

Hirschman, a industrialização e a teoria do desenvolvimento**

José Antonio Ocampo ¹

O falecimento de Albert Hirschman no final de 2012 constitui uma grande oportunidade, não apenas para celebrar a imensa contribuição deste grande pensador, como sua enorme atualidade. Assumidamente, a obra de Hirschman se sobressai não apenas pelas suas contribuições à análise do desenvolvimento econômico, mas também pela sua propensão a “transcender” as fronteiras da economia para ir ao encontro das outras ciências sociais, para utilizar o título de uma das compilações de seus ensaios.² Mais do que um economista do desenvolvimento, Hirschman foi um grande cientista social. A isso deve-se acrescentar um profundo senso crítico, incluindo o de suas próprias ideias e, por isso, o uso da dialética como recurso para entender a realidade.³

Este ensaio analisa três aspectos da sua obra que são importantes para entender o processo latino-americano de industrialização, tanto durante a fase clássica do desenvolvimento exportador como durante a chamada “substituição de importações”⁴ – ou, utilizando a velha terminologia popularizada pela CEPAL, entre as fases do desenvolvimento para fora e para dentro. O ensaio associa três reflexões deste autor que são relevantes para entender tal processo. A primeira se refere às características da industrialização latino-americana em relação à “industrialização tardia” dos países do continente europeu, analisada por Alexander Gerschenkron. A segunda se refere à sua análise da dinâmica dos processos de desenvolvimento e sua aplicação à industrialização latino-americana. A terceira é sua reflexão sobre o auge e a crise da teoria clássica do desenvolvimento, que podemos usar como forma adequada para analisar a crise e o posterior dismantelamento da estratégia de substituição de importações. A primeira e a terceira destas reflexões se encontram em ensaios singulares de Hirschman (1971a, 1971b e 1981a). A segunda foi desenvolvida em um amplo conjunto de obras, entre as quais se pode incluir tanto *Estrategia de desarrollo económico* como seu ensaio mais tardio sobre encadeamentos econômicos (Hirschman, 1981b) e suas reflexões sobre suas próprias contribuições à teoria do desenvolvimento (1984).

I. A natureza da “industrialização tardia” latino-americana

Para a análise do primeiro destes temas, o ponto de partida é a análise de Gerschenkron (1962) da industrialização tardia na Europa continental – ou, para ser mais preciso, das

* Artigo originalmente publicado na Revista *Desarrollo y Sociedad*. Traduzido do espanhol por João Paulo dos Reis Botelho e revisado pela Editora e pelo professor Ricardo Bielschowsky.

♦ Este ensaio reproduz o fundamental de um publicado na revista *Desarrollo y Sociedad* (CEDE, Universidade dos Andes, Bogotá), primeiro trimestre de 2008, em celebração dos 50 anos da publicação de *“Estrategia de desarrollo económico”*. O ensaio faz referência a um grande número de autores que contribuíram para os debates sobre o desenvolvimento, mas limita as citações aos trabalhos que são diretamente relevantes.

¹ Professor da Universidade de Columbia. Anteriormente Secretário Geral Adjunto das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais, Secretário Executivo da CEPAL, Ministro da Fazenda e da Agricultura e Diretor do Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia. E-mail: ocampo.joseantonio@yahoo.com

² [Ocampo refere-se à obra *Crossing Boundaries: Selected Writings*.(N. do T.)].

³ Veja-se, a este respeito, a entrevista sobre sua vida e obra incluída em Hirschman (1998).

⁴ Como argumentei em outros ensaios, este conceito não é apropriado para entender a etapa de industrialização latino-americana entre os anos trinta e sessenta do século passado, já que a substituição de importações foi apenas um dos elementos da estratégia de industrialização durante tal período e não necessariamente o mais importante em vários países ou em todas as etapas do processo. Em Cárdenas, Ocampo e Thorp (2003, capítulo 1) e Bértola e Ocampo (2013) sugerimos o conceito alternativo de “industrialização dirigida pelo Estado”. Aqui ignorarei, contudo, esta observação e me referirei a esta etapa como substituição de importações, devido a que Hirschman utiliza esta expressão amplamente em sua obra.

industrializações tardias na Europa (no plural), já que, tal como descreve este autor, os padrões foram muito diferentes, dependendo de diversos fatores, em particular do grau de atraso inicial dos distintos países.⁵

Com o conceito de “industrialização tardia” Gerschenkron apresentou a ideia de que este processo teve características muito diferentes no continente daquelas da Revolução Industrial inglesa. As diferenças se referem aos ritmos de crescimento e às estruturas industriais que se desenvolveram, assim como às políticas e ideologias que acompanharam o processo. Ao estudar as industrializações da Europa continental, desde a alemã e a francesa até a muito mais tardia da Rússia, Gerschenkron deduziu algumas características distintivas das industrializações tardias, entre as quais convém citar quatro: (i) a maior probabilidade de que o processo se desse na forma de um salto, ou seja, de uma descontinuidade histórica; (ii) a ênfase no tamanho das plantas e das empresas e, com isso, a tendência a acordos monopolísticos de diferentes intensidades; (iii) a maior importância outorgada à produção de bens intermediários e de capital sobre a de bens de consumo; e (iv) a tendência de que este processo se desse de forma organizada, seja por agentes privados (os bancos de investimento) ou pelo Estado, e o papel dominante deste último quando os países se encontravam em uma situação inicial de muito atraso (ver Gerschenkron, 1962, pp. 44, 353-4). Esse autor destaca também outras características, que aqui deixaremos de lado, como a escassez crônica de mão-de-obra qualificada que caracterizou as primeiras etapas da industrialização, a menor importância do aumento da produtividade agrícola nos países de industrialização tardia como mecanismo para criar um mercado interno para os produtos manufaturados e a maior pressão sobre os níveis de consumo da população.

