

Resenha bibliográfica

Trayectorias divergentes: comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo

BLOMSTRÖM, Magnus e MELLER, Patricio (coords.)
Trayectorias divergentes, comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo. Santiago: Corporación de Investigación Económica para Latinoamérica - Cieplan. Ediciones Pedagógicas Chilenas S.A. Filial Grupo Hachette, nov. 1990. 283p.

SÉRGIO SAVINO PORTUGAL*

A América Latina experimenta uma das crises mais profundas de sua história. A década de 80 foi consumida, sem êxito, com os problemas macroeconômicos de curto prazo. A região vive não só uma crise da dívida externa, mas do próprio modelo de desenvolvimento econômico. Devido a isso, comparações internacionais com modelos alternativos de desenvolvimento mostram-se especialmente relevantes e atuais.

O livro é uma coletânea de 10 artigos de economistas escandinavos e latino-americanos. Com exceção dos Capítulos 1 e 10, os demais analisam cada um dos países selecionados. Os coordenadores do projeto, Magnus Blomström da Stockholm School of Economics, e Patricio Meller, da Cieplan, além da introdução, encarregaram-se da redação do Capítulo 1, que sugere lições que podem ser tiradas do desenvolvimento comparado das duas regiões.

Trayectorias divergentes é uma publicação patrocinada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que se insere na linha das comparações internacionais de modelos de desenvolvimento. O projeto, iniciado em janeiro de 1989, em Washington, redundou em dois seminários internacionais: o primeiro, realizado em setembro do mesmo ano, em Estocolmo, na Stockholm School of Economics, e o segundo, na Cieplan, em Santiago do Chile, em janeiro de 1990. O objetivo do

* Agradeço a um dos pareceristas desta revista pela leitura atenta e comentários formulados.

projeto foi comparar as experiências de desenvolvimento de longo prazo (nos últimos 100 anos) de quatro países, da América Latina e da Escandinávia. Na América Latina, foram escolhidos para a análise Chile, Colômbia, Equador e Uruguai, e, na Escandinávia, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia. A coincidência de características físicas orientou a escolha desses países: em ambas as regiões os países são relativamente pequenos em área e população, porém ricos em recursos naturais.

A idéia básica presente na introdução e no Capítulo 1 é que “aprendendo com as experiências de outros países pode-se evitar erros, e o êxito das experiências do passado podem sinalizar novos êxitos” (p.9). As lições passadas serviriam, nesse caso, como farol para os países latino-americanos. Segundo os coordenadores, esses países têm muito mais a aprender com os ensaios dos países escandinavos do que com a experiência asiática que, recentemente, sob a mesma ótica, tem sido objeto de várias análises. Isso porque, dada a disponibilidade de recursos naturais, os países asiáticos, de industrialização recente, estão distantes da realidade dos países latino-americanos. A idéia central do Capítulo 1 é que os países latino-americanos já tiveram, no passado, padrão de desenvolvimento econômico muito semelhante ao dos países escandinavos, mas, por optarem por trajetórias erradas de desenvolvimento, hoje se encontram muito distantes dos padrões de desenvolvimento daqueles países. Além disto, para os autores, os países escandinavos são exemplos da possibilidade de combinar desenvolvimento econômico com avanços no sistema de bem-estar social. Em seguida, são resumidos em sete pontos os pecados latino-americanos responsáveis pelos descaminhos. Em tom de receituário, formularam-se as seguintes recomendações:

a) os países latino-americanos devem aumentar as exportações e reduzir o crescimento populacional. A participação média das exportações no produto dos países escandinavos em 1985 foi de 54,8 contra 15,2% dos países latino-americanos, enquanto que a taxa média de crescimento da população nos últimos 35 anos foi 21,4 contra 126,9%;

b) devem promover a reforma agrária. Na experiência escandinava, a reforma possibilitou o uso mais eficiente e intensivo da terra e tornou a distribuição de renda mais igualitária, ensejando o aparecimento de um mercado interno para os bens de consumo com efeitos positivos no processo de industrialização;

c) devem promover a reforma educacional, com ênfase para a ciência aplicada e escolas politécnicas, junto com a educação de adultos voltada para o mercado de trabalho;

d) quanto aos recursos naturais e à industrialização, os países escandinavos basearam a sua industrialização em vantagens comparativas provenientes dos seus recursos naturais. As indústrias cresceram muito lentamente a partir desses recursos naturais. A rota latino-americana mostra um agudo contraste. Não valorizaram os recursos naturais locais e tentaram reproduzir a mesma estrutura produtiva dos Estados Unidos;

