

Coleção  
NOSSA AMÉRICA  
volume 2  
*Série Ensaio*  
Direção de  
THIAGO DE MELLO

Celso Furtado

SUBDESENVOLVIMENTO  
E  
ESTAGNAÇÃO  
NA  
AMÉRICA LATINA

3ª edição

DEDALUS - ACERVO - FEA



20600056122

32552

civilização  
brasileira

Capítulo 3 \_\_\_\_\_  
Fatores Estruturais  
Internos  
que Impedem  
o Desenvolvimento

Os ECONOMISTAS latino-americanos vêm dedicando uma crescente atenção, no correr dos últimos anos, a dois problemas considerados de importância fundamental para a região. O primeiro diz respeito à tendência à elevação persistente do nível geral de preços, observada principalmente nos países em que o desenvolvimento se vem fazendo, ou vem sendo tentado, em condições de declínio no coeficiente de importações. O segundo concerne à redução da taxa de crescimento da renda real por habitante, redução particularmente notória nos países que alcançaram uma diversificação maior de suas estruturas econômicas.<sup>1</sup>

O presente estudo visa a projetar alguma luz sobre certas peculiaridades das estruturas sócio-econômicas que constituíram o marco do processo de crescimento dos países latino-americanos nos últimos decênios. Os pressupostos estruturais, que servem de parâmetros à análise econômica, são in-

<sup>1</sup> A taxa anual acumulada de crescimento da renda real *per capita* da América Latina em seu conjunto se comportou como segue, a partir de 1950: 1950-1955 2,2 por cento; 1955-1960 1,4 por cento; 1960-1963 0,4 por cento. (Veja-se CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1963. Vol. I pág. 3.)

feridos da observação das realidades históricas constituídas pelas economias nacionais, se bem que nem sempre sejam feitas referências a casos concretos. Opera-se com base em uma tipologia das economias regionais, que se vai tornando explícita com o próprio correr da análise.

A interdependência entre o processo de crescimento e a elevação do nível geral de preços surge claramente, como simples subproduto da análise, cujo objetivo básico é determinar a origem das forças que operam no sentido de reduzir a taxa de crescimento. Aparentemente essas forças estão ligadas às peculiaridades das estruturas sócio-econômicas, a que antes se fez referência, o que indicaria a possibilidade de uma generalização do enfoque estruturalista, predominante no pensamento econômico latino-americano contemporâneo, no sentido de abarcar em uma só explicação teórica o tipo de crescimento que vem ocorrendo na região, a persistente elevação do nível geral de preços e a tendência à estagnação.

O estudo do desenvolvimento econômico da América Latina toma como ponto de partida, de maneira geral, a integração das economias nacionais da região nos mercados mundiais, integração essa ocorrida, na quase totalidade dos casos, na segunda metade do século passado. As características da realidade social e política latino-americana são ignoradas, limitando-se o estudo a uma análise dos fatores econômicos pertinentes, principalmente aqueles relacionados com o comércio exterior e as finanças públicas. Ocorre, entretanto, que, se bem as variáveis econômicas possam ser definidas com base em conceitos derivados de princípios gerais de economia, o comportamento dessas variáveis está condicionado por parâmetros institucionais, cujo conhecimento exige um estudo específico da realidade social. No caso latino-americano, essa realidade social apresenta peculiaridades, cujo conhecimento se requer para a compreensão do comportamento do sistema econômico.

Em sua apresentação esquemática, formulada a um elevado grau de generalidade, cabe indicar que a organização social que veio a prevalecer na América Latina, como resultado da colonização hispânica, apresentava duas características sobressalentes: a) existência de um setor urbano, através do qual se exercia o poder, o qual, na fase colonial,

tinha seus centros de decisão superiores nas respectivas metrópoles européias; e b) adjudicação dos fatores de produção — terra e mão-de-obra indígena, onde esta existia — a uma classe de senhores ligados ao poder central por vínculos de lealdade pessoal.

O processo de colonização se traduzia na criação de uma cadeia de núcleos urbanos de dimensões e significação variáveis, os quais constituíam a estrutura básica do poder político e da organização administrativa. Ao lado dessa rígida estrutura administrativa responsável pela defesa dos interesses da Metrópole, formava-se um sistema econômico altamente descentralizado, sob a direção de uma classe de senhores com prerrogativas semifeudais. Naquelas regiões em que o contrôle da Metrópole resultou ser menos estrito, desenvolveram-se atividades comerciais à base de contrabando, as quais abriram caminho para a formação de um grupo social urbano com certo poder econômico. Fenômeno similar ocorreu ali onde uma atividade altamente lucrativa pôde ser exercida fora do controle da classe de proprietários da terra, como no caso da mineração aluvial do ouro no Brasil. O que importa assinalar é que as atividades lucrativas exercidas fora do controle dos senhores da terra estavam vinculadas aos núcleos urbanos e eram dirigidas por homens cuja lealdade ao poder metropolitano era muito menos estrita. Desta forma, através do processo de colonização, foi-se formando uma classe dirigente constituída por dois grupos com interesses distintos mas não necessariamente conflitantes. De um lado, estava o grupo de senhores da terra com amplos poderes sobre os núcleos de população que habitavam em seus domínios; do outro, estavam aqueles elementos cuja riqueza derivava do comércio e de outras atividades de caráter principalmente urbano. A permanente confrontação de "conservadores" e "liberais", que se prolonga durante todo o primeiro século da independência política, traduz de alguma forma, essa dicotomia de atitudes da classe dirigente formada no período colonial.

O conflito entre as duas facções da classe dirigente assume maior significação, desde o início da vida política independente, em razão de certas características do rígido sistema de poder estruturado pela Metrópole. Sendo um ins-

Domínios  
de terras  
comerciais

trumento de dominação do poder metropolitano, exercido à distância sobre uma sociedade em que prevaleciam certas formas de descentralização semifeudais, o estado se configurou na época colonial como uma forte burocracia, a qual veio a constituir um dos elementos essenciais da estrutura social-urbana. Como intermediária na obtenção de prebendas adjudicadas pelo poder metropolitano e, mais tarde, como criadora ela mesma dessas prebendas, a estrutura político-burocrática possuía um forte ascendente dentro da sociedade, razão pela qual o seu controle era árduamente disputado pelas facções da classe dirigente. Com o tempo, o próprio desenvolvimento da estrutura burocrática daria origem a um novo segmento social de classe média o qual, em razão da penetração que possui dentro do aparelho do estado, veio a transformar-se em elemento essencial constitutivo do sistema de poder.

A rápida integração das economias latino-americanas nas correntes do comércio internacional, ocorrida na segunda metade do século passado, deve-se, em boa medida, à existência desse segmento "liberal" nas classes dirigentes da região. Não resta dúvida que o fator básico desse processo de integração econômica deve ser buscado no próprio dinamismo das economias capitalistas avançadas da época. Tratava-se, em última instância, de um deslocamento da fronteira econômica européia. Contudo, a rápida resposta latino-americana somente se explica tendo em conta a dicotomia interna que existia na classe dirigente da região. O grupo liberal, principalmente constituído de elementos urbanos, estava aberto às influências externas. Enquanto o grupo de senhores da terra conseguia expandir o seu poder através de um processo de crescimento vegetativo, ocupando novas terras e coletando recursos da população que nelas se ia instalando, a burguesia urbana dependia essencialmente das relações econômicas exteriores para sobreviver. Cabia-lhe a dupla função de descobrir novas linhas de comércio e de atuar sobre o interior com meios financeiros e outros para induzir à produção daquilo que tinha viabilidade de comercialização. Em alguns casos, tratava-se de introduzir culturas exóticas na região, ou de correr riscos na fase inicial, o que somente podia ser feito por elementos com um conhe-

cimento direto das possibilidades que ofereciam os mercados externos. Esses elementos urbanos foram, em realidade, os schumpeterianos do desenvolvimento *hacia afuera* da América Latina.

Para explicar a influência que alcançou esse grupo liberal, em uma sociedade fundamentalmente agrária de tipo semifeudal, é necessário ter em conta as características da organização política dessa sociedade, na qual o aparelho burocrático organizado pelo estado passou, desde cedo, a desempenhar um papel relativamente autônomo. Sob a influência dos grupos liberais — aos quais se incorporavam muitos dos elementos mais dinâmicos do setor agrário — o Estado desempenhou um importante papel na fase de transição da sociedade semi-isolada de características feudais para uma crescente integração com a economia capitalista européia em rápida expansão. Um exemplo típico dessa ação estatal foi o financiamento pelo governo brasileiro da grande imigração européia que tornou possível o desenvolvimento da cultura do café no último quartel do século passado.

Em síntese, a extraordinária rapidez do processo de desenvolvimento *hacia afuera* encontra sua explicação, do lado latino-americano, tendo-se em conta a ação convergente dos seguintes fatores: (a) disponibilidade de fatores num sistema econômico de tipo pré-capitalista; (b) existência de um segmento da classe dirigente com motivação schumpeteriana, isto é, orientado para a criação de novas linhas de exportação e produção como forma de defender ou aumentar o seu prestígio e influência; e (c) existência de uma organização política suficientemente articulada para servir de instrumento ao grupo dirigente em seu esforço visando à eliminação dos principais obstáculos antepostos pela estrutura social semifeudal ao processo de integração na economia internacional em rápido desenvolvimento.

O sistema sócio-econômico, que se formou na América Latina durante o período colonial e que prevalecia na região pela metade do século passado, apresentava certas características que devem ser tidas em conta se pretendemos explicar as fases subsequentes de crescimento. A ocupação territorial, conforme já observamos, fêz-se, em geral, a partir

da instalação de pequenos núcleos urbanos, os quais constituíam uma projeção do poder metropolitano. A cadeia desses núcleos constituía o sistema de defesa do território contra as freqüentes incursões de inimigos externos e internos. Também deles é que saíam os indivíduos autorizados a buscar metais preciosos ou outras riquezas que se supunham existir nas novas terras, inclusive a mão-de-obra indígena tão necessitada em certas áreas. Entretanto, ali onde houve o propósito de iniciar uma agricultura capaz de criar excedentes, as unidades agrícolas de distintas denominações assumiram uma grande importância desde o início — como centros econômicos e sociais — em prejuízo dos núcleos urbanos. Dada a inexistência de qualquer infra-estrutura, a unidade agrícola deveria conter em si mesma todo um sistema econômico de produção e comercialização, ligando-se diretamente a algum centro urbano principal. As dimensões de uma tal unidade agrícola teriam, portanto, que ser consideráveis, o que explica que a adjudicação de terras tenha sido limitada a pessoas que dispunham de recursos para organizar uma grande empresa agrícola capaz de prescindir de quaisquer economias externas.

