



REFLEXÕES SOBRE UM SÉCULO DE LUZ E SOMBRA

A AMÉRICA LATINA PASSOU POR DOIS PERÍODOS DE EXPANSÃO no curso deste século e cada um deles produziu um crescimento significativo. O primeiro período, que terminou em 1929, caracterizou-se por um crescimento vigoroso, impulsionado pelas exportações. O Brasil foi o único país que cresceu mais depressa do que o seu setor exportador. Houve um desenvolvimento considerável tanto de infra-estruturas, tais como ferrovias e portos, quanto de instituições básicas, tais como bancos centrais e coletorias. Em certos casos, houve um começo de progresso na longa senda do desenvolvimento humano, com aumento da alfabetização e redução das taxas de mortalidade, particularmente quando as epidemias começaram a ser controladas.

O segundo período de crescimento começou entre as décadas de 1930 e 1950 e terminou em princípios da de 1980. Esse período foi testemunha do mais rápido crescimento do século e de um progresso excepcional tanto da produção como da produtividade do trabalho, apoiadas pela expansão da infra-estrutura e da prestação de serviços. Assistiu-se também à transformação dos indicadores do desenvolvimento humano. Por volta dos anos 60, a porcentagem de pessoas que viviam na pobreza estava caindo e em alguns países havia indícios de que a deterioração da distribuição da renda fora sustada e mesmo revertida.

Foto: Aula de computação em Honduras, 1996.

Apesar desses ganhos, cada período de expansão foi marcado pela persistência de extrema desigualdade de riqueza, que teve conseqüências para a formação de instituições e a formulação de políticas. No primeiro período, consolidaram-se as instituições necessárias para fornecer terras e mão-de-obra para o novo modelo, o que vale dizer que a desigualdade era uma característica funcional do modelo de crescimento. Os deslocamentos dos começos e meados do século não transtornaram essas estruturas, apesar do incremento da diversidade política e social. O segundo período de expansão também estava enraizado na mesma distribuição da riqueza, que continuou lhe dando forma.

Embora tenha havido uma variedade de experiências nacionais durante esses períodos de expansão, o que realmente diferenciou os países no que se refere aos resultados foi a forma pela qual eles enfrentaram as crises subseqüentes. Isso foi ainda mais marcante no segundo período de crise do século do que no primeiro. A gestão da mudança constitui tanto um desafio como uma oportunidade e é essencial perguntar por que os países responderam de maneira tão diferente e obtiveram resultados tão diversos. A resposta se encontra principalmente na evolução prévia.

No período até 1929 de expansão impelida pelas exportações, o crescimento variou principalmente de acordo com a loteria dos produtos primários e as diversas condições já existentes. A estabilidade política num sentido básico foi importante: fosse qual fosse a sua dotação de recursos, países ainda dilacerados por conflitos intestinos no fim do século XIX não pareciam atraentes ao capital estrangeiro, que foi o motor do desenvolvimento nesse período inicial. O grau de diversificação foi também importante como condição prévia para a expansão futura. Esse grau variava segundo a natureza do produto primário e o tamanho do mercado interno. Tendo em vista certo tamanho mínimo do mercado, o café parecia ser um produto primário de exportação particularmente propício à diversificação: espalhava-se por áreas muito amplas, tendia a ser controlado nacionalmente e a necessidade de reinvestimento dos excedentes que gerava era baixa. O grau de tensão social e repressão variou também de acordo com o bem produzido e com as condições prévias e teve conseqüências para o futuro. Uma receita infalível para produzir tensão social e desigualdade aguda era um produto agrícola de exportação que requeresse ampla mão-de-obra, combinado com uma substancial população indígena que, na opinião dos recém-chegados, teria de ser controlada ou deslocada a fim de assegurar o acesso à terra e ao trabalho.

Em termos de economia política, a tensão e a persistência da instabilidade política exigiam gastos com o aparato militar e policial, às expensas do desenvolvimento institucional e humano. Uma trajetória singular foi a do México, onde tensões extremas

provocaram a catarse e os terríveis custos da Revolução de 1910, mas também resultaram numa onda subseqüente de desenvolvimento institucional. Na Costa Rica, as condições particularmente igualitárias com referência à posse da terra e à estrutura social levaram a uma economia política peculiar, conducente já desde o princípio ao desenvolvimento humano. Lançaram também as bases para colaboração e consenso futuros na formulação de políticas.