Em seu ensaio sobre a substituição de importações na América Latina, Hirschman (1971a) mostra que a industrialização “tardia tardia” (ou seja, duplamente tardia) não teve as características descritas por Gerschenkron. Em particular, indica que nenhuma das quatro características ressaltadas no parágrafo anterior foi importante durante as primeiras etapas da industrialização em nossa região. O processo ocorreu de forma gradual, a partir da etapa clássica do desenvolvimento exportador e começou com plantas relativamente pequenas que produziam bens de consumo com tecnologias importadas dos países industrializados, sem contar com grande apoio estatal. Na visão de Hirschman, o processo foi mais sequencial e envolveu menos ruptura com o passado, mas por isso mesmo foi menos intensivo em aprendizagem e careceu por muito tempo de uma forte ideologia industrialista e do peso de uma burguesia industrial nas estruturas de poder que Gerschenkron descreveu para os países europeus (Hirschman, 1971a, p. 95). Convém ressaltar estas duas últimas características: de um lado, a menor importância tecnológica, o que implicou em que o processo nunca fez a transição para uma capacidade endógena de criação de conhecimento, e por outro, a debilidade da ideologia e de uma burguesia fortemente industrialistas.

Coincidindo com as observações da ampla literatura estruturalista dos anos cinquenta e sessenta do século passado,⁶ Hirschman associou as origens da industrialização latino-americana a quatro fatores diferentes: às duas guerras mundiais, à crise de balanço de pagamentos, à criação de mercado interno gerado pela expansão dos setores de exportação e às políticas de industrialização que eventualmente foram colocadas em prática. De acordo com este autor, depois de uma fase “fácil” de substituição de importações, o processo deu lugar a um paradoxo crescente, como consequência da tendência de “esgotamento” (um conceito que, como veremos na segunda seção, é impreciso, de acordo com sua própria visão), devido à sua incapacidade de gerar emprego e de conquistar os mercados externos e à sua tendência a gerar novas formas de dependência, em particular do investimento estrangeiro. Talvez por isso mesmo, a industrialização se converteu em objeto de críticas, as quais conduziram ao seu desmantelamento. No entanto, por agora deixaremos de lado estes temas, aos quais faremos alusão adiante.

⁵ A compilação dos ensaios de Gerschenkron que citamos aqui é importante com um todo, mas especialmente os capítulos 1 e 2 e o posfácio.

⁶ [A periodização apresentada na sequência do texto refere-se ao século XX. (N. do T.)].

Esta interpretação coincide em grande parte com o que vem sendo descrito nas últimas décadas por diversas pesquisas sobre o processo de industrialização latino-americana. De fato, a industrialização na América Latina precedeu claramente a Grande Depressão dos anos trinta e teve muitos elementos de continuidade entre as eras das exportações e do desenvolvimento para dentro (Cárdenas, Ocampo e Thorp, 2003; Ocampo, 2004). Durante a primeira delas, a industrialização se produziu como resultado tanto das necessidades de processamento de matérias primas exportadas, como dos encadeamentos de consumo gerados pelo crescimento do mercado interno de manufaturas originados da expansão exportadora, que variou de país para país dependendo do tamanho e do grau de integração do mercado interno (o qual dependeu, por sua vez, do desenvolvimento das vias de comunicação induzido pelo auge exportador). Esta primeira etapa foi sucedida por uma fase “empírica” de substituição de importações, induzida em grande medida pelas respostas pragmáticas ante os choques externos gerados pelas guerras mundiais e pela Grande Depressão.

Um elemento adicional que foi descrito pela historiografia recente, e que difere dos conceitos em voga nos anos cinquenta, é a ênfase em que o desenvolvimento para fora não esteve acompanhado de baixas tarifas aduaneiras, ou seja, dos princípios clássicos do livre-cambismo. Pelo contrário, a América Latina teve, desde a segunda metade do século XIX, as tarifas alfandegárias mais altas do mundo, com a única exceção do período imediatamente posterior à Guerra Civil dos Estados Unidos, quando tal país substituiu a América Latina nessa posição (Coatsworth e Williamson, 2003; Bértola e Williamson, 2006). Este feito foi, fundamentalmente, o resultado da dependência fiscal dos impostos alfandegários e indica, portanto, que as necessidades fiscais tornaram impossível o livre-comércio clássico. As tarifas aduaneiras podem ser consideradas, como é óbvio, como um imposto implícito à atividade exportadora, porém as elites exportadoras preferiram esta forma de tributação aos impostos sobre os recursos naturais que caracterizavam o sistema tributário colonial.

