

INDUSTRIALIZAÇÃO E CRESCIMENTO DO PAPEL DO ESTADO: 1945-73

NA METADE DO SÉCULO, A AMÉRICA LATINA TINHA um aspecto muito diferente do que quando o século começou e estavam em curso processos vigorosos de mudança. A reestruturação da década de 1930 continuara durante a guerra e iria agora progredir ainda mais. O Estado havia adquirido diversos instrumentos de política, tais como criação monetária e uma base tributária mais diversificada, ao mesmo tempo em que o abandono do padrão-ouro dera às autoridades financeiras liberdade para ajustar a taxa de câmbio. Durante os primeiros 50 anos do século, pelo menos alguns governos nacionais, com maior ou menor empenho e em momentos diferentes, assumiram a responsabilidade de promover o desenvolvimento econômico. Fosse para a defesa, como na Argentina de Perón, fosse para assegurar a disponibilidade interna de certos insumos estratégicos, como no Brasil e no México, eles ampliaram a infra-estrutura econômica ou criaram empresas estatais. O papel do Estado foi também ampliado para promover novos empresários, chegando mesmo a "criá-los" sob a proteção de grandes contratos com o governo para construção de estradas, serviços públicos e represas.

Este capítulo começa com uma revisão do novo contexto do crescimento interno e externo no pós-guerra e traça em seguida a evolução da economia política da industria-

Foto: Trabalhador do petróleo na Venezuela, 1968.



lização nos países que lideraram o processo. A terceira seção considera os aspectos fortes e fracos da evolução institucional que apoiou o processo de crescimento e foi por sua vez apoiada por ele. A quarta e a quinta seções abordam duas importantes inovações de política do período: a integração econômica e a reforma agrária.

MUDANÇA DO CONTEXTO ECONÔMICO E SOCIAL

O novo papel do governo foi uma resposta ao crescimento da capacidade institucional e a um contexto social no qual as classes médias constituíam agora uma característica significativa e visível dos países maiores. A urbanização aumentava rapidamente e a elevação dos índices de alfabetização e a propagação dos jornais e do rádio mudavam a vida política e social. As tendências demográficas do período anterior estavam agora fortalecidas, sobretudo o declínio das taxas de mortalidade, que caíram 50% ou mais na metade dos países, entre as décadas de 1930 e 1960. A taxa de natalidade permaneceu em geral inalterada ou mesmo se elevou, com a melhoria das condições sanitárias, o declínio da mortalidade infantil e a elevação dos índices de matrimônio. Em consequência, a taxa média anual de crescimento da população subiu de 2,2% em 1930-50 para 2,7% em 1950-70. Só a Argentina, o Uruguai, Cuba e o Panamá acusaram queda dessas taxas e aumentos populacionais mais lentos. A migração para as cidades afetou mesmo os países menores: de 1950 a 1980, o crescimento urbano foi superior a 5% na República Dominicana e Honduras e a taxa média da América Latina foi de 4,1%. Com a explosão demográfica, ocorreu uma elevação do coeficiente de dependência, ou seja, a proporção dos que se supõe serem apenas consumidores em relação ao total de consumidores e produtores.¹ Por volta de 1960, a média era de 46%, e na Costa Rica, Nicarágua e Panamá mais de 50%.

Essas cifras mostram o quanto pesavam os empregos na mente dos formuladores de políticas — sobretudo por causa das crescentes tensões sociais (como, por exemplo, a violência rural na Colômbia nas décadas de 1940 e 1950, e no Peru na de 1950, bem como a crescente tensão despertada em toda a América Latina pela revolução cubana). Essas tensões não só aceleraram a migração como aumentaram o senso de urgência para estabelecer uma estratégia de desenvolvimento que criasse empregos.

¹ Este conceito muito usado, que designa como "produtivo" o grupo etário de 15 a 65 anos, não se coaduna com as realidades do mercado de trabalho latino-americano ou com as estratégias de sobrevivência das famílias pobres.

EXCESSO
DE
EMPREGOS
↓
LIVIAZ
EMPREGOS

Essas tendências interagiram com o clima internacional do pós-guerra. Neste aspecto, a única mudança digna de nota foi o novo predomínio dos Estados Unidos. Enquanto os países europeus sofriam uma terrível destruição, a capacidade produtiva dos Estados Unidos cresceu 50% durante a guerra. Em 1945, os Estados Unidos produziram mais da metade de todos os bens manufaturados em todo o mundo, convertendo rapidamente a sua capacidade produtiva bélica para uma produção em tempo de paz. Ademais, os Estados Unidos eram agora donos de metade da oferta mundial de transporte marítimo, em comparação com apenas 14% em 1939, e supriam um terço das exportações mundiais, enquanto recebiam apenas um décimo das importações mundiais.²

O governo dos Estados Unidos também sabia claramente de que maneira queria usar o seu novo papel. Embora os sinais indicando a necessidade de mudança no sistema internacional fossem fracos e contraditórios no período entre as guerras, ao se aproximar o fim da Segunda Guerra Mundial havia uma clara percepção de que esse sistema havia deixado de funcionar e exigia uma mudança institucional de proporções amplas. Já durante a guerra, os Estados Unidos conduziram conversações em muitos níveis como preparativo para a paz. Os temas abordados abrangiam o desenvolvimento institucional para garantir a expansão do comércio e dos fluxos de capital, o uso dessas instituições para reduzir controles discriminatórios e limitar o crescimento do papel do governo (muito embora continuassem importantes os acordos sobre mercadorias) e uma recuperação suficientemente rápida dos principais países que tomavam parte no comércio mundial como complemento da renovação institucional do sistema internacional. Esse temário deu forma aos acordos de Bretton Woods de 1944, que criaram o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, calcados em idéias anteriores. Os acordos visavam especificamente o retorno a taxas cambiais estáveis e a oferta garantida de capital a longo prazo, com liberalização progressiva das economias européias.³ Quando se tornou claro que essa ação sozinha não bastaria para dar um impulso inicial às economias européias e quando a guerra fria se transformou no contexto político dominante, inventou-se um papel mais radical para os Estados Unidos com o Plano Marshall, em

² Ashworth, 1987: 266.

³ É importante ressaltar que se esperava que o retorno aos mercados livres levasse tempo — certamente até meados da década de 1950. Não se previra que as contas de capital seriam liberalizadas. A prática veio a se mostrar muito mais intervencionista do que a teoria.

1947. Com o tempo, negociações prolongadas acrescentaram o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), assinado em Genebra em 1947 por 23 países (inclusive a Argentina, o Chile e Cuba). Os participantes, porém, não chegaram a um acordo sobre a criação da Organização Internacional do Comércio.

O que só o tempo viria mostrar com clareza era a baixa prioridade que os Estados Unidos davam à América Latina. A região era considerada como relativamente “segura”, embora requeresse assistência no controle de movimentos trabalhistas. A batalha ideológica mundial durante aquele período era tão importante na América Latina como noutras partes do mundo e a “subversão comunista” exigia uma cuidadosa vigilância. Mas a ajuda material não era componente necessário da estratégia, em face das necessidades de outras regiões, especialmente na Europa e na Ásia.

Essa baixa prioridade iria tornar-se clara na série de conferências internacionais sob a liderança dos Estados Unidos iniciada com a Oitava Conferência Interamericana, em Chapultepec, México, em 1945, antes de terminar a guerra.⁴ Chapultepec foi uma decepção para a América Latina, porque a elaboração da maior parte dos detalhes específicos das questões econômicas ficou adiada para uma conferência posterior. As delegações da América Latina estavam interessadas em pronunciar-se sobre uma questão do maior interesse para os Estados Unidos — as condições para o investimento estrangeiro direto. Mas a conferência econômica foi adiada tantas vezes que veio a ser apelidada de conferência “esquiva”.⁵ A desilusão cresceu, fomentada por realidades como a inconvertibilidade.⁶ Na Conferência do Rio, em 1947, o Ministro das Relações Exteriores do Equador fez a sugestão audaciosa de que havia chegado a hora de um Plano Marshall para a América Latina.⁷ Contudo, na Nona Conferência Interamericana, em Bogotá, em 1948, a principal preocupação do General Marshall era a de convencer os

⁴ Além de Chapultepec, houve a Conferência de Defesa, no Rio, em agosto de 1947; a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego (que procurou estabelecer a Organização Internacional do Trabalho), em Havana, em 1947-48; e a Nona Conferência Interamericana (em que foi fundada a Organização dos Estados Americanos), em Bogotá, em março de 1948.

⁵ Por um de seus analistas, Rabe, 1978.

⁶ Esse aspecto era importante para a Argentina: depois que Perón consumira suas modestas reservas em dólares, seus incentivos para continuar fazendo parte de um mundo dedicado ao livre comércio não eram muito grandes, quando as exportações da Argentina eram pagas unicamente em libras esterlinas e o país precisava de dólares para importar máquinas. Ver Fodor, 1986.

⁷ Willner, 1949: 38, citando *The New York Times*, agosto de 1947.

países latino-americanos de que os Estados Unidos já estavam levando uma carga excessiva com a reconstrução da paz e da segurança mundial para serem considerados como importante fonte de financiamento para a América Latina.⁸ Em consequência, o mais essencial seria estabelecer sólidas garantias para que o capital privado pudesse executar a sua tarefa. Foram tantos os embates em torno da “Doutrina Calvo” — que rejeitava o direito de apelação dos residentes estrangeiros aos governos de seus países — que, depois disso, o setor privado recomendou veementemente o abandono da conferência planejada e a concentração em negociações bilaterais em relação à legislação sobre investimento estrangeiro direto (IED).⁹ Foi esse o caminho seguido.

