

A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO: sete exercícios de retrospecto

Albert O. Hirschman

Revisitando a América Latina com vistas a recolher impressões para o presente artigo, convenci-me logo de que a diversidade constitui a característica mais marcante da experiência recente da região e de que o mais interessante a transmitir refere-se ao que foram experiências específicas, frequentemente contrastantes, dos diferentes países. Assim, exceto na primeira e última seções deste trabalho, não tratarei da América Latina em termos compreensivos, mas apresentarei uma série de "exercícios" necessariamente breves e pouco articulados de economia política comparativa. Como seria de esperar, a atenção estará basicamente voltada para os quatro países que visitei desta vez: Brasil, Argentina, Chile e México. Meu esforço ao longo do artigo será no sentido de ganhar alguma perspectiva sobre temas atuais ou recentes, articulando-os a eventos e discussões de décadas anteriores.

1. Os Gloriosos Trinta da América Latina?

Como se sabe, as economias latino-americanas foram duramente atingidas durante os primeiros anos desta década. O pronunciado declínio cíclico dos anos 1981/82 nos Estados Unidos e nos demais países industriais avançados combinou-se com a eclosão da crise internacional da dívida, em 1982, e com a queda nos preços das matérias-primas, forçando acentuadas reduções nas importações, nos gastos públicos e nos investimentos privados em toda a América Latina. Os níveis de renda caíram em toda parte e o desemprego atingiu taxas sem precedentes nos países mais industrializados da região, como o Brasil, a Argentina e o México, nenhum dos quais tinha recursos alótáveis numa política social compensatória do desemprego. Depois de efetivas quedas no produto total, em 1982 e 1983, ocorreram recuperações desiguais, em 1984 e 1985, com o resultado de que o Continente apenas agora retorna ao ponto em que se encontrava em 1981 em termos do produto total. Considerando o contínuo crescimento populacional, a renda *per capita* está agora 10 % abaixo do que estava então.

Esse sério retrocesso no desenvolvimento do Continente teve uma curiosa contrapartida: as décadas precedentes foram pela primeira vez percebidas como um longo período de avanço ininterrupto e sustentado, quase como uma idade de ouro do crescimento. Assim como, para Hegel, a compreensão de uma época só é possível quando as cortinas se cerram sobre ela ("a coruja de Minerva alça vôo somente com o anoitecer"), aparentemente só podemos chegar a reconhecer as características positivas de um período quando entramos no subsequente, cujas dificuldades procuramos agora sublinhar, estabelecendo um forte contraste com o que veio antes. Provavelmente esse é um traço humano bastante geral: na França, em 1979, Jean Fourastié cunhou a expressão "les trente glorieuses" (o glorioso período de trinta anos) para referir-se ao surto sem precedentes de crescimento e modernização que caracterizou as décadas do pós-Guerra; parece que a fórmula deve muito de seu sucesso ao fato de que os franceses, como outras nações economicamente avançadas, estavam então entrando num novo período de dificuldades, estando agora dispostos a proclamar que tudo corra muito bem até ontem (Fourastié, 1979). Mas este traço, esta relutância em celebrar ou mesmo em reconhecer o progresso quando ele se desenrola diante de nossos olhos, de modo a fazer com que a

celebração coincide com a lamentação por tratar-se de algo que já passou, foi um traço particularmente perceptível na América Latina. Algo que, na verdade, deveria ocorrer à maioria dos leitores de relatórios correntes sobre a América Latina, como uma de suas importantes revelações, é que esse continente também pode ter tido seus *gloriosos trinta* - e talvez alguns mais.

Por que a conspiração do silêncio com relação às boas notícias enquanto elas estavam ainda ocorrendo? As informações sobre o crescimento econômico, o aumento da renda *per capita*, os avanços na industrialização e a ascensão das classes médias estiveram, na América Latina, intimamente ligados a tendências e percepções contrastantes: surgiu uma nova consciência das tensões e injustiças sociais, as massas pobres há muito existentes tornaram-se urbanas e, portanto, mais visíveis, ampliaram-se os desequilíbrios entre cidade e campo, bem como entre regiões avançadas e atrasadas, e o desempenho do Estado. ao tratar desses efeitos colaterais negativos do crescimento econômico ficou muito aquém do satisfatório.; Mais importante talvez, e em nítido contraste com a firme consolidação da democracia, na Europa Ocidental nesse período, foi o fato de que a América Latina, exceção feita praticamente apenas ao México, conheceu sérias reviravoltas políticas durante esse período de 30 a 40 anos, em meio ao qual se sobressai um "acidente" importante e de grande influência, a derrubada da democracia no Brasil através do golpe militar de 1964. Finalmente, há por certo a tendência taticamente inspirada de enfatizar o negativo, de forma a apresentar o continente como uma vítima histórica do sistema econômico e financeiro internacional. Não é de admirar, então, que os *gloriosos trinta* da América Latina não tenham encontrado um profeta.

Não aspiro a esse título. Contudo, agora que o progresso da América Latina de 1945 a 1980 não constitui mais um segredo, é interessante registrar sucintamente suas dimensões econômicas e sociais.

Nesses trinta e cinco anos, a população total da América Latina aumentou rapidamente, de 155 milhões para 388 milhões de pessoas (1). A taxa média anual de crescimento nesse período foi de 2,7 %. O produto nacional bruto da área quintuplicou em termos reais, de 1950 a 1981, tendo apresentado um crescimento razoavelmente constante ao longo desses trinta e um anos, com uma média anual de 5,5%, de forma que a renda *per capita* cresceu aproximadamente à mesma taxa que a população (2,7 %), passando de 420 a 960 dólares (a preços constantes de 1970). Enquanto a renda anual crescia desse modo, aumentou consideravelmente a expectativa de vida, passando dos poucos mais de 50 ,para mais de 60 anos, de forma que a renda durante a vida cresceu muito mais do que o sugerido pelas estatísticas de renda *per capita*, que são estabelecidas em bases anuais.

Uma mudança importante na estrutura social latino-americana é o declínio relativo da população rural, em consonância com o que foi a experiência histórica das economias mais avançadas. O êxodo rural foi excepcionalmente rápido nos últimos trinta e cinco anos. Em 1950, em países como o Brasil, o México e a Colômbia, cerca de 60 % da força de trabalho encontrava-se ocupada na agricultura. Hoje, esse percentual baixou para menos de 30 %. No Brasil e em alguns outros países, o número absoluto de pessoas ocupadas na agricultura não está mais aumentando. Em contrapartida dessa massiva migração rural-urbana, as cidades latino-americanas, de Lima a Caracas e de São Paulo à Cidade do México, tornaram-se enormes conturbações, freqüentemente muito poluídas, com uma grande proporção da população urbana vivendo em habitações de autoconstrução, geralmente casas rudimentares com títulos de propriedade incertos e acesso inadequado (embora melhorando) aos serviços de utilidade pública, particularmente transportes, água e esgotos.

Não obstante, essa urbanização maciça foi provavelmente a principal força por trás dos consideráveis avanços em saúde e educação que ocorreram desde os anos 50. O já referido aumento da expectativa de vida é, em grande parte, um reflexo das melhores chances de sobrevivência dos recém-nascidos durante os primeiros anos de vida. A mortalidade infantil diminuiu acentuadamente e de forma constante. No início dos anos 50, ela se situava no nível alarmante de cerca de 130 para cada 1000 nativos nos países da zona tropical: hoje em dia, na maioria desses países, esse número baixou para menos de 50, embora as taxas sejam ainda bem mais altas no Brasil e no Peru (70 e 98, respectivamente). Similarmente, também o analfabetismo diminuiu. Fora do Cone Sul, onde todos esses indicadores sociais já há muito apresentavam níveis bem mais satisfatórios, uma taxa de 50 % de analfabetos constituía a regra geral por volta de 1950, e atualmente ela se situa num patamar que corresponde a menos da metade desse nível. As matrículas escolares cresceram correspondentemente: a freqüência às escolas primárias é hoje quase universal, embora essa estatística possa não ser particularmente significativa. São mais confiáveis os números relativos ao movimento real da escolaridade secundária e superior. Em países como Brasil, Colômbia e México, as matrículas nos cursos secundários cresceram dos cerca de 10 % em 1950 para algo como 50% atualmente, enquanto que, no nível universitário, para esses mesmos países, a progressão foi dos 2 a 3 % dos anos 50 para aproximadamente 12 a 15 % hoje. A pirâmide educacional aparentemente está crescendo e achatando-se ao mesmo tempo.

Para dar uma idéia mais completa dos avanços no campo do bem-estar social e de seu estágio atual, seria necessário mencionar muitos outros dados, desde o consumo de calorias *per capita* até a dotação das residências e

moradias com serviços básicos como água e esgoto, além de estatísticas sobre a difusão de bens de consumo duráveis, como refrigeradores, telefones, automóveis, aparelhos de rádio e televisores. Alguns desses dados revelam uma situação deplorável, como ocorre com os relativos ao consumo de calorias e às ligações de água e esgoto. Outros, os referentes à difusão de automóveis, telefones e refrigeradores, testemunham a ascensão de uma considerável classe média que desfruta desses confortos. Outros ainda, como é o caso dos aparelhos de rádio e, cada vez mais, o dos televisores; sua difusão é praticamente tão universal que, por estranho que possa parecer, a posse desses aparelhos já não constitui mais um parâmetro útil de medida de *status* econômico e de avaliação da proporção em que a população consegue alcançá-lo.

Em vez de olhar para os novos bens que as pessoas estão em condições de adquirir, talvez seja mais significativo concentrar a atenção naquilo que elas decidem fazer quando não têm tais possibilidades. Nisso se enquadra a questão da família tradicional com um grande número de filhos. A não ser na Argentina e no Uruguai, onde as famílias pequenas são comuns há muito tempo, as taxas de nascimento por toda a América Latina encontravam-se no altíssimo patamar de aproximadamente 45 por mil no início dos anos 50; essas taxas caíram rapidamente nas décadas de 60 e 70, situando-se atualmente em cerca de 30 por mil em todos os países tropicais maiores, tendendo a diminuir ainda mais. Pesquisas por amostragem mostram que a porcentagem de mulheres casadas que usam métodos anticoncepcionais varia de 40 a 55 % nesses países (na Europa Ocidental e na América do Norte, esse número situa-se entre 70 % e 80 %); isso significa que essa prática estende-se consideravelmente para além da classe média. Conquanto não existam dados comparáveis relativamente a anos anteriores, não resta dúvida de que a difusão do controle da natalidade para um setor tão amplo da população constitui alguma coisa bastante nova.

Ousemos ou não falar nos *gloriosos trinta* com respeito à América Latina, as evidências estatísticas indicam que a região tem duas realizações importantes a seu favor nestas três ou quatro últimas décadas:

1. Conseguiu acomodar um aumento enorme no número de habitantes, ao mesmo tempo em que melhorou seus padrões médios de existência e aumentou sua expectativa de vida.

2. Contrariando as muitas profecias de desastre demográfico, baseadas em projeções de crescimento populacional às altíssimas taxas dos anos 50, a região implementou decididamente a "transição demográfica" que lhe permitirá alcançar um crescimento populacional mais moderado (ou zero), ainda que a níveis de densidade populacional permanentemente mais altos.

Uma terceira realização está implícita nos dados mencionados mais acima: independentemente do que tenha ocorrido no plano da distribuição, alguma melhora está se dando quanto à posição dos setores mais pobres da população, pois são eles os primordialmente beneficiados com o declínio da mortalidade infantil e do analfabetismo. Ademais, existem evidências de que esses avanços no bem-estar social não estão mais rigidamente vinculados aos altos e baixos da economia. Assim, a mortalidade infantil parece ter continuado em sua tendência de declínio durante os anos recentes de recessão e estagnação. O mesmo é provavelmente válido com respeito ao analfabetismo, uma vez que as taxas de matrículas continuam subindo, e igualmente com relação à taxa de natalidade.

