

BIBLIOTECA UNIVERSITÁRIA

Série 2.^a — Ciências Sociais

Volume 24

*

Direção:

Dr. FLORESTAN FERNANDES
(da Universidade de São Paulo)

CELSO FURTADO

Teoria e Política
do
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO

5.^a edição

(inteiramente revista e ampliada)

COMPANHIA EDITORA NACIONAL
SÃO PAULO

CAPÍTULO 21

A TENDÊNCIA À ESTAGNAÇÃO

Tendência à rigidez estrutural

A TENDÊNCIA À ESTAGNAÇÃO das economias que esgotaram as possibilidades da substituição de importações — como fator impulsor — resulta de uma forma de obstrução estrutural do desenvolvimento que merece ser considerada mais atentamente.

O desenvolvimento impulsionado pela substituição de importações se realiza com redução progressiva da participação do comércio exterior na formação da procura e da oferta globais. Mas não é somente isso. Concomitantemente com a redução do coeficiente de importações, ocorre uma modificação na composição dessas importações, nas quais tende a predominar um reduzido número de produtos de difícil substituição. Desta forma, o setor externo deixa de ser a parte mais flexível da oferta global: aquela que permite se introduzam as modificações de curto prazo na estrutura da oferta. Demais, outros fatores atuam no sentido de reduzir a eficácia dos investimentos induzidos pelo crescimento da procura interna. Criam-se obstáculos tanto à formação de poupança como à transformação da poupança real ou potencial em investimento. Em verdade, esses dois aspectos do problema da tendência à estagnação nem sempre são independentes. O declínio da capacidade de importação pode provocar elevação relativa dos preços de equipamentos de difícil substituição por similares de produção local, com efeitos indiretos na composição das inversões e nos preços relativos dos bens finais. Em casos

particulares, mesmo que não se verifique redução na taxa de investimentos, as construções de luxo podem tender a absorver uma parcela crescente de novos capitais.

Vejamoinicialmente o problema do lado da evolução da procura global. Uma das características do desenvolvimento das economias em que persiste um excedente estrutural de mão-de-obra é a elevada concentração da renda. Se bem que a taxa média de salário aumente, como resultado da transferência de mão-de-obra para o setor de salário médio mais alto, os aumentos de produtividade tendem a beneficiar principalmente o fator capital. Esse processo de concentração da renda continua e mesmo se agrava na fase de substituição de importações, pois nos empreendimentos industriais as economias de escala e as economias externas dinâmicas contam muito mais que nos empreendimentos ligados às exportações, quase sempre constituídos de produção agrícola extensiva. Forma-se, em razão dessa persistente concentração da renda, um mercado interno constituído de dois grupos de características extremamente diferentes. De um lado, encontra-se uma massa considerável de população de nível de vida baixo e estagnado. Esta parte do mercado se expande apenas mediante a transferência de população da economia de subsistência para a capitalista, o que ocorre em função da taxa de investimento e do coeficiente de capital por pessoa ocupada neste último setor. Toda vez que se eleva esse coeficiente, a absorção de mão-de-obra no setor capitalista torna-se menos intensa, com efeitos negativos sobre a expansão desse segmento do mercado interno

O segundo grupo de consumidores está constituído por pequena minoria da população, que raramente supera os 5 por cento. A renda *per capita* é muito elevada neste caso, e tende a aumentar em termos relativos. Trata-se de uma procura extremamente diversificada e que segue os padrões dos grupos de altas rendas dos países mais desenvolvidos. Os mesmos fatores que respondem pela estagnação do nível de vida do primeiro grupo de consumidores causam a persistente diversificação da procura do segundo. Assim, o mercado formado pelo primeiro grupo aumenta em extensão, e o formado pelo segundo, principalmente em profundidade. Admite-se correntemente que a concentração da renda favorece a elevação da taxa de poupança. Entretanto, esta última não é independente das possibilidades de investimento. Se estas são limitadas por outros fatores a concentração da renda poderá traduzir-se em

hipertrofia de formas prestigiosas de consumo. A experiência dos países latino-americanos tem indicado que o coeficiente de consumo dos grupos de altas rendas tende a permanecer estável a longo prazo (1).