Outra característica marcante do mundo do pós-guerra foi o novo e mais forte papel dos governos e o relacionamento mais estreito entre empresas e governos — herdados ambos da estreita colaboração nas comissões criadas durante a guerra. Esse relacionamento entre os setores público e privado mostrou-se especialmente forte no caso das grandes empresas dos Estados Unidos que buscavam oportunidades de investimento no exterior.¹⁰ Esses novos interesses já se refletiam nas negociações da conferência que mencionamos. A guerra deixou muitas dessas empresas preocupadas com os estoques excedentes da produção de máquinas durante a guerra, preocupação que reforçava o consenso nascente de que a industrialização dos países em desenvolvimento oferecia oportunidades tanto para investir como para efetuar boas vendas de máquinas e equipamentos. As firmas menores, cujo principal interesse na América Latina era a venda de bens de consumo, estavam perdendo terreno ante o fato de que os formuladores de políticas americanos estavam mais preocupados com as condições oferecidas aos investidores do que com as tarifas.

Ninguém sequer considerou a possibilidade de que as novas indústrias da América Latina pudessem começar a exportar para os Estados Unidos: a industrialização da região estava concentrada no mercado interno latino-americano. Na época, é bem pos-

⁸ Boletim do Departamento de Estado dos Estados Unidos, 11 de abril de 1948. O General Marshall terminou seu discurso com observações de improviso, mencionando algo que, segundo ele, lhe havia ocorrido ao contemplar um mural de Simón Bolívar no salão de conferências: que o comandante americano que chefiara o ataque a Okinawa chamava-se Simon Bolívar Bucknell. Ele morrera na luta, a última grande batalha pela paz e segurança no Pacífico. Noutras palavras, Marshall estava dando a entender que os latino-americanos precisavam ser gratos aos seus salvadores.

⁹ Rabe, 1978: 289.

¹⁰ Maxfield e Nolt, 1990.

sível que esse tenha sido o melhor caminho para o desenvolvimento da região, mas era também politicamente conveniente para os Estados Unidos, principalmente depois que Eisenhower sucedeu a Truman como presidente em 1953.¹¹ Na prática, as novas instituições financeiras internacionais começaram, sem alarde, a favorecer a proteção em casos específicos.¹²

Essas tendências juntaram-se a outras importantes para o surto das décadas de 1950 e 1960, assim como para a forma específica em que a América Latina iria tirar partido da expansão mundial. No que tange ao desenvolvimento tecnológico, a situação de depressão dos anos 30, seguida do estímulo à inovação na época da guerra, deixara um cabedal de tecnologia à espera de aplicação internacional. A direção da inovação tecnológica implicava a expansão do tamanho ideal das empresas. O aumento dos gastos em pesquisa e desenvolvimento (PeD), o aumento da internacionalização, o incremento dos esforços de comercialização e o desenvolvimento da proteção de patentes combinaram-se para produzir um crescimento maciço do comércio e dos investimentos, uma vez que o investimento externo direto em países em desenvolvimento proporcionava uma maneira ideal de auferir quase-rendas econômicas de tecnologias já desenvolvidas para o mercado interno. Entrementes, no lado latino-americano, as reservas cambiais existentes ao terminar a guerra esgotaram-se mais depressa do que qualquer um teria julgado possível, provocando abruptamente o expediente de recorrer às quotas de importação (a inconvertibilidade das reservas em libras esterlinas era um problema para a Argentina). Quando se deram conta de que estavam completamente excluídas dos mercados, as firmas estrangeiras encontraram um poderoso incentivo para passar à produção local, que então se tornara a única opção. Assim, as condições excepcionais dos surtos de 1950-73 e a nova forma de inserção da América Latina nos mercados mundiais chegaram de mãos dadas. O desenvolvimento de instituições financeiras e instrumentos financeiros internacionais, a par da aplicação de tecnologia nos transportes, apoiou a inserção com sistemas eficientes de transporte e comunicação que facilitaram as operações internacionais.

O crescente consenso quanto à importância da industrialização encontrou apoio teórico e institucional na Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL). Após a sua criação, em 1948, a CEPAL tinha de provar o seu valor num

¹¹ *Ibid.*

¹² Webb relata no Volume Complementar 3 que a Corporação Financeira Internacional, subsidiária do Banco Mundial, efetivamente argumentou em favor da proteção das "suas" indústrias.

período curto de tempo para que pudesse sobreviver.¹³ O grupo de jovens economistas que se reuniram sob a liderança de Raúl Prebisch teve de provar que existia um "ponto de vista latino-americano" válido. Nasceu daí a "tese Prebisch", em 1949.¹⁴ Carecendo, a princípio, de coerência, o seu argumento básico era que os ganhos de produtividade resultantes do progresso tecnológico na indústria do centro não se refletiam na baixa dos preços mas ficavam ali retidos, ao mesmo tempo que, na periferia, os ganhos de produtividade no setor primário eram menos significativos e os salários não subiam devido ao excedente de mão-de-obra. Versões posteriores deram ênfase mais decidida ao lado da demanda do modelo: a assimetria produzida pelas elasticidades-renda da demanda de importações no centro e na periferia, com conseqüentes repercussões no comportamento das relações de troca. No cerne desse enfoque estava a razão pela qual as economias latino-americanas não responderiam "automaticamente" ao sinal de preço das relações de troca: a rigidez estrutural, ou seja, as imperfeições do mercado, com raízes nas deficiências de infra-estrutura, nas instituições e nos sistemas e valores sociais e políticos. Por isso, as economias latino-americanas dependiam de uma deliberada promoção governamental da industrialização.¹⁵ O crescimento da indústria viria oferecer independência em relação às exportações de produtos primários pouco estáveis e pouco dinâmicas. (Por estranho que pareça, deu-se pouca ênfase a uma transformação maior das exportações primárias.) Os influxos de capital estrangeiro eram tidos como uma ajuda para facilitar a superação da rigidez, mas a CEPAL dos anos 50 acreditava que esses influxos de capital se manifestariam principalmente na forma de empréstimos ao setor público. Não se via contradição no uso de capital estrangeiro, canalizado através dos governos, para chegar à mudança estrutural. Ninguém se concentrou diretamente

¹³ A CEPAL — ECLA em inglês — mudou seu nome inglês em 1984, a fim de refletir o crescente número de Estados membros do Caribe não hispânico. O original inglês faz referência à ECLAC, exceto neste capítulo, que trata em parte da história da própria organização, parecendo mais apropriado usar o seu título da época. Encontra-se em Furtado, 1985, um relato perspicaz das origens da CEPAL e do desenvolvimento das suas idéias por um dos atores principais.

¹⁴ O documento original essencial é o CEPAL, 1951. Ver FitzGerald no Volume Complementar 3 e Love, 1994, para uma ampla discussão e bibliografia, bem como a história dos primeiros anos da Comissão. Ver em Furtado, 1985, a oposição provocada pela CEPAL e por Prebisch. Sobre o conflito entre Prebisch e os Estados Unidos, ver Pollock, 1978.

¹⁵ No seu âmago, como mostra FitzGerald no Volume Complementar 3, tratava-se de uma teoria dinâmica de acumulação e crescimento de capital, baseada na modificação de pressupostos-chaves do modelo padrão de comércio neoclássico, embora muitos dos seus críticos a tenham atacado sob alegação de ineficiência estática.

em perguntar se a dependência de financiamento de fontes externas não criaria constrangimentos à liberdade dos governos de formular políticas.

Entretanto, fazia-se necessário mais do que a teoria fornecida pela CEPAL para que o desenvolvimento baseado na industrialização pela substituição de importações (ISI) se estabelecesse de uma forma estável. Duas aspirações políticas mostraram-se também importantes. A primeira dizia respeito às condições prévias necessárias para o fluxo requerido de financiamento estrangeiro. A tese original da CEPAL dava ênfase ao capital público estrangeiro, que desempenhara um papel durante a Segunda Guerra Mundial e era visto agora como parte do dinheiro novo que começaria a entrar, ao se voltarem os Estados Unidos para a reconstrução do pós-guerra na Europa e, como se esperava, noutras partes. *A posteriori*, porém, sabemos agora que o modelo que efetivamente se desenvolveu dependia crucialmente não de dinheiros públicos, mas de investimento estrangeiro direto. Para atrair investimentos estrangeiros em grande quantidade, seria necessário um desenvolvimento maior das relações entre capital estatal, nacional e estrangeiro. Somente em 1945, quando essas relações se tornaram mais completamente definidas, é que se tornaria evidente um caminho claro para a industrialização. O segundo requisito político era uma consequência do primeiro: para o capital estrangeiro entrar na América Latina em quantidade e sentir-se seguro, seria preciso controlar o papel do trabalho. Era preciso controlar as tendências militantes que se manifestaram durante a guerra e imediatamente depois dela, a fim de manter uma confiança empresarial adequada, embora tal controle tivesse muito a ver com o contexto político da guerra fria e da cruzada anticomunista.

A evolução da economia política da industrialização dentro desses parâmetros era particularmente importante nos países que se lançariam mais entusiasticamente a uma estratégia de industrialização com significativa participação de empresas transnacionais durante aquelas décadas, isto é, o Brasil, o México, a Argentina, a Colômbia e o Chile.

EVOLUÇÃO DA ECONOMIA POLÍTICA DA INDUSTRIALIZAÇÃO LIDERADA PELO ESTADO

A evolução da economia política das novas estratégias pode ser mais bem estudada no Brasil, onde as tensões estavam mais desenvolvidas (e foram documentadas mais plena-

mente). Já desde o começo, as idéias da CEPAL tiveram eco na burguesia industrial brasileira. A CEPAL articulou os pontos de vista do grupo de industriais encabeçado por Roberto Simonsen.¹⁶ Havia completo acordo mesmo com relação ao papel do capital estrangeiro proveniente mais de fontes públicas do que de fontes privadas. As diferenças de ênfase iniciais não tardaram a desaparecer: por exemplo, a ambição dos industriais imediatamente depois da guerra estava concentrada na manutenção e ampliação dos mercados de exportação, mas, pelo menos no Brasil, a experiência das negociações do GATT em 1947 mostrou aos empresários nacionais, de maneira muito vívida, a solidez da aversão dos países do centro a permitir qualquer penetração em mercados, aversão essa baseada na sua escassez de dólares e no seu desejo de uma auto-suficiência maior em alimentos.