Esses bem-vindos desenvolvimentos podem ser atribuídos a diversas razões. O declínio da mortalidade infantil, do analfabetismo e da taxa de natalidade depende menos do aumento ou diminuição da renda do que da difusão do conhecimento e de novas práticas e atitudes culturais. Está em operação aqui uma espécie de efeito de catraca, e isso fica evidente quando consideramos exemplo da decisão sobre o controle da natalidade. Em muitos casos, esse controle pode ter sido induzido pelo inter-relacionamento complexo de aumento da renda, urbanização, maior índice de alfabetização e disseminação de conhecimento específico sobre métodos anticoncepcionais. Mas, uma vez adquirido, esse conhecimento não será apagado, nem uma queda temporária na renda poderá reverter a decisão de utilizar métodos anticoncepcionais; o mais provável mesmo, nesse caso; é que ocorra o contrário. Analogamente, uma vez aprendidas e adotadas certas práticas sanitárias e alimentares na criação dos filhos, importantes para a preservação da vida das crianças, é improvável que tais práticas possam ser descartadas. Além disso, novos conhecimentos e melhores práticas de medicina e saúde pública, inclusive vacinação, possibilitam avanços que são, em grande parte, independentes das condições econômicas. Um bom exemplo recente é a introdução em muitos países e a ampla distribuição (em geral gratuita) de *kits* de reidratação por via oral, utilizados no combate à desidratação que acomete crianças pequenas afetadas de diarreia, evitando óbitos que seriam inexoráveis sem um tratamento desse tipo. Com respeito à educação, um determinante de peso considerável para a frequência às aulas e, portanto, para a alfabetização é simplesmente a determinação dos pais no sentido de enviarem seus filhos para a escola. Novamente, é improvável que, uma vez adquirida por quaisquer razões (inclusive econômicas), tal determinação possa ser revertida por dificuldades econômicas supervenientes, a não ser nas circunstâncias mais agudas. Além disso, essa determinação se transmitirá a outros pais de estrato sócio-econômico semelhante, mais como um resultado da difusão cultural do que da melhora da situação econômica.

As políticas governamentais desempenham papel importante nessas questões. Haverá certamente contenção dos gastos operacionais correntes na medida em que um declínio econômico obrigue a cortes orçamentários, mas, sabendo-se que a provisão de serviços em educação, saúde, transporte etc. depende em certa medida de dispêndios de capital realizados anteriormente (escolas, hospitais e outras instalações sanitárias, estradas, metrô etc.), é provável que possa ser minimizado o efeito dos contratemplos econômicos sobre a disponibilidade desses serviços.

Há, portanto, diversas razões pelas quais, dado um certo nível de desenvolvimento, se pode esperar uma certa medida de disjunção entre os indicadores econômicos e os sociais, de modo que estes últimos apresentem melhor desempenho que os primeiros, particularmente durante os declínios econômicos temporários. Tal disjunção foi observada, para os Estados Unidos, pelo sociólogo Christopher Jencks em seu artigo "A Prosperidade Oculta dos Anos 70" (Jencks, 1984). Segundo a abordagem tradicional, baseada em dados econômicos, as coisas desmoronaram durante essa década: "a inflação acelerou-se, aumentou o desemprego, a produtividade estagnou", e a renda real das famílias, que crescera nas duas décadas anteriores em cerca de 30 %, permaneceu virtualmente inalterada nos anos 70 (Jencks, 1984, p. 37). Todavia, Jencks mostra com considerável minúcia, que medidas mais diretas e específicas no campo do bem-estar material, relativas à saúde, transportes, habitação e consumo de alimentos, "traduziram-se freqüentemente em progressos consideráveis, algumas delas em melhorias tão significativas quanto as que caracterizaram as décadas de 50 e 60, supostamente mais afluentes" (Jencks, 1984, p. 38).

Constatações como essas são inesperadas. Na década de 60, defendia-se a utilização de "indicadores sociais" relativos à saúde, educação etc., em conseqüência de uma crescente suspeita e descrença com relação à então otimista mensagem dos indicadores econômicos. Acreditava-se particularmente que a série relativa à renda *per capita*, com seu avanço inflexível, ocultava toda espécie de aspectos menos felizes da realidade social, desde a distribuição desigualitária, passando pela depredação ecológica, até a crescente onda de crimes. E, portanto, desconcertante, embora obviamente bem-vindo, o fato de que pelo menos alguns dos indicadores sociais pintam agora um quadro um pouco mais cor-de-rosa das mudanças que ocorrem em nossa sociedade, em contraste com a imagem oferecida pelos indicadores econômicos.

Talvez esteja começando a ocorrer uma história semelhante na América Latina. No tocante à mortalidade infantil, o rompimento de uma vinculação estreita com o desempenho econômico foi observado em dois estudos recentes realizados no Brasil e no Chile, por encomenda da UNICEF, a respeito do impacto desta última recessão mundial sobre as crianças (Macedo; 1984; Foxley & Rácinski, 1984). Nada disso significa, por certo, que a recessão, com o desemprego e deslocamento que ocasionou, tenha deixado de ser uma experiência muito cruel para grandes grupos de pessoas. Mas é concebível que, a um certo nível de desenvolvimento, desconforto e privação econômica consideráveis já não acarretem penalizações tão extremas como a mortalidade infantil e o analfabetismo, enquanto continuam avançando os grupos não diretamente afetados pela recessão, e isso em virtude de uma certa expansão inercial da educação e do conhecimento. Uma disjunção entre indicadores sociais e econômicos não deve ser vista com surpresa. Afinal, avanços consideráveis em saúde e alfabetização são há muito característicos de Cuba e de outros países socialistas, muito embora seu desempenho econômico esteja longe de poder ser considerado brilhante.

Se o desempenho social e econômico da América Latina nas últimas décadas mostra uma série de pontos fortes, por que razão é tão sombria a tônica de muitos dos pronunciamentos e opiniões sobre as perspectivas do Continente? Uma razão, sem dúvida, é o fato de que, com a possível exceção do Brasil, os países da região ainda não emergiram decisivamente da recente recessão, sendo que o México e provavelmente também a Venezuela e o Equador vêm-se envolvidos com novas dificuldades este ano, em virtude da queda nos preços do petróleo. Outra razão para o pessimismo é a grande dívida pendente, cujos serviços hipotecam uma parte substancial de qualquer expansão de exportações que possa ser alcançada com a recuperação e reinício do crescimento. Ainda assim, porém, parece-me que o desalento de muitos observadores contemporâneos tem suas raízes principalmente no terreno das idéias. Afirma-se com freqüência que o cenário atual não inspira aquele sentimento, tão forte nos anos 30 e 40, de que se poderiam explorar novos rumos, ousados e estimulantes, no campo da política econômica e social. Tal retrospectiva nostálgica complementa-se normalmente por uma outra observação lamuriosa: a de que os caminhos então seguidos, assim como outros que se abriram ulteriormente, terminaram todos em completo fracasso, desde o "desenvolvimentismo" dos anos 50 até as experiências monetaristas da década de 70, no Cone Sul. Postas uma ao lado da outra, essas afirmações desalentadoras permitem chegar a uma conclusão mais estimulante talvez possa ser uma boa coisa que nem tantos caminhos novos e ousados estejam sendo vislumbrados atualmente.

Alguns dos mais jovens economistas e elaboradores de políticas governamentais na América Latina estão efetivamente agindo como se concordassem com essa conclusão. Eles não estão falando tanto, como o faziam seus pares mais antigos, sobre rumos ou soluções totalmente novos, embora na verdade venham com uma série de idéias e práticas originais, a serem referidas posteriormente neste trabalho. Montarei o cenário para esse lado mais brilhante,

revisando primeiramente algumas das mais infelizes experiências de política econômica do passado mais recente.

2. Industrialização e desindustrialização: Argentina e Chile

A América Latina sempre foi um conjunto heterogêneo de economias e de políticas, mas essa característica assumiu maior ou menor relevo de acordo com o período específico em estudo. A natureza dessa dessemelhança também se alterou. Até a Segunda Guerra Mundial, a principal linha divisória, do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social, fora a que se estabelecia entre os países férteis de clima temperado da região do Rio da Prata, Argentina e Uruguai, aos quais às vezes se acrescentava o Chile, e os demais países que, além de estarem situados predominantemente nos trópicos, tinham em suas populações (para seu infortúnio, como muita gente pensava) grande número de pessoas de origem africana, indígena e mestiça. Um dos grandes méritos de Raúl Prebisch foi o de, transcendendo seu próprio *status* privilegiado de cidadão da "avançada" Argentina, ter lançado uma campanha pelo progresso econômico de toda a América Latina, enfatizando certas características compartilhadas pelos países da região: estarem situados na periferia do sistema econômico mundial e estarem relegados ao papel de fornecedores de matérias-primas e de alimentos. A emancipação dessa condição deveria dar-se, em grande parte, através da industrialização, tarefa que foi proposta como universalmente administrável, requerendo apenas capital, iniciativa e capacidade empresarial, além de promoção ou proteção por parte do Estado, como se, em outras palavras, clima, raça e recursos naturais específicos não importassem significativamente. E esse ponto de vista mostrou-se acertado. Na verdade, nestes últimos quarenta anos, os países tropicais, como grupo, tiveram um desempenho substancialmente melhor do que os países temperados da América Latina e, como eram originalmente muito mais pobres, o que ocorreu foi um movimento no sentido de uma maior igualdade entre as nações consideradas.

Não obstante, a própria industrialização deu origem a novas desigualdades e disparidades. Uma nova divisão, que se tornou mais acentuada com o passar dos anos, é a existente entre os países maiores e os menores, sendo o tamanho medido aqui em termos de população. Em virtude da importância do mercado interno no curso do processo de industrialização, principalmente do tipo ligado à substituição de importações, a indústria dos maiores países latino-americanos estava fadada a desenvolver-se mais vigorosamente nos mais populosos do que nos menos dotados populacionalmente. Essa é a razão fundamental pela qual o peso econômico dos dois maiores países, Brasil e México, aumentou consideravelmente sua participação na renda nacional total da América Latina aumentou dos menos de dois quintos (38,7 %), que lhe cabiam em 1950, para mais de três quintos (61,3 %) em 1981. Nesse período, sua participação na população da região permaneceu constante em cerca da metade do total.

O ímpeto de industrialização, enraizado nas experiências da depressão e da guerra nos anos 30 e 40, apossou-se de todos os países da América Latina, exceto os menores e mais pobres, durante os anos 50 e 60. Contudo, na década seguinte, o que fora uma característica unificadora transformou-se estranhamente no oposto, sendo agora um fator que acentua a diversidade.

O que ocorreu mais recentemente não se identifica com o que se passou em anos anteriores, quando foi o ritmo da industrialização que diferiu substancialmente entre os diferentes países. Houve agora uma diferenciação real dos caminhos trilhados: alguns países se desindustrializaram, enquanto o Brasil, já o país industrial mais avançado do grupo, ingressou num estágio inteiramente novo de desenvolvimento industrial. O contraste é suficientemente significativo para justificar uma análise mais de perto.

