

Número temático em homenagem aos 70 anos do Manifesto da CEPAL

70 ANOS DO MANIFESTO DA CEPAL: ONTEM E HOJE

Na América Latina, a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até data muito recente.

Raul Prebisch, 1948

Em 1948, Raul Prebisch escreveu “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas” como introdução ao “Estudo econômico da América Latina”, documento central da recém-criada Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Desde sua apresentação em 1949 em Havana, o “Manifesto latino-americano”, tal como Albert Hirschman a ele se referiu, ou o “Manifesto da CEPAL”, como popularizou-se, foi seguramente o texto mais relevante e o ponto de partida do pensamento estruturalista latino-americano.

A inserção do continente latino-americano na divisão internacional do trabalho através da exportação de produtos primários e da importação de produtos industriais – o esquema clássico da divisão do trabalho no século XIX liderada pela Inglaterra, observava Prebisch – resultava nas novas condições criadas pela afirmação dos EUA como novo “centro cíclico”, em baixo crescimento e crescente concentração do progresso técnico nos países industriais. A deterioração dos termos de troca dos bens primários evidenciava os limites da divisão do trabalho baseado nas vantagens comparativas, em que os frutos do progresso técnico apenas se difundiam “lenta e irregularmente” para os países periféricos especializados nas exportações de matérias-primas e alimentos. Sua mensagem principal para a América Latina era a industrialização através de uma intervenção ativa do Estado. Industrialização e mudança na inserção internacional constituíam a base essencial para a elevação sustentada da taxa de crescimento e a elevação dos padrões de consumo das massas.

Setenta anos se passaram, e o mundo e as economias latino-americanas mudaram substancialmente. Os EUA, depois de isoladamente se afirmarem como “centro cíclico principal”, viram seu peso diminuir no comércio e na produção mundial e surgiram outros polos de crescimento entre grandes países em desenvolvimento, notadamente na China e na Índia, com gravidades próprias. Por outro lado, a difusão da produção manufatureira para os países em desenvolvimento, sobretudo no Leste Asiático, mudou a geografia do comércio e a própria dicotomia entre centro-periferia examinada por Prebisch. Afirmaram-se ampla divisão do trabalho e polarização entre as atividades inovadoras e de alto conteúdo tecnológico e aquelas intensivas em trabalho não qualificado, as novas *commodities*. Os termos de troca entre os bens e serviços localizados nas nações que sediam as corporações transnacionais e os produzidos pelos países em desenvolvimento, independentemente de sua forma material, afirmaram, nesta forma modificada, na direção examinada por Prebisch. Por outro lado, os regimes comerciais e de política econômica mudaram substancialmente.

Desde os anos 1980, a América Latina distanciou-se profundamente da trajetória de alto crescimento observada no Leste Asiático e evoluiu de forma muito mais lenta, ainda que muito desigual. A industrialização e a diversificação produtiva e exportadora iniciada em muitos países nos anos 1970 retrocederam, fazendo-se progressivamente se distanciarem dos países centrais (incluindo aqui os países asiáticos), ou, como ocorreu no México, levando à diversificando de sua pauta de exportação para bens sofisticados, mas sem alterar substancialmente sua densidade tecnológica doméstica. Aprofunda-se, no nível da região e em cada país, a heterogeneidade estrutural - um tema central da análise de Prebisch.

Tendo em vista esse contexto, os artigos que compõem este número temático da REC/IE-UFRJ apresentam uma ampla reflexão sobre a formulação originária de Raul Prebisch, bem como os dilemas e desafios com que se defrontam hoje os países em desenvolvimento, particularmente os da América do Sul.

A despeito da diversidade de temas e visando uma breve apresentação do conjunto é possível agrupá-los em dois blocos. O primeiro, que denominei de **Raul Prebisch, a evolução do pensamento da CEPAL e novas abordagens** é formado por seis artigos que buscam examinar de forma ampla a evolução do pensamento da CEPAL e as novas condições, questões e paradigmas interpretativos colocadas pelas transformações das últimas décadas. O segundo bloco denominado de **Ciclos de crescimento, inserção externa, transformação produtiva** é formado por quatro artigos que, embora mantenham amplo diálogo com as formulações originárias de Prebisch, concentram-se em temas/tópicos específicos e/ou descontinuidades tendo em vista os processos de mudança mais recentes.

