

# MODELO DE CRESCIMENTO GUIADO PELO MERCADO INTERNO NA AMÉRICA LATINA APÓS A CRISE: UMA UTOPIA INSPIRADORA?

Pierre Salama\*

## RESUMO

A crise de 2008 interrompeu um período de forte crescimento na América Latina, que vinha desde 2003-2004. Diferentemente da crise do ano 1980, a crise de 2008 foi causada menos por problemas internos que pelo contágio de uma crise originada nos países desenvolvidos. Apesar da aparente curta duração da crise de 2008, a sustentabilidade da recuperação permanece em dúvida enquanto não houver uma reforma no cenário internacional. A recuperação é certamente frágil, mas, assim como a crise dos anos 1980 e, especialmente, a dos anos 1930, a “experiência” da crise é caracterizada por uma mutação das estruturas de produção, que, embora de difícil leitura no momento, possivelmente altere os atuais modos de governança. Assim, o objetivo deste trabalho é discutir se, depois de anos de crescente abertura, um novo plano de crescimento, focado em uma distribuição mais equitativa da renda e subsequente expansão do mercado interno, tem condições reais de contribuir para uma recuperação sustentada do crescimento.

## ABSTRACT

The 2008 crisis interrupted a period of strong growth in Latin America that went from 2003-2004. Unlike the crisis of 1980, the 2008 crisis was caused less by internal problems than by contagion from a crisis that originated in developed countries. Despite the apparent short duration of the 2008 crisis, the sustainability of recovery remains in doubt until there is reform in the international scenario. The recovery is indeed fragile, but as the crisis of the eighties and especially the thirties, the ‘experience’ of the crisis is characterized by a mutation of production structures, which, though difficult to read at the moment, possibly changes the current modes of governance. Thus, the purpose of this paper is whether, after years of increasing openness, a new growth plan, focused on a more equitable distribution of income and subsequent expansion of the internal market, has real conditions to contribute to a sustained recovery of growth.

## 1 INTRODUÇÃO

Após décadas de forte crescimento, a crise dos anos 1980 deixou a América Latina profundamente ferida. Demorou 14 anos para que o nível do produto interno bruto (PIB) de 1980 fosse restaurado, pois o crescimento dos índices de pobreza durante aquela década foi tal que, somente 25 anos depois, a América Latina recuperou o nível de riqueza que tinha em 1980 (JIMÉNEZ, 2010). Um continente marcado – com poucas exceções – por grandes desigualdades, tributação regressiva, pequenas transferências sociais em comparação às que

---

\* Professor da Universidade de Paris XIII.

vigoravam na Europa e abertura comercial modesta – com exceção do México e de alguns países da América Central – foi interrompido, em sua fase de relativo crescimento elevado desde 2003-2004, pela crise internacional de 2008.

Diferentemente da crise dos anos 1980, a crise de 2008 é menos o produto das dificuldades internas que o contágio de uma crise originada nos países desenvolvidos. Neste sentido, assemelha-se à Grande Depressão dos anos 1930. Também de modo diferente das crises das décadas de 1980 e 1930, a crise de 2008, apesar de grave, parece ser de curta duração – uma vez que a recuperação foi relativamente forte no final de 2009. No entanto, deve-se ter cuidado para não confundir um período cíclico com uma tendência, especialmente no que diz respeito a uma crise estrutural. No estado atual de crise internacional, a sustentabilidade da recuperação continua duvidosa enquanto a arquitetura internacional não seja redefinida. Esta é certamente uma recuperação frágil, mas, como na crise dos anos 1980 e, especialmente, a dos anos 1930, a “experiência” da crise caracteriza-se por mutação das estruturas de produção, que, embora dificulte a leitura atualmente, é provável que altere os modos existentes de governança.

O propósito deste texto é questionar se, depois de anos de crescente abertura, um novo plano de crescimento – concentrado em distribuição mais equitativa da renda – e a subsequente expansão do mercado interno, existe uma real oportunidade de contribuição para uma recuperação continuada de crescimento. Este investimento no mercado interno, de acordo com a aposta feita no mercado externo com o Consenso de Washington, na década de 1990, parece utópico, dada a profundidade das desigualdades e em vista dos poderosos conflitos de interesse opostos à reforma fiscal e a uma política redistributiva que seriam onerosas para os altos estratos sociais. Mas é claro que, em alguns países como o Brasil e, em menor escala, a Argentina, esta “utopia” tem tido algumas implementações antecipadas. As políticas anticíclicas decididas na sequência da crise global são diferentes daquelas dos anos anteriores, inspiradas pelo Consenso de Washington e caracterizadas por uma redução dos gastos sociais no início de uma crise cambial, precipitando, assim, uma recessão. As novas políticas, inspiradas por um “keynesianismo pragmático”, visam promover o apoio à demanda e conduzir a uma diminuição no superávit primário. Estas medidas atenuaram o custo social da crise em vez de aumentá-lo, pelo menos até o início da década de 2010.

Em pelo menos um aspecto, essas políticas anticíclicas são, em certa medida, parte de uma continuidade que pode ser observada em alguns países desde o início dos anos 2000: um pequeno declínio nas desigualdades, mais políticas sociais sustentadas e recuperação do crescimento. Podemos considerar, então, que a crise internacional, de forma oculta, está acelerando um processo que já havia começado? Ou, de forma mais pessimista, devemos pensar que este processo é

frágil e que uma versão ligeiramente redelineada do modelo de exclusão anterior estará de volta com força total, uma vez que a ilusão de recuperação se confirme? Um retorno do mercado interno, uma utopia mobilizadora ou um retorno ao modelo anterior, mais aberto, menos vulnerável – principalmente, o aumento das reservas internacionais –, e depois ainda mais frágil – mas mais frágil principalmente devido ao aumento da taxa de abertura e do conteúdo das exportações (SALAMA, 2009, 2010)? A primeira parte deste texto revisará os efeitos da crise dos anos 1930 sobre a estrutura industrial das principais economias latino-americanas. A segunda parte tentará avaliar a probabilidade de sucesso da “aposta no mercado doméstico”, centrando-se em dois fatores: o grau de abertura deste mercado e a importância das desigualdades de renda.