Em outro lugar (Hirschman, 1981 e 1986), escrevi sobre o duplo ataque, iniciado na década de 60, contra o esforço de industrialização. Da perspectiva da esquerda latino-americana, a industrialização foi criticada de formas variadas por ser "não integrada" ou "truncada", por aumentar a "dependência" ou ainda por atender (através de seus produtos) fundamentalmente as classes média e alta. Da outra extremidade do arco ideológico, o desenvolvimento industrial "para dentro" foi severamente criticado pelo *establishment* neoclássico internacional que lhe atribuía responsabilidade por má alocação de recursos e problemas do balanço de pagamentos, além de características rentistas (*rent-see-king*). Nenhuma dessas duas críticas era inteiramente desprovida de fundamentos, mas, no clima ideologicamente carregado da época, não se cogitava da possibilidade de que os variados problemas da industrialização substitutiva de importações pudessem ser concebidos mais propriamente como "*dores de crescimento*", superáveis no devido tempo através de políticas incrementais adequadas, do que como *males* que deveriam ser extirpados pela raiz, através de uma drástica mudança de curso. Na verdade, as experiências de alguns países demonstraram que a hipótese das dores de crescimento não era infundada. Nesses países, operou-se uma transição gradual de uma situação de dependência exclusiva do mercado interno para outra em que ocorrem exportações substanciais de produtos manufaturados, e isso se deu com a utilização de dispositivos tais como minidesvalorizações da moeda, redução progressiva da proteção e políticas de promoção de exportações (Teitel & Troumi, 1986; e Hirschman, 1981c)(2). Todavia, em países como a Argentina e o Chile, nos quais chegaram ao poder,

na década de 70, regimes militares de direita radical, saiu vencedora a escola que defendia a eliminação dos males pela raiz. Uma variada gama de problemas e comportamentos, desde a subversão até a malversação ou alocação inadequada de recursos, foram encarados dessa forma. Considerando-se que esses regimes decidiram exilar, aprisionar ou "desaparecer" com milhares de cidadãos em nome da segurança nacional, é fácil compreender que não tenham tido nenhum prurido intelectual ou sentimental na eliminação de centenas de empresas industriais em reverência à Lei da Vantagem Comparativa, muito embora nesse processo viessem a perder seu ganha-pão muitas dezenas e até centenas de milhares de trabalhadores.

No Chile, depois de 1973, a industrialização foi colocada desse modo em marcha a ré, com o nível de emprego caindo dos 555.000 daquele ano para os 378.000 durante a depressão de 1983. Uma modesta recuperação, em 1985, elevou, esse número para 449.000. Nesta altura, portanto, perdeu seu emprego uma em cada cinco pessoas que estavam ocupadas na indústria treze anos atrás.

Na Argentina também o crescimento industrial deu lugar a um acentuado declínio, durante o regime militar que se iniciou em 1976 e só veio a acabar em 1983. Num curto espaço de tempo, a força de trabalho industrial encolheu em mais de 10%, de 1.525.000 trabalhadores em 1974 para 1.360.000 em 1985.

Essas cifras globais não revelam tudo, uma vez que alguns setores foram mais afetados do que outros. Entre os que foram liquidados em decorrência de cortes tarifários e medidas semelhantes, estavam certamente algumas atividades altamente protegidas e gritantemente ineficientes (como certas montadoras de automóveis no Chile, por exemplo). Porém, o impacto mais prejudicial e totalmente imerecido pela indústria local não foi o decorrente da redução na proteção tarifária, mas o que tem a ver com dois aspectos relacionados das políticas monetaristas adotadas nesses países, principalmente depois de 1978. O mais importante foi a supervalorização da moeda interna, que foi pensada como um mecanismo antiinflacionário. Ela não se mostrou muito eficaz nessa tarefa, mas forneceu uma vantagem artificial de custos para uma ampla gama de importações. Entre os setores mais gravemente afetados, estavam não só os fabricantes tradicionais de bens de consumo, como têxteis e calçados, mas também os de certos bens duráveis tecnologicamente avançados - como os televisores coloridos, na Argentina -, que haviam tido um início promissor e estavam desenvolvendo seus próprios projetos, com características específicas, e estabelecendo redes de fornecedores locais e de serviços (3).

Além disso, a experiência monetarista levou a altas taxas de juros internos que apertaram as empresas nacionais de menor porte e tornaram altamente atraentes, para as grandes firmas, os financiamentos externos, oferecidos a taxas consideravelmente mais baixas. Em tais condições, as, grandes indústrias, com boas conexões e muitas vezes baseadas na exploração de recursos naturais (química, petroquímica, papel e celulose etc.), saíram-se, por algum tempo, muito melhor do que as empresas industriais de menor porte, estritamente nacionais. No final das contas, como a taxa cambial teve de ser drasticamente desvalorizada no início dos anos 80 e como, por sua vez, aumentaram as taxas de juros no mercado internacional, o custo dos empréstimos externos tornou-se intolerável para os que os haviam contraído. No entanto, do mesmo modo que não se podia permitir o fracasso dos bancos privados e companhias financeiras que haviam atuado freqüentemente como intermediários, também se procurou evitar o fracasso das empresas de maior porte através da intervenção governamental por meio de avais e diferentes operações de salvamento. O resultado foi irônico: governos cuja missão econômica fora amplamente propalada como voltada para a privatização da economia e a restauração da liberdade de mercado, acabaram por assumir a propriedade ou o controle do sistema bancário do país, bem como de muitas de suas maiores empresas. Isso aconteceu no Chile, quando muitos industriais e banqueiros desiludiram-se com o regime de Pinochet, mas nessa altura eles verificaram que o custo de qualquer oposição ou discordância aumentara acentuadamente em razão do poder *econômico* esmagador recém-adquirido pelo Estado.

Poucos se dispõem a negar que a experiência de desindustrialização do Chile e da Argentina tenha sido um capítulo muito infeliz na história econômica da América Latina. Como acontece geralmente com esse tipo de aberração, sua perversidade é quase incompreensível num estudo retrospectivo. Para tentar entendê-la, não basta referir-se ao fracasso da ortodoxia monetarista ou aos perigos da concessão de poderes ditatoriais aos ideólogos, mesmo àqueles que defendem a liberdade de mercado. Para fins comparativos, é interessante observar as circunstâncias especiais prevaletentes nas finanças internacionais dos meados ao final da década de 70. Foi esse, certamente, o período em que grandes somas de petrodólares estavam sendo "habilmente" recicladas pelos bancos comerciais dos Estados Unidos, da Europa Ocidental e do Japão. Subitamente, parecia haver um suprimento virtualmente ilimitado de divisas, não só para os exportadores de petróleo, mas também para os importadores e, na verdade, para qualquer país capaz de convencer os banqueiros de que tinha condições de tomar empréstimos. E os bancos, com seus depósitos inflados, não precisavam muito para serem convencidos, tendo passado à ofensiva na "comercialização" de seus petrodólares com a energia e agressividade de que dispunham (Villareal, 1984).

Somente nessas circunstâncias foi possível ao Chile e à Argentina *sustentarem* por um período prolongado a supervalorização de suas moedas e os grandes déficits resultantes em seus balanços de pagamentos. Nesse sentido, portanto, os responsáveis pelas políticas de governo no Chile e na Argentina eram menos autônomos do que eles próprios e seus críticos pensavam. Ao contrário de formuladores soberanos de seus próprios destinos, eles provavelmente deveriam ser encarados como tendo caído piamente numa armadilha que lhes foi preparada pelo sistema financeiro internacional.

3. A dessubstituição de importações e uma curiosa convergência: México

O enfoque do assunto desta maneira contribui para compreender uma outra experiência calamitosa do passado recente, cujas conseqüências estão ainda muito presentes: o surto do petróleo mexicano e o seu resultado. Como se sabe, o desenvolvimento econômico transcorreu num ritmo notavelmente firme durante as décadas do pós-Guerra, mais ou menos até meados dos anos 70. Também foi impressionante a estabilidade política do país, assegurada por um regime em que apenas um partido predominava, mas, não obstante, mantinha alguma capacidade de absorver e processar críticas. A sucessão presidencial regular, a cada seis anos, fornecia alguma forma de pluralismo e flexibilidade, e cada novo presidente parecia encarar como sua a tarefa de corrigir quaisquer desvios à esquerda ou à direita evidenciados por seu antecessor. Aí chegou o petróleo e, com ele, o fim do crescimento sustentado e muita preocupação quanto à viabilidade do sistema político.

Após um longo período de produção baixa e estagnante dos antigos poços, descobertas de petróleo em larga escala ocorreram no México em fins da década de 60 e início da de 70. A comercialização externa em escala significativa iniciou-se em 1975. A produção aumentou rapidamente, chegando aos 2,3 milhões de barris diários em 1981, o que transformou o país num importante produtor e exportador. Já em 1980, o petróleo tornara-se o principal item da pauta de exportações mexicanas, respondendo por dois terços das exportações totais, e transformara-se num importante contribuinte para o orçamento do Estado (os impostos pagos pela PEMEX, o monopólio petrolífero estatal mexicano, atingiram a quarta parte da receita total).

Um surto repentino de exportações dessa espécie leva normalmente à acumulação de considerável montante de divisas por parte do país recém-enriquecido que, em curto prazo, não é capaz de desenvolver uma demanda por importações que corresponda e contrabalance o crescimento das exportações. Essa foi a experiência de muitos países ricos em petróleo, petróleo, no Oriente Médio, após a subida dos preços do produto em 1973, os quais, antes de mais nada, tiveram necessidade de "reciclar" seus petrodólares. O que, desde o início, foi notável na experiência mexicana é que as importações do país nunca ficaram atrás das exportações de petróleo em rápida expansão. Num primeiro momento, isso parecia testemunhar a capacidade dos responsáveis pela fixação de políticas no México para impulsionar o ritmo do desenvolvimento econômico do país, de forma a aproveitar plenamente as novas oportunidades. Porém, o crescimento das importações logo *ultrapassou* o das exportações, em níveis cada vez maiores e mais preocupantes. Ficou patente, também, que o processo era tudo menos planejado. Embora o México não tenha sofrido desindustrialização, pelo menos durante o período final da década de 70, sofreu um outro processo, algo relacionado com isso e que ficou conhecido como "des-substituição de importações" (Villareal, 1984, p. 429-39). Em contraste com a experiência de desenvolvimento anterior, as importações começaram a ser responsáveis por uma parcela cada vez mais importante do abastecimento interno total, tanto para bens de consumo como para os de capital e intermediários.

Tudo isso foi resultado de uma seqüência já familiar: as importações cresceram rapidamente à medida que os preços internos aumentavam, e o governo recusava-se a desvalorizar a moeda ou a restringir as importações através de controles administrativos. No final, quando o público começou a perceber que a supervalorização da moeda não poderia durar para sempre, ocorreu o êxodo maciço de capitais, como na Argentina. Mais uma vez, tanto as importações excessivas como a fuga de capitais foram possibilitadas pela política de empréstimos do sistema bancário internacional, que era bastante generoso no caso do México, cuja riqueza em petróleo, segundo se pensava, oferecia sólidas garantias de pagamento. Parece desnecessário contar detalhadamente o desfecho: a crise da dívida e a moratória temporária de 1982, as desvalorizações vertiginosas, as desgastantes negociações com os credores externos e com o Fundo Monetário Internacional, os cortes nos gastos públicos e a recessão da economia, -que encontrava dificuldades para retomar fôlego e que foi novamente atingida três anos mais tarde, primeiramente pelo terremoto de 1985 e, depois, pela queda vertiginosa dos preços do petróleo no início de 1986.