BLOCO 1 – RAUL PREBISCH, A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO DA CEPAL E NOVAS ABORDAGENS

Em “Do ‘Manifesto latino-americano’ de Raul Prebisch aos dias de hoje: 70 anos de Estruturalismo na CEPAL”, Ricardo Bieslchowsky apresenta o que a seu ver constituem os elementos metodológicos e analíticos centrais à construção teórica estruturalista latino-americana, presentes tanto no período estruturalista (1949-1990), quanto no neoestruturalista (desde 1990). Depois de um amplo exame do pensamento estruturalista e da teoria do subdesenvolvimento latino-americano iniciado com o Manifesto, Bieslchowsky argumenta que a despeito de algumas concessões e adaptações, o pensamento neoestruturalista iniciado a partir das contribuições originais de Fernando Fajnzylber (em 1983, foi publicado “*Industrialización trunca em América Latina*”, e em 1989 “*Industrialización em America Latina. De la caja negra al casillero vacío*”) não perdeu a sua essência estruturalista original e sua defesa da heterodoxia macroeconômica e da mudança estrutural. De forma didática o autor apresenta as dimensões e os problemas examinados pelo pensamento estruturalista e neoestruturalista realçando a persistência dos temas comuns, tais como a heterogeneidade estrutural, a debilidade da inserção externa e a desigualdade. A perspectiva iniciada com os trabalhos de Fajnzylber sublinhava a necessidade de construir em cada país “um núcleo endógeno de dinamização tecnológica” abandonando um tipo de inserção assentada na competitividade “espúria” baseada “em desvalorizações cambiais, em baixos salários, e na destruição do meio ambiente” e visando construir uma maior competitividade sistêmica. Como observa Bieslchowsky, apesar das transformações dos anos 1990 e das reformas liberalizantes que levaram à flexibilização das políticas de desenvolvimento típicas do Estruturalismo clássico, incluindo aqui os instrumentos de intervenção estatal, a CEPAL – cujo conselho deliberativo é formado majoritariamente pelos governos latino-americanos – continuava a defender a importância da contribuição do Estado ao desenvolvimento socioeconômico. Essa nova perspectiva, argumenta o autor, foi consolidada no texto “Transformação Produtiva com Equidade” coordenado por Gert Rosenthal e Fernando Fajnzylber, no qual se defendem uma abertura externa gradual e seletiva, taxa de câmbio real alta e estável e fortalecimento da capacidade produtiva e da inovação. Ao lado dos elementos de continuidade, Bielschowsky argumenta que nas duas últimas décadas diversas novidades analíticas foram introduzidas nos documentos da CEPAL, tanto em termos do que considera como elementos interdimensionais básicos, quanto nos planos social, macroeconômico, produtivo e ambiental.

O artigo “Distribuição de renda, crescimento econômico e mudança estrutural na tradição do estruturalismo latino-americano: uma sistematização em quatro momen-

tos”, de Rodrigo Vergnhanini e André Martins Biancarelli, examina em diferentes momentos da literatura latino-americana as relações entre crescimento, mudança estrutural e distribuição de renda e busca extrair algumas “lições” para o desenvolvimento econômico contemporâneo. Os autores argumentam que, desde os documentos iniciais, o pensamento de Prebisch e da CEPAL apontava nas economias em desenvolvimento a formação, tal como analisou Artur Lewis, de um excedente estrutural de mão de obra, mas, ao contrário deste autor, não retirava daí uma perspectiva de alto crescimento e acumulação de capital. Tal ocorria não pela rejeição da Lei de Say (adotada na formulação de Lewis), mas porque considerava que o excedente gerado no setor moderno da economia ao invés de se transformar em investimento se orientava ao consumo conspícuo das elites. A insuficiente poupança e a dependência tecnológica gerariam os problemas denominados por Prebisch de “insuficiência dinâmica”. A combinação dessa leitura com a tese da heterogeneidade estrutural, argumentam Vergnhanini e Biancarelli, levaram alguns autores cepalinos à tese da estagnação como movimento tendencial. Esta leitura teria sido realizada por Celso Furtado ainda que, de acordo com os autores (seguindo aqui uma interpretação de Ricardo Bielschowsky), para Furtado o problema estava no lado da demanda. As críticas a tese estagnacionista realizadas por Maria da Conceição Tavares e José Serra são brevemente discutidas ao longo do texto que, em seguida, nota a importância metodológica da noção de “estilos de desenvolvimento” elaborada especialmente por Anibal Pinto. Para os autores, a formulação desenvolvida em “Transformação Produtiva com Equidade” (1990), que marca o início do Neoestruturalismo, retoma algumas teses centrais do estruturalismo original, incluindo aqui a aceitação da Lei de Say. A conciliação entre um estilo de desenvolvimento menos desigual e uma maior acumulação de capital é realizada por Fajnzylber ao supor – os autores concordam aqui com a interpretação de Franklin Serrano (2001) ao esquema analítico do autor –, que o padrão de consumo dos trabalhadores possui uma relação capital/produto mais baixa, viabilizando uma maior taxa de crescimento com maior consumo dos trabalhadores.

