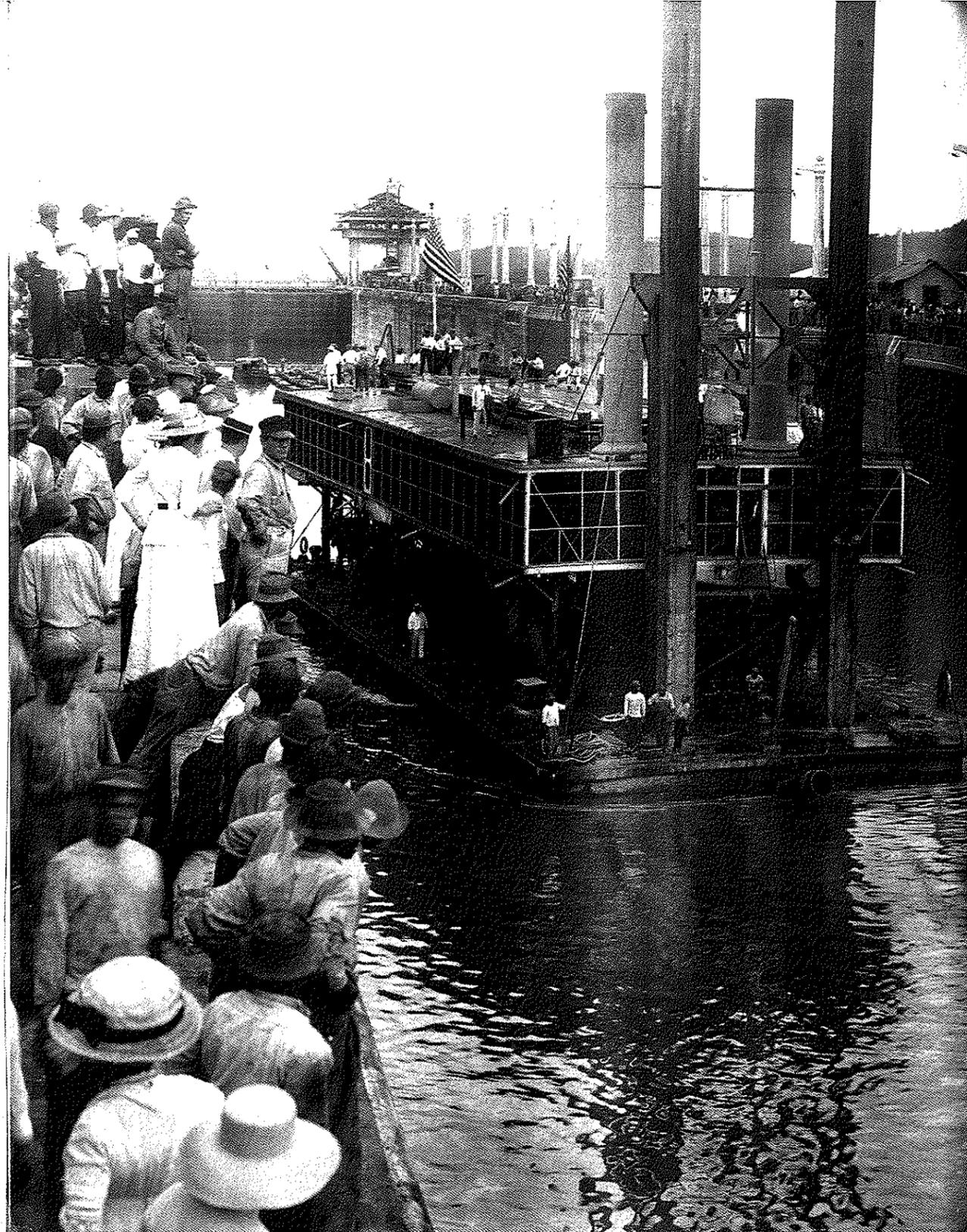


# O COMEÇO DO SÉCULO XX: CAPITAL, EXPORTAÇÕES E INSTITUIÇÕES



O SÉCULO XX COMEÇOU COM A AMÉRICA LATINA no meio de uma fase de expansão suscitada pelo crescimento da economia mundial. Somente alguns países haviam deixado de tirar partido do novo surto de crescimento, geralmente em virtude de distúrbios internos, falência anterior ou uma fraca dotação de recursos. A demanda de produtos primários e os influxos de capital atraídos por essa situação foram poderosos catalisadores de mudanças, em interação com diferentes situações locais. Em certos casos, terras relativamente vazias exigiam um influxo de imigrantes; noutros, foi preciso extorquir terras e mão-de-obra, por vezes à força, da numerosa população indígena. Em vários países, a construção de uma infra-estrutura com financiamento estrangeiro vinha ocorrendo havia 30 anos ou mais. Em outros, mal havia começado. Em alguns países, já existia um Estado relativamente consolidado, capaz de encetar negociações com investidores e governos estrangeiros. Outros Estados, inclusive uma parte considerável do Caribe, ainda eram colônias. O Panamá ainda fazia parte da Colômbia. Porto Rico e Cuba tinham uma situação peculiar de dependência dos Estados Unidos.

*Foto: O Canal do Panamá, 1913.*

O duplo fenômeno da demanda de exportações e do influxo de capitais teve profundo impacto sobre as diversas estruturas econômicas, sociais e políticas que caracterizavam a América Latina e o Caribe durante aquele período. A "loteria dos produtos primários"<sup>1</sup> teve enorme influência, assim como também o tamanho, ou seja, o vulto econômico efetivo de um país — uma função da população, da renda e da extensão territorial. Assim, o "tamanho" pode variar consideravelmente de uma época para outra. Também foram importantes a geografia, as relações políticas preexistentes e as características políticas e sociais subjacentes.

A seção seguinte descreve as forças externas em ação entre 1870 e 1930 e a seguir revê as experiências de diferentes países, lançando as bases para uma compreensão da capacidade de reação quando foi necessário mudar o modelo devido à crescente instabilidade da economia mundial e ao seu colapso em 1929.

### DESENVOLVIMENTO DE UMA ECONOMIA INTERNACIONAL

A rápida expansão do comércio mundial foi uma das características marcantes do crescimento econômico acelerado do "centro" industrializado no século XIX.<sup>2</sup> Esse processo continuou no princípio do século XX mas começou a desacelerar acentuadamente em 1914, com a irrupção da Primeira Guerra Mundial. A preços de 1990, as exportações mundiais cresceram de US\$7,3 bilhões em 1820 para US\$56,2 bilhões em 1913 e US\$334,4 bilhões em 1929.<sup>3</sup> Até 1913, o comércio cresceu a um ritmo mais rápido do que o do PIB no centro industrializado e em suas dependências na América do Norte e na Oceânia; a retração subsequente teve efeito mais acentuado no comércio. A alta participação dos produtos primários foi um aspecto diferenciador do comércio mundial durante todo o período. O predomínio da Europa Ocidental, particularmente a Grã-Bretanha, foi também uma característica importante até a Primeira Guerra Mundial, mas, pouco a pouco, a balança pendeu para os Estados Unidos.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Aquilo com que um país foi abençoado ou amaldiçoado pela natureza, mais o que a natureza permitiu ao homem introduzir: o café, a pecuária e os cereais foram introduzidos deliberadamente.

<sup>2</sup> O termo "centro" era muito usado nas obras de Raúl Prebisch e refere-se ao mundo desenvolvido. O restante ele descrevia como a "periferia".

<sup>3</sup> Maddison, 1995, Tabela 1.4.

<sup>4</sup> Maddison, 1995; Ashworth, 1987.

Por trás disso estava ocorrendo uma revolução na tecnologia e nos transportes, apoiada em grandes mudanças institucionais. Em 1850, os importantes avanços tecnológicos que estavam no cerne da Revolução Industrial<sup>5</sup> na Grã-Bretanha — especialmente o uso do vapor — já haviam ocorrido. Mas foi necessária a confluência da mudança institucional com o desenvolvimento tecnológico para gerar o crescimento da produção e do comércio que viria a ter impacto decisivo na América Latina e no resto do mundo.

Os avanços tecnológicos incluíram o uso comercial do processo de Bessemer e dos altos-fornos Siemens para produzir aço mais barato. Outro marco memorável foi a descoberta em 1878 de como adaptar qualquer dos dois processos para produzir aço a partir de minério fosfórico. As estruturas institucionais que permitiram que se multiplicasse essa produtividade em potencial foram a organização de empresas e os mercados de crédito e de capital. Por toda a Europa e mais tarde nos Estados Unidos, propagaram-se as sociedades anônimas, as bolsas de valores e os bancos, assim como a correspondente legislação reguladora. Ocorrências históricas como a Bank Charter Act do Reino Unido, de 1844, e a criação de um registro geral de companhias definiram o campo para a crescente prosperidade, o que era pouco atraente mas necessário. Os avanços de importância menos óbvia foram as reformas da função pública e do judiciário, que tiveram um impacto radical sobre a corrupção e a eficiência.

As conseqüências para a América Latina vieram com a aplicação do vapor e do ferro no transporte. As estradas de ferro e os navios a vapor revolucionaram tudo o que podia deslocar-se eficientemente. O desenvolvimento tecnológico levou a uma extraordinária necessidade de minérios, cuja demanda cresceu mais depressa do que o produto industrial entre 1880 e 1920.<sup>6</sup> O aumento da divisão do trabalho e o crescimento da renda implicaram um aumento da demanda de alimentos, atendida inicialmente pela mecanização da agricultura nos países desenvolvidos, mas logo suplantada pela necessidade cada vez maior de colonizar novas terras nas zonas temperadas. A América Latina desempenhou um papel no atendimento da demanda por produtos das zonas tanto temperadas como tropicais, e o capital e o trabalho tornaram isso possível. De 1820 a 1930 (principalmente entre 1860 e 1914), 62 milhões de pessoas emigraram da Europa e da

<sup>5</sup> Landes, 1969, identifica duas revoluções industriais: a primeira com a máquina a vapor, a estrada de ferro e os têxteis, a segunda com o impacto da produção de aço barato, máquinas-ferramentas e eletricidade, em fins do século XIX e princípios do século XX.

<sup>6</sup> Ashworth, 1987: 225.

Ásia para as Américas. Desse total, 61% foram para os Estados Unidos e 12% para o Canadá, mas a Argentina e o Brasil vieram em seguida, com 10% e 7%, respectivamente. O Uruguai e, em menor grau, o Chile receberam imigrantes tanto direta como indiretamente, via Argentina e Brasil. A agricultura tropical e subtropical também necessitava de braços, que eram, porém, recrutados mediante sistemas que iam da coerção absoluta (escravidão), à semicoerção (servidão e sujeição por endividamento) e ao trabalho livre assalariado. Esses diversos sistemas permitiram a expansão de uma agricultura baseada em grandes plantações por todo o Caribe, nas costas caribenhas da América do Sul, no Peru e no Equador. Em Cuba coexistiram elementos de escravidão, servidão e trabalho livre assalariado que se alternavam com o passar do tempo.

O capital também se deslocou, principalmente da Grã-Bretanha, Alemanha e França, para financiar estradas de ferro e, em menor grau, outros serviços públicos e mineração. Em 1913, 20% do capital do Reino Unido no exterior estavam aplicados na América Latina, sendo metade na Argentina. Cada vez mais o capital que ia para a América Latina não estava necessariamente ligado à perspectiva de expansão das exportações. Os empréstimos, por exemplo, ao contrário do financiamento direto, muitas vezes não estavam relacionados com as perspectivas de exportação. Via de regra, a sua disponibilidade estava ligada a ocorrências nos países do centro. Esse aspecto viria a ser um dos mais ameaçadores da nova ordem internacional.

O comércio e os movimentos dos fatores de produção também necessitavam de apoio institucional. No começo do século XIX, o comércio seguia ainda canais predominantemente bilaterais. Estimulado, porém, pela crescente especialização e pelas novas necessidades e recursos, o comércio tornou-se gradualmente multilateral, apoiado pela disponibilidade do esterlino como moeda de reserva e pela estabilidade do sistema internacional. Ao contrário das percepções da época, pesquisas recentes mostraram que o padrão-ouro foi resultado e não causa dessa estabilidade; o equilíbrio dos fluxos e a estabilidade resultante tiveram extraordinária importância ao permitir o desenvolvimento de instrumentos e canais financeiros internacionais. Isso foi também favorecido pela estabilidade política, dada a relativa ausência, entre 1870 e 1914, de guerras e distúrbios que transtornassem a nascente economia internacional. Por isso, Ashworth caracteriza essa expansão como "ao mesmo tempo singular e mortal".<sup>7</sup>

<sup>7</sup> *Ibid.*

Em face dos debates recentes, é importante assinalar que somente na Grã-Bretanha essa expansão foi apoiada pelo entusiasmo pelo livre comércio. No resto da Europa, e especialmente nos Estados Unidos, as políticas eram protecionistas. Com ou sem proteção, porém, os governos tanto do Reino Unido como dos Estados Unidos tendiam a apoiar a expansão econômica de seus respectivos setores privados. Para a América Latina, em raras ocasiões, isso podia representar intervenção militar sem disfarces, levada a cabo por motivos tanto econômicos como geopolíticos; geralmente, porém, envolvia o uso do poder econômico no âmbito de relações desiguais (como as dos Estados Unidos com Cuba).

A transformação econômica desse período foi profunda mas teve impacto variado. A geografia e a dotação de recursos naturais afetaram acentuadamente a forma pela qual a transformação moldou as realidades nacionais. A experiência da Argentina, por exemplo, foi profundamente diferente da do Equador ou do Haiti.

## EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

Quase todos os países de crescimento mais rápido durante esse período estavam entre os maiores em termos de população: Argentina, México — até a Revolução de 1910 — e Chile. (As taxas de crescimento das exportações, em dólares, aparecem na Tabela 3.1, juntamente com as taxas de crescimento do PIB para os países dos quais dispomos de dados. Séries quantitativas de exportação aparecem no Apêndice Estatístico.) A instabilidade política da Colômbia no século XIX seria a razão pela qual esse país demorou a dar início ao processo, embora se tenha seguido uma fase de rápido crescimento.<sup>8</sup> O Brasil constituiu uma exceção parcial e complexa, que examinaremos detalhadamente.

Dos pequenos países, as exceções ao modelo de crescimento relativamente mais lento foram o Uruguai, que se beneficiou do investimento estrangeiro juntamente com a Argentina, embora não na mesma medida, e os países que estavam amadurecidos para um influxo de investimentos diretos dos Estados Unidos no açúcar: Cuba, Porto Rico e República Dominicana. Assim, o tamanho por si só não foi suficiente para determinar o interesse dos investidores estrangeiros, como mostra a Tabela 3.2. A situação geográfica, as relações políticas e a estabilidade política também pesaram:

<sup>8</sup> Ver, porém, Deas, 1982, sobre influência recíproca entre instabilidade e condições econômicas.

TABELA 3.1  
TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB E DAS EXPORTAÇÕES, 1900-29  
(Médias compostas anuais, em porcentagens)

	Exportações	PIB
Argentina	6,4	3,8
Brasil	3,2	4,2
Chile	0,9	2,9
Colômbia	9,6	4,5
Cuba <sup>1</sup>	7,3	4,1
México <sup>2</sup>	6,6	3,4
Peru	8,2	4,5
Venezuela	7,2	5,0

Nota: Cifras de exportação em milhões de dólares correntes dos Estados Unidos. Cifras do PIB em milhões de dólares constantes dos Estados Unidos a preços de 1970 (ajustados pela PPA). A estimativa das tendências das exportações está sujeita a grandes erros devido à grande instabilidade. Sobre o grau de erro, ver o Apêndice Estatístico.

<sup>1</sup> As cifras do PIB correspondem a estimativas de renda nacional a partir de 1903. Brundenius, 1984.

<sup>2</sup> Não está incluído o período 1913-19, dada a inexistência de dados para os anos seguintes à revolução.

Fonte: Apêndice Estatístico.