Durante os anos 40, o novo interesse na industrialização ainda não podia ser qualificado de "hegemônico", mesmo no Brasil. A ausência de consenso é mais vividamente observada na questão da intervenção do governo. A tendência a abandonar os controles do tempo da guerra, que era pronunciada nos Estados Unidos, também respondia a forças internas na América Latina. Esse fato é agudamente evidenciado no Brasil pela famosa polêmica entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, ao fim da guerra.¹⁷ Gudin estava à frente de uma poderosa facção liberal que, embora não contrária à industrialização propriamente dita, era firmemente contrária ao protecionismo e, efetivamente, a qualquer forma de intervenção do Estado. A força da reação liberal evidenciou-se no fato de que veio dela o fundamento racional para o primeiro governo brasileiro no pós-guerra, o de Eurico Dutra (1946-50). A complexidade dessa realidade coloca em destaque os elementos contraditórios em jogo, assim como havia contradições em evidência no plano internacional. Embora a retórica e certas atitudes fossem liberais, mantiveram-se elementos fortes de intervencionismo.¹⁸ A curta experiência de redução de tarifas teve de terminar em 1947, quando, diante do volume do déficit, foram restabelecidos os controles à importação. Mas as forças que apoiavam Gudin eram poderosas o suficiente para levar os industriais brasileiros a se dar conta de que não seria realista investir todas as suas esperanças numa grande reforma tarifária futura. Ao contrário, eles lograram uma forma fragmentada mas substancial de pro-

¹⁶ Leopoldi, 1984: 138-40.

¹⁷ IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social), 1978: 21-40.

¹⁸ Ver, em particular, Draibe, 1985: 138-76. Ela apresenta argumentos contrários à interpretação de Ianni, 1971.

teção, mediante controle das importações (e, mais tarde, mediante taxas múltiplas de câmbio). Somente em 1957 foi introduzida e ratificada pelo Congresso a primeira tarifa sistemática.

Em outras partes da América Latina, o papel das tarifas foi aceito mais prontamente. O que não foi aceito com igual facilidade foi o papel diretamente empresarial do Estado. No Brasil, a Petrobrás encontrou constante oposição ao ser criada em princípios da década de 1950. No México, a Comissão Mexicano-Americana para Cooperação Econômica propôs a criação de uma *Comisión Federal de Fomento Industrial* para expandir a indústria com base na propriedade estatal direta. Muito embora a intenção fosse atribuir ao Estado um papel temporário, isso despertou profunda preocupação e oposição na comunidade empresarial e não chegou a ganhar aceitação.¹⁹ No Chile, como em todas as economias com um setor mineiro altamente produtivo, era particularmente essencial a intervenção do Estado, uma vez que, sem ela, a taxa de câmbio galgaria níveis nos quais as novas exportações (ou mesmo qualquer delas) não seriam lucrativas. Isso, evidentemente, ainda implicava conflito, concentrado, no caso do Chile, no papel da CORFO, o órgão estatal de desenvolvimento fundado em 1939. O setor industrial deu boa acolhida à CORFO, embora mais pelo crédito subsidiado que oferecia do que pelo seu papel empresarial direto, que os industriais naturalmente temiam. No entanto, esse papel explicou a maior parte dos recursos do órgão nos seus primeiros anos.²⁰

A aceitação do protecionismo e a proliferação de controles em todas as economias latino-americanas em processo de industrialização nos anos imediatamente após a guerra levaram ao crescimento rápido das relações entre o Estado e a empresa, a fim de conciliar a necessidade e o temor do Estado por parte do setor privado. No México, por exemplo, vê-se claramente que a rede de relações cresceu aos saltos durante a guerra e nos anos subseqüentes. Os vínculos formaram-se principalmente devido à iniciativa das empresas, mas muitas vezes com considerável estímulo por parte do governo.²¹ A delicadeza das relações foi muito bem descrita por Sanford Mosk: "É verdade que os homens de negócios atribuem ao governo um papel proeminente, mas eles querem que o governo tome as suas decisões com base em informações e recomendações feitas pelos

¹⁹ Mosk, 1950: 95-97.

²⁰ Ortega *et al.*, 1989: 112.

²¹ Shafer, 1973: 126.

grupos industriais interessados. O que eles propõem é mais a intervenção empresarial no governo do que a intervenção governamental na empresa".²²

A mesma expansão de relações entre os setores público e privado ocorreu em outros lugares,²³ em parte mediante a participação por exigência legal em diretorias e outras instituições, em parte mediante contatos informais. O sistema era tal que, muitas vezes, a melhor maneira de aumentar os lucros era fazer o jogo político, em vez de se concentrar nas variáveis técnicas convencionais que determinam a produtividade. No Brasil, os ecos do debate Simonsen-Gudin haviam silenciado pelos meados da década de 1950 e tão boa foi a aceitação do novo papel do Estado que o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956) não suscitou oposição.

Nos anos 50 havia também forças em conflito com relação ao papel do capital estrangeiro. Aqui também vale recordar o debate Simonsen-Gudin. Simonsen propugnava o acesso "seletivo" do capital estrangeiro e via no capital público a grande solução. Defendia um Plano Marshall para a América Latina, enquanto Gudin, naturalmente, queria a liberalização total. Entretanto, como a proteção encorajava a entrada de capital estrangeiro no setor manufatureiro do Brasil, houve uma mudança no peso de diferentes interesses. A burguesia industrial tornou-se mais fragmentada. Em fins da década de 1940 e princípios da de 1950, surgiram grupos novos cada vez mais associados a capitais estrangeiros, modificando assim a resistência potencial à oposição que viria a levantar-se à legislação incorporada na Instrução 113 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) de 1945, que efetivamente deu tratamento preferencial ao capital estrangeiro.²⁴ A questão veio a ser complicada pela política de alternância de prêmio e castigo seguida por sucessivos governos, que ofereciam bonificações para exportação, câmbio favorável e, com o tempo, a reforma tarifária.

A evolução de um modelo bem sucedido de industrialização preparou o crescimento rápido da década seguinte. A sua base foi uma aliança tríplice entre o Estado, as multinacionais e a burguesia nacional, em que esta última tinha o quinhão menor, e não

²² Mosk, 1950: 29. Ele se refere aqui ao "Novo Grupo" de industriais que se projetaram com a guerra, cuja importância outros autores afirmam que ele exagerou. Eles estariam de acordo, porém, em que a descrição se aplica à atitude geral que viria então a ter ampla difusão em toda a América Latina.

²³ No Chile, ver Muñoz, 1986: 210; no Brasil, ver Leopoldi, 1984: 245-92.

²⁴ A SUMOC foi criada em 1945, com vistas à formação gradual de um verdadeiro banco central.

há melhor resumo do seu paradoxo do que esta citação de um empresário brasileiro: "No fim nós ganhamos mas não recebemos o prêmio".²⁵

Pouco a pouco, apesar dessas tensões, as principais características da política econômica das décadas do pós-guerra foram sendo consolidadas país por país. De modo geral, a consolidação compreendeu medidas para resolver a questão do capital estrangeiro, normalmente por meio de forte legislação promocional e em condições favoráveis. Hove também certa redução do uso de controles diretos, particularmente das importações e das divisas, assim como do grau de sobrevalorização da taxa cambial, em geral combinados com uma simplificação do sistema anterior de taxas de câmbio múltiplas. Persistiu um acentuado protecionismo, como mostra a Tabela 5.1, com muito pouca liberalização, formando o centro da estratégia para atrair empresas transnacionais. O núcleo da proteção era a combinação de tarifas elevadas sobre produtos finais, isenção tarifária para muitos bens de capital e produtos intermediários e sobrevalorização da taxa cambial,²⁶ o que redundava em preços extremamente baixos para os bens não sujeitos a tarifas.

As diferenças de preços faziam pender as escolhas de métodos de produção em favor da importação de bens de capital e, paralelamente, da importação de tecnologia. O crescente pessimismo com relação a novas exportações, face às tendências protecionistas nos países do centro, levaram ao descuido de fatores desfavoráveis às exportações. Um exemplo é a prática de muitas subsidiárias de multinacionais de assumir, mediante contratos com as matrizes, o compromisso de não exportar para terceiros países.²⁷ Ao que parece, ainda não se conseguia ver até que ponto as políticas existentes penalizavam as novas exportações, o que era coerente com a falta de interesse das transnacionais em exportar e com a medida em que o setor privado poderia beneficiar-se do conjunto de políticas. Nem o próprio Prebisch se deu conta de que

²⁵ João Paulo de Almeida Magalhães, entrevistado em 1981 por Leopoldi, 1984: 337.

²⁶ Jorgensen e Paldam (1987) afirmam, com base em dados de oito países para 1946-85, que se tem dado excessiva ênfase à sobrevalorização da taxa de câmbio real. Como tendência ao longo do tempo, ela só aparece no Peru (antes de 1970). Se levarmos em conta, porém, a sobrevalorização já existente em 1946, o efeito ainda foi poderoso. No Brasil, por exemplo, estimou-se uma sobrevalorização de 70% da taxa de câmbio em 1946. Fishlow, 1972.

²⁷ Bitar, 1971. O fato é que a empresa matriz não queria transtornar os seus arranjos comerciais existentes.