O ponto de partida da economia agrícola latino-americana foi, portanto, a grande empresa com vistas à criação de um excedente que se exportava, no caso de alguns produtos tropicais, ou que se destinava às zonas mineiras ou aos núcleos urbanos. As transformações por que passa esse tipo de organização econômica devem ser tidas em conta se pretendemos compreender o tipo de estrutura social que veio a prevalecer na região. Ali, onde o impulso dinâmico inicial surgira da mineração, é natural que, com a decadência desta, tendessem a desaparecer os mercados que anteriormente absorviam os excedentes agrícolas. No caso das linhas de exportação, ocasionalmente surgiam áreas produtoras concorrentes geograficamente melhor situadas ou politicamente mais bem protegidas. Assim, a economia açucareira do Nordeste brasileiro sofreu, já no século XVII, a forte concorrência dos produtores situados nas Antilhas inglesas e francesas, mais próximos da Europa e protegidos nos seus grandes mercados metropolitanos. Ainda outras vezes surgiam obstáculos à comercialização dos produtos nos mercados tra-

dicionais, como decorrência de guerras em que se empenhava a Metrópole. Desta forma, circunstâncias várias contribuíram para reduzir a importância relativa do excedente comercializado fora da unidade agrícola, a qual ia perdendo as suas características de empresa para transformar-se, mais e mais, em um sistema de organização social com características semifeudais. Assim, a plantação densamente capitalizada, em que a mão-de-obra escrava ou semi-escrava era intensamente utilizada e trabalhava organizada em equipes, tendeu a ser substituída por sistemas mistos de organização agrícola, nos quais cabia a cada trabalhador a responsabilidade de produzir os seus próprios alimentos. Ali, onde essas transformações se cumpriram totalmente, a unidade agrícola fragmentou-se, tanto que sistema de organização da produção, dando lugar a uma multiplicidade de unidades de dimensões familiares, substituindo a "fazenda" como uma superestrutura coletora da renda da terra e centralizadora das atividades comerciais.

Para compreender o tipo de organização econômico-social que se formou na América Latina é necessário ter em conta que, se bem a colonização se processou em condições de oferta ilimitada de terras, todas aquelas terras que podiam ser utilizadas para criação de um excedente econômico eram automaticamente transformadas em propriedade privada de uma pequena minoria. Assim, a abundância de terras assegurava meios de subsistência à população, cujo crescimento vegetativo não encontrava limites por esse lado. Contudo, todo aquele que trabalhava a terra deveria, em princípio, pagar um tributo a um membro da classe de proprietários de terras. Quando as possibilidades de comercialização de algum excedente eram limitadas, o pagamento do tributo assumia outras formas, tais como prestação de serviços domésticos, ajuda na guarda das propriedades, obras de melhoria, construções, etc.

A economia agrícola pré-capitalista, que prevaleceu na América Latina, assumiu as formas mais variadas, compreendendo desde a comunidade indígena semifechada com propriedade coletiva da terra, até as grandes fazendas em que a propriedade privada da terra constitui a base de um sistema de organização social que capacita aqueles que têm o

contrôle da terra para apropriar-se de mais de metade da produção dos que trabalham essa terra. Do ponto de vista econômico, o que caracteriza esse tipo de unidade produtiva é que ela não está organizada com base nos critérios de racionalidade específicos da empresa criada para produzir e maximizar lucros. Demais, se deixamos de lado as comunidades indígenas semifechadas, simples resíduos de sistemas de cultura anteriores à penetração européia, comprovamos que a característica comum da economia pré-capitalista regional é o controle do fator básico de produção — a terra — por uma pequena minoria vinculada aos centros do poder político. Em princípio, a oferta de terra podia ser considerada como ilimitada e, a partir de certa distância dos centros de comercialização, a terra também podia ser considerada como um bem livre. Contudo, o homem que trabalhava a terra ali onde esta era um bem livre, por definição estava incapacitado para criar um excedente comerciável, pois não se beneficiava de quaisquer economias externas. Entretanto, a própria subsistência do trabalhador agrícola dependia de que ele pudesse comercializar parte de sua produção, a fim de capacitar-se para obter no mercado sal, combustível e outros bens imprescindíveis dentro de seu padrão de cultura. Explica-se, assim, que esse trabalhador preferisse fixar-se em terras que se beneficiassem de economias externas, ainda que isso o obrigasse a dividir com o proprietário dessas terras a sua produção.

No sistema econômico que vimos de esquematizar, do ponto de vista do fazendeiro, ou dos fazendeiros considerados em conjunto, a terra constitui sempre um fator de oferta ilimitada, cujo grau de utilização depende da disponibilidade de mão-de-obra. Como o excedente criado por uma família, permite, em geral, manter a uma outra, sempre que a oferta de mão-de-obra esteja aumentando, torna-se fácil abrir novas terras, preparar pastagens, implantar novos cultivos, preparar caminhos de acesso, etc. As fazendas das regiões de economia pré-capitalista estão permanentemente com "escassez" de mão-de-obra. Com efeito, cada família nova que se incorpora deve traduzir-se em um incremento do excedente global que reverte em benefício do proprietário da terra. Como cabe a cada família cuidar de sua própria sub-

sistência, a admissão de novas famílias nas terras de uma fazenda não envolve qualquer aumento de custos para a administração desta. Por outro lado, mesmo que o novo agricultor venha a produzir um excedente bem inferior à média preexistente, a sua incorporação constitui uma vantagem para o proprietário. Desta forma, a organização de uma economia pré-capitalista em condições de oferta ilimitada de terra, sendo a terra propriedade de uma pequena minoria, transforma a mão-de-obra em um fator escasso, sem que isso contribua para elevar os salários reais acima do nível de subsistência. Observado o problema de outro ângulo: o controle da terra por uma pequena minoria, em condições de economia pré-capitalista, capacita essa minoria para coletar um tributo de todo aquele que trabalha terras beneficiadas por economias externas. Considerado o mesmo problema do ponto de vista de suas consequências sociais, comprova-se que uma tal organização econômica engendra um sistema de distribuição da renda pelo qual uma fração substancial dessa renda (de 50 a 60 por cento) se concentra em mãos de uma minoria que, dificilmente, alcança 5 por cento da população.

Houve casos na América Latina em que, como resultado de uma ruptura no sistema político provocada por fatores exógenos, eliminou-se bruscamente a propriedade da terra. Um bom exemplo é dado pela liquidação das missões jesuíticas, proprietárias de grandes extensões de terras, particularmente no Paraguai. Em decorrência desse cataclisma político, as terras antes propriedade da Ordem passaram ao controle daqueles que tinham sua posse, desaparecendo a renda como instrumento de captação de um excedente econômico. A terra passou, assim, a ser um bem livre. A eliminação da renda da terra, nas condições acima descritas, tem como consequência o fortalecimento da posição dos intermediários capacitados para comercializar a parte da produção que o agricultor não consome diretamente. O excedente tende, desta forma, a deslocar-se de mãos da antiga classe proprietária para o domínio da classe comerciante. Contudo, o agricultor ganha uma capacidade de manobra que pode determinar importantes modificações no sistema de organização da produção e na forma de distribuição da renda. Ao passo que em suas relações com proprietário da terra não lhe ficava alter-

nativa fora de entregar parte substancial do que produzia, agora êle poderá optar pela redução da parte comercializável de sua produção agrícola, produzindo mais para autoconsumo; dedicando-se a atividades artesanais não-agrícolas, melhorando a sua moradia, etc. Para defender-se da manipulação de preços por parte dos intermediários, tratará êle de diversificar a produção para consumo próprio, independentizando-se o mais possível do mercado. Para o conjunto da economia, o resultado terá que ser um declínio relativo da atividade comercializável e um retrocesso nos padrões de divisão social do trabalho. Entretanto, isso não impedirá que se eleve o nível de vida da população trabalhadora rural, em face de modificações substanciais no sistema de distribuição da renda. Com efeito, é fato de observação corrente que, em certas áreas agrícolas da América Latina em que é pequeno o grau de comercialização da produção, como é o caso das regiões de antiga colonização no Paraguai, o nível de vida da população é relativamente alto.

Consideremos agora uma situação similar à anteriormente descrita, isto é, de eliminação da classe de proprietários de terra como decorrência de um cataclisma político, mas em fase subsequente, após um longo período de crescimento da população. A evolução do Haiti exemplifica, até certo ponto, êsse caso. A pressão demográfica sobre a terra, transformada em fator escasso, obrigará os agricultores a buscar linhas de produção que possibilitem uma utilização mais econômica dos solos. Sem êsse esforço de especialização, os padrões de vida da população teriam que descer a níveis capazes de frear o crescimento dessa população. A única alternativa a um equilíbrio malthusiano dêsse tipo — excluída que está a possibilidade de modificações tecnológicas engendradas endôgenamente — é a integração numa economia de mercado, o que permite à classe de intermediários recuperar ou aumentar a sua influência. Em tais condições, a classe comerciante tenderá a assumir papel idêntico, no sistema econômico e social, ao anteriormente desempenhado pelo grupo de proprietários da terra.

Até meados do século passado, a base das economias latino-americanas estêve constituída, de forma predominante,

por sistemas de tipo pré-capitalista com as características gerais que vimos de esboçar. A abundância de terras permitia o crescimento regular da população. Não existe, entretanto, qualquer indicação de que a produtividade do trabalho se elevasse de forma persistente em nenhuma região. A revolução tecnológica nos meios de transporte marítimo, a penetração das manufaturas inglesas que iam modificando os padrões de consumo de certos segmentos da população, as novas possibilidades criadas nos mercados europeus na fase mais avançada do desenvolvimento capitalista em que os padrões de vida das massas começavam a elevar-se, assim como o exemplo do rápido desenvolvimento dos Estados Unidos, êsses e outros fatores fizeram surgir uma atitude "progressista", principalmente naquelas regiões em que as classes urbanas possuíam maior expressão social. Em alguns países essa atitude progressista levou os governos a tomar a iniciativa da promoção de importantes investimentos infra-estruturais, financiando-os com empréstimos externos, ou ainda a cobrir todos os gastos do traslado de grandes massas de imigrantes europeus atraídos para a região. Êsses grupos populacionais europeus tenderam a concentrar-se geograficamente e contribuíram para intensificar o processo de urbanização.

