

# CRESCIMENTO E PRIMEIROS DESEQUILÍBRIOS: 1945-73

FOI EXCEPCIONAL O DESEMPENHO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA nas três décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. De 1945 a 1973, o PIB continental acusou um crescimento anual de 5,3%, enquanto o produto *per capita* crescia à taxa de quase 3%. Isso não tinha precedente na América Latina, num momento em que o crescimento recorde dos países desenvolvidos era o mais rápido de todos os tempos. Pela primeira vez, o setor manufatureiro se converteu em motor do crescimento, com uma elevação anual superior a 6%, atingindo o pico setorial de 26% do PIB em 1973, ou oito pontos percentuais acima do de 1950. O Gráfico 6.1 ilustra expressivamente o comportamento setorial, mostrando como a indústria lucrou, em prejuízo da produção de bens primários, como também ocorreu na maioria das regiões do mundo em desenvolvimento. Com o crescimento, registraram-se ganhos na produtividade da mão-de-obra, os quais redundaram em salários mais altos e sindicatos trabalhistas mais fortes. A produtividade do trabalho cresceu a uma taxa anual superior a 3%, o que não estava muito abaixo dos 4,3% registrados nos países recentemente industrializados ou 4,5% nas economias de mercado desenvolvido.<sup>1</sup> Refletia-se nisso a acumulação de capital: o investimento bruto subiu de 16% do PIB em 1950 para 19% em 1973, atingindo uma taxa de crescimento de 9% nos anos 60.<sup>2</sup> Embora o crescimento não fosse particularmente estável ao longo

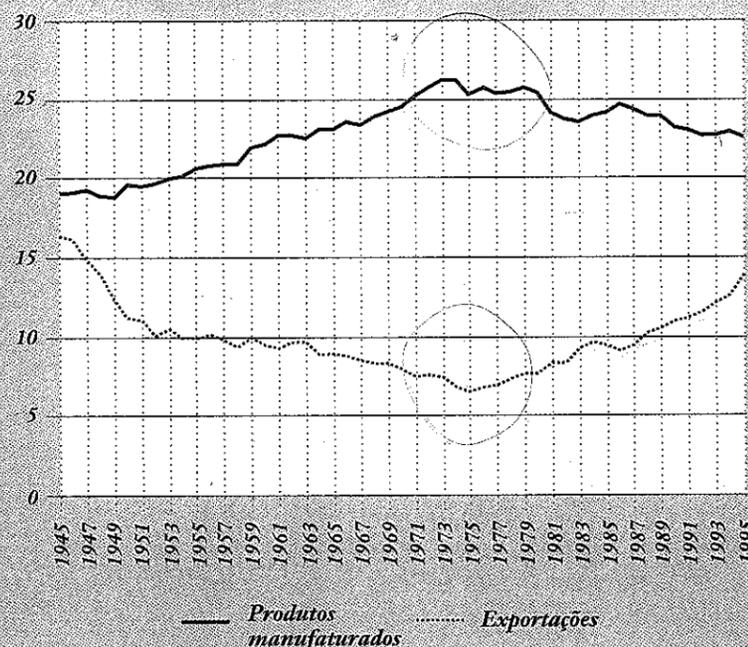
<sup>1</sup> Maddison, 1995

<sup>2</sup> French-Davis, Muñoz e Palma, 1994: 169.

Foto: Centro de Saúde Pública, Uruguai, 1960.



GRÁFICO 6.1  
AMÉRICA LATINA: PARTICIPAÇÃO DO SETOR MANUFATUREIRO  
E DAS EXPORTAÇÕES NO PIB  
(Porcentagem do PIB, valores a preços de 1970)



Fonte: CEPAL, 1976; CEPAL, *Statistical Yearbook*, vários anos.  
Nota: A amostra de países não inclui Cuba em nenhuma das séries, assim como não inclui dados sobre produtos manufaturados referentes a Bolívia, ao Haiti e à República Dominicana no período 1945-50. Participação das exportações em dólares dos Estados Unidos de 1970 (deflacionados pelo índice de preços de exportação dos Estados Unidos) e estimativas do PIB em dólares constantes de 1970 corrigidos pelo PPC (ver Apêndice Estatístico).

do tempo, a variabilidade das taxas de crescimento tendia a diminuir na maioria dos países.

A agricultura também cresceu, embora menos rapidamente, refletindo o resultado líquido da discriminação implícita contra ela na proteção industrial, por um lado, e por outro os benefícios que a agroindústria recebeu do desenvolvimento tecnológico.

Essa expansão foi acompanhada pelo crescimento das empresas estatais, que incrementaram o seu papel histórico na infra-estrutura, notadamente em energia elétrica, ao mesmo tempo em que, em alguns países, se voltavam para a indústria. Dos países para os quais existem dados (sem incluir o México), o papel das empresas do setor público foi maior na Bolívia, onde a parcela do investimento fixo total correspondente às empresas públicas chegou a 31% em 1960 e 39% em 1968. Em termos de importância das empresas públicas, estavam em seguida o Brasil, a Argentina, o Chile e a Venezuela, onde as empresas estatais representavam cerca de 15% do investimento total em fins da década de 1960. A Colômbia, a Costa Rica, o Panamá e o Peru estavam na faixa de 6% a 10%.<sup>3</sup> Segundo o depoimento de contemporâneos, algumas empresas estatais na década de 1960 ainda estavam funcionando bem. A inflação, porém, ao ocultar a verdadeira situação financeira, estava tornando cada vez mais difícil a administração dessas empresas.<sup>4</sup>

A Tabela 6.1 mostra variações no grau de industrialização entre países. Os países que se industrializaram rapidamente nas décadas de 1940 e 1950 e cujos governos mostraram-se empenhados em industrializar foram o Brasil, a Argentina, o México, o Chile e o Uruguai, com uma participação elevada e crescente no PIB, e a Colômbia, com uma participação mais modesta, embora com crescimento significativo. O Peru juntou-se a esse grupo na década de 1960, com uma política de promoção industrial acelerada.

Os países que já começaram com um grau de industrialização baixo e onde não houve grande crescimento compreendem os estados centro-americanos, o Caribe, o Paraguai, a Bolívia e o Equador. Em todos esses casos, um tamanho relativamente pequeno, combinado com perspectivas razoáveis de exportações, e em alguns casos boas (Equador, Peru),<sup>5</sup> levou a políticas relativamente abertas, muitas vezes com taxas cambiais vinculadas ao dólar em países geograficamente próximos dos Estados Unidos. Os anos 60 trouxeram um incremento da industrialização, particularmente na América Central, onde houve um avanço da integração econômica, e no Caribe, com uma modalidade de "industrialização por convite", descrita mais adiante. A Venezuela situa-se

<sup>3</sup> CEPAL, 1971: 6-7.

<sup>4</sup> Entrevistas com Ricardo Ffrench-Davis, outubro de 1996, Santiago, e Enrique Iglesias, janeiro de 1997, Bruxelas.

<sup>5</sup> O Peru teve um período de *boom* da mineração na década de 1950 e o Equador, um surto da banana, de 1948 a 1965. A Venezuela, naturalmente, estava se beneficiando (se é esse o termo apropriado) com o petróleo.

EMPRESAS  
ESTATAIS

TABELA 6.1  
PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTOS MANUFATURADOS NO PIB (PREÇOS DE 1970)  
(Em porcentagens)

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguai	México	Peru	Colômbia	Paraguai	Equador	Venezuela <sup>1</sup>	Bolívia
1940	22,6	15,2	19,7	17,5	16,6	nd	9,1	16,0	16,9	7,8	nd
1945	24,7	17,3	22,1	18,2	18,8	nd	10,7	nd	18,2	7,2	nd
1950	23,8	20,8	23,3	20,3	18,6	14,1	13,1	15,9	17,1	6,3	12,3
1960	26,7	26,5	25,5	23,9	19,5	16,9	16,2	15,1	15,5	11,3	11,3
1970	30,6	28,3	28,0	24,2	23,3	20,7	17,5	17,3	17,6	13,7	12,8
	Nicarágua	El Salvador	Rep. Dom.	Panamá	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Haiti			
1940	nd	nd	nd	nd	nd	nd	6,8	nd			
1945	11,4	11,3	nd	6,4	11,3	nd	7,4	nd			
1950	10,8	12,9	12,4	8,2	11,6	11,1	9,1	8,2			
1960	13,0	13,9	14,6	11,8	12,5	11,9	15,3	8,8			
1970	19,2	17,6	16,7	15,8	15,1	14,6	14,0	9,8			

Nota: As cifras representam as médias (aproximadas) de três anos. Classificação de acordo com a participação dos produtos manufaturados no PIB em 1970.

<sup>1</sup> Produtos manufaturados na Venezuela sem PIB proveniente do petróleo/refinação.

Fontes: CEPAL, 1978; exceto por Baptista, 1997, para a Venezuela; Cortés Conde, 1984, para a Argentina, 1900-35; e Bulmer-Thomas, 1994, para Honduras.

entre os dois grupos, com um baixo nível de industrialização e sólido desempenho das exportações, mas com elevação considerável da participação da indústria no PIB não proveniente do petróleo.

A força propulsora imediata desse processo foi a substituição de importações. A CEPAL estimou em 36% o crescimento do produto industrial imputável à substituição de importações na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México, entre 1929 e 1960. Excetuando-se o Brasil, a cifra cresce para 43%.<sup>6</sup> Como reconhece a CEPAL, trata-se de uma estimativa mínima, ou, de fato, uma subestimação significativa, uma vez que se baseia na diferença entre o que foi efetivamente o total das importações em 1960 e o que teria sido se tivesse permanecido constante a relação PIB/importações. Como as importações de 1960 incluíram novos produtos e bens intermediários e de capital ne-

<sup>6</sup> CEPAL, 1966: 26-7.

cessários para o processo de substituição, o papel real da substituição de importações foi consideravelmente maior.<sup>7</sup>

A própria queda das importações de bens de consumo foi um indicador da excessiva diversificação já mencionada. As empresas tanto se diversificaram horizontalmente como se integraram verticalmente, para além dos níveis típicos das estruturas industriais mais desenvolvidas. A diversificação horizontal refletia a política tarifária relativamente indiscriminada comumente aplicada.<sup>8</sup> A integração vertical refletia a falta de fornecedores nacionais e a incerteza quanto à disponibilidade regular de divisas para importação.<sup>9</sup>

Na altura da década de 60, o ritmo de declínio do coeficiente de importação estava diminuindo nos países mais industrializados e havia preocupações em face do tamanho dos mercados, fato que aumentava o interesse na integração. Contudo, o que não estava caindo era a taxa de crescimento setorial da produtividade, embora uma desaceleração do crescimento do PIB na Argentina e no Brasil no começo dos anos 60 tivesse tamanho efeito sobre a média continental que chegou a preocupar os analistas da época.<sup>10</sup> O Gráfico 6.2, com referência ao setor manufatureiro, e o Apêndice IV, relativamente a toda a economia, ilustram a realidade que as empresas estavam enfrentando. O produto por pessoa<sup>11</sup> cresceu durante todo o período nos países que nos foi possível documentar, correspondendo à transformação na organização e sofisticação das empresas e ao aumento da intensidade de capital. De maneira ainda mais notável, o gráfico mostra que, dos seis países abrangidos, três registraram efetivamente uma alta repentina da taxa de crescimento da produtividade por pessoa nos anos 60. O maior dos países, Brasil, como seria lógico, parece ter acusado mais cedo essa descontinuidade, durante a década de 1930. A Venezuela, estimulando a industrialização para absorver o

<sup>7</sup> Ver em Fishlow, 1972, uma aferição mais precisa no caso do Brasil.

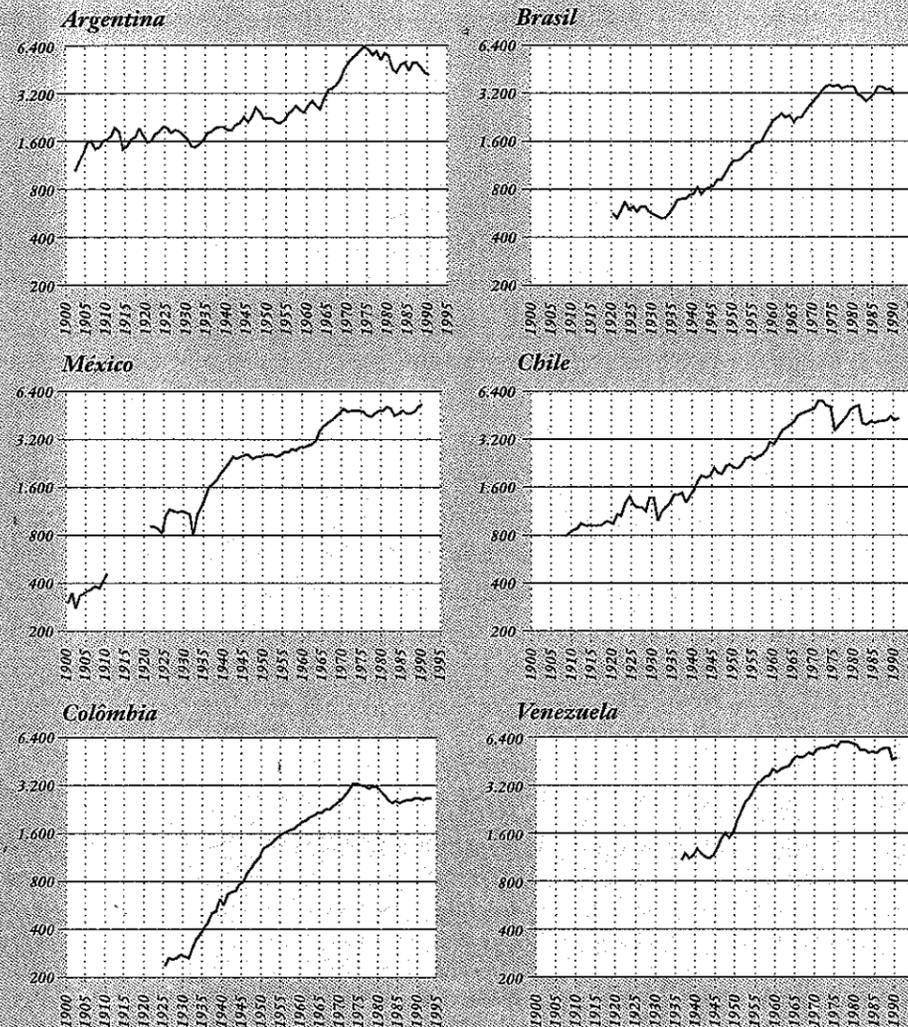
<sup>8</sup> A comparação costumeira com a Austrália pode ser utilizada mais uma vez neste ponto. Ver Kelly, 1965.