TABELA 5.1
PROTEÇÃO NOMINAL NA AMÉRICA LATINA POR VOLTA DE 1960
(Em porcentagens)

País	Bens de consumo não duráveis	Bens de consumo duráveis	Bens semimanufaturados	Matéria-prima industrial	Bens de capital	Média geral
Argentina	176	266	95	55	98	131
Brasil	260	328	80	106	82	168
Chile	328	90	98	111	45	138
Colômbia	247	108	28	57	18	112
México	114	147	28	38	14	61
Uruguai	23	24	23	14	27	21
CEE	17	19	7	1	13	13

Nota: A proteção nominal foi calculada como média aritmética simples da incidência aproximada (em termos *ad valorem*) dos direitos e encargos. No caso do Uruguai, o cálculo foi feito como média aritmética simples da incidência teórica (exceto sobretaxas e depósitos prévios) sobre o valor c.i.f. das importações.
Fonte: Bulmer-Thomas, 1994, Tabela 9.1.

a proteção generalizada constituía um imposto sobre as exportações.²⁸ Prebisch e outros tendiam também a subestimar o grau de esforço e inovação institucional necessários para começar a exportar.²⁹

No Brasil, o novo enfoque ganhou corpo na lei de divisas de 1953 e na Instrução 113 da SUMOC, de 1955. De igual forma, no Chile a legislação crucial sobre o capital estrangeiro veio em 1955, embora o país se achasse mais adiantado no processo de consolidação das atitudes e instituições necessárias para que florescesse a ISI, pelo fato de ter começado mais cedo e pelo escopo e envergadura da participação do Estado. Nos

²⁸ Entrevistas com Joseph Ramos, Santiago, 23 de outubro de 1996; Hector Assael, Santiago, 24 de outubro de 1996; e Enrique Iglesias, Bruxelas, 1997. Assael, que trabalhou na CORFO de 1968 a 1970, recorda que foi somente graças a uma conferência sobre planejamento industrial dada por Ignacy Sachs em Santiago, em fins da década de 1960, que ele próprio veio a compreender a relação entre proteção, taxa de câmbio e novas exportações.

²⁹ Entrevista com Albert Fishlow, Washington, D.C., 1997. Furtado (1985: 106) mostrou-se mais perceptivo, frisando a pouca adequação do sistema financeiro para permitir uma reestruturação.

primeiros anos de 1950, uma crise na produção de cobre, a inflação e problemas de balanço de pagamentos já estavam suscitando o temor de que a ISI estivesse chegando ao seu limite. A reorientação do Chile em 1955 foi mais fundamental do que noutros países, envolvendo uma ampla estabilização e o compromisso para com novas políticas orientadas para o mercado.³⁰ Na Argentina, 1955 veio a ser um ano crítico, quando a reavaliação do papel do capital estrangeiro feita por Perón provocou uma oposição cada vez maior ao seu governo. Contudo, só veio a ocorrer um movimento mais decidido no sentido de uma posição pró-capital estrangeiro e não-intervencionista quando Frondizi assumiu o poder em 1958.

Já descrevemos a evolução da economia política das medidas de industrialização, vale dizer, as tarifas, as taxas de câmbio e a legislação sobre o capital estrangeiro. Mas não se mencionou um outro instrumento potencial: os impostos (além da importante tributação implícita nas políticas mencionadas). A omissão reflete o fato de que as reformas fiscais naquele período se notabilizaram pela ausência. A única política tributária que evoluiu foi a tributação das multinacionais exportadoras: tanto no Chile como na Venezuela, parece ter sido uma maneira óbvia de financiar a industrialização.³¹

No Chile, como noutros países onde havia controle estrangeiro forte, os esforços para aumentar os tributos encontraram resistência. No caso do Chile, houve uma greve de investimentos no setor do cobre. A taxa de câmbio era, de fato, a única forma restante de tributar o setor (daí a lógica econômica e política de nacionalização que veio a ocorrer e a razão pela qual ela não foi revertida). Nos países onde o controle estava em mãos nacionais, é a exceção que confirma a regra: foi necessária grande determinação da Federação dos Cafeicultores da Colômbia, a par do seu interesse em diversificar, para chegar (após certo tempo e considerável esforço) a um acordo para tributar o café. Em casos de diversificação das exportações, alíquotas tributárias modestas eram negociáveis; por exemplo, o México instituiu em 1938 um imposto sobre a exportação de petróleo, outros minerais e alguns outros produtos de exportação, legitimizado como uma forma de absorver os lucros extraordinários da desvalorização. O imposto evoluiu, tomando a forma de uma taxa de câmbio diferencial *de facto*.³² Mas apesar desses exemplos de tributação, não foi possível, via de regra, chegar a bons acordos.

³⁰ Ortega *et al.*, 1989: 132-38; Muñoz, 1986: 125-45.

³¹ Behrman, 1976: 105; Rabe, 1982: 80-93.

³² Tratava-se de um sistema oculto de taxas de câmbio diferenciais implementado mediante o uso de valores oficiais, *aforos*, para as exportações. O *aforo* podia variar.

Por trás da falta de políticas tributárias progressivas encontrava-se a realidade política da desigualdade na repartição da riqueza, particularmente quanto à posse da terra. Face a essa estrutura, pouco pôde fazer a reforma agrária. Mas o que importa aqui é o fato de que essa estrutura de poder limitava severamente outras áreas da formulação de políticas, especialmente a extração de excedentes para investimento noutros setores da economia. A Coreia e Taiwan, em contraste, haviam levado a cabo reformas agrárias, com um importante papel desempenhado pelos Estados Unidos, uma vez que estes encaravam a reforma como um meio de enfraquecer a classe política reacionária a fim de liberar recursos para o crescimento. Dada a posição da Coreia e de Taiwan na linha de frente da guerra fria na Ásia, a expansão econômica era considerada crucial.³³ Em consequência da mudança política que tinha seu centro na reforma agrária, ambos os países gozavam de graus de liberdade que a maioria dos países da América Latina não tinha. Na Coreia, o resultado foi uma maciça extração de excedentes do setor agrícola, implementada mediante políticas de preços.³⁴

As sérias limitações impostas às medidas continuaram de maneiras diferentes a dar forma à economia política em evolução, até os anos 60. O próprio peso das elites agrárias dentro do corpo político, embora constituísse um obstáculo à reforma agrária, também deu ímpeto a um movimento no sentido da reforma, já que esta trazia a promessa de transformar a base de recursos de grupos poderosos e reacionários. As dificuldades da redistribuição conferiram força ao interesse pela integração regional como solução, entre outras coisas, do problema do tamanho do mercado.

Depois do *boom* da Guerra da Coreia, os formuladores de políticas se mostraram mais preocupados com a necessidade de exportar, sem no entanto deixar de continuar ignorando as necessidades de um setor exportador dinâmico. Um passo importante era resolver as questões de economia política propostas pelo investimento estrangeiro direto e aprovar uma legislação favorável ao capital estrangeiro (a desilusão só viria depois, ao se tornar evidente que as transnacionais manufatureiras não tinham interesse em expor-

³³ Esses detalhes vêm de uma conversa com Brian Pollitt.

³⁴ O governo era o único comprador de cereais e tinha a responsabilidade de fixar o preço dos fertilizantes. Um ponto essencial é que o governo tinha flexibilidade para reverter essas políticas na década de 1970, quando percebeu que a oferta estava sendo prejudicada. No caso do México, onde tinha havido uma reforma agrária relativamente séria, o mesmo processo estava em marcha, de forma muito semelhante, com uso de diferencial de preços, mas cuja reversão só veio com a crise da dívida (ver Cárdenas no Volume Complementar 3).

tar). Eram necessárias, contudo, outras linhas de ação. Só em alguns casos a necessidade de exportar e a percepção dos custos de uma intervenção excessiva levaram, nos anos 60, a uma evolução no sentido de políticas comerciais significativamente menos distorcidas. A Colômbia e o Chile foram os líderes nesse aspecto, observando-se alguns elementos semelhantes na Argentina e no Brasil (ver as análises nacionais no capítulo seguinte).

Outra preocupação dos responsáveis pela política era a questão do tamanho do mercado. Essas duas preocupações — a exportação e o tamanho limitado dos mercados nacionais — deram margem a um sério interesse na integração econômica, que parecia capaz de resolver os dois problemas de um só golpe. A questão do tamanho do mercado tornou-se também uma razão do interesse na reforma agrária, não obstante a oposição que já mencionamos. Essas novas linhas de política foram impulsionadas por movimentos institucionais no continente, impelidos em parte pelas reações nacionais e internacionais à revolução cubana de 1959. O desafio levantado por Fidel Castro acelerou o interesse em levar as reformas ao setor social.

EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL

No nível nacional, a adoção de uma estratégia de industrialização voltada para dentro incentivou o desenvolvimento de muitas funções e instrumentos do setor público.³⁵ Apareceu uma nova classe de tecnocratas com aptidão em economia, planejamento, administração e engenharia. Na maioria dos países, eles tiveram um papel decisivo na formulação de planos estratégicos para o desenvolvimento da infra-estrutura e para criar órgãos e instituições financeiras de desenvolvimento. Desde fins da década de 1930, foram criados numerosos bancos de desenvolvimento. Por volta dos anos 60, encontrava-se estabelecida uma série de organismos do setor público para promover o desenvolvimento.³⁶ Com o tempo, alguns destes viriam a perder a sua justificativa original, como veremos adiante no caso da Argentina, mas outros permaneceram fortes e adquiriram experiência, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), no Brasil. Os instrumentos de promoção industrial existentes na década de 1960 começaram a pressionar em favor das exportações não tradicionais.

³⁵ Ver documentação da expansão de diferentes aspectos do papel do Estado em Whitehead, 1994.

³⁶ CEPAL, 1971: 145.

A evolução institucional foi extremamente variada. No Brasil, Kubitschek, que assumiu a presidência em 1956, pôde tirar partido da continuidade com Vargas, que havia ampliado o papel do Estado, e criou o BNDE em 1956. Kubitschek era considerado como um "getulista",³⁷ mas tanto a qualidade como a continuidade da burocracia ajudaram. A equipe do BNDE, por exemplo, foi quase toda selecionada com base no mérito, com continuidade substancial de uma administração para outra. Na diretoria do BNDE não havia representantes de grupos de interesse, mas a instituição gozava da confiança do setor privado. Formaram-se em torno de certas metas setoriais grupos executivos com representantes de ministérios e do setor privado. As principais organizações industriais do país estavam por trás da regulamentação tarifária e da lei de tarifas de 1957.