A comparação do caso mexicano com o da Argentina e Chile dá margem a algumas indagações intrigantes. Em ambos, a presteza dos bancos internacionais em financiar déficits de balanços de pagamentos desempenhou um papel facilitador importante para as políticas surpreendentemente semelhantes que foram adotadas. Tais políticas consistiam em manter taxas cambiais supervalorizadas que impulsionavam as importações, penalizavam as exportações e levavam

a desembolsos especulativos de capital. Entretanto, não poderiam ser mais diferentes as ideologias subjacentes a essas políticas. No México, durante os últimos anos do governo de López Portillo (1976-1982), uma considerável influência foi exercida por um grupo de economistas e altos funcionários que, com a ajuda de consultores "neokeynesianos" de Cambridge (Inglaterra), prepararam um plano ambicioso para impulsionar a industrialização do país (*Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, 1979-1982, 1979). Esperando poder aproveitar a bonança do petróleo para acelerar o desenvolvimento do país, eles propuseram rígidos controles quantitativos sobre as importações, as divisas e os investimentos, de forma a assegurar que tivessem prioridade os seus projetos. Não conseguiram ver adotadas essas políticas, mas, durante muito tempo, juntamente com outros atores de motivações muito diversas, opuseram-se efetivamente à desvalorização, provavelmente porque achassem que as pressões oriundas da supervalorização forçariam uma decisão a favor do rumo de política que propunham.

As doutrinas e preferências dos responsáveis pela fixação de políticas no Chile e Argentina, cujos mestres e conselheiros provinham da escola de Chicago, eram todas, obviamente, assestadas contra os controles administrativos seletivos e a favor dos instrumentos de política monetária geral. Dessa forma, eram exatamente o oposto das que caracterizavam os mexicanos e seus confederados de Cambridge. Contudo, também eles apoiavam taxas cambiais supervalorizadas, e o fizeram igualmente por um tempo excessivo. É sem dúvida notável essa convergência quanto à prática (desatinada) das duas doutrinas irreconciliáveis em torno das quais os economistas gostam de se arregimentar. Não se pode deixar de pensar que, tanto no México como no Cone Sul, os responsáveis pela fixação das políticas estavam fundamentalmente embalados pelo desejo de aproveitar as inéditas oportunidades de empréstimos que se abriam nos anos 70, torcendo quaisquer ideologias disponíveis para satisfazer seu apetite. Nessa interpretação, a principal contribuição da ideologia não foi a escolha de política, mas a obstinação com que decisores de ídolos tão distintas persistiram em seus erros!

4. "Industrialização em marcha forçada": Brasil

Felizmente, o cenário latino-americano é suficientemente diversificado para proporcionar um alívio em relação às histórias desalentadoras vistas até aqui. Enquanto a Argentina e o Chile desindustrializaram-se e o México "des-substituiu", o Brasil, já a maior potência industrial do continente latino-americano, consolidou e ampliou vigorosamente sua liderança. O paradoxo sobre o desenvolvimento econômico da América Latina no período dos preços altos do petróleo (1973-1985) é, de fato, o contraste gritante entre os graves reveses econômicos sofridos pelo México, um, *nouveau riche* do petróleo, e os progressos notáveis feitos pelo Brasil, pobre e faminto no que se refere a petróleo. Existem aqui todos os elementos de uma fábula moral requintada, senão intrigante: parece que não ter petróleo é uma bênção disfarçada, enquanto tê-lo em abundância é uma maldição ainda mais habilmente camuflada. Entretanto, deixar o assunto dessa forma não é o suficiente para o cientista social genuinamente curioso a respeito dos componentes básicos do caso de sucesso do Brasil.

Primeiramente, talvez haja necessidade de uma breve explicação do porquê de o Brasil ser um caso de sucesso, pois tal afirmação pode causar surpresa aos que meramente estão conscientes de um dado estatístico freqüentemente repetido: o Brasil, com seus mais de 100 bilhões de dólares de dívida externa, é o maior devedor latino-americano (seguido de perto pelo México). É verdade também que o pagamento do serviço dessa dívida constitui uma carga pesada, consumindo um de cada três dólares ganhos através das exportações correntes. Mas, a quantia em dólares da dívida deve ser encarada em relação ao tamanho da economia do país, e o serviço da dívida em relação à notável reviravolta em suas contas externas nos últimos anos. Desde 1983, vem se conseguindo um excedente muito grande no comércio exterior, o qual se deve, em partes aproximadamente iguais, à vigorosa expansão das exportações, principalmente de manufaturados, e a um corte profundo nas importações, que não interferiu com a forte recuperação da atividade econômica interna. Em contraste com o caso da Argentina e do México, somente uma parcela muito pequena da dívida do Brasil se deve à fuga de capital interno; os empréstimos serviram principalmente para construir projetos industriais de larga escala e outros projetos implementados durante a década de 70. O Brasil efetivamente atravessou uma forte recessão em 1981-1983, mas retomou o crescimento em 1984 como resultado de um impulso crescente nas exportações; em 1985, a taxa de crescimento aumentou para 8 % e o índice de emprego disparou. Em março deste ano, utilizou-se um método inovador, a ser discutido mais adiante, para controlar a inflação e ao mesmo tempo continuar a crescer num ritmo elevado. O país atualmente está honrando o pagamento dos juros da dívida externa e não está se apoiando na assistência ou aconselhamento do Fundo Monetário Internacional. Finalmente, em meio a esses desenvolvimentos no campo econômico, o Brasil realizou a difícil transição dos vinte anos de regime militar para a "Nova República" civil.

Em recente obra, *A economia brasileira em marcha forçada* (Castro & Souza, 1985), Antônio Barros de Castro (4) propõe uma explicação convincente para os êxitos recentes da economia brasileira. Seu argumento principal é o de

que a melhora no balanço de pagamentos e a simultânea recuperação rápida em face da recessão anterior não podem ser adequadamente explicadas por uma reação rotineira do mercado à "maxivalorização" de 1983. Deve-se creditá-la mais propriamente a uma conjunção bastante feliz (e fortuita) de mercado e plano: a desvalorização veio no bojo do amadurecimento, no final da década de 70 e início da de 80, de inúmeros projetos industriais empreendidos como parte do chamado II PNP (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento), elaborado no início do Governo Geisel (1973-1979). Esse novo direcionamento da política industrial foi decidido em 1974, frente ao cenário do primeiro choque do petróleo (1973), que desferiu pesado golpe no Brasil, em virtude de sua dependência, de petróleo importado e do automóvel como meio de transporte. O curso prudente poderia ter sido, nessa ocasião, aplicar políticas econômicas restritivas voltadas para a contenção das importações. Inversamente, Geisel e seus assessores econômicos decidiram impulsionar os investimentos industriais em outras direções, que não as ligadas à indústria automobilística e aos bens duráveis de consumo do período do "milagre" (1968-1973), visando setores que representam o estágio final da industrialização substitutiva de importações e que até então permaneciam os de mais difícil penetração por parte das indústrias latino-americanas: os insumos intermediários, principalmente nos setores químico e metalúrgico, e os bens de capital. Devido ao aumento dos preços do petróleo, só foi possível tomar esse rumo mediante grandes déficits no balanço de pagamentos, ou seja, contraindo empréstimos. Tal opção tornou-se viável em virtude de estarem os petrodólares à disposição, em grandes quantidades. Os principais investimentos foram muitas vezes *joint-ventures* reunindo Estado e iniciativa privada, tanto nacional como estrangeira, tendo o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento), com suas taxas de juros subsidiados, desempenhado um papel importante nesse processo. Durante o governo seguinte, de Figueiredo (1979-1985), a política econômica ficou mais hesitante e até errática, bem como sujeita a pressões do Fundo Monetário Internacional, mas como os grandes projetos industriais do II PND já estavam em andamento, querendo-se ou não, eles tiveram continuidade.

Seria interessante comparar as tentativas brasileira e mexicana, nos anos 70, de atingir o estágio "final" da industrialização substitutiva de importações. Arrisco a seguinte formulação, obviamente estilizada: os brasileiros fizeram com sucesso, sem nenhum assessor estrangeiro, o que os planejadores econômicos mexicanos, com seus conselheiros de Cambridge, planejaram mas não conseguiram realizar, em parte porque começaram tarde demais na década e em parte porque os investimentos por eles projetados foram comprimidos pelo vasto surto de importações de bens de consumo causado pela supervalorização do peso.

O caso brasileiro, conforme o relatado por Antônio Barros de Castro, soa como um avanço bastante ordenado. Contudo, acredito que só agora o processo poderia ser formulado dessa maneira, pois, num estágio anterior, antes de os militares terem efetivamente deixado o poder, nenhum cientista social progressista teria falado tão positivamente deles e de suas políticas. Mais uma vez, só foi possível reconhecer as realizações de um período quando ele se transformou em passado (5). Ao governo Geisel, além disso, deve ser creditada uma importante realização no âmbito político: ter acabado com a tortura institucionalizada e ter desbravado e trilhado o caminho da abertura ou "distensão" política que, no fim, permitiu a volta às eleições e ao governo civil.

Neste ponto, é quase impossível não voltar a um debate, que há uns dez anos propagou-se sobre a conexão entre os regimes autoritários e os estágios do desenvolvimento industrial na América Latina. Esse debate teve início pela proposição imaginativa de Guillermo O'Donnell de que o estágio avançado "difícil" da industrialização substitutiva de importações, que consiste na fabricação de insumos industriais intermediários e de bens de capital, traz consigo inúmeros problemas políticos que solapam os governos populistas ou democráticos da América Latina. Daí a sugestão de que existe alguma correspondência entre esse estágio e o estabelecimento de formas políticas autoritárias. O Brasil, com sua estrutura industrial avançada, constitui obviamente um campo crítico para testar essa hipótese que, a priori, não parece implausível. Contudo, como José Serra já apontara em 1977, os dados brasileiros invalidam-na em várias instâncias (Serra, 1979). Com a análise de Castro, torna-se agora tentador ir mais adiante e explorar a hipótese inversa: haveria alguma razão para se pensar na existência de uma conexão orgânica entre a política de desenvolvimento industrial do governo Geisel e o desmantelamento gradual do autoritarismo repressivo, que esse governo empreendeu? Ou, pelo contrário, teria sido a simultaneidade das duas políticas algo inteiramente fortuito? Duvido da existência de alguma conexão causal direta numa ou noutra direção. Existe, entretanto, uma característica que é compartilhada por essas duas tarefas encetadas por aquele governo empreendedor: ambas exigiam um grande número de delicados direcionamentos econômicos e políticos, assim como muita confiança na possibilidade de, com a quantidade e qualidade adequadas de tais direcionamentos de cima para baixo, assegurar ao país um destino brilhante e verdadeiramente moderno - a velha fé positivista. Nesse sentido, pode-se dizer que as duas tarefas empreendidas pelo governo Geisel tiveram um nascedouro comum.

5. Da substituição de importações à preempção de importações: A indústria brasileira de informática (ou:

Rompendo os grilhões do ciclo de produto)

A industrialização na América Latina há muito vem seguindo o caminho da substituição progressiva de importações. Impelida pela dinâmica da conexão para trás, o último estágio do processo deveria ser, como acabamos de discutir, a substituição de importações pela produção interna no campo dos insumos intermediários e dos bens de capital. Muitos escritores (frequentemente empenhados em criticar os avanços até agora realizados) têm apresentado os progressos nesse campo dos insumos intermediários e bens de capital como essenciais para o estabelecimento de uma estrutura industrial "integrada", como a Meca que traria a libertação frente a todos os tipos de males que afetam o esforço de industrialização, desde a fragmentação até a "dependência". A fascinação por esse estágio final redentor pode ter impedido as pessoas de notarem que ele não é realmente o *nec plus ultra* da industrialização. Independentemente de completar inteiramente a seqüência de substituições de importações, um país de industrialização recente pode, em algum ponto, promover um claro rompimento com todo o processo, dispensando o serviço prestado pelas importações no mapeamento e desenvolvimento de seu próprio mercado. Isso aconteceu rotineiramente na concorrência entre as nações industriais avançadas. Na verdade, a característica distintiva de um país que atinge a maturidade industrial está no fato de que cada vez mais frequentemente tomará atalhos que "curto-circuitam" a seqüência de substituição de importações. Isso pode ocorrer espontaneamente, como quando um país atinge uma posição de liderança empresarial e tecnológica, ou como resultado de uma política governamental deliberada: um governo decide que se deve encorajar a fabricação interna de algum novo produto atualmente produzido no exterior, mas ainda não importado em grande volume, reservando temporariamente de alguma forma o mercado interno para a indústria local desse produto, que está em vias de ser criada. Uma política desse gênero assemelha-se ao já familiar protecionismo destinado a fomentar a substituição de importações pela produção interna, mas vai um passo adiante: pode-se chamá-la uma política de *industrialização por preempção de importações*.