<sup>9</sup> Isso parece ter contrabalançado o problema dos "estágios" de Hirschman. O clássico e penetrante artigo de Hirschman sobre a economia política da substituição de importações na América Latina foi o primeiro a conceptualizar o processo. No seu modo de ver, a dependência dos produtores de bens de consumo em relação a insumos importados representava uma grave ameaça à dinâmica da industrialização com base na substituição de importações. Tais indústrias exigem uma evolução das estruturas tarifárias, porque os produtores resistiriam à produção local, por considerarem-na cara e de qualidade duvidosa. Ver Hirschman, 1968.

<sup>10</sup> Este era um aspecto cíclico normal de um processo liderado pela substituição de importações. Ver Fishlow, 1972: 349.

<sup>11</sup> Explicamos no Capítulo 2 que, pelo fato de termos usado a população economicamente ativa e não o número de pessoas efetivamente empregadas, não estamos, a rigor, apresentando uma medida de produtividade.

**GRÁFICO 6.2**  
**VALOR AGREGADO POR PESSOA ECONOMICAMENTE ATIVA NO**  
**SETOR MANUFATUREIRO, 1980-95**  
*(Milhares de dólares PPC de 1970, escala logarítmica)*



Fonte: Apêndice Estatístico.

dinheiro auferido com o petróleo, teve um ligeiro declínio do crescimento da produtividade na década de 1960.<sup>12, 13</sup>

Por trás do crescimento da produtividade estavam mudanças significativas em organização e tecnologia, que tomaram por base a evolução institucional descrita no capítulo anterior e a reforçaram. As empresas públicas, particularmente nos setores estratégicos, promovidas por diversos governos militares e com pendor nacionalistas, desenvolveram atividades de pesquisa e desenvolvimento (PeD). A criação de *know-how* técnico ocorreu "(...) em grandes laboratórios de PeD dentro de empresas estatais como a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) e a Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), na Argentina, a Petrobrás, no Brasil, e a Pemex, no México".<sup>14</sup> Formou-se em torno deles uma ampla rede de pequenas e médias empresas de propriedade familiar, frequentemente de imigrantes, que, quase sempre, começaram consertando e copiando máquinas disponíveis localmente ou desenhos de produtos que estavam com uma ou mesmo duas décadas de atraso em relação à fronteira tecnológica mundial. Tais empresas geralmente tinham cerca de 10% do tamanho de instalações comparáveis nos países mais desenvolvidos e eram menos evoluídas no que tange à disposição das unidades fabris e à organização da produção. Tendiam a ter uma alta integração vertical — mais do que suas correspondentes nos países desenvolvidos —, pelo fato de não existirem fornecedores locais. Em geral, ofereciam uma ampla variedade de produtos, combinada com uma produção em pequenas quantidades. Tudo isso afetava a eficiência estática e dinâmica da empresa, uma vez que induzia a uma excessiva diversificação das atividades de engenharia dentro da fábrica e a um processo de aprendizagem que não se beneficiava da especialização. Assim, as sinergias e as externalidades foram menores do que poderiam ter sido. Como concluem Katz e Kosacoff, apesar do seu começo frágil, muitas empresas lograram passar rapidamente pela curva de aprendizagem.<sup>15</sup> (Nem todas,

<sup>12</sup> A Colômbia parece mostrar uma progressão inalterada da taxa, mas é necessário um estudo mais profundo antes de tirar uma conclusão.

<sup>13</sup> Não citamos aqui dados sobre a produtividade total dos fatores, dada a dificuldade dos pressupostos assumidos pela metodologia; mas podemos assinalar que as duas fontes principais, Elias, 1992, e Hofman, 1997, mostram aumentos entre os diferentes subperíodos durante esses anos. Ver Solimano, 1996.

<sup>14</sup> Ver Katz e Kosacoff no Volume Complementar 3. Os parágrafos que se seguem foram extraídos dessa fonte. O começo das atividades sérias de PeD variou. No México, a Pemex só criou um laboratório de PeD em meados da década de 1960.

<sup>15</sup> Essa descrição é apoiada por microestudos de Katz, 1974, 1986 e 1987; Kosacoff, 1993; Lall, 1992; Teitel, 1984; e Domínguez e Brown, 1995.

## QUADRO 6.1

## O EMPRESÁRIO IMIGRANTE: SAMUEL

Samuel tinha 18 anos quando chegou à Argentina em 1930, procedente da Polônia. Como muitos outros, veio fugido da ameaça de perseguição na Europa. Na sua longa jornada por terra pelo Brasil e norte da Argentina, foi ajudado por uma rede de familiares e amigos já estabelecidos. Foi trabalhar na marcenaria da família em Misiones e, em 1938, juntou-se a ele sua namorada dos tempos de infância, com quem se casou ainda no porto, como tinha que ser feito, no "hotel de inmigrantes", para que ela pudesse entrar legalmente no país.

O casal seguiu o padrão de todas as famílias: quando os filhos chegaram à idade escolar, a família mudou-se para Buenos Aires para que eles pudessem estudar. E, de fato, eles obtiveram educação: todos os quatro completaram seus estudos universitários e pós-universitários, assim como fariam depois os dez netos. Entrementes, Samuel tocava sua marcenaria, levando uma vida de classe média modesta mas confortável. Na década de 1940, a família comprou uma das primeiras geladeiras fabricadas no país. Comprou também uma máquina de costura e, na década de 1960, um televisor — aparelho enorme que, para pasmo dos netos, ainda funcionava por ocasião da entrevista. Obter legalmente uma linha telefônica era impossível, pois a lista de espera era infinita, mas ele conseguiu uma linha, clandestina.

Apesar desses avanços, a empresa de Samuel começou a decair, devido principalmente à inflação e ao progresso técnico. A inflação acabou com o sistema informal de crédito de que Samuel dependia e os desafios econômicos que apresentava exigiam aptidões financeiras que ele não possuía. Arruinou também um fundo de aposentadoria para o qual ele contribuía assiduamente por muitos anos. O progresso tecnológico substituiu a madeira por plásticos e metais — mesmo para caixões, que Samuel considerava como sua fonte garantida de renda. Foi preciso que suas filhas, de uma forma delicada mas decidida, o forçassem a se aposentar, fechassem a empresa e, para sua perpétua humilhação, o sustentassem financeiramente. Na aposentadoria, o orgulho de Samuel pelo êxito de seus filhos colidia com seu ressentimento por ter de viver à custa deles.

Fonte: Entrevista de Samuel a Elizabeth Jelin.

porém, o fizeram. O Quadro 6.1 conta a história de um empresário imigrante forçado a se aposentar por causa do progresso técnico e das dificuldades de fazer face à inflação.)

Na década de 1960, o progresso alcançado na solução de problemas e a experiência adquirida nas atividades de produção levaram muitas empresas a começar a pensar na exportação, tanto como estratégia anticíclica como em resposta aos incentivos governamentais que, a essa altura, eram substanciais nos cinco países mais industrializados. Tais empresas começaram a exportar e a concorrer apesar da ausência do modelo do leste asiático, em virtude do qual estava então sendo criada uma "vocaçãõ exportadora", sob intensa pressão autoritária e incentivos cuidadosamente dimensionados. A en A

Com a mudança do modelo e a consolidação de legislação favorável ao capital estrangeiro, em meados da década de 1950, as subsidiárias das multinacionais chegaram em grande número. Isso provocou significativas mudanças na organização das empresas, introduzindo novos desenhos de produtos, novos processos tecnológicos e novas formas de organização. As firmas estrangeiras deslocaram ou absorveram muitas das maiores companhias nacionais, particularmente no setor de bens de consumo duráveis, na Argentina, no Brasil e no México (Quadro 6.2).

Assim, o processo de industrialização daquelas décadas não pode ser considerado em termos de preto no branco como foi feito tantas vezes. A sua evolução dependeu muito de fatores de economia política, como mostram as diferenças entre as experiências de Frondizi e Kubitschek (Capítulo 5). E já desde os primeiros tempos essa evolução estava ocorrendo com base no crescimento da produtividade e na aprendizagem com a prática. A evidência quantitativa é apresentada na seção seguinte. O viés antiexportador e a ineficiência estavam sendo severamente criticados desde o começo dos anos 50, notadamente pelo próprio Prebisch. As suas distorções perduraram, mas houve, apesar delas, novos êxitos na exportação.

Este relato deu ênfase às respostas do lado da oferta, que tiveram por base a evolução institucional descrita no Capítulo 5. Esta ênfase contrasta com o enfoque encontrado em grande parte da literatura existente sobre o período, a qual, ao concentrar-se no mecanismo de substituição de importações, de fato considerou principalmente o lado da demanda. Quando a substituição de importações é a força propulsora da industrialização, a produção para um mercado existente amparada pela proteção tarifária é como um bem gratuito, que permite um crescimento muito rápido, acima da taxa de crescimento do mercado. Esse foi, de fato, um importante mecanismo de estímulo ao crescimento naquele período. Mas considerar a industrialização do período principalmente como substituição de importações limita demasiadamente a análise dos aspectos

## QUADRO 6.2

## UMA EMPRESA LOCAL SAI PERDENDO

A Di Tella y Cia. foi fundada em 1910 para fabricar equipamento de panificação. Na década de 1950, era a mais importante produtora de artigos de metal da América Latina. Em fins daquela década, a Di Tella resolveu entrar no mercado de automóveis, fabricando um modelo da British Motor Corporation. Para fabricar cerca de 12.000 carros por ano, a empresa tinha quase 3.500 empregados, com uma produtividade média da mão-de-obra que correspondia a cerca de um terço do melhor desempenho mundial naquela época. Sem muita experiência na fabricação de automóveis, a firma esbarrou com grandes dificuldades no planejamento e organização da produção e no acesso a capital de giro. Ademais, enfrentou grandes deseconomias de escala, por ser uma montadora pequena e devido ao alto grau de integração vertical de suas operações. O regime predominante da política induzia à fabricação nacional de peças e componentes, em vez de encorajar exportações, como teria sido o caso se se tratasse de um dos países recentemente industrializados do leste da Ásia. Tal política tinha por objetivo capitalizar a experiência de aprendizagem acumulada pelos produtores locais de autopeças nas duas décadas anteriores.

Enquanto houve uma rápida expansão da demanda interna, a Di Tella saiu-se muito bem, beneficiando-se de um mercado favorável ao produtor. A recessão de 1962, somada à entrada da Ford e da GM no mercado — com *know-how* claramente superior em organização, finanças e engenharia —, marcaram o fim do êxito da Di Tella. A empresa procurou entrar em parceria com a Kaiser Argentina, que era então a líder do mercado, mas isso também falhou. A Kaiser acabou comprando as instalações da Di Tella, fechando-as em 1968 e assumindo uma firme posição monopolista no mercado interno de automóveis.

Fonte: Material fornecido por Bernardo Kosacoff.

da demanda.<sup>16</sup> O viés da literatura não foi útil ao processo de refinamento e amadurecimento das políticas numa frente ampla, com base na compreensão das forças reais que fomentavam ou restringiam o crescimento da produtividade.<sup>17</sup>

## O APARECIMENTO DE DESEQUILÍBRIOS

O desempenho positivo destas décadas em termos de crescimento foi, porém, acompanhado do aparecimento gradual de desequilíbrios. Com o tempo, defasagens fiscais e de balanço de pagamentos contribuíram para o enfraquecimento do crescimento em alguns países e transformaram a desaceleração do ritmo da substituição de importações numa limitação mais grave.

As exportações de produtos primários não acompanharam o crescimento das economias, como mostra o Gráfico 6.1, e cresceram menos rapidamente do que a demanda mundial desses produtos. Isso refletia a discriminação implícita nas políticas protecionistas, que tornavam a exportação menos lucrativa do que teria sido sem proteção. (Isso se deve ao fato de que a restrição da demanda de importações permitiu que a taxa de câmbio tivesse uma supervalorização maior do que teria tido sem tarifas e restrições e ao fato de que os setores exportadores eram forçados a comprar insumos nacionais de alto custo.)