TABELA 3.2  
INVESTIMENTO ESTRANGEIRO E TAMANHO, POR VOLTA DE 1914  
(Ordenado pela classificação do IED/população)

	População <sup>1</sup>	Área <sup>2</sup>	IED <sup>3</sup>	Ferrovias <sup>4</sup>	IED/pop <sup>5</sup>	Ferrov./km <sup>6</sup>
Argentina	7.885	2.777	3.217	31.859	408	11
Uruguai	1.262	187	355	2.576	281	14
Cuba	2.539	115	386	3.752	152	33
Chile	3.537	757	494	8.069	140	11
Costa Rica	386	51	44	878	114	17
Guatemala	1.166	109	92	987	79	9
Panamá	374	76	23	479	62	6
Venezuela	2.899	912	145	1.020	50	1
Brasil	24.152	8.512	1.196	24.737	49	3
Peru	4.162	1.285	180	2.970	43	2
Paraguai	652	407	23	410	35	1
Honduras	620	112	16	241	26	2
El Salvador	1.059	21	15	320	14	15
Rep. Dominicana	802	49	11	644	13	13
Nicarágua	582	130	6	322	10	2
Colômbia	5.330	1.139	54	1.061	10	1
Haiti	1.862	28	10	180	5	6

<sup>1</sup> População em 1914 em milhares de habitantes. <sup>2</sup> Território, 1971, em milhares de km<sup>2</sup>. <sup>3</sup> Investimento estrangeiro direto por volta de 1914 em milhões de US\$. <sup>4</sup> Extensão de linhas em km por volta de 1913. <sup>5</sup> Dólares de investimento estrangeiro direto por habitante. <sup>6</sup> Metros de linhas por km<sup>2</sup> de território.

Fontes: Bulmer-Thomas, 1994, Tabelas 4.3 e 4.4. Sobre território e população, ver o Apêndice Estatístico.

TABELA 3.3  
COEFICIENTES DE CONCENTRAÇÃO DE PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO, POR VOLTA DE 1913

País	Primeiro produto	%	Segundo produto	%	Total
Argentina	Milho	22,5	Trigo	20,7	43,2
Bolívia	Estanho	72,3	Prata	4,3	76,6
Brasil	Café	62,3	Borracha	15,9	78,2
Chile	Nitratos	71,3	Cobre	7,0	78,3
Colômbia	Café	37,2	Ouro	20,4	57,6
Costa Rica	Banana	50,9	Café	35,2	86,1
Cuba	Açúcar	72,0	Fumo	19,5	91,5
El Salvador	Café	79,6	Metais preciosos	15,9	95,5
Equador	Cacau	64,1	Café	5,4	69,5
Guatemala	Café	84,8	Banana	5,7	90,5
Haiti	Café	64,0	Cacau	6,8	70,8
Honduras	Banana	50,1	Metais preciosos	25,9	76,0
México	Prata	30,3	Cobre	10,3	40,6
Nicarágua	Café	64,9	Metais preciosos	13,8	78,7
Panamá	Banana	65,0	Coco	7,0	72,0
Paraguai	Erva-mate	32,1	Fumo	15,8	47,9
Peru	Cobre	22,0	Açúcar	15,4	37,4
Porto Rico	Açúcar	47,0	Café	19,0	66,0
Rep. Dominicana	Cacau	39,2	Açúcar	34,8	74,0
Uruguai	Lã	42,0	Carne	24,0	66,0
Venezuela	Café	52,0	Cacau	21,4	73,4

Fonte: Bulmer-Thomas, 1994: 59.

os países que acabavam de sair da turbulência do século XIX situavam-se no ponto mais baixo da lista.

Para elucidar o que se encontra por trás desse quadro complexo, esta seção examina a experiência individual dos países. O tamanho é o principal elemento organizador, mas, especialmente dentro de cada subgrupo, a ordem segue mais o tema do que o tamanho, quando a similaridade de produtos permite desenvolver um argumento mais coerentemente. Os principais produtos de exportação são indicados na Tabela 3.3. A primeira seção examina quatro das economias maiores, começando com o Brasil e a Colômbia, seguidos da Argentina e do México. Essa ordem permite-nos comparar duas

grandes economias cafeeiras<sup>9</sup> e estabelecer para o México, em termos de produto primário, um vínculo com o grupo seguinte, formado por países de porte médio, todos eles com economias baseadas principalmente na mineração: Chile, Bolívia, Venezuela e Peru. A outra economia de vulto, Cuba, introduz um tema que, até este ponto, só apareceu em forma marginal: a relação entre os interesses econômicos e políticos dos Estados Unidos e o crescimento impellido pelas exportações. Isso, por sua vez, conduz ao resto do Caribe, onde o tema predominava. Por último, passamos para as pequenas economias restantes da América do Sul e América Central.

### *Brasil: Elites Poderosas e Expansão do Papel do Estado*

A história mais complexa é a do país maior, que cobre metade da massa de terra continental. A expansão do Brasil em termos de PIB foi substancial mas não excepcional naquele período: mais rápida do que a da taxa de crescimento das exportações, mas inferior à média dos oito países dos quais dispomos de dados referentes às primeiras décadas do século (Tabela II.1 do Apêndice). O consumo do café disparou no começo do século XIX e tão grande era o tamanho e o potencial do Brasil que, na década de 1830, o país já era responsável por quase 30% das exportações mundiais. As exportações de café do Brasil cresceram 5,5% em volume entre 1880 e 1900 e em todos os anos de 1896 a 1942 o país produziu mais de 60% do café do mundo. Essa expansão foi apoiada pela consolidação política que ocorreu com a transição para a República, em 1889, sobre uma base já forte alcançada com a transição pacífica para a independência. O golpe de 1889 resultou de uma aliança entre os militares e os cafeicultores paulistas.<sup>10</sup> A influência dos paulistas consolidou políticas firmes de apoio ao setor cafeeiro, com a promoção e a subvenção da imigração quando o uso de escravos se tornou impossível e com a regulamentação da posse da terra para impedir que os imigrantes se transformassem em agricultores independentes. Isso garantiu um suprimento de mão-de-obra para a lavoura em diferentes modalidades de parceria agrária. Juntos, as elites do café e o governo promoveram a construção de uma infra-estrutura com o uso e a participação do capital estrangeiro. Um produtor excepcional conseguiu a construção com fundos

<sup>9</sup> A Colômbia na virada do século era grande em população e território, mas não em termos de renda nacional. Na década de 1920, porém, o PIB colombiano era maior que o do Chile.

<sup>10</sup> Abreu e Bevilaqua no Volume Complementar 1.

públicos de seis quilômetros de linhas férreas dentro da sua propriedade.<sup>11</sup> Via de regra, as estradas de ferro eram de propriedade estatal e arrendadas a empresas estrangeiras. Tanto o governo como as organizações de empresários tinham coesão suficiente para negociar com o capital estrangeiro a partir de uma posição de certa força.<sup>12</sup>

A expansão econômica foi ajudada pela geografia e pela estrutura de posse da terra herdada da colônia: no Brasil, o café viceja nas baixadas relativamente abertas do vale do Paraíba e no planalto paulista e as propriedades são grandes. Em 1927, 82% dos cafeeiros estavam em grandes fazendas, sendo que a fazenda média tinha um nível de produção seis vezes maior que o da propriedade colombiana média.

Assim, embora na última década do século XIX a borracha tenha contribuído com 14% das exportações do Brasil, o açúcar com 6% e o algodão com 3%, foi o predomínio do café que proporcionou o dinamismo e o elemento formativo do crescimento. O domínio brasileiro do mercado possibilitou ao governo a criação pioneira de esquemas de manutenção de preços, muito embora estes viessem depois a causar danos ao país. Abreu e Bevilaqua mostram que o efeito de longo prazo da desvalorização no Brasil foi elevar as cotações mundiais do café em moeda estrangeira, uma vez que o aumento dos custos internos resultante dessa desvalorização foi repassado ao consumidor estrangeiro. Paralelamente, o poderio no mercado significava que, quando o Brasil impunha tarifas às suas importações, isso resultava também em aumentos de custo para os produtores nacionais que acabavam sendo repassados aos consumidores de café no exterior.<sup>13</sup>

Evidentemente, essas políticas não foram desenvolvidas sem dificuldades. O tamanho volta a entrar na análise, dado que a produção cafeeira abrangia três grandes Estados, tornando necessário que os diferentes elementos da elite negociassem uns com os outros, assim como com as relativamente desenvolvidas instituições políticas do Brasil. As transações dentro da elite do café conferiam certa sofisticação ao processo político.<sup>14</sup>

A economia, porém, baseava-se em muito mais do que o café, e as outras exportações não lograram o mesmo grau de êxito. No nordeste, durante todo o século XIX, o açúcar foi afetado não somente pela concorrência no mercado açucareiro como também pelos efeitos das exportações de café sobre a taxa de câmbio. De fato, há quem diga

<sup>11</sup> Topik, 1996.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Tudo isso está econometricamente fundamentado por Abreu e Bevilaqua no Volume Complementar 1.

<sup>14</sup> Ver em Bates, 1997, uma fascinante descrição desse período da política cafeeira do Brasil.

que teria sido vantajoso para o nordeste se este constituísse um país separado, e não surpreende que tenham ocorrido diversos movimentos separatistas. A borracha teve um surto explosivo com a demanda internacional mas entrou em colapso depois de 1910, quando a produção asiática solapou a parcela do mercado correspondente ao Brasil. Num contrapeso salutar à imagem bastante forte do Brasil exemplificada por São Paulo e pela expansão cafeeira, vale considerar a fragilidade e a instabilidade do setor da borracha: as entidades empresariais locais do Pará não foram capazes de mobilizar o capital e o apoio estatal necessários para desenvolver o sistema de plantação adotado pelas colônias européias na Ásia, as quais solaparam abruptamente o produto amazônico.<sup>15</sup>

Embora os dados do PIB brasileiro antes de 1912 não sejam fidedignos, Leff (1997) alega que no fim do século XIX as cifras demonstram um crescimento menor que o das exportações, dada a existência de um grande setor agrário não integrado em nenhum surto de exportação de mercadorias e que produzia feijão, milho e mandioca para satisfazer suas próprias necessidades e para o mercado local. Esse setor ainda se achava em grande parte à margem da economia nacional, sofrendo com enormes obstáculos ao transporte que só começaram a se reduzir no fim do século XIX. Há boas razões para supor que o PIB *per capita* tenha crescido muito pouco.

O café, porém, já estava estimulando a diversificação. A economia não cafeeira, concentrada na indústria e nos serviços auxiliares, teve seu primeiro sólido surto na década de 1890.<sup>16</sup>

O papel dos comerciantes e produtores de café desse período foi amplamente documentado, começando com Dean. Em 1901, cerca de 45% dos trabalhadores industriais de São Paulo estavam empregados em firmas controladas por interesses cafeeiros.<sup>17</sup> A produção de café não exigia o reinvestimento de grande parte dos excedentes, dado que a tecnologia era simples e não mudava. Isso explica a tendência das economias cafeeiras à diversificação, desde que o tamanho permitisse, uma vez que os fundos excedentes buscavam uso lucrativo fora do setor. Mas o Brasil tinha outra vantagem: como o efeito das tarifas sobre os custos podia ser transferido ao consumidor, as poderosas elites do café não se sentiam pressionadas a lutar contra medidas de proteção, o que cimentou ainda mais a sua aliança com os grupos industriais. Esta é, sem dúvida, uma

<sup>15</sup> Weinstein, 1983.

<sup>16</sup> Fishlow, 1964; Dean, 1969.

<sup>17</sup> Dean, 1969: 37-38.

importante explicação das tarifas relativamente altas no Brasil já desde o começo, em contraste com a Argentina mas à semelhança da Colômbia.

O resultado foi uma combinação de protecionismo elevado e crescimento industrial vigoroso, o que resultou em aumento de quase cinco vezes no produto industrial entre 1900 e 1930, embora o produto total tenha crescido apenas 3,5 vezes.<sup>18</sup> Em 1919, a participação das importações na oferta total de produção industrial foi reduzida para apenas 25%.<sup>19</sup>

No princípio do século XX, a expansão do café, a diversificação e o crescimento da infra-estrutura impeliu o PIB do Brasil a um crescimento mais rápido que o das exportações — único caso, juntamente com o Chile, em que isso efetivamente ocorreu na América Latina, pelo menos a julgar pelos nossos dados. (No Chile, isso resultou do colapso das exportações de nitratos na década de 1920.) A participação das exportações no PIB caiu de cerca de 30% na virada do século para aproximadamente 18% em 1913 e 14% no final da década de 1920.<sup>20</sup>

O lado negativo dessa história foi o custo em recursos, bem como as características sociais do crescimento. A Mata Atlântica foi praticamente destruída com a expansão da cafeeicultura e a qualidade do solo foi muito prejudicada pelos métodos de cultivo. A queimada inicial da floresta resultava em alta fertilidade, que depois declinava rapidamente; a monocultura produzia problemas de doença, enquanto o cultivo mesmo em aclives relativamente suaves resultava em erosão. Uma combinação dessas causas levou em alguns casos a que os arbustos deixassem de produzir depois de 20 anos. O que veio a seguir, porém, foi ainda pior: os arbustos foram arrancados e queimados e a terra usada para pastagem do gado, impedindo o crescimento de uma floresta secundária.<sup>21</sup> O capim que invadiu as terras era em geral do tipo Imperata, não comestível, e a produtividade dos pastos entrou em rápida deterioração, devido ao esgotamento dos nutrientes, à compactação do solo e à invasão.<sup>22</sup> Em outros lugares, esses efeitos foram reduzidos pela sombra e pelo cultivo intercalado de plantas alimentares. No Brasil, o uso da sombra foi geralmente abandonado, por se considerar que as árvores usadas para dar sombra

<sup>18</sup> Haddad, 1978.

<sup>19</sup> Abreu e Bevilaqua no Volume Complementar 3.

<sup>20</sup> Calculada a preços correntes em moeda local e usando os cálculos do PIB de Haddad, 1978. As cifras citadas representam médias de três anos.

<sup>21</sup> Sobre os problemas causados pela pecuária, ver Fernside, 1990; Hecht, 1990.

<sup>22</sup> Dean, 1995.

concorriam com o café pela limitada umidade do solo. Com a adoção de frentes de trabalho nas grandes propriedades, desapareceu também a cultura intercalada de alimentos.

As conseqüências sociais da expansão foram determinadas pela natureza da parceria agrária e pela forma em que a estrutura de poder era usada para consolidar a oferta de mão-de-obra barata ao setor cafeeiro. Os parceiros utilizavam mão-de-obra familiar não remunerada e não recebiam dinheiro pelo que produziam, uma situação tolerável apenas porque lhes era permitido pelo menos produzir alimentos para uso próprio. Entretanto, quando subiam os preços do café, os plantadores proibiam o cultivo intercalado com safras alimentares e concediam aumentos salariais que raramente compensavam a perda da produção própria, especialmente quando subiam os preços dos alimentos.<sup>23</sup>

Esses aspectos negativos evidentemente não afetaram o funcionamento da macroeconomia; ao contrário, tornaram-no possível, graças a políticas que barateavam o trabalho e à fertilidade do solo a curto prazo. Em termos macroeconômicos, o modelo começou a funcionar com êxito crescente quando se conjugaram as características da cafeicultura com os fatores de escala. Assim, o café fomentava a expansão mas não necessitava do reinvestimento de excedentes; já se estavam formando vínculos intersetoriais, que conduziram a uma diversificação muito bem sucedida, com ajuda de uma economia política favorecida pela consolidação política e pelo tamanho. O conjunto desses fatores deu ensejo a consideráveis manobras políticas entre as elites dos Estados mais importantes (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), com efeitos positivos sobre a formação de máquinas políticas. E o poder do mercado era suficiente para permitir que o impacto das tarifas sobre o custo da produção fosse repassado ao consumidor.

### *Colômbia: Pequenos Produtores e Fortalecimento Institucional*

A Colômbia também foi uma história de sucesso com o café, embora tenha entrado no jogo mais tarde. O estabelecimento de condições para o crescimento econômico no século XIX revelou-se extremamente difícil, embora tenha ocorrido certo crescimento em virtude da extração de ouro em Antioquia, das exportações de fumo pelo

<sup>23</sup> Stolcke, 1988, Capítulo 2.

rio Magdalena, na metade do século, e de três surtos de expansão da cafeicultura a partir da década de 1860. A mineração do ouro, em particular, promoveu o desenvolvimento institucional mediante o estabelecimento de um código de mineração, bancos, educação e estradas, sob a liderança do governo estadual de Antioquia. Havia também um forte culto da confiança, indispensável para o jogo do mercado quando as instituições formais são fracas. Particularmente em Antioquia, "minha palavra é minha garantia" tinha grande significação, como ilustra o caso contado no Quadro 3.1, que se baseia na autobiografia excepcionalmente franca de Marco Restrepo, um empresário local em formação.<sup>24</sup> Individualista decidido, Restrepo está longe de ser o exemplo de uma filosofia baseada na confiança, mas sabe que pode contar com ela em outros.