e) quanto à política comercial e industrial, recomendam-se a abertura e a criação de um sistema de incentivos como forma de direcionar as atividades privadas, e o

apoio às grandes empresas para que possam enfrentar a concorrência internacional. A posição antitruste, própria da tradição americana, deve ser substituída pelo apoio às grandes firmas, como forma de possibilitar o enfrentamento da concorrência internacional. Segundo os autores, “os latino-americanos parecem ter uma fobia ao que é grande” (p.23). A prática da “racionalização estrutural”, que consiste na criação de novas capacidades produtivas e destruição das antigas, deve ocupar o lugar do sistema de maior proteção e subsídios às indústrias obsoletas;

f) a tecnologia deve ser adquirida no exterior, através da emigração de pessoas, do comércio de bens, da instalação de filiais de multinacionais ou do sistema de licenças e concessões; e

g) os papéis do Estado e do mercado devem ser bem delimitados. Compete ao Estado proporcionar infra-estrutura, uma administração de qualidade e os serviços sociais. Cabe, também, ao Estado promover a redistribuição de renda através de forte tributação da renda pessoal, sem se envolver no sistema produtivo. O sistema tributário deve privilegiar a reinversão dos lucros e penalizar a distribuição dos lucros aos acionistas. Os impostos devem recair sobre as pessoas e não sobre as firmas. Ao mercado e às empresas privadas está reservado o desenvolvimento dos setores produtivos. O consenso entre o trabalho organizado, o capital e o governo deve fornecer as bases para a estabilidade política.

A essa altura, não podemos nos furtar a uma crítica a essa visão. O ponto de partida da investigação e de algumas das recomendações tem por base a velha teoria das vantagens comparativas. Deixaremos de lado tais críticas, pois já são sobejamente conhecidas. O corte do estudo pela disponibilidade de recursos naturais é equivocado e a-histórico. Ele é insuficiente para explicar a dinâmica do desenvolvimento capitalista nesses países nos últimos 100 anos. Além disso, não é verdade que a Dinamarca seja um país rico em recursos naturais, como *en passant* reconhecem os coordenadores. No Capítulo 4, Martín Paldam, na análise do caso da Dinamarca, reconhece que “um fato importante para destacar é que a Dinamarca não tem recursos naturais, com exceção de terras cultiváveis que são moderadamente férteis” (p. 84). Não nos parece correta a hipótese de que os países escandinavos e latino-americanos partiram do mesmo estado de pobreza, embora seja sempre verdade que um dia ambos foram pobres. Os próprios autores reconhecem que os dados disponíveis não permitem tais afirmativas ao concluírem que “as comparações detalhadas acerca da situação dos países escandinavos e latino-americanos para o período anterior a 1950 são difíceis devido à carência de dados comparáveis” (p. 14). Como concluir, então, que essas regiões dispunham do mesmo grau de desenvolvimento no início do século? É fundamental considerar que a inserção das economias latino-americanas no padrão de desenvolvimento capitalista sempre foi, desde o início, distinta daquela assumida pelos países escandinavos. Os dados da renda *per capita* de cada país, a partir da década de 50, são apresentados (Quadro 1.1, p. 15) com o objetivo de induzir o “ponto de partida similar”. Entretanto, se tomarmos a renda *per capita* média da Escandinávia em 1950 de US\$ 3.695 anuais, verificaremos que é aproximadamente duas vezes superior à da região latino-americana, de US\$ 1.876. Portanto, não é comprovável a hipótese central do estudo de que os países dispunham no passado recente do mesmo grau de desenvolvimento e que o atraso atual se deve à escolha de trajetórias

erradas por parte dos países latino-americanos. Assim resultam as estranhas recomendações (d) e (e) mencionadas anteriormente. Os países escandinavos, por se desenvolverem junto com o capitalismo, tiveram a oportunidade das “indústrias crescerem muito lentamente a partir dos recursos naturais e... os contínuos avanços, aperfeiçoamentos e refinamentos da produção deram lugar ao aparecimento gradual de indústrias modernas competitivas internacionais” (p. 21). Isso, entretanto, não é mais possível quando o capitalismo já atingiu um estágio onde predominam as grandes empresas multinacionais, possuidoras de alta tecnologia. Portanto, parecem-nos no mínimo simplistas as recomendações relativas à questão da transferência de tecnologia. Se a história nos legou algum ensinamento, e por certo são muitos, um deles é que as experiências históricas não se repetem por mais semelhantes que possam ser as condições gerais.