Mais além das necessidades fiscais, o protecionismo se arraigou em muitos países da região desde as últimas décadas do século XIX, seguindo as tendências comuns no mundo nessa época. De fato, o liberalismo novecentista não foi necessariamente livre-cambista e não foi, em particular, nos Estados Unidos e nos países da Europa continental onde ocorreram processos de industrialização tardia. Na América Latina, este “liberalismo protecionista”, como denominei em um ensaio anterior, não foi tão contraditório para as classes empresariais da época, porque a produção com tecnologias modernas para o mercado interno e a produção para os mercados mundiais acabavam por serem vistas como duas manifestações de um mesmo impulso para o “progresso” (Ocampo, 2008). Em terminologia contemporânea, o viés anti-exportador do regime de proteção preocupava menos os liberais da época do que o atraso por si só.

Os acontecimentos que tiveram lugar durante a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial geraram respostas que com o tempo sepultariam a ortodoxia e que, novamente, tiveram desenvolvimentos paralelos nos países industrializados. Entre estes se encontram o abandono do padrão-ouro, a adoção do controle de câmbio, o racionamento de importações, os acordos bilaterais de comércio e as políticas macroeconômicas anticíclicas. Em todos os casos, foi fácil permitir que o “efeito demonstração” gerado pelo uso destes instrumentos nos países industrializados se transmitisse para a nossa região. Obviamente, na medida em que a industrialização se transformou em uma fonte dinâmica de crescimento econômico, era natural que recebesse uma crescente atenção por parte das autoridades. Isto conduziu no fim dos anos 1930 à criação de instituições estatais dedicadas à promoção de novas atividades manufatureiras, em particular os bancos de desenvolvimento. A escassez de importações durante a Segunda Guerra Mundial gerou também vários planos para a promoção de novas indústrias de substituição de importações, sobretudo nos setores considerados “essenciais” ou “estratégicos”.

Isto deu início a uma estratégia de industrialização muito mais consciente, na qual o Estado veio participar, finalmente, com um papel mais ativo. Porém, uma vez mais, e seguindo a visão sequencial deste processo ressaltada por Hirschman, esta transição para políticas explícitas de industrialização demorou a se consolidar. A expectativa – apoiada pela experiência histórica –

seguiu sendo de que as exportações se recuperariam depois do estancamento cíclico. Substituiu, portanto, um compromisso com o crescimento das exportações e, de fato, sua recuperação depois do colapso inicial foi um dos fatores para o crescimento de muitas economias na mesma década de trinta, como foi ressaltado por Bulmer-Thomas (2003, capítulo 7). As elites dirigentes não renunciaram, portanto, à sua vocação primário-exportadora. A nacionalização da indústria petrolífera mexicana em 1938 nos mostra curiosamente como este conceito de “estratégico” se aplicou inclusive a uma indústria exportadora.

Por isso, assim como a proteção não era vista como a antítese do desenvolvimento exportador, tampouco o auge industrial impôs uma visão necessariamente contrária aos interesses primário-exportadores. Mais ainda, em muitos países, sobretudo nos menores, ainda quando a industrialização estava plenamente em marcha, esta não deixou de ser uma superposição a um modelo de desenvolvimento que, no fundamental, seguiu sendo primário-exportador. Nos demais países, se seguiu vendo as exportações como um complemento, como fonte de divisas para financiar as importações de bens intermediários e de capital necessários para a industrialização.

A ideia dominante continuou sendo, portanto, de que a industrialização e o desenvolvimento exportador não eram antagônicos, como quis apresentá-los posteriormente a literatura mais ortodoxa. E, em qualquer caso, os fatos, mais do que uma ideologia industrialista, dominaram o processo. O historiador do pensamento econômico latino-americano, Joseph Love, expressou isso com brilhantismo, ao destacar que: “A industrialização da América Latina foi um fato antes que fosse uma política, e uma política antes que fosse uma teoria” (Love, 1994, p. 395). O próprio Prebisch já havia destacado este fato, dentro de um de seus ensaios clássicos, em uma citação que Hirschman reproduz em um de seus ensaios:⁷

A realidade está destruindo na América Latina aquele pretérito esquema da divisão internacional do trabalho [...]

Nesse esquema correspondia à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais.

Não cabia ali a industrialização de novos países. *Os fatos a impuseram, entretanto.* Duas guerras no curso de uma geração, e uma profunda crise econômica entre elas, demonstraram suas possibilidades para os países da América Latina, mostrando-lhes positivamente os caminhos para a atividade industrial.

Esta discussão doutrinária, não obstante, dista muito de ter terminado. Em matéria econômica, as ideologias muitas vezes seguem com atraso os acontecimentos ou bem sobrevivem demais a estes [Prebisch, 1998, p. 65. A ênfase é própria].

Esta doutrina, teoria ou, melhor, ideologia da industrialização (para usar os termos de Hirschman, 1971b), que foi proporcionada finalmente pela CEPAL, veio em uma etapa avançada para racionalizar o processo que já estava plenamente em marcha em quase todas as partes. Esta ideologia teve um tom “militante” – que se mostra, segundo Hirschman, na citação anterior de Prebisch – baseada em uma visão da economia mundial como um sistema assimétrico, o qual exigia corrigir as falhas do sistema internacional através de políticas deliberadas. Porém, como veremos nas seções seguintes, esta teoria e ideologia se tornariam rapidamente o alvo de diversos ataques, com o que talvez se reforçaria uma das apreciações fundamentais de Hirschman: a debilidade da ideologia industrialista na América Latina.