Com a Guerra dos Mil Dias (1899-1902), porém, houve um retrocesso. Na virada do século, a cafeicultura colombiana estava numa profunda crise devido à queda dos preços internacionais, à alta inflação e à devastação, as duas últimas resultantes do conflito. Posteriormente, chegou-se a certo grau de consolidação política, seguindo-se pouco depois uma fase de crescimento rápido baseada no café e, em menor grau, nos dois enclaves de propriedade de estrangeiros, a banana a partir da primeira década e o petróleo a partir de 1920.<sup>25</sup>

A expansão inicial do café ocorrera em Cundinamarca e se caracterizara pelas grandes *haciendas*. A nova expansão, nos contrafortes da Cordilheira Central, no oeste, estava nas mãos de novos colonizadores, que só haviam começado com a lavoura de corte e queimada depois de resolvidas as pendências em torno da adjudicação de terras baldias sem pretendentes e de domínio público. Desenvolveu-se então uma agricultura mista, com café, uso de sombra e culturas intercaladas, bem como criação de gado.<sup>26</sup>

As exportações da Colômbia cresceram em média 7% ao ano em termos reais, entre 1905-09 e 1925-29; o café liderava, com 7,3%. Uma chave desse crescimento foram os transportes. Na passagem do século, a Colômbia praticamente não tinha

<sup>24</sup> Sobre a cultura empresarial em Antioquia, ver Brew, 1977.

<sup>25</sup> Estas observações resumem Ocampo e Botero no Volume Complementar 1.

<sup>26</sup> Le Grand, 1986. Segundo ela, poucos pequenos colonizadores obtiveram títulos, apesar de uma política agrária que visava conferir-lhes direitos. Mas ainda que, como afirmam outros, alguns colonizadores houvessem de fato obtido títulos, o material por ela apresentado deixa clara a complexidade do desenvolvimento institucional. A lei não levava em conta os muitos custos ocultos, tais como honorários dos agrimensores, viagens, selos postais, etc.

QUADRO 3.1

“O REI DA LENHA”

*Autobiografia de um Homem que se Fez por Si Mesmo: Marco Restrepo*

Marco Restrepo nasceu em 1889 numa família latifundiária de Antioquia cuja origem, segundo ele, remontava à chegada de imigrantes vindos da Espanha nos séculos XVI e XVII. As propriedades e empresas da família foram deslocadas pelas guerras e pelos distúrbios do século XIX e ele teve de se homiziar para não ir como conscrito para a Guerra dos Mil Dias (estavam sendo convocados jovens de 10 anos, alega ele). Começou sua vida empresarial na lavoura, depois associou-se ao pai no comércio. O pai, porém, inclinado a fazer compras excessivas e imprudentes, era um espinho na ilharga do filho de 20 anos, que tinha mentalidade empresarial. Num dia desastroso, Restrepo comprou feijão no mercado só para descobrir que seu pai também havia comprado quantidades enormes do mesmo produto. Restrepo salvou a família da falência tirando partido da força de uma instituição local, a confiança: “minha palavra é minha garantia”. Os mais importantes empresários da localidade eram três irmãos. Restrepo esperou até a hora do almoço e tratou rapidamente de localizar um dos irmãos em casa, outro na rua e o terceiro tomando conta da loja; persuadiu cada um deles, separadamente, a comprar feijão, sabendo que eles não voltariam atrás em sua palavra. Com essas e outras estratégias semelhantes, ele descartou-se de todo o feijão antes que o preço desabasse.

Aos 26 anos, Restrepo estava na cadeia, acusado de matar um de seus empregados. Escapou da prisão e fugiu do país, com a intenção de ir para a Argentina; mas, tendo parado no Equador por algum tempo, acabou lá ficando e fazendo fortuna. A sua primeira estratégia foi encontrar os nomes dos ricos locais e descobrir como ganhavam dinheiro. Como isso deu em nada, ele começou a procurar gente de Antioquia que morava na região. Não tardou a concluir que nenhum deles era de confiança e por isso optou por seguir seu próprio caminho. Divisou então uma oportunidade: dada a falta de transporte marítimo, não havia mais

carvão australiano disponível para as estradas de ferro do Equador (isso foi na época da Primeira Guerra Mundial). Ele começou a comprar terras pela madeira que continham e rapidamente fez fortuna fornecendo lenha e depois dormentes às estradas de ferro. Suas empresas baseavam-se no tratamento duro da mão-de-obra e na disciplina caseira. A sua iniciação de novos trabalhadores ocorria “com dinheiro na mão e um revólver na cinta”. Restrepo diz explicitamente que ele mesmo cuidava dos malfeitos. Embora negasse as acusações de homicídio e tráfico de armas, a sua maneira de “impor ordem” é apresentada como o que qualquer cidadão de bom senso faria. Ele continuou comprando e vendendo de tudo, de bestas de carga a aceites bancários. Segundo seu próprio relato, sua vida inteira parece ter sido vivida sem colaboração e com uma intensidade e confiança em si mesmo das quais não se envergonhava. Não fosse a perseguição de José María Velasco, Sr. (que ocupou o poder três vezes durante a carreira de Restrepo), ele teria sido, segundo alega, “um dos grandes fazendeiros dos Andes”.

estradas de ferro e a principal artéria da região cafeeira para a costa era o rio Magdalena, cujo volume de água era tão baixo na estação seca que tornava impossível o trânsito de barcos. Os investidores estrangeiros não pareciam interessados; a Colômbia ficara sem acesso aos mercados internacionais de capital durante mais de 100 anos, por não haver saldado a dívida da Guerra de Independência. Juntos, os setores em expansão do café e do comércio tiveram que pressionar o governo para agir. Assim começou uma parceria público-privada que iria ter conseqüências significativas.

Mas havia ainda mais uma necessidade "institucional": o café de qualidade excepcionalmente alta era produzido por pequenos cafeicultores. Ambos esses aspectos diferenciavam a Colômbia do Brasil, onde a qualidade do café era boa, mas não tão boa, e existiam mais grandes fazendas. A situação colombiana apresentava um repto institucional especial, dado que o café de alta qualidade, para dar lucro, tinha de ser especialmente bem tratado, processado, armazenado e comercializado com garantias de qualidade. Eram poucas, porém, as probabilidades de que os pequenos produtores colaborassem espontaneamente para atingir esse fim. Esse desafio levou à formação, logo no início (1927), da *Federación Nacional de Cafeteros*, dotada desde a sua criação de poderes quase estatais, especialmente a faculdade de arrecadar tributos, apesar do seu caráter privado. Essa instituição muito especial iria crescer significativamente nas duas décadas seguintes. Sempre controlada por financistas e comerciantes, tirou o máximo partido de outra característica do café: a baixa exigência de reinvestimento de excedentes. Assim, esses financistas e comerciantes mediarão a transferência de excedentes e formaram uma trama de interesses intersetoriais tendo como centro o Fundo do Café, criado em 1940. Essa relação tinha uma dimensão de controle social, pois a federação construiu relações paternalistas com os pequenos produtores de café os quais, por sua vez, não apenas cooperavam com ela e o governo local mas deles dependiam.

Esse singular desenvolvimento institucional especificamente colombiano ocorreu a par de uma significativa diversificação, alimentada pela natureza intersetorial das instituições aqui descritas, mas também beneficiada pelo próprio café e pela geografia. A fragmentação geográfica fora um fator negativo ao longo do século XIX; mas, uma vez iniciado o crescimento, ela tornou-se um fator positivo, porque a incipiente indústria de bens de capital que se estava desenvolvendo em torno do processamento de café tinha proteção natural. Mais importante era a política; a tendência protecionista já evidenciada no século XIX, notadamente a de Rafael Núñez, por volta de 1880, foi conso-

lidada pelas grandes reformas tarifárias de 1905 e 1913, apoiadas pelas políticas de compra do governo.<sup>27</sup>

A complementaridade do café e da indústria não estava principalmente no fato de que o café oferecia à indústria um mercado direto. Até certo ponto isso ocorreu, mas os rendimentos eram baixos e havia pouco consumo de produtos fabris entre os pequenos agricultores. O que o café proporcionou no nível macroeconômico foi o ímpeto rumo à infra-estrutura, o crescimento geral da renda, o desenvolvimento urbano, os excedentes para reinvestimento e uma economia política na qual os que controlavam os excedentes estavam *interessados* numa economia mais diversificada. Havia também considerável pobreza e crescente violência no meio rural, mas esses aspectos não impediram o processo eficiente de crescimento; de fato, as baixas rendas faziam parte do mecanismo que levava à acumulação de excedentes na etapa intermediária.

Em suma, como modelo impulsionado pelas exportações, a Colômbia tinha diversas características de resistência:

- A economia política, isto é, o relacionamento particularmente construtivo entre os setores público e privado, que complementou o sistema político colombiano e facilitou a comunicação entre as elites do comércio cafeeiro e o governo.
- A complementaridade entre o café e o cultivo de alimentos, característica incomum de uma economia exportadora e importante para a sustentabilidade e para a redução da vulnerabilidade dos pobres.
- Práticas agrícolas e diferentes características organizacionais que resultaram em efeitos ambientais um pouco mais saudáveis do que no Brasil.
- O interesse da elite do café na diversificação e num papel ativo do Estado.

### *Argentina: Sucesso ou Malogro?*

Encarada pelo prisma da "teoria tradicional dos produtos básicos" das economias exportadoras,<sup>28</sup> a Argentina é, na América Latina, o país que mais se aproxima do modelo teórico. Carlos Díaz-Alejandro descreve com eloqüência como o crescimento estava estreitamente associado a sucessivos surtos nas exportações de mercadorias que exigiam uso intensivo da terra, tendo esta um custo de oportunidade muito baixo. "Pode-se

<sup>27</sup> Ocampo e Botero no Volume Complementar 1.

<sup>28</sup> Em que fatores alheios à produção vêm conferir valor a um recurso natural antes não usado ou subutilizado.

dizer que o crescimento anterior a 1930 foi 'impelido pelas exportações' não porque as exportações e os influxos de capital a elas associados geravam uma crescente demanda agregada (no sentido keynesiano), mas porque, de maneira mais fundamental, as exportações e os influxos de capital levavam a uma alocação de recursos muito mais eficiente do que a que teria resultado de políticas autárquicas. De modo particular, o custo interno dos bens de capital, que teria sido astronômico num regime autárquico, como em 1880, por exemplo, foi reduzido a um nível baixo pelas exportações de mercadorias produzidas pelo generoso uso de um insumo — a terra — cujo valor econômico numa autarquia teria sido muito pequeno.<sup>29</sup>

Ocorreu, sem dúvida, um vultoso influxo de capital: em 1914, havia US\$3,2 bilhões em investimentos estrangeiros diretos e a dívida pública externa adicionava outros US\$784 milhões. Os investimentos destinaram-se principalmente às estradas de ferro e empresas de serviço público. Houve também um grande influxo de mão-de-obra: do crescimento populacional de 3,25% ao ano entre 1880 e 1930, 44% — isto é, 1,4% ao ano — corresponderam à imigração, principalmente da Europa e particularmente da Itália. (No mesmo período, a imigração no Brasil resultou em apenas 15% do crescimento demográfico.<sup>30</sup>) Isso abrandou a escassez de mão-de-obra, muito embora certos imigrantes tivessem efetivamente ficado nas cidades ou se transferido para lá o mais depressa possível.<sup>31</sup> Vale assinalar que os que foram para o setor rural não encontraram terras "livres", como aconteceu no centro-oeste americano. A terra já estava nas mãos de grandes latifundiários, desde o tempo das sesmarias coloniais e com as políticas fundiárias que se seguiram. Os recém-chegados entraram em acordos de parceria, muitas vezes mal regulamentados: com o tempo e o crescimento da parceria agrária, esse fenômeno viria a ter repercussões.

De fato, a visão dos "produtos básicos" puros deixa de considerar fatores importantes. Primeiro, o avanço tecnológico desempenhou um papel significativo no aumento da produção; segundo, o modelo estava eivado de problemas que só iriam manifestar-se

<sup>29</sup> Díaz-Alejandro, 1970: 11.

<sup>30</sup> Sánchez-Albornoz, 1986.

<sup>31</sup> Esse parece ter sido o caso especialmente quanto aos imigrantes da Europa Central levados para a Argentina dentro de esquemas beneficentes para dar aos judeus um novo começo nos projetos de colonização de terras. Muitos imigrantes que provinham de cidades da Europa Central não tardaram a se transferir da agricultura para o comércio e daí para Buenos Aires, embora tenha havido grupos, como a Colônia Baron Hirsch, em que foi a segunda geração que procurou as luzes da cidade. Gerchunoff, 1936.

com o tempo. O primeiro avanço técnico importante foi a introdução da cerca de arame na década de 1870. A construção de cercas reduziu consideravelmente a necessidade de braços nas fazendas. Mas, enquanto o declínio da demanda de mão-de-obra no vizinho Uruguai estava produzindo um grande excedente instável de população rural, na Argentina as ricas terras do pampa permitiram a absorção de mão-de-obra pela alternância de trigo com alfafa, com o que foi possível ao trigo e à carne prosperar juntos. Ao ser atingido o limite das terras de fronteira na década de 1910, os melhoramentos técnicos da pecuária permitiram aumentar a produtividade das terras existentes, sustentando o modelo. Já naquele ponto, o modelo levava a uma diversificação substancial: a indústria, liderada pelo setor de alimentos baseado na indústria da carne e nos cereais, foi responsável por 17% do PIB em 1913. As tarifas eram relativamente baixas e a taxa cambial flutuante não encorajava a indústria, mas as articulações com as exportações eram bastante fortes.<sup>32</sup>

Em segundo lugar, a noção aparentemente ideal dos produtos básicos apresentava graves elementos de debilidade, muito embora desse margem a um crescimento excepcionalmente rápido. Esses elementos diziam respeito à exposição financeira, às instituições e práticas da agricultura e suas conseqüências para a sustentabilidade, bem como à configuração geral da economia e da infra-estrutura dentro do modelo dos produtos básicos.

No que tange à exposição financeira, o influxo de capital tinha um alto componente de empréstimos. Isso produziu um grau de vulnerabilidade que se projetou da maneira mais extrema com a Crise Baring de 1890<sup>33</sup> e outra vez com a crise dos Bálcãs, em 1912, quando os recursos foram retirados pelos investidores em busca de liquidez e pelos governos que precisavam suplementar suas reservas de guerra.<sup>34</sup>

No que se refere às instituições e práticas agrícolas, um número crescente de arrendatários estava cultivando a terra dentro de acordos de posse inadequados e o solo do pampa estava sofrendo sérios abusos, num caso grave de "agricultura mineradora". Na década de 1930, isso redundaria em grave declínio da produtividade da terra.

No tocante à configuração geral da economia, a expansão da infra-estrutura — principalmente estradas de ferro, bancos, casas comerciais e portos — estava toda vol-

<sup>32</sup> Cortés Conde, no Volume Complementar 1, apresenta uma documentação mais detalhada para este parágrafo.

<sup>33</sup> Ver Ferns, 1992.

<sup>34</sup> *Ibid.*

tada para a extração de produtos primários de exportação para os mercados externos. A representação mais explícita da maneira pela qual aquela configuração não era necessariamente ideal para o longo prazo é dada pelo mapa ferroviário da Argentina, uma demonstração visual de como todos os ramais dirigiam-se para fora. O sistema de estradas de ferro facilitou o crescimento dentro desse período, mas viria com o tempo a limitar a integração do mercado nacional.