As exportações de produtos manufaturados reagiram às mudanças de política da década de 1960; a taxa de crescimento dessas exportações passou de 3,5% ao ano na década de 1950 para 11,3% de 1960 a 1973, tendo também crescido como proporção das exportações, de 9% em 1952-53 para 12% em 1960 e para 15% em 1970.<sup>18</sup> Ao crescer, porém, elas agravaram a pressão protecionista nos países desenvolvidos, de tal forma que as perspectivas do setor externo ao terminar a década de 1960 não eram promissoras. As importações permaneceram elevadas e em ascensão, já que a agricultura para o mercado interno não conseguia atender à crescente demanda de alimentos trazida pela urbanização, e a necessidade de importação das indústrias foi transformada,

<sup>16</sup> Fishlow, 1972: 54-55.

<sup>17</sup> Vale observar que esse viés não vinha da CEPAL. Esta enfatizava na sua literatura a tecnologia e o crescimento da produtividade; a partir de 1962, a organização criou a política por seus efeitos sobre a oferta. Ver Prebisch, 1962. O trabalho subsequente de Fajnzylber, 1990, adotou e desenvolveu essa ênfase.

<sup>18</sup> Movarec, 1982.

①  
viés  
anti-  
exportu-  
ção  
causas

em vez de reduzida. A alta porcentagem de insumos e bens de capital criou uma estrutura rígida para as importações, com pouca margem para as economias em situações de crise sem prejudicar o crescimento, e incrementou a dependência de investimentos estrangeiros para financiar bens de capital e tecnologia.

No lado fiscal, estava crescendo o investimento público, que representava entre um terço e a metade da formação de capital. As empresas públicas incluídas nesse total raramente eram autofinanciáveis. Um estudo sobre ferro e aço feito em 1964, por exemplo, constatou que as empresas financiavam com recursos internos apenas 5% dos seus investimentos.<sup>19</sup> Em 1969, as empresas públicas do Brasil eram, em média, deficitárias.<sup>20</sup> Em três dos países maiores, a despesa como porcentagem do PIB cresceu mais rapidamente do que o investimento, ao passo que a receita fiscal teve subida expressiva somente no Brasil. As necessidades de endividamento do setor público cresceram em todos os cinco países e ficaram, em média, para toda a América Latina, em 8,5% do PIB em 1970 (Tabela 6.2). Embora ainda moderada em comparação com o que estava para vir, a inflação média foi superior a 20% ao ano naquele período em todos os países maiores, exceto o México.<sup>21</sup>

Esses desequilíbrios anunciavam o aparecimento de graves problemas. A curto prazo, implicavam a necessidade urgente de estabilizar a economia. Mais do que o imperativo da inflação, foi o déficit no balanço de pagamentos que levou os países ao FMI, por falta de uma fonte alternativa de crédito. Com isso, eles se expuseram à política de condicionalidade do Fundo. A prática dessa instituição de vincular condições de política econômica à provisão de seus recursos desenvolveu-se pouco a pouco na década de 1950, utilizando em grande medida as economias da América Latina como campo de prova dessas políticas.<sup>22</sup>

O papel do Fundo ao longo das décadas de 1950 e 1960 foi controverso, situação exacerbada pelo fato de que era por vezes conveniente aos ministérios da Economia envolvidos em conflitos internos responsabilizar o FMI por sua insistência em medidas impopulares. Descontadas, porém, essas importantes considerações de política econômica, o mais grave problema era que o modelo de desenvolvimento nesses anos

<sup>19</sup> CEPAL, 1971:14-15.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Ver Apêndice Estatístico, Tabela V.1.

<sup>22</sup> O primeiro incidente ligado à condicionalidade afetou o Chile em 1947. O Brasil, em 1949, retirou um pedido de crédito, por ainda não saber ao certo que condições o Fundo tinha direito de impor. Em 1952, foram definidos os princípios que regem os acordos *standby* (Horsefield e DeVries, 1969: 19).

TABELA 6.2  
RECEITA E DESPESA DO GOVERNO CENTRAL  
(Porcentagem do PIB)

	Despesa total do governo			Receita fiscal			Receita fiscal menos despesa total do governo		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Argentina	22,5	21,4	25,2	17,0	14,2	15,0	-5,5	-7,2	-10,2
Brasil	17,5	25,3	33,3	16,0	20,1	27,0	-1,5	-5,2	-6,3
Chile	17,0	29,3	34,6	16,7	16,5	21,8	-0,3	-12,8	-12,8
Colômbia	13,4	11,2	17,3	12,0	10,4	13,4	-1,4	-0,8	-5,6
México	12,6	10,7	13,5	7,5	7,1	7,9	-5,1	-3,6	-5,6
Peru	13,9	14,6	21,5	14,0	14,9	18,9	0,1	0,3	-2,6
América Latina	nd	20,7	25,7	nd	14,4	17,2	nd	-6,3	-8,5

Fonte: FitzGerald, 1978.

tornou as economias resistentes à estabilização ortodoxa abrupta. Ninguém, porém, tinha um conjunto alternativo de políticas.

O programa de estabilização típico apoiado pelo Fundo nas décadas de 1950 e 1960 baseava-se numa análise que atribuía a inflação ao excesso de demanda, ocasionado pelo déficit orçamentário, o crescimento da oferta de moeda e uma política de crédito pouco rigorosa. As políticas do Fundo naquele período eram mais extremas do que seriam mais tarde. Elas exigiam que os países eliminassem os desequilíbrios internos e externos, geralmente no prazo de um ano, e recomendavam políticas que tendiam a produzir recessão e efeitos perniciosos sobre os níveis dos preços. Isso explicaria em parte o desempenho relativamente inexpressivo do crescimento dos países com problemas mais graves: Argentina, Uruguai e Chile. A base filosófica em que se firmavam os programas era a crença no poder do sistema de preços, uma vez restabelecido seu bom funcionamento, e o ceticismo quanto ao papel do governo. Essa filosofia levou à defesa dos cortes de despesas (em lugar de aumentos de impostos) e do ajustamento dos preços relativos visando restabelecer um sistema econômico dinâmico. O que se supunha era que os cortes recairiam sobre o consumo, não sobre o investimento. Segundo essa teoria, poder-se-ia esperar que o desemprego temporário e o reajuste dos preços fossem breves. Um fator crucial de ajuste dos preços relativos era a taxa de câmbio, e muitos dos embates entre o Fundo e os governos nacionais ocorreram porque o FMI

insistia na desvalorização da moeda. A contenção de salários e ordenados sempre foi uma questão delicada, defendida nos bastidores, particularmente pelo seu papel na redução da despesa pública, 80% da qual eram geralmente representados por salários.

Esses programas agravavam a inflação e criavam tensões sociais que muitas vezes levavam ao seu abandono. As características das economias semi-industrializadas como as dos países maiores da América Latina tornavam tais medidas particularmente propensas a encontrar resistência. As medidas fundavam-se em efeitos sobre a renda e os preços relativos, mas os efeitos sobre os preços eram fracos. O alto conteúdo de importações na produção industrial e o seu caráter concentrado resultavam em acentuados aumentos de custos com a desvalorização, enquanto as exportações tradicionais reagiam pouco a curto prazo. A situação do balanço de pagamentos melhorava quase inteiramente devido ao efeito da redução da renda sobre as importações (embora os exportadores de alimentos pudessem aumentar a disponibilidade para exportação mediante cortes na demanda interna, mas isso ainda esbarrava com um problema de mercado). Internamente, à medida que decrescia a procura e os custos subiam, faziam-se sentir diversos efeitos perniciosos. A arrecadação fiscal proveniente dos impostos sobre vendas e importações diminuía devido à queda do nível da atividade e das importações. Os custos subiam ainda mais com o aumento das taxas de juros, especialmente quando as empresas recorriam ao crédito informal, e caía o nível de utilização da capacidade instalada. O déficit orçamentário não se reduzia como fora planejado, tornando assim necessários outros cortes de despesa. Problemas de gestão tornavam difícil assegurar a disciplina fiscal, visto que era frouxo o controle do governo central sobre os gastos das empresas do setor público ou mesmo dos ministérios e os ministros não tardavam a aprender a defender "o seu" orçamento ante os cortes do governo central.<sup>23</sup> Os cortes adicionais de despesa afetavam cada vez mais os investimentos e não o consumo, agravando assim os problemas de longo prazo.

As exceções a esse quadro sombrio ocorriam quando as condições externas se recuperavam simultaneamente com o programa. Assim aconteceu com a estabilização peruana em 1959, por exemplo, quando investimentos de longo prazo no cobre e um surto nas exportações de farinha de peixe vieram salvar a situação no momento oportuno. A exceção mais interessante, de tipo menos ortodoxo, foi o programa posto em prática na Colômbia por Carlos Lleras Restrepo em 1967, envolvendo uma ruptura

<sup>23</sup> Angell e Thorp, 1986.

politicamente necessária e dramática com o FMI e uma bem-sucedida redução da inflação, com continuação do crescimento, no contexto de uma liderança forte e um amplo programa de inovação institucional.<sup>24</sup>

## EMPREGO, EQUIDADE E BEM-ESTAR

Um terceiro desequilíbrio emergente — aquele entre os empregos no setor formal e a expansão da mão-de-obra — leva-nos ao nosso próximo tema. Já tivemos ocasião de indicar que a população, sobretudo a população *urbana*, teve um período de acentuado crescimento entre 1945 e 1970. Assim como criou empregos, a expansão industrial também os destruiu ao tirar o mercado da indústria artesanal. A expansão baseava-se cada vez mais em tecnologia importada com uso cada vez mais intensivo de capital. O resultado inevitável<sup>25</sup> foi o início de uma tendência que viria a se tornar bem mais extrema: o aparecimento dos setores informais urbanos. Em média, o setor informal urbano cresceu na proporção de um terço da população economicamente ativa entre 1950 e 1970, de acordo com os cálculos do PREALC.<sup>26</sup> A experiência dos países aparece na Tabela 6.3: o Peru e o Equador destacam-se como casos extremos. Contado o serviço doméstico, esses dois setores geralmente representavam em 1970 quase um terço do emprego urbano. As variações na estrutura do mercado de trabalho de um país para outro aparecem na Tabela 6.4. O desemprego urbano aberto situava-se entre 4% e 13% da mão-de-obra urbana economicamente ativa no mesmo ano.<sup>27</sup>

Com o crescimento da atividade informal houve uma alta dos salários no setor formal.<sup>28</sup> Não temos informação direta sobre os rendimentos no setor informal, mas

<sup>24</sup> Thorp, 1991. Essa experiência veio a ser efetivamente um indício dos êxitos futuros e mais amplos no controle da inflação, como iremos ver no próximo capítulo, embora esse fato só agora possa ser reconhecido.

<sup>25</sup> Inevitável no sentido de que os pobres não se podem dar ao luxo de ficar desempregados e têm de encontrar meios de criar trabalho como estratégia de sobrevivência.

<sup>26</sup> PREALC, 1982. O PREALC, escritório da OIT para a América Latina, estava então sediado em Santiago. O cálculo é baseado em classificações censitárias e conta como assalariados "formais" os proprietários e trabalhadores autônomos possuidores de habilitação técnica ou profissional. Os empregados domésticos são classificados separadamente.

<sup>27</sup> PREALC, 1982: 99. A Tabela 6.4 não inclui o desemprego, porque o PREALC desaconselha expressamente quaisquer comparações entre países, devido às variações nas definições censitárias.

<sup>28</sup> Sete dos oito países estudados por Mikkelsen e Paldam, 1987, mostram aumento dos salários reais entre 1948 e 1970. A exceção é o Uruguai, cujos dados são incompletos.

TABELA 6.3  
 PROPORÇÃO DO SETOR INFORMAL URBANO NA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA  
 (Em porcentagens)

	1950	1970	Varição (%)
Argentina	9,5	9,5	0,0
Bolívia	10,5	14,5	+38,1
Brasil	6,9	9,3	+34,8
Chile	13,8	11,5	-16,7
Colômbia	8,5	11,5	+35,3
Costa Rica	6,3	7,3	+15,9
El Salvador	7,5	9,2	+22,7
Equador	7,7	13,7	+77,9
Guatemala	11,0	12,9	+17,3
Honduras	4,5	9,8	+117,8
México	9,7	14,5	+49,5
Nicarágua	6,5	12,6	+93,8
Panamá	6,3	10,4	+65,1
Peru	9,8	17,0	+73,5
República Dominicana	4,9	11,5	+106,1
Uruguai	9,0	11,1	+23,3
Venezuela	11,4	16,0	+40,4
América Latina	8,7	11,5	+32,2

Fonte: PREALC, 1982.

parece razoável supor que tiveram pequeno aumento, ou mesmo nenhum, dado o incremento da oferta de mão-de-obra. Com a limitada informação de que dispomos sobre a repartição da renda, só podemos inferir que a tendência era adversa. O Capítulo 3 descreveu como a desigualdade caracterizou o modelo da economia exportadora, particularmente na medida em que a escassez de mão-de-obra tolhia o crescimento. Isso teve efeito danoso, porque em princípio a escassez relativa de um fator de produção indicaria um incremento de sua rentabilidade. Ao contrário, foram formadas instituições para ampliar o acesso à mão-de-obra barata, mantê-la barata e exercer controle sobre ela fora das leis do mercado. Tão logo começava a haver abundância de mão-de-obra, como ocorreu no período após a Segunda Guerra Mundial, estabeleciam-se insti-

TABELA 6.4  
 ESTRUTURA DO MERCADO DE TRABALHO EM 1970  
 (Em porcentagens)

	Formal urbano	Agricultura moderna e mineração	Setor formal	Setor informal	Serviço doméstico	Agricultura tradicional
Peru	29,8	11,8	41,6	17,0	3,7	37,7
Venezuela	48,9	8,8	57,7	16,0	6,4	19,9
México	33,9	23,0	56,9	14,5	3,7	24,9
Bolívia	15,4	11,5	26,9	14,5	5,1	53,5
Equador	17,2	17,9	35,1	13,7	10,0	41,2
Guatemala	22,5	23,2	45,7	12,9	4,4	37,0
Nicarágua	26,8	26,5	53,3	12,6	8,1	26,0
Colômbia	38,7	21,3	60,0	11,5	6,2	22,3
Chile	53,1	20,9	74,0	11,5	5,2	9,3
República Dominicana	30,1	17,8	47,9	11,5	4,0	36,6
Uruguai	64,2	12,1	76,3	11,1	5,7	6,9
Panamá	43,8	8,7	52,5	10,0	5,4	31,7
Honduras	21,8	24,1	45,9	9,8	4,0	40,3
Argentina	66,0	11,7	77,7	9,5	6,1	6,7
Brasil	38,6	13,1	51,7	9,3	5,6	33,4
El Salvador	25,4	30,0	55,4	9,2	7,4	28,0
Costa Rica	44,1	24,4	68,5	7,3	5,6	18,6

Nota: Países ordenados pelo tamanho do setor informal.

