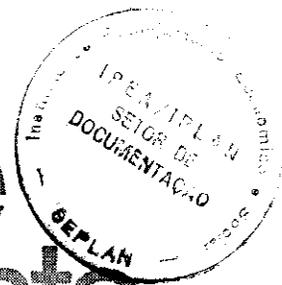


pesquisa e planejamento econômico



volume 13 • abril 1983 • número 1

Confissões de um dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada *

ALBERT HIRSCHMAN **

Este artigo representa uma reavaliação crítica, por parte do autor, do significado do conjunto de sua própria obra, bem como uma reflexão sobre aspectos cruciais de sua trajetória intelectual ao longo dos últimos 40 anos. Ênfase especial é conferida à problemática do desenvolvimento, à reconsideração, por parte do autor, do que permanece de válido em sua pioneira contribuição e à questão dos usos — devidos e indevidos — que foram dados a seus conceitos sobre o processo de desenvolvimento econômico. Originariamente pensados para países

* Este trabalho, em sua versão original em inglês, será publicado em Gerald Meier e Duddley Seers, eds., *Pioneers of economic development*, Oxford University Press, para o Banco Mundial. A Editoria de *PPE* agradece ao Diretor de Publicações do Banco Mundial, James Feather, pela autorização para a edição deste trabalho em português. A tradução não foi revista pelo autor. (N. do E.)

** Do Institute for Advanced Study, Princeton, Estados Unidos.

mais atrasados, muitas das idéias do autor têm hoje surpreendente relevância para os termos em que está colocada a discussão sobre ajuste estrutural e política econômica nos países mais avançados.

Ah! O que aconteceu a vocês, escritos e pincelados pensamentos meus? Há não muito tempo eram tão coloridos, jovens e maliciosos, tão plenos de farpas e temperos, a tal ponto que me faziam espirrar e rir . . . E agora? Uma vez já espalhadas suas novidades, alguns destes pensamentos, receio, estão a ponto de se tornarem verdades! Tão imortais já aparentam ser, tão tristemente honoráveis, tão tediosos!

NIETZSCHE

1 — Introdução

A primeira reação que tive ao receber o convite para participar deste simpósio, na qualidade de um dos “pioneiros” originais, ao lado de eminentes figuras da economia do desenvolvimento, tais como Raul Prebisch, Gunnar Myrdal, Arthur Lewis e outros, foi de surpresa. Não que eu duvidasse da minha qualidade de eminência, mas pelo fato de que ainda me via, no meu íntimo, como um dissidente de *segunda geração* quanto às proposições que, embora novas e heterodoxas, moldavam-se ao longo dos anos 50 como uma nova forma de ortodoxia em torno dos problemas do desenvolvimento. Teriam minhas idéias, outrora ousadas e rebeldes, se tornado clássicas, respeitáveis, isto é, “tristemente honoráveis e tediosas”, no sentido evocado pelo lamento de Nietzsche? Talvez. De qualquer maneira, faz-se necessário que eu reveja a imagem que tinha de mim mesmo. Vista em perspectiva, minha dissidência, ainda que forte, enquadrava-se na categoria de uma interpelação, feita no âmbito de um movimento geral de idéias que se esforçava por estabelecer a economia do desenvolvimento como um novo

campo de estudos e conhecimentos.¹ Minhas propostas eram pelo menos tão distantes da velha ortodoxia (posteriormente designada como economia neoclássica) como o eram das novas. Em retrospecto, é apenas natural que meu trabalho seja identificado com os mesmos escritos que eu escolhera como meus alvos originais.

No ensaio anterior² eu expusera, da maneira mais objetiva que eu pude estruturar, acerca do desenvolvimento de nossa disciplina. Repetindo-me tão pouco quanto possível, farei nesta conferência exatamente o contrário: ela será completamente subjetiva e centrada sobre si mesma. Tentarei em primeiro lugar apresentar o *background* pessoal e os principais motivos que levaram às posições que tomci no *Strategy* (1958). Apreciarei, a seguir, os principais temas abordados naquele livro sob a luz dos desenvolvimentos subseqüentes e da relevância atual.

2 — Desenvolvendo um ponto de vista

2.1 — A experiência do Plano Marshall e outros antecedentes pessoais

Nada como uma boa estória a fim de emprestar autoridade a uma meia-verdade. Por muito tempo, quando me perguntavam acerca

¹ Existem outros “interpeladores”. Um notável exemplo de convergência com o meu pensamento encontra-se no artigo de Paul Streeten, “Unbalanced growth”, *Oxford Economic Papers* (New Series), II:167-90, jun. 1954. Este artigo e meu livro (cujo título ao ser escrito fora, por muito tempo, “The economics of unbalanced growth”) foram escritos independentemente. Soube por Paul Streeten que a impressão de seu artigo atrasara-se por vários meses, devido a uma greve dos gráficos. Não fosse isto, sua defesa do crescimento desequilibrado teria sido publicada antes da minha.

² “The rise and decline of development economics”, publicado em *Essays in trespassing: economics to politics and beyond*, Cambridge e New York, Cambridge University Press, 1981, Cap. 1. Várias serão as referências feitas aqui a este livro, assim como ao *Strategy of economic development* e também ao *A bias for hope: essays on development and Latin America*, New Haven, Yale University Press, 1981. As abreviações serão *Trespassing*, *Strategy* e *Bias*.

da maneira pela qual viera a defender as opiniões propostas no *Strategy*, minha pronta resposta era: “Fui para a Colômbia em princípios de 1952, sem que tivesse qualquer conhecimento prévio — ou alguma leitura — sobre desenvolvimento econômico. Isto se tornaria uma verdadeira vantagem, já que me permitiria observar a ‘realidade’ sem preconceitos teóricos de qualquer espécie. Quando retornei aos Estados Unidos, após quatro anos e meio de experiência intensiva como assessor governamental e consultor privado, comecei a ler a literatura pertinente e descobri que havia chegado a um ponto de vista próprio e que era bem discordante das doutrinas correntes”.

Esta é uma agradável explanação dos fatos, e não inteiramente falsa. Hoje, contudo, gostaria de contar uma estória mais complexa.

De fato, ao vir para a Colômbia eu não havia lido muito da literatura sobre desenvolvimento, então existente.³ Contudo, eu estivera justamente trabalhando até então, com intensidade e entusiasmo ocasionais, sobre problemas do pós-guerra quanto à reestruturação econômica e à cooperação na Europa Ocidental, como economista do Federal Reserve Board, de 1946 a 1952. Lidava em particular com a reconstrução econômica da França e da Itália e com vários esquemas para a integração econômica européia, tais como a European Payments Union, que eram centrais ao conceito do Plano Marshall. Saí desta experiência com as seguintes impressões ou convicções:

a) As prescrições ortodoxas de política econômica para as estranguladas economias da Europa Ocidental — controle da in-

³ Eu havia participado de uma conferência sobre desenvolvimento, que se realizou em Chicago, em 1951, e que foi particularmente importante pelo fato de que dela participaram ativamente alguns eminentes antropólogos, assim como pelo fato de que foi nesta ocasião que Alexander Gerschenkron revelou a sua obra-prima: *Economic backwardness in historical perspective*. Os Anais do Congresso foram publicados sob o título *The progress of underdeveloped areas*, editado por Bert Hoselitz, Chicago, Chicago University Press, 1952, e em cuja publicação eu mesmo contribuiria com um ensaio intitulado “Effect of industrialization on the markets of industrial countries”, isto é, sobre um tema bem distante da economia do desenvolvimento como tal. O Congresso estimularia meu interesse em torno dos problemas do desenvolvimento.

flação, correção da taxa de câmbio — eram, a longo prazo, frequentemente ingênuas do ponto de vista político, socialmente explosivas e contraproducentes economicamente. Os advogados da ortodoxia pareciam “não haver esquecido e nem aprendido nada” desde a Grande Depressão.

b) Quanto aos inovadores, que merecem crédito permanente pela criatividade do receituário proposto incorporado no Plano Marshall, e que para justificá-lo propuseram novas doutrinas, tais como a “escassez estrutural do dólar”, logo tornaram-se indevidamente doutrinários.

Estes inovadores exibiam uma tendência, talvez inevitável, que era a de levarem suas idéias e a si mesmos demasiadamente a sério. Isto era particularmente compreensível e verdadeiro no que dizia respeito às suas projeções dos balanços de pagamentos, já que a ajuda era dada em proporção aos *deficits* previstos, de tal forma que os exercícios de projeção assumiam crucial importância política e econômica. A fim de sermos efetivos advogados frente ao Executivo e ao Congresso, tínhamos que exibir uma confiança naquelas estimativas estatísticas muito maior do que aquela que era permitida pelo curto alcance de nossos conhecimentos e previsões, gerando uma situação “incongruente” e que levava alguns ao charlatanismo, enquanto outros adotavam uma atitude ativa de desagrado em relação a todo o procedimento, com o conseqüente afastamento. Além disto, a fim de serem desmentidos tão pouco quanto possível pela realidade emergente, os administradores do Plano Marshall tentaram *fazer* com que suas estimativas se materializassem, cultivando com tal finalidade um interesse todo particular pelos planos e políticas internas que determinavam a situação das contas externas dos países recebedores de ajuda.