Outra influência do crescimento impelido pela exportação foi o relacionamento estreito e inicialmente benéfico com um único parceiro comercial, o Reino Unido. Isso se revelaria uma força irresistível contra a mudança, mesmo depois que o relacionamento deixara de ser tão compensador.<sup>35</sup>

O aspecto final da influência do modelo exportador está ligado à economia política. Enquanto a expansão foi forte, não houve conflito no crescimento, porque todos tinham a ganhar. Uma vez, porém, iniciada a crise — como no caso da Primeira Guerra Mundial, agravada pela vulnerabilidade à seca e pelos movimentos de capital —, o governo, ao se ver diante de uma profunda recessão, fez frente, por um lado, à resistência dos trabalhadores e, por outro, aos reclamos de apoio estatal por parte dos exportadores. Não existiam, contudo, estruturas estatais que pudessem facilitar a navegação em mar tão agitado. Havia sido outorgada uma franquia ampla em 1912, mas a população, com um considerável componente de imigrantes, mostrou-se pouco inclinada a se deixar envolver politicamente. Do outro lado, os grupos de elite que haviam fomentado a expansão das exportações gozavam de uma posição dominante, tendo como centro geográfico a província de Buenos Aires, fortalecida pelo apoio até mesmo de interesses não agrários. Embora seja intensa a polêmica em torno da natureza desses interesses na bibliografia, a obra recente de Sábato mostra as suas vinculações intersetoriais e a sua força interna.<sup>36</sup> Afirma o autor que essa confluência de interesses agrários e não agrários apoiou a fase impelida pelas exportações e permitiu que a indústria se expandisse ao lado da agricultura, ajudada pela importância da indústria da carne, que proporcionou um forte efeito de vinculação. Contudo, a relativa auto-suficiência desses grupos e a resultante falta de necessidade de estabelecer relações com outros grupos na sociedade acabaram por limitar a capacidade do país de fazer face à mudança, já que nunca chega-

<sup>35</sup> Ver Abreu no Volume Complementar 2.

<sup>36</sup> Hora, 1997. As referências centrais são Donghi, 1995; Sábato, 1988; Schwarzer, 1996; Sábato, 1987 e 1989; e Pucciarelli, 1986.

ram a se desenvolver as redes formadoras de consenso que se tornariam necessárias no futuro.

Essa interpretação coincide com a recente ênfase de outra volumosa literatura: a que compara a Argentina com a Austrália.<sup>37</sup> Argumenta-se nela que, na Austrália, os poderosos grupos de comerciantes tinham grande interesse no mercado interno desenvolvido pelos gastos coloniais com salários e ordenados, que por sua vez produziram uma demanda dos bens que importavam.<sup>38</sup> Isso resultou num “modelo” no qual salários rurais e preços da terra relativamente altos favoreceram os interesses comerciais. A bibliografia salienta não somente as conseqüências econômicas desse fato como também os resultados políticos e institucionais. Politicamente, as elites agrárias foram forçadas a assumir compromissos e construir alianças com grupos comerciais urbanos; institucionalmente, desenvolveram-se bancos anglo-australianos e mecanismos reguladores com forte participação australiana. Isso contrasta com o predomínio das elites rurais argentinas e com a integração da grande indústria inicial no modelo agroexportador, desempenhando a indústria da carne um papel central. É significativo o fato de que as principais firmas manufactureiras do período, como a Bunge and Born, exportavam bens e capital na década de 1920.<sup>39</sup> A ausência de desafios a essa elite foi totalmente diferente do que aconteceu no Brasil e na Colômbia, onde se manifestaram desafios decorrentes da estrutura regionalmente difusa das elites.

Todos esses pontos de debilidade atuavam como contrapesos às principais forças representadas pelo crescimento extensivo e intensivo propiciado pela economia exportadora e seu significativo estímulo à industrialização.

### *México: Revolução e Economia Exportadora*

O México também entrou tarde no jogo, especialmente quando consideramos o seu tamanho e a sua proximidade geográfica dos Estados Unidos. O caráter tempestuoso da luta pela independência e a subsequente instabilidade política dissuadiram os investidores estrangeiros e impediram o avanço do crescimento, num círculo vicioso em que a instabili-

<sup>37</sup> Ver uma estimulante discussão em Dyster, 1984.

<sup>38</sup> Existem argumentos no sentido de que os condenados e ex-condenados estavam economicamente incorporados, mesmo que não politicamente.

<sup>39</sup> Ver Katz e Kosacoff no Volume Complementar 3.

dade era agravada pela estagnação.<sup>40</sup> O resultado foi a falta de progresso na infra-estrutura. O México estava atrás do Brasil, da Argentina e de Cuba. O último quartel do século XIX, porém, no regime de Porfirio Díaz (1876-1911), trouxe a estabilidade política, o autoritarismo e uma rápida recuperação em termos econômicos. O surto das exportações foi impulsionado tanto pela mineração como pela agricultura. Os metais não preciosos — cobre, chumbo e zinco — avançaram em relação aos metais preciosos, e o café, a henequém, a borracha e o algodão contribuíram para o crescimento anual de 6% das exportações. O surto exportador foi acompanhado pelo crescimento industrial, ajudado não só pelas tarifas como também pela depreciação da moeda de prata, história que iria repetir-se no Peru.

A elite liberal no poder compreendia bem uma lição que teria de ser novamente aprendida um século depois: quando as instituições são fracas, cumpre ao Estado criar condições apropriadas para o crescimento impelido pelo mercado. “Na busca de um liberalismo econômico distante”<sup>41</sup> e num relacionamento recíproco com o crescimento das exportações, intervenções substanciais produziram novos códigos de mineração e comércio, um sistema bancário, tarifas e subsídios ao sistema de estradas de ferro. O governo modernizou os portos, promoveu as comunicações, legislou para facilitar a colonização, criou obstáculos à organização da mão-de-obra e reprimiu os protestos sociais. As capacidades e possibilidades do Estado eram, contudo, muito inferiores às do Brasil, face à necessidade de dar constante combate a ameaças internas e externas.<sup>42</sup>

O elemento que faltou, em comparação com o Brasil e Argentina, foi a imigração. Uma população indígena considerável e a relativa ausência da necessidade de mão-de-obra na mineração explicam esse fato. As conseqüências da natureza da força de trabalho foram significativas, particularmente nas regiões meridionais do país, onde havia coerção e exploração da mão-de-obra e uma consolidação do autoritarismo. Esse fator, combinado com a recessão e a queda do salário real no princípio do século, produziu uma vigorosa oposição política, em grande parte independente, à ditadura de Porfirio Díaz. Seguiu-se a isso a Revolução de 1910. Como afirma Knight, havia uma estreita associação com o modelo exportador:

“A maioria dos ingredientes socioeconômicos era encontrada em outras partes da América Latina: um regime autoritário, racista e positivista, inclinado para o desen-

<sup>40</sup> Os parágrafos que se seguem baseiam-se em Knight, no Volume Complementar 1. Knight apresenta ampla documentação, assim como uma discussão muito mais matizada do que o espaço aqui permite.

<sup>41</sup> Knight no Volume Complementar 1.

<sup>42</sup> Topik, 1996: 140.

volvimento baseado nas exportações; uma agricultura comercial dinâmica, ligada à exploração dos camponeses e a certo grau de coerção da mão-de-obra; um setor manufatureiro em crescimento (especialmente em têxteis), atendendo a um mercado interno fraco; e uma queda da taxa de mortalidade, com conseqüente crescimento populacional, que, combinado com a proletarização urbana e rural, tornou mais acessível o mercado de trabalho, em benefício dos empregadores, que geralmente contavam com a atenção do Estado. O México era diferente apenas quanto ao grau: o seu crescimento veio mais tarde e foi inusitadamente rápido, em virtude da proximidade com os Estados Unidos; um esforço agressivo de edificação do Estado, combinado com um ‘bem-sucedido’ projeto de *desarrollo hacia afuera*, beneficiou uma minoria mas descontentou cada vez mais a maioria; e essa maioria — composta principalmente de camponeses — possuía valiosos recursos coletivos que muitas vezes faltaram aos camponeses do Brasil, por exemplo, sujeitos ao controle paternalista dos coronéis: a solidariedade da aldeia, certo grau de autonomia local, consciência histórica das lutas populares anteriores. Entrementes, a crescente classe média, como suas contrapartes no Cone Sul, buscava o regime constitucional responsável (e não, naturalmente, a revolução social); o campesinato, ameaçado pela perda de terras e de autonomia política, queria sustar a edificação do Estado porfiriano em nome de um nostálgico liberalismo popular. A debilitação dos poderes de Díaz e o seu pouco discernimento encorajaram uma aliança anômala entre esses grupos desafetos.”<sup>43</sup>

As conseqüências econômicas imediatas da revolução foram uma violenta inflação, dificuldades econômicas consideráveis e falta de pagamento da dívida, mas o surto da indústria do petróleo nos anos seguintes a 1910, acompanhado pelo ressurgimento da mineração na década de 1920, deu ensejo a uma surpreendente continuidade no modelo de economia exportadora: as exportações e o PIB cresceram de 1910 até 1930.<sup>44</sup> Até que ponto a revolução era antialienígena é matéria de controvérsia: houve certamente um influxo de investimentos dos Estados Unidos nos setores exportadores e industriais na década de 1920.<sup>45</sup> Entre os recém-chegados encontravam-se a Ford, a Dupont e a Colgate-Palmolive.

<sup>43</sup> Knight no Volume Complementar 1.

<sup>44</sup> Reynolds, 1970, foi o primeiro a demonstrar esse fato.

<sup>45</sup> Foram enviados sérios esforços no sentido de negociar a dívida: duas vezes na década de 1920 foram feitos acordos com banqueiros e detentores de títulos da dívida no exterior, mas as depressões econômicas impediram a retomada dos pagamentos.

As conseqüências mais poderosas, como assinala Knight, foram internas, modificando significativamente a capacidade do México de reagir aos futuros choques externos. Seguindo um caminho extremamente indireto e violento, a versão mexicana do modelo exportador produziu não somente crescimento mas um excepcional desenvolvimento institucional, que transformou fundamentalmente tanto o Estado como a sociedade civil, permitindo que o país recuperasse o atraso.

#### *Casos Clássicos de Exportações de Minerais: Chile, Bolívia, Peru e Venezuela*

As economias baseadas na mineração têm características negativas conhecidas e bem definidas: elas são não somente sujeitas a ciclos de surto e depressão como têm um *modus operandi* que é um obstáculo à diversificação e, conseqüentemente, à sustentabilidade do crescimento a longo prazo. A sustentabilidade é também dificultada por problemas de poluição e seus efeitos destruidores sobre a agricultura. Historicamente, o valor retornado<sup>46</sup> tende a ser baixo por causa das características inter-relacionadas da tecnologia de capital intensivo e da propriedade em mãos de estrangeiros, com o que os lucros são exportados e o equipamento é trazido do exterior. Por isso, o encadeamento decorrente dos efeitos da demanda é limitado. Os efeitos de encadeamento direto através da infra-estrutura são bons, mas limitados pela geografia — isto é, a utilidade da infra-estrutura resultante depende do lugar onde se encontram os depósitos.<sup>47</sup> São também limitados os efeitos de encadeamento direto resultante da compra de insumos, muito embora no princípio do século XX tais compras na América Latina tenham estimulado o aparecimento de pequenas fundições e oficinas de consertos — os primórdios de uma indústria de bens de capital. Nas duas décadas seguintes, porém, esse início promissor foi solapado pelos efeitos combinados de uma queda nos custos do transporte internacional, dos avanços técnicos na metalurgia e na tecnologia de fundição e das práticas de compras das companhias transnacionais. No caso do Chile, a passagem dos nitratos para o cobre acentuou ainda mais esses efeitos, pelo fato de serem mais complexos os requisitos do setor do cobre. Assim, os efeitos mais amplos da mine-

<sup>46</sup> Valor retornado é a parte da receita de exportação que fica na economia hospedeira, como, por exemplo, salários, compras locais, gastos de construção e outros investimentos e impostos.

<sup>47</sup> Neste particular, os depósitos de nitratos do Chile foram muito valiosos pelo fato de que se estendiam por enormes distâncias. Em contraste, a "mineração" de guano nas ilhas ao largo da costa do Peru teve poucos efeitos indiretos.

ração tornaram-se via de regra altamente dependentes de encadeamentos indiretos criados pela tributação e os gastos do governo.

As histórias são diferentes nos vários casos de economias altamente dependentes da mineração.<sup>48</sup> No Chile, tiveram influência favorável os efeitos de uma forte dependência da trajetória.<sup>49</sup> O desenvolvimento nos começos do século XIX de um Estado forte e da capacidade militar, juntamente com a determinação de preservar a unidade nacional frente a uma geografia fora do comum, resultaram em relativa estabilidade e formação precoce de instituições — exatamente o contrário do ocorrido no México. A crise econômica da década de 1870 foi superada pela deflagração pelo Chile da Guerra do Pacífico e pelas conseqüências da aquisição dos depósitos de nitratos (transição que não afetou o interesse britânico no setor). Essa invulgar solução de continuidade do lado da oferta foi efetivada no momento preciso, tendo o Chile adquirido o monopólio mundial exatamente quando aumentava a procura de nitratos tanto por parte da indústria de explosivos como da agricultura européia. Seria de se esperar normalmente que o surto que se seguiu tivesse graves repercussões no lado da oferta, por causar desvalorização da moeda e erosão da proteção (dado que as receitas públicas da tributação de exportações numa fase de surto tendem a levar à erosão de outras fontes de renda). Na verdade, ajudada pelos encadeamentos relativamente favoráveis dos nitratos com a demanda interna, a economia nacional prosperou, com auxílio da política. Já existia desde 1883 uma organização de industriais, a *Sociedad de Fomento Fabril* (SOFOFA), e os grandes latifundiários, tendo enfrentado o declínio da demanda de exportações de trigo e outras exportações agrícolas, estavam interessados na indústria assim como na proteção dos produtos agrícolas. Em 1883, a SOFOFA e a *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA) propuseram aumentos de tarifas e em 1897 formaram o *Centro Industrial y Agrícola*. No mesmo período, abriram-se diversas escolas de treinamento industrial, por iniciativa da SOFOFA, e em princípios da década de 1900 foi criada uma repartição especial para promover e subsidiar a imigração de técnicos estrangeiros.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Embora os produtos minerais fossem as sua principal exportação, o México não é aqui incluído como economia baseada na mineração porque as ocorrências mais importantes do país não estavam fortemente relacionadas com ela. O fato de terem sido importantes as primeiras exportações de minerais do México não contribuiu para o seu desenvolvimento. Apesar da diversidade incomum de suas exportações, o México sofreu alguns dos mesmos problemas das economias mineradoras.

<sup>49</sup> Expressão introduzida por Douglas North para designar os efeitos cumulativos da história, através do legado de recursos, instituições e forças sociais herdadas e de uma cultura modelada por uma determinada trajetória histórica.

<sup>50</sup> Sobre a história do começo da indústria chilena, ver Muñoz, 1968; Palma, 1979; e Kirsch, 1977.

Em consonância com esse interesse e essa atividade do setor privado, as tarifas, em vez de sofrer erosão, foram aumentadas em diversas ocasiões, sendo que a taxa de câmbio evoluiu no mesmo ritmo, apesar de uma substancial inflação interna. O padrão ouro foi abandonado. Subiram também os gastos do governo, que continham um componente anormalmente elevado de “desenvolvimento”. Após a Guerra do Pacífico, o governo Balmaceda criou o Ministério de Obras Públicas e Indústria, o qual foi dotado de um orçamento que rapidamente se expandiu. Assim também expandiu-se a educação: havia 79.000 alunos nas escolas primárias e secundárias do país no início do governo Balmaceda, em 1886, e o dobro desse número no final. Isso refletia uma clara percepção de que os depósitos eram exauríveis e que era preciso reinvestir a renda por eles gerada.<sup>51</sup>

Tudo isso representou uma resposta coerente à ameaça de sobrevalorização — uma coerência raramente observada em outros países, 100 anos depois. O resultado foi uma contínua expansão industrial. Aplicando o cálculo proposto por Chenery<sup>52</sup> aos dados de 1914-16, Muñoz constatou que o nível de industrialização do Chile era 1,7 vezes maior do que o que se poderia prever pela população e pela renda *per capita*.<sup>53</sup>

Pouco a pouco, com o colapso dos nitratos devido à impossibilidade de fazer face ao desafio à produtividade levantado pelos sucedâneos sintéticos e depois pela sua substituição no uso final, o cobre se projetou. O *modus operandi* da economia exportadora, contudo, continuou sendo o mesmo, com o setor nas mãos de estrangeiros, excluindo investidores locais e com encadeamentos diretos limitados. Já estavam, porém, tomando forma um Estado relativamente forte e voltado para o desenvolvimento e um setor privado inusitadamente coerente, com uma base multissetorial capaz de fazer frente a uma situação que o mantinha excluído da produção do cobre, a principal fonte de riqueza. O desenvolvimento institucional do lado socioeconômico tomou impulso e o Chile, juntamente com o Uruguai, esteve na dianteira das reformas previdenciárias na década de 1920.<sup>54</sup> Em tudo isso, o que sofreu foi a agricultura voltada para o mercado interno. As importações de alimentos representavam 7% das importações totais em 1912 e duas vezes isso em 1928.

