423	13.877	4.123	200.532	5.446	4.709	4.037	45.933	5.671	12.938	89.862
1969	175.757	9.218	269.060	48.014	62.626	6.085	17.411	13.152	8.716	14.535	4.137	213.213	5.786	5.106	4.215	47.662	6.291	13.723	93.609
1970	185.218	9.700	275.667	49.001	66.514	6.541	16.759	14.002	8.976	15.365	4.139	227.970	5.865	5.461	4.434	50.453	6.958	14.369	100.766
1971	192.186	10.192	306.936	53.390	70.478	6.985	18.064	14.879	9.322	16.222	4.304	237.480	6.058	5.986	4.687	52.562	7.714	14.387	103.860
1972	196.178	11.004	343.582	52.742	75.883	7.556	18.935	17.024	9.892	17.412	4.552	257.637	6.193	6.262	5.001	54.071	8.516	14.163	107.244
1973	203.525	11.635	391.577	49.807	80.985	8.139	20.676	21.336	10.373	18.593	4.911	279.302	6.590	6.601	5.376	56.978	9.615	14.215	112.952
1974	214.527	11.977	423.507	50.292	85.638	8.590	21.764	22.711	10.927	19.778	4.850	296.369	7.526	6.761	5.833	62.247	10.192	14.662	120.862
1975	213.254	12.853	445.391	43.799	87.628	8.720	22.852	23.979	11.246	20.164	4.954	312.999	7.514	6.869	6.253	64.364	10.721	15.523	128.195
1976	213.229	13.446	491.071	45.340	91.771	9.254	23.505	26.191	11.814	21.654	5.474	326.266	7.906	6.981	6.706	65.626	11.442	16.140	139.439
1977	226.846	14.114	515.304	49.810	95.588	10.078	24.594	27.902	12.615	23.345	6.042	337.499	8.567	7.059	7.439	65.892	12.012	16.329	148.812
1978	219.536	14.404	540.912	53.903	103.684	10.710	26.117	29.741	13.286	24.511	6.647	365.342	7.896	7.751	8.284	66.077	12.269	17.188	151.995
1979	234.941	14.423	577.476	58.367	109.261	11.239	26.770	31.318	12.731	25.666	6.957	398.788	5.805	8.099	9.225	69.914	12.825	18.249	154.024
1980	238.357	14.235	636.265	63.005	113.727	11.323	26.117	32.855	11.232	26.668	7.003	431.984	6.073	9.331	10.280	73.050	13.847	19.344	150.962
1981	225.435	14.357	609.203	66.919	116.316	11.067	28.293	34.150	10.058	26.805	7.181	469.880	6.398	10.190	11.176	76.276	14.440	19.711	150.506
1982	218.314	13.731	614.290	57.826	117.419	10.261	28.946	34.556	9.424	25.854	7.081	466.929	6.346	10.735	11.066	76.437	14.685	17.860	151.533
1983	227.291	13.118	596.282	56.205	119.268	10.555	29.777	33.581	9.569	25.194	7.015	447.336	6.639	10.253	10.734	66.791	15.365	16.814	143.021
1984	231.835	13.039	628.482	59.514	123.264	11.402	30.843	34.992	9.697	25.313	7.320	463.485	6.535	10.531	11.064	70.007	15.557	16.631	141.085
1985	215.722	12.914	677.825	60.685	127.094	11.484	31.403	36.512	9.756	25.164	7.627	475.505	6.268	11.051	11.503	71.593	15.227	16.876	141.538
1986	231.120	12.592	728.592	64.081	134.996	12.120	31.433	37.643	9.775	25.199	7.682	457.655	6.204	11.446	11.504	78.209	15.763	18.371	150.560
1987	237.107	12.919	754.280	68.307	141.717	12.697	30.678	35.391	10.021	26.092	8.145	466.148	6.161	11.239	12.002	84.830	17.358	19.828	155.953
1988	232.617	13.302	753.822	73.301	147.476	13.133	31.815	39.113	10.209	27.108	8.521	471.954	5.394	9.735	12.765	77.750	17.733	19.827	165.032
1989	216.481	13.806	778.281	81.041	152.511	13.877	32.031	39.214	10.307	28.177	8.889	491.768	5.300	9.887	13.505	68.682	18.513	20.045	150.889
1990	212.518	14.446	743.765	84.038	159.042	14.370	31.087	40.267	10.805	29.050	8.898	516.692	5.297	10.688	13.923	64.979	17.503	20.105	160.648
1991	235.000	15.207	751.426	90.736	162.814	14.696	27.763	42.358	11.191	30.114	9.187	538.508	5.287	11.695	14.267	66.800	17.626	20.816	176.279
1992	257.574	15.457	747.368	101.876	169.902	16.041	24.548	42.999	12.036	31.571	9.704	558.049	5.307	12.654	14.755	66.520	19.568	22.468	186.962
1993	272.314	16.117	784.139	108.994	179.604	17.230	20.896	43.127	12.923	32.811	10.309	568.934	5.287	13.344	15.332	69.690	20.936	23.065	187.477
1994	288.207	16.870	811.001	115.215	188.849	18.045	21.045	45.156	13.705	34.134	10.174	594.054	5.463	13.725	15.904	78.625	21.418	24.744	1