Conforme já assinalamos, a rapidez do processo de integração das economias latino-americanas nos mercados mundiais, a partir da segunda metade do século passado, encontra sua explicação na convergência de fatores exógenos e endógenos. No caso da indústria mineira os fatores exógenos tiveram, sem lugar a dúvida, importância predominante. Outras vezes a ação exógena surgia em fase mais avançada, ligada à exportação de capital financeiro ou equipamentos, à introdução de novas técnicas e à criação de economias externas através da instalação de portos, estradas de ferro ou serviços públicos urbanos. Todas essas transformações ocorriam, entretanto, ao impulso do crescimento das exportações, e a característica fundamental destas estava em que elas se apoiavam em um novo sistema de organização da produção, o qual passou a coexistir, em cada país, com a economia pré-capitalista. No caso dos países exportadores de minérios, o dualismo dos sistemas econômicos era particular-

mente óbvio, pois a economia de exportação estava, em geral, geograficamente isolada. Nos países exportadores de produtos agrícolas o dualismo era menos visível, mas nem por isso menos real, pelo menos na fase inicial. No Brasil, a produção de café, de cacau, de borracha e dos demais produtos de exportação, com a só exceção do açúcar, foi organizada em terras anteriormente não utilizadas, exigindo importantes deslocamentos de população.

É necessário ter em conta as características da economia pré-capitalista que prevalecia na região para compreender por que a nova economia de exportação teve que organizar-se à margem da estrutura econômica tradicional. A fazenda, conforme observamos, se transformara progressivamente numa instituição básica da estrutura social e política e desempenhava cada vez menos funções de caráter predominantemente econômico. Cabia-lhe, principalmente, a função de extrair um excedente da população trabalhadora agrícola, de organizar a segurança e de criar algumas economias externas. Dentro da estrutura social e política representada pela fazenda, o trabalhador isolado, utilizando mão-de-obra familiar, se configurava mais e mais como a unidade básica de produção. Em tais circunstâncias, é natural que a classe de proprietários da terra se distanciasse de tarefas diretamente ligadas ao processo produtivo para preocupar-se com outros tipos de atividades de caráter social e político. A atitude empresarial que possibilitou o rápido desenvolvimento das linhas de exportação, teve origem entre os grupos comerciantes que operavam dos centros urbanos. Aí é que surgiam os indivíduos que "descobriam" novos horizontes econômicos, seja testando a capacidade de absorção de mercados externos, seja induzindo grupos de agricultores a cultivar um produto com perspectivas favoráveis nos mercados exteriores. Uma vez feita a "descoberta" era natural que se multiplicassem as iniciativas, dando início a um período de especulação sobre terras favoravelmente situadas e capazes de apresentar altos rendimentos agrícolas. O deslocamento de populações, atraídas pelos salários mais altos e pela miragem de um fácil enriquecimento que a fortuna de uns poucos transformava em legenda, ocorria espontaneamente. O deslocamento da fronteira do café, no norte do Paraná brasileiro,

constitui exemplo recente desse processo de rápida criação de uma nova agricultura sob o estímulo dinâmico da demanda externa.

A agricultura de exportação, organizada em empresas de tipo capitalista, tendeu a concentrar-se em certas áreas, de acordo com os produtos em que se especializava, o que facilitou a construção da infra-estrutura requerida para sua expansão e ligação aos mercados externos. A absorção de mão-de-obra, suposta uma demanda externa totalmente elástica a dado nível de preços, passava a ser determinada pela disponibilidade de terras de adequada localização e qualidade, pela produtividade física dessa mão-de-obra e pela taxa de salário real, a qual devia ser mais alta do que a remuneração que o trabalhador obtinha na agricultura tradicional.

Ao fixar uma taxa de salário superior à remuneração que obtinha o trabalhador na agricultura pré-capitalista, o setor exportador se assegurava uma oferta totalmente elástica de mão-de-obra. Com efeito, a velha agricultura funcionava como um reservatório de mão-de-obra; enquanto não se esgotasse esse reservatório, o setor exportador gozaria de oferta ilimitada do fator trabalho a um nível de salário basicamente definido pelas condições de vida que prevaleciam nas fazendas semifeudais. No caso de um país em que o nível de vida, no âmbito da economia pré-capitalista, é relativamente elevado — como ocorre ali onde as terras são de boa qualidade e o trabalhador não paga renda (caso do Paraguai) — o desenvolvimento de uma agricultura de exportação enfrentou sérios obstáculos.

O caso da expansão cafeeira no Brasil constitui exemplo típico de combinação de uma grande abundância de terras de boa qualidade e bem localizadas, com uma oferta ilimitada de mão-de-obra a um nível relativamente baixo de salários. O limite à expansão da produção foi a saturação dos mercados internacionais. Ainda que sem as características dramáticas que as dimensões emprestam ao caso do café, no Brasil, de maneira geral, a experiência latino-americana na fase clássica de expansão das exportações, seguiu as mesmas linhas básicas. A terra surge sempre como um fator abundante e a oferta de mão-de-obra apresenta uma elevada elasticidade, a um nível de salário relativamente baixo. O equi-

librio entre oferta e demanda vai sendo encontrado através de uma seqüência de crises de superprodução, o que explica em parte a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio que se observa a longo prazo.

O rápido desenvolvimento da agricultura de exportação latino-americana na fase aqui considerada, pode ser melhor compreendido se se considera mais detidamente o processo de formação de capital dentro dessa agricultura. Definindo-se investimento em um sentido limitado, como sendo formação de capital através da aplicação de recursos gerados em período produtivo anterior; o desenvolvimento da nova agricultura se fazia com base em investimentos relativamente escassos. Tais investimentos se destinavam à abertura de estradas de acesso, à compra dos equipamentos manuais utilizados pelos agricultores e a limitados adiantamentos requeridos pela nova mão-de-obra que se ia incorporando às tarefas agrícolas. A parte principal da remuneração da mão-de-obra aplicada diretamente no aumento da capacidade produtiva da agricultura, era atendida com a produção de alimentos obtida nas terras que iam sendo incorporadas à nova agricultura. O caso das culturas permanentes presta-se melhor à análise deste processo, razão pela qual o tomaremos como exemplo. Neste caso, a formação de capital equivale à acumulação da renda imputada ao fator terra, renda essa que inexistiria caso a agricultura não se estivesse expandindo. Destarte, a própria expansão da agricultura cria os recursos que alimentam o processo de investimento. Explica-se, assim, que, num período de cinco a seis anos, no decênio dos cinquenta, a produção brasileira de café tenha dobrado, sem que isso haja representado qualquer pressão maior sobre os recursos ou qualquer desvio de investimentos de outros setores. Este conceito mais amplo de investimento, incluindo o trabalho incorporado através da expansão agrícola, será considerado mais em detalhe subseqüentemente.

Tentaremos quantificar as relações anteriormente referidas, concernentes ao processo de formação de capital, tomando como base uma economia agrícola de exportação do tipo da brasileira na sua fase áurea de expansão do café, cacau ou outra cultura permanente. Em tal caso pode-se admitir que cerca de 90% do capital reprodutível investido direta-

mente na expansão das culturas destinadas à exportação, constitui trabalho acumulado, trabalho êsse pago com parte da produção agrícola obtida da mesma terra durante o período de gestação da cultura permanente. A essa parte do investimento denominaremos  $\Delta k$ . Os restantes 10% do investimento, que requerem cobertura de poupança gerada em período produtivo anterior, denominadores de  $\Delta K$ , adicional ao estoque de capital  $\bar{K}$ . Admitiremos que a relação produto-capital reprodutível ( $P/k + K$ ) é de 0,4; infere-se, portanto, que a relação  $P/K$  é dez vezes maior, ou seja, 4.\*

Consideremos mais detidamente o processo de geração de  $k$  que sabemos representar o trabalho incorporado por meio de formação das novas plantações e que corresponde aproximadamente ao valor da renda da terra durante êsse período. Tudo se passa como se o trabalhador dedicasse uma parte do seu tempo, digamos, metade das horas de trabalho, a implantar a cultura permanente, e a outra metade a cuidar de cultivos anuais para si mesmo, o que não significa que êstes últimos se destinem com exclusividade a autoconsumo. Para clareza de exposição convém considerar a instalação de novas plantações como um setor produtivo independente, isto é, um setor orientado para a geração de capacidade produtiva. Contudo, deve-se ter sempre em conta que essa produção de capacidade produtiva agrícola exportadora faz-se concomitantemente com uma expansão da produção agrícola corrente destinada a cobrir a remuneração da mão-de-obra adicional requerida para expandir o setor exportador. Admitiremos, por último, que a mão-de-obra empregada na produção de  $k$ , requer a mesma quantidade de  $K$  e obtém a mesma remuneração que os trabalhadores diretamente empregados na produção agrícola exportadora.