<sup>51</sup> Blakemore, 1974.

<sup>52</sup> A análise transversal feita por Chenery em 1960, com base em cerca de 40 países, proporciona um fundamento para prever o nível de industrialização de um país se este seguir os padrões usuais.

<sup>53</sup> Muñoz, 1968: 32.

<sup>54</sup> Mesa-Lago, 1994.

O Chile mostra como, dadas as pré-condições apropriadas, a existência prévia de instituições e a colaboração entre governo e empresas, a mineração em mãos de estrangeiros e de capital intensivo pode facilitar um desenvolvimento considerável. A *Bolívia*, por sua vez, mostra que o fato de uma parte considerável da propriedade estar em mãos nacionais não é suficiente em si mesmo para gerar desenvolvimento com base na mineração. O estanho da Bolívia teve a distinção de produzir o primeiro e mais substancial exemplo de capitalista internacional latino-americano, Simón Patiño. Em 1928, 41% da indústria do estanho boliviano, que então representava 70% das exportações, eram de propriedade nacional.<sup>55</sup>

Na passagem do século, o estanho não era o principal produto de exportação da Bolívia — tanto a prata como a borracha representavam proporções maiores do total. Ambas, porém, não tardariam a entrar em colapso por razões pertinentes ao mercado internacional, enquanto a demanda de estanho estava prestes a ter uma vigorosa expansão, ligada ao desenvolvimento da indústria de conservas nos Estados Unidos e na Argentina. Em 1900, a Bolívia produzia 11% do total mundial e, em 1910, 20%. O estanho propiciou à Bolívia um rápido crescimento nos três decênios até a Depressão.

Foram limitados, porém, os efeitos mais amplos da produção do estanho. O principal problema era a pobreza e o isolamento da Bolívia, onde o século XIX se havia caracterizado pela instabilidade política e pela estagnação econômica. Embora tivesse uma população de apenas pouco mais que a metade da do Chile em 1900, a Bolívia era muito mais pobre. Seus problemas geográficos agravaram-se quando perdeu, com a Guerra do Pacífico, seu único acesso ao mar.

A indústria do estanho nos primeiros tempos era primitiva, financiada em caráter limitado por empresas mercantis.<sup>56</sup> Quando Patiño estava se estabelecendo, nos primeiros cinco anos do século, as compras locais eram impossíveis. Ele mandava buscar bestas de carga da Argentina, farinha e rações animais do Chile e sacos de aniagem da Europa, usando formulários impressos em Antofagasta. Em 1905, ele comprou uma usina de US\$1 milhão para fundir metais. Uma firma chilena a importou da Europa em seu nome e mandou engenheiros alemães para ajudar a instalá-la.<sup>57</sup> Patiño começou a acumular excedentes com extraordinária rapidez, e, em 1911, numa entrevista, afirmou

<sup>55</sup> Esta seção baseia-se em Contreras no Volume Complementar 1.

<sup>56</sup> Patiño começou dessa forma, com crédito da Fricke and Co., da qual fora empregado.

<sup>57</sup> Geddes, 1972.

que queria investir na Bolívia: “Usando meu tirocínio como boliviano e como industrial, cheguei à conclusão de que, em vez de acumular na Europa as sobras dos meus lucros da mineração e dos bancos, seria mais vantajoso deixá-las em meu país, beneficiando a este e a mim”.<sup>58</sup> De fato, ele criou em 1912 um banco — o Banco Mercantil — com US\$5 milhões do próprio bolso, mas muitos dos seus outros planos foram frustrados. Patiño formulou planos para a colonização do leste do país, para desenvolver o abastecimento de alimentos e madeira para as minas, com uma estrada de ferro para transportar os bens, mas o Congresso negou-lhe a concessão. Ele tentou, então, investir em cimento, mas não foi possível ajustar um preço com a Foundation Company, a empresa matriz do empreendimento que tinha em mente. Entrementes, cada etapa o envolvia em pendências jurídicas, que eram resolvidas com dificuldade e despesas. A trama institucional frágil não proporcionava nem uma base para a confiança nem os instrumentos para dirimir pendências, e seus investimentos nunca se concretizaram.

Diante da ineficácia dos encadeamentos diretos e dos limites ao reinvestimento de excedentes privados, o que dizer da via da tributação e do gasto público? Na década de 1920, o governo estava tendo êxito na tributação do setor do estanho — ao preço de consideráveis atritos e custos transacionais. Mas a sua maneira de usar o dinheiro público e o tomado no exterior com projetos de prestígio e com a corrupção tornou-se notória.<sup>59</sup> Os mineiros se opunham tanto à tributação como ao endividamento externo que resultava em aumento dos impostos.

Mas mesmo com um caso clássico como este de propagação limitada de efeitos, registraram-se ganhos. Construíram-se estradas de ferro nos primeiros 20 anos do século, fazendo principalmente a ligação com o mar, mas vindo depois a ligar também grandes cidades.<sup>60</sup> Os governos liberais de Montes (1904-09 e 1913-17), em particular, expandiram a educação, inclusive o ensino técnico.<sup>61</sup>

O crescimento estimulou também a desigualdade e, como noutras partes, a população indígena saiu perdendo, embora, numa economia baseada na mineração, as pressões pela terra fossem menos extremas do que numa economia mista, como o México. Contudo, a questão do abastecimento de alimentos e coca — uma parte importante dos salários — para as minas teve um papel central durante todo o período da economia

<sup>58</sup> *Ibid.*: 155.

<sup>59</sup> McQueen, 1926.

<sup>60</sup> Contreras, 1990a.

<sup>61</sup> *Ibid.*

exportadora. Patiño pode ter importado farinha, mas a mineração em geral tinha de contar com o abastecimento local. O resultado dessa dependência foi que, mesmo nos casos em que o produto primário exportado não fazia uso direto da terra, as terras dos índios sofriam pressões para a expansão das *haciendas*. Há controvérsia na literatura quanto à medida em que isso deparou com uma resistência bem-sucedida em certas regiões.<sup>62</sup> Em geral, dentro do esquema de expropriação de terras comunais, verificou-se um padrão variado de reações dos indígenas. O resultado líquido foi um aumento do parcelamento e danos aos camponeses que já estavam à margem das estruturas de propriedade e poder.

O Peru, como o México, só pode ser rotulado como economia mineradora num abuso da verdade. Ilustra, porém, de modo útil, os possíveis custos do controle estrangeiro, assim como o lado negativo da diversificação das exportações. O Peru apresenta o mais baixo indicador de concentração em produtos primários da Tabela 3.3, mas sua diversidade, embora apenas marginalmente superior à do México, apresentava ainda maior especialização regional. Cada produto de exportação tinha uma base regional distinta, com características próprias de dinamismo, mão-de-obra e mercado de terras; mas ao mesmo tempo os interesses econômicos da elite raramente eram exclusivamente regionais. Isso constitui um conjunto de circunstâncias particularmente pouco propícias para o desenvolvimento bem-sucedido. É parte da dinâmica de cada região, de alguma forma, a necessidade de extrair mão-de-obra ou terras da população indígena preexistente.

No sul do Peru produzia-se lã, com a comercialização por conta de empresas mercantis estrangeiras e a apropriação das terras indígenas pelos latifundiários poderosos. A pressão populacional e a diferenciação social minavam os vínculos comunitários, aumentando a vulnerabilidade e causando crises eventuais com o colapso dos mercados de lã na década de 1920. A resultante rebelião dos camponeses foi subjugada com firmeza e êxito, mas a lã nunca recuperou seu mercado externo. A região costeira, adequada para a cana-de-açúcar e o algodão, estava a braços com a escassez de mão-de-obra após a abolição da escravatura. Cessada a oferta de mão-de-obra servil chinesa na década de 1870, desenvolveu-se lentamente o sistema de *enganche*, pelo qual contratadores da Serra ofereciam empréstimos para induzir pessoas a trabalhar na costa, numa forma de trabalho vinculado. Os índios que iam trabalhar no algodão entravam em acordos de parceria. A

<sup>62</sup> Dunkerley, 1997. As referências-chaves são de Grieshaber, 1980; Klein, 1993; Langer, 1987; Rivera, 1984.

mineração estava concentrada na Serra Central, com entrada de capital estrangeiro em Cerro de Pasco no princípio do século, coexistindo com as minas locais, que forneciam cobre. Os danos ambientais eram circunscritos mas extremos, devido à contaminação de terras agrícolas pelas emanções. Sob pressão, as empresas estrangeiras então compravam a terra poluída e passavam a desenvolver atividades pecuárias, ao lado da mineração. Os contratadores de mão-de-obra usavam métodos semelhantes ao *enganche*, mas, na década de 1920, com a modernização, tornou-se necessária uma mão-de-obra mais estável. O petróleo formou um enclave no litoral norte a partir de 1910, enquanto, durante o mesmo período, a Amazônia assistia à queda da borracha, como estava ocorrendo em outras partes.

No princípio do século, parecia promissor o potencial de desenvolvimento do Peru. Na década de 1890, o colapso da prata produziu o mesmo estímulo relativo dos preços que ocorrera no México, ao passo que o efeito anterior do surto do guano fora a eliminação de muitas fontes de renda. Isso significava que existia um forte incentivo à elevação das tarifas para gerar renda, face a uma combinação de governo fraco e elites exportadoras fortes resistindo à tributação. Isso conduziu ao expressivo crescimento industrial da década de 1890, acompanhado do desenvolvimento do sistema bancário e da infra-estrutura.<sup>63</sup> A base industrial, contudo, foi facilmente minada, uma vez que o açúcar, o cobre e, mais tarde, o petróleo geraram os clássicos efeitos de sobrevalorização da taxa cambial e uma elite setorialmente fluida transferiu seus interesses para os setores exportadores e abandonou a indústria. Ademais, a incipiente indústria de bens de capital, inicialmente estimulada pelas compras locais dos setores do cobre e do açúcar, teve o mesmo destino que tivera no Chile.<sup>64</sup> Esse foi, em parte, um dos efeitos da presença estrangeira: a consequência mais profunda foi que as necessidades de desenvolvimento dos diferentes setores exportadores passaram a ser atendidas por empresas estrangeiras que construíam uma infra-estrutura e forneciam tecnologia e contatos e perícia em comercialização. Os grupos de elite tiveram mais do que suficientes oportunidades em vários setores exportadores e não precisavam do governo nem para proteger novos empreendimentos de risco nem para comercializar ou desenvolver outros serviços em torno dos seus interesses na exportação.

<sup>63</sup> Thorp e Bertram, 1978.

<sup>64</sup> Outro aspecto negativo era a prática das grandes plantações e das companhias de mineração de manter seus armazéns abastecidos principalmente de produtos importados, ou pelo menos de bens de fora da região.

No Peru, ao contrário do Chile, a presença estrangeira, embora tivesse trazido tecnologia e aumentado a taxa de crescimento, teve um efeito negativo intangível: o desincentivo aos grupos locais no apoio a um novo papel do governo ou à preservação das iniciativas industriais e de outros tipos da década de 1890.<sup>65</sup> A concorrência de diversos interesses decorrentes da diversidade das exportações não ajudou, dado que isso desestimulou o desenvolvimento inicial de associações de grandes produtores ao estilo chileno.

A necessidade de mão-de-obra, terra e água e as características específicas de cada experiência regional tendiam a perpetuar e aprofundar as desigualdades. A exploração produziu tensões sociais e éticas, que, via de regra, ficavam concentradas em determinado local, tornando os movimentos de protesto vulneráveis à repressão, como ocorreu com as rebeliões camponesas no sul. Assim, ao contrário do México, o crescimento econômico no Peru não afetou nem a formação do Estado nem as relações entre classes ou raças. A mais grave ameaça foi o movimento de base trabalhista que emergiu da economia açucareira da costa norte e que veio a dar origem ao Partido Aprista.

O último exemplo de uma economia baseada na mineração sugere lições bastante diferentes. A *Venezuela* tornou-se uma economia mineradora somente no decorrer desse período, tendo começado como uma economia agrária, baseada no café e no cacau. Depois, porém, que apareceu o petróleo, a Venezuela tornou-se na América Latina o mais aproximado exemplo de uma economia exportadora "pura" nesse período inicial, por isso é útil na definição das condições e tendências que permitem o aparecimento de tal modelo.

O país entrou no século XX com uma história política violenta e tumultuada, caracterizada por governos militares e ditadores, levando a uma cultura que tendia a encarar o governo como despojos de guerra e a confundir o político com o pessoal.<sup>66</sup> Um ditador militar era cercado por um grupo de colaboradores e amigos, militares e não militares, interessados em se beneficiar do acesso a fontes de apadrinhamento.

Não obstante, a Venezuela era uma economia cafeeira de certa importância em fins do século XIX. Era o segundo entre os maiores produtores de café do mundo após 1881. Contudo, a debilitação dos preços do café e a instabilidade política interna

<sup>65</sup> Por exemplo, os esforços de treinamento e desenvolvimento tecnológico do *Cuerpo de Ingenieros de Minas y Aguas*.

<sup>66</sup> Moncada, 1995.

resultaram em crescimento negativo na década de 1890 e na primeira década do século XX. A partir de então, verificou-se certo crescimento, mas havia problemas devidos à oferta limitada de terras e de mão-de-obra.<sup>67</sup> Em virtude do crescimento lento e da falta de estabilidade, os excedentes não levaram à diversificação, como na Colômbia; acumularam-se nas mãos dos comerciantes, facilitando as importações. A tendência à flutuação nas receitas de exportações inibiu ainda mais a capacidade de acumular os recursos que poderiam ter estabelecido uma elite econômica ou política capaz de se transformar. Havia relativamente pouca indústria artesanal do tipo encontrado praticamente em toda parte na América Latina na passagem do século.

Foi com a subida ao poder de Juan Vicente Gómez, que governou de 1908 até sua morte em 1935, que se criou suficiente estabilidade política para estimular investidores estrangeiros a explorar o petróleo da Venezuela. Em 1912, as empresas de petróleo investiram US\$44 milhões (as exportações totais da Venezuela naquele ano somaram apenas US\$25 milhões). O primeiro campo começou a produzir em 1917. O petróleo subiu de 2% das exportações em 1920 para 47% em 1925 e 85% em 1930. Três companhias — a Standard Oil, a Shell e a Gulf — controlavam 99% da produção. A Venezuela vendeu suas concessões às companhias estrangeiras, mas, ao passo que havia opções para aplicação dos excedentes no Peru, a Venezuela tinha uma base interna muito pequena para permitir o uso da renda em outra coisa além do consumo e da construção.<sup>68</sup> Tanto o café como o cacau, como se poderia esperar, entraram em declínio, mesmo em termos absolutos, pela década de 1930. O governo fazia circular a renda do petróleo por três meios: valorização da moeda, que barateava as importações, redução ou abolição de outros impostos e gastos públicos. Estes foram utilizados para construir o Estado central e, pela primeira vez, implantar um controle efetivo, sempre, porém, com duas características. Primeiro, a persistência da pouca diferenciação entre o privado e o público, que fez do Presidente Gómez o homem mais rico do país. Ao morrer, sua fortuna pessoal estimada era maior do que o orçamento nacional.<sup>69</sup> Segundo, o componente de “desenvolvimento” costumava assumir a forma de subsídios. Por exemplo, em 1928 foram criados o Banco Agrícola e Pecuário e o Banco do Trabalhador, o primeiro para outorgar crédito barato, o segundo para financiar habitação barata.

<sup>67</sup> Rangel, 1969.

<sup>68</sup> Vandellos, 1938, citado por Kornblith, 1984.

<sup>69</sup> Sullivan, 1976.

A essência dessa versão particularmente extrema de uma economia baseada na renda compreende as seguintes características:

- A renda é canalizada através do governo.
- A função empresarial é desempenhada exclusivamente por empresas estrangeiras.
- A renda do petróleo é a renda do país — as outras fontes são relativamente pequenas ou rapidamente eliminadas.
- A cultura prévia confunde o político e o pessoal e vê o controle do governo em termos de acesso a fontes de apadrinhamento.
- O nível de desenvolvimento anterior é baixo.