Fonte: PREALC, 1982.

tuições para controlar o trabalho e a desigualdade na posse de bens tornou-se uma realidade, especialmente no que se referia à terra e à água. O poder das elites rurais estava plenamente consolidado, especialmente pelo fato de que elas estavam também formando bases urbanas. Teriam sido necessárias forças realmente vigorosas para mudar tais instituições. De fato, longe de desafiar a estrutura da demanda, a industrialização para o mercado interno limitava-se a responder à estrutura da demanda criada por tal sistema social, atendendo à procura urbana de bens de consumo duráveis e outros bens e produzindo com relativa intensidade de capital, o que, por sua vez, reforçava a desigualdade.

Um vívido exemplo dessa institucionalidade embutida é relatado no Quadro 6.3. Pessoas como Maria, que sobrevivia com dificuldades e tinha passado da parceria rural para as frentes de trabalho, sabiam muito bem qual era o núcleo da desigualdade que

## QUADRO 6.3

## A TRABALHADORA SEM TERRA

Maria J. é uma mulher negra de meia idade, residente em Jaguariúna, perto de Campinas, no Brasil. Antiga meeira transformada agora em catadora de café, passou a fazer parte de uma frente de trabalho, com o término do colonato, ou sistema de cultivo à meia. Na época em que contou sua história, em princípios da década de 1970, vivia com a família em casa própria, relativamente bem equipada, com quatro cômodos e cozinha, embora fossem ainda muito pobres. Ela comprara uma geladeira a prestação, que geralmente só servia para guardar água. Analfabeta, mas bem-falante, Maria era temida pelos contratadores de mão-de-obra por causa da sua militância na defesa de seus direitos. Ela achava que os vizinhos a invejavam por causa de sua situação relativamente boa, e com isso as relações eram freqüentemente tensas.

"Nasci na fazenda Estiva; meus pais eram colonos (...) Quando chegou a hora de casar, comprei meu enxoval com o que eu tinha ganhado. Trabalhei três dias e negocieei três dias, comprando e vendendo ferro-velho e frangos. Éramos nove em casa e o dinheiro não chegava. Eu fazia sapatinhos de lã de tricô para vender. Para os mais pobres eu vendia mais barato, e para os que eu achava que podiam pagar eu vendia mais caro. Depois que me casei, ficamos na fazenda Santa Cruz, em Amparo. Fomos colonos durante quatro anos. Depois, mudamos para a fazenda Estiva como colonos por mais seis anos (...)

"Agora, faz sete anos que a gente mora na Roseira. Fomos colonos 22 anos; a gente mudava de fazenda em fazenda para melhorar de vida, mas aí o patrão vendia a fazenda (...) Um pouquinho aqui, um pouquinho ali, ajuntamos dinheiro e compramos esta casinha...

"Quando estamos no caminhão dos bóias-frias a gente é que nem cachorro sem dono (...) mas assim mesmo, as coisas antes eram muito piores. Agora pelo menos a gente tem salário, todo mundo trabalha (...) [Mas] nos velhos tempos, todo mundo tinha sua terrinha, hoje os fazendeiros não deixam a gente usar a terra."

Fonte: Stolcke, 1988, e material fornecido pelo autor.

enfrentavam no Brasil: o acesso à terra. Suas palavras refletem a firme resistência do sistema à mudança: "A gente é que nem cachorro sem dono".

Verificou-se durante o período certa distribuição de terras, mas não no Brasil. Contudo, mesmo onde houve redistribuição, não foram grandes os benefícios em termos de repartição da renda.<sup>29</sup> Com as notáveis exceções de Cuba, México e, até certo ponto, Bolívia, os mais pobres eram geralmente excluídos dos benefícios da reforma agrária. Embora de modo geral o padrão de vida dos beneficiários diretos dessa reforma tenha melhorado, os que dela se beneficiavam quase nunca eram os mais pobres da sociedade rural. As reformas agrárias, por exemplo, raramente ajudaram os minifundistas, os trabalhadores sazonais ou os *comuneros*, membros das comunidades indígenas que constituíam a parcela maior da mão-de-obra rural e particularmente das populações rurais mais carentes. No Peru, estima-se que a reforma agrária de Velasco redistribuiu apenas 1% a 2% da renda nacional mediante transferências de terras a cerca de um terço das famílias camponesas.<sup>30</sup> Na costa, os trabalhadores nos canaviais, que já eram os trabalhadores rurais mais bem remunerados, beneficiaram-se mais, enquanto os *comuneros* beneficiaram-se menos.<sup>31</sup>

As mulheres foram ignoradas na legislação da reforma agrária, que deixou de incluí-las expressamente como beneficiárias, de conferir-lhes títulos de propriedade da terra ou de incorporá-las em processos administrativos e decisórios essenciais nas cooperativas, fazendas estatais e outras organizações nascidas do processo de reforma. Mesmo em Cuba, as mulheres representavam apenas um quarto dos membros das cooperativas de produção e eram ainda menos numerosas nas fazendas do Estado.<sup>32</sup> No México, as mulheres correspondiam a 15% dos membros dos *ejidos* e na Nicarágua e no Peru elas representavam apenas 6% e 5%, respectivamente, dos membros das cooperativas. As mulheres foram excluídas como beneficiárias em virtude de fatores jurídicos, estruturais e ideológicos. A estipulação de que só um membro da família podia tornar-se beneficiário oficial, isto é, membro da cooperativa ou beneficiário do registro da terra, tendia a discriminar as mulheres, na suposição de que os chefes de família eram sempre

<sup>29</sup> Os dois parágrafos seguintes baseiam-se num relatório de consultoria preparado para este livro por Cristóbal Kay.

<sup>30</sup> Figueroa, 1977: 60.

<sup>31</sup> Kay, 1983: 231-32.

<sup>32</sup> Deere, 1987: 171.

homens.<sup>33</sup> No Chile, a reforma agrária reforçou o papel do homem como provedor da família e deu à mulher oportunidades apenas limitadas de participar na gestão do setor reformado, não obstante a existência de legislação em contrário no governo de Salvador Allende.<sup>34</sup>

Nas áreas urbanas, à medida que prosseguiram a urbanização e a industrialização, crescia a participação da mulher na força de trabalho, embora limitada a certas categorias. Isso resultava de diversos fatores, como o preconceito de que somente determinados empregos eram compatíveis com o cuidado da família e a relativa falta de instrução das mulheres. Estas ganhavam menos do que os homens numa mesma ocupação e a tendência era a de encontrar emprego em ocupações não tão bem remuneradas. Essa segmentação progressiva do mercado de trabalho adquiriu importância crescente ao se tornar evidente outra tendência: o aumento do número de famílias chefiadas por mulheres. Tais famílias tendiam a ser mais pobres do que as chefiadas por homens e era maior o número de membros que trabalhavam. Com a recessão, esses domicílios particularmente vulneráveis iriam sofrer desproporcionalmente no período seguinte.

Não é de surpreender que a desigualdade fosse agravada pela natureza da política oficial. Primeiro, os que projetaram os admiráveis investimentos iniciais em seguridade social nos cinco países pioneiros assinalados no Capítulo 2 nunca poderiam ter previsto essa evolução do mercado de mão-de-obra. Na altura da década de 1960, a cobertura do setor informal ainda era extremamente limitada;<sup>35</sup> com o crescimento desse setor, a limitação tornou-se mais grave. Em segundo lugar, os gastos com saúde e educação, embora geralmente em ascensão, apresentavam um visível viés favorável às populações urbanas. No atendimento de saúde, o viés era agravado pelo caráter curativo desse atendimento. As primeiras intervenções de saúde pública, nas décadas de 1920 e 1930, destinadas a controlar epidemias, necessitavam, por sua própria natureza, atingir a população inteira para que as campanhas de vacinação fossem eficazes. Lamentavelmente, do ponto de vista da igualdade, a etapa seguinte não mostrou essa lógica e os serviços tendiam a favorecer os mais abastados e a população urbana. Gastava-se dinheiro em grandes hospitais em centros urbanos e não em pla-

<sup>33</sup> Deere, 1985.

<sup>34</sup> Tinsman, 1996.

<sup>35</sup> Mesa-Lago, 1994: 20.

nos de saúde básica. Somente Cuba tomou um caminho diferente e alcançou benefícios notáveis nos indicadores de saúde.<sup>36</sup>

As despesas com o setor social também sofreram várias formas de pressão ou deslocamento. Uma delas veio dos organismos multilaterais. O Banco Mundial, em particular, tomou a decisão de dar preferência ao financiamento de investimentos "produtivos", principalmente em infra-estrutura física. Essa decisão só veio a ser modificada na década de 1970.<sup>37</sup> A pressão provinha também da concorrência de outras necessidades, como a defesa. A Tabela 6.5 mostra a despesa dos governos centrais por setor de destino. A Costa Rica, tendo abolido seu exército em 1948, pôde fazer gastos "desproporcionais" no setor social.

## EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

As décadas do pós-guerra foram testemunha de disparidades extremas nas experiências e práticas dos países, num contexto comum de juízos sobre estratégias de desenvolvimento recebidos de fora, pressões demográficas internas e possibilidades e ameaças externas. Os desempenhos diferentes podem ser divididos em quatro categorias. A primeira corresponde aos países que tiveram um processo de industrialização forte orientado para o mercado interno, com alguns deles mostrando um significativo movimento no sentido de modificar esse padrão na altura da década de 1960, embora na maioria dos casos já começassem a surgir graves problemas. Fazem parte desse grupo Chile, Brasil, Colômbia, Argentina, México e Uruguai. Na segunda categoria encontram-se os países que, fosse por ser pequenos, fosse pela sorte que lhes tocara na loteria dos produtos primários, permaneceram no setor de exportação desses produtos como força propulsora, mas ainda assim procuravam adotar políticas voltadas para o mercado interno, particularmente a partir da década de 1960. Foram estes Venezuela, Equador, Peru, Bolívia e Paraguai, bem como os países da América Central. A terceira categoria, correspondente a Cuba, tem de ser considerada separadamente, como

<sup>36</sup> Ver o Apêndice Estatístico. Na década de 1960, a Costa Rica lançou uma grande campanha para o abastecimento de água potável e serviços médicos e reduziu o diferencial da mortalidade infantil, que, nos anos 60, era 4,5 vezes maior na classe trabalhadora do que entre os mais privilegiados. Merrick, 1994.

<sup>37</sup> Ver Webb no Volume Complementar 3.

TABELA 6.5  
DESPESES DOS GOVERNOS CENTRAIS EM DEFESA E NO SETOR SOCIAL NA  
DÉCADA DE 1950  
(Porcentagens do total)

	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	México
1950					
Defesa	30,2	28,3	17,6	6,1	12,9
Setor Social	14,0	11,0	22,8	23,8	16,3
Educação	8,6	nd	14,4	9,4	11,4
Saúde	3,0	nd	8,4	4,0	4,9
Seguridade Social	2,4	nd	8,4	10,4	4,9
1958					
Defesa	21,1	27,6	21,9	3,8	11,3
Setor Social	19,0	10,7	26,8	24,2	26,0
Educação	14,3	nd	15,7	19,6	14,7
Saúde	3,2	nd	11,1	2,3	11,3
Seguridade Social	1,5	nd	11,1	23,6	11,3

Fonte: Nações Unidas, 1951: Tabela 166; Wilkie, 1968: Tabela 16.

único caso de uma economia com planejamento totalmente centralizado. Na quarta categoria encontram-se as ilhas restantes do Caribe, que desenvolveram a sua versão própria de industrialização.<sup>38</sup>

#### *Países de Industrialização Forte*

O Chile e a Colômbia representam o exemplo mais claro de modificação precoce da industrialização voltada para o mercado interno. O Chile, como já vimos, estava excepcionalmente avançado no seu nível de industrialização. O domínio do capital estrangeiro no setor do cobre no país, com exclusão dos grupos locais, e o predomínio do cobre nas suas exportações forçaram relativamente cedo os grupos de elite locais a buscar

<sup>38</sup> Esta seção baseia-se consideravelmente nos estudos de casos que serão publicados no Volume Complementar 3 e nos debates durante os seminários resumidos na introdução daquele volume. Norman Girvan preparou um documento de consultoria sobre os países do Caribe.

oportunidades em outros lugares, particularmente na indústria. O efeito das vigorosas receitas do cobre sobre a taxa de câmbio foi tal que outros bens comercializáveis só puderam sobreviver graças a uma decidida ação do Estado. Nas décadas de 1920 e 1930, o Chile havia desenvolvido mecanismos de intervenção em favor da indústria num grau fora do comum para um país do seu porte,<sup>39</sup> culminando com a criação da CORFO. O período do pós-guerra assistiu a um considerável crescimento industrial, a aumentos de produtividade e a um desenvolvimento institucional sustentado.<sup>40</sup> Embora fossem grandes as distorções e exagerado o grau de internalidade, isso não impediu que a indústria crescesse mais de 5% ao ano durante três decênios. Os benefícios acumulados a longo prazo foram consideráveis, como ficaria demonstrado nas décadas de 1980 e 1990. O êxito das exportações chilenas não tradicionais nesses anos decorreu de um começo sólido nos setores de silvicultura, pesca, mineração e engenharia nos anos 60.