Antes de adentrarmos nestes temas, convém ressaltar, entretanto, que o processo teve, durante as fases mais avançadas da substituição de importações, características mais similares às

⁷ Aqui agreguei o último parágrafo da obra de Prebisch que cita Hirschman. Ainda que este tenha tomado da recopilación publicada pela CEPAL em 1998, o texto original de Prebisch foi escrito em 1949.

que Gerschenkron usou para caracterizar as industrializações tardias. De fato, em tais fases, que se inauguraram com o desejo de desenvolver as indústrias estratégicas durante a Segunda Guerra Mundial, mas que ganharam autonomia apenas nas décadas seguintes, as indústrias de bens intermediários e de capital começaram a ser o foco de atenção e a ativa intervenção do Estado e a concentração industrial foram características destacadas do processo. Em alguns casos, as ideologias industrialista e estatista típicas, na visão de Gerschenkron, dos processos mais tardios adquiriram raízes muito mais profundas, especialmente no Brasil. O grande auge industrial que caracterizou vários países, mas em particular o Brasil e o México, pode ser visto, ademais, como uma descontinuidade no sentido deste autor.

II. A dinâmica do processo de desenvolvimento

O conceito de Hirschman que teve maior influência na análise econômica é, sem dúvida, o dos “encadeamentos” para frente e para trás. Como destacou o próprio autor, o sucesso desse conceito, sobre os alternativos de “indústrias motrizes” de Perroux ou o de “setor líder” de Rostow (um termo que Lauchlin Currie também introduziu na Colômbia), se baseia em ter sido formulado em função da análise de insumo-produto de Leontief, tão em voga naqueles anos (Hirschman, 1981b, p. 63). O uso deste conceito por parte de Hirschman foi, entretanto, muito mais dinâmico do que estático, já que resultava da capacidade de um processo específico de desenvolvimento de induzir *novas* inversões.

Todos estes conceitos se relacionam, por sua vez, com o de “economias externas”, que remonta a Marshall e que chegou para ocupar papel central na literatura clássica sobre o desenvolvimento econômico a partir dos aportes de Rosenstein-Rodan nos anos quarenta, que tiveram como base, no caso deste último autor, sua análise das industrializações “tardias tardias” da Europa Central e Oriental. A importância do conceito de “economias externas” está, obviamente, em que este enfatiza as *complementaridades* que caracterizam o processo de desenvolvimento, em amplo contraste com a ênfase na *substituição* (na seleção dos consumidores ou na seleção de técnicas produtivas), o conceito que veio para ocupar o papel central na teoria microeconômica neoclássica. A ideia de que existem fortes complementaridades deu lugar a outra série de conceitos que chegaram a ocupar um papel central nesses debates clássicos do desenvolvimento: os da “causação circular” de Myrdal, “grande impulso” (“big push”) de Rosenstein-Rodan e “desenvolvimento equilibrado” de Nurkse.

No contexto de tal controvérsia, a originalidade da obra de Hirschman consistiu em ressaltar que os pressupostos implícitos no “desenvolvimento equilibrado” não eram realistas, precisamente porque se supõe a possibilidade de um país em desenvolvimento pôr em marcha políticas que estavam além das suas capacidades.⁸ Nas suas próprias palavras, a aplicação do conceito de desenvolvimento equilibrado “requer quantidades imensas daquelas habilidades que temos identificado como disponíveis provavelmente em quantidades muito limitadas nos países subdesenvolvidos” (Hirschman, 1958, p. 53).⁹ Como alternativa, ele formulou uma visão do processo de desenvolvimento como uma *sequência de desequilíbrios*. Isto implica em que as soluções para os problemas do desenvolvimento são *sequenciais* mais do que *simultâneas* (Hirschman, 1984).

Esta visão do processo de desenvolvimento é muito mais afim aos conceitos do desenvolvimento capitalista de Marx, onde a acumulação de capital gera crises recorrentes, ou ao

⁸ Esta crítica se relaciona, por sua vez, com suas concepções sobre o planejamento, um tema que desenvolve Carlos Caballero em seu ensaio para o mesmo volume de “*Desarrollo y Sociedad*”. De fato, na sua visão, o planejamento deveria ser mais como um exercício estratégico do que como um plano integrado de investimentos. Daí sua crítica aos exercícios de planejamento que foram introduzidos pela CEPAL nos anos cinquenta e que, além disso, na visão de Hirschman, tiveram impacto limitado na América Latina (ver Hirschman, 1971b).

⁹ Nesta, como em citações posteriores a esta obra, a tradução é própria.

conceito de “criação destrutiva” de Schumpeter, que aos modelos neoclássicos de crescimento estável ou convergência a estados estacionários, os quais ainda predominam nas versões da “nova teoria do crescimento”, que resgataram a importância das economias externas para os processos de desenvolvimento.