Vergnhanini e Biancarelli consideram que a tese da equidade, iniciada com este documento e demais publicados nos anos 1990, avançou muito pouco e houve recuos em relação à formulação inicial da CEPAL. Entretanto, nos documentos posteriores, publicados a partir de 2010 na assim denominada “Trilogia da Igualdade”, novos temas foram incorporados a começar pela formulação da igualdade como princípio ético normativo e objetivo último do desenvolvimento. A principal diferença com relação aos documentos dos anos 1990 é a defesa de maior presença do Estado para a distribuição e proteção social, além de uma visão articulada da distribuição com a acumulação. Como argumentam os autores, esta complementaridade entre o econômico e o social distingue esta formulação e a distingue da agenda “novo-desenvolvimentista”

(ver à frente) que “subordina a dimensão social à do crescimento e da estrutura produtiva”. A agenda “social-desenvolvimentista” que os autores defendem conclusivamente busca integrar as dimensões sociais discutidas nos últimos textos da CEPAL com as questões das frentes de acumulação examinadas por Bielschowsky (2014).

No artigo “O pensamento da CEPAL de 2010 a 2018: o enfoque na Mudança Estrutural Produtiva para Igualdade (MEPI)” os autores Isaías Albertin de Moraes, Hermano Caixeta e Ibrahim Leandro Pereira Morais discutem a formulação recente do pensamento da CEPAL iniciada com o documento “Mudança Estrutural Produtiva para Igualdade”, de 2012, e desenvolvida também em “Pactos para Igualdade”, de 2014; “Horizontes 2010...”, de 2016; e “A Ineficiência da Desigualdade...”, de 2018. Assim como no artigo de Vergnhanini e Biancarelli, os autores se referem a esses documentos como a “Trilogia da Igualdade” e sublinham o seu afastamento da proposta de “Transformação Produtiva com Equidade” formulada nos anos 1990.

Os autores argumentam que, na formulação dos anos 1990 (além de Fernando Fajnzylber, Gert Rosenthal, Osvaldo Sunkel, Jose Antonio Ocampo, José Luis Machinea, Joseph Ramos e Ricardo Ffrench-Davis são destacados), a visão principal era a modernização do Estado, que deveria passar de uma função empreendedora (Estado-empreendedor) para uma função gerencial (Estado-gerencial), coordenando os conflitos de forma a apoiar a transformação produtiva com equidade entre os países do continente. A dinâmica entre a mudança estrutural e políticas tecnológicas voltadas à difusão de inovações é particularmente destacada. Os documentos da CEPAL iniciados com o MEPI de 2012 (principalmente os assinados por Alicia Bárcena, Wilson Peres, Gabriel Porcile, Esteban Perez, Pablo Yanes, Antonio Prado, Veronica Amarante e Martín Abelles), argumentam Moraes, Caixeta e Morais, deslocam o enfoque para questões políticas e sociais incluindo novas formulações como a “cultura do privilégio” na América Latina. Essas últimas formulações têm como referência as transformações contemporâneas do capitalismo a partir da crise de 2008 e consideram a redução da desigualdade não uma consequência do desenvolvimento, mas um meio para se atingi-lo. A fórmula proposta é de “igualar para crescer, crescer para igualar” (CEPAL, 2014), destacando com maior ênfase as questões institucionais, culturais e políticas que travam, segundo a leitura dos autores, o desenvolvimento socioeconômico da região.

Em “América Latina no século XXI e a reestruturação produtiva à luz da teoria da CEPAL”, os autores Ana Maria Rita Milani e Vitor Emanuel Feitosa Hortencio, após uma narrativa do pensamento estruturalista, destacam que a industrialização – o tema clássico da formulação original da CEPAL – encontra-se essencialmente reposta tendo em vista as transformações ocorridas nos anos 2000. Desde a abertura e as mudanças suscitadas pelo triunfo do Neoliberalismo, os países da região tornaram-se mais distantes das economias centrais e ampliaram sua especialização nas atividades exportadoras tradicionais em *com-*

modities. Em vista disso, argumentam os autores, as teses centrais da CEPAL, como as da heterogeneidade estrutural e da inserção externa periférica, continuam atuais e, do mesmo modo, segue atual a da precária absorção tecnológica. Segundo os autores o ciclo de expansão decorrente do auge dos preços das *commodities* não foi acompanhado por uma visão estratégica ou políticas tecnológicas e de inovação que pudessem abrir novos horizontes. As políticas econômicas seguiram, deste modo, a reboque das forças de mercado reproduzindo uma estrutura econômica pouco diversificada.