As idéias defendidas na introdução e no Capítulo 1 postulam regras de conduta consideradas como válidas do ponto de vista absoluto, isto é, para qualquer tempo ou lugar. Do ponto de vista teórico servem-se de formulações dogmaticamente organizadas, utilizadas como instrumento de pregação da política econômica. Nesses termos, transfiguram e deformam as experiências históricas de cada nação.

Os capítulos seguintes são dedicados ao estudo do processo de desenvolvimento dos oito países selecionados. Embora não contemplem exatamente o mesmo período (o período examinado no Capítulo 2 da Suécia é de 1870/1970; o Capítulo 3 do Chile, 1880/1990; o Capítulo 5 do Uruguai, 1930/88; o Capítulo 6 da Noruega, 1845/1975), podemos formular as linhas gerais presentes na análise. A escolha de uma perspectiva teórica para o exame do desenvolvimento pode ser reduzida à opção entre escolas. Por um lado, a hipótese de desenvolvimento induzido pelo exterior ou impulsionado pelas exportações; por outro, a escola das instituições (institucionalista) e políticas nacionais que destacam o papel das organizações sócio-econômicas, da indústria doméstica e da política industrial. Um ramo dessa última linha acentua a importância dos grupos locais e do poder político dos setores primários. Há autores que adotam uma postura intermediária, ao valorizarem o papel das exportações e das políticas internas, sublinhando o modo de interação dos fatores destacados por ambas as abordagens.

No Capítulo 2, Bo Södersten analisa os *Cem anos de desenvolvimento econômico sueco (1870-1970)*. Os principais fatores do desenvolvimento sueco foram: a) a simbiose entre os impulsos vindos do exterior, com a tradição nacional de inovação e habilidades técnicas da mão-de-obra; b) o aperfeiçoamento contínuo da estrutura e linhas de produção existentes (ferro e madeira); e c) a proximidade do mercado inglês. Bo Södersten analisa o desenvolvimento sueco em três períodos. Até 1850 a Suécia apresentava uma estrutura dual — um país pobre, predominantemente agrícola, com um pequeno setor exportador de minerais (ferro). A partir de 1850, a Suécia transformou-se em país exportador de cereais. Os fatores responsáveis por tais mudanças foram as “Leis de Cercado”, que transformaram camponeses em peões agrícolas “para uma classe de agricultores crescente e próspera” (p. 30); as inovações técnicas e a introdução de melhores métodos de cultivo; a expansão dos mercados externos, em particular o mercado inglês; e a queda do custo de transporte. Junto às exportações de cereais, adquiriram importância a exportação de ferro (lingotes e barras), madeira e derivados. O ciclo de expansão de “pré-cresci-

mento”, baseado nas exportações de grão, beneficiou o mercado interno através da maior demanda gerada pelo setor agrícola. No período de 1870/90, o país registra uma nova fase de crescimento, sustentado com base na indústria. Na década de 1870, a estrutura das universidades mudou drasticamente. O direito e a teologia dão lugar às Universidades Politécnicas. Até 1890, o comércio exterior, em particular as exportações, funciona como motor da economia. Os cereais perderam importância na pauta de exportações dando lugar à produção animal (leite, manteiga). A atividade comercial estabelece vínculos financeiros internacionais e a Suécia torna-se um país importador de capital. Os comerciantes não só fundaram indústrias como proporcionaram o financiamento necessário, antes que os bancos entrassem em cena. O fluxo de recursos externos foi canalizado para infra-estrutura e possibilitou o início da construção em grande escala do sistema ferroviário. O período de 1890/1913 assiste ao nascimento da nova indústria (têxteis, processamento de alimentos, engenharia). Durante a primeira fase da industrialização (1870/90), o crescimento esteve conectado com a demanda externa de bens. No período seguinte (1890/1913), o esforço de crescimento passou a ser caracterizado, em certa medida, pela substituição de importações. Foi na década de 1890 que se estabeleceram os fundamentos da moderna indústria sueca. O Estado teve um papel ativo no período de 1870 a 1914 com a criação de diversas instituições.