### *O Açúcar do Caribe*

A última economia de porte médio, *Cuba*, leva-nos às economias açucareiras do Caribe, que incluíam várias das economias de mais rápido crescimento na região durante aquele período. No começo do século, a maioria dos Estados de língua inglesa, francesa e holandesa do Caribe ainda eram colônias, com exceção do Haiti, que foi ocupado pelos Estados Unidos em 1915.<sup>70</sup>

Cuba é não somente a maior ilha do Caribe, como também é dotada de excelentes terras para a lavoura canavieira. A sua história, porém, mostra com dolorosa clareza as características comuns a muitos países do Caribe. Nela se entrelaçam dois aspectos: a natureza do produto primário e as conseqüências da geografia para a dependência política tanto quanto econômica — mais especificamente, a proximidade dos Estados Unidos. Três outros aspectos, por sua vez, resultam do produto primário e da geografia: a diversidade de interesses dentro do setor de exportação, instituições formadas e centradas no setor exportador e uma aguda instabilidade econômica. Esses cinco aspectos vieram juntar-se a uma situação particularmente desfavorável à diversificação ou ao reinvestimento de excedentes, mesmo nos casos em que o tamanho poderia tê-los permitido. Ao mesmo tempo, o crescimento foi muito dinâmico enquanto foi bom o mercado.

Tendo conquistado a independência da Espanha, Cuba transformou-se em protetorado dos Estados Unidos com a ocupação militar americana de 1898. Passou a

<sup>70</sup> Dos 26 estados do Caribe, nove continuam sendo territórios dependentes de potências européias ou dos Estados Unidos. Outros 14 só se tornaram independentes depois de 1960.

ser uma república em 1902, tendo, porém, uma independência limitada, dado que a Emenda Platt à Constituição cubana obrigava os governos cubanos (entre muitas outras coisas) a consentir na intervenção dos Estados Unidos “para preservação da independência cubana” e a “manutenção do governo adequado para a proteção da vida, da propriedade e da liberdade individual”.<sup>71</sup> O Tratado de Reciprocidade com os Estados Unidos (1902) dava preferência tarifária para o açúcar no mercado americano, em troca de preferências tarifárias em Cuba para produtos dos Estados Unidos. Um influxo volumoso de investimento estrangeiro direto dos Estados Unidos, juntamente com a imigração (procedente em grande parte da Espanha), facilitou uma grande expansão, fomentando ao mesmo tempo uma dependência pronunciada dos Estados Unidos. Em 1880, foram exportados para os Estados Unidos 80% do açúcar cubano; essa cifra elevou-se para uma média anual superior a 98% de 1899 a 1912. Em 1913, isso representava 53% do consumo de açúcar nos Estados Unidos. As refinarias americanas produziam mais de 60% do açúcar de Cuba e possuíam 22% do território nacional cubano. Com a prosperidade seguida de depressão de princípios da década de 1920 nos mercados açucareiros, bancos dos Estados Unidos acabaram sendo donos de refinarias. O National City Bank of New York tomou posse de mais de 50 usinas de açúcar no verão de 1921.

Começa assim a vir à tona a forma pela qual as características da produção somadas à geografia levaram à diversidade de interesses: a presença de bancos como donos de refinarias, resultante da instabilidade e do uso intensivo de capital; a propriedade das refinarias em mãos estrangeiras e nacionais, lado a lado; e a diversidade de interesses dos usineiros (comprando alguns das suas próprias refinarias, outros de muitas fontes, alguns com ramificações em vários países).<sup>72</sup> Ademais, a cana era realmente produzida por colonos pequenos e grandes que acusavam diferentes tipos de dependência das refinarias.

À instabilidade do próprio mercado açucareiro acrescentou-se a instabilidade que se fez sentir quando os produtores de açúcar de beterraba se recuperaram e se expandiram na Europa após a Primeira Guerra Mundial. Por exemplo, a demanda de açúcar cubano no Reino Unido se tornou então altamente instável, uma vez que os seus suprimentos procediam primeiro da beterraba nacional e depois da cana-de-açúcar colonial. Assim,

<sup>71</sup> Pollitt, 1984: 4.

<sup>72</sup> Essa diversidade é assinalada e documentada por Pollitt, 1984.

qualquer carência era coberta pela compra residual no chamado mercado mundial de açúcar — ou seja, principalmente, pelo açúcar proveniente de Cuba.

A natureza de capital intensivo do açúcar na fase de refino naturalmente o abriu ao investimento estrangeiro criando a possibilidade de uma resposta microeconômica a flutuações que podiam ser particularmente incontrolláveis. Na década de 1920, os produtores que haviam feito vultosos investimentos reagindo ao surto do tempo de guerra viram-se na contingência de continuar se expandindo, apesar da queda dos preços do açúcar, agravando assim a instabilidade.<sup>73</sup>

Outro fator de instabilidade era o emprego, uma vez que a temporada inativa chegava a durar nove meses. Como a produção de açúcar e as atividades subsidiárias penetravam geograficamente o país inteiro e a fase industrial da produção açucareira também era sazonal, as consequências sociais dessa instabilidade foram devastadoras.

A natureza do açúcar como produto primário, com as suas grandes necessidades de financiamento e transporte, terá talvez exagerado o que se observa em toda parte na história das economias exportadoras: a formação de instituições em torno do produto, assim vinculando o país efetivamente àquele produto. Dessa forma, as estradas de ferro e de rodagem eram totalmente orientadas para o açúcar, com tarifas discriminatórias em seu favor. O mesmo ocorria com os sistemas de crédito e comercialização, bem como com o desenvolvimento tecnológico. Num plano mais intangível, o açúcar e a instabilidade dominavam juntos a cultura; os investidores hesitavam em investir noutros setores, porque a cana crescia tão facilmente e dava um rendimento tão bom. Tais padrões de raciocínio e comportamento iriam continuar mesmo depois que o açúcar passou a ser um propulsor menos forte do crescimento.<sup>74</sup>

Essas características deram ensejo a uma forma particularmente arraigada de dependência, assim como a uma baixa propensão à diversificação, até mesmo à propagação de qualquer tipo de efeito da produção açucareira. Ao tempo da Revolução de 1933, mesmo em face das perspectivas desanimadoras para os produtos primários, a melhor opção para Cuba parecia estar em garantir o acesso continuado e melhorado ao mercado dos Estados Unidos. A própria diversidade de interesses no setor açucareiro militava contra a exploração de outras possibilidades.

<sup>73</sup> Santamaría, 1995.

<sup>74</sup> BIRD, 1951.

Essas características, típicas das economias baseadas nas grandes plantações, repetiram-se noutras partes, com variações que modificam a história mas não a análise. *Porto Rico*, por exemplo, foi ocupado pelos Estados Unidos em 1898 e se tornou possessão americana. Pela Lei Foraker de 1900, Porto Rico ficou proibido de determinar suas próprias tarifas, tornou-se obrigatório o uso de navios americanos no comércio exterior e o território passou a fazer parte do sistema monetário dos Estados Unidos. Os porto-riquenhos geralmente deram boa acolhida às forças invasoras, uma vez que estas prometiam “uma alternativa democrática à opressão e ao atraso do domínio espanhol”.<sup>75</sup> O crescimento foi extremamente rápido e em 1920 cerca de 75% da população dependiam do açúcar. As três principais exportações de Porto Rico — café, açúcar e fumo — eram dominadas por companhias americanas. Em 1928, empresas dos Estados Unidos controlavam aproximadamente 80% das terras produtoras de cana-de-açúcar e processavam mais de 60% do açúcar exportado.<sup>76</sup>

A *República Dominicana* constitui uma variação numa direção diferente. Verificou-se ali um crescimento muito rápido, baseado no açúcar e no cacau, assim como numa inundação de capital dos Estados Unidos, mas o país manteve a sua independência política, sujeita a uma sucessão de intervenções americanas, militares e de outras formas (tendo a última invasão ocorrido em 1965). O *Haiti*, por outro lado, não acusou praticamente nenhum crescimento. Ao fim do século XIX, o país ganhara a dúbia distinção de ser o mais pobre das Américas e assim permaneceu, assolado pela instabilidade e por conflitos raciais e de outra natureza que um período de intervenção americana iniciado em 1915 não resolveu.

As ilhas de língua inglesa e holandesa do Caribe tenderam a crescer mais lentamente, embora igualmente favorecidas de início por boas terras para a cana-de-açúcar. Antes, nos séculos XVII e XVIII, elas haviam passado por um período de vigoroso crescimento do açúcar, mas foram severamente afetadas pelo fim da escravidão. Não obstante o uso de modalidades de servidão, não conseguiram resolver os problemas de escassez de mão-de-obra quando se deu o surto de investimentos americanos no açúcar das ilhas maiores, gerando intensa concorrência e exclusão do grande e crescente mercado americano. A escassez de braços foi agravada pela competição suscitada pela construção do Canal do Panamá, pelo desenvolvimento dos setores do petróleo na Ve-

<sup>75</sup> Dietz, 1986.

<sup>76</sup> Silvestrini, 1989.

nezuela e em Trinidad e pelo desenvolvimento da indústria açucareira cubana. A escassez deu margem também a opções políticas no sentido de não promover outros setores da economia a fim de não forçar a remoção de mão-de-obra pela concorrência. A West India Royal Commission, nomeada pelo Secretário Colonial britânico Joseph Chamberlain, em 1897, fez a seguinte análise: “O que mais lhes convém [às glebas açucareiras] é um grande suprimento de trabalhadores inteiramente dependentes da capacidade de nelas encontrar trabalho e conseqüentemente sujeitos ao seu controle e dispostos a trabalhar em troca de baixos salários.”<sup>77</sup>

### *Pequenas Economias da América Latina*

O grupo final de países confirma o tema inicial do significado do tamanho. A pequena dimensão dos mercados internos, agravada pela falta de integração nacional e pela limitada dotação de recursos e sem as vantagens peculiares do Caribe, tornou difícil para esses países aproveitar-se da expansão internacional tanto como seus vizinhos mais bem situados. As duas exceções parciais são a Costa Rica e o Uruguai.

Vizinhos da Argentina, o *Uruguai* e o *Paraguai* não tinham a sua mesma rica dotação de recursos nem o seu tamanho. O solo pobre usado para a pecuária em ambos os países limitava consideravelmente as alternativas de uso da terra. O pampa, com o seu rico potencial para melhoramento de pastos e para cultivo de trigo e milho como alternativas à criação de gado, terminava na fronteira argentina. No Uruguai e no Paraguai, só seria possível uma produção melhor com melhores raças e o uso de cercas de arame. No Uruguai, porém, a cerca de arame liberava mão-de-obra que não encontrava emprego alternativo no setor rural. A passagem do século encontrou o Uruguai com uma população rural carente, atraída para o exército do caudilho Blanco Aparicio Saravia, nas guerras civis de 1897 e 1904.<sup>78</sup> Nessas circunstâncias, ocorreu uma rápida urbanização, proporcionando por sua vez a base para a industrialização precoce e o Estado de bem-estar, implementados de forma singular por Batlle, duas

<sup>77</sup> Página 18 do relatório, conforme citação em Mandle, 1989. Ao recomendar a manutenção de uma agricultura camponesa ao lado de uma agricultura baseada nas plantações, o relatório, argumenta Mandle, não considerou efetivamente a lógica da sua própria análise. Os governos coloniais geralmente favoreciam a produção camponesa ou em pequena escala como fator de estabilização útil para a base tributária.

<sup>78</sup> Os Blancos e os Colorados são os dois partidos políticos que dominam a vida política uruguaia há mais de um século.

vezes presidente do Uruguai e líder por muito tempo do Partido Colorado. Enquanto foi possível aos criadores aumentar a produção melhorando as raças — o que ocorreu até 1930 —, a economia exportadora pôde proporcionar os recursos para esse modelo, ainda que com crescente antagonismo por parte do setor pecuário. Depois disso, porém, seus limites foram ficando cada vez mais evidentes e se tornaram ainda mais coercivos pelo pequeno tamanho do Uruguai. Os frigoríficos de propriedade estrangeira não tinham interesse especial em resolver os problemas de abastecimento inadequado de matéria-prima, já que encontravam na vizinha Argentina opções mais fáceis e compensadoras. O limitado mercado interno restringia também a rentabilidade do crescimento urbano e industrial. Nas grandes economias cafeeiras, os baixos níveis de investimentos necessários no principal setor exportador podiam impelir à diversificação, se as elites exportadoras tivessem o acesso político suficiente para se sentir confiantes para investir em outros setores. No Uruguai, porém, havia um impulso diversificador, mas o mercado interno era demasiado pequeno e os criadores não tinham nem acesso suficiente nem muita influência no Estado batlista. Assim, não se formou um senso de parceria para resolver o iminente problema da estagnação rural.

Um contraste interessante com o Uruguai é a Dinamarca, muito semelhante em tamanho e dotação de recursos.<sup>79</sup> No curso dos séculos XVIII e XIX, o sistema de grandes propriedades feudais na Dinamarca foi transformado num modelo de propriedades de porte médio, com cooperativas que geravam economias de escala e influência política. Isso favoreceu o desenvolvimento de atividades intensivas de processamento da produção agrícola e um mercado interno para a indústria no começo do século XX. Faltavam todos esses elementos no Uruguai, onde as elites exportadoras estavam absorvidas no padrão de domínio do capital britânico e no comércio de exportação. O processamento de couros, por exemplo, era feito não no Uruguai, mas na Europa.

Se o Uruguai tanto ganhou como perdeu com sua proximidade da Argentina, o Paraguai viveu completamente à sombra de seu vizinho.<sup>80</sup> Com a metade da população do Uruguai, sem acesso ao mar e carente de metais preciosos, importância estratégica e população, o Paraguai existia graças às vendas de erva-mate, fumo, extrato de tanino e couros, principalmente à Argentina, que controlava o único acesso do Paraguai ao mercado mundial por via fluvial. As empresas de navegação argentinas exerciam o controle

<sup>79</sup> O desenvolvimento deste contraste está em Senghaas, 1985.

<sup>80</sup> Esta seção foi escrita com a colaboração de Andrew Nickson.

dessa rota e o governo argentino freqüentemente impunha direitos e quotas arbitrárias de importação às exportações paraguaias em trânsito. Essas medidas tiveram muitas vezes efeitos devastadores, suficientes para mudar governos em Assunção.

A Guerra da Tríplice Aliança (1864-70) devastou uma economia já pobre e levou a que o Estado se afastasse o máximo possível da economia.<sup>81</sup> Devido tanto à necessidade econômica como à ideologia, o governo vendeu os enormes tratos de terra que perfaziam a maior parte do país e privatizou os serviços públicos. Aquelas e estes foram comprados por estrangeiros — argentinos, britânicos, alemães e norte-americanos. Na década de 1930, metade do país pertencia a 19 empresas.<sup>82</sup> Um caso notório foi o de *La Industria Paraguaya*, proprietária de 21.800 quilômetros quadrados, incluindo grande parte dos melhores *yerbales*. A empresa foi comprada pelo Farquhar Syndicate dos Estados Unidos e depois por capitais argentino-britânicos. A Argentina logrou êxito em restringir as exportações paraguaias ao mate bruto, que era processado em estabelecimentos argentinos. No caso do quebraço, uma empresa argentina, a Carlos Casado, dominava a produção paraguaia de tanino. O extrato de quebraço paraguaio era transportado para a Argentina, de onde era reexportado como tanino argentino.<sup>83</sup> No princípio do século XX, iam para a Argentina até 80% das exportações paraguaias.<sup>84</sup> Em tais condições, não havia margem para o desenvolvimento de uma significativa elite empresarial local.

O Equador é semelhante ao Peru na sua complexidade e diversidade regional, mas não tinha naquele período os recursos minerais existentes no Peru para tentar investidores estrangeiros. Ademais, era menor: o Equador tinha apenas 1 milhão de habitantes em 1900 e suas exportações totalizaram US\$16 milhões em 1913, em comparação com US\$44 milhões do Peru. No século XIX, cada uma das regiões equatorianas tinha uma intensa atividade própria: os têxteis das montanhas setentrionais eram exportados principalmente para a Colômbia; os chapéus panamá feitos na região montanhosa do sul eram uma exportação artesanal bem-sucedida; e na região costeira cultivavam-se cacau, café, cana-de-açúcar, arroz e algodão. Tanto na costa como na montanha, a concentração das terras e a expulsão dos índios dos territórios comunais continuaram no século XIX.<sup>85</sup> Na costa, o processo foi acelerado pela forte demanda européia de cacau:

<sup>81</sup> Abente, 1991: 69.

<sup>82</sup> Roett e Sacks, 1991.