Luiz Carlos Bresser-Pereira apresenta em “Novo Desenvolvimentismo – um segundo momento do Estruturalismo latino-americano” as teses centrais do novo desenvolvimentismo. Segundo o autor, a macroeconomia estruturalista que distingue essa abordagem concentra sua atenção na demanda, sem ignorar, contudo, o lado da oferta. Bresser não discute aqui o pensamento da CEPAL em suas diferentes fases e concentra-se sobretudo nas transformações ocorridas desde os anos 1990. Para o autor, a teoria da dependência que se afirmou na região ao longo dos anos 1970 imobilizou o pensamento nacionalista e desenvolvimentista, deslocando o foco de sua atenção para os problemas da heterogeneidade estrutural e da desigualdade. Bresser sublinha, de forma bastante distinta das formulações anteriores até aqui discutidas, que a hegemonia do Consenso de Washington na região transformou a CEPAL em uma “agência internacional submetida à ortodoxia liberal” e nada ofereceu como alternativa. Segundo o autor o novo desenvolvimentismo busca oferecer uma alternativa.

A formulação essencial explorada neste artigo de Bresser é a de que o desenvolvimento econômico depende de uma taxa de investimento elevada; porém, devido a uma tendência crônica à sobreapreciação da taxa de câmbio decorrente da doença holandesa e dos ingressos de capital (atraídos pela “política de crescimento com poupança externa” e pela utilização da taxa de câmbio para segurar a inflação), as boas empresas dos países em desenvolvimento como os da América latina são desligadas tanto da demanda externa quanto da demanda interna. As oportunidades de investimentos são assim contidas por um desequilíbrio macroeconômico fundamental. Segundo Bresser, a novidade da macroeconomia estruturalista é colocar a taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. As formulações keynesianas e estruturalistas anteriores supunham, argumenta o autor, que os desequilíbrios ocorriam apenas no curto prazo, subestimando, dessa forma, a importância da taxa de câmbio para a acumulação de capital. Bresser advoga que a neutralização da doença holandesa através de um imposto sobre a exportação dos bens primários, de forma a eliminar o *deficit* em transações correntes, deve pelo menos praticar *deficit* público zero. Para o autor, com a desvalorização, os preços dos bens comercializáveis sobem e os salários caem, mas esse efeito distributivo, acredita, é passageiro, pois em seguida, superando sua restrição externa, “a economia passa a crescer aceleradamente”, compensando o prejuízo.

O texto “Estado e desenvolvimento na América Latina”, de José Luís Fiori, apresenta algumas premissas para um novo programa de pesquisa sobre estado e desenvolvimento, mas, sobretudo, tendo em vista os temas centrais deste número especial da REC, apresenta uma análise crítica da concepção sobre Estado e desenvolvimento que predominou e segue predominando nas reflexões acerca do desenvolvimento econômico no continente.

Fiori argumenta que, embora o debate sobre Estado e desenvolvimento tenha tido grande importância política e intelectual na América Latina desde o pós-Segunda Guerra, por aqui ele foi mais pragmático, normativo e “*policy-oriented*” do que teórico. Logo no pós-guerra, nos 1940-1950 a agenda proposta na América Latina estava centrada no problema do “atraso” e da “modernização” da sociedade e das economias nacionais. Fiori identifica quatro grandes matrizes teóricas para a construção e legitimação da ideologia nacional-desenvolvimentista: (i) a matriz weberiana da teoria da modernização geralmente associadas às “etapas do desenvolvimento” e à Walt Rostow; (ii) a matriz estruturalista seguida nos textos da CEPAL dos anos 1950-1960 e por autores da Escola de Campinas; (iii) a matriz marxista e suas várias versões da teoria da “revolução democrático-burguesa” e a sua reflexão crítica com a teoria da dependência; e, por fim, (iv) a matriz geopolítica da teoria da “segurança nacional” formulada pela Escola Superior de Guerra do Brasil.

Em relação à segunda matriz, Fiori observa que, embora a CEPAL tenha desenvolvido instrumentos analíticos sobre o planejamento econômico, devido às suas restrições institucionais a Comissão sempre tratou os estados da América Latina como se fossem entidades iguais e homogêneas, subestimando a existência de conflitos internos e externos. Desse modo, de forma distinta da perspectiva seguida por Alexander Hamilton e Frederick List, não se conferiu importância maior aos conceitos de nação, poder e guerra. A perspectiva marxista, apesar de introduzir os conceitos de classes e luta de classes, apresentava também o mesmo modelo interpretativo e propositivo para todos os países e a versão da dependência, embora criticasse essa perspectiva, não aprofundou uma nova abordagem sobre a formação do Estado na América Latina. Foi a última perspectiva, a da segurança nacional, que a despeito do seu menor desenvolvimento teórico e da indevida obsessão com inimigos internos e externos decorrente da guerra fria, teve uma importância prática muito maior em função do lugar central ocupado pelos militares no desenvolvimentismo brasileiro.