TABELA AE.2. PIB PER CAPITA (DÓLARES)

País	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	Cuba	Equador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguai	Peru	República Dominicana	Uruguai	Venezuela
1870	1.468		694	1.320	676							651						2.106	406
1871			694	1.303	679													2.104	411
1872			718	1.380	683													2.542	416
1873			697	1.450	686													2.512	421
1874			707	1.368	690													2.236	424
1875	1.635		718	1.459	693													1.876	431
1876	1.638		691	1.422	697													2.033	439
1877	1.769		672	1.356	700													2.050	446
1878	1.643		704	1.417	704													2.171	453
1879	1.671		710	1.608	707													1.882	461
1880	1.604		677	1.781	711													2.011	481
1881	1.594		683	1.816	714		1.161											1.866	503
1882	1.950		699	1.939	718													2.009	526
1883	2.116		680	1.923	721													2.315	549
1884	2.187		726	1.913	725													2.245	577
1885	2.449		675	1.829	729													2.482	585
1886	2.366		697	1.880	732													2.519	593
1887	2.410		650	1.984	728													2.190	602
1888	2.647		626	1.879	725													2.625	610
1889	2.690		634	1.902	721													2.333	618
1890	2.416		694	2.012	718							976						2.074	617
1891	2.278		737	2.148	714													2.212	615
1892	2.667		639	2.077	710													2.216	613
1893	2.766		544	2.152	707													2.354	612
1894	3.117		544	2.090	703													2.567	610
1895	3.378		645	2.208	700		1.591					1.093						2.481	605
1896	3.586		585	2.193	696											553		2.554	600
1897	2.823		577	2.118	693											597		2.408	596
1898	2.974		590	2.346	689											628		2.173	591
1899	3.395		579	2.332	686											654		2.184	586
1900	2.875		557	2.245	683		1.195					1.319				680		2.143	584
1901	3.006		609	2.274	679		1.698					1.415				721		2.157	567
1902	2.835		639	2.346	676		1.531					1.301				751		2.485	609
1903	3.122		628	2.189	672		1.971					1.432				792		2.526	650
1904	3.330		618	2.341	669		2.212					1.441				808		2.550	624
1905	3.630		621	2.312	666		2.464					1.573				857		2.255	612
1906	3.671		634	2.465	671		2.107					1.539				914		2.447	569
1907	3.610		707	2.566	702		1.835					1.611				959		2.663	564
1908	3.816		623	2.807	728		1.981					1.592				965		2.872	599
1909	3.860		675	2.789	751		2.128					1.622				969		2.856	616
1910	3.988		710	3.070	779		1.981					1.635				973		3.029	630
1911	3.909		697	2.954	802		1.898					1.648				982		2.856	667
1912	4.073		753	3.037	826		1.981					1.659				1.003		3.388	685
1913	3.962		758	3.058	845		2.327					1.672				1.024		3.197	786
1914	3.446		720	2.555	861		2.139					1.684				1.005		2.564	681
1915	3.385		737	2.445	883		2.411					1.696				1.078		2.386	697
1916	3.226		743	2.963	911		2.652					1.709				1.175		2.423	655
1917	2.911		778	2.992	930		1.877					1.722				1.203		2.625	761
1918	3.389		746	2.994	963		1.656					1.734				1.195		2.731	753
1919	3.451		827	2.538	1.022		1.740					1.747				1.220		3.028	699
1920	3.624		890	2.833	1.071	1.596	2.013		1.089	1.193	1.312	1.760	1.224			1.216		2.583	835
1921	3.622		890	2.425	1.110	1.527	1.227		1.074	1.296	1.290	1.772	1.270			1.247		2.657	864
1922	3.794		932	2.482	1.161	1.662	1.824		1.110	1.211	1.348	1.786	1.145			1.334		2.973	883
1923	4.067		966	2.952	1.211	1.501	2.306		1.138	1.318	1.290	1.819	1.226			1.404		3.062	1.011
1924	4.232		946	3.133	1.254	1.680	2.118		1.189	1.410	1.176	1.762	1.279			1.512		3.281	1.160
1925	4.090		931	3.226	1.296	1.637	1.835		1.081	1.369	1.369	1.842	1.412			1.528		3.079	1.481
1926	4.168		931	2.917	1.392	1.771	1.635		1.249	1.369	1.334	1.922	1.209			1.657		3.282	1.770
1927	4.336		979	2.824	1.487	1.608	1.719		1.082	1.443	1.449	1.810	1.215			1.660		3.668	1.965
1928	4.478		1.070	3.410	1.564	1.657	1.814		1.232	1.460	1.594	1.793	1.539			1.740		3.773	2.176
1929	4.557		1.051	3.536	1.589	1.555	1.688		1.216	1.613	1.544	1.696	1.694			1.892		3.716	2.438
1930	4.257		968	2.925	1.544	1.598	1.551		1.221	1.665	1.610	1.562	1.369			1.650		4.155	2.451
1931	3.873		928	2.269	1.489	1.548	1.278		1.080	1.519	1.611	1.586	1.263			1.492		3.381	1.960
1932	3.675		941	1.887	1.556	1.397	1.007		962	1.294	1.414	1.325	1.136			1.412		3.087	1.859
1933	3.779		994	2.389	1.611	1.632	1.069		1.077	1.273	1.300	1.449	1.409			1.545		2.657	2.015
1934	4.012		1.055	2.717	1.679	1.412	1.232		1.098	1.418	1.247	1.520	1.261			1.726		3.111	2.131
1935	4.122		1.062	2.826	1.686	1.501	1.412		1.193	1.605	1.169	1.603	1.246			1.858		3.241	2.264
1936	4.082		1.141	2.914	1.740	1.573	1.620		1.151	2.162	1.167	1.707	965			1.916		3.341	2.454
1937	4.305		1.155	3.255	1.732	1.771	1.833		1.244	2.069	1.095	1.734	1.019			1.910		3.344	2.772
1938	4.249		1.179	3.235	1.808	1.844	1.398		1.142	2.086	1.138	1.732	1.041			1.909		3.551	2.949
1939	4.328		1.166	3.243	1.873	1.835	1.453	1.128	1.210	2.304	1.149	1.794	1.245		1.696	1.889		3.566	3.064