## **2 DE UMA CRISE PARA OUTRA...**

### **2.1 Consequências inesperadas da crise de 1930: um modo original de industrialização na Argentina, no Brasil e no México**

Por ter sido atribuída a uma divisão de trabalho internacional relacionada à exploração de produtos primários pelos poderes dominantes, a industrialização era uma ameaça aos empregos nas empresas dos países dominantes. Isto não apenas complicou a formação social destes países, mas também abriu as portas aos desafios de sua dominação. Isto explica a hostilidade em relação à industrialização dos países explorados e a subsequente pequena escala dos seus mercados domésticos. Esta relação de dominação foi profundamente alterada, primeiro, pela guerra de 1914-1918 e, depois, pela Grande Depressão dos anos 1930. Finalmente, houve uma mudança de hegemonia: os Estados Unidos, na tentativa de tomar o lugar de uma enfraquecida e decadente Grã-Bretanha, criaram um ambiente mais favorável à industrialização dos países em desenvolvimento.

A crise de 1930 foi uma das maiores, e o seu impacto sobre as economias em desenvolvimento foi significativo em quase toda parte. Com a deterioração dos acordos comerciais e a acentuada queda nas exportações de produtos primários, a capacidade de importação desses países foi fortemente afetada. A duração da crise, inesperada pelos políticos, teve consequências distintas nos diferentes países. Alguns não experimentaram mutações profundas e continuadas, de uma forma “tradicional”, para participar na divisão internacional do trabalho, enquanto outros, após um período de crise mais ou menos prolongado, experimentaram uma, fase de “industrialização não planejada”, expressão apropriadamente usada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) da Organização das Nações Unidas (ONU). Esta industrialização não planejada foi o resultado de uma série de condições: *i*) a existência de uma estrutura industrial mínima produzida pela atividade exportadora em si – por exemplo, oficinas de reparação de motores a vapor utilizados no transporte de matérias-

primas, e economias de aglomeração decorrentes da construção de portos e cidades; *ii*) uma demanda mais ou menos importante, dependendo da natureza das exportações, decorrente das relações de propagação do mercado e mesmo das monetárias; e, finalmente, *iii*) o apoio dos lucros dos exportadores por meio da compra, em moeda local, de uma parte de sua produção. Uma vez que estas condições foram cumpridas, a extensão imprevisível de restrições externas levou a um modo original de industrialização: um círculo virtuoso de substituição de importações de bens de consumo leves (de baixa intensidade de capital), permitindo a retomada do crescimento forte em contexto de crise internacional e, no processo, criando um mercado interno coerente.

O tamanho do mercado interno aumentou assim que o processo de substituição de importações aconteceu. O investimento desempenhou um importante papel na criação de empregos, já que a intensidade de capital dos bens produzidos era baixa. Os trabalhadores vieram em parte da migração internacional, mas também, em uma proporção crescente, de uma migração interna do campo para as cidades. Seu emprego levou-os a um processo de monetarização, uma vez que seu trabalho como camponeses tinha pouco valor monetário. Este processo foi a fonte de uma demanda crescente pelo que ficou conhecido como “bens do trabalhador”. A crescente monetarização assumiu a demanda dos exportadores e aumentou-a, valorizando a produção para o crescente mercado interno. Neste sentido, o círculo foi virtuoso. A dinâmica de crescimento veio do aumento da demanda, mas, diferentemente do processo keynesiano clássico, este aumento foi mais um produto da monetização crescente de uma força de trabalho que, até então, tinha sido pouco monetizada que um aumento nos salários. Este aspecto essencial do processo de substituição de importações leves nos anos 1930-1940 é muitas vezes ignorado pelos economistas.

A crise estrutural dos anos 1930 deu à luz um novo regime de crescimento que foi “retirado de dentro”, nas palavras da Cepal. Neste sentido, a crise abriu processo de reestruturação e superação, em que “o velho, não querendo morrer (a economia de exportação), deu lugar ao novo, tentando renascer (a industrialização por substituição de importações)”.

Ao provocar essa industrialização não planejada em certos países da periferia, a Grande Depressão levou ao surgimento de regimes políticos específicos. O crescimento da indústria alterou a formação social e, gradualmente, novos conflitos de interesse apareceram entre as classes sociais e dentro delas. Estes foram exacerbados quando a substituição de importações leves diminuiu. Por um lado, contudo, a capacidade de importação não aumentou muito, e a crise internacional persistiu. Mas, por outro lado, a estrutura das importações tornou-se cada vez mais rígida. Produzir bens de equipamento e produtos intermediários que não podem ser importados em quantidade suficiente tornou-se cada vez

mais difícil por dois motivos. Por um lado, a produção de bens é mais intensiva em capital e exige investimentos substanciais; por outro lado, não há bolsa de valores para acumular o capital que os pequenos empresários individuais não podem levantar sozinhos. Isto deixa o Estado como um agente capaz de investir nestes setores. Mas não é porque o Estado – objetivamente – deve intervir que irá necessariamente fazê-lo. Tudo depende da configuração dos conflitos sociais, e como estes são superados e recebem um significado. Na Argentina, no Brasil e México, a emergência de regimes políticos cesaristas (Perón, Vargas e Cárdenas) iniciou uma passagem do crescimento orientado pela substituição de importações leves para o crescimento impulsionado pela substituição de importações pesadas, resultante da intervenção direta do Estado como investidor nestes setores. De certa forma, o Estado tomou o lugar do contratante privado, que se encontrou em déficit por causa do tamanho insuficiente e da ausência de mercado financeiro (MATHIAS e SALAMA, 1983).

A indústria pesada, com os setores de energia e infraestrutura, poderia continuar a crescer à medida que as condições políticas necessárias estejam no ponto, o que permitiria, durante algum tempo, superar os obstáculos quase intransponíveis produzidos pelo modelo de crescimento anterior. Assim, o impacto da crise dos anos 1930 na Argentina, no Brasil e no México foi muito importante, tanto pelas perspectivas econômicas quanto pelas políticas. A crise de 2008 é suscetível de provocar efeitos de magnitude semelhante?

## **2.2 A crise de 2008**

A crise que começou em 2008 é diferente em suas causas da crise dos anos 1930. A financeirização, desta vez, parece ter precedência sobre outras causas. As consequências da financeirização sobre os rendimentos trabalhistas lentos e o endividamento das famílias em alguns países desenvolvidos são agora conhecidas. No entanto, não se pode classificar a crise de 2008 como uma crise de realização, alegando-se que os salários não sobem tanto em países desenvolvidos durante um longo período, pois a assunção de dívida mantém a demanda, que, de outro modo, teria sido lenta. Também não se pode classificá-la como uma crise de superacumulação, porque a taxa de investimento permanece geralmente pobre em todos os países desenvolvidos e a capacidade de produção ociosa é baixa.