As definições e relações que vimos de apresentar nos permitem dividir as atividades agrícolas em três setores, correspondendo a cada um uma função de produção própria. Um primeiro setor  $P_1$  está constituído pela agricultura pré-capi-

\* Com efeito:

$$\begin{aligned} k &= 0,9 \bar{K} \\ K &= 0,1 \bar{K} \\ k + K &= \bar{K} \\ \frac{P}{K} &= 4 \end{aligned}$$

Quando  $\frac{P}{k + K} = 0,4$ ;  $\frac{P}{K} = 4$

talista, um segundo,  $P_2$  corresponde àquelas atividades diretamente produzindo para a exportação e, um terceiro, setor  $P_3$  está formado pelas atividades responsáveis pela expansão da capacidade de  $P_2$ , isto é, pela produção de  $k$ . Cabe admitir que a produtividade da mão-de-obra é substancialmente maior em  $P_2$  e  $P_3$  do que em  $P_1$  bem como a remuneração do trabalhador. Contudo, se bem que a remuneração do trabalhador seja menor em  $P_1$ , dada a baixa produtividade da economia pré-capitalista, é de admitir que a parcela da produção requerida para remunerar o trabalhador seja menor em  $P_2$  e  $P_3$ . Com efeito, no setor exportador, dificilmente a remuneração do trabalhador chega a absorver 50% do seu produto, sendo algumas vezes menos de uma terça parte, ao passo que no setor pré-capitalista a remuneração do trabalhador de uma maneira geral alcança ou supera metade de sua produção. Desta forma, se consideramos o conjunto da agricultura, na fase de expansão das exportações, comprovamos que a elevação de produtividade do trabalho e a elevação da remuneração média do trabalhador ocorrem paralelamente com uma redução da participação do trabalho na renda global gerada na agricultura, ou seja, com uma maior concentração da renda nas mãos da classe proprietária-capitalista. Se consideramos esta última classe por separado, veremos que o grupo de empresários-capitalistas estará aumentando sua participação em prejuízo da do grupo de fazendeiros-feudais.

A expansão da capacidade produtiva de  $P_2$  pressupõe aumento prévio de atividade produtiva em  $P_3$ , que se comporta como um setor produtor de equipamentos, portanto submetido a um mecanismo de *aceleração* toda vez que se expande a demanda dos bens produzidos com os referidos equipamentos. Desta forma, se a demanda de café, cacau ou outro produto semelhante aumenta, o setor  $P_3$  dedicado à instalação de novas plantações tende a absorver uma grande quantidade de mão-de-obra, retirando-a do setor pré-capitalista. A absorção dessa mão-de-obra requer uma certa mobilização de poupança gerada em período produtivo anterior  $\Delta K$ , a qual, conforme indicamos, admite-se seja igual, por trabalhador, à requerida para ocupar uma pessoa em  $P_2$ . Como cabe admitir que a produtividade da mão-de-obra seja da mesma magnitude em  $P_2$  e  $P_3$ , a relação  $P/K$  é também

idêntica nos dois setores, com a diferença de que no setor  $P_2$ ,  $K$  deve receber uma importante complementação de  $k$ , ao passo que em  $P_3$  os insumos se limitam a mão-de-obra ( $L$ ) e a  $K$ . As três funções de produção podem ser expressadas como segue:

| Produção<br>Insumos | $P_1$        | $P_2$                                 | $P_3$                        |
|---------------------|--------------|---------------------------------------|------------------------------|
|                     | $L_1$<br>$O$ | $L_2$<br>$b$<br>$K_2$<br>$b$<br>$k_2$ | $L_3$<br>$b$<br>$K_3$<br>$O$ |

$b$  = quantidade de capital necessário por unidade de produção do setor  $j$ .

$ij$  = quantidade de trabalho necessário por unidade de produção do setor  $j$ .

A participação de  $P_3$  no total da produção agrícola tenderá a aumentar, sempre que a taxa de crescimento das exportações estiver crescendo. Por outro lado, sempre que aumente a importância relativa de  $P_3$  no total da produção agrícola, aumentará a taxa de investimento no conjunto do setor agrícola, ao mesmo tempo em que se eleva a relação produto-capital. A ação convergente desses dois fatores causará uma elevação da taxa de crescimento. Chamemos de  $\Delta \bar{K}$  ao investimento total, sendo  $\Delta k = 0,9 \bar{K}$  e  $\Delta K = 0,1 \bar{K}$ , conforme as definições dadas anteriormente. Como a produtividade do fator trabalho é a mesma em  $P_2$  e  $P_3$ , sendo também a mesma nos dois setores produtivos a relação  $L/K$ , infere-se que a relação produto-capital ( $P/\bar{K}$ ) em  $P_3$  é dez vezes maior que em  $B$ .\* Como  $P_2$  e  $P_3$  devem ser conside-

\* Com efeito, no setor  $P_2$ :

$$K_2 + k_2 = \bar{K}_2 \text{ sendo } K_2 = 0,1 \bar{K}_2$$

Ao passo que no setor  $P_3$ :

$$K_3 = \bar{K}_3$$

$$\text{Como } \frac{P_2}{L_2} = \frac{P_3}{L_3}, \quad \frac{L_2}{K_2} = \frac{L_3}{K_3} \quad \text{e} \quad \frac{P_2}{K_2} = \frac{P_3}{K_3}$$

$$\text{Deduz-se que: } \frac{P_2}{0,1 \bar{K}} = \frac{P_3}{\bar{K}_3} \text{ ou seja: } 10 \frac{P_2}{\bar{K}_2} = \frac{P_3}{\bar{K}_3}$$

rados conjuntamente, como dois subsetores da agricultura capitalista que se interpenetram, deduz-se que a relação produto-capital tenderá a ser tanto maior nessa agricultura quanto mais elevada for a sua taxa de crescimento. Por outro lado, sempre que façamos investimento e poupança iguais *ex-post*, cabe deduzir que o aumento da participação de  $P_3$  na produção total implica numa elevação da taxa de poupança, pois ao crescer relativamente  $P_3$ , a produção de  $k$  aumenta necessariamente com a mesma intensidade. Como  $k$  não pode ser consumido ou exportado, devendo necessariamente incorporar-se à capacidade produtiva, interfere-se que seu crescimento relativo significa, *ceteris paribus*, um aumento da taxa de poupança, *ex-post*.

Se o crescimento relativo de  $P_3$  traz consigo uma elevação da taxa de poupança, conclui-se que esta é função da orientação na aplicação dos recursos. Destarte, não apenas o nível da demanda mas também a composição que apresenta essa demanda constitui fator básico na determinação da taxa de poupança e do ritmo de crescimento. Se o comportamento da demanda induz a transferir gente de  $P_1$  para  $P_3$ , ocorre não somente uma elevação da produtividade do fator trabalho, mas também uma elevação da taxa de poupança o que permite uma aceleração do crescimento com mínima pressão inflacionária. Tais condições somente se configuram quando o incremento anual de  $P_2$  está crescendo em termos absolutos, o que exige uma taxa de incremento estável ou crescente de exportações e são incompatíveis com exportações crescentes mas a uma taxa declinante. Contudo, se as exportações estão crescendo, mesmo a uma taxa proporcionalmente declinante, a produção em  $P_3$  poderá continuar a crescer por algum tempo. Isto significa que um certo volume de mão-de-obra, se bem que decrescente, está sendo transferido de  $P_1$  para  $P_2$ , o que acarreta aumento da produtividade média do trabalho e da remuneração do trabalhador, mas não elevação da taxa de crescimento da produção total. Se a taxa de crescimento de  $P_2$  continuar declinando será alcançado um ponto em que o setor  $P_3$  começará a reduzir-se. Persistindo a tendência na mesma direção, se alcançará um segundo ponto em que a absorção de nova gente em  $P_2$  será inferior ao desemprego criado em  $P_3$ , o que significa que  $P_1$  deverá receber

gente de retorno. No primeiro ponto, quando  $P_3$  começa a declinar, tem início a contração da taxa de poupança; no segundo, que assinala o começo do retorno de mão-de-obra para  $P_1$ , tem início o declínio na produtividade média do fator trabalho. Essa queda de produtividade terá consequências secundárias nas zonas urbanas, onde os preços relativos dos produtos agrícolas tenderão a subir.

Fizemos referência ao fato de que a nova agricultura, que se desenvolve ao impulso da demanda exterior, se beneficia de uma oferta ilimitada de mão-de-obra, a um nível de salário relativamente baixo definido pelas condições de vida que prevalecem no setor pré-capitalista. Pode ocorrer o caso, entretanto, de que este último setor apresente dimensões relativamente reduzidas, do ponto de vista da mão-de obra nêle empregada, e que seja grande a disponibilidade de terras de qualidade e localização, adequadas a uma rápida expansão da agricultura de exportação. Foi este, exatamente, o caso da Argentina, cuja integração nos mercados internacionais operou-se com extraordinária rapidez. Em tais condições, é de esperar que ocorra um esvaziamento da agricultura pré-capitalista em tempo relativamente curto, sendo todos os fatores incorporados à nova agricultura organizada na base de empresas capitalistas.

Uma vez absorvido o setor pré-capitalista, o mercado de trabalho estará unificado. Sendo assim, a taxa de salário já não será função dos padrões estabelecidos nas fazendas semifeudais, devendo elevar-se com a produtividade, a exemplo do que ocorre em qualquer economia capitalista em que a mão-de-obra é fator de oferta limitada. Ao alcançar a taxa de salário determinado nível, pode-se tornar viável um influxo significativo de mão-de-obra estrangeira. A corrente imigratória tornará possível um maior desenvolvimento do setor exportador e, por algum tempo, deterá a tendência à elevação dos salários. Contudo, introduzirá no país novos hábitos de consumo e, sendo de origem européia, novas atitudes sociais conduzentes a formas mais avançadas de organização do trabalho, graças às quais se reduzirá a possibilidade de reversão a formas pré-capitalistas.

Com respeito àqueles países em que o setor pré-capitalista desapareceu como reservatório de mão-de-obra e em que

as taxas de salário passaram a fixar-se de acordo com as condições prevalentes em um mercado de trabalho basicamente unificado, cabe afirmar que se cumpriu plenamente a transição para uma estrutura capitalista. As economias desses países — a Argentina e o Uruguai constituem os dois únicos exemplos na América Latina — não podem ser consideradas subdesenvolvidas, sempre que o conceito de subdesenvolvimento esteja ligado à idéia de um dualismo estrutural. Eliminado esse dualismo, o mercado de trabalho já não se diferencia qualitativamente dos mercados dos demais fatores de produção. Em tais condições é de esperar que os salários pagos na agricultura se aproximem daqueles pagos nas indústrias e serviços, tendendo a desaparecer a grande disparidade de condições de vida entre populações urbanas e rurais, que constitui a característica principal dos países tipicamente subdesenvolvidos.