INTERNACIONAIS GEARY-KHAMIS DE 1990)

País	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguay	Peru	República Dominicana	Uruguay	Venezuela
1940	4.342		1.154	3.312	1.868	1.733	1.244	1.176	1.298	2.571	1.195	1.788	1.328		1.569	1.895		3.536	2.879
1941	4.491		1.207	3.214	1.854	1.910	1.647	1.147	1.255	2.649	1.172	1.882	1.436		1.559	1.865		3.557	2.777
1942	4.470		1.136	3.301	1.814	1.659	1.361	1.180	1.339	2.625	1.045	1.962	1.351		1.612	1.792		3.224	2.382
1943	4.364		1.264	3.332	1.778	1.631	1.485	1.296	1.443	1.720	1.038	1.981	1.448		1.608	1.790		3.217	2.544
1944	4.778		1.280	3.332	1.853	1.434	1.680	1.279	1.345	1.633	1.036	2.085	1.401		1.605	1.910		3.578	3.067
1945	4.546	1.800	1.284	3.552	1.894	1.587	1.829	1.252	1.274	1.624	1.256	2.060	1.377	2.044	1.514	1.948		3.635	3.631
1946	4.868	1.811	1.386	3.786	2.026	1.729	1.950	1.366	1.280	1.878	1.320	2.134	1.449	2.085	1.625	1.989		3.944	4.233
1947	5.311	1.822	1.402	3.316	2.055	2.001	2.184	1.474	1.592	1.852	1.373	2.145	1.408	2.129	1.381	2.010		4.166	4.906
1948	5.480	1.840	1.474	3.798	2.063	2.059	1.898	1.631	1.995	1.864	1.371	2.170	1.500	1.959	1.365	2.042		4.255	5.262
1949	5.267	1.857	1.533	3.652	2.189	2.087	2.017	1.614	1.782	1.979	1.350	2.225	1.430	1.965	1.558	2.159		4.350	5.368
1950	5.204	2.045	1.544	3.755	2.161	1.930	2.108	1.616	1.739	1.955	1.353	2.283	1.564	1.854	1.419	2.289	1.071	4.501	5.310
1951	5.293	2.146	1.588	3.844	2.165	1.923	2.241	1.606	1.798	1.926	1.374	2.391	1.626	1.794	1.393	2.415	1.164	4.821	5.698
1952	4.925	2.167	1.660	3.982	2.237	2.091	2.273	1.747	1.866	1.911	1.364	2.414	1.846	1.844	1.356	2.502	1.220	4.747	5.872
1953	5.085	1.923	1.662	4.100	2.305	2.234	1.957	1.761	1.865	1.928	1.406	2.348	1.834	1.908	1.390	2.569	1.167	4.477	5.988
1954	5.195	1.922	1.792	4.026	2.394	2.280	2.015	1.877	1.872	1.910	1.279	2.504	1.945	1.924	1.395	2.665	1.196	5.196	6.303
1955	5.460	1.981	1.834	3.929	2.416	2.463	2.065	1.912	1.899	1.904	1.315	2.633	2.011	1.981	1.461	2.720	1.230	5.199	6.593
1956	5.512	1.824	1.838	3.859	2.441	2.315	2.209	1.922	1.956	2.021	1.335	2.725	2.047	2.029	1.458	2.763	1.308	5.221	7.005
1957	5.697	1.726	1.931	4.162	2.423	2.430	2.479	1.941	2.008	2.079	1.348	2.839	2.044	2.178	1.504	2.872	1.345	5.200	7.513
1958	5.943	1.729	2.019	4.216	2.410	2.642	2.434	1.939	1.969	2.118	1.381	2.894	1.985	2.133	1.555	2.779	1.370	4.944	7.319
1959	5.468	1.686	2.065	4.090	2.508	2.650	2.129	1.975	1.996	2.164	1.370	2.886	1.952	2.205	1.514	2.803	1.333	4.741	7.594
1960	5.803	1.721	2.199	4.253	2.539	2.783	2.113	2.026	2.015	2.158	1.359	3.021	1.916	2.272	1.463	3.058	1.304	4.849	7.601
1961	6.115	1.718	2.359	4.346	2.589	2.739	2.112	2.069	2.024	2.191	1.352	3.071	1.998	2.446	1.523	3.192	1.233	4.424	7.691
1962	5.924	1.774	2.393	4.437	2.648	2.789	2.108	2.108	2.198	2.208	1.374	3.114	2.150	2.573	1.533	3.360	1.395	4.750	8.081
1963	5.695	1.853	2.354	4.601	2.654	2.879	2.093	2.090	2.224	2.355	1.372	3.257	2.314	2.710	1.555	3.385	1.438	4.716	8.323
1964	6.186	1.884	2.376	4.590	2.735	2.885	2.070	2.179	2.356	2.399	1.409	3.524	2.508	2.750	1.578	3.505	1.484	4.758	8.812
1965	6.651	1.931	2.375	4.521	2.751	3.022	2.048	2.184	2.402	2.437	1.508	3.636	2.663	2.914	1.624	3.574	1.259	4.765	9.008
1966	6.597	2.023	2.399	4.916	2.813	3.136	2.113	2.172	2.484	2.502	1.553	3.766	2.668	3.046	1.605	3.767	1.383	4.874	8.913
1967	6.677	2.101	2.450	4.971	2.845	3.218	2.135	2.253	2.524	2.536	1.582	3.876	2.768	3.211	1.700	3.801	1.386	4.630	8.974
1968	6.866	2.228	2.654	5.045	2.929	3.394	2.142	2.274	2.511	2.686	1.653	4.061	2.720	3.334	1.713	3.709	1.348	4.663	9.141
1969	7.345	2.274	2.845	5.132	3.024	3.485	2.082	2.259	2.508	2.738	1.616	4.184	2.801	3.514	1.743	3.743	1.451	4.909	9.217