Nem sempre, porém, um impulso precoce rumo ao igualitarismo implicou uma economia política bem sucedida. No Uruguai, onde o impulso igualitário veio principalmente de um admirável líder político, as políticas adotadas foram excelentes para o desenvolvimento humano. A formulação de políticas deixou, porém, de equacionar efetivamente alguns problemas econômicos subjacentes, o que levou ao lento crescimento dos investimentos e à paralisação da produtividade agrícola.

A competência na elaboração de políticas e o desenvolvimento institucional pareciam também avançar quando a expansão das exportações era menos baseada no capital estrangeiro. Este, quando excessivamente dominante, desempenhava muitos papéis que de outra forma o governo seria impelido a assumir. Um contraste esclarecedor foi o do Peru com a Colômbia. No Peru, uma presença forte do capital estrangeiro e sua relação simbiótica com grupos empresariais locais resultaram num governo de *laissez-faire*, o qual podia contar com o capital estrangeiro para executar tarefas básicas tais como a construção da infra-estrutura. A presença de capital estrangeiro substancial na Colômbia se restringia apenas a certas áreas, sendo necessário por isso que o governo e as instituições em todos os níveis fizessem avançar a incipiente economia cafeeira. Isso estimulou e apoiou uma reação institucional interna, principalmente na forma de uma Federação dos Cafeicultores.

O desenvolvimento institucional e as relações de trabalho entre os setores público e privado também progrediam melhor em situações nas quais as diferentes elites regionais precisavam aprender a negociar umas com as outras em termos políticos, como no Brasil e na Colômbia.

A recuperação da América Latina após a Depressão de 1929 foi excepcionalmente rápida. A maioria dos países cresceu graças à expansão industrial apoiada pela substituição de importações, ou graças ao desenvolvimento da agricultura para o mercado interno. Certos países destacaram-se pela maneira judiciosa como utilizaram políticas para fazer avançar a reforma: o Brasil e a Colômbia recuperaram-se cedo e passaram por um rápido crescimento com base num keynesianismo precoce e em controles bem administrados. Por outro lado, o crescimento no período anterior não era um bom

indicador do êxito posterior. Dois países que tinham evoluído de forma particularmente rápida na fase de crescimento impelido pelas exportações — Argentina e Cuba — passaram depois a crescer com relativa lentidão, tolhidos pelos mesmos fatores que haviam levado ao êxito anterior: a sua posição proeminente em “impérios informais”.¹

No que se refere à industrialização após a Segunda Guerra Mundial, o Chile já contava com muitos dos elementos para um bom funcionamento da economia política e um crescimento rápido. Possuía uma capacidade estatal bem desenvolvida e altos níveis prévios de desenvolvimento industrial e institucional, que tinham ganho impulso já na década de 1920. Faltava-lhe, contudo, a coerência política necessária para combinar todas essas coisas. A apreensão dos grupos empresariais em face das tendências socialistas de sucessivos governos parecia haver minado a confiança dos investidores, essencial para o bom funcionamento da economia. Entretanto, o desenvolvimento institucional continuou, foram feitos alguns investimentos em possíveis setores exportadores, os quais viriam a dar frutos mais adiante, e a política respondeu desde o início aos crescentes problemas da industrialização para o mercado interno. Numa situação bastante semelhante, os obstáculos ao progresso na Argentina também diziam respeito à economia política, embora fosse menos avançado o nível de desenvolvimento institucional.

Onde houve elementos de continuidade e competência na elaboração de políticas e boas relações entre os setores público e privado, foi possível observar processos cumulativos. No Brasil, onde Kubitschek desenvolveu as políticas de Getúlio Vargas, uma tradição de iniciativas coerentes e construtivas do setor público fomentou a confiança e as boas relações com o setor privado, o que foi importante para superar tormentas posteriores. Na Colômbia, a estabilidade política alcançada pela Frente Nacional induziu confiança no sistema eficiente, embora fechado e oligárquico, do país. Somente a Colômbia mostrou coerência e prudência interna suficientes para resistir às tentações da década de 1970, quando, de repente, se tornou disponível uma panacéia — o endividamento — para fazer frente aos crescentes apertos fiscais.

Os países menores, com menor capacidade em matéria institucional e de formulação de políticas, viram-se muitas vezes seduzidos a adotar políticas protecionistas precipitadas que não se ajustaram às possibilidades razoáveis do mercado. Isso teve o efeito indesejável de criar estruturas improdutivas e antieconômicas e de encorajar a busca de rendas. As “ditaduras empresariais” de alguns países do Caribe e da América Central,

¹ Ver Díaz-Alejandro no Volume Complementar 2.

juntamente com o Paraguai, foram os casos em que, apesar do crescimento, progrediu-se menos em termos de formação de instituições, estruturas políticas e condições preparatórias para a trajetória futura. Em certos casos, o apoio externo dado aos regimes foi importante para consolidar estruturas e práticas regressivas.