Os efeitos da globalização do comércio e das finanças sobre os salários e os investimentos produtivos foram fundamentais no desencadeamento da crise de 2008. A globalização do comércio e as restrições externas de países com baixos salários na Ásia levaram a uma dissociação entre o crescimento da produtividade e o aumento de salários, fazendo este último parar, não só nos países desenvolvidos, mas também nas economias emergentes da América Latina. A globalização financeira levou a uma nova organização das empresas de negócios para aumentar

sua rentabilidade imediata. Se se ignorar o aumento dos rendimentos dos administradores, a proporção entre o lucro e o salário tendeu a ser às expensas deste último, e, dentro dos lucros, a participação dos lucros financeiros – ou custos – tem aumentado. Isto significa um duplo efeito sobre os ganhos: *i*) uma restrição externa, a restrição financeira na distribuição de valor acrescentado; e *ii*) o impacto positivo temporário da “construção” de produtos financeiros com títulos (ações) que se tornaram muito atraentes.

Se a atual crise é estrutural, como se acredita, um crescimento cíclico não vai superar as causas que o produziram. Só uma reforma profunda da arquitetura financeira internacional, e a imposição de novas regras para reger o comércio internacional que levem em conta as condições éticas e ambientais de produção, podem superar a crise de 2008. À luz do que aconteceu durante a Grande Depressão dos anos 1930, com o surgimento de um novo modelo de industrialização e a retomada do crescimento nos principais países latino-americanos, pode-se considerar que a crise de 2008 permitiria novas oportunidades de crescimento nos países emergentes da América Latina. Deve-se ter cautela, contudo, quanto à duração e ao significado da recuperação destas economias latino-americanas. Esta é uma melhoria cíclica em uma tendência descendente? Ou é o começo de uma dissociação sustentável: a continuação de uma crise estrutural nos países industrializados e o início de um crescimento sustentável, a premissa de um novo padrão de crescimento nas economias emergentes latino-americanas? É difícil responder a estas perguntas, porque a resposta depende, como nos anos 1930, das respostas políticas dadas aos conflitos de interesse, especialmente aos conflitos distributivos, que possam surgir.

A abertura mais ou menos acentuada das economias latino-americanas aos fluxos comerciais e financeiros criou “canais de transmissão”, promovendo efeitos de contágio entre países desenvolvidos e entre estes e os países em desenvolvimento (OMC e OCDE, 2009; OCDE, 2009; FMI, 2009).<sup>1</sup> A crise de 2008 foi grave, causando a queda das taxas de crescimento entre 5 e 10 pontos nas economias emergentes da América Latina (SALAMA, 2009; 2010). Isto foi seguido por uma recuperação bastante rápida, dependente principalmente de um *boom* no mercado interno destes países e seu fornecimento contínuo de exportações para as economias asiáticas (China e, em menor medida, Índia). No entanto, se uma crise ocorrer novamente nos países desenvolvidos, como a que agora ameaça a dívida soberana de alguns países europeus, a recuperação das economias latino-americanas

---

1. Lembremos que nas economias emergentes em geral, os bancos tinham poucos ativos de alto risco. O início da crise, provocando uma crise de crédito nos países desenvolvidos, por sua vez, levou a uma secagem dos ativos líquidos em economias emergentes. Isto ocorreu principalmente porque o capital «fugiu» nestes países, a fim de fornecer liquidez às empresas-mãe, aos bancos multinacionais e aos investidores estrangeiros, provocando uma queda em suas respectivas moedas frente ao dólar. O retorno de capital, atraído pela alta rentabilidade nas bolsas de valores emergentes, no entanto, não levou a um aumento significativo nos empréstimos, porque os bancos estatais são agora obrigados a assumir o fracasso de bancos privados.

pode ser problemática. Os efeitos de tal crise seriam mais ou menos devastadores para as economias emergentes, de acordo com seu grau de abertura comercial, os tipos de bens exportados, a intensidade da globalização financeira, a estrutura do fluxo de estoque de capital estrangeiro (obrigações, ações e investimentos diretos),<sup>2</sup> e a magnitude de suas reservas líquidas reais.<sup>3</sup> Isto não apenas porque haveria queda na demanda externa, esgotamento de liquidez e escassez de créditos internacionais para exportação, mas também porque a eventual consolidação da dinâmica do mercado em algumas economias emergentes depende da duração do tempo entre as crises. Quanto maior este intervalo, mais forte será a oportunidade de resistir a uma crise externa.

O escopo deste artigo não permite se preocupar com esta eventualidade, a qual parece improvável de ocorrer em futuro próximo. A hipótese deste artigo é a de que os países desenvolvidos continuarão a experimentar baixo crescimento enquanto as reformas estruturais não tenham sido executadas. Neste contexto de fraca recuperação nos países industrializados e de turbulências financeiras potenciais, analisar-se-á o possível surgimento, nas principais economias da América Latina, de novos planos de crescimento visando ampliar seu mercado interno.

### 3 A HISTÓRIA PODE SE REPETIR?

Nos anos 1920, a participação das exportações das grandes economias da América Latina nas exportações mundiais foi maior do que é atualmente, apesar dos anos de abertura contínua. É comum, aliás, caracterizar os anos 1920 como um período de liberalização dos mercados e concluir que as economias eram mais globalizadas do que são hoje. Isso, no entanto, não leva em conta o fato de que o mundo daquela época difere do mundo de hoje em um ponto fundamental: *o grau de monetização*. Nas economias desenvolvidas, o consumo da autoprodução ainda era importante no campo, onde a maioria da população residia. Nas economias latino-americanas, tal consumo foi ainda mais significativo. Portanto, a relação entre as exportações e o PIB teve apenas um significado menor, que dizia respeito exclusivamente a valores pecuniários em um momento em que uma parte muito importante da produção interna estava passando por canais não monetizados e, portanto, não era considerada no PIB. Atualmente, a monetização está quase completa, e esta relação é mais relevante do que era

---

2. O impacto de uma crise sobre as economias em desenvolvimento depende da extensão do processo de globalização em países diferentes. Os indicadores sintéticos podem ajudar a avaliar isto. As instituições internacionais (FMI, 2009) têm tentado fazer isto com variados graus de sucesso, pois, segundo o indicador da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2009, p. 42), o México deve sofrer menos que outros países os efeitos da crise, o que está longe de ser o caso.