No entanto, o resultado não foi um padrão viável de acumulação. Os investimentos e a poupança chilena eram baixos; o crescimento geral do PIB estava 25% abaixo da média latino-americana. As razões parecem ter raízes mais profundas do que as distorções do desenvolvimento voltado para o mercado interno e podem ser encontradas na estrutura política e social.<sup>41</sup> Kaldor é reponsável por uma das primeiras análises notáveis, ao concentrar-se na repartição da renda e nos padrões de consumo de artigo de luxo nas classes altas do Chile.<sup>42</sup> No entanto, um comentário encontrado em outros estudos de Kaldor parece mais útil: quando está presente a disposição de investir, geralmente é possível mobilizar a poupança, na medida em que, nos mercados de capital subdesenvolvidos, os poupadores e os investidores costumam ser os mesmos. No Chile, a disposição de investir estava ausente por não ter sido possível a sucessivos líderes políticos superar a falta de confiança no governo manifestada pelos líderes empresariais nas décadas de 1920 e 1930. Os governos eram vistos com desconfiança por causa de suas tendências esquerdistas, não obstante o fato de haverem iniciado um significativo desenvolvimento institucional que ajudou a fomentar o setor produtivo. A esses elementos de desconfiança se sobrepuseram as distorções das políticas do pós-guerra, o conflito com as empresas de mineração sobre questões de tributação<sup>43</sup> e a inflação, produto

<sup>39</sup> Muñoz, 1986: 101; Ortega *et al.*, 1989: 33-64.

<sup>40</sup> Ver Ffrench-Davis *et al.* no Volume Complementar 3.

<sup>41</sup> Ver Hirschman, 1968, para uma descrição de como as tensões sociais se traduziram em inflação.

<sup>42</sup> Kaldor, 1959.

<sup>43</sup> Reynolds e Mamalakis, 1976.

do crescimento limitado e das disputas pela distribuição.<sup>44</sup> O conjunto desses fatores resultou em mais desincentivos ao investimento produtivo.

Esse contexto foi altamente pertinente para o surgimento de esforços reformadores significativos e das reformas parciais da década de 1960. O Chile foi o primeiro a introduzir a paridade móvel em 1965, combinada com um extenso conjunto de políticas desenvolvidas nos anos seguintes, envolvendo o abatimento de impostos, reduções de tarifas e racionalização da estrutura tarifária. Nesse período, a CORFO ocupou-se ativamente de programas que lançaram os alicerces para as subseqüentes exportações de produtos da pesca e da silvicultura. O contexto político não permitia, porém, o desenvolvimento de um conjunto coerente de políticas. Um exemplo esclarecedor foi a decisão, no governo do Presidente Alessandri, no começo da década de 1960, de dar mais impulso à substituição de importações na indústria automobilística, quando, face às pequenas dimensões do mercado chileno, essa decisão era claramente imprópria. Isso presumivelmente teve origem na mesma paixão pela criação de empregos observada em outros países, ante o aumento das pressões demográficas e urbanas. Outro exemplo revelador foi a iniciativa da CORFO, sob a liderança de Sergio Bitar, em 1968-69, de negociar com o setor privado toda uma série de instrumentos para modificar as distorções nas políticas de industrialização pela substituição de importações e passar à promoção decidida das exportações e dos investimentos industriais. Era necessário, porém, um esforço político sustentado, que não houve. A iniciativa veio abaixo com as eleições de 1970.<sup>45</sup>

Devido a isso, apesar do crescimento da indústria, da progressiva evolução institucional das décadas de 1950 e 1960 e das saudáveis reformas da política comercial nos anos 60, o governo reformista democrata-cristão viu-se preso entre fortes grupos conservadores e tendências radicalizantes. Para surpresa de todos, inclusive do próprio partido, a Unidade Popular venceu as eleições de 1970. A rápida guinada do governo Allende para a esquerda esbarrou em problemas de graves proporções: falta de quadros administrativos, contradições internas e enormes pressões externas.

Em contraste, o principal setor exportador da Colômbia, o café, era de propriedade nacional. Devido a uma evolução institucional especial, a própria comercialização

<sup>44</sup> Encontra-se em Hirschman, 1968, a análise clássica desse tema.

<sup>45</sup> O exemplo procede de material fornecido por Oscar Muñoz e das discussões nos seminários de preparação para este livro.

do café ficara parcialmente em mãos locais; tal era a força da *Federación Nacional de Cafeteros Colombianos* que as companhias comerciais estrangeiras preferiam concentrar-se em outros setores mais fáceis. Ademais, o vínculo entre o café e a indústria era harmonioso e natural: devido à diversificação regional da atividade cafeeira, o processamento era local e levou a uma industrialização afim. Foi necessário também encontrar saída para o superávit do comércio do café.<sup>46</sup> Isso levou a um forte enfoque duplo na agricultura e na indústria. Na década de 1940, era relativamente baixo o nível de industrialização, porque esta tivera um início muito tardio; em vista dos problemas de violência nas décadas de 1940 e 1950, era muito pouco provável que o crescimento e o investimento fossem espetaculares. Ainda assim, o problema não estava na conciliação de diferentes interesses, nem tampouco na necessidade de "resolver" a questão do capital estrangeiro: a Colômbia manteve a uma atitude constante e sutil de desestímulo a uma penetração substancial de investimentos estrangeiros diretos e certamente não promulgou nenhuma lei semelhante às encontradas em outras economias.

Houve, assim, considerável fortalecimento de instituições, com base mais no setor rural do que na indústria.<sup>47</sup> O desenvolvimento institucional abrangia a tecnologia, a irrigação e o crédito, com a *Caja Agraria*, o *Banco Cafetero* e o *Banco Ganadero*. As organizações de produtores também se expandiram. A partir da década de 1940, as políticas abrangeram o setor rural. Embora a participação da agricultura no PIB tivesse caído, como caiu em toda parte, a lavoura não cafeeira cresceu 4% ao ano. Com o tempo, isso deu margem a exportações não tradicionais do setor agrícola. Mais importante do que tudo foi a política comercial e o desenvolvimento institucional que a rodeou. Não houve sobrevalorização da taxa de câmbio a longo prazo; a Colômbia conseguiu defender seus próprios interesses na Organização Internacional do Café de maneira particularmente apta e já na década de 1950 a promoção explícita de suas exportações não tradicionais foi a primeira e a mais coerente do continente. A promoção começou com o Plano Vallejo, em 1957, e em 1967 foi criada uma série de instituições, tendo à frente o *Fondo de Promoción de Exportaciones* (PROEXPO). Foi também estabelecida a paridade móvel. A Colômbia terá sido, talvez, o único país onde a promoção de exportações não tradicionais foi desde o começo substancialmente mais do que a simples concessão de subsídios.

<sup>46</sup> Thorp, 1991: 6-11.

<sup>47</sup> Ver Ocampo e Tovar no Volume Complementar 3. O resto deste parágrafo baseia-se nessa fonte.

A indústria não estava livre das ineficiências encontradas por toda parte, e era alto o grau de concentração; contudo, por volta dos anos 60, as políticas haviam tomado outro rumo e não se haviam manifestado nem a inflação nem uma crise fiscal iminente. A Colômbia resistiu mesmo às tentações iniciais do surto de endividamento, ao tomar a decisão de não contrair empréstimos em 1974 (como veio a fazer depois). Apesar dos problemas sociais que pairavam no horizonte, da ameaça das drogas e da desigualdade e da violência que iriam marcar as duas décadas seguintes, as autoridades haviam gerido com relativa eficiência o lado macroeconômico da industrialização voltada para o mercado interno.

No Brasil, o padrão de industrialização mostrou-se relativamente sólido.<sup>48</sup> O firme impulso dado inicialmente pelos militares à formação de empresas estatais, o tamanho, em si, do país e os elementos de continuidade, particularmente de Vargas a Kubitschek, ambos imbuídos de uma poderosa missão desenvolvimentista, produziram instituições bastante avançadas, um sistema sólido de organismos de promoção industrial e estreita colaboração entre os setores público e privado. A agricultura teve uma expansão adequada. As importações de alimentos eram insignificantes e a sua produção acompanhou o crescimento da população, uma vez que a fronteira ainda tinha margem para expansão.

Os instrumentos de colaboração, contudo, não se revelaram suficientemente fortes para impedir que elementos do setor privado apoiassem o golpe militar de 1964, principalmente por temor da reforma agrária. O regime militar, embora altamente repressivo, também deu impulso ao avanço do desenvolvimento. O Brasil passou a ser mais aberto, principalmente graças a consideráveis incentivos às exportações de produtos manufaturados.<sup>49</sup> Houve anos em que os subsídios equivaleram a uma desvalorização da taxa cambial de mais de 70%. Os resultados fizeram-se sentir num crescimento substancial das exportações de produtos manufaturados, com uma taxa de crescimento duas vezes maior que a das exportações em geral no período de 1965 a 1975. A expansão mais rápida das exportações teve origem nos setores estabelecidos ou consolidados com a industrialização do pós-guerra.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Ver Abreu *et al.* no Volume Complementar 3.

<sup>49</sup> Neves e Moreira, 1987.

<sup>50</sup> Ver Abreu *et al.* no Volume Complementar 3. Mas a abertura foi limitada devido às pressões de interesses especiais, inclusive das companhias multinacionais.

A fragilidade do Brasil estava na sua extrema dependência das multinacionais, na inflação e no desequilíbrio fiscal. Por trás desse desequilíbrio encontrava-se o problema de um sistema federativo amplo que não conseguia alcançar um consenso entre os estados e o governo central quanto aos encargos tributários e aos gastos. A década de 1970 mostrar-se-ia extremamente nociva para uma situação como essa, apesar da posição relativamente favorável do balanço de pagamentos e do crescimento das exportações de produtos manufaturados.

A Argentina também passou por uma fase de rápido crescimento industrial, de 1945 a 1970, com uma elevação pronunciada da produtividade industrial.<sup>51</sup> Contudo, o país teve um desempenho geral pouco expressivo, cujo ritmo já estava diminuindo antes mesmo da alta de preços do petróleo pela OPEP ou da crise da dívida.<sup>52</sup> O investimento como porcentagem do PIB foi de 15% no período 1945-49, proporção baixa para o tamanho e a riqueza da economia do país.

Uma vez mais o problema foi a interação da política com a formulação de políticas econômicas. As divisões ocorridas no primeiro governo peronista pareciam insolúveis e frustravam uma formulação coerente de políticas, como vimos no relato sobre o governo Frondizi.<sup>53</sup> Os primeiros esforços para promover pequenas e médias empresas malograram e a concepção inicial do Banco Industrial deteriorou-se. Embora houvesse desenvolvimento institucional nas décadas de 1950 e 1960 — especialmente a criação do *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA) —, a expansão industrial não alcançou o auge, como no caso do Chile.<sup>54</sup> Na década de 1960 e começo da de 1970, houve certa reformulação das políticas industriais e comerciais,<sup>55</sup> que não teve, porém, a coerência e o escopo observado no Chile em fins da década de 1960. Verificou-se, no entanto, acumulação de capacidade e *know-how*, que Katz e Kosacoff descrevem como uma forma de capital social. As transnacionais desempenharam um papel importante, às expensas daqueles elementos do capital nacional que optaram por não formar alian-

<sup>51</sup> Ver Katz e Kosacoff no Volume Complementar 3.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Aldo Ferrer relata uma frustração semelhante como Ministro das Finanças em 1970-71, quando, não obstante uma experiência positiva com o setor privado como Ministro das Obras Públicas, verificou ser impossível negociar com os interesses empresariais. "Era como se eles não existissem." Ferrer cita a análise de Furtado: o desenvolvimento inicial dos sindicatos, antes da consolidação dos grupos industriais, somado ao clima criado no período de Perón, produziu uma situação na qual os sindicatos forçaram organizações industriais fracas a assumir posições conservadoras e irredutíveis (Entrevista, Washington, D.C., 1997).

<sup>54</sup> Ver French-Davis *et al.* no Volume Complementar 3.

<sup>55</sup> Na forma principalmente de subsídios setoriais e regionais e algumas reduções de tarifas. Ver O'Connell, 1994.

ças com firmas estrangeiras, enquanto que as pequenas e médias empresas continuaram a manter uma presença importante.