Nos anos 1980, as teses neoliberais se difundiram na região em resposta à crise da dívida externa e inflação galopante. Fiori distingue duas teorias que participaram da desmontagem teórica do Desenvolvimentismo: “a teoria dos ‘buscadores de renda’ e a teoria neoinstitucionalista (KRUEGER, 1974; NORTH, 1981)” por meio de sua influência sobre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Posteriormente, observa Fiori, a agenda neoliberal reforçou um viés (já em curso entre os desenvolvimentistas) no sentido do deslocamento do debate para o campo da macroeconomia. Para o autor, isso se passou exatamente com o Novo Desenvolvimentismo, que procura ocupar uma terceira via entre “o populismo e a ortodoxia”, mas que, na prática, acaba sendo reduzido “a um programa de medidas macroeconômicas ecléticas”, voltadas a “fortalecer, simultaneamente, o Estado e o mercado; a centralização e a descentralização; (...) o público e o privado; a política industrial e a abertura; e uma política fiscal e monetária que seja ao mesmo tempo ativa e austera”. Na visão do autor, o Novo Desenvolvimentismo busca recuperar e fortalecer o papel do Estado, mas negligencia “a questão central do poder e dos interesses contraditórios das classes e das nações”, uma vez que não esclarece a serviço de quem ou do quê ou para que isso se daria, “como já acontecera com o velho Desenvolvimentismo do século XX”. Emerge dessa leitura a visão de que o Desenvolvimentismo e também o Liberalismo na América Latina sempre tiveram uma aproximação maior com o Keynesianismo do que com o nacionalismo econômico e o anti-imperialismo que, na avaliação do autor, foram traços distintivos das industrializações tardias do século XIX e elementos vicejados no Desenvolvimentismo asiático.

O texto de Fiori explora também a formação de hierarquias nacionais e a dicotomia centro-periferia. Os estados nacionais líderes geram um “rastro econômico” a partir da dinâmica de suas economias nacionais, engendrando diversos efeitos e processos. Em um primeiro grupo perfilam-se aquelas economias que, tais como os antigos domínios da Inglaterra no século XIX e a Alemanha, Japão e Coreia no pós-Segunda Guerra, possuem acesso privilegiado aos mercados e capitais da potência dominante em processos referidos como o “desenvolvimento a convite” ou “associado”. O segundo grupo é formado por economias que adotam estratégias de *catch-up* em relação às economias líderes. Entre essas o poder militar vai junto com o poder econômico, tal como aconteceu historicamente com os EUA e modernamente com a China. Por fim, argumenta o autor, em relação às demais economias que atuam como periferia do sistema, o desenvolvimento maior ou menor delas não muda essencialmente a posição que ocupam dentro da hierarquia regional e global do poder.

Considera-se, por fim, que o futuro da América do Sul torna-se dependente das escolhas que ocorrerão no Brasil. Se este tomar o caminho do mercado e se afirmar exclusivamente como potência exportadora de *commodities* e sócio privilegiado dos EUA na administração de sua hegemonia, o resto da América do Sul seguirá no mesmo caminho. Porém, haveria para o Brasil outras possibilidades de diversificação produtiva e exportadora, mas essas dependeriam de decisões de natureza política e estratégica face aos demais países da região e, sobretudo, face aos EUA, alternando aqui complementaridade e rivalidade.

BLOCO 2 – CICLOS DE CRESCIMENTO, INSERÇÃO EXTERNA, TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA

No artigo “*Revisiting balance-of-payments constrained growth 70 years after ECLAC’s Manifesto: the case of South America*”, os autores Martín Abeles e Martín Cherkasky discutem a atualidade do pensamento de Raul Prebisch, iniciada no Manifesto de 1949, para o entendimento do baixo desempenho relativo da América do Sul no último quinquênio de 2014-2018, e destacam em sua análise a especialização exportadora como um fator essencial e o crescimento do endividamento externo como um condicionante agravante para uma trajetória sustentável de crescimento.