3. Esse é um ponto importante, mas pouco analisado. As reservas são feitas de excedentes da balança comercial e/ou de excedentes da balança de capital. Apenas os primeiros correspondem às reservas atuais, enquanto os últimos são altamente sensíveis às condições econômicas e podem ser truncados por um retorno parcial do capital, como foi o caso no final de 2008. Sobre este ponto, veja Bradesco (2009).



nos anos 1920. O mercado interno já existe; a única maneira de melhorá-lo agora é aumentar os salários e as transferências sociais, o que, no contexto atual da globalização do comércio, só pode ser feito se a competitividade relativa do país for mantida. Na ausência de competitividade sustentada, as importações substituem a produção interna. Diferentemente dos anos 1930, o crescimento hoje, centrado no desenvolvimento de um mercado interno, terá de respeitar as restrições de competitividade – a menos que se assuma um significativo retorno ao protecionismo. As medidas protecionistas podem, de fato, ser “legitimadas” por considerações de respeito pelas condições de produção éticas e ambientais, mesmo com incentivos para a compra de produtos “nacionais”, como já pode ser observado. É a partir deste duplo contexto de globalização e de monetização quase completa, que era quase inexistente nos anos 1930, que “a aposta no mercado interno” de hoje deve ser analisada em função de duas variáveis: a contribuição do comércio externo para o crescimento e o grau de desigualdade.

### **3.1 Uma contribuição mais forte – mas ainda relativamente fraca – do comércio externo para o crescimento**

A contribuição do comércio externo para o crescimento pode ser analisada sob duas perspectivas: uma estritamente contábil e a outra enfatizando os mecanismos econômicos e os efeitos bola de neve.

Na perspectiva contábil, a avaliação da contribuição do comércio para o PIB está preocupada com o crescimento das exportações e das importações – isto é, com as exportações líquidas de importações. As primeiras estão positivamente envolvidas na taxa de crescimento; as últimas, negativamente. O comércio externo não pode contribuir positivamente para o crescimento de um país quando sua balança comercial é negativa, mesmo que ele esteja aberto para a economia global. Inversamente, uma balança comercial positiva das exportações sobre as importações terá um efeito positivo no crescimento. O caso dos países asiáticos, especialmente o da China, é interessante, porque, muitas vezes, é dado como um exemplo para destacar os efeitos benéficos do desenvolvimento das exportações sobre o crescimento. Se se considera o período 2000-2008, a contribuição média das exportações líquidas para a taxa de crescimento na China foi de 10,2%. Isto significa que, para uma taxa de crescimento média do PIB de 10,2%, esta contribuição é de apenas 1,1 pontos, enquanto a contribuição do investimento é de 5 pontos e o consumo total representa 4,1 pontos. No entanto, com o aumento dos superávits comerciais da China durante esse período, a proporção cresceu: a contribuição das exportações líquidas subiu de cerca de 5%, entre 2001 e 2004 para mais de 20%, entre 2005 e 2007, segundo Goldstein e Xie (2009).<sup>4</sup>

4. Por exemplo, a contribuição líquida da Coreia do Sul durante esse período é mais elevada (28,6%), e a da Cingapura também (27,3%); a contribuição da Alemanha foi de 64% (excedente da balança comercial forte), enquanto nos Estados Unidos foi de -4,3% (déficit da balança comercial).



A contribuição na perspectiva contábil não é totalmente idêntica à contribuição econômica, que, às vezes, pode ser significativa, mesmo em situações em que, do ponto de vista contábil, a contribuição das exportações líquidas para o crescimento seja fraca ou negativa. Dessa forma, as exportações podem desempenhar um papel coerente no crescimento ou, inversamente, têm pouco ou nenhum efeito sobre ele, mesmo que a taxa de abertura comercial seja alta. Considerar-se-ão dois exemplos de economias altamente abertas: o México e a Coreia. No primeiro caso, o crescimento não é puxado de fora; no segundo, ele é.

No México, ao contrário do Brasil e da Argentina, nos últimos anos, a balança comercial permanece deficitária. A estrutura das exportações mexicanas compõe-se de 10% a 15% de exportação de petróleo, cujo preço é volátil, sendo o restante dividido de forma aproximadamente igual entre os produtos, principalmente para o mercado interno mexicano e os produtos destinados exclusivamente a mercados externos (quase que exclusivamente os Estados Unidos). O aumento acentuado na taxa de abertura comercial do México ao longo dos últimos trinta anos explica-se pelo crescimento das exportações de bens manufaturados, produzidos em “*maquiladoras*”, em que o valor agregado é baixo e o efeito grupal é muito pequeno (PALMA, 2005). Aqui, vê-se que a contribuição econômica das exportações para o crescimento é reduzida: o crescimento do PIB permanece lento, apesar da vitalidade das exportações. Assim, o efeito multiplicador é fraco (IBARRA, 2008).

Na Coreia, o crescimento é impulsionado pelas exportações em expansão, mas a relação é mais complexa do que geralmente se acredita. De acordo com o trabalho de Rodrik (1995) – e contrariamente à *doxa* liberal –, não foram a evolução das exportações e a acentuada abertura da economia que permitiram a aceleração do crescimento nos anos 1960. As importações de bens de capital cresceram mais rapidamente que as exportações, consistindo-se principalmente de produtos intermediários e bens de capital-intensivo sofisticados. O acentuado aumento destas importações refletiu o aumento dos investimentos. Estes últimos, portanto, foram os verdadeiros orientadores do crescimento. Uma parte importante destes investimentos destina-se, de fato, à produção de bens a serem exportados, os quais, por sua vez, trazem moedas estrangeiras. A sequência é a seguinte: a taxa de investimento é aumentada, levando ao crescimento das importações, o que leva ao crescimento das exportações; e isto aconteceu só depois que a balança comercial ficou positiva. Do ponto de vista econômico, é evidente que a contribuição positiva das exportações para o crescimento é explicada aqui pela política industrial do governo, de incentivar a produção local dos insumos necessários à fabricação de produtos exportados. É esta política, destinada a aumentar o valor agregado localmente, que explica o aumento tanto do investimento quanto das importações de bens de capital.

Na verdade, as práticas de investimento eficiente, como refletidas aqui pelas importações de bens de capital sofisticado, foram igualmente atuantes para produzir o crescimento desejado. Este é um cenário, portanto, radicalmente diferente do caso mexicano. A contribuição para o crescimento das exportações vem de uma intensificação da indústria relacionada a este setor, por meio de um aumento direto dos investimentos no setor de produção de bens para exportação e um aumento indireto nos setores produtores de insumos para estes produtos. Do ponto de vista keynesiano, o efeito multiplicador do aumento do investimento compensa o efeito negativo das importações e aumenta a contribuição positiva das exportações. Esta análise do caso coreano pode ser aplicada a muitas outras economias asiáticas. Dinamizar o mercado interno por meio de uma redistribuição de renda não significa negligenciar o papel desempenhado pelo mercado externo. Não se trata de “um jogo de soma zero”.