Algumas das manifestações destes desequilíbrios nos países em desenvolvimento seriam as crises inflacionárias e de balanço de pagamentos, uma visão que aproximou Hirschman das teorias difundidas pela CEPAL naquele período, que consideravam os desequilíbrios macroeconômicos como estruturais, ou seja, como resultado das desproporcionalidades que caracterizam o processo de desenvolvimento (ver Hirschman, 1958, cap. 9). Ademais, nessa visão, estes e outros desequilíbrios que se apresentaram ao longo do processo de desenvolvimento podem apresentar um papel positivo, se induzem investimentos ou outras pressões sobre o mercado orientadas para corrigir desequilíbrios existentes (Hirschman, 1958, p.63). Nas suas palavras, “o desenvolvimento também gera novas forças a partir das tensões que produz” (Hirschman, 1958, p. 209).

Este conceito de “desequilíbrio criativo”, parafraseando Schumpeter, conduz, por sua vez, a rechaçar os conceitos neoclássicos de eficiência estática e a ressaltar mais a eficiência *dinâmica*. Na sua visão, um processo de desenvolvimento é mais eficiente quando gera uma *sequência de desequilíbrios* que induzem investimentos ou pressões para a adoção de políticas econômicas orientadas para corrigi-los que, desta maneira, abrem novas etapas de desenvolvimento. Esta sequência dinâmica, mais do que o equilíbrio na estrutura dos investimentos ou o equilíbrio macroeconômico no sentido tradicional, é o que permite que um processo de desenvolvimento seja auto-sustentado (Hirschman, 1958, pp. 88-90). Nem todos os desequilíbrios desempenham, logicamente, um papel igualmente positivo. O paradoxo, na visão de Hirschman, consiste em que os desequilíbrios associados à *escassez* de divisas ou de recursos fiscais podem no final gerar efeitos mais positivos do que quando há uma abundância de recursos de um ou de outro tipo. Como veremos posteriormente, a razão básica é precisamente que a escassez induz investimentos e repostas de política, de forma que não acontece com os desequilíbrios gerados pela abundância de recursos.

Uma vez mais esta visão é afim aos conceitos de Marx e Schumpeter sobre o papel positivo das crises e muito distante das visões “estagnacionistas” que desenvolveram algumas vertentes nekeynesianas e neomarxistas nos anos cinquenta e sessenta. De acordo com as primeiras vertentes, os desequilíbrios entre poupança e investimento associados ao subconsumo tendiam a frear o crescimento econômico; já as teorias neomarxistas do “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, que são compartilhadas por algumas vertentes do dependentismo latino-americano, destacavam que a dependência externa tornava inviável o desenvolvimento capitalista dos países da periferia. Na versão alternativa de Hirschman, o desenvolvimento econômico é um processo dinâmico, ainda que certamente não estável nem harmônico.

É interessante ressaltar que o velho debate do desenvolvimento equilibrado contra o desenvolvimento desequilibrado, no qual Hirschman participou ativamente, tende a se reproduzir nos anos recentes. Dessa forma, alguns dos aportes de Jeffrey Sachs à discussão sobre o sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, mas também, curiosamente, as versões ortodoxas do Consenso de Washington têm certo sabor das velhas teorias do “grande impulso”, ainda que dando mais atenção às complementaridades nas *políticas* econômicas, no segundo caso. Contra elas, Dani Rodrik destacou que as políticas devem sobretudo orientar-se a romper as restrições críticas (os estrangulamentos) em cada contexto, mais do que formular estratégias totalizantes, cuja viabilidade é limitada porque supõe capacidades de ação das autoridades que certamente não estão presentes. Ao receber o Prêmio Hirschman que é outorgado pelo *Social Science Research Council* nos Estados Unidos, Rodrik (2007/2008) destacou precisamente a relação entre esta visão e o conceito de Hirschman sobre a solução sequencial dos problemas do desenvolvimento.

Estas observações não esgotam, obviamente, a riqueza das contribuições de Hirschman à análise dos processos de desenvolvimento. Outra ideia, que também rompe fundamentalmente com

os postulados ortodoxos é a sua visão, apresentada nas primeiras páginas da *Estrategia de desarrollo económico*, segundo a qual:

O desenvolvimento não depende tanto de encontrar as combinações ótimas para os recursos e fatores de produção dados, se não de chamar à ação e colocar em uso para propósitos de desenvolvimento os recursos e habilidades que se encontram ocultos, dispersos ou mal utilizados [Hirschman, 1958, p. 5].

Note-se que este conceito também é radicalmente diferente do de plena utilização dos recursos que supõem todas as teorias neoclássicas de crescimento, velhas e novas, e têm melhor afinidade com as de Lewis e algumas teorias do crescimento de Kaldor, nas quais o subemprego de mão-de-obra tem papel essencial no processo de crescimento, ou com as teorias nas quais o crescimento parte de uma subutilização inicial dos recursos naturais.

Tais conceitos enriquecem enormemente a análise do desenvolvimento. Em tal sentido, é útil lembrar-se dos ensaios que o autor utilizou para a análise dos processos históricos de desenvolvimento. O primeiro se relaciona com a análise, em Hirschman (1981b), dos encadeamentos associados aos recursos naturais e sua capacidade de impulsionar um processo de industrialização. A ideia que convém ressaltar deste ensaio é que distintos encadeamentos podem ter sinais contrários dependendo da base dos recursos naturais.