1970	7.623	2.326	2.843	5.140	3.128	3.650	1.975	2.335	2.500	2.817	1.573	4.335	2.752	3.654	1.787	3.853	1.559	5.111	9.596
1971	7.783	2.396	3.089	5.500	3.233	3.802	2.098	2.409	2.519	2.894	1.591	4.375	2.754	3.893	1.843	3.903	1.680	5.100	9.558
1972	7.811	2.524	3.376	5.339	3.400	4.020	2.159	2.677	2.599	3.022	1.636	4.598	2.728	3.963	1.919	3.904	1.804	5.016	9.536
1973	7.966	2.604	3.758	4.957	3.546	4.230	2.313	3.258	2.653	3.140	1.715	4.831	2.813	4.068	2.015	4.001	1.982	5.034	9.788
1974	8.256	2.616	3.970	4.925	3.665	4.362	2.394	3.370	2.723	3.251	1.645	4.972	3.113	4.057	2.134	4.252	2.046	5.189	10.029
1975	8.074	2.740	4.077	4.222	3.665	4.345	2.476	3.456	2.735	3.229	1.631	5.100	3.014	4.017	2.231	4.277	2.097	5.479	10.279
1976	7.948	2.798	4.390	4.307	3.750	4.467	2.512	3.668	2.804	3.381	1.747	5.168	3.074	3.978	2.333	4.244	2.183	5.704	10.797
1977	8.329	2.868	4.499	4.666	3.817	4.737	2.596	3.797	2.923	3.557	1.869	5.199	3.231	3.923	2.233	4.446	2.236	5.678	11.124
1978	7.941	2.858	4.612	4.981	4.047	4.898	2.729	3.933	3.011	3.645	1.992	5.479	2.888	4.203	2.737	4.048	2.231	5.969	10.974
1979	8.372	2.796	4.810	5.320	4.169	5.002	2.775	4.027	2.827	3.726	2.020	5.829	2.061	4.286	2.968	4.171	2.277	6.295	10.754
1980	8.367	2.695	5.178	5.660	4.244	4.902	2.724	4.109	2.454	3.772	1.971	6.164	2.095	4.824	3.218	4.248	2.403	6.630	10.213
1981	7.794	2.660	4.844	5.920	4.246	4.660	2.933	4.155	2.173	3.704	1.959	6.556	2.147	5.149	3.399	4.327	2.451	6.714	9.887
1982	7.434	2.441	4.773	5.036	4.194	4.201	2.977	4.091	2.021	3.485	1.873	6.378	2.072	5.305	3.268	4.231	2.439	6.044	9.681
1983	7.622	2.329	4.528	4.817	4.170	4.203	3.034	3.871	2.041	3.312	1.799	5.988	2.112	4.957	3.077	3.610	2.497	5.654	8.893
1984	7.658	2.267	4.668	5.019	4.220	4.415	3.113	3.928	2.055	3.247	1.821	6.084	2.026	4.981	3.079	3.697	2.476	5.557	8.543
1985	7.020	2.197	4.929	5.034	4.261	4.327	3.141	3.995	2.050	3.151	1.841	6.123	1.896	5.117	3.110	3.695	2.373	5.601	8.334
1986	7.411	2.095	5.192	5.227	4.418	4.446	3.116	4.016	2.030	3.082	1.800	5.784	1.835	5.190	3.024	3.946	2.407	6.059	8.641
1987	7.491	2.102	5.271	5.479	4.561	4.535	3.009	3.682	2.056	3.118	1.853	5.787	1.783	4.993	3.067	4.185	2.599	6.499	8.713
1988	7.243	2.118	5.169	5.780	4.653	4.569	3.086	3.972	2.066	3.166	1.882	5.757	1.529	4.237	3.173	3.752	2.603	6.458	8.900
1989	6.645	2.148	5.240	6.281	4.718	4.703	3.075	3.888	2.055	3.216	1.907	5.895	1.471	4.217	3.268	3.245	2.665	6.489	8.802
1990	6.433	2.197	4.920	6.401	4.826	4.747	2.957	3.903	2.119	3.240	1.857	6.085	1.437	4.466	3.281	3.008	2.471	6.465	8.313
1991	7.017	2.261	4.888	6.789	4.847	4.736	2.621	4.015	2.154	3.282	1.865	6.229	1.401	4.788	3.277	3.033	2.447	6.648	8.910
1992	7.589	2.247	4.784	7.484	4.964	5.045	2.302	3.987	2.269	3.362	1.917	6.340	1.372	5.075	3.305	2.962	2.653	7.123	9.239
1993	7.918	2.289	4.942	7.862	5.151	5.288	1.948	3.916	2.384	3.413	1.983	6.348	1.333	5.244	3.352	3.046	2.792	7.257	9.063
1994	8.274	2.341	5.151	8.166	5.318	5.407	1.952	4.018	2.474	3.469	1.908	6.512	1.345	5.284	3.395	3.377	2.804	7.732	8.662
1995	7.940	2.394	5.287	8.888	5.495	5.483	1.990	4.014	2.577	3.558	1.938	6.005	1.394	5.270	3.498	3.606	2.904	7.568	8.813
1996	8.280	2.440	5.318	9.406	5.510	5.395	2.136	4.041	2.568	3.580	1.961	6.205	1.453	5.308	3.433	3.639	3.056	7.936	8.628
1997	8.849	2.500	5.414	9.887	5.600	5.554	2.187	4.140	2.621	3.652	2.014	6.508	1.482	5.540	3.459	3.831	3.343	8.280	8.991
1998	9.087	2.564	5.335	10.072	5.537	5.871	2.183	4.166	2.665	3.748	2.028	6.719	1.510	5.829	3.405	3.751	3.410	8.601	8.844
1999	8.684	2.514	5.269	9.869	5.216	6.204	2.311	3.848	2.702	3.803	1.949	6.862	1.588	5.940					