Sem que estivessem preocupados em criar esse conceito, os brasileiros chegaram a uma política desse tipo, no decorrer dos últimos dez anos, com relação à indústria de informática. Após considerável preparação por parte de técnicos especialistas na área e de responsáveis pela fixação de políticas, o primeiro passo manifesto foi dado em junho de 1977, quando o governo recusou à IBM e outras companhias transnacionais a autorização para fabricarem minicomputadores no Brasil, política que foi solenemente reafirmada em 1984, quando uma lei que define uma "política nacional de informática" foi aprovada por ampla maioria no Congresso Nacional. O princípio básico incorporado na lei ficou conhecido como "Reserva de Mercado": por um período de oito anos, o mercado interno para certos produtos da indústria de informática, principalmente mini e microcomputadores, deverá destinar-se exclusivamente às empresas nacionais. Depois de um início lento e difícil, a indústria brasileira parece ter-se saído bem, principalmente no campo dos microcomputadores. Da mesma forma que nos principais países produtores, essa indústria experimentou crescimento rápido e custos decrescentes, desenvolveu capacidade local de inovação e tornou-se uma importante fonte de empregos.

Já existem vários estudos excelentes sobre esse mais novo capítulo na história da industrialização dos países que a ela chegaram mais tardiamente, sobretudo realizados por cientistas políticos e sociólogos atraídos pela luz que tais estudos podem lançar sobre o processo de fixação de políticas e sobre o caráter do Estado (Adler, 1986, p. 673-705; Erber, 1985, p. 293-310; Evans, 1985; Schwartzman, 1985). Posso, portanto, limitar-me a algumas observações amplas sobre a economia política do fenômeno, o que já comecei a fazer ao inseri-lo no espectro das políticas de industrialização como "industrialização por preempção de importações". O caso brasileiro sugere as condições sob as quais essa variedade de política industrial pode ser recomendada aos responsáveis pela fixação das diretrizes de política num país em processo de industrialização:

a) Em primeiro lugar, por certo, o país deve dispor de um forte mercado interno potencial para os produtos da nova indústria; do lado da oferta, deve estar razoavelmente avançado em engenharia industrial e na capacidade de produzir similares ou cópias de protótipos importados.

b) Facilita-se bastante, caso, como aconteceu no Brasil, seja possível que o sistema nacional, de defesa manifeste especial interesse nessa indústria e no seu desenvolvimento local.

c) Considerando-se ser provável que o recurso a esse tipo de política se limite a situações razoavelmente excepcionais, é provável também que sua utilização se restrinja àquelas indústrias que marcam época por terem uma aura especial que anuncia uma nova era industrial.

d) Finalmente, as circunstâncias para a adoção de uma política de reserva de mercado ou preempção de importações parecerão especialmente atraentes quando, na ausência dessa política, for provável que as empresas transnacionais, capazes de criar o "hábito do consumo", tomem conta do mercado interno; pois, nesse caso, a probabilidade é de que, uma vez estabelecidas elas nunca mais serão desalojadas pelos produtores nacionais. Esse impedimento ou prevenção com relação a importações pode ser visto como uma resposta dos países em processo de

industrialização a certas práticas e produtos dos industrialmente líderes que tendem a criar empecilhos para ulterior substituição de importações.

Este ponto fornece uma justificativa econômica da nova política. Sua defesa mais básica (contra a acusação de uso antieconômico de recursos) encontra-se, por certo, no argumento clássico da indústria nascente. O contra-argumento tradicional, de que a proteção usualmente se mantém por muito mais tempo que o necessário ao crescimento da indústria, não se aplica no caso presente: a forma extrema de proteção - exclusão do produto estrangeiro - que foi concedida à indústria brasileira, tem em contrapartida o período finito de oito anos, que é o que deve durar a exclusão. Os produtores locais estão assim prevenidos de que é melhor que já estejam "crescidos" em 1992.

Um argumento freqüentemente levantado contra a política brasileira é o de que constitui desperdício e estupidez querer "reinventar a roda". Mas tal argumento não se sustenta diante de um pouco de reflexão. Novamente, é útil o recurso à analogia com a infância. Os seres humanos têm que reinventar muitas coisas - desde aprender a andar até o uso correto da linguagem -, e essa prática intensiva de reinvenção e recriação é seguramente uma condição necessária, embora não suficiente, para a ulterior geração de criatividade autêntica. O problema na pesquisa e desenvolvimento industriais não consiste em saber como minimizar a reinvenção, mas como atingir o melhor equilíbrio possível, para fins de maximização da criatividade, entre a reinvenção e o aproveitamento do estoque de conhecimento existente (6).

Finalmente, deve-se enfatizar um ponto importante a respeito do significado mais amplo da decisão do Brasil em construir sua própria indústria de informática. Os latino-americanos há muito justificam suas políticas de industrialização com o argumento de que, se fossem se ater estritamente à Lei da Vantagem Comparativa com sua estrutura estática, permaneceriam subdesenvolvidos para sempre. Respondendo em parte a essa acusação e às realidades da industrialização mundial, alguns dos mais brilhantes economistas do Ocidente (ou do Norte) visualizaram uma nova divisão internacional do trabalho no campo industrial que leva em conta a vantagem comparativa *dinâmica*, conceito incorporado no que Raymond Vernon, num artigo famoso (Vernon, 1966, p. 190-207 (7), chamou de "ciclo de produto". No decorrer do ciclo, novos produtos seriam inventados, fabricados e aperfeiçoados primeiramente nos países industrializados mais avançados, de onde seriam exportados para o resto do mundo. No final, contudo, a tecnologia para qualquer linha de produto novo acaba por estabelecer-se e os novos produtos tornam-se padronizados. Nesse ponto, a indústria em questão torna-se potencialmente nômade, podendo muitas vezes ser iniciada lucrativamente em países de industrialização recente com mão-de-obra mais barata, ou mesmo, talvez, ser amplamente capturada por esses países. De acordo com esse raciocínio, os países menos desenvolvidos não ficam mais permanentemente relegados à tarefa de produzir produtos primários para o mercado mundial. Admite-se que se industrializem, conquanto mais uma vez se lhes atribua um papel algo inferior, na medida em que se os imagina como devendo permanecer a uma distância respeitosa atrás dos países avançados, que seriam os únicos habilitados a trilhar novas sendas industriais. O significado da política brasileira de informática está agora ficando claro: vindo cerca de trinta anos depois do chamado de Prebisch contra o "obsoleto esquema de divisão internacional do trabalho" (Comissão Econômica para a América Latina, 1950), pode-se encará-la como uma rebelião de segunda geração contra um novo esquema que, mais uma vez, estaria pretendendo confinar o principal país latino-americano em processo de industrialização, agora segundo regras ditas dinâmicas de vantagem comparativa.

Se o Brasil conseguirá ou não sucesso com esse lance ousado para participar da liderança industrial é uma questão que deverá permanecer em aberto por algum tempo. As dificuldades para competir no mundo da alta tecnologia são indubitavelmente enormes. Entretanto, além de benefícios óbvios como o treinamento em inovação, parece que pode haver também vantagens inesperadas em se penetrar num setor industrial quando ele se encontra ainda em seu estágio inicial, e não em sua etapa mais madura, de tecnologia plenamente estabelecida. Segundo Peter Evans (1985), a construção da capacidade brasileira em minicomputadores aproveitou-se do fato de que as empresas norte-americanas concentraram-se primeiramente no desenvolvimento do produto e de seu próprio mercado interno. Na segunda metade da década de 70, elas simplesmente não estavam prontas para expandir-se para o exterior, entre outras coisas porque, nessa época, o desenvolvimento mais avançado do produto ocorreu em inúmeras firmas de pequeno porte nos Estados Unidos, empresas que não possuíam subsidiárias internacionais nem ambições de exportação. Em conseqüência, a construção da indústria brasileira de informática e a política de reserva de mercado não despertaram muita preocupação e oposição durante a etapa crucial de formação (Evans, 1985, p. 18-21). Mais recentemente tudo isso mudou, e a política brasileira tornou-se objeto de uma disputa comercial entre os dois países. Pode ser útil para o lado americano estar consciente do considerável significado simbólico que os brasileiros provavelmente atribuem aos avanços que conseguiram, como procuraram evidenciar as observações que aqui desenvolvi.

6. A terapia do "Choque Heterodoxo" para o combate à inflação: Argentina e Brasil

Observadores da vida política latino-americana começaram a usar ultimamente um termo bastante útil: falam muito de novos espaços que estão sendo abertos, construídos ou ocupados pelos atores na cena política, ocasionalmente até sob regimes autoritários, através dos mais diversos tipos de novos movimentos e iniciativas sociais. O termo sugere uma ampliação do âmbito e do repertório das atividades políticas, bem como a possibilidade de atuar fora dos marcos tradicionais das relações de poder, ideologias e instituições existentes. Foi isso exatamente o que aconteceu com as recentes e impactantes medidas de controle da inflação adotadas pela Argentina, com o *Plano Austral*, em junho de 1985, e pelo Brasil, com o *Plano Cruzado*, em março de 1986.

Ao discutir essas novas experiências de política monetária, darei maior ênfase a aspectos políticos e sociológicos da questão. Não obstante, é preciso expor brevemente alguns dos fatos econômicos básicos.

Tanto na Argentina como no Brasil, a inflação atingira níveis de três dígitos ou algo próximo disso, durante alguns anos: desde 1975, na Argentina, e desde 1980, no Brasil, sendo a inflação argentina geralmente duas a três vezes maior que a brasileira. Não é comum que um processo inflacionário permaneça por muito tempo em tais níveis, sem que se acelere para transformar-se numa hiperinflação. Isso significa que ambos os países dispunham de sofisticados mecanismos para indexar salários, ordenados, taxas cambiais, taxas de juros etc., mecanismos esses que contribuíram poderosamente para tornar tolerável a inflação, mas também, ao mesmo tempo, para perpetua-la. Nos dois países, os déficits fiscais desempenharam inicialmente um importante papel no avanço do processo inflacionário, mas como os aumentos de preços continuaram em níveis altos durante vários anos, poder-se-ia argumentar que o déficit, ou grande parte dele, constituía tanto efeito como causa da inflação. Em 1981, a economia dos Estados Unidos entrou em recessão, as taxas de juros internacionais aumentaram acentuadamente e os empréstimos líquidos internacionais esgotaram-se completamente em 1982, com a moratória mexicana. Em consequência, as economias argentina e brasileira viram-se fortemente pressionadas a contrair-se, de forma a ajustar seus balanços de pagamentos. Durante a recessão que se seguiu, fizeram-se grandes cortes nas importações, os quais se deram com a ajuda de acentuadas desvalorizações. Nesse período, contudo, a inflação permaneceu inabalada, acelerando-se mesmo. Nessas condições, é fácil entender o porquê da enorme resistência contra os conselhos habituais do Fundo Monetário Internacional, no sentido de combater a inflação através de uma maior contração da economia.