A relação entre mercado externo e mercado – doméstico – interno é, portanto, mais complexa do que parece à primeira vista. Para falar como os filósofos, estamos lidando com dois dados que são “separados, mas interdependentes”. É um ponto muitas vezes esquecido pelos economistas.

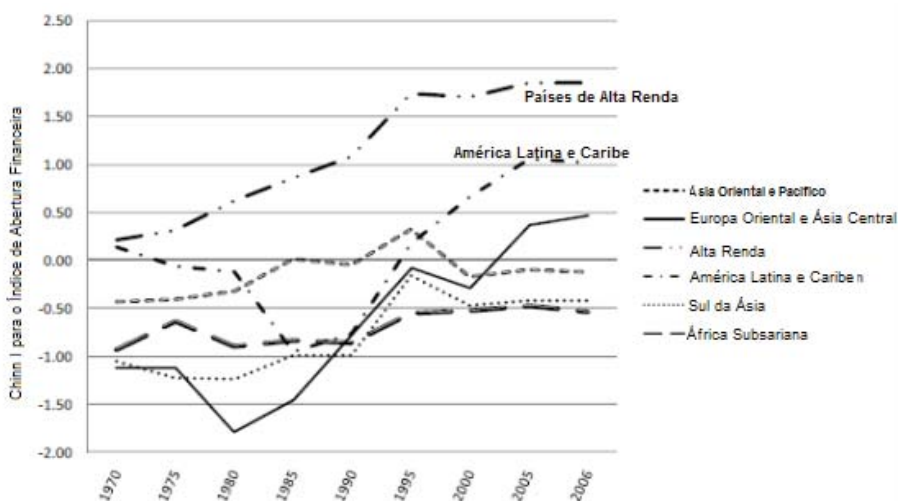
Dito isso, a abertura comercial tem sido moderada e a contribuição das exportações para o crescimento na América Latina tem sido fraca nos últimos vinte anos. Ao contrário do que se poderia imaginar, as economias emergentes da América Latina não têm experimentado um processo excepcional de liberalização do comércio. Embora o México e alguns pequenos países na América Central sejam exceções, o Brasil, a Argentina e muitos outros países têm mantido sua participação global nas exportações mundiais.<sup>5</sup> Como esses têm crescido em média duas vezes mais rápido que o PIB mundial durante esse período, a globalização aumentou, é claro, mas a um ritmo mais ou menos equivalente à média global. Assim, apesar de um aumento substancial no grau de abertura do Brasil entre 1990 (11,7%) e 2004 (26,9%), seu peso no comércio internacional permanece em um nível marginal e relativamente estável, oscilando em torno de 1,1% entre 1975 e 2005 (KLIASS e SALAMA, 2007), embora tenha já subido ligeiramente, devido ao aumento significativo do custo de matérias-primas. Em contrapartida, o crescimento das exportações da China é muito mais rápido que a média global. Sua participação no comércio internacional, que foi mais ou menos equivalente a do Brasil em 1975 (0,9%), aumentou consideravelmente:

---

5. Como observado por Birdstall e Hamoudi (2002), nas suas críticas ao trabalho de Dollar e Kraay (2000), este está longe de ser um indicador perfeito para as economias cujas exportações são, em grande parte, e mesmo exclusivamente, compostas por produtos primários, como é o caso dos países menos desenvolvidos (PMD). De fato, os mercados de *commodities* são altamente voláteis. O numerador desta razão – e, portanto, o indicador em si – é fortemente afetado pelo custo variável das matérias-primas. A definição de certas economias como “globalizadoras” ou não depende da evolução desta relação, e a procura para estabelecer uma relação com a taxa de crescimento do PIB é, portanto, inadequada do ponto de vista científico.

1,9% em 1990, 3,9% em 2000, até atingir 7,4% em 2005, aumentando, agora, para 8,9% (IEDI, 2006). A globalização do comércio é, portanto, mais rápida e mais importante na China que no Brasil. Embora o Brasil e a Argentina tenham se aberto para a economia mundial, eles ainda não são o que se poderia chamar de economias abertas. No entanto, diferentemente do que pode ser observado nos países asiáticos, a globalização das finanças na América Latina tem sido substancial; na realidade, está é muito maior que nos países asiáticos, como é mostrado no gráfico 1.<sup>6</sup>

GRÁFICO 1  
Abertura financeira



Fonte: Chinn e Ito (2007).

Nota: O gráfico está reproduzido conforme o original fornecido pelo autor, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

No entanto, a abertura financeira não provocou um desenvolvimento significativo dos produtos de ações financeiras de alto risco nos bancos. Por esta razão, estes últimos sofreram mais em função da escassez de liquidez devido à repatriação de capital no início da crise, que pela necessidade de “limpar” seus balanços. Apesar de seus balanços terem sido afetados apenas levemente pelos produtos financeiros de alto risco, o comportamento dos bancos privados nesses países tem se adaptado ao observado em países desenvolvidos: o crédito para a economia tem diminuído e o financiamento dos investimentos e das exportações tornou-se mais difícil. Os créditos para a economia não têm colapsado integralmente, no entanto, porque os governos têm procurado facilitar o acesso

6. Ver Galindo, Izquierdo e Rojas-Suarez (2010, p.12). Hoje, há abundante literatura sobre o tema; pode-se citar aos interessados o artigo de Titelman, Perez-Caldentey e Pineda (2009).

ao crédito e cobrar taxas de juros baixas (múltiplas taxas subsidiadas para a compra de carros e casas, para exportação etc.), por meio de seus bancos públicos. Esta política tem sido facilitada, em alguns lugares, pela existência de grandes bancos estatais – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Brasil – e tornada mais difícil em outros lugares por sua ausência ou seu tamanho menor.

### 3.2 Fortes desigualdades como barreiras para a recuperação do crescimento pelo mercado interno

As desigualdades de renda são particularmente grandes na maioria dos países latino-americanos (SALAMA, 2006) e, embora com três exceções, têm diminuído ligeiramente em muitos países, entre 2002 e 2008 (CEPAL, 2009; LOPEZ-CALVA e LUSTIG, 2009; HOPENHAYN, 2009; DEDECCA, 2010).