A Tabela AE.3 apoia-se na Tabela AE.1, em relação ao **PIB** da América Latina, e em Maddison, para os demais países.

Para a construção dos **mundos relevantes** de cada país latino-americano procedeu-se da seguinte forma. Para o período 1962-2008 utilizaram-se dados de Feenstra et. al. (2005) e COMTRADE, calculando-se aqueles parceiros comerciais com os quais o país tinha fluxos comerciais maiores do que 5% de suas exportações. Estes fluxos definem uma estrutura de pesos relativos que foi aplicada às taxas de crescimento dos sócios comerciais durante esses anos. Para o período anterior a 1962, e dado que Mitchell (1993) só tem dados para os principais sócios, foram utilizadas as ponderações dos sócios comerciais extraídas do trabalho em curso de Antonio Tena "Nuevas Interpretaciones sobre la Integración Económica de las Periferias Europeas y Latino Americanas entre 1850-1950", generosamente cedidas pelo autor.

As estimativas dos **termos de troca** foram construídas com base nas estimações de Williamson (no prelo) para o período anterior a 1940. Para o período seguinte foram utilizados dados da CEPAL (1977) e para os anos posteriores a 1982 as séries estatísticas da CEPAL. Em alguns casos, a informação foi completada com dados de OXLAD, que proporciona como termos de troca para os países latino-americanos a inversa do Índice Net Barter de Termos de Troca dos Estados Unidos.