Nas décadas de 50 e 60, um grupo de economistas latino-americanos propusera uma alternativa às análises e prescrições "monetaristas" do Fundo Monetário Internacional, a qual ficou conhecida como a perspectiva "estruturalista". Os estruturalistas estabeleciam uma distinção entre pressões inflacionárias "fundamentais" decorrentes de estruturas sociais internas (como os obsoletos sistemas de posse da terra) ou de certas características da divisão internacional do trabalho, por um lado, e, por outro, os fenômenos mais superficiais de "propagação", como a espiral de salários e preços. Quaisquer que fossem os méritos dessa distinção quando a inflação situava-se nos patamares inferiores da faixa, dos dois dígitos, como no caso dos países latino-americanos mais propensos à inflação durante os anos 50, ela perdeu plausibilidade e utilidade quando a inflação atingiu a faixa dos três dígitos. Tornou-se óbvio que os "mecanismos de propagação" tinham disparado autonomamente, transformando-se nos fatores "fundamentais" que alimentavam a inflação. Agora apelidados de "inflação inercial", esses fatores precisavam urgentemente de atenção.

Defrontando-se cada vez mais com a ameaça de hiperinflação, os responsáveis pelas políticas governamentais, no Brasil e na Argentina, estavam numa situação difícil. Não gostando do paradigma do FMI e não tendo um contraparádigma próprio utilizável, procuraram um *novo espaço* de atuação no campo da política de governo. Tiveram a sorte de contar com a assistência de um grupo de economistas que, recorrendo a diferentes abordagens (desde a teoria sociológica da inflação até as concepções sobre as expectativas racionais) e dotados de considerável perspicácia teórica e imaginação prática, haviam concebido uma fórmula inovadora destinada ao controle da inflação. Trata-se do tratamento através do "choque heterodoxo" (8), usado pela primeira vez na Argentina, em 1985, e então aplicado novamente, com algumas melhorias e sob condições bem mais favoráveis, no Brasil, no início de 1986.

Eis aqui um esboço bastante sucinto dos principais elementos dos dois planos de reforma (9):

- a) A moeda antiga é substituída por uma nova (uma unidade da moeda nova = 1.000 unidades da antiga);
- b) Preços e salários são temporariamente congelados;
- c) Abole-se a indexação de salários, ordenados, instrumentos monetários etc. ;
- d) Com a volta da estabilidade de preços melhorando a posição fiscal em diversos aspectos, e com a ajuda de medidas adicionais de austeridade, os governos reduzirão os empréstimos que tomam no respectivo Banco Central; na Argentina, o governo comprometeu-se a dispensa-los inteiramente;
- e) Supõe-se que os contratos envolvendo pagamentos futuros, elaborados antes da reforma, incorporam a expectativa de inflação; assim, com o advento da reforma, alteram-se as condições desses contratos, aplicando-se aos

pagamentos futuros na nova moeda uma tabela de conversão que estabelece uma série de equivalências entre a moeda antiga e a nova, de acordo com os vencimentos de tais compromissos e segundo uma estimativa oficial da inflação prevista sob o antigo e sob o novo sistema.

O principal objetivo dessas medidas era o de quebrar as expectativas inflacionárias e conter qualquer impacto recessivo, ao se deixar de depender exclusivamente de mudanças nos agregados monetários. Os controles de preços e salários desempenhariam um papel muito importante, e esse foi o principal aspecto "heterodoxo" do plano, enquanto a tabela foi a sua principal inovação técnica. O sucesso da reforma era visto, em considerável medida, como dependendo de que ocorresse, como se esperava, a substituição por um novo "pacto social" ou "acordo social" da continuada disputa entre os grupos sociais pela participação na renda, disputa que há muito alimentava a inflação. Acreditava-se que essa disputa, institucionalizada como fora através da indexação generalizada, fosse, a responsável pela componente inercial cada vez maior da inflação durante sua fase de aceleração.

As duas reformas já fizeram história no campo da política monetária. Durante seus primeiros meses, o Plano Cruzado brasileiro saiu-se notavelmente bem ao trazer a inflação a níveis bastante baixos. Na Argentina, os preços voltaram recentemente a crescer a taxas de 4 a 5% ao mês. Mas a Argentina tem sido muito mais propensa à inflação do que o Brasil, nestas últimas décadas, e seus poderosos sindicatos têm vínculos políticos com os peronistas, que estão na oposição ao governo Alfonsín. Nessas circunstâncias, foi um grande feito o ter reduzido a inflação dos cerca de 25 % ao mês para os níveis atuais.

O notável paralelismo entre as reformas brasileira e argentina tem diversas explicações. Ambas as nações viveram, aproximadamente à mesma época, uma inflação de três dígitos e a ameaça, de que ela escapasse inteiramente de controle. Mais significativo foi o fato de que as idéias sobre o "choque heterodoxo" foram desenvolvidas em reuniões intensivas, freqüentemente conjuntas, que envolveram um grupo de destacados economistas argentinos e brasileiros com fortes convicções democráticas e novas propostas técnicas. A esses especialistas foram atribuídas importantes posições de assessoria e de elaboração de diretrizes de políticas de governo, no momento em que a inflação dava uma guinada para pior, em 1985-86. Contudo, uma terceira condição comum aos dois países é a mais interessante: ambos haviam recentemente empossado um governo civil, após um longo período de regime militar. Na época das reformas, os novos governos estavam no poder há cerca de 18 meses na Argentina e por volta de 12 meses no Brasil, tendo a inflação piorado nos dois países, nesses períodos, fazendo com que ambos os governos perdessem prestígio e encanto.

Na verdade, pode-se encarar as duas fases pelas quais passaram as recém-instaladas democracias argentina e brasileira - o agravamento da inflação e a bem-sucedida medida de reforma que se seguiu - como que condicionadas pela política da situação pós-autoritária. Quando um governo civil democrático assume pela primeira vez o poder, depois de um longo período de regime militar repressivo, é normal que vários grupos recém-ativados da sociedade civil renascida - principalmente os sindicatos há muito tempo reprimidos - façam substanciais reivindicações por melhor participação na renda. O impulso inicial daqueles a quem essas reivindicações são endereçadas é o de conceder pelo menos algumas delas, seja por razões relacionadas com a garantia da paz social, seja por um sentimento de obrigação de reparar opressões e injustiças passadas. A concessão dessas demandas provavelmente causará novas pressões inflacionárias e novas pressões sobre o balanço de pagamentos. Como já mencionei alhures (Hirschman, 1981b), a inflação pode não obstante ser um mecanismo útil nessa situação: ela permite que grupos sociais recém-surgidos ou ressurgentes exercitem seus músculos, atuando como uma providencial válvula de segurança para as pressões sociais acumuladas. Isso, entretanto, funciona apenas *até um certo ponto*, variando de um caso para outro a tolerância com respeito a uma inflação adicional. Na Espanha pós-Franco, por exemplo, a tolerância para com uma aceleração da inflação foi provavelmente muito mais alta do que na Argentina e no Brasil após o regime autoritário. Nestes países, a inflação já se instalara perigosamente num alto nível de três dígitos, quando os governos civis assumiram o poder, de forma que a aceleração da inflação corria o risco de fazer com que a economia mergulhasse numa hiperinflação, com perigos óbvios para o prestígio e a sobrevivência dos novos regimes democráticos.

Não é preciso muita imaginação para visualizar uma seqüência cíclica simples e desoladora: substituição de um regime militar por um governo civil democrático - combatividade renovada dos grupos sociais - concessão a novas demandas - agravamento da inflação - descrédito e crise do regime civil - retorno dos militares. Felizmente, porém, as relações entre a volta ao governo democrático e a inflação são mais complexas, como foi precisamente demonstrado pelas novas reformas monetárias na Argentina e no Brasil. Com certeza, os novos governos democráticos, sobretudo quando assumem o poder em seguida a regimes autoritários altamente detestados ou desprezados, terão de haver-se com um novo surto de combatividade dos grupos sociais. Ao mesmo tempo, contudo, podem contar com uma reserva especial de boa-vontade e confiança, que lhe é creditada em decorrência de terem restaurado ou estabelecido as liberdades políticas e os direitos humanos. Esse considerável patrimônio dos novos governos argentino e brasileiro foi

um fator básico do sucesso das reformas monetárias, pois se a disputa inflacionária pela participação na renda, na qual os diferentes grupos sociais engajaram-se tão intensamente e por tanto tempo, foi repentinamente substituída pela cooperação e disposição para crer no sucesso da nova política, tal se deve à existência de um pouco de confiança básica no Estado que enuncia o novo programa. Tal confiança está condicionada menos pelo programa em si, por excelente que possa ser em termos técnicos, do que pela promessa encarnada pelo governo e pela missão da qual foi encarregado (10).

Esse patrimônio especial de confiança e esperança, pode, portanto, servir para contrabalançar a tendência a pressões inflacionárias mais fortes que também surgem na esteira da mudança política para uma sociedade mais humana e mais aberta, bem como mais abertamente contenciosa. Certamente, o equilíbrio em questão não é alguma coisa mecânica que estaria às voltas com apenas duas forças atuando em sentidos opostos, em momentos diferentes e apresentando diferentes grandezas. Além disso, enquanto as pressões conducentes à inflação são absolutamente óbvias, nunca se pode garantir de antemão o resultado do chamamento aos espíritos de confiança e solidariedade. Na verdade, tanto no caso argentino como no brasileiro, as reformas foram decretadas com muito receio, e como um último recurso, por governos que estavam perdendo rapidamente o controle e que foram os primeiros a surpreenderem-se com a resposta e a cooperação entusiasmadas do povo.

Isso aconteceu particularmente no Brasil, onde o presidente Sarney, ao anunciar a reforma, tomou uma medida ousada, mas que afinal se mostrou altamente eficaz, pedindo a cada cidadão que fosse um "fiscal do Presidente" na verificação dos preços anunciados nas lojas e supermercados e na imposição do congelamento de preços. Essa foi, talvez, a componente mais heterodoxa da reforma, não tendo ocorrido nem mesmo aos economistas responsáveis pelo "pacote do Cruzado" (11) pois, segundo um de meus informantes, tal convite à participação direta do cidadão individual na "guerra contra a inflação" foi acrescentado pelo próprio presidente ao discurso que lhe fora preparado por seus assessores técnicos. Nas principais cidades, durante os primeiros dias após a reforma, a resposta ao convite foi substancial: muitos cidadãos, com suas listas de preços, inspecionavam os supermercados e, localizando alguma infração, solicitavam o auxílio da polícia para o fechamento dos estabelecimentos transgressores - tudo isso devidamente televisionado para apresentação em horário nobre. Dessa forma, a guerra contra a inflação tornou-se um exercício de política populista - uma maravilhosa metamorfose das prescrições antiinflacionárias do FMI que há muito eram denunciadas como "trama imperialista contra o povo!".

7. Observações finais sobre ideologia e dívida

Há mais de vinte anos, publiquei um pequeno artigo sobre as relações interamericanas, intitulado "*Out of Phase*" (Hirschman, 1965, p. 21-3). Nesse artigo, procurava mostrar que os estilos ou modas intelectuais de pensar a questão do desenvolvimento tendiam a mudar, nos Estados Unidos, em correspondência com outras mudanças, mais ou menos simultâneas, mas em direção oposta, que se davam no ânimo da América Latina, desse desencontro resultando uma "orgia de más interpretações e mal-entendidos". Escrevia então sobre a experiência concreta dos cinco anos anteriores, sem procurar de modo algum argumentar que essa desconexão tivesse um caráter necessário ou permanente. Entretanto, observando o cenário atual, noto que o título daquele artigo se aplica mais do que nunca e chego a pensar que posso ter esbarrado em alguma espécie de "lei".