Esse desenvolvimento é importante, e suas causas são numerosas: mudança na forma como funciona o mercado de trabalho, maiores transferências sociais, menores políticas fiscais regressivas, diminuição da população e aumento na taxa de mulheres empregadas – embora a contribuição destes dois últimos fatores para o declínio na desigualdade seja relativamente modesta, de acordo com Lopez-Calva e Lustig (2009, p. 40 *et seq.*). De fato, o número de adultos por domicílio contabiliza 6,6% do declínio na desigualdade entre 2000 e 2006 no Brasil, 8% na Argentina e 10,3% no México. A redução das desigualdades vem, na maior parte, de fato, da melhoria das condições trabalhistas (emprego e salário) e, apenas em uma proporção relativamente pequena, de aumentos nas receitas não geradas pelo trabalho<sup>7</sup> (26% na Argentina e 15,1% no México). A exceção é o Brasil (45,2%). Mais precisamente, observa-se no Brasil que a melhor, na renda do trabalho é maior para a baixa renda que para a alta renda. A razão entre o ganho dos 5% mais ricos e o dos 50% mais modestos da população passou de 14,3, em 1993, para 13,5, em 2008, enquanto a razão dos 5% mais ricos para os 25% mais pobres passou de 23,6 a 18,6 (DEDECCA, 2010, p.16). Estes dados podem ser surpreendentes.<sup>8</sup> Eles decorrem, por um lado, do forte aumento do salário mínimo e, assim, do montante das pensões pagas pelo setor

7. Essa é uma categoria muito heterogênea, que consiste em transferências sociais, bem como aluguel e no rendimento sobre o capital.

8. Dois comentários: *i*) a renda de 0,01%, 0,1% desse 1% da população mais rica cresceu muito mais rapidamente que o resto da população, como, aliás, em todos os países ocidentais; *ii*) o rendimento sobre o capital (juros e dividendos) é muito mal gravado.

público,<sup>9</sup> e, por outro, também do crescimento do emprego e da mudança na estrutura dos postos de trabalho (SALAMA, 2007, 2008). Mas o ponto principal é que as transferências sociais, ao contrário da crença comum, desempenham apenas um pequeno papel na transformação das desigualdades. Vamos analisar este último ponto mais de perto.

O trabalho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2008), bem como o de Goni, Lopez e Serven (2008), do qual foi tomado o gráfico 2, mostram claramente a influência muito fraca das transferências sociais sobre o nível de concentração de renda, medido pelo coeficiente de Gini. Ao considerar a diferença entre o rendimento bruto – incluindo as transferências sociais – e o rendimento do mercado na América Latina e na Europa, observa-se que o impacto destas transferências sobre a concentração de renda é alto na Europa, mas muito baixo na América Latina. Se consideradas a renda disponível – incluindo as transferências e os impostos diretos – e a receita bruta – incluindo as transferências –, observa-se que o impacto dos impostos sobre a redução da desigualdade é muito maior na Europa que na América Latina.<sup>10</sup> O único efeito das remessas na América Latina é baixo em comparação com os países europeus. O Gini baixou ligeiramente em 2 pontos em uma escala de 1 a 100 pontos, enquanto diminuiu, em média, muito mais acentuadamente na Europa – ver os dois primeiros painéis do gráfico 2. O efeito dos impostos diretos é extremamente baixo na América Latina, em média (menos de 1 ponto no Gini), enquanto é também muito maior, em média, na Europa – veja os dois últimos painéis. Portanto, estas diferenças são muito mais importantes, uma vez que as transferências, líquidas de impostos, são incluídas (na ordem de 20 a 25 pontos). Em média, o coeficiente de Gini na América Latina vai de 51,6 a 49,6, enquanto na Europa ele vai de 47,6 a 28,2.

A partir desses dados, pode-se facilmente entender por que muitos economistas, seguindo o trabalho de Celso Furtado, têm visto a tendência de estagnação econômica como sendo causada por esses níveis de desigualdade e de gastos sociais baixos (SALAMA, 2006, cap. 1) e, inversamente, por que a

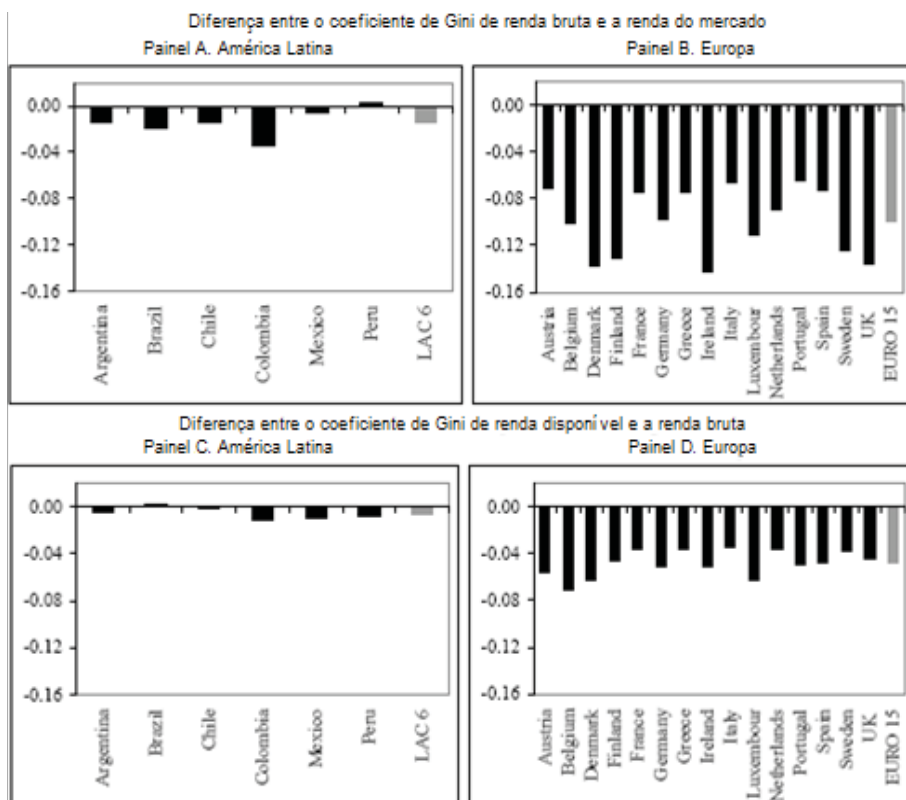
9. Em muitos países, parece haver uma ligação entre o salário mínimo e os valores pagos em pensões. Um aumento relativo do salário mínimo tende a aumentar as pensões totais. Em uma nota mais geral, as políticas sociais, como definidas na América Latina (as transferências de educação e sociais, bem como a proteção social, que consiste principalmente em pensões e cuidados de saúde) são ainda relativamente fracas, embora cada vez mais fortes em alguns países como o Brasil. De acordo com pesquisa realizada por Afonso e Dain (2009), existem apenas três países (Argentina, Chile e Costa Rica), em que os gastos sociais ultrapassaram os 13% do PIB entre 1985 e 1990. De tais países, houve nove em 2006-2007, incluindo o Brasil (24,4% do PIB), mas não o Chile. No México, os gastos sociais foram inferiores a 9% do PIB durante o primeiro período, mas, durante o segundo período, aumentaram para 11,2% do PIB.