<sup>83</sup> Abente, 1991: 69.

<sup>84</sup> Erico, 1975: 133.

<sup>85</sup> Chiriboga, 1980: 136-78.

seu consumo *per capita* nos países centrais subiu de 1,7 onças em 1870 para 9,4 onças em 1897.<sup>86</sup> No final do século XIX, 70% da terra nas regiões cacauceiras estavam nas mãos de 20 famílias.<sup>87</sup> A mão-de-obra migrou da serra para trabalhar no cacau, porque a serra estava crescendo mais devagar, com a indústria artesanal afetada pelas importações e pela legislação, assim como pelas campanhas contra os índios. Ao longo da costa, ao contrário, estava-se formando uma forte elite exportadora e fundavam-se bancos e companhias de seguros, assim como casas exportadoras, enquanto um grupo separado veio a se formar em torno da importação e seu financiamento. Dada, porém, a ausência de ferrovias e estradas transitáveis, assim como a falta de dinamismo da serra, era natural que os vínculos criados por essa expansão se voltassem para fora. “Os armazéns das plantações entravam em acordo com importadores de Guayaquil e o produto dos altiplanos era substituído por bens da Califórnia, Baltimore, Chile, Panamá e Peru.”<sup>88</sup> Os cacauicultores, eles mesmos imigrantes, instalaram escritórios no exterior e “cinco das mais importantes famílias cacauceiras formaram sociedades de responsabilidade limitada em Hamburgo e Londres”.<sup>89</sup>

Os plantadores de Guayaquil nem sequer se entregaram à prática peruana de transferir excedentes entre a mineração e o açúcar. Os seus excedentes iam para a Europa. Apesar de toda a diversidade regional e da industrialização inicial centrada nos têxteis e chapéus, com o cacau representando 64% das exportações totais em 1913 (Tabela 3.3), o Equador dava a nítida impressão de ser uma economia monoexportadora.

As oportunidades internas se ampliaram na década de 1910, quando a indústria açucareira se transformou num terreno atraente para investimentos e a estrada de ferro Quito-Guayaquil ligou os altiplanos do norte à costa.<sup>90</sup> Como no Chile, porém, a crise equatoriana começou cedo, com o colapso do cacau, também na década de 1910, em resultado de uma combinação de problemas: a Primeira Guerra Mundial, o aumento da produção na África ocidental, a queda da produtividade com o declínio da qualidade da terra e problemas de infecções por fungos. Ao contrário da lã no sul do Peru, o cacau era suficientemente importante para que a crise tivesse grandes repercussões nacionais. Formou-se uma associação de produtores e o Congresso autorizou a cobertura de suas

<sup>86</sup> *Ibid.*: 59.

<sup>87</sup> *Ibid.*: 64.

<sup>88</sup> Maiguashca, 1996: 73.

<sup>89</sup> *Ibid.*: 73.

<sup>90</sup> *Ibid.*: 83.

despesas por conta da receita fiscal. Envidaram-se esforços para criar um cartel de produtores; mas, com a contínua queda dos preços e a doença, a associação não teve forças e chegou ao fim em 1920.

O exemplo mostra os problemas de uma economia monoexportadora e a falta de integração regional no seu nível mais grave: a doença atingiu as plantações num momento em que os produtores já estavam devastados pela queda dos preços e não tinham como tomar providências. Quando os preços se recuperaram, em 1924, a reação da oferta foi fraca. A falta de diversificação interna e os vínculos externos resultaram na inexistência de uma força neutralizadora, razão pela qual a recessão foi profunda.

Na *América Central*, a principal força expansionista inicial foi o mercado internacional do café. O cultivo de café começara já na década de 1830, nas terras altas da Costa Rica, mas precisou da consolidação política que chegou com as chamadas reformas liberais ocorridas em todo o istmo em fins do século XIX. Com a consolidação política, foram buscados empréstimos britânicos para estradas de ferro, portos e outras obras de infra-estrutura.

Já então se evidenciava a excepcionalidade da Costa Rica: os pequenos produtores, ao se expandirem em terras em grande parte não cultivadas, desenvolveram uma cultura baseada na cafeicultura mais parecida com a da Colômbia do que com a de outros produtores de café, sustentando assim um sistema político com características mais igualitárias do que em outras partes (e divergindo da Colômbia nesse aspecto). Na Guatemala, foi necessário dominar grupos indígenas “com uma combinação de paternalismo e violência”, incorporada num sistema de *enganche* fomentado pelo Estado.<sup>91</sup> O deslanche do café ocorreu a partir de 1880, como em El Salvador, onde predominavam as grandes propriedades e onde havia, por essa razão, mais trabalhadores sem terra. Na Nicarágua, há menos terreno apropriado para o café e por isso coexistia um número maior de produtores. Mais importante, porém, é o fato de que as elites fragmentadas não lograram realizar reformas. Seguiram-se a guerra civil e a intervenção dos Estados Unidos. Em Honduras, o café acusou fracos resultados devido à baixa qualidade do solo e a expansão econômica só ocorreu com a produção de banana na década de 1880.

A banana levou as multinacionais americanas (destacando-se a United Fruit Company) à formação de enclaves, à retenção de terras ociosas nas mãos das companhias transnacionais e talvez à mais abusiva de todas as culturas no que se refere à terra.

<sup>91</sup> Pérez Brignoli no Volume Complementar 1. Ver também McCreery, 1994.

A produção de banana na América Central desenvolveu-se como um setor exportador a partir de 1870, mas projetou-se numa escala maior nas décadas de 1920 e 1930, quando a United Fruit chegou a ser dona de cerca de 4% da área total de Honduras, Guatemala, Panamá e Costa Rica.<sup>92</sup> A companhia dominava a economia e a sociedade hondurenha, enquanto a sociedade e o governo da Costa Rica, já mais complexos, eram menos dependentes da banana e tinham condições para negociar em termos de maior igualdade.

A cultura da banana requer solos planos e baixos, com alto teor de nutrientes e umidade equilibrada. Noutras palavras, a banana compete pelos melhores solos e a sua expansão tem, por isso, probabilidades de causar um significativo efeito de exclusão dos cultivos locais de alimentos, em combinação com a prática das transnacionais de manter terras ociosas. As empresas estrangeiras monopolizavam tais terras porque a única maneira de fazer frente ao problema das doenças parecia ser a mudança para terras novas. A empresa concorrente Standard Fruit Company, contudo, aperfeiçoou uma nova banana Valery clonada, que era resistente à doença do Panamá. Mas a nova variedade fazia uso intensivo de fertilizantes, pesticidas, fungicidas e herbicidas. Como eram aplicados em quantidades que as plantações não eram capazes de absorver, esses insumos causaram problemas significativos para os lençóis freáticos e a saúde humana. Ao redor da metade do século XX, problemas de cultivo devidos à doença do Panamá levaram a United Fruit a abandonar a maior parte das plantações originais da costa atlântica, transferindo-as para as baixadas da costa do Pacífico.

Internacionalmente, o café nunca foi um mercado particularmente dinâmico. O problema, porém, tinha pouco a ver com o crescimento moderado, uma vez que os excedentes existentes não eram reinvestidos na América Central. As necessidades de melhoramento tecnológico eram mínimas no caso do café, como noutras partes, e os limites do mercado interno eram tais que a alternativa lógica era importar bens de consumo ou exportar os lucros. As companhias fruticultoras também levaram o seu dinheiro para outras partes. Os governos militares ou com fortes vínculos com os militares fizeram pesados investimentos em armas. Mais uma vez, identificamos a exceção da Costa Rica: já nas primeiras décadas do século, a Costa Rica estava gastando mais em educação, saúde e desenvolvimento do que seus vizinhos centro-americanos.<sup>93</sup>

Com o crescimento moderado e as flutuações extremas, ocorreram casos frequentes de inadimplência da dívida, mesmo na Costa Rica. Ainda assim, esse período

<sup>92</sup> Hernández e Witter, 1996.

<sup>93</sup> Pérez Brignoli no Volume Complementar I.

assistiu a ganhos significativos. O desenvolvimento institucional foi substancial em toda a América Central. Os sistemas monetários nacionais foram unificados, foi adotado o padrão-ouro, inicialmente pela Costa Rica, em 1896. Desenvolveu-se o sistema bancário e o crédito. Já em 1910, estradas de ferro e depois estradas de rodagem ligavam o Atlântico e o Pacífico, na Costa Rica e na Guatemala.

No Panamá, a ligação foi o canal, aberto em 1914. A sua posição geográfica era praticamente a única vantagem comparativa do país, que vivia principalmente das receitas do canal, embora também da banana, com razoável prosperidade mas com um relacionamento particularmente estreito com os Estados Unidos. Uma vez conquistada sua independência da Colômbia em 1903, o Panamá podia ser descrito pelos mesmos moldes de Cuba como um "protetorado virtual".<sup>94</sup>

Como sempre, as exceções à regra geral são indicadas em caráter informativo. O exemplo da Costa Rica demonstra a importância dos padrões iniciais de colonização de terras livres e a evolução de uma estrutura social inusitadamente igualitária. Esses dois fatores levaram em conjunto a uma formulação de políticas de base ampla e flexível e desde cedo a um excepcional empenho em investir na educação. O Uruguai também foi, até certo ponto, uma exceção, com crescimento e prosperidade substanciais nesse período, mas com características menos promissoras a longo prazo. Faltaram ao Uruguai a prosperidade e a vitalidade do setor cafeeiro da Costa Rica, formado de pequenos proprietários, para sustentar o crescimento, e a sua economia política não estava equipada para enfrentar sem problemas as limitações de recursos da sua economia pecuarista.

## O CRESCIMENTO IMPELIDO PELAS EXPORTAÇÕES COMO FERRAMENTA DO DESENVOLVIMENTO

Um exame do crescimento impelido pelas exportações na primeira quadra do século ajuda-nos a compreender o que favorece e o que dificulta a preparação da economia para o longo prazo, em termos não só da capacidade de formular políticas como também dos elementos mais convencionais. Já tivemos ocasião de acentuar os encadeamentos diretos e indiretos, inclusive o estímulo à criação de infra-estruturas e uma mais ampla formação de instituições. Num sentido muito intangível, esta última afeta as

<sup>94</sup> *Ibid.*

propensões a poupar e a investir, o que é um aspecto central da capacidade de recuperação. Organizar instituições estatais e desenvolver relações funcionais entre os setores público e privado afetam também a concepção e implementação de políticas, assim como a poupança e o comportamento relativo aos investimentos. Examinamos também o aspecto negativo do crescimento impelido pelas exportações — a vulnerabilidade aos choques externos. As experiências da economia exportadora muitas vezes aumentam essa vulnerabilidade, tornando os países mais dependentes das importações de alimentos e da poupança externa, tornando a receita pública mais dependente do comércio exterior e aumentando a concentração de produtos primários ou o predomínio de um único parceiro comercial.

A parte final deste capítulo baseia-se mais explicitamente nas experiências nacionais que determinaram situações favoráveis e desfavoráveis para o desenvolvimento a longo prazo, inclusive mecanismos de crescimento econômico, a forma pela qual o motor funcionava e as dimensões políticas, sociais e institucionais.

### *O “Motor” do Crescimento Impelido pelas Exportações*

À primeira vista, a conclusão óbvia é que as décadas comandadas pelas exportações deram lugar ao crescimento e que esse crescimento foi importante. Boa parte da formação de instituições — códigos de minas, códigos jurídicos, bancos centrais, associações de produtores — não teria acontecido sem crescimento. O crescimento estava no cerne do estímulo ao desenvolvimento infra-estrutural e urbano que começou pouco a pouco a formar um mercado nacional. Mas também houve exemplos de crescimento rápido com pouca formação de instituições e sem diversificação, como nas pequenas economias açucareiras. E o crescimento consumia recursos, particularmente o crescimento da agricultura, que por vezes simplesmente “minava” a camada superior do solo. A expansão das fronteiras muitas vezes esteve associada à destruição tanto dos solos como das florestas.

Nos decênios que se seguiram, o crescimento iria tornar-se importante, quando nada porque através dele vinha o progresso técnico. Mas naquelas primeiras décadas o investimento não era o transmissor essencial de tecnologia que viria a ser depois. Durante períodos consideráveis, o crescimento teve caráter “extensivo”: as economias cresciam pela simples adição de mais terras e mais mão-de-obra. De fato, pela sua própria facilidade, o crescimento extensivo, como se verificou no Uruguai, desestimulou a busca de meios de resolver as limitações naturais.

O tamanho do país era também importante, sob mais aspectos e mais profundamente do que se poderia pensar a princípio. No caso extremo do Brasil, o tamanho conferiu poder de mercado, suficiente mesmo para superar o custo da proteção, bem como um mercado nacional que tornava lucrativo o reinvestimento local dos excedentes do setor exportador, como foi também o caso da Colômbia. Por outro lado, o pequeno tamanho e a fragmentação condenaram o Equador a perder muitos dos benefícios do seu surto exportador. No Uruguai, o tamanho limitou o interesse dos investidores estrangeiros na resolução dos problemas que afetavam a pecuária e as indústrias manufatureiras.

O tamanho limitou também o efeito particularmente favorável da negociação e colaboração das elites regionais umas com as outras. Esse fenômeno fomentou a formação de instituições e a resolução de problemas tanto no Brasil como na Colômbia, mas a sua ausência em alguns dos outros países teria sido devida em parte ao tamanho das economias e sociedades.

A literatura do desenvolvimento sempre destacou a diversidade de produtos ou a falta dela como uma chave do crescimento durante aquele período. Mas, embora a diversidade das exportações tenha reduzido a vulnerabilidade nacional ao colapso de determinados mercados (como o da lã peruana), a sua importância terá sido talvez menor do que se poderia pensar. Especificamente, a diversidade impediu em certos casos a formação de uma coesão nacional entre as elites empresariais, particularmente quando combinada com a falta de necessidade de apoio estatal, como no Peru. É verdade que a combinação de concentração de mercado e produtos primários muitas vezes atava o país a um determinado relacionamento externo, para o bem ou para o mal. Isso ocorreu com o açúcar em Cuba e com a carne na Argentina. No curto prazo, isso quase sempre incentivava o crescimento graças ao acesso ao capital e a aptidões, assim como uma formação mais rápida de instituições. A mais longo prazo, porém, as conseqüências dos esquemas de preferências tarifárias e de outros aspectos desse relacionamento mostraram-se por vezes menos favoráveis.

Em todos os países, as condições preexistentes se revelaram altamente significativas<sup>95</sup> e ofereceram o núcleo da idéia da “dependência da trajetória”. A penetração do açúcar em todas as instituições e estruturas cubanas foi uma forma extrema do que iria

<sup>95</sup> Na bibliografia do desenvolvimento da América Latina, a primeira análise a desenvolver sistematicamente esse ponto foi a de Sunkel e Paz, 1970.

certamente acontecer em outras partes. A natureza dos surtos anteriores foi de suma importância — haja vista, por exemplo, a relevância das aptidões aprendidas na exportação de metais preciosos para as novas exportações de minerais do século XX (como no Peru e no México).

O grau de formação do Estado e a integração nacional preexistente também foram críticos: a falta de ambos explicaria o retardamento da entrada de alguns países em cena. Esse aspecto teve particular importância nos casos em que os investidores estrangeiros desempenharam um papel proeminente na fase seguinte (o controle colonial ou semi-colonial poderia, naturalmente, tomar o seu lugar). O México se achava em situação bem mais desvantajosa do que a do Brasil ou do Chile, por exemplo. A necessidade de capital estrangeiro em condições desfavoráveis podia condicionar decisivamente as políticas do governo, como no caso do México.

Outra importante condição preexistente era a medida em que os recursos necessários para a expansão da economia exportadora já estavam nas mãos das populações indígenas locais, o que requeria a extração desses recursos com certo uso de força. Isso teve repercussões de longo prazo no conflito e nas atitudes face à questão étnica e racial e se tornou um elemento significativo da desigualdade da renda.

O próprio produto afetou também os resultados da expansão das exportações.<sup>96</sup> A mineração tinha menos necessidade de terra e mão-de-obra do que a produção agrícola, tendo por isso resultado em menos conflitos do que as exportações para as quais grandes populações indígenas detinham anteriormente a posse dos recursos agrícolas. O uso mais intensivo de capital e tecnologia na mineração dava ao capital estrangeiro uma vantagem significativa em possuir os recursos e não apenas comercializá-los. (Exceção digna de nota foi o empresário boliviano Simón Patiño.) A produção de minérios estava associada à canalização do valor retornado através do governo: a Venezuela foi, virtualmente, um caso “puro” da resultante economia de renda, que interagiu com as condições preexistentes de subdesenvolvimento e uma filosofia em que se mesclavam o pessoal e o político, a ponto de produzir um “Estado espólio”.