Consideremos agora os fatores que atuam do lado da oferta. O progresso técnico, que está condicionado pela disponibilidade relativa de fatores dos países desenvolvidos, leva a um avanço persistente do coeficiente de capital por trabalhador. É esse um fenômeno que se observa tanto com respeito às indústrias produtoras de bens de consumo corrente, como no que concerne às indústrias de bens duráveis de consumo, de bens intermédios e de bens de capital. Entretanto, é com respeito ao primeiro grupo de indústrias que existe uma maior gama de processos técnicos opcionais. Tais indústrias existiram inicialmente sob forma artesanal ou semi-artesanal e foram avançando por distintas etapas tecnológicas na medida em que se industrializavam os países atualmente desenvolvidos. Os bens de consumo duráveis, tais como os produtos eletrodomésticos, são criações de uma civilização tecnologicamente avançada, isto é, de economias em que o fator mão-de-obra já era relativamente escasso.

Assim, na fase de instalação das indústrias de bens de consumo corrente, os países subdesenvolvidos tiveram certa margem de opção entre processos técnicos com diferentes coeficientes de capital por trabalhador. Essa margem opcional, entretanto, tornou-se muito reduzida ou inexistente quando se iniciou a fase de substituição dos bens duráveis de consumo. O fato de que o desenvolvimento se realiza com expansão mais rápida do mercado formado pelo grupo de rendas altas significa que os investimentos tendem a concentrar-se no setor onde, em geral, a dotação de capital por pessoa ocupada é mais elevada e as funções de produção apresentam coeficientes menos flexíveis.

Uma explicação da freagem do desenvolvimento

Observado simultaneamente do lado da oferta e do da procura, o problema se apresenta como segue. O nível do

(1) A exportação de capitais absorve, muitas vezes, a poupança adicional dos grupos de altas rendas.

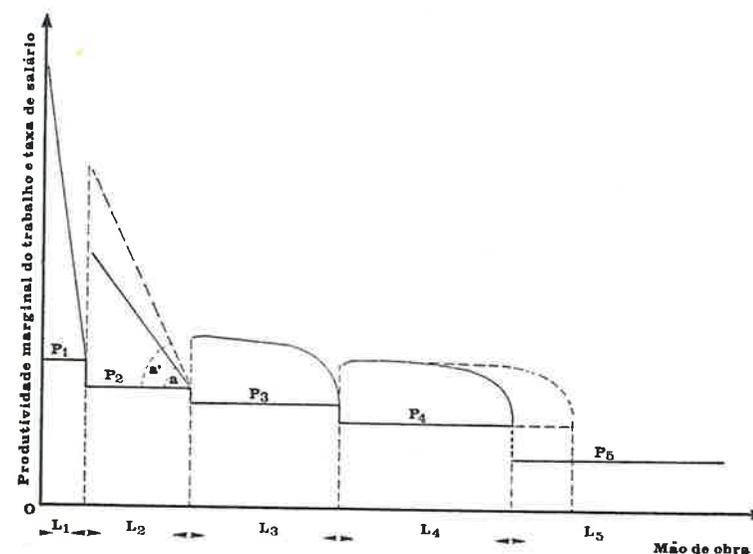
produto está determinado pelas funções de produção adotadas — as quais definem um certo horizonte de opções técnicas — e pela composição da procura final. A função de produção do conjunto do setor capitalista evolui no sentido de reduzir o insumo de mão-de-obra por unidade do produto, o que em condições de excedente estrutural de mão-de-obra acarreta concentração da renda. Esta última, ao condicionar o perfil da procura global e provocar uma diversificação crescente do consumo da minoria privilegiada, reduz o crescimento relativo das indústrias em que é menor o coeficiente de capital por trabalhador. Da ação conjugada desses fatores resulta uma baixa na eficiência dos investimentos e o entorpecimento do processo de desenvolvimento.