Na Argentina, Arturo Frondizi, que se tornou presidente em 1958, queria, a princípio, implementar políticas semelhantes, mas o que aconteceu foi muito diferente. O problema foi a continuidade. O período peronista dividira a sociedade de tal forma que todos os problemas eram vistos sob um prisma pró ou anti-Perón, com virtual exclusão de quase tudo mais. Os esforços do Presidente Frondizi, particularmente para agradar ao capital estrangeiro, não receberam apoio do setor empresarial. No entender de Frondizi, não era necessário que ele se empenhasse em angariar apoio, porque as empresas apoiariam naturalmente o que fosse do seu interesse.³⁸ A realidade era que as empresas temiam tanto o pacto de Frondizi com Perón que não estavam dispostas a apoiá-lo. Deficiências institucionais agravaram a falta de confiança das empresas no governo. Por exemplo, a Lei de Promoção Industrial nunca foi posta em vigor, fato que os setores das pequenas e médias empresas interpretaram como "prova de preferência pelos investidores internacionais". Um artigo publicado em *La Razón* em 1960 tinha por título a pergunta: "Vale a Pena Industrializar-se?"³⁹ No setor privado, enquanto no Brasil as associações industriais contavam com equipes de pesquisa e uma organização sólida, a ACIEL da Argentina, por exemplo, não tinha estrutura organizada e "existia principalmente como veículo de expressão da maneira liberal de encarar o mundo compartilhada pelos membros do grupo e como frente de oposição à Confederação Geral

³⁷ Sikink, 1991: 64.

³⁸ *Ibid.*: 107.

³⁹ Ortega *et al.*, 1989: 2; *La Razón*, 13 de dezembro de 1960.

QUADRO 5.1

TECNOLOGIA ENDÓGENA: JORGE SÁBATO

Nascido em 1924 em Rojas, na Província de Buenos Aires, Jorge Sábato veio a ter uma distinguida carreira como físico e fundador de instituições. Tornou-se chefe da Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina, criada por Perón em 1950. Exerceu grande influência em toda a América Latina na década de 1960, especialmente no Brasil, onde era grande amigo do atual Ministro da Tecnologia, Israel Vargas. O ministro considera Sábato como originador da idéia da "fábrica de tecnologia", que tempos depois veio a ser usada tão efetivamente pelos coreanos. A fábrica de tecnologia consiste em um laboratório e uma equipe com o mandato de criar, adaptar e transmitir tecnologias numa área específica. A percepção central de Sábato em termos de criação de tecnologia era o "triângulo". Argumentava que o desenvolvimento sustentável em qualquer sociedade dependia da criação de interconexões estreitas e permanentes entre o sistema de ensino, a comunidade técnico-científica e o sistema produtivo. Ele lutou pela criação e institucionalização de tais vínculos em seu trabalho na comissão e depois como assessor técnico do Pacto Andino. Estava também empenhado em promover a colaboração entre as limitadas comunidades científicas da América Latina e atuou na formação de uma rede de tais comunidades, que prosperou nos anos 60. Foi significativa a sua contribuição para o desenvolvimento industrial argentino — o reator nuclear do país foi construído com uma alta porcentagem de componentes nacionais e seu trabalho estimulou muitos projetos derivados e inúmeras externalidades, independentes da indústria nuclear propriamente dita. O trabalho promovido por ele teve repercussões significativas até meados da década de 1970, quando a Argentina mudou de rumo.

Fonte: Entrevista com Aldo Ferrer, Washington, D.C., 21 de fevereiro de 1997; Wionczek, 1987; Sercovitch, 1987.

Econômica (CGE)", a organização de industriais formada no tempo de Perón.⁴⁰ Versão argentina de banco de desenvolvimento, o Banco Industrial, fundado em 1944, era por volta dos anos 60 uma distorção do que dele se esperava, operando como banco comercial no mercado de crédito a curto prazo.

No Chile, tanto a indústria como a agricultura foram ajudadas por uma onda de desenvolvimento institucional, particularmente com referência ao processamento de recursos naturais. Criaram-se institutos tecnológicos e deu-se apoio às universidades.⁴¹ A CORFO, especialmente nos seus primeiros anos, desempenhou um forte papel promocional.⁴² A organização era tecnicamente forte e considerada altamente profissional. Em 1958, a CORFO foi reformada, para dar maior ênfase ao seu papel de provedora de crédito e menos à sua função empresarial.⁴³

Durante esse período, por toda a América Latina o Estado desempenhou um papel de protagonista na expansão da infra-estrutura econômica que facilitou tanto a industrialização como o crescimento em geral. A construção de estradas, redes telefônicas, abastecimento de energia a preços razoáveis (muitas vezes subsidiados) e outros serviços públicos permitiu, por sua vez, a consolidação de um mercado interno efetivo. Ademais, o Estado criou diversos outros organismos para promover setores específicos tais como indústria, silvicultura, agricultura e mineração, conforme o país em questão, bem como ciência e tecnologia e formação de recursos humanos em aptidões específicas. O relato contido no Quadro 5.1 sobre o papel de Jorge Sábato e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina mostra como avançaram as relações entre os setores público e privado e entre educação, conhecimento e sua aplicação.

O desenvolvimento institucional foi ajudado por acontecimentos nos níveis continental e internacional, embora de forma não tão poderosa como a princípio imaginavam os paladinos da Aliança para o Progresso. Em meados da década de 1950, estava crescendo a consciência da necessidade de ação em áreas não suficientemente consideradas pelo Banco Mundial: educação, habitação, água e agricultura. A partir da sua reunião de 1954, o Conselho Interamericano Econômico e Social fez propostas para iniciativas regionais. Os Estados Unidos mostraram pouco entusiasmo até a reunião do

⁴⁰ Ortega *et al.*, 1989: 106.

⁴¹ French-Davis *et al.* no Volume Complementar 3.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Ortega *et al.*, 1989.

Conselho em 1958, em Bogotá, quando se anunciou que os Estados Unidos apoiariam um banco regional de desenvolvimento. Os Presidentes Kubitschek e Lleras Camargos desenvolveram uma iniciativa conjunta, denominada Operação Pan-Americana, a qual continha as sementes de uma iniciativa regional para o desenvolvimento a longo prazo. A atuação de Prebisch foi influente nesse sentido.⁴⁴ A revolução cubana imprimiu nova urgência à idéia. Em 1960, foi assinado um convênio criando o Banco Interamericano de Desenvolvimento e dentro dele o Fundo Fiduciário de Progresso Social, especificamente estabelecido para fazer empréstimos para as áreas negligenciadas pelas organizações existentes. Ao ser eleito em 1960, o Presidente Kennedy, dos Estados Unidos, apressou-se a dar seguimento àquelas idéias e a estabelecer uma Aliança para o Progresso, de âmbito hemisférico, oficialmente constituída pela Carta de Punta del Este de agosto de 1961. A idéia fundamental era dar apoio aos países nos seus esforços de reforma por meio de recursos financeiros adicionais, com a proposta por parte dos Estados Unidos de US\$20 bilhões ao longo de 10 anos.⁴⁵ Os temas preponderantes eram a integração, o planejamento, a reforma tributária, a reforma agrária e a modernização, bem como o investimento no setor social. Em 1963, foi implantado um processo de revisão, a cargo do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso, conhecido por sua sigla CIAP. Prebisch teve influência na criação de um sistema pelo qual uma "comissão de especialistas" passaria a trabalhar com uma equipe nacional de planejamento. A aprovação do processo pela comissão era importante para levantar recursos da Aliança.

Não obstante os ganhos, o ímpeto dentro em pouco se perdeu no processo de reforma estrutural regional com ajuda externa.⁴⁶ O fluxo de fundos não foi o que tinha sido prometido e grande parte do dinheiro tinha de ser gasta em bens americanos,

⁴⁴ Yale Ferguson, comunicação privada; Albert Fishlow, entrevista, Washington, D.C., 1997. Ambos ressaltaram a contribuição da CEPAL e, especificamente, de Prebisch para a direção da Aliança para o Progresso, particularmente o seu entusiasmo pela integração econômica. Ver também Dell, 1972; Levinson e Onis, 1970.

⁴⁵ Frei, 1967. Os recursos viriam de fontes de ajuda dos Estados Unidos e o resto de fontes internacionais e européias.

⁴⁶ Este resumo baseia-se em depoimentos registrados no Projeto de História Oral da Aliança para o Progresso, assim como na literatura secundária. O Projeto de História Oral tem à frente Enrique Lerdau e Theodore Mesmer, que me deram acesso às entrevistas inéditas e às minutas dos respectivos documentos. Lerdau e Mesmer, 1997; Baskind e Mesmer, 1997.