A recuperação da crise deflagrada pelo endividamento insustentável dos anos 70 foi longa e penosa e para muitos o processo está longe de terminar. Desta vez, as oportunidades de fácil recuperação da década de 1930 — substituição de importações e inadimplência da dívida — não estavam à mão. A isso acrescentou-se uma nova vulnerabilidade perante os movimentos de capital internacional e de taxas de juros, que mais do que compensaram a redução da exposição externa derivada da diversificação das estruturas de comércio. Além disso, a perturbação da economia política foi maior, com grandes choques que afetaram toda a estrutura de interesses empresariais. Com a perda de terreno dos interesses industriais, ganharam força os interesses do comércio e das empresas internacionais, abrindo caminho a uma onda de privatizações.

Pouco a pouco, a guinada inicial do pêndulo para o lado de políticas favoráveis ao mercado começou a ser matizada por uma compreensão mais amadurecida do papel do Estado, das instituições públicas e do fundamento político das políticas econômicas. Foi provavelmente necessário o colapso do muro de Berlim para criar entre os progressistas um comprometimento sério com a busca de meios para compatibilizar as novas políticas de mercado com o desenvolvimento. Não ocorreu um processo equivalente na década de 30. Além disso, desta vez, com novas democracias por toda parte e as sensibilidades aguçadas pelos resultados lamentáveis do desenvolvimento humano nos anos 80, houve uma renovação do esforço para integrar o desenvolvimento social e o econômico. Soluções iniciais tais como os Fundos Sociais de Emergência começaram também a evoluir para uma busca mais complexa de soluções nacionais duradouras.

Como já acontecera neste século, houve profundas diferenças na forma pela qual os países responderam à crise da década de 80. Por volta de 1990, alguns países haviam tomado medidas por conta própria para aproveitar as oportunidades apresentadas pelo consenso recente quanto à liberalização e à privatização. O novo governo democrático chileno usou seu compromisso com as novas regras do jogo para manter a confiança dos interesses empresariais — cuja falta havia limitado o desenvolvimento do país na geração anterior. A Argentina utilizou uma estratégia semelhante para acabar com a inflação. Outros se juntaram precariamente ao carro-chefe da privatização, com capacidade duvidosa de tirar o máximo partido das suas vantagens e limitar os seus perigos. Alguns países viram nas novas reivindicações sociais uma oportunidade de inovação e mudança

real, enquanto outros viram nelas uma ameaça que requeria maior controle social. Uma das muitas questões em aberto para o futuro é saber até que ponto a repressão resultante acabará limitando a viabilidade e a produtividade das novas estratégias econômicas e sociais.

Uma avaliação equilibrada da história deste século requer que se dê muita atenção à economia política, assim como às estruturas subjacentes que a influenciaram. As políticas atuam em diferentes níveis, com diferentes resultados que dependem do contexto temporal. De um lado está a intenção de tais políticas conforme ela é percebida, e freqüentemente contestada, na época — o padrão-ouro, o protecionismo, o planejamento, a liberalização. De outro, está o seu significado ao longo do tempo, que freqüentemente é muito diferente e nem sempre corresponde ao previsto inicialmente. As reformas Kemmerer da década de 1920 concentraram-se na restauração do padrão-ouro — mas acabaram sendo significativas pela criação de instituições monetárias e fiscais que se transformariam num poderoso ativo para um contexto político bem diferente. O “planejamento” da década de 1960 foi mais significativo não necessariamente pelo que realizou em termos de metas explícitas, mas por ter estimulado a melhoria da compilação de dados, da análise econômica e do desenvolvimento institucional. O desenvolvimento voltado para dentro pode ter criado indústrias ineficientes atrás de barreiras tarifárias, mas também construiu um senso de identidade nacional, criou instituições e novos papéis para o Estado, além de ser fonte de melhoria da produtividade a longo prazo. Por outro lado, em países sem economias políticas apropriadas, o resultado efetivo desse desenvolvimento foi principalmente uma indústria de alto custo. Nos países pequenos, com ditaduras corruptas, em geral apoiadas pelos militares ou com suporte externo, esse desenvolvimento resultou no “Estado espólio” e na “ditadura empresarial”. É possível que o principal significado do paradigma neoliberal no tempo não esteja em seu conteúdo específico, mas na oportunidade que deu aos países — muitos à beira do colapso no que se refere à confiança das empresas ou, em certos casos, do próprio Estado — de impor regras novas e claras que transmitiram sinais fortes ao mercado. Esta reflexão não pretende mostrar descrença da nossa parte no que se refere à política em si mesma, mas encorajar uma sondagem mais profunda do que está subjacente a ela e às instituições e estruturas de que depende, ou que essa política cria, modifica ou reforça.