As economias que desenvolveram linhas de exportação de produtos minerais também apresentam certas peculiaridades que merecem destaque. O processo de integração no mercado internacional cria, neste caso, um profundo dualismo nas estruturas produtivas, pois o setor exportador apresenta um elevado coeficiente de capital e um alto nível de produtividade da mão-de-obra, sem contudo absorver mais que uma pequena fração da força de trabalho. A profunda disparidade dos níveis de produtividade setorial, permite que o coeficiente de exportação se eleve a 25 ou 30%, se bem que o setor que produz para a exportação empregue menos de 5% da população ativa. Em tais casos, a capacidade fiscal do governo aumenta substancialmente e uma das múltiplas consequências secundárias desse fato é a intensificação do processo de urbanização. A absorção de mão-de-obra no setor mineiro exportador e o crescimento urbano criam a necessidade de maiores excedentes agrícolas, sem que esse impulso seja suficiente para acarretar transformações na estrutura agrária. Se a agricultura de exportação abre caminho à penetração da empresa capitalista, é que por sua especialização proporciona uma elevada rentabilidade, mesmo sem a introdução de maiores avanços técnicos. No caso de uma simples expansão do mercado interno, inexistia a possibilidade dessa especialização, razão pela qual a empresa capitalista

deveria apoiar-se desde o começo, para competir com os excedentes provenientes da economia tradicional, em avanços técnicos significativos. Contudo, em face das condições favoráveis do setor externo, o mais provável é que a demanda adicional de alimentos seja atendida total ou parcialmente mediante importações. Desta forma, um elevado coeficiente de exportação pôde ser alcançado em vários países latino-americanos — a Bolívia do período pré-revolucionário constituía um exemplo extremo — sem que o setor agrícola apresentasse qualquer modificação significativa. Pelo contrário: a valorização dos excedentes criados pela agricultura tradicional tende a traduzir-se em elevação da renda da terra, permitindo que o grupo latifundiário-feudal aumente a sua participação na renda e consolide a sua posição no sistema de poder.

Durante o período formado pelo último quartel do século passado e os primeiros decênios do atual, ocorreram condições favoráveis ao desenvolvimento de diversas linhas de exportação latino-americanas, beneficiando, ainda que de forma desigual, a quase totalidade dos países da região. No que diz respeito à área como um todo, as exportações já representavam, ao término dos anos vinte, cerca de uma quarta parte do produto bruto. Mesmo tendo em conta que uma terça parte da renda gerada pelas exportações permanecia fora da região, cabe reconhecer que as economias latino-americanas haviam logrado um grau de integração num sistema de divisão internacional do trabalho excepcionalmente elevado. Contudo, constitui fato de significação iniludível que, não obstante essa elevada integração num sistema de divisão internacional do trabalho — cerca de quarenta por cento da atividade econômica estava vinculada ao setor exterior, seja por intermédio das exportações, seja através das importações — o setor pré-capitalista conservava uma importância relativa muito grande em quase todos os países da área. Sendo a mão-de-obra um fator de oferta ilimitada nos setores produtivos fora da economia pré-capitalista, o crescimento assumia basicamente a forma de crescimento relativo desses setores beneficiários da oferta elástica de mão-

de-obra, sem que ocorressem maiores modificações nas funções de produção dentro desses setores. Assim, a produção por unidade de insumo crescia para o conjunto da economia, mas se mantinha estável dentro de cada setor produtivo, vale dizer: o sistema econômico ia modificando a sua estrutura sem necessitar absorver inovações tecnológicas. Evidentemente, ali onde se utilizavam equipamentos, sendo estes importados, tais inovações iam sendo absorvidas como um simples processo de rotina e não como uma decorrência de necessidades econômicas. Na agricultura, essa penetração automática de inovações tecnológicas teria que ser extremamente limitada, pelo simples fato de que, no processo de formação de capital, se incorporavam quantidades escassas de equipamentos.

A crise mundial de 1929 e a depressão prolongada que a seguiu, encerraram para quase toda a América Latina o período de integração num sistema de divisão internacional do trabalho. Iniciou-se, então, um processo de reversão, pelo qual a maioria das economias nacionais da região teve, por uma ou outra forma, que reduzir o seu coeficiente de integração no mercado mundial. Esse processo de "fechamento" das economias nacionais assumiu duas formas. A primeira, consistiu simplesmente em reversão dos fatores aplicados em atividades dependentes do setor exterior ao âmbito da economia pré-capitalista, na agricultura ou no artesanato. A segunda, consistiu na industrialização. As duas formas foram utilizadas em graus distintos por toda parte, mas o êxito da industrialização foi muito desigual, o que facilmente se explica tendo em conta que essa industrialização se apoiava em mercados internos cujas dimensões eram muito desiguais. Em uns poucos países o impulso dado à economia nacional pela industrialização permitiu que esta alcançasse, ainda que em períodos limitados, taxas de crescimento relativamente altas, iguais ou superiores às aquelas atingidas na fase do crescimento das exportações. O problema que se apresenta, presentemente, é o de identificar a natureza e o alcance desse processo de industrialização. Constitui ele caminho seguro para alcançar e manter uma elevada taxa de crescimento na região?

A industrialização latino-americana é conhecida em toda parte como um processo de substituição de importações. Trata-se, na realidade, de um processo de modificação da estrutura produtiva, o qual permite reduzir a participação das importações na oferta global sem reversão à economia pré-capitalista. Reduzem-se ou eliminam-se certos itens das importações — os quais são substituídos no mercado por produção interna — e ampliam-se aqueles itens de substituição mais difícil. Como ao mesmo tempo que se reduz o coeficiente de importações amplia-se a renda *per capita*, a composição da demanda interna tende a modificar-se, o que exige alterações maiores na estrutura da oferta do que aquelas tidas em conta ao iniciar-se o processo substitutivo. O período de tempo requerido para que a oferta interna se adapte às modificações na composição da demanda — período esse que muitas vezes é ampliado por obstáculos institucionais — dá origem a pressões inflacionárias, particularmente quando o setor externo apresenta pouca ou nenhuma flexibilidade.

Consideremos o caso de um país em que, em 1929, as exportações representavam cerca da quinta parte do produto bruto e em que as importações contribuíam com cerca de sessenta por cento da oferta de manufaturas. Em razão da baixa de preços e da contração da demanda externa, provocadas pela depressão, a capacidade para importar é reduzida em 50%. As exportações estão formadas por produtos agrícolas e interessam a um grande número de produtores, o que induz o governo a agir comprando o excedente da produção exportável, mediante expansão dos meios de pagamento e modificação da taxa de câmbio, de forma que as duas medidas conjugadas permitam manter o nível da renda monetária do setor exportador. A estrutura da demanda global deverá acomodar-se a um nível substancialmente mais baixo de importações. Para absorver parte da pressão exercida sobre as exportações pela expansão dos meios de pagamento, o governo introduzirá elevações de tarifas incidentes sobre certas manufaturas que já vinham sendo produzidas internamente de forma incipiente.

A contração das importações, a modificação na taxa cambial, a expansão de crédito para financiamento de esto-

ques e a elevação de tarifas tendem a determinar uma série de modificações na estrutura de custos. A ação desses fatores e a luta dos distintos grupos em defesa de sua renda real, determinarão as modificações nos preços relativos e na distribuição da renda que tornarão compatíveis a composição da demanda e a estrutura da oferta. O reajustamento final terá que produzir, entretanto, uma elevação no nível geral de preços e um aumento relativo nos preços dos bens importados. É natural, portanto, que a posição competitiva das manufaturas de produção interna melhore substancialmente, com a elevação de seus preços relativos. Como a taxa de salários no setor industrial se mantém estável, é de esperar que se eleve a taxa de lucros nesse setor. Em tais condições e tida em conta a existência de uma oferta ilimitada de mão-de-obra, é natural que os industriais procurem trabalhar a dois e três turnos, o que poderá ser feito mediante reduzidas inversões complementares. A relação produto-capital tenderá, em consequência, a crescer fortemente. Com efeito, vamos admitir que essa relação seja igual a 1 na situação inicial, vale dizer que, uma inversão de um milhão de dólares em capital reprodutível produza um fluxo de renda (valor adicionado) de um milhão de dólares em um período produtivo anual. Passando a trabalhar em dois turnos, mediante um incremento de dez por cento no investimento (principalmente para cobrir necessidades adicionais de capital de giro), o fluxo de renda produzido pela empresa aumentará para dois milhões de dólares, elevando-se a relação produto-capital para 1,82. Vejamos agora o mesmo fenômeno do ponto de vista da taxa de lucro. Suponhamos que o estoque de capital por trabalhador, na posição inicial, seja de 2 500 dólares e que o salário anual do trabalhador alcance 600 dólares. Se a relação produto-capital é igual a 1, os 2 500 dólares de investimento terão que dar origem a um fluxo de renda (salários mais remuneração do capital) de 2 500 dólares. Sendo o salário de 600 dólares, o lucro bruto alcança 1 900 dólares, ou seja, 76% do investimento. Na segunda situação o estoque de capital se eleva para 2 750 dólares, mas o lucro alcança 3 800 dólares, que correspondem a uma taxa de 138%. Trata-se de uma formulação grosseira, com o objetivo limitado de explicitar a

tendência no sentido de uma rápida elevação na taxa de lucros.

Observando o sistema econômico em seu conjunto, vemos que, a partir do momento em que se contrai a demanda externa, o setor  $P_3$ , responsável pelo aumento da capacidade produtiva na agricultura, entra em rápido colapso, o que acarreta declínio na relação produto-capital e queda da taxa de lucro na agricultura capitalista ( $P_2 + P_3$ ), mesmo que se evite redução do nível de atividade em  $P_2$ , mediante compra de excedentes pelo governo. Concomitantemente, começam a operar outras forças que provocam elevação na relação produto-capital e na taxa de lucros do setor industrial. É de se esperar, portanto, que uma parte da capacidade empresarial e dos recursos financeiros que vinham sendo absorvidos pelo setor exportador em sua fase de crescimento, sejam desviados para o incipiente setor manufatureiro. Essa modificação no pólo de atração dos investimentos acarreta uma série de consequências, em razão de diferenças específicas no processo de formação de capital entre o setor agrícola exportador e as novas atividades manufatureiras.