No Capítulo 3, Patricio Meller passa em revista o processo de desenvolvimento do Chile, através do papel do setor externo e da natureza dos principais agentes econômicos. Até a guerra da independência, em 1810, o Chile era uma das colônias espanholas mais atrasadas. A exploração de recursos minerais teve um lugar preponderante na economia chilena, além da exportação de trigo. No período da descoberta, foram o ouro e a prata e, posteriormente, o cobre. Na história econômica do Chile a exportação de algumas matérias-primas básicas sempre esteve sob controle do capital estrangeiro. No período de 1880/1930, as exportações de salitre ficaram sob o domínio britânico. No período de 1940/70, as minas do principal produto de exportação, o cobre, eram de propriedade de companhias norte-americanas. Os problemas e as dificuldades de um país para desenvolver-se em tais circunstâncias são analisados pelo autor. A ausência de empresários nacionais, mais do que o processo de deterioração dos termos de troca e da instabilidade dos preços dos produtos exportados, é o que explica, segundo o autor, o fato de o Chile ter obtido poucas vantagens dos recursos naturais. São enfocados o papel do Estado e do mercado durante diferentes períodos históricos, assim como os êxitos e fracassos da política chilena de substituição de importações. Examina a introdução no Chile de uma economia de livre mercado a partir de 1973. Para o autor, a grande contradição no processo de desenvolvimento do Chile foi conhecer uma rápida evolução política com um lento progresso econômico para a maioria da população.

No Capítulo 4, Martín Paldam trata do desenvolvimento da Dinamarca. A Dinamarca não dispõe de recursos naturais, exceto o solo “moderadamente fértil”. Conforme diz o autor, “a posição geográfica é talvez a melhor explicação para que a Dinamarca tenha sido um país rico durante os últimos quatro ou cinco séculos” (p. 84). A Dinamarca sempre esteve situada entre as 20 nações mais ricas do mundo. É também o país mais próspero dentre os escandinavos. As três características mais conhecidas da Dinamarca são a de ser um país rico, ter o Estado voltado para o bem-estar social e um setor agrícola relativamente grande. Nada menos do que 30%

do produto nacional bruto são transferidos para obter-se uma renda mais equitativa. A base do crescimento foi o aparecimento de uma classe média, de famílias rurais, concomitante à reforma agrária ocorrida entre 1784 e 1814. À reforma agrária segue-se a reforma escolar de 1814 introduzindo a educação primária universal. O crescimento baseava-se nas exportações agrícolas para o Reino Unido. De acordo com o autor, a tradição dinamarquesa de abertura ao comércio internacional foi um fator importante para o rápido crescimento. A carência de recursos naturais, segundo Paldam, "define um país criticamente dependente do comércio internacional" (p. 96). A abertura ao comércio internacional não decorre, portanto, de uma postura liberal como faz crer o Capítulo 1, mas sobretudo de uma necessidade. Para o autor, a experiência dinamarquesa demonstra que é possível criar um sistema de bem-estar social sem atrapalhar o dinamismo da economia. A distribuição parece causar um dano menor à economia, quando se confinam a renda pessoal e o consumo, deixando ao mercado os termos de direitos de propriedades e as decisões relativas à produção (p. 112). Paldam argumenta que não se pode criar um estado de bem-estar antes que a economia tenha adquirido um nível relativamente alto de desenvolvimento.

No Capítulo 5, Martin Rama enfoca *O crescimento e a estagnação econômica no Uruguai*. A partir do crescimento da renda real *per capita* no período de 1935/88, ele distingue quatro fases. Tenta explicar por que a renda *per capita* no Uruguai em 1985 estava no mesmo nível de 1952 e os fatores responsáveis pelos seus movimentos nos períodos identificados. A principal conclusão é que as mudanças no contexto internacional, bem como os choques externos, não explicam a tendência de longo prazo da produção *per capita* no Uruguai. Isso justifica o exame dos fatores internos. Para Rama, são as relações entre os atores sociais relevantes e o sistema político que explicam a estagnação no Uruguai. Ele argumenta que a falta de crescimento uruguaio deriva de uma luta permanente, para controlar o Estado em benefício próprio, desencadeada por três grupos sociais formados pelos funcionários públicos, os industriais e os assalariados. A recuperação da democracia em 1985 é vista como uma alternativa para que o Estado seja a ferramenta para promover o bem-estar social.

No Capítulo 6, Helge Hveem estuda o desenvolvimento da Noruega desde uma economia pobre, com base na agricultura, a um país altamente industrializado. Examina seu desenvolvimento em quatro períodos e, em seguida, um conjunto de cinco fatores em cada fase. Sua análise aborda os fatores relativos às instituições, às políticas e à organização do setor externo (p. 145). Hveem sustenta que a transformação norueguesa deve-se à construção de uma identidade nacional fortemente organizada, dando legitimidade para seu relativo igualitarismo social e sua democracia parlamentar. Isso permite uma rápida adaptação às mudanças tecnológicas internacionais, apoiando-se, de forma decisiva, nas exportações.