Os autores argumentam que, nesse quinquênio, com a exceção da Bolívia e do Paraguai, os demais países da América do Sul tiveram um crescimento insatisfatório tanto em relação à sua própria história quanto comparativamente a outras regiões. Para eles, o problema central, tal como Prebisch havia sublinhado em 1949, segue sendo a insuficiência (dinâmica) de uma especialização baseada em recursos naturais. Embora tenha ocorrido substancial queda na taxa de crescimento do comércio internacional e no preço das *commodities* a partir de 2014 afetando as exportações dos países da região, para os autores a questão estrutural de fundo observada no período 1993-2017 (o texto apresenta consistentes estimativas e evidências empíricas) é a baixa e declinante elasticidade-renda das exportações para a maioria dos países da região em relação à elasticidade das importações. Os autores adotam no texto a conhecida “lei” de Thirwall (para a economia real), segundo a qual o crescimento consistente com o equilíbrio externo resulta do quociente das elasticidades das exportações e importações e estes parâmetros, determinados pela estrutura produtiva interna aos países, impõem uma restrição, um teto ao crescimento. Na estimativa dos autores, o teto obtido pela aplicação da fórmula (considerando no numerador a variação anual das exportações a preços constantes no período 2014-2017) para o crescimento anual do PIB na América do Sul foi de 0,8%, ou seja, muito abaixo do umbral de crescimento necessário para manter a brecha de renda per capita com os países mais industrializados, estimado em 2,1%.

Ao lado da debilidade exportadora, o texto mostra que, com a queda em valor das exportações da América do Sul, a dívida externa bruta aumentou de forma substancial no último quinquênio entre os países da região – o quociente da dívida externa em relação às exportações passou de 131,8% em 2013 para 196,5% em 2018 –, e em consequência elevou os juros da dívida externa em relação ao PIB. A sustentação do crescimento depende da relação entre o aumento dos passivos externos e a das exportações pois são estas, advertem os autores, que em última instância constituem a capacidade de pagamento do país. Com base na literatura que incorpora os fluxos financeiros (MC COMBIE e THIRWALL, 1988 e MORENO-BRID, 2003, entre outros) no modelo original de Thirwall, os autores se perguntam qual seria a trajetória de en-

dividamento para os próximos anos se os países mantiverem uma taxa de crescimento de 2%, o atual déficit de transações correntes (em torno de 2,2%) e as elasticidades de comércio exterior observadas no último quinquênio. Nessas condições, advertem, o estoque de dívida bruta crescerá mais rápido do que o PIB, atingindo um nível de endividamento elevado em qualquer comparação histórica (dívida/PIB de 112,3%).

A conclusão de Abeles e Cherkasky é a de que a trajetória atual de endividamento na América do Sul é insustentável e, devido a sua vulnerabilidade, poderá resultar em maior desaceleração econômica dos países da região. Essa evolução confrontaria os países com duas alternativas (tendo em vista o nível de endividamento externo de equilíbrio de longo prazo): ou uma redução do *deficit* de conta corrente ou uma mudança estrutural que aumente o quociente de elasticidade do comércio exterior. A primeira solução implica necessariamente uma redução do nível de renda e de importações e vem sendo adotada nos países maiores da região, como Argentina e Brasil, levando à recessão e ao desemprego. Já a alternativa desenvolvimentista em linha com o argumento de Prebisch segue sendo, a mudança estrutural.

A conexão entre os ciclos financeiros e de preços das *commodities* constitui o tema central do artigo “*The commodity-finance nexus: twin boom and double whammy*”, de Yılmaz Akyüz. A redução da elevada dependência em *commodities* constituía, observa Akyus, uma mensagem central de Raul Prebisch. Ao lado da evolução tendencial dos termos de troca, um problema central da dependência em *commodities* amplamente explorado por Prebisch desde os anos 1920 é o da estabilidade macroeconômica. O objetivo central desse artigo é mostrar como os preços das *commodities* e os fluxos financeiros se movem de forma articulada e de forma pró-cíclica agravando tanto os efeitos positivos quanto os negativos dos choques externos, aumentando a vulnerabilidade externa das economias dependentes nas exportações de *commodities*. Essa sincronização ocorre em parte pelo fato de ambos movimentos serem influenciados por determinantes comuns, como a taxa internacional de juros e seu efeito sobre o estoque de minérios e matérias-primas e a taxa de câmbio do dólar, que possui importante impacto sobre os preços das *commodities*. O autor explora aqui importantes conexões sobre a formação de preços das *commodities* e a influência da política monetária dos EUA. Com efeito, observa, há uma correlação inversa entre a taxa nominal efetiva de dólar e os preços das *commodities* nas duas últimas décadas.