Ao analisarmos a fase de expansão das exportações, indicamos que o conteúdo de  $K$  no montante do capital requerido para aumentar a capacidade de exportação era relativamente pequeno ( $K = 0,1 \bar{K}$ ). Levando em conta a quantidade de  $K$  necessário para produzir  $k$ , que complementa  $K$  em  $P_2$  cabe atribuir ao referido coeficiente um valor maior, contudo não superior a 0,2. Sendo assim, deduz-se que a relação  $P/K$  é igual ou maior que 2, se considerarmos  $P_2$  e  $P_3$  conjuntamente. Em outras palavras: para cada aumento de 100 dólares na capacidade produtiva da agricultura capitalista se requer um máximo de investimento de 50 dólares em termos de  $K$ , o qual sabemos ser basicamente constituído de equipamentos importados. Consideremos agora, para fins de confronto, o processo de formação de capital no setor manufatureiro, que designaremos de  $P_4$ . Dada a estrutura de preços relativos, a produtividade, tanto do trabalho como do capital, é substancialmente maior em  $P_4$  que na agricultura capitalista. Admitiremos que a produção por trabalhador seja 2,5 vezes maior e que a relação produto-

capital também seja 2,5 vezes superior<sup>1</sup>. A taxa de salário seria apenas 50% mais elevada, o que se explica tendo em conta que essa taxa continua a ser fortemente influenciada pelo nível de vida do grande contingente de população que permanece no setor pré-capitalista. Para facilidade de exposição, atribuiremos ao setor exportador uma produção média anual por trabalhador de 1 000 dólares e um salário médio anual de 400 dólares. Os valores correspondentes para a indústria seriam, portanto, 2 500 e 600 dólares. Sendo a relação média produto capital ( $P/\bar{K}$ ) na indústria igual a 1 e na agricultura de exportação igual a 0,4, infere-se que o capital total ( $\bar{K}$ ) por trabalhador seria o mesmo nos dois setores, ou seja, 2 500 dólares. A taxa de lucro bruto seria, portanto, de 24% na agricultura ( $600/2\,500$ ) e de 76% na indústria ( $1\,900/2\,500$ ). Cumpre ter em conta, entretanto, que do investimento no setor agrícola apenas uma parcela, não superior a 20 por cento, deve ser coberta direta ou indiretamente por poupança gerada no período anterior, ao passo que no setor industrial a totalidade do investimento consiste em  $K$ . Destarte, a relação  $P/K$  é de 2 na agricultura de exportação e de 1 na indústria; em outras palavras: dada uma certa taxa de poupança — definida esta como renda gerada no período anterior e não consumida — a taxa de crescimento que se obtém na indústria corresponde à metade daquela que seria possível obter na agricultura de exportação. A composição da demanda global constitui, portanto, uma limitação às taxas relativas de crescimento dos dois setores. Essa composição passa a ser fator básico determinante da relação produto-capital, na economia como um todo, se se mede o capital apenas em termos de  $K$ . Deve-se ter em conta, por outro lado, que, ao modificar-se a composição da demanda global, no sentido de induzir ao cres-

<sup>1</sup> Considerando  $P_2$  e  $P_3$  conjuntamente, a relação produto-capital terá que ser maior que 0,4. Entretanto, a dimensão relativa de  $P_3$  somente pode ser definida se se formula com anterioridade uma hipótese sobre a taxa de crescimento de  $P_2$ . Contudo, a relação  $P/K$  é sempre estável, porquanto se admite que, nos dois subsectores da agricultura capitalista, são idênticas a produtividade do trabalho e a quantidade de  $K$  por trabalhador.

cimento relativo dos investimentos industriais, tende a elevar-se a taxa de lucro bruto, o que repercute favoravelmente na taxa de poupança. Com efeito, como a relação  $P/K$  tende a baixar de 2 para 1, com a reorientação das inversões, será necessário que aumente proporcionalmente a taxa de poupança a fim de que se mantenha a mesma taxa de crescimento. Em face da elevação substancial da taxa de lucros a que se fez referência, é perfeitamente possível que ocorra o requerido aumento da taxa de poupança.

Do ponto de vista da balança de pagamento, essas alterações no processo de formação de capital têm uma significação particular. No que diz respeito ao setor exportador, já observamos que  $K$  estaria constituído, em sua quase totalidade, por equipamentos importados. No setor industrial, o conteúdo de importações (adicionados efeitos diretos e indiretos) não seria inferior a 75% do investimento. Sendo assim, o coeficiente de importações por unidade de investimento adicional subiria de 0,5 para 0,75. Em outras palavras: para criar um fluxo adicional de renda de 100 dólares, seria necessário importar equipamentos no valor de 50 dólares, no primeiro caso, e no valor de 75 dólares, no segundo, ou seja, para manter a taxa de crescimento seria necessário aumentar em 50% as importações de equipamentos. Por outro lado, a elevação na taxa de lucro e a conseqüente concentração da renda teria que impulsionar a demanda de bens duráveis de consumo, importados na sua totalidade. Contudo, cabe admitir que, na primeira fase do processo de industrialização substitutiva, essa tendência seja anulada pelo efeito-preço, em razão da forte elevação dos preços relativos de tais produtos. Se classificarmos as importações em três grupos — equipamentos e produtos intermédios, bens duráveis de consumo e bens não duráveis de consumo — é de supor que o efeito sobre a demanda da elevação dos preços relativos (decorrente das desvalorizações) seja mínimo com respeito ao primeiro grupo e, máximo, ao terceiro. Em razão da elevação da taxa de lucros, os industriais procurarão importar equipamentos e bens intermédios, a despeito da elevação dos preços destes; por outro lado, a concentração da renda determinada pelo próprio mecanismo do desenvolvimento capacita as classes de altas rendas para enfren-

tar a subida dos preços dos bens duráveis importados. Sendo assim, é natural que a redução das importações tenda a concentrar-se no grupo das manufaturas de consumo não durável. É a concentração da pressão neste último setor que cria as condições favoráveis ao processo de substituição de importações.

A industrialização nas condições referidas requer um esforço de adaptação do sistema econômico a reduções progressivas da participação das importações na oferta global. É evidente que, uma vez esgotadas as possibilidades de substituições de bens de consumo não duráveis, particularmente no que diz respeito à fase final de manufatura desses bens, toda tentativa de manutenção da taxa de investimento terá que acarretar pressão crescente sobre a balança de pagamentos, devendo os preços relativos dos bens duráveis de consumo e dos equipamentos elevar-se ainda mais intensamente que na fase anterior. Como o encarecimento dos equipamentos tende a afetar negativamente a taxa de investimento, a economia somente manterá a taxa de crescimento se iniciar a fase de substituição dos bens duráveis de consumo e dos próprios equipamentos. Chamaremos de  $P_5$  a esse novo setor produtivo, cuja característica básica é um elevado coeficiente de capital. Assim, se para cada trabalhador ocupado em  $P_4$  o investimento é da ordem de 2 500 dólares, no novo setor  $P_5$  são necessários pelo menos 10 000 dólares para empregar uma pessoa. A rigor, não se pode afirmar que toda indústria produtora de bens duráveis de consumo ou de equipamentos apresente um elevado coeficiente de capital e que o contrário aconteça com as indústrias produtoras de bens não duráveis de consumo. Mas é perfeitamente evidente que essa é a regra geral. Este fato, combinado à circunstância de que o mercado dos bens duráveis e de equipamentos apresenta dimensões relativamente menores que o dos bens não duráveis, responde pelo tardio desenvolvimento de tais indústrias.

Sempre que se admita que a taxa de lucro tende a igualar-se nas distintas indústrias — do contrário não seria possível explicar que indústrias com uma notória inferioridade no que diz respeito à rentabilidade do capital viessem a atrair investimentos — e que se tenha em conta que a taxa de sa-

lário é a mesma, cabe inferir que a relação produto-capital tenda a ser tanto mais baixa, quanto mais elevado for o coeficiente de capital por trabalhador. De acordo com supostos feitos anteriormente, em  $P_4$  a quantidade de capital por trabalhador seria de 2 500 dólares, a taxa de salário de 600 dólares e a taxa de lucro bruto de 76%, admitida uma relação produto-capital de 1. Se mantemos em  $P_5$  as mesmas taxas de salário e de lucro bruto, sendo a densidade de capital por trabalhador de 10 000 dólares, a relação produto-capital não poderá exceder 0,82.

Esta segunda fase da industrialização substitutiva apresenta um outro aspecto de grande relevância. As indústrias de bens de capital, pelo fato de que enfrentam maiores obstáculos decorrentes das limitadas dimensões do mercado e da falta de meios adequados de financiamento de suas vendas, somente encontram condições de desenvolvimento quando os preços relativos neste setor alcançam níveis extremamente elevados. Em realidade, os preços relativos dos equipamentos começam a elevar-se a partir do momento em que se inicia o processo de industrialização substitutiva, mas é somente quando essa elevação alcança um determinado ponto que a produção de equipamentos se torna economicamente viável. É mesmo possível que essa elevação de preços relativos dos equipamentos somente se inicie quando já esteja muito avançado o processo substitutivo de manufaturas não duráveis de consumo; ou que se inicie moderadamente e se acentue na fase final, como decorrência de modificações da política tarifária, que numa fase inicial podia estar orientada no sentido de favorecer as importações de equipamentos e dificultar as de manufaturas de mais fácil substituição. Essa brusca elevação dos preços relativos dos equipamentos, que caracteriza a segunda fase da industrialização substitutiva, tem sérias repercussões no processo de formação de capital, tanto no setor manufatureiro como no agrícola. Tendo em conta que a taxa de salário está determinada por fatores exógenos ao mercado, sendo estável, é de esperar que o declínio na relação produto-capital, causado pela elevação dos preços relativos dos equipamentos, traduza-se em redução da taxa de lucro. Desta forma, exclui-se a possibilidade de

que a taxa de poupança possa subir para compensar o declínio na produtividade de  $K$ .