Dessa forma, os encadeamentos associados ao consumo são típicos dos modelos agro-exportadores, tanto quanto os fiscais são mais característicos das economias mineradoras. O modelo agro-exportador pode dar lugar, pelo contrário, a um desequilíbrio entre a base tributária e as necessidades de gasto público, tanto quanto os encadeamentos de consumo são limitados pelo caráter de enclave dos setores mineradores. Na opinião de Hirschman, a balança se inclina para os modelos agro-exportadores, precisamente porque os desequilíbrios que este gera tendem a induzir respostas orientadas a corrigi-los. De fato, ainda que neste caso se gerem pressões inflacionárias, estas pressões incentivam igualmente a busca por soluções (a maior base tributária). Pelo contrário, ainda que a abundância de recursos tributários característica das economias mineradoras facilite os investimentos em infraestrutura ou em serviços sociais, pode gerar uma expansão excessiva do gasto público. A ausência de encadeamentos fiscais gera, portanto, uma dinâmica que ao final pode encontrar sua solução, o que não acontece quando se dá a combinação de débeis encadeamentos de consumo e abundância de recursos fiscais.

Algo similar acontece com os encadeamentos produtivos associados aos setores de exportação. O paradoxo neste caso é que os encadeamentos diretos não são ótimos. Neste sentido, a necessidade de desenvolver indústrias de processamento (o caso clássico que Hirschman tem em mente é o dos engenhos açucareiros) não produz os efeitos desejados se a tecnologia é “estranha” aos outros ramos produtivos e não induz, portanto, processos ulteriores de mudança. Além disso, se o processamento é controlado por setores diferentes dos agropecuários, a industrialização correspondente pode acabar bloqueando em vez de impulsionar o desenvolvimento. Pelo contrário, a debilidade ou ausência de encadeamentos diretos, como o caso do café no Brasil e na Colômbia, pode permitir que as capacidades empresariais geradas pelo setor agrícola se transfiram mais facilmente ao comércio ou à produção de bens de consumo.

Hirschman (1971a) aplica seu esquema aos processos de substituição de importações. Neste sentido, é particularmente ilustrativa sua crítica ao conceito de “esgotamento” da substituição de importações, o qual foi e segue sendo utilizado por muitos analistas para apontar os limites deste processo. Este conceito tem sido utilizado pelos críticos da industrialização para se referir, em particular, a que as economias de escala que caracterizam as indústrias que se desenvolvem nas etapas mais avançadas da substituição de importação geram custos crescentes – um processo que Hirschman descreve como uma colina com inclinação crescente. Além disso, na medida em que

estas novas indústrias se orientam para a produção de insumos para os setores industriais preexistentes, podem gerar uma oposição ao aprofundamento do processo substitutivo.

Hirschman considerava que ambas as críticas eram incorretas. As economias de escala podem ser características mais apropriadas para algumas indústrias com gargalos¹⁰, que uma vez instaladas podem gerar, mediante encadeamentos, novas atividades produtivas com menores economias de escala. Neste caso, à colina se sucederia um vale. Se isto é assim, existe de fato um forte argumento para proteger ou promover diretamente estas “*industrias cuello de botella*” (e exportar, pelos menos temporariamente, parte da sua produção). Por outro lado, as indústrias que se vêem afetadas pela proteção de seus insumos podem ver neles uma oportunidade para a integração vertical de seus negócios. Neste caso, o esgotamento dos velhos ramos de substituição pode ser visto como uma oportunidade para empregar as utilidades dos velhos negócios no desenvolvimento de novas indústrias. Este é, portanto, outro caso em que o desequilíbrio gerado pelas economias de escala pode gerar sua própria solução, dando impulso a uma nova fase de desenvolvimento.

Tal como destaca Hirschman, alguns dos desequilíbrios mais importantes que se enfrentam ao longo do processo de desenvolvimento são os de balanço de pagamentos. Em economias sujeitas a fortes movimentos cíclicos de termos de trocas e/ou de disponibilidade de capitais, como as latino-americanas, estes desequilíbrios são, de fato, cíclicos. Novamente, o esquema conceitual que é sugerido permite considerar tais desequilíbrios como oportunidades. Dessa forma, os desequilíbrios gerados pela crise mundial dos anos trinta originaram incentivos para entrar de forma ativa no processo de substituição de importações. Por sua vez, desequilíbrios que foram gerados pela tendência descendente dos preços das matérias primas desde meados da década de cinquenta acabaram por induzir uma nova proposta, que em ensaios anteriores denominei de modelo “misto” de desenvolvimento, em que se combinava o aprofundamento da substituição de importações com a diversificação da base exportadora e os processos de integração regional.