10. A diferença provavelmente seria maior, ainda que esta pesquisa levasse em conta a tributação indireta – sendo esta maior na América Latina que na Europa (Cepal, 2009; Sabaini e Rossignoo, 2008). Na verdade, os impostos indiretos são geralmente mais regressivos do que os impostos diretos, porque todas as pessoas pagam os primeiros em taxa constante, ao contrário da tributação direta.

ligeira redução das desigualdades e o aumento dos gastos sociais podem ter impulsionado o crescimento nos anos de 2000 e revitalizado o mercado interno.

## GRÁFICO 2

### O papel dos impostos e das transferências na América Latina e na Europa



Fonte: Goni, Lopez e Serven (2008).

Nota: O gráfico está reproduzido conforme o original fornecido pelo autor, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

#### 4 CONCLUSÃO

É difícil discutir os possíveis futuros dos países latino-americanos sem distinguir os diferentes caminhos que estes têm seguido durante os últimos dez a 15 anos. Brasil, Argentina e México têm algumas características em comum: desigualdade de renda alta, maior no Brasil do que na Argentina; ligeira redução destas desigualdades; modesta abertura ao comércio internacional com exceção do México; as exportações primárias, mais uma vez, compõem uma proporção importante do total das exportações na Argentina e no Brasil; dificuldade em exportar produtos industriais sofisticados, menos acentuada no Brasil que no México ou na Argentina; e, finalmente, tendência para a valorização da taxa real de câmbio, com exceção da Argentina nos anos 2000. Estes países também têm diferentes experiências. No Brasil e no México, a taxa média de crescimento do PIB tem sido modesta na década de 2000. Enquanto a taxa de crescimento do Brasil aumentou ligeiramente em 2004, a taxa da Argentina apareceu para decolar no estilo asiático. Em 2009, a queda do PIB foi muito forte na Argentina, mas ainda menos acentuada que no México e muito menos que no Brasil. Na década de 2000, a desigualdade caiu mais significativamente no Brasil que no México ou na Argentina, e enquanto os gastos sociais aumentaram em proporção ao PIB no Brasil e na Argentina, eles se estagnaram no México (AFONSO e DAIN, 2009).

Esses desenvolvimentos, assim como a aceleração do crescimento de 2003-2004 em diante, levantam questões sobre o início de um novo regime de crescimento no Brasil – e, mais timidamente, na Argentina –, iniciado antes mesmo da crise irrompida em 2008, levado por um *boom* na demanda interna. Este *boom* pode ter ficado escondido pelo crescimento simultâneo das exportações de produtos primários, causado pelo aumento dos seus preços.

Esses países estão em uma encruzilhada. A recuperação econômica e as políticas anticíclicas,<sup>11</sup> decididas após a erupção da crise internacional, poderiam servir como um trampolim para a definição de um novo regime de crescimento. Ao fazer isto, estes países, com base no que apareceu timidamente na década de 2000, “se beneficiariam” da crise internacional para reduzir ainda mais suas desigualdades de renda e promover a contribuição do seu mercado interno para a recuperação econômica – um pouco como o que aconteceu em 1933-1934 após a Grande Depressão dos anos 1930.

O retorno maciço de capital para os chamados mercados “emergentes” da América Latina, a retomada do crescimento do PIB, as dificuldades para sustentar a demanda na medida em que poderia aumentar os custos trabalhistas – todos

---

11. Estes se caracterizaram principalmente por políticas de apoio à demanda interna, tanto no nível fiscal (redução de alguns impostos), no nível monetário (taxas de juro artificialmente baixas para a compra ou a venda de determinados produtos), quanto em nível orçamental – devido ao aumento do salário mínimo, pensões e transferências sociais). As políticas anticíclicas foram caracterizadas relativamente pequenas pelas políticas de grandes obras públicas de infraestrutura, tal como ocorreu na China (Khatiwada, 2009; Jiménez, 2010).



estes fatores reforçam o peso político de quem gostaria de “fechar o parêntese da crise” e voltar ao padrão de crescimento excludente anterior do início dos anos 2000. Esta tentação é ainda maior agora que o retorno do capital se traduz em uma nova tendência de valorização da moeda nacional, após sua queda acentuada em 2008-2009. Esta tendência é favorável aos investidores estrangeiros, mas ruim para os exportadores de produtos industriais, pois a diminuição da competitividade causada pelo aumento nos custos trabalhistas, expressada em dólares, nem sempre é compensada pela diminuição do valor de suas importações de bens intermediários e de capital.

Alguém poderia pensar que o México estará, provavelmente, mais tentado por esse caminho, visto que seu comércio externo é quase exclusivamente orientado para os Estados Unidos e o Canadá e a propriedade estrangeira no seu sistema bancário é muito poderosa. Por sua vez, a retomada da crise internacional deveria promover a continuação de uma política anticíclica que favoreça a demanda, estimule a procura de parceiros comerciais alternativos e permita uma maior depreciação do peso, compensando, assim, o aumento dos custos trabalhistas.

Uma política contínua de apoio à demanda interna é mais provável de acontecer no Brasil e na Argentina. Mas ela sofre de muitas desvantagens. Como foi visto, a redução das desigualdades é fraca e estas desigualdades permanecem em um nível extremamente elevado. O tamanho absoluto da população – que é maior que a da Argentina – e a existência do Mercosul permitem ao Brasil ter um mercado interno suficientemente grande, em termos de desenvolvimento do capital, para uma ampla gama de produtos. Isto por si só parece insuficiente, no entanto, para inspirar o crescimento orientado para o mercado sustentável, enquanto o peso das finanças e seus efeitos sobre a distribuição de renda não forem contidos. O aumento dos salários dos estratos sociais mais mal pagos, apesar de desejável, dada a dimensão da pobreza, não é suficiente. O obstáculo da tributação regressiva deve ser levantado, o que não pode ser feito sem o aprofundamento de graves conflitos de interesses que têm atuado já há alguns anos.