O Equador é o país mais atrasado em relação às nações estudadas. O país estava dividido em três regiões: a costa, a serra e a parte amazônica. As exportações de produtos agrícolas fizeram da região costeira a área mais desenvolvida. A região amazônica permaneceu praticamente isolada até 1950. A serra gerava produtos agrícolas para o consumo local e, na costa, a maioria dos bens consumidos era importada e se financiava com as divisas da exportação. A industrialização só teve

início na década de 70. Apesar de experimentar dois longos ciclos exportadores — cacau (1900/20) e banana (1940/69) —, só a partir de 1970, com a descoberta de grandes campos petrolíferos, o país experimentou avanços significativos no desenvolvimento industrial. No Capítulo 7, Galo Abril-Ojeda tenta explicar por que o êxito das exportações anteriores ao do petróleo (1972/83) não gerou desenvolvimento. Galo sustenta que a principal razão é que o Equador estava demasiadamente atrasado para aproveitar o estímulo gerado pelos auges exportadores. O país carecia de infra-estrutura e de uma organização política e sócio-econômica nacional.

No Capítulo 8, Ari Kokko e Tarmo Haavisto refletem sobre *A política como fator determinante do desempenho econômico: o caso da Finlândia*. A Finlândia, entre os países escandinavos o de história mais recente de industrialização, até 1950 possuía economia basicamente agrícola, com metade da população ocupada nesse setor. Depois de 1950 experimentou uma mudança muito rápida. A taxa de crescimento foi a mais alta da região. Segundo Ari Kokko e Tarmo Haavisto, a explicação da experiência finlandesa encontra-se em fatores políticos. Eles argumentam que as políticas, praticadas no período entre as duas grandes guerras mundiais, favoreceram a agricultura de pequena escala, permitindo uma convivência com uma estrutura econômica ineficiente por mais tempo do que teria sido de outra forma. Uma razão para isto foi a necessidade de melhoria das condições de vida da população do campo, neutralizando, assim, a agitação social que levou o país à guerra civil de 1918. Depois da Segunda Guerra Mundial, quando a ênfase da política se deslocou da agricultura para a indústria manufatureira, a Finlândia alcançou, rapidamente, o resto da Escandinávia.

No Capítulo 9, José Antonio Ocampo examina *A transição de uma economia primária exportadora ao desenvolvimento industrial na Colômbia*. O autor sustenta que, em um país onde a fragmentação geográfica representava uma restrição básica ao crescimento econômico, as economias externas, associadas à construção de uma moderna infra-estrutura de transporte, jogaram um papel fundamental. Ele afirma que os choques exógenos dos termos de troca, a par dos seus efeitos puramente cíclicos, desempenharam papel crucial na transição entre as diversas fases do desenvolvimento. Afirma também que a política econômica teve um papel bem mais subsidiário no processo e que as mudanças políticas responderam em grande medida com atraso às mudanças das condições econômicas subjacentes.

No Capítulo 10, Lennart Hjalmarsson destaca as características principais da política industrial escandinava. Essa política difere da política industrial mais comum, de tipo antimonopólio, e a favor da concorrência, na medida em que enfatiza a eficiência produtiva mais que a eficiência alocativa (p. 263). A eficiência produtiva refere-se ao uso eficiente dos recursos dentro da firma, enquanto a eficiência alocativa à otimização econômica na assimilação global dos insumos e produtos. A eficiência alocativa refere-se à combinação de insumos que minimiza os custos, e não requer que os diferentes produtos se produzam com as proporções corretas, de forma a igualar os preços aos custos marginais. Segundo o autor, a eficiência produtiva da indústria caracteriza-se por sua eficiência estrutural. Na tradição antimonopólio, tanto a eficiência produtiva como a alocativa são alcançadas pela concorrência nos mercados internos de produtos e fatores. A eficiência

produtiva é estimulada, além disso, pela eficiência do mercado de capitais. Na experiência escandinava, alcançou-se a eficiência alocativa com a concorrência internacional. O reduzido tamanho das economias escandinavas definiu uma atitude singular e muito diferente das dos grandes países frente aos monopólios e às grandes companhias: a política industrial escandinava acentuou, com frequência, a importância de grandes firmas, capazes de sobreviver em concorrência internacional. O autor assinala, também, a pequena importância das empresas públicas na Escandinávia e discute o papel positivo desempenhado pelos sindicatos no crescimento econômico. Concluindo, o livro mostra-se útil ao debate atual, na medida em que enfoca diferentes padrões de desenvolvimento econômico experimentados pelos países analisados.