TABELA 5.2

AMÉRICA LATINA: CRÉDITOS AUTORIZADOS POR ALGUMAS FONTES OFICIAIS, 1961-69
(Em milhões de US\$)

Fonte	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Créditos e doações para o desenvolvimento	1.302,4	1.283,4	1.129,3	1.384,5	1.385,0	1.527,7	1.624,0	1.851,9	1.491,5
Governo dos EUA	733,0	605,8	559,9	949,8	625,4	791,6	961,7	842,5	503,4
Total USAID	375,0	422,3	472,0	708,5	460,2	638,5	483,1	409,2	360,3
EXIMBANK	358,0	183,5	87,9	241,3	165,2	153,1	478,6	433,3	143,1
Banco Mundial	276,5	348,8	307,3	135,4	384,0	342,1	166,5	578,5	385,1
BID	292,9	328,8	260,1	299,3	375,6	394,0	495,8	430,9	637,1
FFPS	115,6	204,9	47,1	85,9	51,2	nd	nd	nd	nd
Alimentos para a Paz	102,4	222,8	215,4	263,3	145,6	139,4	141,1	156,3	137,0
Ajuda compensatória	1.048,2	348,9	352,6	312,1	476,1	467,9	391,4	428,8	219,4
Tesouro EUA	147,0	125,0	60,0	96,3	69,8	12,5	75,0	4,8	nd
FMI	456,2	221,3	166,2	142,7	258,0	331,5	316,4	424,0	219,4
EXIMBANK	445,0	2,6	126,4	73,1	148,3	123,9	nd	nd	nd
Total	2.452,0	1.855,1	1.697,3	1.959,9	2.006,7	2.135,0	2.156,5	2.437,0	1.882,0

Fonte: Dell, 1972.

transportados em navios americanos, e em bens "adicionais" desse país, além daqueles que teriam sido comprados de qualquer maneira. Essa cláusula de adicionalidade gerou considerável atrito e veio a ser abandonada, depois que Lleras Restrepo queixou-se diretamente ao Presidente Nixon em 1969.⁴⁷ O fluxo de recursos dentro dos diferentes contextos é mostrado na Tabela 5.2. O BID deu continuidade a sua vocação de empres-

⁴⁷ Ver Projeto de História Oral, contribuições de Rodrigo Botero e Abdón Espinosa Valderrama. Este último observou: "(...) não tivemos problema em chegar a um entendimento com a USAID sobre objetivos gerais, mas surgiram sérias divergências quando o governo Johnson começou a usar a USAID como instrumento de comércio exterior dos Estados Unidos".

tar aos setores esquecidos; de 1961 a 1972, destinaram-se à agricultura, ao saneamento, ao desenvolvimento urbano e à educação 46% dos seus empréstimos. De 1961 a 1968, o BID emprestou US\$643 milhões para a agricultura, enquanto o Banco Mundial emprestou US\$350 milhões e a USAID, US\$297 milhões.⁴⁸

O Banco Mundial, entretantes, entrou lentamente no financiamento do desenvolvimento, como mostra Webb. Devido à limitação dos seus recursos e à necessidade de levantar dinheiro em Wall Street, os seus empréstimos tinham acentuado viés em favor dos tipos de projetos que pareciam sólidos, com retorno visível. Na prática, isso significava transporte e energia, que representaram, de longe, a maior parte do seu financiamento para a América Latina, que, de qualquer forma, não era volumoso. Em 1960, o Banco formou uma subsidiária, a Associação Internacional de Desenvolvimento, para emprestar em condições mais favoráveis e atender a necessidades sociais, embora a entrada no setor social fosse tão controversa que as discussões iniciais não passaram além da “não exclusão” de projetos sociais e da “preferência por evitar qualquer referência a projetos de saúde e educação”.⁴⁹ Não obstante, estavam começando a se abrir novos territórios para empréstimos.

Inovações como as comissões de especialistas, mesmo quando sustentadas por promessas de financiamento, geralmente lograram pouco êxito no que se refere à meta direta de criar máquinas nacionais de planejamento, uma vez que não havia capacidade técnica suficiente nem suporte político. Quando chegavam a ser produzidos, os planos nacionais tinham pouca relação com a realidade política ou, às vezes, com a realidade econômica. O impulso externo, contudo, complementou o progresso interno no desenvolvimento de recursos humanos e na coleta de informações e tomada de consciência das realidades nacionais. Nessas áreas é que se encontravam os verdadeiros ganhos do planejamento. Um exemplo esclarecedor vem do Uruguai, onde uma equipe de planejamento aproveitou a oportunidade criada pela Aliança para o Progresso em 1963 para desenvolver um plano decenal de desenvolvimento para equacionar questões de longo prazo. Sabendo muito bem que a capacidade institucional e o apoio político para atender às suas recomendações estavam ausentes, a equipe usou o plano, de propósito, para discutir a situação do desenvolvimento do Uruguai e coligir dados censitários

⁴⁸ Webb no Volume Complementar 3.

⁴⁹ Baseado em comentários do Comitê de Empréstimos, citados por Kapur, Lewis e Webb, 1997, Vol. I: 156.

e estatísticos das contas nacionais. Em retrospecto, embora boa parte das recomendações específicas do grupo sobre impostos, investimento, comércio e administração pública fosse ignorada na época, o plano lançou as bases para as subseqüentes reformas constitucional e tributária, bem como para a criação de um banco central e um escritório de planejamento.⁵⁰

Além de resultados intangíveis como os obtidos pela equipe uruguaia, os esforços de planejamento ajudaram a canalizar recursos para a infra-estrutura e facilitaram o endividamento no exterior, especialmente para transporte e energia. Os resultados mais positivos do impulso dado pela Aliança ao planejamento foram possivelmente na área do investimento em recursos humanos. Alguns vieram na forma de investimentos formais, como, por exemplo, a criação do ILPES, no Chile.⁵¹ Outros vieram informalmente: a chegada iminente de um grupo de especialistas era uma excelente forma de disciplina. Como informou o Projeto de História Oral, “isso forçava as pessoas a fazer sua lição de casa”.⁵² O estímulo ao investimento em recursos humanos foi complementado pela expansão de programas das diversas fundações, como a Ford e a Rockefeller, principalmente pelo financiamento de pesquisas em universidades nacionais.^{53, 54}

Noutras palavras, onde os governos contavam com um programa próprio e bem concebido de reforma, a Aliança foi importante na validação de um plano moderado de mudança. Onde, porém, a reforma não era uma possibilidade realista e onde não se concretizaram as externalidades, a Aliança criou um desperdício de recursos em “reformas no papel” que se tornaram uma verdadeira indústria. Também é provável que a Aliança tenha causado danos pelas lacunas em seu programa: ela negligenciou a promoção da indústria e das exportações e deixou a cargo do FMI as questões de estabilização. Não ignorou a inflação, porque, na prática, o dinheiro da USAID geralmente dependia da aprovação do FMI, usualmente por meio de uma Carta de Intenção. Mas não cons-

⁵⁰ Finch, 1981: 239-41; entrevista com Enrique Iglesias, Bruxelas, 20 de janeiro de 1997.

⁵¹ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica, dependência das Nações Unidas com sede em Santiago. Raúl Prebisch foi seu primeiro diretor.

⁵² Segundo declarações de Miguel Urrutia no arquivo colombiano.

⁵³ Lerdau e Mesmer, 1997.

⁵⁴ Conversações com Juan Antonio Morales e Osvaldo Sunkel ajudaram nesta análise.

tava do programa de ninguém uma análise de como seria possível conciliar a estabilização de curto prazo com o desenvolvimento a mais longo prazo.

Em suma, o desenvolvimento institucional muitas vezes mostrou-se vigoroso, embora sujeito a óbvias limitações. Já mencionamos a ausência de reformas tributárias e três outras ausências são dignas de nota pela significação que tiveram. A primeira foi a falta de uma base institucional para apoiar a rápida expansão das empresas estatais. As empresas públicas cresceram em muitas e variadas formas sob diferentes regimes. Os sistemas de controle e prestação de contas eram geralmente subdesenvolvidos e via de regra não havia autoridade central nem controle e organização. Isso se tornou evidente quando irrompeu a crise da dívida e se constatou que seria impossível verificar o endividamento de algumas grandes empresas públicas. Menos sensacionais mas ainda sintomáticos eram certos aspectos como a organização da centralização dos saldos de caixa. Um caso típico foi o Fundo Nacional de Habitação, do Uruguai, que acumulou em um ano quase US\$10 milhões em reservas não utilizadas, que foram deixadas em várias contas bancárias.⁵⁵

Outra deficiência institucional, comum também a muitos países mais desenvolvidos, era a falta de controle do sistema financeiro.⁵⁶ Com subsidiárias de bancos estrangeiros acompanhando a expansão das companhias multinacionais, tornou-se fácil e eficiente para elas contrair empréstimos nos mercados de capital locais, dadas as taxas de juros reais baixas ou negativas.⁵⁷ Um terceiro aspecto foi o fracasso em criar um senso de estabilidade em torno das regras do jogo. Para tomar a política sobre tecnologia como um dentre muitos exemplos: "Quando ocorre uma mudança de regime político, mudam não só os indivíduos, mas também os critérios de avaliação (...) e o peso relativo atribuído ao desenvolvimento industrial e à ciência e tecnologia. (...) [Os] empresários são forçados a depender de 'ardis' políticos para contornar normas e regulamentos e obter o que necessitam ou mesmo para obter informação sobre regulamentos atuais de ciência e tecnologia (...)"⁵⁸ Todas essas omissões resultariam em graves dificuldades nas décadas seguintes, como revelam os Capítulos 7 e 8.

⁵⁵ CEPAL, 1971: 55.

⁵⁶ CEPAL, 1971a: 142.

⁵⁷ Chudnovsky, 1974; Thorp e Bertram, 1978.

⁵⁸ Adler, 1987: 84.