De acordo com Akyus, a dependência em *commodities* é ainda mais forte hoje entre as economias emergentes do que a que se afirmou no passado devido à incidência, com exceção de algumas poucas economias (o autor cita aqui a China, a Índia, o México e a Turquia), do fenômeno da “desindustrialização prematura” que, embora tenha sido iniciada nos anos 1990, ganhou maior momento hoje em função do *boom* gêmeo dos preços das *commodities* e dos fluxos financeiros, que aumentaram no novo

milênio entre os países emergentes devido à crescente integração financeira. A influência das finanças entre esses países deve-se adicionalmente ao fato de que as *commodities* tornaram-se “financealizadas”, na medida em que houve crescente integração comercial e financeira nos mercados de *commodities* com a entrada de importantes atores financeiros. Essas transformações e a articulação entre os preços das *commodities* e os fluxos financeiros (a combinação entre ambos movimentos) tornaram-se centrais nos movimentos recentes (o autor examina dados do Fundo Monetário Internacional relativos às economias emergentes) que explicam o *boom* e a queda dos preços das *commodities* a partir de 2011 e dos fluxos financeiros pós-2014. De acordo com o autor, no ciclo mais recente, a partir da queda dos preços e da redução dos fluxos, o crescimento das economias dependentes em *commodities* foi paralisado.

A sobreposição entre o *boom* do preço das *commodities* e dos fluxos financeiros é um fenômeno historicamente reconhecido e discutido e decorre de um conjunto de fatores que apontam na mesma direção. Segundo Akyus, o fator determinante central é a política monetária dos países centrais e, em particular, tendo em vista a predominância do dólar na denominação do preço da *commodities*, da política monetária dos EUA. Ao logo do texto, o autor explora os diversos mecanismos entre a política monetária dos EUA e o preço das *commodities*, salientando a relação entre esses preços e a taxa de câmbio do dólar em relação ao euro. De acordo com o autor, a sobreposição entre o preço das *commodities* e os fluxos financeiros ganhou particular evidência no novo milênio quando o mercado de *commodities* começou a funcionar de forma semelhante e tão especulativa quanto o mercado financeiro.

Para o autor, a conexão entre o *boom* do preço das *commodities* e os fluxos financeiros para as economias emergentes torna-se evidente quando se considera a relação negativa entre o preço das *commodities* e o risco soberano dos países. Considera que, em consequência dessa dependência, os *booms* financeiros através dos mercados de ativos e de câmbio levam ou agravam a “doença holandesa” nas economias emergentes especializadas nas exportações de *commodities*, minando a competitividade industrial.

Akyus explora também outra conexão menos comum na literatura. Uma elevação generalizada nos fluxos financeiros provoca uma forte expansão nas economias exportadoras de *commodities* e esse crescimento, por sua vez, possui alto impacto sobre a demanda e os preços desses produtos. Isso ocorre, argumenta o autor, devido ao maior conteúdo de matérias primas e energia associadas ao crescimento desses países. Por essa via também os dois movimentos se alimentam.

O texto de Akyus termina com uma previsão sombria para a periferia dependente em *commodities*. Se os EUA e a Europa elevarem a taxa de juros haverá sensível diminuição da liquidez internacional com implicações depressivas para as finanças e os preços das *commodities* e, conseqüentemente, para o crescimento das economias periféricas especializadas nestas exportações.

O artigo “*Growth and technological-financial dependence cycles: following the Prebisch footprint*”, de Fabián Amico, apresenta uma perspectiva distinta sobre as condições de crescimento das economias periféricas em presença de amplos fluxos financeiros. De uma perspectiva diferente da adotada pelo Novo Desenvolvimentismo (ver artigo de Bresser Pereira neste número), que interpreta o *deficit* de transações correntes como resultado da doença holandesa, ampliada por massivos fluxos financeiros propondo um crescimento sem *deficit* correntes, para o autor, como as economias de maior tamanho na América Latina não podem crescer apenas impulsionadas por suas exportações, o crescimento econômico será acompanhado por uma tendência ao *deficit* comercial e em transações correntes. Essa circunstância, argumenta, não anula a proposição original de Raul Prebisch de que é necessário um equilíbrio de longo prazo entre exportações e importações; porém, aqui seguindo uma perspectiva também distinta da seguida nos artigos anteriores, o autor considera os efeitos positivos dos fluxos financeiros para a mudança estrutural.