No México, embora fosse relativamente baixa a proteção, o uso de quotas e proibições desenvolveu-se consideravelmente após a guerra.<sup>56</sup> Essa proteção resultou de pressões exercidas pela *Cámara Nacional de la Industria de la Transformación* e outros grupos de pressão do setor privado e passou a ser o centro das relações do Partido Revolucionário Institucional (PRI) com esse setor — bem como seu instrumento de controle político do setor privado. O protagonista principal no movimento trabalhista urbano — a *Confederación de Trabajadores Mexicanos* (CTM) — identificou seus interesses com esse processo e ganhou concessões para seus membros. A estratégia de crescimento deu resultados excepcionalmente bons para o México até 1960. As receitas de exportação não caíram como aconteceu em outros países na década de 1950, sustentadas pela expansão do turismo e das atividades do setor algodoeiro. As transferências da agricultura para a indústria (por meio de tabelamento de preços) constituíram uma parte importante da expansão da industrialização, mas mesmo assim o crescimento da agricultura foi adequado, ao nível de 3% ao ano, acompanhando de perto o crescimento da população. Nesse aspecto, foi poderoso o efeito indireto da reforma agrária, impelindo à busca de eficiência para evitar desapropriações. O papel dinâmico do setor público pressionou o investimento privado e a porcentagem dos investimentos no PIB cresceu a uma taxa razoável. Foram elaborados instrumentos financeiros que canalizaram financiamento para o setor privado.<sup>57</sup> A inflação foi evitada, dado o adequado desempenho das exportações e da agricultura e, possivelmente, graças à influência da extensão da fronteira com os Estados Unidos. Quando, nos anos 60, outros países procuraram reduzir as distorções dessa estratégia, o México não fez o mesmo. Tudo parecia indicar que o caminho do protecionismo ainda podia render dividendos, e havia enorme pressão para continuar crescendo, principalmente do ponto de vista demográfico. Nem o governo nem o setor privado estavam interessados em liberalizar, aquele porque perderia preciosos instrumentos de controle e cooptação, este porque perderia privilégios e mercados.<sup>58</sup> A essa altura, a proteção era acentuada, reservando-se cada vez mais espaço para o empresário nacional e para os produtos nacionais, reduzindo assim a contribuição do investimento estrangeiro direto. A expansão do setor público acelerou-

<sup>56</sup> Estes parágrafos baseiam-se em Cárdenas, no Volume Complementar 3.

<sup>57</sup> Brothers e Solis, 1966.

<sup>58</sup> Ver Cárdenas no Volume Complementar 3.

se e a resistência das empresas e de outros interesses do setor privado repetidas vezes impediu as reformas tributárias necessárias, notadamente em 1972. A solução era fazer dívidas no exterior e em 1970, muito antes do auge do endividamento, o México estava destinando 23% de suas receitas de exportação ao pagamento do serviço da dívida. O petróleo viria agravar uma situação delicada, apesar da continuação do crescimento.

O último membro deste grupo, o Uruguai, é um caso peculiar e excepcional. Em 1945, o Uruguai já era altamente industrializado para o seu tamanho, com a indústria produzindo 18% do PIB, uma cifra mais característica do Brasil e do México, cujo PIB é seis vezes maior. Isso ocorreu em virtude da política protecionista do governo batlista. Entre 1945 e 1955 o crescimento da indústria foi superior a 6% ao ano, com base no alto nível de proteção. A questão dos controles que dissuadiam o capital estrangeiro em outros países não era problema: existia pouco investimento estrangeiro, mas, no curto prazo, havia excedentes disponíveis, gerados pelos lucros protegidos e pelo setor rural, que, em termos de preços, se beneficiou do surto causado pela Guerra da Coreia. Fundamentalmente, porém, a situação estava longe de ser sadia: a estagnação do setor rural, que vinha de longa data, continuou, sem que houvesse crescimento do volume das exportações durante aqueles anos. Essa estagnação estava claramente relacionada com a falta de investimentos no setor, fato cuja explicação é a grande controvérsia da história econômica uruguaia. O crescimento da indústria era resultado do comércio e dos controles cambiais e estavam ausentes os elementos de uma política de desenvolvimento a longo prazo. Como escreveu Finch: "A estrutura da produção interna foi de fato fundamentalmente reconfigurada por instrumentos de política que atuavam no setor externo e não por instrumentos fiscais internos, políticas integradas de crédito industrial ou um banco de desenvolvimento industrial".<sup>59</sup> Pelos meados da década de 1950, o ritmo de crescimento industrial sofrera forte redução, quando a estagnação rural trouxe problemas de suprimento de matéria-prima e divisas e começaram a se alcançar os limites do mercado. Assim, o Uruguai chegou prematuramente ao ponto de "exaustão", problema que noutras partes só foi percebido como tal na década de 1960.

O relato feito no capítulo anterior sobre a impotência da equipe de planejamento uruguaia já indicava como era escasso o espaço existente para a reforma na década de 1960. O ritmo de crescimento continuou lento e a inflação aumentou. O investimento caiu de 18% do PIB em 1955-57 para 11% em 1964-66.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Finch, 1981: 177.

<sup>60</sup> *Ibid.*: 225.

*Modelos de Exportação de Produtos Primários*

Os países nesta categoria são de particular interesse no estudo da industrialização orientada para o mercado interno, dada a ênfase na literatura econômica tradicional da América Latina sobre o papel da limitação da disponibilidade de divisas na configuração das opções de política e em muitas das distorções desse tipo de industrialização.<sup>61</sup> De fato, esses países promoveram a industrialização, pelo menos na altura da década de 1960 e algumas vezes antes. O que fascina, porém, é o fato de que, onde houve crescimento muito pronunciado do setor de exportação de produtos primários, os problemas e características do setor industrial resultante parecem ter excepcional semelhança com os produzidos pelo clássico estrangulamento da falta de divisas.

Venezuela, Equador, Peru, Bolívia e Paraguai estavam menos preparados para a industrialização no período imediatamente após a guerra, considerando-se sua situação anterior. Mas ao passo que na América Central a força dos interesses da elite exportadora e o êxito das exportações determinaram a adesão contínua e relativamente clara ao modelo de exportação de produtos primários, a evolução observada nessas economias de porte médio não era tão simples, uma vez que já existia uma diversidade interna relativamente maior de interesses. Em cada caso, a participação das importações no PIB cresceu, geralmente com a elevação da quota de bens de consumo, indicando pouco progresso na industrialização. Mas isso estava associado a diferenças extremas no comportamento das exportações. A Bolívia e o Paraguai perderam terreno de uma forma radical, enquanto a Venezuela, o Equador e, em menor grau, o Peru parecem constituir casos transparentes de crescimento das exportações de produtos primários que permitiu e fomentou um novo compromisso para com o velho estilo de crescimento impelido pelas exportações.

A Venezuela representa o exemplo mais extremo da combinação do modelo tradicional de economia exportadora com a industrialização sob a égide do Estado. Foi somente nas décadas de 1940 e 1950 que a Venezuela efetivamente evoluiu para a versão integral da pura economia de renda descrita esquematicamente no Capítulo 3, em que a renda é canalizada através do governo, as companhias estrangeiras desempenham o papel empresarial, o PIB é dominado pela receita do *boom* de um produto de exportação e tudo isso ocorre num contexto de baixos níveis de desenvolvimento e uma cultura

<sup>61</sup> O artigo mais elucidativo sobre o fenômeno geral da industrialização pela substituição de importações é o de Hirschman, 1971.

propensa a confundir o político com o pessoal. A necessidade política de “semear o petróleo” produziu um compromisso entusiasmado com a industrialização.<sup>62</sup> Como assinala Astorga, é digno de nota o grau em que a abundância produz os mesmos problemas que a escassez. A indústria venezuelana cresceu impulsionada pelas empresas estatais, pelo elevado nível de proteção, pela valorização da taxa cambial e alimentos e energia baratos. A industrialização voltada para o mercado interno se conjugou com uma versão crônica da doença holandesa: a Venezuela excedeu-se na compensação dos efeitos da sobrevalorização sobre os setores não comercializáveis e o remédio administrado produziu um setor industrial ineficiente, com uma alta propensão à busca de renda, o qual, apesar disso, cresceu e até aumentou a produtividade do trabalho. Contudo, assim que chegaram as tentações e o caos subsequente dos anos 70 e 80, as distorções tornaram-se extremas.

O Equador compartilhou alguns dos grandes êxitos da Venezuela no campo das exportações. A economia teve um crescimento relativamente lento desde o colapso do cacau nos anos 20. Como é sempre o caso no Equador, os aspectos regionais tiveram importância crucial. A economia sobrevivera à Depressão, incorporando recursos não utilizados, ampliando a indústria de pequena escala e ressuscitando a produção têxtil e as exportações de chapéus panamá. O núcleo do processo de expansão ocorreu na Serra.<sup>63</sup> A expansão produziu muitas mudanças sociais importantes, mas não a consolidação de algo que se aproximasse de uma burguesia industrial. O setor da banana começou, então, a crescer rapidamente, subindo de 2% das exportações nos anos 30 para 6% em 1948 e 42% em 1955. Assim, não é de surpreender que voltasse o modelo agroexportador, com a banana, o café e o cacau representando 90% das exportações em 1955. A nova prosperidade estava concentrada nas baixadas litorâneas; não foi surpresa que a indústria caísse de 17% do PIB na década de 1940 para 16% em 1960, enquanto as importações cresciam como porcentagem do PIB e as exportações de chapéus panamá caíam de 9% do total em 1948 para 1% em 1955. Com isso, foi diretamente solapado o processo de construção de uma economia política que pudesse sustentar uma trajetória alternativa. A fragmentação foi acentuada pelo crescimento contínuo das empresas públicas autônomas, muitas das quais refletiam interesses regionais. Com o declínio das relações de troca no começo da década de 1960, o governo passou a implementar políticas já conhecidas, adotadas muito antes em outros países. Como a indústria inicial-

<sup>62</sup> Ver Astorga no Volume Complementar 3.

<sup>63</sup> Maiguashca, 1996.

mente tivesse crescido muito depressa, os grupos de elite tradicionais tiraram proveito das novas oportunidades oferecidas pela indústria de substituição de importações e não houve modificação séria na economia política tradicional.<sup>64</sup>

À primeira vista, a experiência do Peru logo após a guerra foi muito semelhante à das economias maiores, dado que, em 1949, uma legislação forte favorável ao capital estrangeiro se seguiu a um período de controles e intervenção, de 1945 a 1948.<sup>65</sup> A semelhança, porém, era mais aparente do que real. A rica e diversificada base de recursos do Peru havia sustentado vários decênios de crescimento vigoroso das exportações, com uma presença substancial de capital estrangeiro. Mas, ao contrário do Chile, no Peru sempre houve dentro do setor margem para que as elites nacionais desempenhassem um papel importante e lucrativo, razão pela qual elas nunca tiveram incentivo para lutar pela proteção da indústria. O Estado tinha presença considerável na economia, empregando grande número de pessoas, mas não tinha experiência em políticas intervencionistas. Em virtude da inexperiência e de uma base política incoerente, o breve período de governo populista (1945-48) levou a tal caos no uso dessas políticas que os próprios industriais que elas se destinavam a beneficiar deploraram-nas. A atitude desfavorável para com a intervenção suscitada por essa experiência, somada ao vigoroso crescimento das exportações de produtos minerais, levou, juntamente com o golpe direitista liderado por Odría em 1948, a um retrocesso inicial às políticas orientadas para o mercado e às exportações de produtos primários. A indústria cresceu no começo dos anos 50, mas os setores dinâmicos estavam diretamente relacionados às exportações de produtos primários. A indústria de processamento de exportações cresceu de 18% da produção industrial em 1950 para 26% por volta de 1960.<sup>66</sup> Nos anos 60, desenvolveram-se mais políticas de industrialização substitutiva de importações segundo o modelo clássico, enquanto o desemprego e a inquietação rural causavam preocupação. As políticas, porém, eram excepcionalmente não discriminatórias.

Na Bolívia, os três principais donos de minas, Patiño, Hochschild e Aramayo, conhecidos como "la rosca", dominavam o principal setor exportador. O poderio econômico e político da *rosca* era inversamente proporcional à debilidade do Estado. Isso significava que a capacidade de administração e arrecadação de impostos era muito

<sup>64</sup> Larrea, 1992.

<sup>65</sup> Este parágrafo baseia-se em Thorp e Bertram, 1978.

<sup>66</sup> Thorp, 1991: 49.

pouco desenvolvida, mesmo num contexto latino-americano.<sup>67</sup> O resto da economia sofria a falta de investimento, visto que o poder da indústria do estanho de atuar como propulsora do crescimento não era utilizado, razão pela qual a dívida era utilizada como substituto da arrecadação tributária. O endividamento permitia ao governo manter-se em boas relações com a elite mineira e usar o dinheiro emprestado para pagar juros sobre empréstimos anteriores e sobre a construção de estradas de ferro.

A década de 1940 foi dominada pelo confronto entre a velha guarda da elite mineira e os novos grupos nacionalistas, liderados pelo *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), que queria uma distribuição maior dos ganhos do estanho e o fim do poder da *rosca*. A Bolívia tornou-se um caso à parte em virtude do predomínio do estanho, da força da elite que o dominava e do vigor da reação política correspondente. Após a Segunda Guerra Mundial, vários elementos essenciais para a sobrevivência da Bolívia foram decisivamente modificados. Os Estados Unidos dominavam agora o mercado de estanho, o que enfraqueceu a antiga capacidade da *rosca* de jogar com a oposição de interesses britânicos e americanos. A demanda teve uma queda acentuada e os produtores do Extremo Oriente voltaram ao mercado, enquanto os custos bolivianos subiam (não houve novos investimentos durante a guerra).