O aumento da participação do setor  $P_5$  (produtor de bens duráveis de consumo e de equipamentos) no processo de formação de capital tem repercussões em outras direções que merecem consideração. Dado o elevado coeficiente de capital por unidade de emprego em  $P_5$ , na medida em que este setor absorve maior volume relativo de investimentos, menor é a quantidade de pessoas que se transferem do setor pré-capitalista para as demais atividades produtivas. Se, para empregar uma pessoa em  $P_5$  são necessários investimentos quatro vezes maiores que em  $P_4$ , na medida em que os novos investimentos se orientem para aquele setor, a tendência à concentração da renda tenderá a agravar-se, mesmo que a taxa de lucro se mantenha estável. Com efeito: se se mantêm inalterados a taxa de salário e o montante dos investimentos, na medida em que se reduza a taxa de transferência de mão-de-obra de  $P_1$  para o setor industrial ( $P_4 + P_5$ ) por unidade de investimento neste último setor, o montante do lucro bruto tenderá a crescer com maior rapidez que o montante dos salários pagos. Como é de admitir que a população urbana, gozando de um nível de salários mais alto, também cria demanda para a agricultura capitalista, o crescimento mais lento da massa de salários terá efeitos depressivos na demanda de produtos agrícolas, o que reduzirá a transferência de mão-de-obra de  $P_1$  para  $P_2$  e  $P_3$ , agravando a tendência à redução na relação produto-capital ( $P/K$ ) da economia como um todo. Em síntese: a demanda global vai mudando sua composição de tal forma que os recursos produtivos deverão orientar-se no sentido de aumentar a participação daqueles setores em que é menor a produtividade de  $K$  ( $P/K$ ) (bens duráveis de consumo) e de reduzir a daquele em que essa produtividade é relativamente maior (agricultura capitalista). Surge, assim, um processo cumulativo circular pelo qual as transformações na composição da demanda global determinam modificações na estrutura da oferta que, ao concretizar-se, acarretam: a) elevação na relação capital-trabalho do conjunto do sistema econômico ( $K/L$ ), b) declínio na transferência de mão-de-obra dos setores da baixa para os de mais alta produtividade, e c) aumento na relação

capital-produto da economia como um todo ( $K/P$ ). A elevação no coeficiente de capital por unidade de emprego, em condições de estabilidade na taxa de salário, opera no sentido de concentrar a renda; por outro lado, devendo orientar-se os investimentos para indústrias cada vez mais exigentes do ponto de vista de dimensões do mercado, põem-se em marcha fatores que deprimem a relação produto-capital. Em síntese, o processo de concentração da renda atua em duas direções. Por um lado, tende a elevar o coeficiente de capital, dando lugar a um mecanismo cumulativo pois a elevação do coeficiente de capital por unidade de emprego causa nova concentração de renda, se a taxa de salário se mantém estável. Por outro lado, tende a reduzir a taxa de crescimento, na medida em que provoca declínio na relação produto-capital, em consequência da concentração de investimentos nas indústrias de bens duráveis de consumo, com respeito às quais são maiores os obstáculos causados pelas inadequadas dimensões do mercado; como também, na medida em que provoca redução relativa dos investimentos no setor agrícola, onde a formação de capital se efetiva, em grande parte, através de absorção de mão-de-obra proveniente do setor pré-capitalista.

Convém considerar, à parte, o caso especial de uma economia, que, na fase de crescimento das exportações, haja absorvido a totalidade do setor pré-capitalista e apresente um mercado de trabalho praticamente unificado. Admitiremos que, para enfrentar a depressão, o governo empreenda uma política idêntica à anteriormente assinalada, mantendo o nível da renda monetária do setor exportador pela compra dos excedentes agrícolas e pela desvalorização da taxa de câmbio.

Como no caso anterior, a oferta de manufaturas importadas declinará em termos reais, enquanto se mantém o nível da renda monetária, o que acarreta elevação nos preços relativos daquelas manufaturas, criando estímulo para intensificar sua produção interna. A industrialização, entretanto, terá de realizar-se através da absorção de mão-de-obra anteriormente aplicada no setor exportador, uma vez que já não existe o setor pré-capitalista. Não obstante a política de defesa do nível de renda do setor exportador, é natural que, tanto a taxa de salários como a taxa de lucros, estejam de-

clinando em termos reais, uma vez que os termos de intercâmbio do país estão se deteriorando. Desta forma, os industriais não têm dificuldade de atrair mão-de-obra, pois a taxa de lucro nas atividades industriais está subindo como decorrência da elevação dos preços relativos das manufaturas. A intensificação dos investimentos industriais repercute na agricultura de exportação duplamente: por um lado, cria pressão no sentido de elevação dos salários reais, na medida em que atrai grandes quantidades de mão-de-obra para as cidades; por outro lado, agrava a tendência decorrente da deterioração dos termos de intercâmbio, à elevação dos custos agrícolas, na medida em que, ao desviar para o setor industrial uma parte substancial da capacidade para importar, reduz a disponibilidade de divisas para atender às necessidades do setor agrícola e obriga este a adquirir manufaturas de produção interna de preços relativamente altos. Desta forma, ocorre uma convergência de fatores que operam no sentido de reduzir a taxa de lucro do setor agrícola exportador e, indiretamente, no de tornar mais atrativos os investimentos industriais, permitindo que o processo substitutivo avance com extraordinária rapidez.

Em tais condições, é provável que se chegue a uma subutilização da capacidade exportadora, com efeitos negativos para a produtividade no conjunto da economia. Ao alcançar a fase superior de substituição de importações, caracterizada pela produção de equipamentos, novos problemas se apresentarão. Sendo o coeficiente de capital da agricultura mais alto do que no caso das economias com setor pré-capitalista, a elevação dos preços relativos dos equipamentos, a que fizemos referência, também contribuirá para reduzir a taxa de lucros no setor exportador. Em síntese: o "fechamento" de uma economia que haja alcançado um elevado nível de renda integrando-se num sistema de divisão internacional do trabalho e que, por essa forma, haja absorvido a totalidade do seu setor pré-capitalista, tende a provocar uma redução de produtividade média a qual é particularmente grande quando a vantagem relativa que favoreceu a integração no mercado internacional decorre de uma utilização extensiva de recursos naturais. As modificações estruturais requeridas pela industrialização substitutiva significam, neste caso, baixas de produtividade que somente po-

derão ser anuladas mediante um deslocamento para cima das funções de produção, causado pela elevação do nível tecnológico.

Se confrontarmos os dois casos — o da industrialização substitutiva com oferta ilimitada de mão-de-obra a um nível de salário condicionado pelo padrão de vida no setor pré-capitalista (exemplo do Brasil) e o da industrialização substitutiva com oferta limitada de mão-de-obra (exemplo da Argentina) — comprovamos o seguinte. No primeiro, a industrialização pode seguir adiante sem qualquer efeito sobre o nível dos salários agrícolas e sem afetar significativamente a rentabilidade do setor exportador; destarte, não existe incompatibilidade entre o avançar da industrialização substitutiva e a recuperação do setor exportador no momento em que ocorrerem condições favoráveis nos mercados externos, como ficou evidente no Brasil nos anos cinquenta, quando se efetuou a grande expansão da produção cafeeira ao mesmo tempo em que a industrialização substitutiva alcançava elevadas taxas de crescimento. No segundo caso, a industrialização substitutiva pode afetar seriamente a rentabilidade do setor agrícola e dificultar a sua recuperação no momento em que surjam condições favoráveis nos mercados externos. Para evitar estes efeitos negativos, a industrialização teria que ser acompanhada de um esforço de investimento no setor agrícola visando a elevar o nível técnico deste e a liberar mão-de-obra. Esse esforço de investimento de nenhuma forma poderia realizar-se espontaneamente, uma vez que a agricultura está enfrentando um declínio na taxa de lucros como consequência da crise exterior e dos efeitos indiretos do esforço de substituição de importações.

Voltemos agora ao caso geral em que o processo de industrialização substitutiva provoca, em sua fase mais avançada, elevação relativa nos preços dos equipamentos e maior concentração da renda. O encarecimento relativo dos equipamentos tem efeitos inversos ao das inovações tecnológicas tendentes a poupar capital: exige maior investimento por unidade de produto, mantidos sem alterações os demais insumos. Assim, da mesma forma que as inovações tecnológicas poupadoras de capital, em condições de salários estáveis, tendem a elevar a taxa de lucro, o contrário ocorre

quando se elevam os preços relativos dos equipamentos. Evidentemente, tal tendência pode ser anulada por uma elevação do nível geral de preços que permita uma redistribuição compensatória da renda. Entretanto, como se supõe que a taxa de salário real é constante, o declínio da relação produto-capital teria que traduzir-se em contração na taxa de lucros, com efeitos negativos na poupança da redução da taxa de crescimento. A tendência ao declínio na taxa de poupança poderia, contudo, ser anulada por aqueles fatores que estão atuando simultaneamente no sentido de aumentar a concentração da renda.

A concentração da renda ao orientar os investimentos para as indústrias com elevado coeficiente de capital, tem efeitos similares ao da penetração da tecnologia poupadora de mão-de-obra. Sendo estável a taxa de salários, a redução do insumo de mão-de-obra por unidade de produto, acarretará necessariamente elevação da taxa de lucro ou baixa no preço relativo do produto. Entretanto, se os salários são determinados basicamente por outros fatores, a redução no preço relativo de um produto significa apenas que a elevação da taxa de lucro se realiza no conjunto do sistema econômico e não em benefício de uma indústria determinada. Em qualquer caso, ocorre uma concentração de renda, o que elevará a taxa de poupança, podendo neutralizar a tendência anteriormente indicada. Tudo se passa, por conseguinte, como se o sistema econômico estivesse absorvendo uma tecnologia tendente a reduzir a produtividade do capital e a aumentar a da mão-de-obra. Sendo assim, para aumentar o produto se fazem necessários insumos crescentes de capital e decrescentes de mão-de-obra, donde se conclui que, para uma taxa estável de crescimento do produto, corresponde uma declinante de absorção de mão-de-obra fora do setor pré-capitalista e outra ascendente de poupança, mantidos inalterados os preços relativos.