A produção agrícola, por outro lado, levanta, por sua própria natureza, a questão da fronteira agrária. Chegar à fronteira em determinada ocasião tinha fortes repercussões, ainda que seja falaciosa a idéia de uma fronteira estática, posto que os seus limites

<sup>96</sup> Estas considerações baseiam-se nas taxionomias desenvolvidas por Sunkel e Paz, 1970; Cortés Conde e Hunt, 1985; e Cardoso e Faletto, 1971.

e o seu impacto podem mudar em virtude de transformações tecnológicas ou da evolução do mercado. Ademais, certos produtos podem ser cultivados em diferentes terrenos. A altitude apropriada para o café, por exemplo, incluía as íngremes encostas da Colômbia e as terras relativamente planas do Brasil. A existência prévia de populações indígenas era também uma variável. O café era produzido por fazendas de tamanhos extremamente diferentes e com diferentes tipos de organização produtiva, das grandes *haciendas* com força trabalhadora dependente (Guatemala, El Salvador, Brasil) às pequenas propriedades independentes que cobriam muitas encostas da Colômbia e da Costa Rica.

Ademais, diferentes produtos tinham diferentes necessidades de comercialização. Alguns podiam ser armazenados, outros não. Alguns viajavam bem, outros não. Alguns produtos podiam ser facilmente processados com vantagem econômica perto do seu ponto de origem (minérios), embora não se possa daí concluir que o fossem. Outros requeriam processamento final perto dos mercados (o café, antes do advento da embalagem a vácuo). As possibilidades de processamento dos produtos variavam e, conseqüentemente, o seu potencial de agregação de valor e a possibilidade de encadeamentos, sendo a banana o menos promissor em ambos esses aspectos.

Diferentes produtos tinham diferentes níveis de vulnerabilidade. Internacionalmente, os produtos enfrentaram ameaças distintas de substituição por outros. Internamente, a agricultura baseada na exportação de produtos tropicais e semi-tropicais só diminuía a pressão sobre a produção de alimentos para o mercado local quando tanto o tipo de café como o pequeno tamanho da propriedade, por exemplo, davam juntos alto rendimento ao cultivo à sombra e ao intercalamento de outras culturas. Os produtos de mineração não causaram danos diretos à agricultura (salvo em casos muito específicos de poluição local, como a mineração do cobre no Peru e o petróleo venezuelano no Lago Maracaibo<sup>97</sup>), mas podiam causá-los indiretamente através da taxa de câmbio e das importações de alimentos baratos. A produção de petróleo com licença do Estado é que gerou a maior dependência da renda do comércio, mas essa dependência sempre foi elevada em todas as economias exportadoras. Também era geralmente alta a dependência da poupança externa, mas particularmente quando o capital estrangeiro tinha um papel importante, o que ocorria principalmente em função do produto.

<sup>97</sup> Sullivan, 1976: 259.

Os diferentes produtos e suas localizações variadas apresentaram também diferentes necessidades de transporte, o que afetou a forma pela qual o desenvolvimento dos transportes ajudou ou dificultou a criação de mercados nacionais. A tendência de muitos sistemas ferroviários de concentrar-se na integração de diferentes *binterlands* com o porto principal podia tornar-se a longo prazo um fator negativo para a integração do mercado nacional (a Argentina, por exemplo). Não há dúvida de que, de maneira muito profunda, a expansão da economia exportadora é que deu forma à infra-estrutura e às instituições de um país, para melhor ou para pior.

A interação de produtos e condições preexistentes ajudou a determinar o tipo de capital, trabalho e relações capital/trabalho (p. ex., em grande ou pequena escala, estrangeiro ou nacional, trabalho assalariado ou uma forma de parceria ou produção independente). Essas relações produziram diferentes efeitos de encadeamento. O café teve bons efeitos de encadeamento a nível local, embora um requisito prévio importante fosse o tamanho da economia local; nos casos centro-americanos o tamanho não foi suficiente para propiciar um mercado interno naquele período. Os efeitos positivos provavelmente acusaram diferenças mais pronunciadas em virtude da dispersão geográfica. A difusão regional do café tendia a tornar esse efeito mais forte na integração do mercado, particularmente na Colômbia, onde a geografia dava proteção natural.

A influência positiva do café na diversificação foi ajudada ainda mais pela sua relativa falta de suscetibilidade às características macroeconômicas da economia exportadora típica. Em primeiro lugar, as economias exportadoras baseadas em produtos primários eram — e são — tipicamente caracterizadas pela renda, razão pela qual são atraentes aos emprestadores e investidores estrangeiros. Um dos resultados de um surto econômico é que habilitava o país a empréstimos do exterior, desde que fizesse pelo menos um gesto no sentido de corrigir qualquer comportamento anterior inconveniente. Isso tinha, porém, uma dimensão negativa no fato de que o surto poderia inibir o desenvolvimento de um sistema tributário interno, fazer pender as características tecnológicas em favor de tecnologia importada e distorcer a política cambial subsequente, porque a sobrevalorização reduzia o ônus dos pagamentos da dívida externa em moeda local.

Em segundo lugar, as economias exportadoras geralmente estavam associadas a ciclos de *boom* e depressão, assim como eram sujeitas ao que hoje se denomina doença holandesa: o efeito de uma valorização da taxa de câmbio resultante de um influxo de divisas baseado em fatores temporários. Uma *bonanza* dessa ordem trazia o risco inerente de prejudicar as exportações e a capacidade de substituir importações, assim como

de desencorajar novos investimentos necessários nesse sentido, os quais se tornariam imperativos quando mudassem as condições externas. Demasiadas vezes aumentava também a vulnerabilidade da economia a choques futuros, embora proporcionasse, naturalmente, fundos que, se utilizados apropriadamente, poderiam ter fortalecido a capacidade e aumentado a flexibilidade. Mas os incentivos iam na direção oposta. (Os diferentes usos dados aos surtos de exportação viriam a se revelar cruciais na configuração da capacidade de resposta aos choques da metade do século XX, tema do capítulo seguinte.)

Caso clássico é o do Peru, onde a industrialização inicial para substituição de importações foi solapada pela força do surto exportador, não porque houvesse oposição ao protecionismo, mas porque este teria de ser ativamente defendido em face da elevação dos preços internacionais e de tarifas específicas.<sup>98</sup> E não existia grupo algum em condições de fazer isso. O Chile, que evitou a valorização e manteve a proteção, constituiu a única e notável exceção: o alto preço pago pelos nitratos (época de guerra) e a consciência da sua vulnerabilidade em face dos sucedâneos produziu um caso excepcional de gestão adequada, sem rival em qualquer dos problemas de doença holandesa que ocorreram mais tarde, no século XX. A Colômbia, ao contrário, dependia de um produto — o café — cujas vendas tiveram crescimento relativamente lento em comparação com os produtos da mineração. No caso colombiano, isso foi ajudado pela incapacidade de contrair um alto nível de empréstimos no exterior, lamentavelmente superada na década de 1920,<sup>99</sup> e pela tradicional relutância em abrir as portas a grandes quantidades de capital estrangeiro. No Brasil, tal era o excepcional poderio do país no mercado que o comprador estrangeiro de café é que pagava as tarifas, razão pela qual o setor cafeeiro não sentiu necessidade de se mobilizar contra o protecionismo. Na Colômbia, empresários prósperos envolvidos com o café tinham interesse em investir em outras partes, dadas as limitadas necessidades de reinvestimento no café, e por isso verificou-se também pouca oposição geral às tarifas. A Colômbia e o Brasil eram protecionistas desde o século XIX, e isso foi significativo para o grau de diversificação — talvez o mais significativo de todos os fatores.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Uma tarifa "específica" é cobrada sobre a quantidade física do bem, sendo assim automaticamente reduzido o seu efeito protetor se os preços subirem; noutras palavras, ela requer ação deliberada para manter o nível real de proteção.

<sup>99</sup> Sobre a dificuldade da Colômbia para levantar empréstimos no século XIX e, em certos casos, a sua aversão ao endividamento, consultar Deas, 1982; Junguito, 1996.

<sup>100</sup> Segundo argumentam Ocampo e Botero no Volume Complementar 1.

Outros aspectos macroeconômicos variaram em função não dos produtos, mas das tendências econômicas e políticas internacionais mais amplas. Por exemplo, o aumento do endividamento no estrangeiro conjugou-se com um aumento da tendência no plano internacional a fazer empréstimos não necessariamente relacionados com as condições específicas da economia exportadora. Essa maneira de emprestar desempenhou um papel na recessão da Argentina em 1912, causada principalmente pelo esgotamento do capital para empréstimos em consequência da Guerra dos Bálcãs.

Ademais, ainda que o fato de ser atraente para o investimento estrangeiro direto tivesse consequências microeconômicas relacionadas com a diversificação, havia uma repercussão macroeconômica que afetava também os empréstimos. O efeito positivo do interesse tanto dos emprestadores como dos investidores estrangeiros e dos governos por trás deles manifestou-se na formação de instituições. Por exemplo, os banqueiros estrangeiros insistiram no fortalecimento da Comissão Fiscal Boliviana e os financistas estrangeiros insistiram em que o governo do Brasil estivesse presente no plano de valorização do café.<sup>101</sup> O efeito negativo, dependendo da vulnerabilidade determinada pela geografia, tomou a forma de interferência política, embora o extremo da invasão não fosse típico desse período.

#### *Consequências Sociais e Políticas e Efeitos Institucionais*

A interação do tipo de produto com as condições preexistentes influiu também nas consequências sociais da expansão das exportações e sua propensão para o conflito.<sup>102</sup> Onde a natureza do produto convertia a terra e o trabalho em recursos importantes, e onde aquela e este eram controlados pelas populações indígenas, os recursos tendiam a ser extraídos deles pela força, por vezes com repercussões que podiam não se manifestar por muitos anos. Os não índios também perdiam suas terras, mas a sede por terra e mão-de-obra, combinada com a formação do Estado e a continuação da conquista, resultou na dupla exploração dos camponeses indígenas, reforçada tanto por atitudes raciais herdadas do período colonial como por idéias darwinistas pseudocientíficas vindas da Europa. Na Guatemala, no México e em grande parte dos Andes, a exploração chegou a assumir formas extremas. Embora as populações indígenas lograssem por vezes

<sup>101</sup> Topik, 1996.

<sup>102</sup> Esta seção baseia-se num documento de consultoria escrito para este livro por Alan Knight.

resistir com êxito durante certo tempo, a resistência tendia a retardar mais do que a reverter o processo de penetração capitalista e formação do Estado.

Quando o setor exportador e sua inserção na economia interna tinham tal índole que os choques externos eram absorvidos por meio do achatamento dos salários, tornavam-se freqüentes a organização dos trabalhadores, as greves e a concomitante ocorrência de violência e repressão (petróleo, banana, mineração). Quando o foco da expansão era a fronteira, em alguns casos ligados ao café e nas zonas temperadas, era típica a violência do tipo encontrado nas fronteiras, relacionada com a aquisição de terras e a ausência do domínio da lei. Esse tipo de violência era geralmente encarado como uma ameaça aos investimentos, ao contrário da violência nas minas ou nas plantações. Por isso, tinha menos probabilidades de resultar em atos repressivos. De modo mais geral, a debilidade institucional significava que, especialmente em áreas remotas, a mão-de-obra estava sujeita a uma disciplina sumária e sem apelação.

Em termos políticos, a expansão das exportações em geral fortaleceu mais do que enfraqueceu a posição das elites agrárias. A única exceção, por uma via indireta, foi o México. No regime de Porfirio Díaz, a elite agrária foi grandemente fortalecida. A força desse processo criou a coalizão especial de interesses e a pressão social extrema que produziram a revolução mexicana. Em geral, os protestos camponeses eram reprimidos, com ajuda das divisões étnicas ou de outra natureza entre as próprias comunidades camponesas e pelo fato de que os camponeses tinham de retornar a suas terras de origem para a colheita.<sup>103</sup> Os investidores estrangeiros não procuraram perturbar o monopólio da terra pelas elites locais. Embora os investimentos estrangeiros diretos se destinassem em volume considerável a economias exportadoras baseadas na terra (Tabela 3.3), eles raramente chegaram à própria terra (exceto no caso de Cuba). Quando o fizeram, isso resultou por vezes de dívidas incobráveis, e as empresas envolvidas geralmente se mostraram extremamente insatisfeitas, como foi o caso da Duncan Fox, no Peru. Terras de domínio público eram vendidas a estrangeiros, mas isso raramente resultou em sua entrada direta na produção e, em muitos casos, não constituiu desafio à posição da elite. Foi esse o caso da banana, em que a United Fruit de fato produzia diretamente: isso ocorreu, presumivelmente, devido ao fato de que, no caso da banana, a única maneira de controlar doenças era estar sempre mudando para novas terras. As

<sup>103</sup> Knight no Volume Complementar 1. Foi essa a razão imputada ao malogro dos rebeldes maias do Yucatán, quando pareciam ter o Estado nas suas mãos durante a Guerra das Castas na década de 1840.

razões da pouca inclinação dos investidores estrangeiros a investir em terras eram, primeiro, a existência de um sistema de direitos fundiários e de reivindicações, ao contrário da Austrália; segundo, eles não tinham interesse em se envolver com complexos sistemas trabalhistas eivados de aspectos étnicos (como foi claramente expresso pela Duncan Fox, no Peru); e, terceiro, a sua preferência por comprar de pequenos produtores, porque isso lhes permitia distribuir os encargos dos tempos magros.

Nos lugares onde era forte esse entrenchamento do modelo de elites agrárias, verificou-se outro fator intangível que deu forma às instituições no sentido amplo da palavra, com conseqüências de longo prazo. O crescimento via de regra perturba as forças não modernizadoras e recompensa o espírito empreendedor. E assim ocorreu em muitos casos, notadamente com a mineração, o açúcar e certos exemplos de industrialização inicial. Nos casos, porém, em que o crescimento levou de fato a um fortalecimento das elites tradicionais e a uma confirmação de certos tipos de instituições, ele não impulsionou o progresso técnico. A necessidade de desenvolver disposições institucionais para assegurar a disponibilidade de mão-de-obra envolveu muitas empresas exportadoras ainda mais em sistemas nos quais os lucros provinham mais da obtenção de uma força trabalhadora dócil e barata por qualquer meio, e principalmente pela repressão e pelo acesso político, do que da receptividade à inovação.<sup>104</sup> Esses sistemas eram sustentados pelo preconceito étnico, que conferia legitimidade à brutalidade. A desigualdade era absorvida num nível profundo, como se vê, por exemplo, na atitude expressa por Maria no Capítulo 6 (Quadro 6.3). Quanto mais evoluíam as instituições para sustentar esses micro-sistemas, mais a mudança exigia um estímulo radical, dado que a desigualdade era funcional, servia ao incremento do crescimento e se consolidava em complexas disposições institucionais. No caso da mineração, o estímulo chegou na forma de um rápido crescimento da demanda por uma força trabalhadora permanente, dotada de certas aptidões, e o *enganche* foi abandonado. Não ocorreu estímulo semelhante nas economias agrárias.

À medida que a posse da terra se tornava mais firmemente enraizada como fonte de riqueza, poder político e acesso a outros insumos, como crédito e água, tornou-se cada vez mais importante a peculiaridade da terra como ativo. Embora retida e usada por muitos empresários dinâmicos na América Latina, a terra também trazia lucros pelo simples fato de ter donos — particularmente se o seu detentor vinha a ser benefi-

<sup>104</sup> Bulmer-Thomas, 1994, explora esse tema em seu estudo do período.

ciado pela inflação ou por um surto de urbanização, como era freqüente na década de 1920. Desenvolveu-se assim outro tipo de "instituição": o costume de possuir terras para outros fins que não os diretamente produtivos, hábito que teve claro impacto na produtividade da agricultura.

Está implícita em toda essa análise a idéia de que as diferentes experiências de crescimento impelido pelas exportações podem explicar até certo ponto as diferentes experiências nos períodos subseqüentes. Em particular, a análise pode contribuir para a compreensão das diferentes reações e conseqüências produzidas quando os formuladores de política econômica tiveram que enfrentar os choques do século XX.