Quando se viu diante da queda dos lucros e de um combativo sindicato dos mineiros, a *rosca* recorreu à repressão. A queda dos lucros foi refreada apenas temporariamente pelo surto de crescimento resultante da Guerra da Coreia. O MNR tomou o poder na revolução de 1952, com a intenção de usar o setor nacionalizado do estanho para o "desenvolvimento nacional autônomo", mas se deu conta de que havia encampado ativos em mau estado, de que tinha pela frente uma recessão, após a Guerra da Coreia, e de que precisava pagar dívidas políticas aos trabalhadores das minas. Isso resultou em inflação, que levou a uma drástica estabilização e a uma guinada para a direita em 1956. A revolução boliviana não logrou criar o forte sistema político pós-revolucionário (ainda que antidemocrático) do México; seguiram-se a instabilidade política e o conflito e não tardaram a se manifestar enormes dificuldades na gestão do setor estatal. Mas na década de 1960 os setores de mineração e petróleo receberam fluxos de investimento estran-

<sup>67</sup> Contreras, 1990. A capacidade de apoiar-se no capital estrangeiro é considerada como uma das principais razões da falta de eficiência fiscal do Estado boliviano. A administração tributária melhorou na década de 1930, porque o país precisava custear o esforço de guerra e não estava entrando dinheiro do exterior (p. 267).

geiro, a Aliança para o Progresso financiou grande parte da atividade do setor público e o crescimento foi elevado, chegando a 6,6% de 1965 a 1969.<sup>68</sup>

Até a ditadura de Alfredo Stroessner, em 1954, o Paraguai fora dominado por um pequeno número de famílias estreitamente ligadas aos setores de exportação de produtos primários (carne e fumo) e havia uma presença forte de capital estrangeiro em terras e em infra-estrutura. Assim, tal como na América Central, os anos de 1940 simplesmente testemunharam um fortalecimento do modelo tradicional; mas após um breve surto nas exportações de carne na época da guerra o resultado foi menos favorável do que na América Central. A natureza geograficamente isolada e consideravelmente fechada da economia paraguaia implicava uma ausência da "disciplina da abertura" tão em evidência na América Central. Em princípio, o isolamento constituía também uma oportunidade, mas não existia uma base interna, em termos econômicos ou políticos, para criar algo a partir dessa oportunidade.

O golpe que levou o General Stroessner ao poder em 1954 definiu a trajetória do Paraguai nos 34 anos seguintes. A sua argúcia política e o uso da repressão permitiram que ele firmasse uma série de alianças com blocos de poder militar, econômico e político no Paraguai que se converteram nos meios de desmobilizar e cooptar grande parte da sociedade civil. A lealdade a Stroessner e ao Partido Colorado tornou-se uma questão de necessidade econômica. Contratos públicos lucrativos e oportunidades de corrupção permitiram que altos dirigentes do partido se transformassem em prósperos empresários. Ao contrário de Somoza, na Nicarágua, Stroessner empenhou-se em não alienar o setor empresarial. Na década de 1960, o Paraguai era "um porto seguro (...) oferecido por um preço a assaltantes de bancos, estelionatários e chantagistas de todo o mundo".<sup>69</sup> Nos anos 60, com ajuda externa sob a égide da Aliança para o Progresso e a colonização da região da fronteira oriental, registrou-se um crescimento lento, baseado nas exportações de produtos agrícolas. A ajuda americana chegou a representar 2,7% do PIB no período de 1953 a 1961 e 4,9% de 1962 a 1965, à qual se somaram US\$504 milhões do Banco Mundial e US\$619 milhões do BID.<sup>70</sup>

A Bolívia, o Equador e o Paraguai tinham PIB comparáveis aos das "pequenas economias" clássicas da América Central. Mas estas, no período imediatamente após a guerra, permaneceram muito mais próximas ao modelo das economias exportadoras. O

<sup>68</sup> Morales e Sachs, 1990: 181.

<sup>69</sup> Nickson, 1989: 24. Estes parágrafos fazem considerável uso de seu trabalho.

<sup>70</sup> Nickson e Lambert, 1997: 608.

fato é que nem se pensava em estender os controles ou outras políticas intervencionistas para permitir o aparecimento de um modelo mais autônomo ou nacionalista. A única exceção parcial neste caso foi a Guatemala, onde o governo Arévalo (1944-50) introduziu uma constituição progressista modelada na carta mexicana de 1917, apoiou o movimento dos trabalhadores e tentou realizar reformas na educação e em outras áreas. Mesmo nesse caso, porém, não houve rompimento com o crescimento tradicional impelido pelas exportações.

Esse resultado foi produzido por fenômenos inter-relacionados: a força da elite e o modelo político centro-americano dominado pelas exportações, a relativa boa sorte na loteria dos produtos primários e a continuação da existência de pelo menos certa capacidade extra para permitir a expansão das culturas agrícolas em resposta a condições favoráveis. Um acessório natural do modelo foi a vinculação das moedas ao dólar dos Estados Unidos. Com divisas em abundância, a facilidade de importar não tardou a abater as pressões inflacionárias do tempo da guerra e seguiu-se uma excepcional estabilidade da taxa cambial.

As exportações cresceram vigorosamente nesse período, particularmente as de café. As exportações de banana recuperaram-se rapidamente após a guerra, embora houvesse graves problemas de doença. A característica mais marcante do período foi o aumento da participação do Estado nos benefícios líquidos da bananicultura. Isso resultou em mudanças no papel do Estado e no equilíbrio de poder entre este e as empresas estrangeiras. Essa situação levou a um aumento da tributação do setor. Fora da produção bananeira, porém, a maioria das empresas estrangeiras permaneceu em grande parte não tributada. O mais importante exemplo de diversificação das exportações naquele período foi a expansão da produção algodoeira. Esta foi de grande importância em El Salvador, na Guatemala e na Nicarágua. A indústria do algodão era altamente concentrada e os cotonicultores começaram a formar uma classe social distinta e um grupo de pressão comparável ao dos cafeicultores (grande parte tanto do café como do algodão estava em mãos nacionais). A sua influência combinada foi suficientemente forte para distorcer o sistema fiscal em seu favor e para negar ao Estado uma participação equitativa na expansão das duas indústrias.<sup>71</sup>

Nos anos 60, a industrialização mais deliberada passou a ser um dos objetivos dos formuladores de políticas no contexto do Mercado Comum Centro-Americano. A

<sup>71</sup> Bulmer-Thomas, 1987: 106.

integração ocasionou um rápido crescimento industrial, mas esbarrou em problemas políticos, em particular a guerra entre El Salvador e Honduras. Contudo, o crescimento industrial e as forças maiores da modernização não afetaram em nenhum aspecto o domínio tradicional das elites agrárias, característico de quatro dos cinco países (a Costa Rica é a exceção), domínio esse ajudado pelo apoio dos Estados Unidos.<sup>72</sup>

### *A Opção do Planejamento Central*<sup>73</sup>

Até 1959, Cuba manteve o modelo extremo de desenvolvimento dependente da exportação que caracterizou sua economia desde os anos 20. O açúcar ainda permitia um crescimento satisfatório, baseado em preços internacionais fortes. A taxa de crescimento da renda *per capita* foi de 2,4% entre 1946 e 1952. A mineração e o turismo cresceram, embora houvesse em geral pouco desenvolvimento de atividades que não a açucareira. A atividade manufatureira não ligada ao açúcar teve um crescimento estimado de 6% ao ano entre 1946 e 1952, partindo, porém, de uma base extremamente baixa.<sup>74</sup> De 1953 a 1956, a produção açucareira foi deliberadamente reduzida em resposta ao colapso dos preços internacionais associado parcialmente ao fim da Guerra da Coreia e, parcialmente, à própria produção recorde de Cuba em 1952. Contudo, o crescimento da refinação de petróleo e o vigor do setor da construção civil acompanharam a recuperação dos mercados açucareiros em 1957.

A década de 1960 constitui um extremo do espectro em termo de opções e capacidades de reforma. Após a revolução, o governo de Castro fez um diagnóstico e concluiu que depender do açúcar e depender dos Estados Unidos eram equivalentes. A decisão foi de fomentar a diversificação da agricultura, fazendo cortes na produção de açúcar, e adotar um ambicioso programa de industrialização necessariamente dependente de importação intensiva. A atividade manufatureira em grande escala, inclusive a indústria açucareira, foi incorporada ao setor estatal a partir de 1960. A reforma agrária, decretada em 1959, foi em grande parte implementada em 1960, e na altura de 1962 a fazenda estatal, com trabalhadores assalariados, passou a ser a organização agrícola predominante, com o governo determinando os planos de semeadura e preços. O setor privado, que reteve cerca de 60% das terras agricultáveis até outubro de 1963, foi a partir de então

<sup>72</sup> Ver Cohen no Volume Complementar 3.

<sup>73</sup> Esta seção baseia-se num relatório de consultoria preparado para este livro por Brian Pollitt.

<sup>74</sup> Brundenius e Lundhal, 1982: 18.

cortado em cerca de 30%.<sup>75</sup> No começo da década de 1960, houve um movimento no sentido de diversificar a agricultura, a fim de romper o predomínio do açúcar. Foram plantados milho, arroz, algodão, tomate e soja. A produção açucareira caiu de 6,9 milhões de toneladas em 1960 para apenas 3,9 milhões de toneladas em 1963, devido em parte à transformação de canaviais irrigados de alta qualidade em lavouras de arroz e outras culturas, e em parte à crescente escassez de braços, particularmente para a colheita de cana. Essa perda, contudo, não foi acompanhada do esperado êxito das outras culturas: a produção de arroz, de milho e de sorgo caiu 25% cada. As explicações desse malogro da diversificação variam: a reforma agrária transtornou o plantio e a colheita; houve escassez de mão-de-obra quando os trabalhadores deixaram a agricultura em busca de oportunidades mais atraentes noutras áreas; as novas culturas eram pouco conhecidas; e houve mau tempo. Em 1963, Che Guevara havia concluído que "toda a história econômica de Cuba demonstra que nenhuma outra atividade agrícola daria resultados tais como os obtidos pelo cultivo da cana-de-açúcar. No princípio da revolução, muitos de nós não tínhamos consciência desse fato econômico básico, porque uma noção fetichista ligava o açúcar à nossa dependência do imperialismo e à miséria nas áreas rurais, sem analisar as verdadeiras causas: a relação com uma balança comercial desigual".<sup>76</sup> Assim, abandonou-se a diversificação ampla da agricultura, transferindo-se a ênfase para as exportações de açúcar para o bloco soviético. As dificuldades dos anos 60 culminaram com a não realização da meta de uma safra de 10 milhões de toneladas de açúcar até 1970. Apesar do sacrifício de recursos em outros setores, a produção só atingiu 8,5 milhões de toneladas. O crescimento industrial também foi dificultado nas fases iniciais pela escassez de material e pela falta de técnicos especializados, muito embora fossem instaladas novas fábricas pelos soviéticos e por países do Leste europeu em 1962.<sup>77</sup>

As dificuldades apresentadas pela falta de capacidade para forçar o ritmo da industrialização foram vividamente descritas por Boorstein.<sup>78</sup> Mais fundamentalmente, as análises históricas dos capítulos 3 e 4 destacaram repetidas vezes a profundidade com que o açúcar deu forma a todos os elementos da economia e das instituições. Dada essa estrutura herdada, não surpreende que os esforços para a diversificação tenham redundado em enormes problemas de balanço de pagamentos e na necessidade de recorrer à

<sup>75</sup> Pollitt, *op. cit.* A princípio, as plantações de cana foram organizadas como cooperativas.

<sup>76</sup> Citado por Pollitt, 1986: 200.

<sup>77</sup> Cardoso e Helwege, 1992.

<sup>78</sup> Boorstein, 1968.

União Soviética para proporcionar recursos e um novo mercado para o açúcar, que tinha de continuar sendo o centro do esforço de desenvolvimento.<sup>79</sup>

### *Promoção das Exportações e Industrialização por Convite*

O resto do Caribe teve a sua própria versão da industrialização, que foi fundamentalmente diferente da encontrada no modelo voltado para o mercado interno, uma vez que tinha por centro a necessidade capital de exportar característica de economias tão pequenas. No pós-guerra imediato, o principal foco da política era não a indústria, mas a busca de outras exportações primárias além do açúcar. No Caribe anglófono, a política concentrou-se nos cítricos e na banana, juntamente com medidas sociais paliativas dentro do Programa de Bem-Estar e Desenvolvimento Colonial.

O impulso no sentido de uma industrialização à moda do Caribe, sempre fortemente concentrada na exportação, veio de Porto Rico. Embora mais estreitamente ligado aos Estados Unidos do que Cuba, Porto Rico tinha desenvolvido um movimento político nacional mais forte que o de Cuba nas décadas de 1930 e 1940, sob a liderança de Luis Muñoz Marín e do Partido Popular Democrático (PPD), e ajudado, a partir de 1941, por um governador fora do comum, Rexford Guy Tugwell. O projeto industrial do PPD a princípio se apoiava firmemente na reforma institucional, dando ênfase ao crédito a pequenas empresas e ao desenvolvimento com base nacional.<sup>80</sup> De fato, ele se tornou tanto a primeira como a mais extrema versão do que viria a se transformar no estereótipo da industrialização pela substituição de importações, pelo menos no que se refere ao papel dos estrangeiros. A transformação ocorreu por volta de 1947, quando foi lançada a Operação Bootstrap, e parece ter respondido à falta de reação da oferta interna, dada a forma pela qual o capital local estava "empatado na produção açucareira, no comércio e nos bancos",<sup>81</sup> análise que parecia indicar um paralelo com Cuba. O programa resultante outorgou gordas concessões, tais como isenções fiscais, a firmas estrangeiras e os incentivos originais ao desenvolvimento doméstico desapareceram. A

<sup>79</sup> Não podemos aqui fazer justiça às mudanças de políticas em Cuba nos anos 60. Ver um relato completo em Mesa-Largo, 1981.