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA⁵⁹

A integração da América Latina não era um tema novo, mas com o aumento do comércio intra-regional durante a Segunda Guerra Mundial o interesse por ela se renovou. Lamentavelmente, na época em que o tema passou a ser amplamente considerado pela CEPAL, pelos líderes políticos latino-americanos e, depois de certo tempo, pelos Estados Unidos e pela Aliança para o Progresso, ao fim dos anos 50, a industrialização dentro das fronteiras nacionais havia avançado demais para que a integração fosse coisa simples. No início da década de 1960, todos os países de grande e médio porte possuíam uma ampla variedade de indústrias, com considerável integração vertical, muitas vezes excessiva. Era tarde demais para alcançar a plena racionalização entre os países — ou a sua consecução teria exigido pelo menos a negociação de mecanismos capazes de compensar e conciliar interesses em conflito, dado que teria sido necessária uma redistribuição. Isso implicava um compromisso para com o planejamento e a intervenção num momento em que, nos primeiros anos da década de 1960, os entusiastas da integração nos círculos de formuladores de políticas estavam contando com ela para trazer a competição de que tanto se necessitava, e não um papel maior para o governo.⁶⁰

Outro problema era o fato de que, dados os níveis de industrialização existentes, os países menos desenvolvidos da região temiam sair perdendo. A proteção dos seus interesses poderia ter sido incluída, mas isso também teria exigido uma forma diferente e mais complexa de institucionalidade e um papel para o governo. Não era esse o enfoque dos que levavam avante o plano.⁶¹

As três iniciativas pró-integração das décadas de 1950 e 1960 foram o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), a Associação Latino-Americana de Livre Co-

⁵⁹ Esta sessão foi adaptada de Ffrench-Davis, 1988.

⁶⁰ Para Prebisch, a integração regional tinha a dupla finalidade de ampliar o mercado, dando-lhe um tamanho viável, e restabelecer um grau mínimo de concorrência "sadia" dentro da ISI. Por exemplo, já em 1959, ele fazia vigorosas críticas às tarifas excessivamente elevadas na maioria dos países da região: "A volta ao uso de tarifas como instrumento flexível de proteção (ou seja, não simplesmente como instrumento para exclusão indiscriminada de importações), a redução dos direitos intra-regionais em certos casos e a sua abolição em outros muito fariam para restaurar o espírito de competição, com grande vantagem para a industrialização". Prebisch, *The Latin American Common Market* (pág. 8), citado em Ffrench-Davis, Muñoz e Palma, 1994.

⁶¹ Puyana, 1980.

mércio (ALALC) e o Pacto Andino. A primeira e mais bem-sucedida experiência de integração foi do grupo menos industrializado da América Latina, os cinco países da América Central, que constituíam também um agrupamento mais homogêneo em termos de PIB *per capita* do que seus vizinhos ao sul.

A formação do MCCA remonta à criação do Comitê de Cooperação Econômica Centro-Americana pela CEPAL em 1951, que elaborou o Tratado Multilateral de Livre Comércio e Integração Econômica, assinado em 1958. Seguiu-se um acordo mais ambicioso entre El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua — o Tratado Geral de Integração Centro-Americana, que entrou em vigor em 1960 e constituiu a base do Mercado Comum Centro-Americano, ao qual a Costa Rica aderiu em 1963. Pelo Tratado Geral de 1960, houve acordo sobre o livre comércio de 95% de todos os bens considerados, prevendo-se a remoção das barreiras tarifárias restantes até 1966 e um acordo sobre uma tarifa externa comum. O Mercado Comum continha também disposições sobre a união monetária centro-americana. Nesse aspecto, porém, o sucesso ficou limitado à coordenação de pagamentos multilaterais.

O MCCA logrou significativo êxito durante os anos 60. A exportação dentro do mercado chegou a 28% das exportações totais e a 96% do total das exportações de bens manufaturados em 1970.⁶² Como a industrialização e a integração ocorreram quase que simultaneamente, cresceram os interesses a favor do comércio intra-regional. Foi um caso de ISI impelida pela integração.

Em contraste, o comércio intra-regional acusou efetivo declínio no resto da América Latina na década de 1950, passando de 11% do comércio da região entre 1953 e 1965 para 6% em 1961. Os esforços para inverter esse processo culminaram com o Tratado de Montevideu, em 1960. Assinado por sete países latino-americanos (apesar das fortes reservas manifestadas pelos Estados Unidos), o tratado previa a criação de uma área de livre comércio na América Latina no prazo de 12 anos. Os membros da ALALC deveriam eliminar gradualmente as tarifas e outras restrições ao comércio em ciclos anuais de negociações, operando segundo as normas gerais pertinentes aos acordos de integração econômica para membros do GATT. Houve considerável progresso na eliminação de barreiras comerciais no curso dos três primeiros ciclos anuais de negociações, e pelos meados da década de 1960 o comércio dentro da ALALC já retornara ao nível do pós-guerra. Depois desse breve período de sucesso, porém, as negociações

⁶² Dados da Divisão de Comércio Exterior da CEPAL.

estagnaram, quando a eliminação de barreiras comerciais alcançou o ponto em que prejudicava os interesses adquiridos.⁶³

Apesar de todos os problemas, registraram-se alguns ganhos significativos. O comércio intra-regional cresceu e as exportações dentro da América Latina duplicaram como porcentagem das exportações totais no período de dois decênios, dando margem a especialização e a uma crescente utilização da capacidade.

Embora os feitos da ALALC tenham ficado muito aquém das metas estabelecidas no Tratado de Montevideu original, o acordo efetivamente deu significativa contribuição à expansão do comércio intra-regional. Os ganhos mais marcantes ocorreram no setor manufatureiro, diante da ajuda da ALALC a alguns produtores na obtenção de mercados e no incremento da utilização da capacidade. Um aspecto importante do aumento do comércio intra-ALALC foi o rápido crescimento dos bens manufaturados — de 10,6% do total do comércio latino-americano em 1960 para 46,1% em 1980. O crescimento das exportações de produtos manufaturados para associados da ALALC mostrou-se particularmente forte na Argentina, no Brasil e no México.⁶⁴

Ao fim da década de 1960, um grupo de países procurou tirar lições das dificuldades encontradas pela ALALC e criou o Pacto Andino. O Acordo de Cartagena, criando o pacto, foi assinado em 1969 pela Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Venezuela juntou-se ao grupo quatro anos depois. O Pacto Andino fora formulado para operar no âmbito da ALALC, e não para tomar o seu lugar. No que se refere aos níveis de desenvolvimento econômico, os países andinos mostravam relativa homogeneidade, comparados com o agrupamento maior. O múltiplo do maior para o menor PIB entre os países do grupo andino era 19 em 1980, em comparação com quase 50 entre os membros da ALALC. Ao negociar acordos de comércio e tarifas com a Argentina, o Brasil e o México como unidade econômica única, os países andinos esperavam lograr maior progresso no sentido da integração regional.

Ademais, apoiados pela experiência da ALALC, os participantes do Acordo de Cartagena puderam incorporar disposições institucionais que lhes pareciam superiores às estabelecidas pelo Tratado de Montevideu. Em primeiro lugar, dispôs-se sobre a criação de um órgão executivo (*a Junta del Acuerdo de Cartagena — JUNAC*) com pode-

⁶³ O tratado original foi modificado em 1968 com a assinatura do Protocolo de Caracas (a Venezuela ingressou na ALALC em 1966). O protocolo prorrogava até 1980 o prazo para a completa liberalização do comércio.

⁶⁴ French-Davis, 1988.

res amplos. Segundo, o novo tratado estabelecia um cronograma explícito para a liberalização do comércio, incluindo o estabelecimento gradual de tarifas externas comuns. Em terceiro lugar, formulou-se um sistema para efetivar a distribuição equitativa dos benefícios, compreendendo tanto programas setoriais para desenvolvimento industrial como preferências tarifárias para os membros menos desenvolvidos, Bolívia e Equador. Finalmente, o acordo procurou harmonizar as políticas econômicas, começando com normas pertinentes ao investimento estrangeiro direto. O planejamento industrial seria facilitado por programas setoriais de desenvolvimento industrial. Dentro desses esquemas, a produção de determinados bens foi atribuída aos países membros, com a garantia de que o mercado regional estaria livre de restrições internas às importações e coberto por uma tarifa externa comum.

Como na ALALC, porém, a marcha dos acontecimentos não tardou a deixar para trás o período inicial de otimismo. O revés mais significativo foi o golpe chileno de 1973. O Chile retirou-se inteiramente do Pacto em 1976 e os membros remanescentes nunca recuperaram o ímpeto inicial do grupo.

REFORMA AGRÁRIA⁶⁵

O entusiasmo com que a reforma agrária foi tratada no começo dos anos 60 tinha pelo menos seis razões: crescimento, distribuição da renda e pobreza, inflação, tamanho do mercado, argumentos políticos e pressão externa. Várias razões motivaram diferentes pessoas no governo, na CEPAL e na Aliança para o Progresso ou os consultores externos. As primeiras quatro razões estão inter-relacionadas: a redistribuição da terra era tida como um caminho para a modernização, como meio de atenuar, entre outras coisas, o estrangulamento inflacionário do abastecimento de alimentos numa situação em que a população urbana estava crescendo e um meio de aumentar o tamanho do mercado para a indústria, pelo seu efeito sobre a distribuição da renda e a pobreza.⁶⁶ Alguns buscavam um efeito político mediante a redução da influência das elites agrárias e muitos governos responderam ao último elemento: o acesso a dinheiro da Aliança para o Pro-

⁶⁵ Esta seção foi escrita em colaboração com Cristóbal Kay.

⁶⁶ De fato, a lógica econômica de uma redistribuição radical para resolver os problemas da indústria era fraca. As indústrias de bens duráveis de consumo eram as que necessitavam de mercados maiores a curto prazo para alcançar economias de escala e teriam sido prejudicadas pela redistribuição, que privava de renda os seus melhores

gresso estava vinculado de uma forma ampla à comprovação de esforços reformadores, inclusive a reforma agrária.