O mais provável é que as duas tendências anteriormente referidas se apresentem em cada caso concreto com pesos diferentes. Ali onde as dimensões reais e potenciais do mercado são relativamente grandes, como é o caso do Brasil, é perfeitamente concebível que as indústrias de bens de capital superem as dificuldades da primeira fase e venham a be-

neficiar-se de certas economias de escala, detendo a tendência a que fizemos referência de encarecimento relativo dos equipamentos. Quicá esteja aí a diferença básica entre a evolução do processo substitutivo no Chile e no Brasil. No primeiro caso, a industrialização, ao alcançar aquela fase em que as limitações do mercado se traduzem em crescente ineficiência das inversões, levou a uma redução na taxa de poupança e a um declínio na taxa de crescimento. No segundo, as dimensões mais amplas do mercado, conjugadas com uma importância relativa maior do setor pré-capitalista, criaram condições por um lado, para que fôsse alcançada maior eficiência da indústria de bens de capital, por outro, para que o processo de concentração da renda avançasse o suficiente para produzir na plenitude as suas consequências negativas econômicas e sociais. Desta forma, o êxito que no Brasil teve o processo substitutivo constitui o reverso do fato de que foi nesse país que o desenvolvimento beneficiou a uma menor parcela da população e criou as mais agudas tensões sociais. Essas tensões, alcançando um ponto crítico, teriam que afetar adversamente o processo de crescimento. Ainda que por processos diversos, a industrialização substitutiva, no Brasil como no Chile, engendrou uma série de obstáculos que viriam a provocar o seu esgotamento como fator capaz de impulsionar o desenvolvimento.

Em toda a análise anterior se ignorou explicitamente o fato de que a matriz estrutural poderia ser modificada através da absorção de novas tecnologias. Pretendeu-se demonstrar que as alterações na composição da demanda — provocadas inicialmente pelo impulso externo e, em fase subsequente, geradas pela política de defesa da renda dos exportadores — são suficientes para explicar as modificações na estrutura da oferta que permitiram elevar a produtividade média da mão-de-obra na região. As alterações nas funções de produção ocorridas encontram sua explicação na interferência de fatores exógenos ao processo econômico, como seja, o fato de que os equipamentos importados eram portadores de inovações tecnológicas. Caberia, entretanto, indagar se a penetração de novas técnicas, ao modificar as relações insumo-produto não operaram no sentido de anular a ação dos fatores tendentes a concentrar a renda. Tendo

em conta que as inovações tecnológicas encontram seu principal veículo de penetração nos equipamentos, é natural que sejam aqueles setores que usam mais amplamente equipamentos os que estejam em melhor posição para auferir os benefícios dessas inovações. Assim, à agricultura corresponde a menor probabilidade de beneficiar-se, e às indústrias de bens duráveis de consumo e de equipamentos, a máxima. Admitamos que as inovações tecnológicas sejam "neutras", isto é, que aumentem simultaneamente a produtividade do capital e da mão-de-obra. Em condições de salários estáveis, tanto o aumento da produtividade do capital como a da mão-de-obra operam no sentido de reduzir a participação dos salários no total da renda. Contudo, pode-se admitir que a penetração de técnicas mais avançadas, concentrando-se no setor manufatureiro, venha a causar uma baixa nos preços referentes aos produtos industriais, em algo beneficiando os trabalhadores do setor pré-capitalista, cuja remuneração está tradicionalmente fixada como uma proporção constante àquilo que produzem. Essa elevação do nível de subsistência provocaria um deslocamento para cima de toda a escala de salários rurais e urbanos. Contudo, tendo em conta o reduzido peso das manufaturas no gasto do trabalhador do setor pré-capitalista, o benefício que lhe toca terá que ser muito inferior ao que reverte para os grupos com um alto coeficiente de consumo de bens manufaturados, particularmente duráveis. Desta forma, independentemente do fato de que possibilitem elevações na produtividade média, as inovações tecnológicas vêm contribuindo para agravar as tendências assinaladas.

Em síntese: tudo se passa como se a existência de um setor pré-capitalista de caráter semifeudal em conjugação com um setor industrial que absorve uma tecnologia caracterizada por um coeficiente de capital rapidamente crescente, dessem origem a um padrão de distribuição de renda que tende a orientar a aplicação dos recursos produtivos de forma a reduzir a eficiência econômica destes e a concentrar ainda mais a renda, num processo de causação circular. No caso mais geral, o declínio na eficiência econômica provoca diretamente a estagnação econômica. Em casos particulares, a crescente concentração da renda e sua contrapartida de po-

pulação subempregada que aflui para as zonas urbanas, criam tensões sociais que, por si, são capazes de tornar inviável o processo de crescimento.

Sem pretender tirar conclusões de caráter geral da análise apresentada, diremos que o desenvolvimento como um processo espontâneo, isto é, como decorrência da atuação de certos grupos sociais empenhados em maximizar os seus benefícios materiais e a sua influência sobre os demais grupos componentes de uma comunidade nacional, ocorreu na América Latina a partir da segunda metade do século passado sem exigir ou provocar mudanças fundamentais na estrutura social. Esse processo, entretanto, se bem ainda possa perdurar em certas áreas por bastante tempo, na região, como um todo, apresenta evidentes sinais de exaustão.

Por suas características particulares o desenvolvimento latino-americano, tanto em sua fase de crescimento das exportações, como na de industrialização, constitui um processo histórico distinto do que se admite ser o modelo clássico do desenvolvimento capitalista, no qual as inovações tecnológicas desempenham papel fundamental. A menos que se avance muito mais na identificação dos tipos básicos de economia capitalista, toda tentativa de generalização teórica, visando a interpretar os problemas atuais da economia latino-americana com base na evidência histórica das economias capitalistas avançadas, será de reduzida eficácia. Nada autoriza a ver no desenvolvimento latino-americano uma fase de transição para estruturas capitalistas do tipo que hoje conhecemos na Europa Ocidental e na América do Norte, pois existe ampla evidência empírica de que a industrialização substitutiva vem agravando o dualismo do mercado de trabalho, ampliando-se o hiato entre o setor moderno e a economia pré-capitalista, sem que se vislumbre qualquer perspectiva de redução da importância desta última como fonte de ocupação. No setor urbano a agravação do mesmo dualismo se manifesta através do rápido crescimento de populações subempregadas.

Nos modelos teóricos que se utilizam correntemente como base para formulação de políticas de desenvolvimento, admite-se implicitamente que o sistema econômico está inte-

grado por um conjunto de relações estruturais, cuja relativa estabilidade decorre da existência de um marco institucional e de que os homens e os grupos sociais, no seu esforço visando a maximizar a sua renda, apóiam-se na própria experiência, preferindo caminhos já percorridos, o que torna possível prever estatisticamente esse comportamento. Por outro lado, admite-se que uma constante do comportamento social de indivíduos e grupos de indivíduos, é a propensão no sentido de aumentar a participação na renda, seja reduzindo a quota de outros, seja provocando o aumento da renda global mediante a introdução de inovações técnicas nos processos produtivos. Também está implícito nesse tipo de modelo teórico que se se mantém um nível adequado de emprego, existe compatibilidade, ou mesmo uma relação causal necessária, entre o comportamento estatisticamente mais provável de cada grupo e a maximização do bem-estar social, na medida em que este último conceito possa ser definido em termo de variáveis macro-econômicas. Uma série de sinalizadores políticos, que registram as tensões estruturais mais significativas permitem que se introduzam oportunamente no marco institucional correções capazes de assegurar a referida compatibilidade. Contrariamente a esse modelo, o marco institucional que prevalece na América Latina cria padrões de distribuição de renda responsáveis por formas de comportamento incompatíveis com a utilização mais racional dos recursos disponíveis, em função da maximização do produto global num horizonte de tempo definido. Existe um conflito entre interesses de grupos que controlam o processo de formação de capital e os da coletividade como um todo, sempre que se admita que esta última aspira a maximizar as possibilidades de bem-estar social. Como os referidos grupos econômicos também ocupam todas as posições estratégicas no sistema de poder, não é de admirar que os sinalizadores políticos se mostrem inadequados para registrar as tensões estruturais, e que os órgãos de decisão política careçam da necessária funcionalidade para promover oportunamente a remoção dos obstáculos ao desenvolvimento. O cerne do problema não está no comportamento dos agentes que tomam decisões econômicas, os quais podem muito bem pautar-se por estritos critérios de racionalidade, tanto em função dos meios que utilizam como dos seus legítimos objetivos; está

nas relações estruturais que delimitam o campo dentro do qual as decisões relevantes são tomadas. É neste sentido que se pode atribuir ao problema da estagnação latino-americana um caráter estrutural<sup>1</sup>. Sendo assim, cabe indagar se uma política capaz de deter a tendência a longo prazo para a estagnação não terá que assumir a forma de ação consciente e deliberada visando a criar relações estruturais e a condicionar formas de comportamento capazes de engendrar um processo social do qual o desenvolvimento econômico seja componente necessário.

1 O enfoque estruturalista dos problemas do desenvolvimento, que se vem generalizando entre os economistas latino-americanos, surgiu, inicialmente, em conexão com os estudos teóricos visando a identificar as causas primárias dos desequilíbrios inflacionários — as quais decorrem, via de regra, de rigidez estrutural da oferta, inerente ao subdesenvolvimento — distinguindo-as dos mecanismos de propagação desses desequilíbrios. As tentativas correntes de controle da inflação atuando apenas sobre os mecanismos propagatórios (inspiradas na teoria monetarista), constituem o exemplo clássico de esforço estéril no sentido de modificar o comportamento dos agentes econômicos sem que sejam alterados os parâmetros estruturais que condicionam esse comportamento. Como os critérios de racionalidade da política monetarista são estabelecidos no plano macro, sem que se possam prever adequadamente ou controlar oportunamente suas repercussões no plano micro, é comum que os agentes econômicos sejam induzidos a atitudes “irracionais”, do ponto de vista de seus objetivos legítimos, por essa política. A consecução dos objetivos de uma política econômica (definidos estes em termos de maximização do bem-estar social) não podem ser alcançados induzindo os agentes econômicos a abandonar os seus próprios critérios de racionalidade, pois estes são indispensáveis em um sistema de decisões econômicas descentralizado. A compatibilização entre o racional nos planos macro e micro somente poderá ser conseguida através de modificações nas próprias relações estruturais que condicionam o sentido e a direção do comportamento dos agentes econômicos, particularmente daqueles que tomam decisões estratégicas. Sobre a teoria estruturalista da inflação, consultem-se, como trabalhos básicos: Juan Noyola Vásquez, “El desarrollo económico y la inflación en México y en otros países latinoamericanos”, *Investigación Económica* (México), Cuarto Trimestre 1956 e Osvaldo Sunkel, “La inflación chilena: un enfoque heterodoxo”, *El Trimestre Económico* (México), Vol. XXV, n.º 4, 1958.