Durante os seis anos que estive em Washington alinhei-me, de forma geral, com os inovadores, mas não sem algumas reservas. Das experiências francesa e italiana que eu vivenciara nos anos 30, permanecera um saudável respeito (baseado nas desventuras da economia francesa) quanto à eficiência do sistema de preços, particularmente em relação ao efeito das mudanças da taxa de câmbio

sobre o balanço de pagamentos;⁴ ficara, por outro lado, uma desconfiança (baseada na observação da política econômica fascista na segunda metade dos anos 30) dos controles em tempos de paz e dos planos grandiloqüentes. Tendo também estudado a expansão da influência da Alemanha nazista sobre a Europa do Leste e Sudeste, que serviria de base para meu primeiro livro, *National power and the structure of foreign trade* (1945), eu adquirira uma sensibilidade especial em relação à propensão de países grandes e poderosos dominarem os países mais fracos através de transações econômicas. Sentia, por conseguinte, uma natural aversão quando os administradores do Plano Marshall pressionavam agressivamente no sentido de imporem seus pontos de vista em torno dos planos e programas julgados apropriados para os países beneficiados pela ajuda, tais como a Itália. Eles assim agiam com a melhor das motivações — procuravam sinceramente não apenas os *deficits* “corretos” para o balanço de pagamentos, mas também uma economia mais próspera e uma sociedade mais justa. Contudo, talvez justamente porque se sentissem isentos de interesses imperialistas, os administradores da ajuda sentiam-se também justificados quando perseguiram seus objetivos de forma imperativa. Por sorte, esta fase durou apenas um curto período de tempo, até o término da ajuda do Plano Marshall à Europa, surpreendentemente dentro do prazo estabelecido pelo cronograma, isto é, cinco anos, pondo também um fim a muito da “influência” americana.

2.2 — Indignação contra uma missão na Colômbia

Desta forma, já vim na verdade para a Colômbia com alguns preconceitos. Durante os meus primeiros dois anos (ao todo permaneci mais de quatro anos, de princípios de 1952 a fins de 1956) exerci o cargo de assessor econômico e financeiro do então recentemente instalado Conselho Nacional de Planejamento. O Banco Mundial recomendara-me para este cargo junto ao governo colombiano, embora eu tenha sido diretamente contratado por este. O

⁴ Cf. meu artigo “Devaluation and trade balance: a note”, *Review of Economics and Statistics*, fev. 1949, que foi um resultado tardio daquela experiência.

resultado disto foi uma certa ambigüidade administrativa, que me proporcionava uma certa liberdade de ação; eu era contratado do governo colombiano, mas mantinha uma relação “especial” com o Banco Mundial, o qual tivera participação ativa na criação do Conselho de Planejamento e em minha posterior contratação.

Minha inclinação natural, quando assumi o cargo, era a de me envolver em vários problemas concretos de política econômica, com a intenção de aprender tanto quanto possível acerca da economia colombiana, e na esperança de contribuir marginalmente para o aprimoramento da política econômica. Mas logo viria uma instrução do comando do Banco Mundial no sentido de me esclarecer que o que esperavam de mim era basicamente a iniciativa de formular, tão logo quanto possível, um ambicioso Plano de Desenvolvimento Econômico que especificasse as metas de investimento, poupança interna, crescimento e ajuda externa para a economia colombiana nos próximos cinco anos. Alegava-se que tudo isto seria bastante simples para especialistas com domínio das novas técnicas de programação: existia agora aparentemente um conhecimento adequado, mesmo sem um estudo mais detido das circunstâncias locais, sobre os limites prováveis da taxa de poupança e da relação capital/produto, sendo que tais estimativas, confrontadas com as contas nacionais mais recentes, gerariam todas as informações quantitativas básicas. Eu resisti em ser relegado a este tipo de atividade. Havendo então já me aprofundado em alguns dos verdadeiros problemas nacionais, pareceu-me que uma das coisas que a Colômbia menos precisava era justamente de um plano sintético de desenvolvimento, elaborado com base em estimativas heróicas. Tratava-se de uma repetição, sob circunstâncias muito menos favoráveis (a qualidade dos dados era muito inferior) daquilo que mais me desagradara no trabalho feito no âmbito do Plano Marshall.

Havia um aspecto deste caso que particularmente me incomodava. Tratava-se aqui de uma tarefa que era supostamente crucial para o desenvolvimento da Colômbia e, no entanto, não havia nenhum colombiano disponível com alguma idéia sobre como atacar o problema. Tal conhecimento era exclusividade de alguns especialistas estrangeiros que tiveram acesso à nova economia do crescimento. Isto me parecia uma afronta aos colombianos, que esta-

vam, afinal de contas, lutando com seus problemas em várias áreas, adotando uma grande variedade de decisões no setor privado e no governo. *Meu* instinto conduzia-me a tentar compreender melhor a maneira pela qual eles tomavam *suas* decisões, em vez de pressupor desde o início que eles só poderiam se “desenvolver” através da importação de um conjunto de técnicas das quais nada sabiam a respeito. É verdade que esta forma paternalista de operação era encorajada pelos próprios colombianos, que, pelo menos inicialmente, tratavam os conselheiros estrangeiros como uma nova geração de mágicos e gostavam de se autodepreciar, dizendo: “Aquí en el trópico, hacemos todo al revés” (aqui nos trópicos fazemos tudo ao contrário). Mas os conselheiros e especialistas estrangeiros tomavam tal declaração literalmente demais. Muitos colombianos não se achavam assim tão ineptos; através daquela afirmação, alguns deles tentavam dizer que, sob as circunstâncias específicas em que operavam, teriam elaborado, por tentativas e erros, alguns engenhosos princípios de ação, sobre os quais eles mesmos poderiam não estar conscientes, que *pareceriam* perversos para os estrangeiros mas que na prática tinham se revelado bastante efetivos.

2.3 — À procura de racionalidades ocultas

Isto era exatamente o que me parecia digno de ser explorado. Comecei a procurar os elementos e processos da realidade colombiana que *de fato* funcionavam, ainda que de forma indireta e despercebida. Esta busca de possíveis *racionalidades ocultas*, de forma bem mais fundamental do que a idéia do crescimento desequilibrado, gerou a unidade subjacente a meu trabalho, mas ao mesmo tempo gerou sua vulnerabilidade.

Desvendar a racionalidade oculta de um comportamento social aparentemente estranho, irracional e condenável tem sido um passatempo importante e bastante respeitável dos cientistas sociais desde os tempos de Mandeville e Adam Smith.⁵ Uma vez bem-suce-

⁵ No campo das humanidades, a tradição recua bem mais no tempo, pelo menos até Erasmus e seu *Praise of folly*.

dida, a pesquisa torna-se uma daquelas descobertas “típicamente contra-intuitivas, chocantes”, que fazem florescer as ciências sociais.⁶

Minhas descobertas principais neste campo referem-se à possível racionalidade (“usos”) de: a) escassez, estrangulamentos e outras seqüências de crescimento desequilibrado no próprio curso do desenvolvimento (*Strategy*, Caps. 3-7); b) processos industriais intensivos em capital (Cap. 8); e c) pressões sobre os homens em cargos decisórios causadas pela inflação e pelos *deficits* do balanço de pagamentos (Cap. 9). Retornarei a estes temas-chave do meu livro mais adiante. Entretanto, devo imediatamente dizer alguma coisa a respeito da vulnerabilidade que advém de tais descobertas.

Uma vez realizadas e orgulhosamente exibidas tais descobertas, surge, inevitável e embaraçosamente, a seguinte questão: você realmente defenderia o crescimento desequilibrado, o investimento intensivo em capital, a inflação, etc.? Uma resposta honesta, ainda que um pouco insatisfatória, seria “sim, mas naturalmente dentro de limites bem determinados”. Não há dúvidas de que a estratégia do crescimento desequilibrado pode ser adotada com exageros, resultando em terríveis conseqüências. Continuo sustentando, no entanto, o parágrafo final de um artigo que escrevi em parceria com C. E. Lindblom, onde procurávamos apresentar a similaridade de nossas abordagens em diferentes campos:

Há limites para o “desequilíbrio” no desenvolvimento econômico, para a “ausência de integração” na pesquisa e desenvolvimento, para a “fragmentação”, na definição da política econômica que seria perigoso ultrapassar. E é claramente impossível especificar previamente as doses ótimas destas várias políticas sob circunstâncias diferentes. A arte de promover o desenvolvimento econômico, a pesquisa e desenvolvimento, assim como a definição de políticas criativas, consiste, em geral, na aquisição de uma sensibilidade em relação às doses adequadas. Esta arte . . . será bem melhor dominada quando falsos ideais de “equilíbrio”, “coor-

⁶ Ver “Morality and the social sciences: a durable tension”, em *Trespassing*, Cap. 14, p. 298.

denação” e “visão geral” perderem nossa total e inquestionável submissão intelectual.⁷

Há um outro problema que surge em conexão com aquela embaraçosa questão acerca da defesa de uma posição. O cientista social que descobre a racionalidade oculta de uma prática social deveria estar consciente de que ele freqüentemente age como uma espécie de “estraga prazeres”: uma vez que haja descoberto e exposto os usos do crescimento desequilibrado ou da inflação, as tentativas de conscientemente “aplicar” estas noções e repetir os sucessos anteriores estarão fadadas ao fracasso. Por um lado, as autoridades governamentais, que até então haviam aceito tais expedientes, tenderão agora a exagerar e mesmo abusar do novo conhecimento descoberto.⁸ Além disto, várias partes afetadas neutralizarão muito da estratégia política, agindo com antecipação quando esta estiver por ser acionada, em concordância com uma maneira de pensar tornada familiar pelo argumento das expectativas racionais.

Assim sendo, a descoberta de racionalidades ocultas dá claramente acesso a um “conhecimento perigoso”. Mas, como é bem sabido, o conhecimento é *intrinsecamente* perigoso. E esta simples observação me dá a oportunidade de revidar meus críticos. Enquanto as descobertas que eu realizara fossem perigosas, havia pelo menos *alguma* chance de que constituíssem verdadeiramente um conhecimento novo. Isto é mais do que se poderia dizer sobre as não poucas banalidades que têm freqüentemente sido proferidas, seja sob a bandeira dos “princípios do planejamento do desenvolvimento”, ou sob aquela da “eficiente alocação de recursos”.

O desvendar de racionalidades ocultas permitiu-me lutar contra aquilo que eu entendia como sendo dois males diferentes e contudo inter-relacionados. Por um lado, como já observado, reagi contra a síndrome do economista visitante, isto é, contra o hábito de dar

⁷ *Economic development, research and development, policy-making: some converging views*, 1952, reeditado em *Bias*, pp. 83-4.

⁸ Eu observara isto previamente no tocante à combinação de inflação e supervalorização, que permitia o financiamento da industrialização substituidora da importação em vários países nos anos 50. Ver *Trespassing*, p. 110.

conselhos peremptórios e fórmulas prontas invocando princípios econômicos universalmente válidos, assim como soluções, novas ou velhas, logo após um conhecimento mínimo do “paciente”. Contudo, com o passar do tempo, um outro objetivo assumia importância cada vez maior em minha mente: desestimular a tendência de muitos colombianos e latino-americanos em geral a tratarem os economistas visitantes com luvas de pelica, em clara atitude de auto-depreciação. Ou, como eu colocara a questão em um outro artigo escrito logo após a publicação do *Strategy*:

Algumas de minhas afirmativas poderiam servir para reconciliar os latino-americanos com suas realidades, assegurar-lhes que alguns dos fenômenos mais constantes, tais como estrangulamentos e desequilíbrios, nos quais eles vêem a prova constantemente renovada de sua inaptidão e inferioridade, são, pelo contrário, características inevitáveis do desenvolvimento, podendo, eventualmente, estimulá-lo.⁹

Em virtude de os latino-americanos estarem habituados a condenar fortemente suas realidades, eles tornaram-se incapazes de aprender com suas próprias experiências; era assim que eu então via as coisas. Mais tarde, em estudos detalhados sobre a elaboração de estratégias de política econômica, cheguei mesmo a cunhar um termo para aquela característica: *fracassomania*.¹⁰

A esta altura, entretanto, minha dedicação ao estudo das racionalidades ocultas parecia esconder um outro perigo. Não estaria tal dedicação levando-me a ficar cego diante da necessidade imperativa de modificações sociais, justamente naquelas sociedades onde o crescimento econômico frustrava-se a cada momento em virtude de antiquadas instituições e atitudes, assim como pelos privilégios exorbitantes?

⁹ “Ideologies of economic development in Latin America”, publicado pela primeira vez em 1961 e reimpresso em *Bias*, pp. 810-1.

¹⁰ Cf. meus *Journeys toward progress: studies of economic policy making in Latin America*, New York, Twentieth Century Fund, 1963, e “Policy making and policy analysis in Latin America — a return journey”, 1974, republicado em *Trespassing* como Cap. 6. Em ambos estes trabalhos, especialmente no último, sugeri que aquela mania de fracasso poderia levar a fracassos reais.

Estaria então minha empreitada fadada a acabar como um enorme exercício de defesa da ordem (ou desordem) vigente? Este perigo nunca me preocupara de fato muito, pela simples razão de que as racionalidades ocultas que eu procurava identificar eram principalmente os *processos de crescimento e mudança que já estavam em marcha* nas sociedades que eu estudava, processos estes freqüentemente não observados pelos atores imediatamente envolvidos neles, bem como pelos especialistas e conselheiros estrangeiros. Eu não procurava razões para justificar o que existia, mas sim razões para pensar que a velha ordem já estava se modificando. Desta maneira, procurei identificar forças econômicas e políticas progressistas dignas de reconhecimento e apoio. Tal posicionamento colocou-me em conflito com aqueles que julgavam que a atual sociedade está “corrompida de ponta a ponta” e que nada poderia ser feito, a menos que *tudo* fosse mudado ao mesmo tempo. Mas este sonho utópico do “visitante revolucionário” parecia-me idêntico aos esquemas de crescimento integrado e equilibrado dos economistas visitantes.¹¹

2.4 — Um paradigma meu?

Minha preocupação básica com a descoberta das racionalidades ocultas surge já no meu primeiro ensaio sobre o desenvolvimento, escrito em 1954, após dois anos de permanência na Colômbia. Ele fora escrito para uma conferência sobre “Critérios de Investimentos e Crescimento Econômico”, realizada no MIT.¹² Nele apresentava, além de uma crítica daquilo que eu chamava de “o mito do planejamento do investimento integrado”, duas observações empíricas, que poderiam servir como critérios de investimento: uma dizia respeito à superioridade de desempenho dos aviões em relação às rodovias na Colômbia (a compulsão para uma manutenção adequada e um desempenho satisfatório é bem maior no caso dos aviões), ponto que posteriormente me conduziria a uma hipótese de

¹¹ Para maior elaboração, cf. *Journeys*, pp. 251-6.

¹² Reimpresso em *Bias*, Cap. 1.

caráter geral sobre a vantagem comparativa que os países menos desenvolvidos têm em certos tipos de atividades; a outra observação dizia respeito ao que eu então descrevia como “o impacto da produção secundária sobre a primária”, posteriormente designado como *backward linkage*. Ambas as observações serviam para justificar investimentos (no caso das linhas aéreas) ou seqüências de investimentos (no caso o *backward linkage*) que pareciam questionáveis, ou *al revés*, com base numa visão de bom senso.

Estas eram observações isoladas em 1954. Mas elas permaneceram elementos-chave na estrutura conceitual que desenvolvi cerca de três anos mais tarde no *Strategy*. Eu procurava agora um princípio econômico geral que as ligasse (assim como a várias outras proposições relacionadas), e para este fim sugeri que os países subdesenvolvidos precisavam de “mecanismos de pressão” especiais ou de “expedientes estimulantes” a fim de realizarem seus potenciais. Ou, em minha formulação mais geral:

... o desenvolvimento não depende tanto da descoberta de combinações ótimas dos recursos e fatores de produção quanto depende do levantamento e utilização dos recursos e das habilidades que se encontram esparsos, ocultos, ou mal utilizados (p. 5).

Eu apresentei este ponto como uma característica especial dos países subdesenvolvidos, admitindo implicitamente que os países avançados continuavam a se orientar pelos princípios tradicionais de maximização e otimização de recursos e fatores de produção. Na verdade, estes princípios seriam em breve contestados, ou já o estavam sendo, precisamente nos países *avançados*, através de várias contribuições importantes de outros economistas. Richard Cyert e James March documentaram, em relação à firma, a importância daquilo que eles designaram como “folga organizacional”, tendo como base o trabalho pioneiro de Herbert Simon sobre “satisfação” e “maximização”. Adotando o conceito de “mecanismo de indução”, Nathan Rosenberg demonstrou que o modelo de inovações e invenções nos países avançados não segue a expansão gradual das oportunidades que o crescimento dos mercados e do conhecimento permitem, sendo porém fortemente influenciado por acontecimentos especiais “irradiadores” ou de “indução”, tais como greves e guerras.

Finalmente, Harvey Leibenstein construiu a sua “teoria da eficiência X” com base na noção de que a “folga” é generalizada, ao passo que o esforço é esporádico e não confiável, na ausência de situações especiais de pressão.¹³

Parece, portanto, que as próprias características em que me baseava para tentar montar uma teoria econômica especialmente adequada para os países subdesenvolvidos tinham um âmbito bem maior, talvez mesmo universal, e definiam não uma estratégia especial para um grupo bem definido de países, mas sim a abordagem muito mais genericamente válida para a compreensão dos fenômenos de mudança e crescimento. Em outras palavras, eu partira para aprender sobre os outros e acabara por aprender sobre nós mesmos.

Conforme vários antropólogos já descobriram e nos ensinaram, esta não é uma trajetória incomum no campo do pensamento social. Nem sinto tampouco como uma decepção o fato de ter de abandonar a pretensão de haver descoberto a característica distintiva das sociedades subdesenvolvidas. Houve sempre certa ironia, para não dizer inconsistência, no caminho intelectual que eu havia seguido. Em primeiro lugar, eu rejeitara os velhos e os novos paradigmas, acentuando a importância de que se penetrasse na realidade colombiana — da qual eu sairia com a idéia de tentar construir um triunfante paradigma meu! Assim, sinto-me agora feliz por haver renunciado àquela tentativa,¹⁴ especialmente na medida em que algumas de minhas descobertas e sugestões mais específicas (freqüentemente

¹³ H. A. Simon, “A behavioral model of rational choice”, *Quarterly Journal of Economics*, 69:98-118, 1952; Richard M. Cyert e J. G. March, *Behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall Inc., 1963; Nathan Rosenberg, “The direction of technological change: inducement mechanisms and focusing devices”, *Economic Development and Cultural Change*, p. 18, out. 1969; H. Leibenstein, “Allocative efficiency versus X-efficiency”, *American Economic Review*, 55:392-415, jun. 1966; H. Leibenstein, *Beyond economic man*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1976.

¹⁴ Para que eu não seja mal entendido, devo repetir que não renuncio à minha idéia básica (sobre a necessidade de “expedientes estimulantes”, etc.), mas apenas à afirmativa de que com ela eu tinha chegado à característica *distintiva* de um grupo de países menos desenvolvidos.

derivadas apenas de meu esquema conceitual geral) continuem a ter uma vida própria ativa. Mostrarei a seguir que, de fato, isto acontece.

3 — A vida de algumas proposições específicas

3.1 — *Linkages*

Caso se realizasse um concurso sobre a popularidade das proposições que apresentei no *Strategy*, é certo que o primeiro prêmio seria ganho pela idéia de se favorecerem as indústrias com fortes *linkages* (para frente e para trás). O conceito de *linkage* alcançou sucesso máximo: ele é atualmente parte tão integrante da linguagem da economia do desenvolvimento que o nome de seu criador é comumente esquecido quando se utiliza o conceito.

A principal batalha que travei no *Strategy* foi contra a amplamente defendida idéia da necessidade de um esforço de industrialização “equilibrado” ou a partir de um *big push*, ou seja, lutava contra a idéia de que a industrialização só poderia ser bem-sucedida se fosse conduzida como um esforço em larga escala, cuidadosamente planejado para atuar, simultaneamente, sobre várias frentes. A fim de combater tal idéia, aponte para o processo de industrialização que ocorria na Colômbia e em outros países em desenvolvimento. Os empresários, nativos e estrangeiros, haviam aparentemente descoberto um número razoável de soluções seqüenciais — ao invés de *simultâneas* — para o problema da industrialização; no entanto, as seqüências mais típicas eram freqüentemente incomuns pelos padrões seguidos nos países mais avançados. Precisamente por esta razão, tais seqüências não eram facilmente perceptíveis, ou, quando o eram, eram também julgadas como características de um processo de industrialização inferior, ineficiente ou “dependente” (este último termo tornou-se moda na década de 60).

Minha abordagem era exatamente a oposta. Seguindo Gerschenkron, eu via originalidade e criatividade nos caminhos que diver-

giam daqueles seguidos pelos países industrializados, no fato de queimar etapas e na invenção de seqüências que pareciam *al revés*. Foi certamente esta atitude que permitiu desvendar a dinâmica do *linkage* (para frente e para trás) e descrever aquilo que mais tarde seria designado, com conotação depreciativa,¹⁵ de industrialização por substituição de importações como sendo uma façanha rara de dialética paradoxal: um país deveria adquirir vantagem comparativa naqueles bens que *importasse*, já que, quanto mais “gordas” fossem as importações de um bem de consumo, maior seria a probabilidade, como em “Joãozinho e Maria”, de que elas fossem “devoradas” ou “engolidas” pela indústria doméstica recém-estabelecida (Cap. 7). Minha intenção era sublinhar sempre a originalidade destas várias dinâmicas, assim como a viabilidade, então posta em dúvida, da abordagem seqüencial. Da mesma forma como ocorria com o crescimento desequilibrado, havia o perigo de que as dinâmicas que eu defendia levassem a exageros, a ponto de gerar uma estrutura industrial altamente ineficiente. Mas não seria pedir demais do inventor da máquina de combustão interna que tivesse ao mesmo tempo um modelo para a solução do problema da poluição?

Seja como for, os *linkages* tiveram vida ativa como categoria analítica ao longo dos últimos 25 anos. Dada a sua proximidade conceitual com a tabela de insumo-produto, têm sido feitas várias tentativas de operacionalizar o critério de *linkage* para selecionar investimentos (investir naquelas indústrias com os maiores efeitos de encadeamento). Estas tentativas complicaram-se pelo fato de que a análise de insumo-produto é, por natureza, síncronica, enquanto que os *linkages* levam tempo para se desdobrarem.¹⁶ É por esta razão que alguns dos usos mais reveladores do conceito são encontrados em vários estudos de orientação histórica acerca das economias em desenvolvimento.¹⁷

Posteriormente, o uso do conceito de *linkage* adquiriria novas aplicações. Uma tentativa interessante está sendo feita por econo-

¹⁵ Cf. *Trespassing*, p. 127 (rodapé 39).

¹⁶ Cf. *Quarterly Journal of Economics*, 90, maio 1976, que reproduz um simpósio sobre a mediação do *linkage effect*.

¹⁷ Cf. *Trespassing*, p. 64 (rodapé 8).

mistas que trabalham em um projeto de pesquisa para a América Latina, da Organização Internacional do Trabalho (PREALC), no sentido de utilizar o conceito para a elaboração de uma estratégia de industrialização que maximizaria o nível de emprego. Conseguiu-se algum progresso, durante o processo, com o problema da mensuração. Além disso, acontece — com interessantes implicações de política — que, uma vez que os efeitos indiretos do investimento industrial sobre o emprego (através dos encadeamentos para frente e para trás) são levados em consideração, conclui-se que tal investimento é bem mais intensivo em mão-de-obra do que se imaginava inicialmente.¹⁸

O conceito de *linkage* foi concebido para uma melhor compreensão do processo de industrialização e, no início, a maioria de suas aplicações foi nesta área. Contudo, o conceito logo passaria cada vez mais a ser usado nas análises dos modelos de crescimento dos países em desenvolvimento, durante uma fase em que o principal “motor do crescimento” destes era (ou ainda é) a exportação de produtos primários.¹⁹ Diferentes caminhos de crescimento foram trilhados por países que exportavam cobre, e não o café, e tais diferenças eram difíceis de serem explicadas pelas variáveis macroeconômicas tradicionais. Os *linkages* permitiam uma avaliação mais detalhada, ainda que ficasse aquém da descrição completa que havia sido feita por Harold Innis e outros com a chamada “tese dos produtos básicos” (*staple thesis*).

A proliferação do conceito de *linkage* continuou ocorrendo. Analogamente ao *linkage* (para frente e para trás), o *linkage* do consumo foi definido como o processo pelo qual as novas rendas dos produtores de primários levam a importações dos bens de consumo num primeiro momento e então — em concordância com a dinâmica do “engolir” — à sua substituição pela produção doméstica (industrial ou agrícola). Da mesma forma, diz-se que o *linkage*

¹⁸ Cf. N. E. García e M. Marfán, *Incidencia indirecta de la industrialización latinoamericana sobre el empleo* (mimeo), PREALC, jun. 1981.

¹⁹ Para um tratamento mais extenso deste tópico, cf. *Trespassing*, Cap. 4, “A generalized approach to development, with special reference to staples”.

fiscal ocorre quando o Estado taxa as rendas que cresceram recentemente, com o propósito de financiar investimentos em outros setores da economia; tais *linkages* podem ser diretos, como, por exemplo, quando o Estado é capaz de sugar uma porção dos lucros dos exportadores, através da taxação. Eles podem também ser indiretos, como o seriam no caso de a receita das exportações não ser taxada e transformada em importações, que, por sua vez, gerarão uma receita fiscal pela imposição de tarifas.

Uma vez conhecidos os vários caminhos através dos quais as exportações de produtos primários podem induzir novas atividades econômicas, tornou-se claro que alguns dos *linkages* só são obtidos ao custo da exclusão de outros. Desta maneira, *constelações* típicas de *linkages* poderiam ser identificadas para diferentes tipos de bens primários; esta identificação permitiria diferenciar aquilo que durante longo tempo havia sido designado como “crescimento induzido pelas exportações”, como se este fosse um processo unificado e transparente. E o que é mais importante, esta abordagem quase que nos compele a considerar a interação entre a estrutura social e o Estado, por um lado, e os fatores mais estritamente econômicos, por outro.

3.2 — Margem de tolerância com resultados medíocres

Enquanto os *linkages*, em suas variações cada vez mais numerosas, ajudam-nos a entender “como uma coisa conduz a outra” no desenvolvimento econômico, uma indagação ainda mais fundamental trata da seguinte questão: como, antes de tudo, pode uma firma ou operação produtiva *resistir* como uma unidade de desempenho eficiente do sistema econômico? A resposta a esta questão proporcionou aquilo que em minha opinião — e, de novo, em qualquer teste de popularidade — constituiu a outra maior “descoberta” que realizei na Colômbia. Tal descoberta teve origem numa observação, já mencionada, acerca da eficiência comparativa (e manutenção) de aviões e rodovias, e foi desenvolvida no meu trabalho *Strategy* (Cap. 8) em algo bem mais geral, por vezes chamada “a hipótese

de Hirschman”,²⁰ que consistia em contrastar a operação manual do equipamento com a automática, por um lado, e as atividades industriais centradas no processo e centradas no produto, por outro. Uma implicação daí resultante era a de que certo tipo de tecnologia avançada, intensiva em capital, poderia ser mais apropriada em um país com pouca tradição industrial do que uma tecnologia intensiva em mão-de-obra, contrariamente ao insistente, freqüente e automático conselho dado pelos especialistas estrangeiros.

Havia várias razões pelas quais eu me tornara fascinado por este ponto. Em primeiro lugar, naturalmente, ele me permitia indicar uma outra racionalidade oculta: a preferência, amplamente notada, dos países em desenvolvimento pela tecnologia avançada e pela indústria intensiva em capital com um processo contínuo talvez não fosse, afinal de contas, um viés maléfico, baseado exclusivamente na procura errônea de prestígio. Em segundo lugar, eu chegara a um conceito, ou critério, que era útil na compreensão de um certo número de processos sociais e econômicos: este refere-se à maior ou menor extensão da *latitude* (ou tolerância) para com os resultados mediocres como uma característica inerente a todas as tarefas de produção. Quando esta tolerância é pequena, a tarefa correspondente deve ser realizada *de maneira totalmente correta*; caso contrário, ela não poderá ser realizada, a menos que se exponha a um nível inaceitável de risco (por exemplo, alta probabilidade de acidente no caso de aviões operados ou mantidos precariamente). A ausência de tolerância, por conseguinte, acarreta fortes pressões em relação à eficiência, à qualidade do desempenho, aos bons hábitos de manutenção, etc. Assim sendo, a falta de tolerância substitui a

²⁰ A hipótese poderia ser testada empiricamente; se ela fosse verdadeira, os diferenciais de produtividade entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos seriam maiores em alguns setores do que em outros. Numerosas tentativas de testar a hipótese foram feitas; uma resenha delas aparece em S. Teitel, “Productivity, mechanization, and skills: a test of the Hirschman hypothesis for Latin American industry”, *World Development*, 9(4): 355-71, 1981. Outro estudo, referente ao Paquistão, está para sair em *Economic Development and Cultural Change*; trata-se do artigo de M. S. Alam, “Hirschman’s taxonomy of industries: some hypothesis and evidence”.

falta de motivação e a adoção de atitudes adequadas, que agora serão *induzidas* e geradas por aquela norma.

Ocorre, então, uma outra promissora seqüência *al revés*. Desde Max Weber, muitos foram os cientistas sociais que analisaram as atitudes e crenças culturais "corretas" como condições (pré-requisitos) para o progresso econômico, da mesma forma que teorias anteriores davam ênfase à raça, ao clima e à existência de recursos naturais. Nos anos 50, novas teorias culturais do desenvolvimento, em voga, competiam fortemente com as econômicas (que davam ênfase à formação de capital), com a teoria weberiana da Ética Protestante sendo modernizada e adaptada sob a forma da "motivação para a realização" de McClelland como condição prévia para o progresso, ou ainda sob a forma do "familismo amoral" de Benfield como um obstáculo para o progresso. De acordo com a minha maneira de pensar, as atitudes mencionadas como sendo pre-condições da industrialização poderiam ser geradas "no próprio processo" por certas características da industrialização, tais como a ausência de tolerância em relação aos resultados medíocres. Esta mensagem de esperança foi confirmada posteriormente pelos resultados de uma pesquisa sociológica do processo de modernização.²¹

A ênfase na tolerância para com resultados medíocres como uma variável que influencia a eficiência relaciona-se também com as abordagens sobre certas instituições econômicas necessárias ao desenvolvimento. Para muitos economistas, a competição é a instituição social poderosa que pressiona em direção à eficiência. De forma estranha e algo inconsistente, alguns destes economistas parecem pretender conferir à *competição* um *monopólio* neste sentido. Entretanto, como a competição é freqüentemente bem fraca e a batalha contra a ineficiência e a decadência é em geral tão difícil, por que não procurar, e sentir-se grato, por mecanismos adicionais que, parafraseando Rousseau, forcem os homens a que sejam eficientes? No *Strategy*, a ausência de tolerância pareceu-me portar uma promessa considerável a este respeito. Eu daria ênfase, 12 anos

²¹ Alex Inkeles e David H. Smith, *Becoming modern*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1974.

mais tarde, a outro destes mecanismos: protestos, reclamações e críticas dos consumidores, além das críticas dos membros das organizações, quando a qualidade dos produtos se deteriora. A isto chamei de “voz”, e à interação da voz com a competição denominei “saída” para uma maior generalidade, envolvendo-me então na elaboração de um outro livro.²²

Um aspecto que apenas agora estou percebendo, com surpresa, sobre a unidade subjacente a meu pensamento: parece existir grande afinidade entre aqueles dois mecanismos, os quais desenvolvi de formas totalmente independentes. As tarefas executadas sob a vigia do princípio da pequena tolerância gerarão, quando os resultados forem medíocres, fortes protestos públicos, ou seja, levarão à manifestação da “voz”. Isto é óbvio nos casos de desastres aéreos, tendo sido especificamente mencionado no *Strategy* em relação a outro exemplo concreto de pequena tolerância, qual seja, o da construção de estradas com a adoção de certa tecnologia. Citei então a opinião de um engenheiro que era a favor de se utilizar uma cobertura de asfalto inferior nas estradas pouco movimentadas, ao invés de usar pedras e cascalho, uma vez que haveria fortes pressões locais sobre o Ministério das Obras Públicas quando surgissem grandes buracos no leito da estrada de qualidade inferior; esta pressão seria maior do que a que ocorreria no caso de a cobertura com pedras e cascalho apenas se deteriorar.²³

A manutenção de coberturas asfálticas inferiores seria, então, uma tarefa a ser executada com pequena tolerância, uma vez que negligenciá-la levaria rapidamente a fortes manifestações da voz (ou seja, seriam aí intoleráveis os resultados medíocres).

Poder-se-ia argumentar que, neste caso e no dos aviões, a voz seria o único mecanismo disponível, em virtude de estarmos aqui lidando com certos aspectos de monopólios naturais ou institucionais (no caso do transporte aéreo só existe uma companhia

²² *Exit, voice and loyalty*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1970.

²³ Cf. *Strategy*, p. 143. Esta passagem é parte de uma carta que recebi de um engenheiro que estava então trabalhando na Colômbia como consultor do Banco Mundial.

nacional). Tal argumento, contudo, não seria procedente: mesmo quando existe concorrência acirrada para produtos sujeitos a pequena tolerância, como, por exemplo, os farmacêuticos, a regulação governamental geralmente é exercida, demonstrando a existência do interesse público e o sentimento de que, devido à possibilidade de conseqüências desastrosas, o nível *adequado* de qualidade não pode ser definido pelas forças de mercado. Eu tinha sugerido antes que a voz provavelmente ocupe um lugar de destaque quando está envolvido um grande interesse *público*, seja por motivos de saúde, ou de segurança.²⁴ O critério da pequena tolerância leva à mesma conclusão.

Caso exista forte afinidade entre a pequena tolerância e a voz, dever-se-ia esperar uma associação correspondente entre “saída” (isto é, concorrência) e bens e serviços passíveis de *grande* tolerância. Estes últimos são itens produzidos e comercializados a diferentes níveis de qualidade, sem que a baixa qualidade tenha efeitos desastrosos. É de fato correto admitir em relação a tais bens uma comparação das condições de aquisição, tendo a concorrência um papel próprio a desempenhar neste contexto. A atração da proposta de Milton Friedman — introduzir a concorrência na educação primária e secundária — deve derivar precisamente do fato de a educação caracterizar-se como um serviço de grande tolerância. A qualidade da educação, de fato, varia amplamente, e tal variação é ao mesmo tempo inevitável (em virtude da qualidade variável dos professores, etc.) e tolerada pelo público, embora os efeitos individuais e sociais de uma educação inferior possam ser críticos. Neste particular, portanto, devo concordar que a educação parece ser uma tarefa cuja execução deveria ser melhorada pela concorrência. Por motivos que discuti em outro trabalho,²⁵ contudo, a manutenção e a melhoria da qualidade do ensino parecem, afinal, requerer uma forte dose de voz.

Mesmo antes de eu escrever sobre saída e voz, o conceito de ausência de tolerância com resultados medíocres continuava ren-

²⁴ Cf. *Trespassing*, p. 217.

²⁵ Cf. *Trespassing*, pp. 219-22.

dendo dividendos. Em outro trabalho meu,²⁶ um importante capítulo, intitulado “Latitudes and disciplines”, discute uma grande variedade de pressões sobre a qualidade dos resultados referentes a diversas características dos projetos: localização, cronograma, possibilidade de corrupção, possibilidade de substituir qualidade por quantidade, etc. Essas categorias revelaram-se bastante úteis no entendimento das dificuldades e realizações específicas aos distintos projetos.

Descobri mais tarde que eu não era de forma nenhuma o inventor dos conceitos de tolerância e disciplina e de seus usos, e que eu tinha predecessores ilustres, tais como Montesquieu e *Sir James Stewart*! Estes pensadores não estavam, evidentemente, preocupados com o funcionamento de projetos de investimento ou com a eficiência da indústria: eles tinham assuntos mais grandiosos em suas cabeças — a preocupação básica deles era o desempenho do Estado, que podia ser mais (ou menos) tolerável. Mas aí o raciocínio deles era muito próximo do meu: eles procuravam formas de restringir o campo de ação do Estado e de reprimir as “paixões” do soberano; eles acreditaram ter encontrado a solução através da expansão dos “interesses” e do mercado. Não quero contar de novo essa história aqui, mas mostrar resumidamente que existe uma relação direta entre meu interesse na comparação entre desempenhos de meios de transporte (aéreo e rodoviário) na Colômbia e o principal tema de *The passions and the interests* (1977); neste caso também eu me insurgi contra os limites do conceito de tolerância, mas esta é uma outra história.

3.3 — Pontos de vista sobre a inflação e os problemas de balanço de pagamentos

Uma das experiências agradáveis que se tem ao escrever um livro — ao invés de escrever um artigo — é o fato de que as idéias das quais se parte têm espaço suficiente para serem desdobradas e

²⁶ *Development projects observed*, Washington, D. C., Brookings, 1967.

expandidas, eventualmente em direções imprevistas inicialmente. Foi isto o que aconteceu com o *Strategy*. As teses básicas desse livro, sobre o crescimento desequilibrado e a solução seqüencial de problemas, geraram opiniões minhas sobre a inflação, o desequilíbrio do balanço de pagamentos e as pressões populacionais (Cap. 9), bem como sobre desenvolvimento regional (Cap. 10). Nas próximas subseções limitar-me-ei a dois destes tópicos.²⁷

3.3.1 — Inflação

A trajetória de desenvolvimento desequilibrado que eu descrevera — caracterizada por escassez e estrangulamentos — como mais típica “contém uma sensação quase física dos choques inflacionários sofridos pela economia” (p. 158). A mudança de preços relativos, argumentava eu, desempenha um papel importante, levando-se em conta a resposta de ofertas mais (ou menos) elásticas, na superação dos desequilíbrios; ao longo do processo, no entanto, “com qualquer nível de capacidade e determinação dos responsáveis pelas políticas monetária e fiscal” (p. 158), o índice geral de preços será pressionado para cima, especialmente quando a resposta da oferta de certos itens básicos — alimentos, reservas internacionais — é lenta ou insuficiente (pp. 162-3). Desta forma, lancei uma teoria da inflação que estava sendo elaborada pela CEPAL, designada “estruturalista” (em oposição à abordagem “monetarista”). Aquela teoria passou à voga no “Norte”, sem qualquer referência à sua versão desenvolvida no Sul; recebeu a nova designação de “inflação de

²⁷ Quando meu livro foi publicado, minha opinião mais “escandalosa” era a que eu expressara sobre as pressões populacionais: eu sustentava que, sob certas circunstâncias, tais pressões poderiam ser consideradas estimulantes — e não sedativas — do crescimento. Não pretendo voltar a esta discussão aqui, exceto para mencionar o fato de que minha opinião recebeu considerável apoio, mais tarde, através dos importantes trabalhos de Ester Boserup, que deu ênfase aos efeitos do crescimento populacional sobre a adoção de novas técnicas agrícolas. Cf. E. Boserup, *The conditions of agricultural growth*, New York, Aldine, 1965, e, mais recentemente, *Population and technological change*, Chicago, Chicago University Press, 1981.

choques de oferta” durante a crise do petróleo da década de 70 – e suas repercussões monetárias.²⁸

Ao apresentar a inflação como efeito colateral – indesejado, embora previsível – de um certo tipo de crescimento econômico, eu tinha em mente as taxas de inflação moderadas – da ordem de 20 a 30% ao ano – que prevaleciam na Colômbia e no Brasil na década de 50. Eu implicitamente defendia uma atitude mais compreensiva por parte dos países desenvolvidos e das instituições financeiras internacionais (FMI e BIRD), que naquele tempo consideravam qualquer inflação de dois dígitos como prova de prodigalidade das políticas monetária e fiscal, que devia ser sanada antes que qualquer novo financiamento fosse concedido. Tal posição parecia-me particularmente inadequada para o Brasil do Governo Kubitschek, e ainda acredito que ela tenha alguma responsabilidade pelos trágicos “descaminhos” da política brasileira, de 1958 até a tomada do poder pelos militares em 1964.²⁹

3.3.2 — Problemas do balanço de pagamentos

O que foi dito me conduz aos problemas dos balanços de pagamentos dos países subdesenvolvidos. As pressões sobre as contas externas de um país foram por mim consideradas, mais uma vez, como “parte do processo de crescimento desequilibrado” (p. 167), ao invés de tratá-la como reflexo do desequilíbrio macroeconômico entre poupança e investimento (domésticos). Nesta perspectiva, a necessidade de ajuda financeira internacional dos países subdesenvolvidos não deriva do fato de que eles sejam tão pobres que não podem poupar um montante suficiente para atingir certa meta de crescimento – esta era a justificativa corrente para a ajuda externa –, mas dos estrangulamentos que surgem no processo de crescimento.

²⁸ Um retrospecto mais amplo deste assunto encontra-se em meu artigo “The social and political matrix of inflation: elaborations on the Latin American experience”, em *Trespassing*, Cap. 8.

²⁹ Para uma avaliação crítica da política do Banco Mundial em relação ao Brasil na década de 50, cf. E. S. Mason e R. E. Asher, *The world since Bretton Woods*, Washington, D. C., Brookings, 1973, pp. 660-2.

Os estrangulamentos surgiriam da seguinte forma: em algum momento, a necessidade de importações da economia (em crescimento) supera sua capacidade de elevar as exportações, a menos que o país tenha a sorte de produzir alguns produtos cujas demandas internacionais estejam crescendo rapidamente. Em outras palavras, a necessidade de ajuda financeira do exterior não seria necessariamente maior quando o país fosse mais pobre, mas estaria sujeita a multiplicar-se — possivelmente várias vezes — no curso do desenvolvimento na medida em que certas atividades produtivas (inicialmente intensivas em importações) comecem a ser implantadas. A idéia era, novamente, escapar da simplicidade excessiva de certos modelos de crescimento e, ao mesmo tempo, argumentar que as pressões sobre o balanço de pagamentos, assim como a inflação, não são necessariamente resultantes de prodigalidade monetária e fiscal.

Já foi dito o suficiente a respeito dos efeitos do crescimento sobre o balanço de pagamentos. O que dizer agora sobre a relação inversa, mas igualmente importante — o efeito da abundância (ou escassez) de reservas sobre o crescimento? Apresento aqui uma idéia que tenho usado em contextos crescentemente mais abrangentes.³⁰ Ela é baseada em uma observação simples: após um período de relativa *abundância* de reservas, que sedimenta certos hábitos de consumo intensivos em bens importados, uma *escassez* de divisas geralmente desencadeia investimentos industriais destinados a produzir os bens que eram previamente importados (e que agora são ardentemente desejados). Parece, desta forma, que a *alternância* de anos bons e difíceis — com relação à disponibilidade de divisas — poderia efetivamente incentivar o desenvolvimento industrial. Defendi ponto de vista semelhante no *Strategy* (Cap. 10) com relação ao desenvolvimento regional. Eu via certas vantagens no fato de uma região subdesenvolvida (como o Nordeste do Brasil) estar intimamente integrada com as partes mais adiantadas do país, ao passo que o isolamento levaria a outros tipos de estímulo para o desenvolvi-

³⁰ A idéia foi originariamente apresentada em um artigo escrito para uma conferência da International Economic Association, realizada no Rio de Janeiro em 1957. Cf. H. S. Ellis, ed., *Economic development for Latin America*, New York, St. Martin's Press, 1961, p. 640; cf. também *Strategy*, pp. 173-6.

mento. Escrevi mais tarde sobre as virtudes de *alguma* oscilação entre o contato estreito e o isolamento em relação ao investimento e ao comércio internacional.³¹

Esta tese não me deu prestígio, seja junto aos defensores do “desligamento”, seja face a seus oponentes neoclássicos.³² Mas, principalmente, tal tese certamente desapontou aqueles que esperavam sugestões “operacionais” de política, uma vez que: em primeiro lugar, é impossível definir a amplitude ótima da oscilação entre a abundância e a escassez no campo das reservas internacionais; por outro lado, tais altos e baixos estão fora do controle de um país isoladamente. No entanto, minha proposição tem, desde que esteja correta, importantes implicações: ela faz saber aos mentores da política econômica que qualquer situação traz consigo seu próprio conjunto de oportunidades (e de possíveis calamidades).

O princípio da oscilação é, obviamente, um parente próximo da estratégia de crescimento desequilibrado; esta, por sua vez, apesar da posição de destaque que ocupa em meu livro, poucas vezes tem sido discutida como tal. Passo a considerá-la a seguir, na seção que concluirá o presente artigo.

3.4 — A política do crescimento desequilibrado

Escrever louvando a ausência de equilíbrio é, evidentemente, uma provocação, e isto tem seus custos, com os quais se tem de arcar. A pior penalidade não é imposta por seus críticos, mas por aqueles que se proclamam seus devotos discípulos e que em seu nome cometem todos os tipos de horrores. Segue-se um exemplo gritante deste tipo de ocorrência.

Por volta de 1968, logo depois do golpe militar que derrubara o regime civil de Illia e levava ao poder o General Onganía, eu

³¹ Cf. *Bias*, pp. 25 e 229-30.

³² Uma excelente resenha dos prós e contras do desligamento encontra-se em C. F. Díaz-Alejandro, “Delinking North and South: unshackled or unhinged?”, publicado em A. Fishlow *et al.*, *Rich and poor nations in the world economy*, New York, McGraw Hill, 1978, pp. 87-162.

visitava a Argentina, quando ouvi de um alto funcionário do governo o seguinte: “Tudo o que estamos fazendo é aplicação de suas idéias sobre crescimento desequilibrado. Na Argentina não podemos atingir todos os nossos objetivos políticos, sociais e econômicos de uma vez; assim sendo, decidimos agir por etapas, como numa seqüência de crescimento desequilibrado: primeiro devemos endireitar a economia, isto é, restaurar a estabilidade e estimular o crescimento; a seguir, trataremos de conseguir maior justiça social; só depois disso o país estará preparado para a restauração das liberdades civis e para outros avanços políticos”. Fiquei, naturalmente, horrorizado com esta “aplicação” de minhas idéias. Tudo me parecia ridículo, sob vários aspectos. Afinal de contas, os desequilíbrios sobre os quais eu tinha escrito eram bem menos grandiosos do que aqueles mencionados por meu interlocutor argentino. “Meus” desequilíbrios restringiam-se à esfera da economia e tratavam basicamente das não-proporcionalidades entre setores, tais como a agricultura e a indústria, e, mais ainda, das interações entre subsetores definidos de forma mais apurada. Dada a interdependência da economia, no sentido de um modelo de insumo-produto, um desequilíbrio inicial, causado pelo crescimento maior de um setor ou subsetor, colocaria em movimento forças — tais como mudanças de preços relativos ou políticas governamentais em resposta a clamores contra a escassez gerada — que tenderiam a eliminar aquele desequilíbrio. Em uma carta para Andre Gunder Frank, que tinha escrito um dos ensaios mais iluminados sobre meu livro³³ (isto foi anterior à sua fase “desenvolvimento do subdesenvolvimento”), afirmei o seguinte:

Quando se pretende passar diretamente de uma posição de equilíbrio para outra, então, em virtude das descontinuidades e das indivisibilidades, * *as quais tomo como dadas*, torna-se indispensável algo como o “esforço mínimo crítico” ou a “grande arrancada”. Mas, quando admitimos

³³ A. G. Frank, “Built-in destabilization: A. O. Hirschman’s strategy of economic development”, *Economic Development and Cultural Change*, 8:433-40, jul. 1950.