Nos anos 1930, o mercado foi criado por meio de uma “marcha forçada” de monetização, produzida pela industrialização e dando-lhe impulso. Hoje, o mercado interno só pode contribuir para o crescimento sustentável se um verdadeiro Estado de bem-estar for estabelecido. Apenas isto tornará possível para o mercado interno compensar a lentidão da demanda externa por produtos industriais. Não escolher este caminho é aceitar um retorno à especialização internacional de produtos primários, sob o pretexto de que a demanda internacional é forte. Isso pode significar a escolha do caminho mais fácil hoje, mas também a opção por uma economia frágil para o futuro. Trata-se de optar por um retorno aos anos que precederam os anos 1930 –uma estranha inversão da história.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; DAIN, S. **Dos décadas de la descentralización del gasto social en América Latina**: una evaluación preliminar. *In*: TALLER RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN EM AMÉRICA LATINA. Santiago del Chile. Cepal, 25-26 nov. 009. (Working Paper).
- BIRDSTALL, N.; HAMOUDI, A. **Commodity dependence, trade and growth**: when “openness” is not enough. Washington: Center for Global Development, 2002. (Working Paper, n. 7).
- BRADESCO. Em que medida o elevado déficit externo brasileiro em 2010 será capaz de conter a apreciação do real? **Destaque Depec**, n. 104, 24 dez. 2009.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe – 2009**. Santiago del Chile: Cepal, 2009.
- DEDECCA, C. S. **As desigualdades na sociedade brasileira**. 2010. Documento de Trabalho. Mimeografado.
- DOLLAR, D.; KRAAY, A. **Growth is good for the poor**. World Bank, 2000. (Working Paper). Disponível em: <<http://www.worldbank.org/research>>.
- FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook: crisis and recovery**. Washington: IMF, 2009. cap. 4.
- GALINDO, A.; IZQUIERDO, A.; ROJAS-SUAREZ, L. **Financial integration and foreign banks in Latin America**: how they impact the transmission of external financial shocks? New York: IDB, Jan. 2010. (Working Paper, n. 116). Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35062209>>.
- GOLDSTEIN, M.; XIE, D. **The impact of the financial crisis on emerging Asia**. Peterson Institute for International Economics, 2009. (Working Paper, n. 9-11).
- GONI, E.; LOPEZ, J. H.; SERVEN, L. **Fiscal redistribution and income inequality in Latin America**. Washington, Jan. 2008. (Working Paper, n. 4.487).
- HOPENHAYN, M. **El enfoque de cohesión social y derechos en América Latina**. *In*: CURSO ILPES “NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL”. Cartagena de Indias: Cepal, agosto 2009.
- IBARRA, C. La paradoja del crecimiento lento de México. **Revista de la Cepal**, n. 95, 12 agosto 2008.

IEDI – INSTITUTO ECONÔMICO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Crescimento e exportação. **Carta Iedi**, Brasília, n. 204, 20 abr. 2006. Disponível em: <[http://www.iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_204\\_crescimento\\_e\\_exportacao.html](http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_204_crescimento_e_exportacao.html)>.

JIMÉNEZ, J. P. **Crisis, recuperacion y espacios de política**: desafios de la política fiscal. Santiago de Chile: Cepal, 2010 (Working Paper).

KHATTIWADA, S. **Stimulus packages to counter global economic crisis**. International Institute for Labor Studies, 2009. (Discussion Paper, n. 196).

KLIASS, P.; SALAMA, P. La globalisation au Brésil: responsable ou bouc émissaire? **Lusotopie**, v. 14, n. 2, p. 109-132, 2007.

LOPEZ-CALVA, L. F.; LUSTIG, N. **The recent decline of Inequality in Latin America**: Argentina, Brazil, Mexico and Peru. ECINEQ, 2009. (Working Paper, n. 140).

MATHIAS, G.; SALAMA, P. **L'État surdéveloppé**. Paris: Maspéro; La Découverte, 1983.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Perspectives économiques de l'Amérique Latine 2009**. Paris: OECD Publishing, 2008.

\_\_\_\_\_. **Regional Economic Outlook, Western Hemisphere**, Part 2: Latin American and Caribbean Outlook, 2009.

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO; OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Globalization and emerging economics**. Paris: OECD, 2009.

PALMA, G. The seven main stylised facts of the Mexican economy since trade liberalisation and nafta. **Industrial and Corporate Change**, v. 14, n. 6, 2005.

RODRÍK, D. Growth policy, getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich? **Economic Policy**, Manchester, 1995.

SABAINI, J. C. G.; ROSSIGNOO, D. **Argentina** – Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2008. Documento de trabalho.

SALAMA, P. **Le défi des inégalités** – Une comparaison économique: Amérique Latine/Asie. Paris: La Découverte, 2006.

\_\_\_\_\_. Pauvreté: le bout du tunnel? **Problèmes d'Amérique Latine**, n. 66/67, 2007.

\_\_\_\_\_. El desafío de las desigualdades – América Latina/Asia: una comparación económica. Mexico: Siglo XXI Ediciones, 2008.

\_\_\_\_\_. Argentine, Brésil, Mexique face à la crise. **Revue Tiers Monde**, n. 197, 2009.

\_\_\_\_\_. Forces et faiblesses de l'Argentine, du Brésil, du Mexique. *In*: HUGON, P.; SALAMA, P. (Dir.). **Les Suds dans la crise**. Paris: Armand Colin, 2010.

TITELMAN, D.; PEREZ-CALDENTEY, E.; PINEDA, R. ¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo tan grande? Crisis financiera, mecanismo de contagio y efectos en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 98, 2009.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ESTRADA, D. A. **Tributación directa en América Latina**: equidad y desafíos. Estudio del caso de México. Santiago de Chile: ONU, 2009. (Cepal – Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 91).

GOMEZ, S.; ROSSIGNOO, D. **Argentina** – Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso. Universidad de Buenos Aires, 2008. Documento de Trabalho.

SALAMA, P. Brésil, bilan économique, succès et limites. **Problèmes d'Amérique Latine**, Paris, 2010.