AE.3. VOLATILIDADE DO PIB DA AMÉRICA LATINA, DO PIB DE SEU MUNDO RELEVANTE E DE SEUS TERMOS DE TROCA

PBI TOTAL															
	Volatilidade Associada à tendência					Volatilidade do componente cíclico					Volatilidade total				
	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	TOTAL	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	TOTAL	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	TOTAL
Argentina	3,0%	2,6%	1,3%	3,1%	2,9%	5,6%	3,3%	2,7%	3,8%	4,1%	8,6%	5,9%	4,1%	6,9%	6,9%
Brasil	1,4%	1,4%	1,7%	1,1%	2,3%	4,3%	3,1%	1,8%	2,4%	3,1%	5,6%	4,5%	3,5%	3,5%	5,4%
Chile	1,8%	3,5%	1,8%	2,6%	2,6%	3,2%	8,3%	3,5%	3,1%	4,8%	5,0%	11,9%	5,3%	5,6%	7,4%
Colômbia	1,3%	1,5%	0,6%	1,4%	1,7%	0,5%	1,9%	1,3%	1,3%	1,3%	1,8%	3,3%	1,9%	2,7%	2,9%
Costa Rica		2,2%	1,4%	1,7%	2,4%		5,3%	2,8%	2,2%	3,5%		7,5%	4,2%	4,0%	5,9%
Cuba	7,0%	4,2%	2,2%	4,5%	4,6%	8,3%	10,5%	4,5%	3,4%	7,0%	15,3%	14,7%	6,7%	7,9%	11,6%
El Salvador		1,5%	2,7%	3,3%	2,7%		5,0%	4,6%	1,9%	4,0%		6,5%	7,2%	5,2%	6,7%
Guatemala		5,2%	1,6%	1,7%	3,1%		8,6%	2,4%	1,1%	4,8%		13,8%	4,0%	2,8%	7,9%
Honduras		3,4%	1,6%	1,3%	2,4%		4,7%	2,5%	1,4%	3,0%		8,1%	4,0%	2,7%	5,4%
México	1,4%	2,6%	0,7%	1,2%	2,5%	2,5%	2,8%	1,6%	2,2%	2,3%	3,9%	5,4%	2,3%	3,5%	4,8%
Nicarágua		3,4%	3,6%	3,2%	3,7%		8,1%	4,6%	2,4%	5,3%		11,5%	8,3%	5,6%	9,0%
Peru	1,7%	2,3%	1,3%	3,1%	2,4%	1,1%	4,1%	1,8%	4,2%	3,2%	2,9%	6,4%	3,1%	7,3%	5,6%
Uruguai	2,4%	3,0%	1,9%	2,9%	2,6%	6,2%	6,1%	1,9%	3,7%	4,9%	8,6%	9,1%	3,8%	6,6%	7,4%
Venezuela	1,7%	6,0%	3,5%	2,9%	4,3%	2,6%	7,0%	2,2%	3,8%	4,1%	4,3%	13,0%	5,7%	6,7%	8,4%
Média não ponderada	2,4%	3,1%	1,8%	2,4%	2,9%	3,8%	5,6%	2,7%	2,6%	3,9%	6,2%	8,7%	4,6%	5,1%	6,8%
MUNDO RELEVANTE															
	Volatilidade Associada à tendência					Volatilidade do componente cíclico					Volatilidade total				
	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	TOTAL	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	TOTAL	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	TOTAL
Argentina	0,5%	1,6%	0,8%	0,6%	1,3%	0,7%	2,4%	1,5%	1,1%	1,6%	1,2%	4,1%	2,3%	1,7%	3,0%
Brasil	1,2%	2,9%	3,0%	1,1%	2,4%	2,0%	4,2%	3,8%	0,9%	3,0%	3,2%	7,1%	6,8%	2,0%	5,3%
Chile	0,8%	4,0%	1,9%	0,4%	2,2%	1,4%	4,8%	3,0%	0,9%	2,8%	2,2%	8,7%	4,9%	1,3%	5,0%
Colômbia	0,6%	4,4%	1,9%	0,5%	2,3%	1,6%	5,3%	3,0%	0,8%	3,0%	2,2%	9,7%	4,9%	1,4%	5,4%
Costa Rica		4,8%	2,0%	0,5%	2,9%		5,7%	3,2%	0,9%	3,6%	0,0%	10,5%	5,2%	1,5%	6,6%
Cuba	1,6%	4,2%	2,5%	0,6%	2,8%	3,2%	5,3%	3,2%	0,8%	3,5%	4,8%	9,4%	5,7%	1,5%	6,3%
El Salvador		5,0%	2,0%	0,5%	3,0%		6,5%	3,2%	0,9%	4,0%	0,0%	11,5%	5,2%	1,5%	7,0%
Guatemala		4,6%	2,1%	0,5%	2,9%		5,8%	3,3%	0,9%	3,7%	0,0%	10,3%	5,4%	1,4%	6,6%
Honduras		5,0%	1,9%	0,5%	2,9%		5,8%	3,1%	1,0%	3,6%	0,0%	10,8%	4,9%	1,5%	6,5%
México	0,8%	4,0%	1,9%	0,6%	2,5%	2,8%	5,2%	3,1%	1,0%	3,4%	3,6%	9,2%	5,0%	1,5%	5,9%
Nicarágua		5,0%	2,0%	0,5%	3,0%		5,9%	3,2%	0,8%	3,7%	0,0%	10,9%	5,2%	1,2%	6,7%
Peru	0,5%	3,9%	1,9%	0,4%	2,3%	1,3%	5,3%	3,0%	0,9%	3,3%	1,8%	9,2%	4,9%	1,3%	5,6%
Uruguai	0,7%	2,2%	0,8%	0,8%	1,4%	1,3%	2,8%	1,0%	1,3%	1,7%	2,1%	5,0%	1,8%	2,1%	3,1%
Venezuela	0,5%	4,2%	1,9%	0,5%	2,5%	2,3%	4,7%	3,0%	0,9%	3,2%	2,8%	8,9%	4,9%	1,4%	5,7%
Média não ponderada	0,8%	4,0%	1,9%	0,6%	2,5%	1,8%	5,0%	2,9%	0,9%	3,2%	1,7%	9,0%	4,8%	1,5%	5,6%
TERMOS DE TROCA															
	Volatilidade Associada à tendência					Volatilidade do componente cíclico					Volatilidade total				
	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	TOTAL	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	TOTAL	1870-1913	1914-1944	1945-1980	1980-2008	TOTAL
Argentina	2,5%	3,9%	3,1%	2,0%	3,1%	3,7%	6,8%	4,0%	4,3%	4,7%	6,2%	10,7%	7,1%	6,3%	7,8%
Brasil	6,6%	4,6%	3,1%	2,3%	4,9%	8,9%	11,9%	4,0%	5,0%	8,0%	15,5%	16,5%	7,1%	7,3%	12,9%
Chile	4,1%	5,5%	5,3%	4,5%	5,0%	6,5%	9,6%	9,8%	8,3%	8,4%	10,6%	15,1%	15,1%	12,7%	13,5%
Colômbia	6,6%	4,7%	3,1%	3,9%	5,1%	11,1%	12,1%	4,0%	7,0%	9,2%	17,7%	16,7%	7,0%	10,9%	14,2%
Costa Rica		5,9%	6,3%	2,7%	5,5%		6,2%	8,0%	7,2%	7,2%	0,0%	12,2%	14,3%	9,9%	12,7%
Cuba	2,4%	4,7%	3,1%	1,9%	3,3%	6,2%	10,2%	4,0%	2,0%	6,3%	8,6%	14,8%	7,1%	3,8%	9,6%
El Salvador		6,2%	6,9%	3,3%	6,0%		17,6%	10,4%	11,2%	12,9%	0,0%	23,8%	17,3%	14,5%	18,9%
Guatemala		8,5%	6,7%	3,7%	6,7%		14,3%	7,9%	12,5%	11,4%	0,0%	22,8%	14,6%	16,2%	18,1%
Honduras		6,3%	2,4%	4,9%	4,5%		14,7%	6,3%	9,1%	10,1%	0,0%	21,1%	8,6%	14,0%	14,6%
México	2,6%	1,7%	3,3%	3,8%	3,0%	4,6%	6,8%	4,2%	6,0%	5,3%	7,2%	8,6%	7,5%	9,8%	8,4%
Nicarágua		9,4%	14,7%	6,2%	10,9%		12,4%	45,4%	15,0%	30,2%	0,0%	21,8%	60,1%	21,2%	41,1%
Peru	1,8%	2,7%	3,0%	3,6%	2,9%	4,8%	6,7%	4,0%	7,8%	5,7%	6,6%	9,3%	7,0%	11,4%	8,6%
Uruguai	2,3%	6,2%	3,1%	3,7%	4,1%	5,9%	9,5%	4,0%	6,8%	6,6%	8,1%	15,7%	7,1%	10,6%	10,7%
Venezuela	1,0%	5,1%	3,1%	8,9%	5,9%	4,1%	5,4%	4,0%	13,1%	7,7%	5,1%	10,5%	7,1%	22,0%	13,6%
Média não ponderada	3,3%	5,4%	4,8%	4,0%	5,1%	6,2%	10,3%	8,6%	8,2%	9,6%	6,1%	15,7%	13,4%	12,2%	14,6%