Ao contrário do que se diz normalmente, este foi o modelo dominante na América Latina nas fases mais avançadas do processo de industrialização, mais do que a substituição de importações como tal. Foi, além disso, o modelo que verdadeiramente defendeu a CEPAL desde os anos sessenta e no qual a integração desempenhava o papel de racionalizar a substituição de importações, tanto porque fomentava a competição como porque os mercados regionais serviam como plataforma de transição para os novos setores de exportação até alcançarem o mercado mundial. As respostas de política que acompanharam esse processo incluíram a criação de novos instrumentos de promoção de exportações, a racionalização parcial da complexa estrutura de proteção alfandegária e para-alfandegária preexistente, a eliminação e simplificação dos regimes de câmbio múltiplo e a incorporação de esquemas de desvalorização gradual nas economias com tradição inflacionária (Ffrench-Davis, Muñoz e Palma, 1998; Ocampo, 2004 e 2008).

Obviamente, esta não foi a única resposta. O Perú é o melhor exemplo de um país que, contrariamente às tendências regionais, optou no fim da década de sessenta por uma política mais orientada para dentro, e fracassou. A isso devemos acrescentar os ambiciosos planos de investimento industrial em bens intermediários e de capital no Brasil, México e Venezuela como resposta ao primeiro choque do petróleo. No caso do Brasil, isso foi resultado dos desequilíbrios de balanço de pagamentos e se traduziu em um aprofundamento do modelo “misto”. No México e na Venezuela, a abundância de recursos foi, pelo contrário, a que gerou o desejo de “semear o petróleo”, retomando uma expressão venezuelana da época. Todos terminaram em uma forte crise de balanço de pagamentos durante a “década perdida”, mas no caso do Brasil deixou como legado uma estrutura industrial e um processo de desenvolvimento tecnológico muito mais profundos, únicos no cenário latino-americano. Isto pode ser, portanto, outro dos casos onde os desequilíbrios associados à escassez de recursos (neste caso, divisas) geram repostas de política mais positivas do que aquelas associadas à abundância.

¹⁰ [“*Industrias cuello de botella*” do original. (N. do T.)].

III. A crise da substituição de importações

A crise da substituição de importações não veio necessariamente como resultado de seu “esgotamento”, mas de outros fatores. Já foi mencionada na primeira seção a referência de Hirschman às críticas que surgiram a respeito das dificuldades que teve este processo para gerar emprego e conquistar os mercados externos, assim como sua tendência a gerar novas formas de dependência, em particular do investimento estrangeiro. Porém, talvez seja o ensaio de Hirschman (1981a) sobre o auge e posterior crise das teorias clássicas sobre o desenvolvimento o que aporta a melhor visão dos problemas que conduziram finalmente à crise do processo de industrialização na América Latina.

Nesse ensaio, o autor destaca que as teorias clássicas do desenvolvimento surgiram, da mesma forma que o keynesianismo, do descrédito das teorias econômicas ortodoxas devido à crise mundial dos anos trinta e, também da mesma forma que o keynesianismo, tiveram uma inclinação intervencionista. Porém, ao mesmo tempo, Hirschman se pergunta porque as primeiras floresceram por tão pouco tempo. Sua resposta é que estas teorias continham os elementos que as converteram em uma “combinação instável”: o reconhecimento de problemas (as grandes magnitudes do subemprego, especialmente no setor rural, e os problemas associados à industrialização tardia, em particular o papel central das economias externas) que tornavam inaplicável a teoria ortodoxa em países em desenvolvimento, conjuntamente com o reconhecimento das possibilidades de cooperação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento para superar os obstáculos ao desenvolvimento dos segundos. Segundo Hirschman, tal combinação fez com que as teorias clássicas do desenvolvimento fossem suscetíveis a uma “estranha aliança” entre a economia ortodoxa e o neomarxismo, o que terminou por enterrá-las.

É interessante destacar que Hirschman dá ênfase não tanto na lógica das teorias ou na insuficiência dinâmica junto com as ineficiências do processo de industrialização, mas principalmente na economia política, ou seja, em última instância, na luta entre diferentes “ideologias econômicas” e as alianças políticas e sociais que as respaldam. Neste sentido, sua interpretação da crise do processo difere radicalmente das visões tanto ortodoxas como neomarxistas e dependentistas.

Pela direita, as teorias clássicas do desenvolvimento foram atacadas por terem se esquecido dos princípios macroeconômicos e pela má alocação de recursos que geravam as políticas orientadas ao fomento da industrialização. Da sua parte, as críticas pela esquerda ressaltaram o viés reformista de tais teorias e a falta de reconhecimento de que as políticas de desenvolvimento apenas geravam novas formas de dependência, devido à forte polarização que caracterizava a economia mundial (em terminologia contemporânea, a tendência à divergência nos níveis de desenvolvimento).

Esta análise acaba sendo curiosamente aplicável, quase literalmente, às críticas que receberam o processo mesmo de substituição de importações e o pensamento da CEPAL, a principal expressão da ideologia industrialista na América Latina. Com efeito, estas críticas vieram tanto da direita como da esquerda. Muito na linha sugerida por Hirschman, a direita alegava uma gestão macroeconômica que contribuía para aprofundar as crises pela excessiva regulação do balanço de pagamentos e a falta de disciplina fiscal, assim como pelas distorções nas formas de especialização geradas pelas políticas de proteção e promoção industrial. Nessa visão, o viés anti-exportador e anti-agrário das políticas setoriais tendia, ademais, a agravar os próprios problemas macroeconômicos. De sua parte, a esquerda contestava seu viés reformista e, em particular, a manutenção das estruturas sociais altamente desiguais e a criação de novas formas de dependência, especialmente do capital estrangeiro.