No trabalho anterior, falei sobre os contrastes nas mudanças de um sistema de crenças para outro. Desta vez, estou preocupado com uma mudança mais fundamental que não é muito fácil definir: a mudança de uma atitude de total confiança na existência de uma solução básica para os problemas sociais e econômicos, para uma atitude mais questionadora e pragmática; em outras palavras, da certeza ideológica para uma indagação mais aberta, eclética, cética. Os latino-americanos, por certo, são há muito criticados no Norte pela rigidez ideológica com que supostamente abordam muitas questões. E no campo das políticas econômicas onde, em qualquer evento, a discussão freqüentemente se desenrola segundo linhas ideológicas, em decorrência de uma longa história de debates antagônicos no próprio Norte, é provavelmente válido dizer que muitos latino-americanos tenderam a tomar posições "ideológicas" (tanto de esquerda como de direita) em matérias como planejamento, mecanismos de mercado, investimento estrangeiro, inflação, papel do governo no desenvolvimento econômico, e assim por diante.

Recentemente, contudo, houve sinais de mudança substancial nesse quadro, em grande parte como resultado de uma amarga experiência. No período que se seguiu aos regimes autoritários repressivos que tomaram o poder nos anos 60 e 70, muitos latino-americanos fizeram mais do que simplesmente agrupar-se em torno de uma política que acomodasse uma gama de opiniões (cada uma das quais firmemente mantida); encontravam-se suficientemente abalados em suas certezas de forma a quererem se envolver em diálogos e deliberações abertas, prontos para descobrir algo novo a respeito de seus *próprios* valores e opiniões (ver Hirschman, 1986b). Na Argentina, talvez a sociedade latino-americana mais afetada por conflitos nos últimos cinquenta anos, a idéia de um "acordo social", processo que

envolve concessões recíprocas entre os vários grupos sociais, alcançou considerável prestígio. Segundo relataram-me, ninguém hoje em dia sentiria orgulho em denominar de *intransigente* um partido político, muito embora ainda esteja funcionando um partido de menor expressão que leva esse nome, partido esse que, como seria de esperar, provém dos anos 60. Ao mesmo tempo, o malogro espetacular das políticas econômicas de caráter ideológico (mais uma vez, tanto as de direita como as de esquerda) deu origem a um novo espírito experimental entre os economistas, intelectuais e responsáveis pela elaboração de políticas governamentais na América Latina. Esse espírito, com a já referida presteza para recorrer a uma ampla variedade de opiniões, ficou fortemente evidenciado nas reformas monetárias realizadas na Argentina e no Brasil.

Agora ficará claro o que quero dizer com estar "defasado". Quando muitos latino-americanos influentes estão com um espírito pós-ideológico, com considerável desconfiança em relação a qualquer sistema de pensamento que aparente ter todas as respostas para os complexos problemas com que se deparam suas sociedades, eles se defrontam, principalmente na área de política econômica, com posições implacavelmente ideológicas assumidas pelo atual governo de seu principal parceiro comercial, investidor estrangeiro e credor. Naturalmente, essa não é a primeira vez que os Estados Unidos, ou instituições multinacionais por eles fortemente influenciadas, convencem-se de que possuem a chave para o progresso e desenvolvimento de todos esses países que vêm como teimosos e, por isso, atrasados. Nos anos 50, o Banco Mundial tentou condicionar seus empréstimos ao estabelecimento de alguma forma de planejamento econômico global por parte dos países tomadores (12). Nos anos 60, com a Aliança para o Progresso, os países latino-americanos foram veementemente aconselhados a instituir reformas agrária e fiscal, esta última significando então uma tributação mais pesada para os ricos. No entanto, os latino-americanos nunca ouviram tantas pregações e admoestações com a insistência destes últimos anos, desta vez segundo linhas muito diferentes daquelas já mencionadas, ou seja, enaltecendo as virtudes da liberdade de mercado, da privatização e do investimento estrangeiro privado, e alertando sobre os perigos da orientação e intervenção estatal, e da tributação excessiva, para não falar do planejamento. Essas preleções, ademais, têm agora um público cativo nos principais responsáveis pela definição das políticas econômicas na América Latina, que precisam fazer viagens freqüentes a Washington para renegociar e reprogramar as pesadas dívidas que a maior parte desses países acumulou durante a década de 70.

Pregações ideológicas desse tipo são amplamente contraproducentes. Além de dar origem a preocupações entre os latino-americanos quanto à soberania e dignidade de seus países, elas agora despertam protestos no sentido de enfatizar que o mundo é demasiado complexo para querer-se corrigir seus problemas através da aplicação mecânica universal de uma forma simplista e idêntica para todas as situações. Ironicamente, os latino-americanos estão agora devolvendo, contra seus virtuais preceptores dos Estados Unidos, a crítica conservadora de Edmund Burke, com sua ênfase nas "circunstâncias" e sua recusa a "elogiar ou desaprovar qualquer coisa relacionada com ações ou preocupações humanas, na base de um único enfoque do objeto, despojado de qualquer relação, em toda a nudez e solidão de uma abstração metafísica" (Burke, 1955, p. 18 - original de 1790) (13). Ao pretender exportar seu credo na liberdade de mercado como um remédio universal, o governo Reagan está inadvertidamente distanciando-se de qualquer tipo de relacionamento com as novas lideranças das democracias emergentes na América Latina.

A carência de comunicação ou diálogo significativo entre os Estados Unidos e a América Latina é particularmente evidente - e perigosa - no tocante à questão da dívida, mencionada há pouco. Esse é um assunto muito extenso sobre o qual já foi dito quase tudo. Ainda assim, finalizando este artigo, sinto que devo dizer alguma coisa a respeito. A ênfase desse comentário recairá sobre a maneira pela qual percepções e ideologias contrastantes contribuem para complicar o problema.

Como observou recentemente o senador Bradley, em um discurso enérgico e construtivo, a acumulação de dívidas dos anos 70, que se interrompeu abruptamente em 1982 e que agora é conhecida como o problema da dívida, transformou-se num desastre (Bradley, 1986). Mas é um desastre que foi construído pelo homem, de modo que é de presumir que o homem possa repará-lo. A questão, portanto, é a de saber o que impede os credores e os devedores de lidarem decisivamente com esse problema que, por assim dizer, vem se infeccionando nestes últimos quatro anos (14). Uma razão é que os credores e os devedores, ou os norte-americanos e os latino-americanos, têm idéias muito diferentes sobre a quem cabe a responsabilidade principal pela acumulação da dívida. Os norte-americanos vêm se comportando geralmente como se a responsabilidade fosse exclusivamente dos devedores. Parecem ater-se ao que foi chamado de "teoria financeira do chá de cadeira" (15), segundo a qual os bancos nunca tomam a iniciativa de um empréstimo e esperam que o tomador potencial venha pedi-lo, de modo que cabe a este arcar com a responsabilidade básica da transação e responsabilizar-se por tudo o que possa dar errado com ela (Darity Jr., 1985; Devlin, s.d.; Taylor, 1985). Essa concepção é por certo contrária à mais elementar noção de economia, que ensina que qualquer negócio envolvendo duas ou mais partes é normalmente realizado com base na expectativa de *mútuo* benefício, de forma que não há porque imaginar que uma das partes possa ser inteiramente passiva. Além disso, sabe-se muito bem (e foi até

cuidadosamente documentado num agora famoso artigo confessional de um antigo funcionário de banco americano) (Gwynne, 1983), que os bancos comerciais engajaram-se, nos 70 - como já o haviam feito na década de 20, e os bancos ingleses em várias ocasiões durante o século passado -, em vigorosas manobras para "empurrar empréstimos" aos tomadores potenciais, chegando algumas vezes ao ponto de usar das pressões diplomáticas que estivessem ao seu alcance para influenciar os países "recalcitrantes", como a Colômbia.

Assim, a teoria do "chá de cadeira" não se sustenta. Seria possível opor-lhe uma metáfora alternativa segundo a qual os tomadores latino-americanos é que teriam sido cortejadas pelos emprestadores e por eles escoltados pelos caminhos do jardim, até o ponto em que se lhes ministraria o "choque Volcker" com suas taxas de juros cada vez mais altas (Taylor, 1985, p. 212). Alguns latino-americanos tendem a encarar a história da dívida mais ou menos por esse prisma. Mas a maioria provavelmente concordaria que a responsabilidade foi conjunta e compartilhada. Uma das dificuldades que obstaculizaram a formação de um cartel de devedores foi exatamente o fato de que alguns países latino-americanos caíram mais pronta e decididamente que outros na armadilha da dívida.

Como se mencionou em seções anteriores, os governos do Chile, da Argentina e do México permitiram ou determinaram que suas moedas fossem supervalorizadas por longos períodos nos fins da década de 70 e início da de 80, fornecendo assim fortes incentivos para à importação excessiva e a fuga de capitais, atividades que conduziram a empréstimos intensivos e que por eles foram facilitadas. Por outro lado, pelo menos um país latino-americano importante, a Colômbia, conseguiu manter sua dívida externa em níveis baixos simplesmente porque manteve um controle centralizado e relativamente restritivo sobre os empréstimos estrangeiros, tanto públicos como privados.

O México representa um caso instrutivo de desempenho *conjunto* particularmente sofrível de um tomador e do sistema bancário internacional, principalmente os Estados Unidos. Trata-se de um país que havia descoberto e desenvolvido grandes fontes de petróleo numa época de preços muito favoráveis para esse produto. Economistas preocupados com a questão do desenvolvimento há muito já tinham aconselhado os países com uma súbita "bonança" de exportações desse tipo a tributarem as novas receitas daí decorrentes, de forma a impedir que as divisas ingressadas pelas exportações fossem totalmente consumidas pela importação de bens de consumo (ver Nurkse, 1953, p. 98-103). Esses impostos deveriam ser destinados a financiar investimentos ou simplesmente a assegurar uma acumulação de divisas para constituir uma reserva contra uma inversão da sorte. O que aconteceu no México foi exatamente o oposto dessa política. Não só o país deixou de acumular uma parte das divisas recém-ingressadas, mas também tomou empréstimos de grande porte, *acima* das receitas provenientes da "bonança" de exportações, "dissipando" (como se costumava dizer há não muito tempo, quando o planejamento de investimentos gozava de alto prestígio) grande parte desses recursos na importação de bens de consumo e na fuga de capitais.

A responsabilidade por esses eventos, contudo, é tanto da comunidade banqueira internacional como dos responsáveis pelas decisões públicas e privadas no México. Alguns anos atrás, antes da crise da dívida, os bancos eram freqüentemente elogiados pela agilidade e lisura com que, durante os anos 70, canalizavam fundos dos exportadores de petróleo do Oriente Médio para os países importadores desse produto, cujos balanços de pagamento tinham sido pesadamente afetados pelos súbitos aumentos de preço. Entretanto, os casos do México, Nigéria e outros demonstram que os bancos emprestavam com ainda menores exigências aos países *exportadores de petróleo* que, contra todas as regras de prudência, estavam ocupados em desenvolver uma capacidade de absorção de fundos estrangeiros em volume muito superior ao de suas infladas receitas de exportação. O fato é que, naquele momento, os bancos internacionais encantaram-se com esses países que, ao contrário de tantos das outras áreas subdesenvolvidas, podiam vangloriar-se de contar com um sólido patrimônio, de inquestionável segurança, como o petróleo no solo. Seu desejo de tornar esses países seus clientes foi simplesmente irresistível. Assim, tanto quanto os responsáveis pelas políticas governamentais dos países tomadores, os bancos contribuíram para transformar a bonança em desastre.