TABELA AE.4. ÍNDICES HISTÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO

I1

Ano	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	Cuba	Equador	El Salvador	Guatemala
1900	0,135		0,054	0,091	0,065					
1910	0,176		0,065	0,112	0,078					
1920	0,198		0,075	0,127	0,094	0,112			0,067	0,050
1930	0,236		0,084	0,159	0,120	0,127	0,127		0,074	0,058
1940	0,259		0,100	0,189	0,144	0,151	0,131		0,091	0,087
1950	0,306		0,130	0,239	0,183	0,173	0,185		0,120	0,107
1960	0,340	0,174	0,180	0,282	0,218	0,215	0,201	0,175	0,144	0,130
1970	0,394	0,193	0,217	0,338	0,241	0,258	0,217	0,199	0,180	0,162
1980	0,430	0,216	0,287	0,386	0,305	0,315	0,271	0,302	0,200	0,210
1990	0,402	0,219	0,332	0,429	0,330	0,341	0,306	0,304	0,224	0,232
2000	0,455	0,245	0,363	0,517	0,354	0,389	0,305	0,317	0,257	0,267

I2

Ano	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	Cuba	Equador	El Salvador	Guatemala
1900	0,063		0,024	0,041	0,030					
1910	0,084		0,029	0,050	0,035					
1920	0,097		0,034	0,058	0,043	0,052			0,030	0,023
1930	0,119		0,038	0,074	0,056	0,060	0,060		0,033	0,026
1940	0,133		0,046	0,090	0,068	0,074	0,063		0,042	0,040
1950	0,163		0,062	0,120	0,090	0,087	0,094		0,057	0,051
1960	0,188	0,086	0,091	0,148	0,113	0,113	0,107	0,087	0,070	0,064
1970	0,223	0,096	0,112	0,187	0,127	0,141	0,122	0,102	0,091	0,081
1980	0,253	0,109	0,153	0,228	0,170	0,181	0,160	0,165	0,102	0,109
1990	0,242	0,115	0,186	0,270	0,188	0,208	0,186	0,172	0,122	0,127
2000	0,279	0,133	0,210	0,333	0,207	0,240	0,194	0,183	0,146	0,149