<sup>80</sup> O movimento deveu muito ao Plano Chardon, formulado em meados da década de 30, seguindo os parâmetros do New Deal, mas nunca posto em prática. Seu autor principal foi Carlos Chardon, Reitor da Universidade de Porto Rico. Dietz, 1986: 150.

<sup>81</sup> Dietz, 1986.

sua força estava no fato de ter produzido um surto na atividade manufatureira e em novas exportações de produtos manufaturados. As suas debilidades eram, primeiro, o fato de que, embora parte do atrativo fosse a mão-de-obra barata, a outra parte consistia em incentivos fiscais, que barateavam o capital<sup>82</sup> e, em consequência, não houve crescimento adequado do emprego. A falta de empregos tornou-se mais acentuada nos anos 60, com uma visível mudança para o uso de capital intensivo. Em segundo lugar, faltou estímulo ao empresariado e ao esforço técnico porto-riquenhos. Em terceiro, na altura da década de 1960, uma vez terminadas as isenções temporárias de impostos e com a subida dos salários reais,<sup>83</sup> as empresas tenderam a ir-se embora. Quarto, a agricultura ficou esquecida, mais ainda depois que Porto Rico se tornou habilitado para receber benefícios do governo federal dos Estados Unidos, tais como cupons de alimentação.

Nas décadas de 1960 e 1970, houve rápido crescimento econômico, primeiro duplicado, depois triplicado em cada década.<sup>84</sup> Em 1980, a renda *per capita* excedera a de todos os países latino-americanos, exceto a Venezuela. Entretanto, a economia continuou muito dependente das exportações, embora houvesse mudado a natureza destas. De 1950 a 1980, o valor do PIB exportado subiu de 34% para 64%.<sup>85</sup> Além disso, a parcela consideravelmente maior da renda do setor manufatureiro era paga a proprietários não porto-riquenhos; em 1978, a propriedade de indústrias essenciais nas mãos de não porto-riquenhos<sup>86</sup> chegava a 98%. E, não obstante todo o crescimento do setor manufatureiro, o desemprego permanecia elevado.<sup>87</sup>

Os problemas incipientes constituíam um risco que possivelmente valeria a pena correr porque os porto-riquenhos tinham direitos no sistema federal americano. O mesmo modelo, rotulado de industrialização por convite, começou a ser amplamente copiado no Caribe, mas não contava com tal rede de segurança. O seu proponente no Caribe era W.A. Lewis, cujo artigo seminal em 1950 explicou que "as ilhas não podem ser industrializadas na medida necessária sem considerável influxo de capital e capitalistas

<sup>82</sup> Ajudado pela falta de uma força de trabalho bem instruída para produzir supervisores, importantes para uma empresa de mão-de-obra intensiva. Sobre a importância desse fator no caso do México, ver Strassman, 1968.

<sup>83</sup> Os incentivos fiscais concedidos em 1947 terminaram em 1959.

<sup>84</sup> Dietz, 1986: 244.

<sup>85</sup> *Ibid.*: 289.

<sup>86</sup> Essa forma desajeitada de expressão deve-se ao fato de que, como Porto Rico faz parte dos Estados Unidos, não cabe designar tais pessoas como "estrangeiros".

<sup>87</sup> Dietz, 1986: 278.

estrangeiros e sem um período de sedução e mesuras para com essa gente".<sup>88</sup> Lewis insistia em que a agricultura e a indústria tinham de se modernizar e progredir juntas (embora, na prática, a agricultura tivesse ficado para trás) e em que a exportação de produtos manufaturados era a chave da solução para o pequeno tamanho do mercado e o excesso de mão-de-obra. Para isso, eram necessárias empresas experimentadas, com acesso aos mercados, bem como a integração regional. A realidade, porém, não fez caso da agricultura ou das exportações de produtos manufaturados, nem promoveu a integração. Mas mesmo assim, propiciou crescimento industrial (7% ao ano na Jamaica, entre 1950 e 1968, por exemplo), até mesmo com períodos de *boom* de produtos primários (bauxita na Jamaica, 1952-72, e no Suriname na década de 1960, surto do petróleo em Trinidad e Tobago, de 1950 a 1962, e turismo e banana em muitas das ilhas menores). As zonas francas constituíram uma parte importante da estratégia no Haiti, na República Dominicana, em Barbados e na Jamaica.

Os altos níveis de educação característicos do Caribe anglófono e o reconhecimento dos sindicatos trabalhistas desde cedo ergueram empecilhos a uma estratégia baseada numa mão-de-obra supostamente barata, dado que os custos do trabalho eram altos em relação à América Latina e ao leste asiático, enquanto a educação em questão era insuficientemente dimensionada para as necessidades do mercado de trabalho.<sup>89</sup> Assim, a década de 1960 registrou êxito cada vez menor na criação de empregos. Na Jamaica, foram criados só 9.000 empregos entre 1950 e 1963, enquanto no mesmo período a força de trabalho teve um crescimento anual de 20.000 pessoas.<sup>90</sup> O fracasso na criação de empregos e a dificuldade de atrair investimentos estrangeiros, juntamente com a independência de diversos países, consolidaram o enfoque regional que deu forma à criação da Área de Livre Comércio do Caribe em 1969.

### CONCLUSÃO: LUZES E SOMBRAS DA INDUSTRIALIZAÇÃO IMPULSIONADA PELO ESTADO

A narrativa da industrialização impulsionada pelo Estado e voltada para o mercado interno revelou que a *leyenda negra* de fato obscurece uma realidade que é complexa e

<sup>88</sup> Lewis, 1950: 38.

<sup>89</sup> McIntyre *et al.*, 1996.

<sup>90</sup> Thomas, 1988.

contém aspectos bons e maus. Algumas das percepções negativas vieram de falsas análises da época, tais como a obsessão com a exaustão da substituição de importações e o vínculo estabelecido entre as políticas voltadas para o mercado interno e a mudança para regimes autoritários nos anos 60 e princípios da década de 1970. Ocorrências e análises acadêmicas subsequentes mostraram ser falsas ambas as linhas.<sup>91</sup>

Em conclusão, desejaríamos ressaltar seis pontos. Primeiro, vimos repetidas vezes que, embora houvesse distorções, ineficiências e oportunidades perdidas, houve também uma transformação radical de infra-estruturas e instituições. As características do processo em termos de crescimento e produtividade foram resumidas acima. Os aspectos menos tangíveis nem por isso foram menos importantes e o Capítulo 5 procurou relacionar alguns deles. A estratégia de crescimento voltado para o mercado interno complementou outras forças responsáveis pela criação de uma classe média considerável e não só respondeu a um vigoroso processo de urbanização, como o levou mais adiante. Essa urbanização incluiu a provisão de serviços públicos, tais como água corrente e redes de esgotos. A industrialização trouxe a ampliação e diversificação do setor de serviços e criou uma "classe industrial" correspondente, formada por trabalhadores e empresários. Os trabalhadores do setor formal constituíam um segmento importante do crescente mercado interno para os novos bens e serviços produzidos; formaram também sindicatos que, em certos casos, mostraram-se suficientemente fortes para afetar o equilíbrio do poder político, sobretudo na Argentina. À sombra das políticas de industrialização, formou-se uma classe nacional de empresários, em muitos casos ao amparo do patrocínio governamental direto ou de contratos públicos. Os empresários industriais tiveram de adquirir novas aptidões, inclusive o domínio de novas formas de organização da produção, adaptação de tecnologias existentes às suas condições próprias e gestão das novas tecnologias oferecidas pelas transnacionais. A nova classe trabalhadora também teve de se acostumar à disciplina do trabalho fabril. A extensão dessas transformações é limitada, e não negada, pelos aspectos que foram negligenciados, tais como o controle e a fiscalização do sistema financeiro e do orçamento público e a necessidade de sistemas tributários mais amplos e eficazes, bem como de regras de jogo capazes de sobreviver às mudanças de governo.

Em segundo lugar, quando os custos se tornaram extremos em meados da década de 60 e a industrialização para o mercado interno parecia ter enveredado por um beco

<sup>91</sup> Ver em Collier, 1979, e especialmente nos capítulos de Serra e Hirschman, análises perspicazes da falácia da tese original levantada por Guillermo O'Donnell. Sobre a "exaustão", ver Fishlow, 1972.

sem saída, os problemas muitas vezes derivaram de escolhas políticas mais do que do desconhecimento dos aspectos técnicos. Os políticos viram no incremento da proteção e na promoção industrial o caminho mais seguro para a criação de empregos, o que era importante, diante do crescimento da população urbana. Afinal de contas, a política de proteção industrial continuava trazendo crescimento e maior produtividade nos anos 60, e com o aumento da produtividade vinham salários mais altos para os que tinham a sorte de estar empregados no setor formal. Em muitos países, nem as empresas e nem os sindicatos tinham razão para desejar uma mudança de direção. O resultado foi que equipes econômicas nacionais qualificadas muitas vezes projetavam reformas bem fundamentadas que acabavam sendo diluídas ou superadas por ocorrências políticas. O caso do Chile, já descrito, é o exemplo mais claro.

Houve muitos casos de divergência entre as equipes técnicas e as escolhas dos políticos. São abundantes os exemplos em que assessores de alto nível recomendaram a desvalorização ou a reforma tributária, mas os políticos rejeitaram a opção quando, em retrospecto, podemos ver que as condições institucionais e as relações macro e micro econômicas eram favoráveis.<sup>92</sup> Havia também extrema necessidade de reformas fiscais, dadas as crescentes pressões sobre a despesa. Os déficits crescentes tinham de ser cobertos por empréstimos, muitas vezes de fontes externas, fato que levou a uma crise fiscal cujas conseqüências se prolongaram por anos na forma de endividamento público.<sup>93</sup> Ademais, procurou-se a proteção quando já estava claro que o tamanho do mercado não era suficiente para suportá-la.

Terceiro, esta reavaliação do desenho original da política econômica não visa referendar más políticas mas modula o nosso raciocínio para que reconheçamos os limites

<sup>92</sup> Entre os exemplos estão os esforços individuais de vários economistas para persuadir o Presidente Echeverría do México a fazer uma desvalorização de 15% em 1971-72, culpando o colapso de Bretton Woods e a desvalorização do dólar e não a sobrevalorização do peso. Tratava-se de uma opção verdadeira, descartada pelo presidente, que teria mudado o caráter do desenvolvimento mexicano na década de 1970. Outro exemplo foi o considerável trabalho realizado com vistas a um plano de recuperação em 1962-63, com modesto endividamento externo — e a fúria do Ministério da Fazenda quando ficou sabendo que um grupo de políticos havia negociado um empréstimo consideravelmente maior e absolutamente desnecessário.

<sup>93</sup> Também no México, na década de 1960, foi apresentada ao Presidente uma reforma tributária viável, mas nenhuma providência foi tomada para a sua implementação (história que se repetiria em 1972-73). Ao contrário, o sistema financeiro foi utilizado para tributar o setor privado, mediante exigências marginais de reserva, que elevaram excessivamente o custo do financiamento de investimentos. (O incremento das reservas exigidas tinha de ser depositado em contas especiais, contra as quais o governo então fazia saques, emitindo obrigações para cobri-los.)

e dificuldades da época, especialmente em vista da pressão por empregos urbanos na América Latina e da forte tendência protecionista que já se manifestava nos anos 50 nos países do centro.

Quarto, numa avaliação dessas três décadas de industrialização, demos relativamente pouca ênfase ao mecanismo de substituição de importações, que recebe amplo destaque na literatura do período, sobretudo na categoria de “industrialização por substituição de importações”. Essa foi, como já se indicou, uma decisão consciente, refletindo o consenso do seminário preparatório deste livro de que as abordagens iniciais que se concentraram na industrialização principalmente pelo prisma da substituição de importações conduziram a análise excessivamente para o aspecto da demanda. De fato, as questões relacionadas à oferta e às políticas e instituições que a afetavam foram igualmente importantes, senão mais.

Quinto, a experiência dos diversos países variou muito. Todos os países do primeiro grupo haviam alcançado progressos significativos na industrialização. Destes, alguns estavam ajustando as suas estratégias econômicas de forma bastante promissora antes de 1970. Na Argentina e no Chile, eram os problemas políticos, e não a industrialização para o mercado interno em si mesma, que estavam levando à crise. Esses dois membros do grupo, embora com diferenças nas taxas de crescimento e na maioria dos demais aspectos, eram, contudo, semelhantes pelo fato de estarem ambos amarrados a políticas que não tardariam a se revelar inadequadas. O segundo grupo era constituído tipicamente de países menores, onde a continuação do crescimento impelido pelas exportações de produtos primários aliada a uma industrialização tardia e acelerada, com um mercado interno limitado, levou-os a uma situação muito frágil ao término da década de 1960, agravada muitas vezes pelo fato de que um período de diversificação tão limitado e breve pouco ou nada fez para modificar as estruturas de poder existentes. Em certo sentido, o Caribe é uma amostra desse grupo, distinguindo-se, porém, no caso de Cuba, pela solução escolhida, e no caso do resto, pelo generoso convite ao capital estrangeiro.

Em sexto lugar, embora a crônica de crescimento global tenha sido notável e a história institucional tenha apresentado mudanças radicais em muitas áreas, a industrialização e a substituição de importações foram inseridas num sistema econômico e social extremamente desigual e o reforçaram. Nem mesmo os denodados esforços pela reforma agrária modificaram o quadro essencial de pobreza e exclusão. As mulheres e os grupos indígenas continuaram relativamente desprivilegiados e o rumo do mercado de trabalho urbano tendeu a criar novas desigualdades.