Por trás desses motivos encontrava-se uma percepção de ineficiência e desigualdade como características da *hacienda* tradicional. As grandes fazendas faziam uso excessivo da terra, resultando em baixa produtividade do solo e em muitas terras que ficavam sem cultivo. A monocultura, geralmente adotada pelas fazendas nas zonas de agricultura para exportação, tinha efeitos danosos sobre o meio ambiente. Ademais, o uso extensivo da terra limitava as oportunidades de emprego e contribuía para a baixa produtividade da mão-de-obra. Em virtude da relativa abundância de braços na agricultura e do alto grau de concentração da terra, os proprietários podiam continuar pagando baixos salários, mesmo quando a produtividade do trabalho era aumentada por meio de investimentos. Argumentava-se também que a concentração da terra impedia a adoção de tecnologia moderna; os proprietários das terras podiam obter altas rendas sem intensificar a produção, dada a grande quantidade de terras que possuíam. A terra era também considerada como um seguro contra a alta dos preços em países com inflação endêmica. Ademais, a propriedade de grandes latifúndios conferia prestígio social e poder político. Assim, a eficiência na lavoura nem sempre era uma prioridade para os senhores de terras. Finalmente, tem igual importância o fato de que os reformadores culpavam a concentração da propriedade da terra pela desigualdade social, pela marginalização e pelas condições de pobreza em que vivia a maioria das populações rurais da América Latina.

Esse ponto de vista ganhou peso e foi exagerado pela nova documentação, principalmente a produzida pelo Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola (CIDA), cujos estudos representam a mais ambiciosa análise coletiva da posse da terra na América Latina até hoje.⁶⁷ Os estudos do CIDA tiveram profunda influência na

clientes em potencial. As medidas efetivas necessárias para implementar uma redistribuição significativa a curto prazo teriam afetado a confiança dos investidores e, conseqüentemente, o crescimento, como Allende iria constatar no Chile. E tornou-se empiricamente evidente nas décadas de 1960 e 1970 que o crescimento rápido era totalmente compatível com uma desigualdade alta e crescente, notadamente no caso do Brasil.

⁶⁷ O CIDA foi criado em 1961 pela Organização dos Estados Americanos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas (hoje chamado Instituto Interamericano para Cooperação na Agricultura — IICA), a Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas e a CEPAL. Em meados da década de 1960, foram publicados relatórios sobre sete países: Argentina (1965), Brasil (1966), Colômbia (1966), Chile (1966), Equador (1965), Guatemala (1965) e Peru (1966), seguidos de dois ou três relatórios sobre outros países.

configuração de certo ponto de vista sobre a questão agrária na América Latina, assim como na formulação de políticas de reforma agrária.⁶⁸ Eles mostraram que a América Latina tinha uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo. Encontravam-se num extremo os minifúndios (propriedades agrárias muito pequenas) e, no extremo oposto, os latifúndios (propriedades agrárias muito grandes), na forma de fazendas e estâncias. Em 1960, os latifúndios constituíam cerca de 5% das unidades agrícolas e detinham a posse de cerca de quatro quintos da terra; os minifúndios compreendiam quatro quintos das unidades agrícolas mas possuíam apenas 5% da terra.⁶⁹ Segundo os dados do CIDA, o setor de fazendas de porte médio parecia ser relativamente insignificante. Estudos posteriores mostraram que os detentores da terra tinham um grau significativo de controle dos recursos dentro das propriedades e que as fazendas de porte médio tinham acesso a terras de melhor qualidade e contavam com mais capital, dando assim uma contribuição maior para a produção agrícola do que a princípio se estimara. Apesar dessas indicações de uma heterogeneidade maior, porém, a América Latina ainda tinha um dos mais polarizados sistemas agrários do mundo. Não surpreende o fato de que, embora fosse muito maior a produtividade da mão-de-obra nos latifúndios do que nos minifúndios, ocorria o contrário no tocante à produtividade da terra. A produção média por trabalhador agrícola nos latifúndios era de cinco a dez vezes maior do que nos minifúndios, enquanto a produção por hectare de terra agrícola era cerca de três a cinco vezes maior nos minifúndios em relação aos latifúndios.⁷⁰

O movimento reformador encontrou vigorosa oposição. Esta veio, naturalmente, daqueles cujos interesses estavam diretamente ameaçados, mas também, de uma forma mais tácita, dos interesses das empresas urbanas, que muitas vezes estavam mais estreitamente vinculados aos interesses agrícolas do que pensavam os reformadores e descontentes com as ameaças aos direitos de propriedade. O fato de que era relativamente fácil projetar uma reforma "no papel" significava que havia agora uma abundância de reformas, muito embora variasse a sua natureza, desde a reforma altamente coletivizada e extensa realizada em Cuba às reformas no papel em países que buscavam dinheiro da Aliança com um mínimo de esforço. As reformas agrárias de maior alcance

⁶⁸ Foi preparado um excelente sumário desses relatórios por Barraclough, que, com Domike, publicou um artigo muito influente, 1966.

⁶⁹ Barraclough, 1973: 16.

⁷⁰ *Ibid.*: 25-27. Os dados refletem a situação durante a década de 1950 e começo da de 1960.

foram as que resultaram de revoluções sociais: México (1917), Bolívia (1952), Cuba (1959) e Nicarágua (1979). Mas também foram levadas a cabo reformas agrárias radicais por governos eleitos, como no Chile nos governos de Frei (1964-69) e Allende (1970-73), ou mesmo por regimes militares, como no Peru durante o governo do General Velasco Alvarado (1969-75). Reformas agrárias de menor âmbito em termos da quantidade de terras desapropriadas e do número de camponeses beneficiados foram realizadas principalmente por governos civis no resto da América Latina. Uma importante exceção foi a Argentina, onde a reforma agrária até agora não fez parte do programa político nem foi levada a cabo. Em parte isso se explica pela abundância de terras na Argentina, pela relativa importância da lavoura familiar e das fazendas capitalistas de porte médio e pelo relativamente alto grau de urbanização. No Brasil a exceção se deve a uma razão diferente: a firme oposição dos latifundiários impediu qualquer reforma agrária significativa. O Paraguai e o Uruguai tiveram programas de colonização, mas nenhum deles realizou uma reforma agrária ampla.

O alcance da reforma agrária na América Latina variou consideravelmente tanto em quantidade de terras desapropriadas como em número de beneficiários. As reformas agrárias da Bolívia e de Cuba foram as mais amplas em termos de terras, tendo sido desapropriados cerca de quatro quintos das propriedades agrícolas do país. No México, Chile, Peru e Nicarágua, quase metade das terras agrícolas foi desapropriada, enquanto a Colômbia, o Panamá, El Salvador e a República Dominicana desapropriaram entre um sexto e um quarto do total.⁷¹ Uma proporção ainda menor foi afetada pela reforma agrária no Equador, na Costa Rica, em Honduras e no Uruguai.⁷² Na Venezuela, cerca de um quinto das terras foi afetado pela reforma agrária, mas quase três quartos dessas terras pertenciam antes ao Estado e situavam-se em áreas a ser colonizadas.

Cuba, Bolívia e México tiveram a maior proporção de camponeses e trabalhadores rurais que se beneficiaram da reforma agrária. Cerca de três quartos das famílias camponesas em Cuba e na Bolívia foram incorporadas ao setor reformado, enquanto no México a proporção correspondente foi inferior à metade. Na Nicarágua, no Peru e na Venezuela, a proporção de beneficiários foi de cerca de um terço, em El Salvador, um

⁷¹ Cardoso e Helwege, 1992: 261.

⁷² CEPAL e FAO, 1986: 22.

quarto, e no Chile, um quinto. No Panamá, Colômbia, Equador, Honduras e Costa Rica, a reforma beneficiou, em média, cerca de 10% das famílias camponesas,⁷³ tendo sido ainda menor a proporção em outros países.

As reformas variaram consideravelmente. Houve casos em que a propriedade foi distribuída em base individual, mas frequentemente as grandes propriedades foram deixadas intactas, introduzindo-se um sistema cooperativo ou coletivo. Em ambos os casos, o processo apresentava profundas dificuldades. Nos lugares onde foram instituídas glebas individuais, o principal problema era a falta de recursos. Particularmente onde as reformas respondiam à pressão exterior, a maneira mais direta de torná-las pouco significativas era não consignar recursos orçamentários ao órgão responsável pela reforma agrária.⁷⁴ A tarefa de habilitar os camponeses antes dependentes a gerir suas próprias glebas era mais difícil e exigia a presença de agentes de extensão agrícola mais preparados e motivados do que o previsto pelos reformadores.

Em face de tais problemas, a terra muitas vezes voltou às mãos dos antigos ou de novos senhores, segundo uma variedade de padrões, mas sempre com o mesmo resultado. Onde a forma era cooperativa ou coletiva, acrescentaram-se à carência de recursos os conhecidos problemas da incerteza e da gestão.⁷⁵ Os formuladores da política de reforma agrária em toda a América Latina subestimaram consideravelmente a importância relativa da lavoura camponesa, tais como a parceria e os arrendamentos em troca de serviço, dentro das grandes propriedades. Via de regra, os dados censitários nacionais não registravam ou registravam incorretamente o número de lavouras camponesas dentro do latifúndio (a "economia interna camponesa"). Isso levou à subestimação das dificuldades de organizar a agricultura coletiva e da pressão que os beneficiários poderiam exercer dentro da empresa coletiva pela expansão das suas próprias empresas familiares. Os novos gerentes das empresas coletivas reformadas, geralmente nomeados pelo Estado, tinham muito menos autoridade sobre os beneficiários do que tinham tido os proprietários das terras e não puderam evitar a gradativa erosão das empresas coletivas a partir de dentro.

⁷³ Cardoso e Helwege, 1992: 261; Dorner, 1992: 34.

⁷⁴ Ver Hirschman, 1968, um estudo clássico de como tomar medidas evasivas contra a reforma agrária na Colômbia.

⁷⁵ Thiesenhausen, 1995.

Por mais proeminente que tenha sido na década de 1960, o papel da reforma agrária na modernização e no crescimento foi menor e indireto. "É irônico que muitas reformas agrárias na América Latina tenham resultado na modernização do sistema de *haciendas* e na sua transformação em fazendas capitalistas e não na sua eliminação mediante a redistribuição das terras aos camponeses."⁷⁶

⁷⁶ Kay, documento de consultoria para este livro; de Janvry, 1981; Kay, 1988.