Da ótica dos latino-americanos, portanto, não existe uma boa razão para sermões tão unilaterais. Estão igualmente arredios à *mensagem* dessas admoestações, com seu irrestrito elogio à liberdade de mercado e sua condenação ao Estado. Os governantes autoritários dos países do Cone Sul, por seu lado, já haviam experimentado intensivamente e sem sucesso, nos anos 70, políticas governamentais inspiradas pelas doutrinas do livre mercado, de forma que essas experiências estão agora associadas, nas mentes dos latino-americanos democráticos, a regimes militares desumanos e a um fracasso lamentável (Foxley, 1984). Ademais, se todos os grandes devedores latino-americanos tiveram de passar pela dolorosa contração do período recente, isso se deveu precisamente ao funcionamento sem obstáculos do livre mercado internacional de fundos de empréstimos nos anos que antecederam à crise da dívida de 1982. É realmente notável como, depois de quase trinta anos de ordeiras e produtivas transferências de capital organizadas sob a égide de governos e instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, as subitamente liberadas energias da livre iniciativa nas finanças internacionais tenham conseguido, em menos de uma década, produzir uma verdadeira devastação econômica mundial.

Eis aí, portanto, algumas razões específicas para o atual *desencontro* entre norte-americanos e latino-americanos. No entanto, o obstáculo mais fundamental para um diálogo proveitoso entre as duas partes é essa estranha virada: os que, há não muito tempo, costumavam orgulhar-se de seu pragmatismo, passaram agora repentinamente a verberar as mais gritantes ideologias, enquanto que os ideólogos de ontem, cansados de seu conjunto anterior de certezas e "soluções", ficam exasperados com os neófitos que lhes querem impingir outro.

Notas Biográficas

1 - Exclui o Caribe, exceto a República Dominicana e o Haiti. Todos os dados estatísticos referidos nas páginas que seguem provém do anuário estatístico da CEPAL (ECLA, 1984), complementado, em alguns casos, com cifras do banco de dados da referida instituição, e do Banco Mundial (World Bank, 1985).

2 - Este último, mencionado aqui como um exemplo, é estudo sobre a Colômbia.

3 - Para um interessante estudo de caso, ver Nochteff (1984).

4 - O livro é de co-autoria de Francisco Eduardo Pires de Souza, mas estou me referindo aqui ao seu primeiro capítulo, que é de Castro.

5 - Mesmo isso não deve ter sido fácil, de modo algum, pois significou a quebra do que fora até então uma espécie de código de conduta. Apesar do caráter autoritário do regime militar brasileiro, seus oponentes tiveram possibilidade de publicar muitos comentários sobre as políticas econômicas em curso, e tais comentários foram sempre infalivelmente críticos, sendo aplaudidos por isso. Castro dedica-se longamente a certas críticas quase rituais à industrialização substitutiva de importações, principalmente a de que ela conduziria a um "estrangulamento" em virtude do crescimento da necessidade de novas importações, ou a de que ela atenderia somente às necessidades de uma classe média restrita. Castro explica de modo paciente mas incisivo como tais críticas revelam-se infundadas em face do tipo de indústrias que receberam prioridade nos anos 70. Discute também comentários polêmicos anteriores de outros economistas brasileiros, como Carlos Lessa, Maria da Conceição Tavares e Edmar Bacha, com a intenção de afirmar, a meu ver, a necessidade de uma visão mais diferenciada das políticas econômicas adotadas pelos vários governos militares. Albert Fishlow parece não captar essa força do argumento de Castro nos comentários críticos que escreve a respeito e que, no mais, são bastante válidos (cf. Fishlow, 1986, p. 49- 51).

6 - Para um argumento segundo essa linha de pensamento, ver Nelson, 1961, p. 351-64.

7 - Ver também pesquisa desenvolvida por R. D. Norton (cf. Norton, 1986, p. 1-40).

8 - O termo é provavelmente de Francisco Lopes, cujo livro com esse título foi publicado logo após a reforma ocorrida no Brasil (Ver Lopes, 1986). Outros que fizeram contribuições importantes para essa discussão foram Pérsio Arida, Edmar Bacha, Luiz Carlos Bresser Pereira e André Lara Resende, no Brasil, e Roberto Frenkel e Daniel Heymann, na Argentina.

9 - Aplicou-se um plano semelhante em Israel, em julho de 1985. Ver o artigo de Michael Bruno, in Arida, P. (org.), 1986. Esse artigo foi originalmente publicado em hebraico, no Riva on Lekaltala, em outubro de 1985.

10 - As idéias do parágrafo anterior adquiriram forma durante uma conferência sobre a inflação latino-americana realizada em Caracas, em março de 1986, basicamente numa discussão do trabalho de René Cortazar sobre problemas inflacionários que um novo Chile democrático teria de enfrentar. Os trabalhos e discussões dessa conferência serão publicados no nº 9 da revista Pensamiento Iberoamericano, periódico que a patrocinou.

11 - Essa é a expressão mais comumente utilizada no Brasil para designar a reforma monetária.

12 - Quase perdi meu cargo de consultor na Colômbia porque me recusei a forçar demasiadamente nesse sentido. Ver Hirschman, 1984.

13 - Para algumas observações críticas à política atual dos Estados Unidos, segundo essa linha de argumentação burkiana, ver Foxley, 1985.

14 - Guillermo O'Donnell faz uma pergunta semelhante, relacionada com o caso dos devedores latino-americanos em particular (cf. O'Donnell, 1985).

15 - "Wallflower theory of finance", onde wallflower alude à moça que, num baile, não consegue dançar porque nenhum cavalheiro a convida e ela se sente impedida de tomar a iniciativa. (N.T.)

Bibliografia

ADLER, Emanuel. "Ideological 'Guerillas' and the Quest for Technological Autonomy: Brazil's Domestic Computer Industry". *International Organization*, n.º 40, Summer 1986.

ARIDA, Pécio (org.). *Inflação Zero*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BRADLEY, Bill. "A Proposal for Third World Debt Management". U.S. Senate, Office of Senator Bill Bradley, June 29, 1986.

BURKE, Edmond. *Reflections on the Revolution in France (1790)*. Chicago, Ragnery, 1955

CASTRO, Antonio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

DARITY Jr., William. "Loan Pushing: Doctrine and Theory". (International Finance Discussion Paper) Federal Reserve Board, Washington D.C., 1985.

DEVLIN, Robert. "The Structure and Performance of International Banking during the 1970 and Crisis in Latin America". (Working Paper) Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, s.d.

ECLA (ou CEPAL). *Statistical Yearbook for Latin America*. Economic Commission for Latin America, 1984.

ECLA (ou CEPAL). *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Economic Commission for Latin America, 1985.

ERBER, Fábio Stefano. "The Development of the 'Electronics Complex' and Government Policies in Brazil". *World Development*, nº 13, march 1985.

EVANS, Peter B. "State, Capital, and the Transformation of Dependence: The Brazilian Computer Case". Center for the Comparative Study of Development, Brown University. Working Paper nº 6, December 1985.

FISHLOW, Albert. "A Tale of Two Presidents: The Political Economy of Brazilian Adjustment to the Oil Shocks". Working Papers in Economics, University of California, Berkeley, February 1986.

FOURASTIÉ, Jean. *Les Trente Glorieuses: ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris, Fayard, 1979.

FOXLEY, Alejandro. "El Problema de la Deuda Externa Visto desde América Latina". Trabalho apresentado para o Inter American Dialogue, outubro 1985.

FOXLEY, Alejandro & RACZYNSKI, Dagmar. "Vulnerable Groups in Recessionary Situations: the Case of Children and the Young in Chile". In: JOLLY, R. & CORNIA, A. (eds.). *The Impact of World Recession on Children*. Oxford, Pergamon Press, 1984.

GWYNNE, S. C. "Adventures in the Loan Trade". *Harper's*, nº 267, 1983.

HIRSCHMAN, Albert O. "Out of Phase". *Encounter*, Special Issue on Latin America, September 1965.

_____. "The Rise and Decline of Development Economics". In: *Essays in Trespassing*. New York, Cambridge University Press, 1981a.

_____. "The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations on the Latin American Experience". In: *Essays in Trespassing*, op. cit., 1981b.

_____. "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants". In: *Essays in Trespassing*, op. cit., 1981c.

_____. "A Dissenter's Confession: Revisiting *The Strategy of Economic Development*". In: MEIER, G & SEERS, D. (eds.). *Pioneers in Development*. New York, Oxford University Press, 1984.

_____. "Linkages in Economic Development". In: *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. New York, Viking, 1986a.

_____. "Notes on the Consolidation of Democracy in Latin America". In: *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, op. cit., 1986b.

JENCKS, Christopher. "The Hidden Prosperity of the 1970s". *The Public Interest*, nº 77, Fall 1984.

LOPES, Francisco. *O Choque Heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro, Campus, 1986.

MACEDO, Roberto. "Brazilian Children and the Economic Crisis: Evidence from the State of São Paulo". In: JOLLY, R. & CORNIA, G. A. (eds.). *The Impact of World Recession on Children*, op. cit., 1984.

NELSON, Richard. "Uncertainty, Learning, and the Economics of Parallel Research and Development Efforts". *Review of Economics and Statistics*, n.º 43, nov. 1961.

NOCHTEFF, Hugo. *Desindustrialización y Retroceso Tecnológico en Argentina, 1976-1982: la industria electrónica de consumo*. Buenos Aires, GEL-FLACSO, 1984.

NORTON, R. D. "Industrial Policy and American Renewal". *Journal of Economic Literature*, n.º 24, March 1986.

NURKSE, Ragnar. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford, Blackwell, 1953.

O'DONNELL, Guillermo. "Why Don't our Countries Do the Obvious". *CEPAL Review*, n.º 27, dezembro 1985.

SCHWARTZMAN, Simon. "High Technology vs. Self-Reliance: Brazil Enters the Computer Age". Center For International Studies. M.I.T., 1985.

SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (México). *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, março 1979.

SERRA, José. "Three Mistaken Theses. Regarding the Connection Between Industrialization and Authoritarian Regimes". In: COLLIER, D. (ed.) *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 1979.

TAYLOR, Lance. "The Theory and Practice of Developing Country Debt: An Informal Guide for the Perplexed". *Journal of Development Planning*, United Nations, n.º 16, 1985.

TEITEL, Simon & THOUMI, Francisco E. "From Import Substitution to Exports: the Manufacturing Exports Experience of Argentina and Brazil". *Economic Development and Cultural Change*, n.º 34, abril 1986.

VERNON, Raymond. "International Investment and International Trade in the Product Cycle". *Quarterly Journal of Economics*, n.º 80, maio 1966.

VILLAREAL, René. *La Contrarevolución Monetarista*. México, Oceáno, 1984.

WORLD BANK. *World Development Report*, 1985. World Bank.

Este trabalho foi preparado para o *XIII International Congress of the Latin American Studies Association*, realizado em Boston, EUA, de 23 a 25 de outubro de 1986. Como passo preliminar à elaboração do artigo, o autor visitou o Brasil, Argentina, Chile e México, com bolsa de viagem concedida pela Fundação Ford, valendo-se desta oportunidade para agradecer esse apoio, a prestatividade dos representantes da Fundação no Rio de Janeiro e no México, bem como a presteza em compartilhar informações e idéias que encontrou em seus amigos e interlocutores latino-americanos.

Hirschmann escreveu este artigo no primeiro semestre de 1986, de modo que sua análise da política econômica brasileira do período recente limita-se à primeira fase do chamado Plano Cruzado. (N. do E.)

Traduzido do inglês pela TRADUTECH, com revisão de André Villalobos.