Ano	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	Cuba	Equador	El Salvador	Guatemala
1900	0,271		0,159	0,194	0,183					
1910	0,326		0,181	0,220	0,211					
1920	0,375		0,197	0,256	0,237	0,259			0,168	0,125
1930	0,429		0,217	0,317	0,278	0,293	0,295		0,182	0,132
1940	0,469		0,249	0,366	0,320	0,343	0,320		0,221	0,180
1950	0,528		0,304	0,448	0,392	0,382	0,399		0,272	0,235
1960	0,572	0,394	0,386	0,513	0,451	0,435	0,434	0,382	0,315	0,280
1970	0,616	0,407	0,436	0,586	0,473	0,487	0,476	0,419	0,373	0,326
1980	0,657	0,439	0,496	0,652	0,556	0,553	0,550	0,554	0,417	0,393
1990	0,657	0,468	0,583	0,703	0,581	0,603	0,608	0,565	0,484	0,452
2000	0,692	0,508	0,621	0,749	0,609	0,643	0,637	0,589	0,523	0,498

Índice Relativo 1: Média geométrica dos índices do PIB per capita, da Expectativa de Vida ao Nascer e da Educação (IPBIPC, IEVN, IE).

Índice Relativo 2: Média geométrica dos índices do PIB per capita e dos índices com função convexa da Expectativa de Vida ao Nascer e da Educação (IPIBPC, IEVN-con), IE-con).

Índice Relativo 3: Média geométrica dos índices do logaritmo do PIB per capita e dos índices de la Expectativa de Vida ao Nascer e da Educação (IlogPIBPC, IEVN, IE).

Sobre os índices, ver Tabela 1.9.

Fonte: Bértola, Hernández e Siniscalchi (2010).

HUMANO DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS, 1900-2000

Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguay	Peru	Rep. Dom.	Uruguai	Venezuela	AmLat	Am Lat 7
	0,062						0,152	0,051		0,071
	0,080						0,180	0,056		0,090
0,077	0,101	0,050					0,175	0,068		0,103
0,097	0,099	0,070					0,212	0,105		0,119
0,091	0,122	0,086		0,135	0,118		0,229	0,130		0,137
0,099	0,163	0,108	0,171	0,145	0,143	0,105	0,278	0,206		0,174
0,114	0,208	0,139	0,215	0,167	0,196	0,136	0,304	0,275	0,209	0,216
0,159	0,272	0,177	0,273	0,196	0,251	0,172	0,325	0,377	0,252	0,260
0,195	0,342	0,194	0,338	0,263	0,293	0,220	0,372	0,416	0,310	0,319
0,210	0,371	0,195	0,348	0,281	0,287	0,246	0,387	0,377	0,332	0,342
0,224	0,413	0,223	0,399	0,286	0,327	0,294	0,435	0,402	0,366	0,377

Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguay	Peru	Rep. Dom.	Uruguai	Venezuela	AmLat	Am Lat 7
	0,028						0,076	0,023		0,033
	0,037						0,091	0,026		0,042
0,036	0,047	0,023					0,089	0,031		0,049
0,046	0,047	0,032					0,107	0,049		0,057
0,043	0,058	0,040		0,066	0,056		0,121	0,062		0,066
0,047	0,082	0,051	0,087	0,073	0,069	0,050	0,156	0,103		0,087
0,056	0,109	0,069	0,117	0,087	0,099	0,067	0,175	0,146	0,109	0,114
0,082	0,148	0,091	0,154	0,107	0,133	0,089	0,190	0,212	0,136	0,142
0,105	0,197	0,103	0,202	0,150	0,163	0,118	0,222	0,243	0,174	0,181
0,119	0,225	0,109	0,216	0,165	0,168	0,138	0,238	0,222	0,195	0,202
0,127	0,259	0,130	0,255	0,170	0,198	0,164	0,275	0,245	0,220	0,229

Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguay	Peru	Rep. Dom.	Uruguai	Venezuela	AmLat	Am Lat 7
	0,150						0,326	0,148		0,179
	0,185						0,357	0,159		0,211
0,186	0,228	0,124					0,361	0,181		0,240
0,224	0,231	0,166					0,389	0,218		0,267
0,225	0,274	0,207		0,313	0,261		0,437	0,260		0,302
0,238	0,346	0,250	0,380	0,345	0,304	0,266	0,499	0,354		0,363
0,274	0,412	0,307	0,457	0,393	0,386	0,329	0,535	0,432	0,415	0,427
0,368	0,492	0,359	0,515	0,441	0,469	0,401	0,564	0,555	0,470	0,481
0,428	0,566	0,420	0,596	0,513	0,533	0,460	0,604	0,604	0,531	0,540
0,469	0,616	0,461	0,625	0,546	0,568	0,512	0,633	0,576	0,579	0,590
0,489	0,656	0,512	0,666	0,563	0,612	0,553	0,669	0,615	0,615	0,627



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos 8. 28001 Madrid

www.segib.org

Com a colaboração de:

