

Um esboço histórico do experimento de Chicago *

ANÍBAL PINTO**



Inicialmente, gostaria de destacar a grande importância que reveste este ensaio, tanto pela natureza do tema como pela familiaridade em relação ao mesmo. Não é necessário estendermo-nos sobre o primeiro: a experiência dos chamados “Chicago boys” marcará uma época na história chilena, qualquer que seja o juízo que se tenha sobre a mesma. Por outro lado, mesmo havendo uma ardorosa e prolongada polêmica a respeito, a verdade é que faltava uma análise rigorosa de sua gênese e cristalização, que é justamente o que tem buscado e logrado Juan Gabriel Valdés.

I. PERSPECTIVA A PARTIR DO PASSADO

Entre os distintos tópicos que este fundamental trabalho aborda, creio que ressaltam vários que demonstram aspectos pouco conhecidos — ou simplesmente desconhecidos por muitos — ou incorporam temas freqüentemente desconsiderados. De forma muito esquemática, gostaria de chamar a atenção para o seguinte:

a) A análise da chamada “transferência ideológica”, que busca esclarecer seu significado e o modo em que esta opera no caso do “produto cultural transfe-

* Exposição realizada por ocasião do lançamento do livro “A Escola de Chicago: Operação Chile”, de Juan Gabriel Valdés, novembro de 1989. Tradução do espanhol de Nelson Marconi.

** Da Comissão Econômica para a América Latina — CEPAL.

rido ao grupo de economistas chilenos que estabeleceram a base de sua identidade peculiar”.

b) O esboço histórico da gestação da Escola de Chicago nos Estados Unidos, de suas figuras e idéias principais e de suas posturas ortodoxas, *vis-à-vis* a revolução keynesiana e outras heresias — incluindo as surgidas na América Latina com a corrente Prebisch-CEPAL.

c) A abrangência externa do Projeto Chicago, particularmente a estabelecida pelas relações Estados Unidos-América Latina e influenciada pela “guerra fria”, pela Aliança para o Progresso e pelas circunstâncias próprias de cada país, no caso o Chile.

d) O desenvolvimento concreto das gestões entre os atores principais do chamado “Projeto Chile” em Chicago, isto é, entre a própria Universidade norte-americana e a Universidade Católica. Também se examinam as gestões que não prosperaram na Universidade do Chile. Em geral, tem-se pouquíssima informação detalhada desta fase da iniciativa.

e) A consolidação e desenvolvimento do Projeto, tanto no Chile como através da importante corrente de estudantes que vão à Universidade de Chicago. Realiza-se um exame detalhado das personalidades-chave do processo e da crescente hegemonia daqueles que chegariam a constituir o núcleo central dos “Chicago Boys”.

Por filiação à mesma geração e por ter estado envolvido desde o seu início — faz mais de 30 anos! — na discussão, creio que minhas “vantagens comparativas” aconselham que este breve comentário adote uma perspectiva histórica, partindo da premissa de que este singular episódio tem raízes antigas e um parentesco evidente com outros que ocorrem no passado. Cada um, decerto, tem uma característica própria, estabelecida pelo contexto em que teve lugar, mas se assemelham pela transposição — forçada ou voluntária, mais ou menos integral — de corpos doutrinários gestados e congruentes com realidades muito diferentes, e por vezes contraditórias às dos países receptores. Deve-se observar que esta possibilidade nada tem a ver com a discussão a respeito da maior ou menor “universalidade” (atemporal e a-espacial) da Economia ou outras ciências sociais.

Guillermo Subercaseaux¹ remonta à situação colonial para ilustrar o assunto, afirmando que a Espanha impunha um “mercantilismo ao revés”. Segundo suas palavras:

“O complicado mecanismo da intervenção dos governos na vida industrial e comercial que se empregava na Europa ... após o desenvolvimento da produção, se utilizava na América como meio de dirigir melhor a exploração econômica das colônias ... se a política mercantilista aplicada na Europa significava buscar o incremento do estoque monetário da nação, empregá-la nas colônias americanas significava extrair-lhes todo o ouro e prata possíveis”.

¹ G. Subercaseaux, *História de las doutrinas económicas de América Latina y en especial en Chile*, 1924. Há uma discussão do tema em A. Pinto S. C., *La subordinación del pensamiento económico chileno*, incluído no livro *Política y desarrollo*, Editorial Universitaria, 1968.

A independência modificou este quadro substancialmente e começou-se a aplicar um mercantilismo “de direito” — como observa Subercaseaux — que orientou em boa medida os decênios “pelucones”². Contudo, a situação foi se modificando progressivamente, de acordo com outras circunstâncias e um novo fator, que o professor Daniel Martner (um dos chamados nacionalistas do fim do século) descreveu assim:

“Espalhava-se do centro comercial do mundo uma imensa onda pela defesa do livre comércio, que com formidável ímpeto chegava aos confins do globo e era praticamente proibido se opor a ela”.³

Nessa reestruturação de idéias e políticas, como bem se sabe, exerceu uma influência singular o economista francês Courcelle-Seneuil, a quem poderia considerar-se o Milton Friedman ou o Arnold Haberer deste “transplante ideológico”, tão semelhante ao que se realizaria pouco mais de um século depois. Não é possível recapitular aqui os antecedentes sobre o assunto, mas sim mencionar uma recente e importante reflexão a respeito do mestre Albert Hirschman⁴. Nela são destacadas as iniciativas liberalizantes do conselheiro francês em relação ao regime bancário, monetário e aduaneiro, como também a influência que se atribui a seus discípulos sobre a decisão de entregar a exploração salitral à iniciativa privada e, por fim, às empresas estrangeiras. Contudo, para ele “*A principal influência exercida por Courcelle-Seneuil residiu em sua vigorosa docência: como primeiro Professor de Economia da Universidade do Chile, ele parece ter tido êxito em disseminar o zelo doutrinário em seus estudantes, sendo que alguns dos quais chegaram a ser mais tarde influentes políticos*”.

Mas além destes aspectos mais ou menos conhecidos, A. Hirschman também sublinha outros particularmente significativos para o assunto do qual estamos tratando. Atente-se ao seguinte, que merece uma reprodução completa:

“Dado que os países economicamente avançados foram também aqueles onde floresceu primeiramente a ciência econômica, estes rapidamente criaram um produto peculiar de exportação: o ‘expert’ econômico ou assessor. Courcelle-Seneuil é provavelmente o mais precoce protótipo desse gênero e sua carreira no Chile reveste-se de características que chegaram a ser típicas de numerosos representantes posteriores. *Primeiro*, o conselheiro está profundamente convencido de que — graças aos avanços da ciência econômica — ele conhece as soluções corretas para os problemas econômicos, sem importar de onde estes se manifestem. *Segundo*, no país que convida o expert, seu conselho é aguardado como se fosse uma medicina mágica que curará, mesmo que (quicá especialmente) o tratamento tenha que ser doloroso. No Chile, especialistas estrangeiros ou formados no exterior têm exercido papéis-chave em conjunturas de crise, desde Courcelle-Seneuil em meados do século XIX até Edwin Kemmerer nos

* N. do T.: correspondem às perucas utilizadas pela aristocracia no passado.

² A matéria foi analisada com grande empenho na tese de Robert M. Will, *Some aspects of the development of economic thought in Chile (1776-1878)*, Duke University, 1957. O texto pode ser consultado na Biblioteca da CIEPLAN, em Santiago.

³ D. Martner, *Historia Económica*, Tomo II. Sobre esta matéria, veja o importante trabalho dos historiadores S. Villalobos e R. Sagredo sobre “El proteccionismo económico en Chile, Siglo XIX”, Instituto Blas Cañas, 1987.

⁴ A. Hirschman, *Courcelle-Seneuil, Jean Gustave*, The new Palgrave, *Economic Development*, Londres, 1989. Também em *Rival Views*, Viking Press, 1986.

anos 20, a missão Kein-Saks nos anos 50 e, finalmente, os ‘Chicago Boys’ nos anos 70. *Terceiro*, a influência do assessor deriva não só do valor intrínseco e da persuasão de sua mensagem, mas também do fato de que ele, habitualmente, tem bons contatos em seu país de origem e pode facilitar o acesso ao mercado de capitais. *Quarto*, o especialista estrangeiro é freqüentemente criticado por querer transplantar as instituições de seu país para aquele que está auxiliando, mas sua ambição é ainda mais extravagante: é dotar o país receptor daquelas instituições ideais que só existem em sua mente, já que ele não conseguiu persuadir seus compatriotas de forma a adotá-las.⁵ *Quinto*, a história em geral, e a historiografia nacionalista em particular, provavelmente é injusta com o assessor estrangeiro. Fazendo um retrospecto, vemos que ele facilmente pode se transformar num ‘bode expiatório’; qualquer fracasso que ocorra pode ser atribuído à sua nefasta influência. A ‘demonização’ é mais prejudicial do que poderia ter sido o assessor: ela frustra uma autêntica aprendizagem da experiência passada’.

Próximo ao final do século, a onda “liberalizante” perde força e é marcada pela aparição dos chamados “nacionalistas”, inspirados em Fedérico Liszt e na experiência dos países de industrialização tardia, principalmente a Alemanha. A transmissão ideológica se manifesta apesar da reativação do “crescimento para fora”, que implica a conquista do salitre e da moderna mina de cobre em Sewell, ambas sob controle estrangeiro. Malaquias Concha, Guillermo Subercaseaux, Daniel Martner e o próprio Francisco Encina são os gurus da renovação doutrinária que debilitou acentuadamente o império do comércio livre e estimulou o papel da industrialização e do desenvolvimento nacional. Por outro lado, a emergência da chamada “questão social” e a crise política da “fronda aristocrática”* — segundo a concepção do conhecido ensaio de Alberto Edwards — influíram no mesmo sentido. Por último, as realidades políticas e econômicas que lançaram as bases da Primeira Guerra Mundial, a experiência do governo de Ibañez e, sobretudo, a demolidora crise de 1929-32, abriram um novo cenário, que se cristaliza sobretudo na criação da *Corporação de Fomento* (CORFO) em 1939.⁶

INTERRUPÇÃO DO “PRAGMATISMO CRIADOR”

Analisando o período em questão no tocante ao tema deste artigo, pode-se afirmar que nessa época a pressão da ideologia externa “mal acabada” foi muito menor. Primeiramente, não se manifesta na política devido à grande depressão; pelo contrário, freqüentemente as decisões eram opostas às digressões doutrinárias dos protagonistas e às políticas levadas a cabo pelas econo-

⁵ Este ponto pode ser reforçado pela reflexão de Courcelle-Seneuil sobre seu projeto de liberalização aduaneira: “Melhor que preocupar-se em reformar as leis de comércio exterior em outros países (França, Inglaterra, Estados Unidos), o Chile poderia ser tomado como um útil exemplo”. Ver A. Pinto, *La subordinación del pensamiento*, op. cit.

* N. do T.: corresponde à parcela da aristocracia que ainda conseguia manter a sua posição social apesar de todas as dificuldades.

⁶ Foi escrito um bom número de trabalhos sobre o tema nos anos recentes. Veja-se, por exemplo, Estudios CIEPLAN n° 12, sobre *Perspectivas históricas en la economía chilena*, com artigos de Sergio Villalobos, Carlos Hurtado, Gabriel Palma, Manuel Marfán, Ricardo Lagos, Patricio Meller, editados por Oscar Muñoz. Do autor deste trabalho, veja-se *Estado y gran empresa: de la pre-crisis hasta el gobierno de J. Alessandri*, Estudios CIEPLAN n° 18, 1985. Também no *Trimestre Económico*, México, 1986.

mias centrais. Tampouco se distingue maior elaboração teórica no projeto “CORFO”, ainda que sua filosofia se inspire nas idéias dos “nacionalistas” e na experiência das industrializações tardias, incluídos os Estados Unidos e a União Soviética. Este panorama foi o que alimentou o grupo de tecnocratas de Estado, engenheiros e empresários que conheciam muito bem a realidade do país e foram capazes de estruturar seus principais objetivos de desenvolvimento⁷. Entre os economistas deste período inicial deve-se destacar Flavián Levin, que também teve grande influência na jovem Escola de Economia da Universidade do Chile, que encaminhou um significativo contingente de profissionais à CORFO.

Paradoxalmente, as principais iniciativas da CORFO chegaram a constituir as bases decisivas de apoio para o experimento ortodoxo de Chicago pós-1973, particularmente no que se refere à ampliação e diversificação da estrutura de exportação através dos projetos florestal, pesqueiro e frutícola.

Por outro lado, essa experiência junta-se à aparição no cenário latino-americano da CEPAL e, particularmente, de seu *Estudo Econômico* em 1949, batizado por Albert Hirschman como um “manifesto latino-americano”. Qualquer que seja a opinião que se tenha tido e que hoje se tenha sobre a instituição liderada pelo mestre Raúl Prebisch, dificilmente pode negar-se que seu corpo doutrinário constituiu a primeira criação teórica elaborada e enraizada na América Latina. Sem ignorar as contribuições da economia clássica e da revolução keynesiana, seu artífice principal e seus colaboradores solitários desentranharam as particularidades da região, sua classificação no espectro da relação Centro-Periferia e as opções que se delineavam no pós-guerra. Além de ser patente que estas análises ajudaram a compreender melhor a realidade e a experiência chilenas, não é menos certo que esta experiência — e em especial a da CORFO — também teve considerável influência no ideário e na ação da CEPAL, particularmente em relação ao papel do Estado e da planificação.

Esse período tão criativo e frutífero, que inclusive se irradiou para o Terceiro Mundo, entrou em declínio nas décadas de 70 e 80, por razões variadas e complexas que sobrepassam o marco desta oportunidade. Seja como for, sua contrapartida manifesta tem sido a ressurreição do ideário da revolução neoliberal do século XIX, na qual — deve acentuar-se — se insere o fenômeno que é evocado pelo livro de Juan Gabriel Valdés.

Por último, quero encerrar esta breve retrospectiva relembando algumas discussões e análises que suscitaram os primeiros passos do Projeto Chicago-Universidade Católica. Inicialmente, convém testemunhar que o centro da crítica foi a revista *Panorama Econômico*, que congregou durante um considerável período de tempo (do final dos anos 40 até princípios dos anos 60)⁸ um espectro muito amplo daquilo que se tachava de “progressismo desenvolvimentista”, que se estendia até algumas personalidades do meio empresarial e mantinha estreitos vínculos com a CORFO.

⁷ Sobre o assunto, veja, entre outros, G. Ibañez S. M., *Los ingenieros, el Estado y la política en Chile*, Revista Historia, Universidade Católica do Chile, 1983.

⁸ A revista *Panorama Econômico* teve uma segunda fase de publicação, de 1968 até 1971.

Uma “pequena amostra” destas polêmicas é um editorial da célebre revista publicado em 1957 (edição n.º 189) intitulado “A industrialização e o Professor Rottenberg”, que foi o primeiro chefe da missão de Chicago⁹. Não há como reproduzir integralmente a controvérsia, mas podemos partir da seguinte tese do catedrático:

“Suponhamos que os recursos de um país estão sendo utilizados na produção de diferentes tipos e qualidades de bens e serviços de forma tal que se obtém uma produção máxima. Propõe-se então que se desloquem alguns recursos para a produção de outros artigos, diferentes daqueles aos quais estão destinados atualmente; porque ‘outros produtos’ são substitutos de importações. O resultado é uma menor produção total em detrimento do bem-estar do país”.

Em relação à hipótese do Professor Rottenberg, entre outras coisas, se contestava o seguinte:

“Poderia alguém postular, ainda que numa elevada sentinela em Chicago, que o emprego total de seus recursos é uma característica representativa das economias subdesenvolvidas? Poderia sequer sustentar que os fatores marginais estão ocupados de forma tão idealmente distribuída que logram uma produção máxima?”

“Bem se sabe que não é assim. Que o representativo é exatamente o contrário; que há uma margem mais ou menos apreciável de recursos materiais e humanos não aproveitados, ou por diversas causas, utilizados em atividades ou setores que distam enormemente de produzir uma contribuição ‘máxima’ ao produto nacional”.

“O esotérico catedrático pode indubitavelmente expor um dilema mais importante para as economias jovens. Por exemplo, aquele que trata da relação entre a substituição de importações e a promoção de exportações. Mas este tema apenas lhe toca e, de uma maneira caricaturesca, no que tange à questão de se o Chile lucraria ou não produzindo bananas ao invés de importá-las do Equador e pagar com a venda de outras coisas. Como se vê, um caso extraordinariamente complexo e ilustrativo dos problemas usuais...”

Referindo-se à tese do professor Rottenberg no sentido de que “Uma política de substituição de importações conduz à auto-suficiência” afirmava-se o seguinte:

“... Se há algo evidente na experiência internacional é que a política criticada, ou seja, a industrialização, MODIFICA a estrutura de trocas, mas nem a diminui e muito menos a anula. O que se sucede efetivamente é que se importam outros produtos mas, em geral, o processo de substituição vai de encontro a uma intensificação da demanda por importações, seja porque ativa a demanda por matérias-primas e equipamentos, seja pelos efeitos sobre o nível da renda no país que leva o processo a cabo”.

Citando aspectos relacionados mais diretamente com o convênio Chicago-Universidad Católica, Osvaldo Sunkel e quem escreve estas notas redigiram em 1963 um trabalho intitulado “Economistas Latino-americanos nos Estados Unidos”¹⁰. Alguns pontos dentre os mais significativos eram os seguintes:

⁹ Escrito por quem redige estas linhas, que era diretor da publicação.

¹⁰ Este documento é derivado de uma conferência realizada em 1962 e patrocinada pelo “Social Research Council of United States” e pelo “Instituto de Economía de la Universidad de Chile”, com a participação de economistas norte-americanos e latino-americanos. Foi publicado na *Revista Economía* da Universidade do Chile, 1964, n.º 82, e em *Economic Development and Cultural Change*, da Universidade de Chicago, outubro de 1966, vol. 55, n.º 1.

“Nossos bacharéis e especialistas em economia viajaram, em sua maioria, à Grã-Bretanha ou França, e se formaram seguindo os trabalhos dos mestres clássicos e neoclássicos. Não há dúvida de que aprenderam muitas lições úteis e intrinsecamente valiosas, mas com a possibilidade de analisar o fato com uma visão retrospectiva, hoje em dia temos poucas dúvidas de que no geral foram vítimas de um fenômeno típico de ‘alienação cultural’.

“De fato, na sua ansiedade de acomodar a realidade de nossos países a esquemas teóricos reproduzidos fora de contexto ou descolados de suas bases objetivas, ao aceitar como dogma suas implicações para a política econômica e ao utilizar instrumentos planejados para outras situações, não só ajudaram muito pouco o desenvolvimento econômico de suas comunidades, como freqüentemente o prejudicaram. Como enfatizou agudamente Celso Furtado, ‘quando a realidade se distancia do mundo ideal da doutrina, supõe-se que tem início a patologia social’.

“A frase não deve ser interpretada como um ‘nacionalismo’ ingênuo ou ‘regionalismo’ científico. O problema fundamenta-se, como todos sabem, no fato de que as ciências sociais devem construir suas abstrações a partir de uma realidade objetiva que se modifica no tempo e no espaço, o que não ocorre com as ciências naturais. Aquilo que se chama correntemente ‘teoria econômica’ não é nada mais que o conjunto destas abstrações, algumas mais atemporais e espaciais que outras, mas todas expostas a revisões que são impostas pelas mudanças conjunturais e todas também de relativa validade explicativa e operativa, de maneira que qualquer afirmação ou transposição dogmática pode levar às maiores confusões e aos erros mais crassos na ação derivada das mesmas. Visto sob este ângulo há de se convir que certas abstrações da chamada teoria econômica podem ser cientificamente válidas para qualquer realidade contemporânea, por exemplo, para qualquer ‘economia escassa’, mas a distância que as separa das realidades específicas é muito grande e na medida em que se ignora esta distância e não se levantam outras abstrações que encampem as particularidades que vão aparecendo, o divórcio entre teoria e realidade objetiva se tornará mais flagrante e isto se manifestará visivelmente no plano das decisões”.

“A maioria dos economistas jovens que vão estudar nos centros universitários dos países industrializados retornam a seu meio com esquemas teóricos dissociados em maior ou menor grau da realidade objetiva e da problemática de suas nações de origem e, freqüentemente, com um instrumental operacional que não é possível de ser empregado proveitosamente. Não é raro, pois, que por ocasião de seu regresso devam passar por um período de *agonizing reappraisal*, por um desesperado esforço de readaptação. Os mais maduros e inteligentes conseguem separar o joio do trigo, classificando corretamente as abstrações teóricas e selecionando o instrumental segundo suas possibilidades de aproveitamento. Em contrapartida, outros caem em um poço de confusão e desalento ou se transformam em repetidores de clichês de textos ou em artífices de acrobacias matemáticas em tal grau que se tornam impotentes para interpretar a realidade nacional e menos ainda para ajudar a resolver os problemas econômicos”.

Por outro lado, neste artigo são feitas algumas sugestões sobre as possibilidades de tornar os programas de cooperação universitária mais proveitosos, seja com os Estados Unidos ou com outros países. Neste sentido se afirmava o seguinte:

“O que pode ser feito frente a estas realidades levando em consideração o que foi estabelecido no início sobre o significado positivo da cooperação entre as universidades dos Estados Unidos e de outros países?”

“Um primeiro passo limitado, mas de grande importância, residiria em concentrar as oportunidades de treinamento em pessoal capaz de especializar-se ou aprofundar-se em questões ou temas que conheçam ou tenham utilizado em suas tarefas profissionais. Em outras palavras, o bolsista deveria ir para o estrangeiro depois de ter tido uma experiência prática de alguns anos, que o deixaria familiarizado com a problemática e as características do meio em que deverá atuar”.

“De acordo com o afirmado acima, sugerimos que deveria haver uma alteração substancial na distribuição dos bolsistas, entre os que seguem um curso para obter um título e os que vão para pesquisar, dando ênfase aos últimos. A este respeito, é evidente que a contribuição que os Estados Unidos e Europa podem fornecer está vinculada à sua tradição e prática da metodologia científica, isto é, de seus hábitos e técnicas para reunir, manipular e sistematizar fatos objetivos suscetíveis de utilização como fundamentos para abstrações válidas”.

“Por outro lado, as universidades estrangeiras poderiam dar uma grande ajuda às nossas, e, possivelmente, obteriam grande proveito disto, substituindo a forma tradicional de concessão das bolsas por contribuições a seus próprios professores e bacharéis, mesmo que aos latino-americanos, para que realizem pesquisas a nível acadêmico nos próprios países da nossa região. Deve recordar-se que, dentre os melhores estudos sobre problemas da região, não são poucos os que foram elaborados por pesquisadores estrangeiros, respaldados por diversas instituições dos Estados Unidos e Europa”.¹¹

Estas sumárias observações têm estrita ligação com o passado da união entre a Escola de Economia de Chicago e sua correspondente na Universidade do Chile. É óbvio afirmar que muitas outras se acumularam ao longo da evolução e resultados do projeto. Quaisquer que sejam as críticas ou elogios suscitados, o exercício exigirá uma análise tão detalhada e fundamentada como a de Juan Gabriel Valdés.

Para encerrar estas breves notas só gostaria de relembrar as advertências do mestre Hirschman acerca dos perigos de uma “demonização” de experiências como as comentadas. As mesmas observações valem para a “divinização” de supostos milagres sociais. Em ambos os casos, se “*impedirá uma autêntica aprendizagem da experiência passada*”.

ABSTRACT

The historical precedents of the neoliberal experiment in Chile have been scarcely studied. However, it can be argued that the feasibility of this experience was contingent upon the bases built during previous periods of the Chilean development, starting from the 1940's.

The export growth and diversification of the neoliberal period was based on three main economic sectors: fresh fruit and vegetables, forestry, and fishery. The development of these sectors was in turn based on CORFO's development programs which combined private and public efforts with, in some cases, foreign assistance. Also, the copper nationalization process in 1971 was instrumental to the strengthening of the state's economic capabilities.

These facts point out a very significant difference between Chilean neoliberalism and other orthodox experiments within Latin America.

¹¹ Este artigo foi brilhantemente comentado por ocasião da publicação de “Economic Development and Cultural Change” por Arnold C. Habegger, seguramente o mais influente e lúcido integrante da equipe de Chicago no Chile.