Amico resgata a formulação originária de Prebisch, para quem as exportações e importações são essencialmente governadas pelo nível de atividade e, por isso, as variáveis preço e consequentemente taxa de câmbio não possuem uma função relevante nesta formulação (historicamente referida como o “pessimismo das elasticidades”). A diversificação econômica obtida no pós-guerra através de esforços bem-sucedidos de industrialização e substituição de exportações, tais como os historicamente observados na região, foram a base para o aumento das exportações e para sua diversificação – uma formulação que inverte as interpretações usuais. Amico observa que estudos empíricos recentes apontam para o reduzido nível das elasticidades-preço das exportações e importações nas economias sul-americanas e baixo impacto da taxa de câmbio real sobre as exportações de produtos industriais de maior conteúdo tecnológico. Essa circunstância tende a ser agravada nos dias atuais, em que as exportações industriais contam com elevado conteúdo importado decorrente da integração das empresas em cadeias de valor. As dificuldades decorrentes de uma estratégia coordenada de desvalorizações como forma de superação das restrições externas da periferia, argumenta Amico, deriva de que esta não apenas teria um impacto negativo sobre seus níveis de atividade, mas também levaria a uma deterioração dos termos de troca dos exportadores de *commodities* tal como observava criticamente Raul Prebisch. Essas questões apontam, na sugestão do autor, para a importância das políticas tecnológicas, visando produzir uma mudança nas elasticidades-renda do comércio exterior numa direção convergente com a de Prebisch.

Na presença de fluxos financeiros cuja demanda é relativamente independente do desequilíbrio comercial, é possível aumentar o nível de produto com endividamento sem comprometer a solvência externa, desde que a taxa de juros sobre os passivos externos seja

inferior à taxa de crescimento das exportações. A existência de *deficit* comercial e de transações correntes decorre da predominância dos componentes domésticos na demanda final das economias maiores. Entretanto, mesmo nessas condições favoráveis a “Lei de Thirwall” segue sendo válida (o autor segue aqui BHERING e SERRANO, 2016), pois a possibilidade de endividamento não altera a taxa de crescimento do produto, que equilibra a balança de pagamentos devido à necessidade de que a taxa de crescimento das importações não exceda a taxa de crescimento das exportações de forma substancial. Entretanto, argumenta Amico, o efeito nível do produto que resulta do acesso aos fluxos financeiros pode ser importante no contexto de uma estratégia voltada a mudança estrutural.

Por fim, em “*The embeddedness of core-periphery relations in time and space*”, artigo que encerra este número especial a autora, Annamaria Simonazzi, busca adaptar o esquema analítico centro-periferia desenvolvido por Prebisch e pelo Estruturalismo da CEPAL para examinar a integração das economias periféricas na União Europeia.

A presente crise da zona do euro, argumenta a autora, suscitou a descoberta dos termos centro-periferia e a importância da política industrial visando a transformação produtiva e tecnológica. Essas dimensões vão de encontro com a visão dominante das instituições da União Europeia que advogam pela integração de economias que possuem desiguais capacidades tecnológicas pelo “nivelamento do campo de jogo” e convergência institucional. A aposta é que, com instituições modernas (copiadas dos países mais ricos) e austeridade fiscal, esses países periféricos (do sul e do leste do continente) criariam um “ambiente correto” para o desenvolvimento.

Simonazzi observa que nos anos 1970 e 1980 o paradigma centro-periferia foi usado na Europa por alguns analistas do processo de integração, entre eles Paul Krugman, sem, entretanto, reconhecer nessa formulação de economia espacial qualquer conotação hierárquica-econômica e política. Uma formulação muito mais crítica ao processo de integração europeia, a *European Dependency School* (a autora se refere ao trabalho de WEISSENBACHER, 2017) e centrada nas diferentes estruturas produtivas, desenvolveu cenários fortemente pessimistas sobre o processo de integração. Uma formulação nessa direção foi seguida, lembra a autora, por Luigi Spaventa que juntamente com o PCI se opunha fortemente à participação da Itália no Sistema Monetário Europeu em 1978. Essa também era a posição do PC português e do PASOK grego. Essa postura foi, entretanto, revertida e o processo de integração se deu de forma inteiramente assimétrica. No “centro” e em particular na Alemanha, a política industrial nunca saiu de fato de cena, mesmo que “abaixo do radar”, e essa reestruturação favorecendo empresas e o sistema industrial nacional afetou fortemente as economias da periferia europeia que, visando a integração, adotaram políticas de austeridade e liberalizantes a um tempo em que as exportações asiáticas e da periferia não europeia estavam em grande expansão.

De um lado, a integração ampliou a divergência entre o centro e a periferia do sul da Europa e, de outro, os países do leste europeu se integraram na cadeia de fornecedores da indústria alemã. Essa integração num contexto macroeconômico regional centrado na austeridade fiscal contribuiu ainda mais para o empobrecimento da matriz produtiva das economias periféricas do sul menos integradas com a Alemanha. A modernização industrial hoje em curso com os processos de digitalização e transformações descritas no paradigma Indústria 4.0 tende, segundo a autora, a agravar a polarização, na medida em que as novas tecnologias dependem em grande parte da provisão de bens públicos e requerem diferentes níveis de governo e instituições que possam coordenar a oferta e a demanda de serviços inovadores.

Carlos Aguiar de Medeiros

Editor Convidado