Esta dupla crítica debilitou, sem dúvida, o apoio ao processo de industrialização em nossa região. Isto foi particularmente certo no Cone Sul, onde o debate ficou imerso nos enormes conflitos sociais dos anos setenta e conduziu a uma contra-reforma liberalizadora precoce. Em outros países, a ideologia industrialista não havia tido o mesmo grau de apoio ou tal apoio

experimentou um processo de deterioração já na década de setenta. Este é o caso da Colômbia. Só nos dois maiores países pode se dizer que a ideologia industrialista manteve seu dinamismo até a própria crise da dívida.

Ao final, a debilidade da ideologia e da burguesia industrial apontados por Hirschman se refletiu no escasso apoio ao aprofundamento da industrialização, o qual requeria uma ampla coalizão política e social que tampouco se deu, não apenas pelos conflitos sociais que foram gerados em diversos países, mas também pelo sentimento de frustração que gerou o processo de industrialização. Nas palavras de Hirschman (1971a, p. 123): “Se esperava que a industrialização contribuísse para mudar a ordem social e tudo o que fez foi produzir manufaturas”.

A crise da dívida e a condicionalidade associada aos créditos dos organismos financeiros internacionais, agora convertidos em claros opositores das teorias clássicas do desenvolvimento, terminariam por sepultar o modelo nos anos oitenta. Neste momento, entretanto, o apoio à industrialização “tardia tardia” já se havia debilitado e, em qualquer caso, não era mais do que uma sombra das ideias que haviam inspirado as industrializações tardias europeias. Na verdade, não foi na América Latina, mas na Ásia Oriental onde as ideologias industrialistas haviam adquirido naquele momento as raízes mais profundas e onde a industrialização se transformou numa verdadeira torrente, que permanece até os dias de hoje. Isto deu lugar a uma divergência nos ritmos de desenvolvimento de ambas as regiões, que se materializou com força nas duas últimas décadas do século XX. Mas essa comparação supera os objetivos deste ensaio.

Referências

BÉRTOLA, Luis e WILLIAMSON, Jeffrey G. (2006). “Globalization in Latin America before 1940”, em Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Condes (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol II, Cap. I. Cambridge: Cambridge University Press.

BÉRTOLA, Luis e OCAMPO, José Antonio (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, México: Fondo de Cultura Económica.

BULMER-THOMAS, Victor (2003). *The economic history of Latin America since independence*, 2a. ed. Cambridge: Cambridge University Press.

CÁRDENAS, Enrique, OCAMPO, José Antonio e THORP Rosemary (eds.) (2003). *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico.

COATSWORTH, John H. e WILLIAMSON, Jeffrey G. (2003). “Always protectionist? Latin American tariffs from independence to Great Depresión”, *Journal of Latin American Studies*.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo, MUÑOZ, Oscar e PALMA, José Gabriel (1998). “The Latin American economies, 1959-1990”, en Leslie Bethell (ed.), *Latin America: Economy and Society Since 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.

GERSCHENKRON, Alexander (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

HIRSCHMAN, Albert O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.

HIRSCHMAN, Albert O. (1971a). “The political economy of import-substituting industrialization in Latin America”, en Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, capítulo 3. New Haven: Yale University Press.

HIRSCHMAN, Albert O. (1971b). “Ideologies of economic development in Latin America”, en Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, capítulo 13. New Haven: Yale University Press.

HIRSCHMAN, Albert O. (1981a). “The rise and decline of development economics”, en Albert O. Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, capítulo 1. Cambridge: Cambridge University Press.

HIRSCHMAN, Albert O. (1981b). “A generalized linkage approach to development, with special reference to staples”, en Albert O. Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, capítulo 4. Cambridge: Cambridge University Press.

HIRSCHMAN, Albert O. (1984). “A disenter’s confession: ‘The strategy of economic development’ revisited”, en Gerald M. Meier y Dudley Seers (eds.), *Pioneers in Development*, pp. 87-111. Nova York: Oxford University Press.

HIRSCHMAN, Albert O. (1998). *Crossing boundaries: Selected writings*. Nova York: Zone Books.
LOVE, Joseph L. (1994). “Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930”, en Leslie Bethel (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, 6(1). Cambridge: Cambridge University Press.

OCAMPO, José Antonio (2004). “La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX”, *El Trimestre Económico*, Vol. LXXI(4), No. 284, outubro-dezembro.

OCAMPO, José Antonio (2008). “Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana”, en José Luis Machinea, Enrique Iglesias y Oscar Altimir (eds.), *Hacia la Renovación de los Paradigmas del Desarrollo en América Latina*. Santiago: CEPAL-SEGIB.

PREBISCH, Raúl (1998). “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL: Textos Seleccionados*, pp. 63-129. Santiago: Fondo de Cultura Económica-CEPAL.

RODRIK, Dani (2007/2008) “One economics, many recipes: What we have learned since Albert Hirschman”, *Items&Issues*, The Social Science Research Council, Vol. 6, No. 1-2, inverno/primavera, pp. 1-7.