Esta recapitulação histórica aponta progressos perceptíveis da economia política na América Latina. Durante muitos anos, Albert Hirschman assinalou a tendência na América Latina de formular políticas que oscilam de um extremo a outro — o pêndulo

que vai e volta entre o mercado e a intervenção. Muito corretamente, Hirschman insiste em que a oscilação do pêndulo é uma metáfora imprópria.² Como o pêndulo é inteiramente mecânico, a metáfora não considera o papel dos mecanismos de realimentação, que moderam (ou deixam de moderar) suas oscilações e geram continuidade mediante a formação de consenso. Na opinião de Hirschman, tais mecanismos têm sido historicamente fracos na América Latina, mas há indícios consideráveis de que eles estão ganhando força hoje em dia. As posições extremas favoráveis ao mercado, comuns nos primeiros anos da década de 1980, estão mais moderadas e deram lugar a uma visão cada vez mais sofisticada do papel do Estado e da interação potencial entre a sociedade civil e o governo. O próprio estreitamento do campo de debate pode ser produtivo, desde que, no novo território, a oposição e a crítica se mantenham vivas.

Assim, fazer um balanço dos progressos e retrocessos do século é uma questão de combinar esses aspectos intangíveis com uma crônica baseada em fatos, ela mesma plena do bom e do mau, de luz e de sombra. Os dados mostram que a pobreza e a exclusão continuam sendo consideráveis e têm raízes profundas e que a desigualdade persiste. Os leves sinais de melhoria da distribuição de renda, em um ou dois casos, e a redução maior da pobreza que ocorreu nas décadas de 1960 e 1970 foram interrompidos pela crise da dívida e pelo subsequente colapso econômico. O meio ambiente sofreu danos generalizados na era das exportações — com a destruição de florestas e o solapamento da fertilidade da terra —, exacerbados pela industrialização e a urbanização. Nas duas últimas décadas, a renovação da importância das exportações baseadas em recursos naturais trouxe novamente à baila a questão da ameaça ambiental decorrente do crescimento das exportações de produtos primários. A fragilidade ecológica do Caribe foi acentuada pela contínua dependência financeira e comercial e pela vulnerabilidade política. Em geral, na última década do século, a importância e a instabilidade crescentes dos fluxos financeiros internacionais representaram uma grave ameaça à estabilidade macroeconômica e à autonomia política. Em muitos lugares e sob diversos aspectos, o mecanismo indispensável para afastar as sombras — relações efetivas entre os setores público e privado e uma burocracia bem preparada — acusou mais uma deterioração do que um aprimoramento.

Ainda assim, registraram-se progressos: o crescimento significativo da produção e da produtividade, particularmente nos meados do século, e a construção de infra-

² Entrevista, Princeton, Nova Jersey, setembro de 1996.

estruturas modernas. Não obstante os reveses dos últimos anos, as estruturas de comércio nos países maiores e mesmo em alguns dos menores transformaram-se ao longo do século, distanciando-se da dependência de uns poucos produtos primários de exportação. Houve uma acumulação de aptidões e conhecimentos que estão disponíveis para ser utilizados uma vez que a expansão possa ser consolidada. Os indicadores básicos de desenvolvimento humano mostram em média um firme avanço no decorrer do século. E muitos governos estão revelando uma diferença de qualidade na sua capacidade de arrostar as tormentas que sem dúvida encontrarão pela frente. Há sinais, pelo menos em alguns países e instituições, de que os responsáveis pelas políticas econômicas e outras autoridades estão começando a reconhecer o potencial de complementaridade entre crescimento e equidade, ao longo de uma trajetória paralela de produtividade e participação. Se se confirmar o desenvolvimento dessas complementaridades, com as necessárias instituições para apoiá-las, e se os formuladores de políticas forem capazes de identificar os pontos específicos de vulnerabilidade a choques externos e tomar as medidas necessárias para enfrentá-los, será possível então encher a "caixa vazia" do crescimento com equidade.