* *Invisibilities* no original. Supostamente um erro de datilografia. (N. do T.)

que se pode sustentar, ao menos por tempo limitado, posições intermediárias de desequilíbrio (estimulantes do desenvolvimento), podemos então desdobrar a grande arrancada em uma série de etapas menores. Em outras palavras, sou favorável à utilização da energia que une os núcleos econômicos de tamanho mínimo na *construção* desses núcleos. (Carta de 18-08-59; grifos da forma que estão na carta.)

Além de deixar clara minha posição de dissidente de uma dissidência (sem retornar à ortodoxia original), esta passagem ilustra bem meu conceito do processo de crescimento desequilibrado, tratando-o como algo que é justificado e alimentado pela “energia que une” os vários ramos e setores da economia e que garante que os diversos desequilíbrios seriam aproximadamente autocorretivos.

Mesmo em relação aos desequilíbrios intersetoriais, meu interesse principal não era louvar o desequilíbrio em geral, mas distinguir entre seqüências “compulsórias” e aquelas que são apenas “facultativas”. Baseado nesta distinção, critiquei a ênfase sobre os investimentos em infra-estrutura, então predominante. Adicionalmente, observei que o processo de crescimento desequilibrado é fundamentalmente diferente quando se trata de desenvolvimento regional — em comparação com o enfoque setorial —, uma vez que as forças que deveriam levar ao reequilíbrio regional são bastante fracas (p. 184). Desta forma, é ilegítimo invocar a idéia do crescimento desequilibrado quando não existem fortes razões para acreditar que um avanço em dada direção, com o conseqüente desequilíbrio criado, colocaria em movimento forças que o contrabalançassem. No caso que citei (Argentina) era impossível perceber tais forças, a menos que se confiasse nas anunciadas intenções do novo regime (que não se materializaram) ou nas dúbias correlações entre crescimento econômico e crescimento da democracia, apresentadas pelos mais otimistas teóricos do “desenvolvimento político” daquele tempo.

Existe um outro aspecto, talvez mais interessante, que diferencia o caso argentino do tipo de seqüência ao qual me referia. Meu interlocutor argentino deixou, por conveniência, de mencionar que os militares tinham acabado de impor severas limitações sobre as liberdades políticas; qualquer avanço econômico que o novo regime

obtivesse seria conseguido, antes de tudo, *ao custo* dos direitos civis e políticos dos cidadãos, previamente existentes. Mais tarde, tais direitos deveriam ser restaurados – quem sabe ao custo de parte dos avanços econômicos obtidos? Tal tipo de seqüência (implícita) é, de novo, muito diferente da que eu tinha em mente: de acordo com meu esquema, um setor – digamos, a indústria de transformação – poderia crescer sem qualquer expansão simultânea na geração de energia elétrica, no setor de transportes ou na agricultura, mas, certamente, não *pela redução* de qualquer deles. No entanto, existe aí margem para reflexão e, afinal, para autocritica. Seria realmente verdadeiro que o processo de crescimento desequilibrado, na forma esboçada no *Strategy*, nunca implica retrocesso para qualquer agente econômico? Provavelmente, não é bem este o caso; quando a indústria avança e utiliza a energia e os meios de transportes *preexistentes*, pode-se concluir que, na ausência de capacidade ociosa naqueles setores, haverá menor oferta disponível (de energia e transportes) para os usuários tradicionais, que verão suas situações pioradas. É provável que o mesmo seja válido, com conseqüências bem mais sérias, em relação a um avanço isolado da indústria, enquanto o produto agrícola mantém-se estável.³⁴

Parece, desta forma, que para certos fins eu teria de redesenhar o gráfico que utilizei para tentar ilustrar o processo de crescimento desequilibrado.³⁵ O padrão comparativamente inócuo daquele gráfico (Gráfico 1) é transformado, levando-se em conta as observações precedentes, gerando o padrão mais problemático do Gráfico 2.

³⁴ Este tópico poderia, obviamente, ser bastante explorado. Os efeitos do crescimento desequilibrado sobre a renda setorial, num esquema de dois ou três setores, dependeria das relações de troca intersetoriais, e é possível que a renda gerada no setor em expansão decrescesse, ao invés de se elevar. O artigo clássico de H. G. Johnson, "Economic expansion and international trade", *Manchester School of Economic and Social Studies*, 23:96-101, maio 1955, continua sendo um bom ponto de partida para a análise das várias possibilidades.

³⁵ A apresentação mais direta a este respeito encontra-se no já citado artigo em co-autoria com C. E. Lindblom, "Economic development, research and development, and policy making: some converging views", p. 65. Na p. 87 do *Strategy* encontra-se diagrama similar, mas mais complexo.

Neste, a cada etapa do processo seqüencial de crescimento, os detentores de renda de um setor estão ganhando, *ao custo* das rendas dos componentes do outro setor. Conforme desenhado, para refletir o aumento final (total) do produto, as rendas recebidas em ambos os setores estão crescendo no curso completo do processo, mas *em qualquer ponto* o Setor A está ganhando, em detrimento do Setor B (ou vice-versa); tem-se, assim, o que se poderia chamar de um processo *antagônico* de crescimento. Note-se que antagônico não significa soma zero, uma vez que efetivamente se consegue algum crescimento global.

Eu não tinha percebido que minha trajetória de crescimento desequilibrado envolvia tais antagonismos. Se tivesse percebido, teria examinado as conseqüências políticas e os pré-requisitos do processo, pois, para que ele frutifique, parece ser necessário um certo nível de tolerância em relação a um maior grau de concentração da renda durante o processo de crescimento. Analisei este tópico posterior-

Gráfico 1

CRESCIMENTO EQUILIBRADO (CE) E DESEQUILIBRADO (CD)

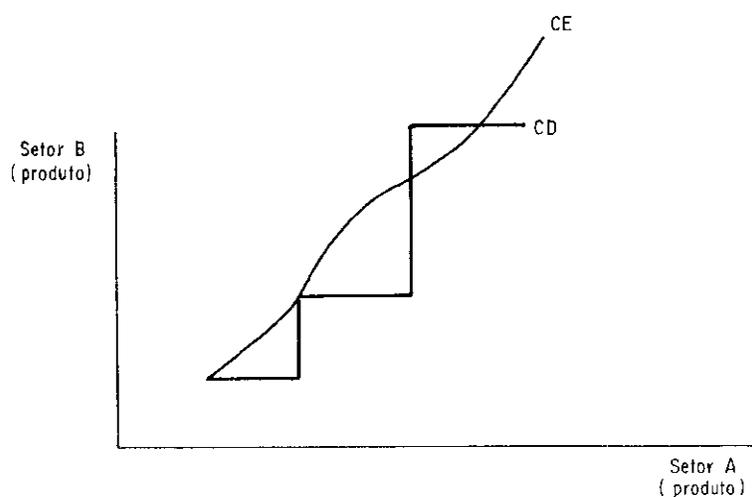
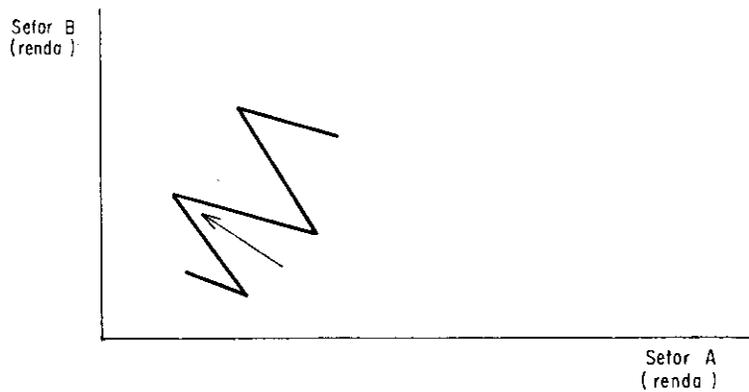


Gráfico 2
CRESCIMENTO ANTAGÔNICO



mente em um artigo,³⁶ mas apenas *depois* que o potencial de antagonismo do processo de desenvolvimento tinha levado a guerras civis e vários outros desastres. Ao lado de meus colegas “pioneiros”, mantenho-me assim convencido de não ter prestado suficiente atenção às implicações políticas das teorias do desenvolvimento econômico que propusemos.³⁷

Talvez não tenha sido totalmente ruim o fato de que fomos míopes e paroquiais. Caso tivéssemos tido uma visão de maior alcance e interdisciplinar poderíamos ter recuado do propósito de defender qualquer tipo de ação, temendo todos os perigos à espreita e os ameaçadores desastres.

Tome-se meu próprio caso: na promissora década de 50 eu achava bastante audacioso e suficientemente paradoxal defender um padrão

³⁶ “The tolerance for income inequality in the course of economic development”, publicado originariamente em 1973 e reimpresso em *Trespassing* (Cap. 3).

³⁷ Para uma crítica prematura desta natureza, cf. W. F. Ilchman e R. C. Bargava, “Balanced thought and economic growth”, *Economic Development and Cultural Change*, 14:385-99, jul. 1966.

de crescimento correspondente ao que é esboçado no Gráfico 1. *Tive* de reprimir a idéia de que o processo ali representado implicasse, até certo ponto, o processo antagônico mostrado no Gráfico 2. Passados 25 anos, aprendemos tanto — ai de nós! — sobre as enormes dificuldades e tensões que acompanham qualquer mudança social que o processo antagônico de crescimento, representado no Gráfico 2, não parece tão gratuitamente angustiante quanto teria então parecido. Na verdade, pretendo agora argumentar que o processo antagônico de crescimento desequilibrado — que poderia ser chamado de “remando contra a maré” — é muito mais comum do que se poderia imaginar.

No Gráfico 2 temos liberdade para fazer com que as duas coordenadas representem dois objetivos sociais importantes — ao invés de representarem as rendas de dois grupos sociais, tais como trabalhadores e capitalistas —, como, por exemplo, a estabilidade econômica (interna e externa) e o crescimento, ou outros objetivos quaisquer, como crescimento e equidade (melhor distribuição da renda e da riqueza), ou, ainda, equidade e estabilidade. Esta nova representação leva-nos à conclusão de que “remar contra a maré” é o padrão comum às sociedades ocidentais, quando elas de alguma forma estão evoluindo.

Tenho dois pontos a sugerir. Em primeiro lugar, devemos considerar o fato de que cada um daqueles objetivos é tão difícil de ser atingido que o avanço de qualquer deles requer a maior concentração do esforço intelectual e dos recursos políticos. Como resultado disto, negligenciam-se outros objetivos cruciais; tal negligência chama, a seguir, a atenção do público, e a crítica daí resultante leva a mudanças de trajetória, a uma nova concentração de esforços . . . e a uma nova negligência. Em segundo lugar, desejo afirmar que “remar contra a maré” é uma característica congênita das formas democráticas de governo e, particularmente, dos regimes democráticos bipartidários. Se, em tal regime, cada um dos dois partidos tem fisionomia própria (ou consistência ideológica), segue-se que cada um deles atribuirá prioridades muito distintas aos objetivos sociais — crescimento, equidade, estabilidade — e, se ocorre alter-

nância no poder, é provável que a sociedade caminhe, na melhor das hipóteses, como se ela estivesse “remando contra a maré”.³⁸

Parece, à primeira vista, uma forma estranha e até perversa de avançar — aquela em cuja trajetória algum grupo social importante é constantemente prejudicado e agredido, enquanto algum objetivo social básico é constantemente desatendido e até mesmo deixado retroceder. No entanto, esta pode ser mesmo a característica, talvez a única disponível, do padrão de progresso de uma sociedade regida pelos cânones da competitividade política. Tal sociedade é necessariamente dividida em “ins” e “outs”, sendo negligenciados os interesses e as aspirações dos últimos, até que eles consigam chegar ao poder e dar o troco a seus oponentes.

Em suma, a arte de fazer a sociedade avançar numa democracia envolve fazê-lo apesar do substancial e *justificado* descontentamento de alguns grupos importantes, seguido de descontentamento semelhante de outros grupos. Em qualquer ponto do tempo existem não apenas disputas, choques e conflitos, como também perda considerável de terreno, anteriormente conquistado. No entanto, é possível que se esteja conseguindo algum progresso global, por trás — por assim dizer — dos partidos e dos grupos em conflito. A democracia está consolidada quando, após algumas alternâncias dos partidos no poder, os vários grupos concluem que, por estranho que possa parecer, todos eles ganharam.

Não pode existir, naturalmente, qualquer certeza de que os movimentos antagônicos aqui descritos terão realmente este final feliz. Pode, da mesma forma, ocorrer o contrário — no Gráfico 2, bastaria que o movimento fosse em direção oposta à da seta otimista lá mostrada. Em tal circunstância dir-se-ia que a democracia está em crise e envolvida em jogos de soma nula ou negativa. Serão então buscadas soluções “fundamentais”, tais como o fim da luta “destrutiva” entre os partidos e o estabelecimento de um acordo

³⁸ Para um estudo empírico a este respeito, referente a 12 países da Europa Ocidental e da América do Norte no pós-guerra, cf. D. A. Hibbs, Jr., “Political parties and macro economic policy”, *American Political Science Review*, 71:1.467-87, dez. 1977.

nacional em torno de objetivos básicos, de tal forma que a sociedade possa evoluir segundo uma trajetória “equilibrada”, com progresso simultâneo para cada um e para todos os objetivos sobre os quais o acordo foi firmado. Esta é a sempre presente tentação corporativista e autoritária que surge quando um regime pluralista apresenta um desempenho medíocre. O padrão de crescimento que apresentamos, antagônico e remando contra a maré, deixa claro que haveria outra solução disponível, que tem o considerável mérito de não excluir a competitividade política.

Minha autocritica do crescimento desequilibrado tomou, até aqui, uma direção estranha. Comecei culpando-me por não ter reconhecido, ao longo de minha defesa do crescimento desequilibrado, que tal crescimento pode, por certo tempo, levar a um *declínio* da renda do setor que inicialmente não se expande. Posteriormente, estabeleci uma conexão entre este modelo antagônico de crescimento e a forma desajeitada pela qual, tipicamente, a democracia avança. Minha autocensura, desta forma, esgotou-se rapidamente e acabei apresentando este modelo como uma notável invenção social, por meio da qual podem ser reconciliadas a política pluralista e a obtenção de objetivos sociais múltiplos.

O que fiz foi, novamente, mostrar que o modelo de crescimento desequilibrado do *Strategy*, cujo objetivo inicial era exclusivamente o de compreender melhor os processos que ocorrem nos países subdesenvolvidos, pode ser aplicado, com ligeiras alterações, ao tratamento da economia política dos países adiantados. E tal demonstração me dá enorme prazer: afinal de contas, os países adiantados são também forçados a dar soluções estranhas a seus problemas, eles também fazem coisas que são aparentemente *al revés*, ou seja, ao contrário do que seria normal.

4 — Conclusão

Os organizadores destas palestras deram-nos instruções para que, de fato, embora não exatamente com estas palavras, ao mesmo tempo exaltássemos e criticássemos nossas idéias anteriores, à luz

dos fatos e experiências vividos ultimamente. Da mesma forma que meus eminentes colegas "pioneiros", achei difícil ser equilibrado nesta dupla tarefa. Ainda mais que aquilo que apareceu aqui e ali como uma confissão de pecados tendeu a acabar transformado, por mais curioso que possa parecer, em uma manifestação de fé.

Trata-se, provavelmente, de um exercício fútil isto de voltar a um trabalho 25 anos mais tarde e declarar que algumas idéias ainda são boas, que outras foram rejeitadas ou, por outro lado, que algumas idéias tiveram influência salutar, enquanto outras foram malélicas, e disto tudo fazer um balanço com limites bem definidos de julgamento. Faz mais sentido tentar aquilo que Benedetto Croce sugeriu no título de um de seus trabalhos (*What is alive and what is dead in Hegel's philosophy*), isto é, avaliar o que já morreu em nossos trabalhos. Para isto também, naturalmente, os próprios autores são maus juizes, e tudo o que eles podem fazer é tentar convencer o público de que continua existindo vida naqueles velhos "escritos e pincelados pensamentos", e que eles continuam a evoluir por rumos interessantes.

Uma última observação, sobre o impacto das "novas idéias". Uma vez que minhas idéias sobre desenvolvimento eram basicamente dissidentes, críticas em relação às velhas e às novas ortodoxias, elas geraram vívidos debates, ajudando desta forma — juntamente com outras contribuições — a tornar atraente, nas décadas de 50 e 60, a nova área de estudos, a economia do desenvolvimento. Acredito, na verdade, que esta tenha sido a maior contribuição positiva e o principal impacto de meu trabalho.

Pode ser que aqui se situe uma observação geral. O efeito de novas teorias e idéias é muito menos direto do que geralmente pensamos; este efeito decorre, em grande medida, do ímpeto geral que traz a uma certa área de estudo. Ou seja, como resultado de umas poucas contribuições, aquela área é repentinamente animada pela discussão e pela controvérsia, atraindo alguns dos mais inteligentes e dedicados membros de uma geração. Este é o efeito indireto (ou *efeito recrutamento*) das novas idéias, que se opõe ao efeito direto (ou *efeito persuasão*), normalmente o único a ser considerado. Observa-se freqüentemente a superação do efeito persuasão pelo efeito recrutamento, seja quanto à magnitude do impacto, seja

quanto à sua duração. A importância do efeito recrutamento explica, entre outras coisas, a imprevisibilidade da influência das novas idéias e a dificuldade — quando não o ridículo — de se atribuir responsabilidade intelectual às decisões de política econômica, sem falar nos resultados daquelas políticas.

A área de estudos do desenvolvimento é notável a este respeito. Depois do sucesso do Plano Marshall, o subdesenvolvimento da Ásia, da África e da América Latina aparecia como o principal problema econômico não resolvido de qualquer “agenda para um mundo melhor”. Ao mesmo tempo, várias opiniões discordantes foram expostas, abordando a melhor maneira de enfrentar aquele problema. O efeito recrutamento, decorrente dessa combinação de circunstâncias, foi notável. Ainda bem que foi assim, uma vez que o problema revelou-se mais árduo e persistente do que qualquer um de nós previa. Desta forma, nós, os chamados pioneiros, podemos estar orgulhosos, não por termos solucionado o problema do desenvolvimento, mas por termos contribuído para atrair numerosos estudiosos para nosso campo, cabendo a estes levar adiante a tarefa.

(Originais recebidos em dezembro de 1982.)