Em conseqüência, para uma dada taxa de investimento, a transferência de mão-de-obra do setor pré-capitalista para o setor capitalista tende a declinar. Em outras palavras, o processo de industrialização reduz seu poder transformador das estruturas sociais. A “marginalização” de uma fração crescente da população constitui a manifestação mais visível desse fenômeno. No plano econômico constata-se uma estabilização ou mesmo declínio do coeficiente de difusão do progresso técnico⁽²⁾. Mas não é esta a única conseqüência. A concentração da renda tende a elevar o conteúdo direto ou indireto de importações nos gastos de consumo, o que reduz a capacidade transformadora das estruturas de dado coeficiente de importações. Por último, o lento crescimento do mercado de bens de consumo geral e a excessiva diversificação da procura, gerada pelos grupos de altas rendas, limitarão o acesso às economias de escala, que respondem por uma parcela crescente dos aumentos de produtividade no setor industrial.

Nas atuais economias subdesenvolvidas, isto é, ali onde a taxa de salário depende essencialmente das condições de vida que prevalecem em um amplo setor pré-capitalista, com respeito às quais o progresso técnico se comporta como variável exógena definida por outras economias de mais avançado grau de capitalização, a industrialização em condições de *laissez faire* não conduz ao desenvolvimento, entendido este

(2) Como a difusão do progresso tecnológico se realiza em grande parte mediante a reposição do capital já existente, nas economias semi-industrializadas os efeitos do declínio das inversões líquidas nem sempre são de imediato perceptíveis na taxa de crescimento.

como homogeneização da estrutura produtiva e difusão crescente dos frutos do aumento de produtividade. Pelo contrário, a industrialização nessas condições tende a engendrar uma estrutura produtiva a múltiplos compartimentos, com grande disparidade na produtividade do trabalho entre estes, sem que esses níveis de produtividade influenciem, de forma significativa, as taxas de salários. Para melhor visualizar essa situação admitiremos, numa extrema simplificação, que a estrutura produtiva pode ser descrita a partir de cinco funções de produção: P_1 (indústrias a alto coeficiente de capitalização), P_2 (indústrias a baixo coeficiente de capitalização), P_3 (serviços, inclusive obras públicas), P_4 (agricultura capitalista para os mer-



cados interno e externo) e P_5 (setor pré-capitalista: agricultura e artesanato tradicionais). O salário médio (S) máximo é em P_3 , mas em todos os compartimentos a taxa de salário está institucionalmente determinada como reflexo do nível de vida em P_5 . Nos quatro primeiros compartimentos se absorve mão-de-obra até o ponto em que a produtividade marginal do

trabalho igualiza a taxa de salário. Em P_5 permanece a população que não encontra emprego no setor "capitalista", formado pelos quatro outros compartimentos. Em um momento dado, a importância relativa dos distintos compartimentos reflete o perfil da procura global, o grau de acumulação alcançado e a orientação da técnica, da qual dependem os coeficientes de capital de P_1 a P_4 . A partir da situação definida no gráfico anexo, suponhamos que P_4 entre em expansão, como decorrência de elevação dos preços dos produtos agrícolas exportados. Certa quantidade de mão-de-obra será transferida de P_5 para P_4 , o que vai acompanhado de aumento da massa de salário. A expansão dos gastos dos assalariados terá efeitos secundários em P_3 e P_2 , e o aumento de emprego nesses dois setores retroagirá sobre P_4 através da ampliação da procura de alimentos. Contudo, a expansão de P_2 pode realizar-se com absorção mínima ou nula de mão-de-obra, na forma indicada no gráfico, mediante elevação da produtividade média do trabalho causado pelo progresso técnico. Desta forma, a parte dos salários despendida com P_2 não tem efeito multiplicativo direto sobre a massa de emprego. Se bem que uma parte dos gastos em consumo dos não-assalariados, decorrente do aumento da atividade em P_2 , terá efeitos positivos sobre P_3 e P_4 , admitiremos para fins de exposição que os gastos em consumo dos não-assalariados se concentram em P_2 e P_1 , isto é, não influenciam a massa de salários. Suponhamos, como segunda hipótese, que a expansão se inicie em P_3 , como decorrência de aumento das inversões em obras públicas. O nível de emprego se elevará em P_3 e P_4 de forma similar à da hipótese anterior, assim como uma parte do incremento da massa de salários se filtrará para P_2 . Tanto na primeira como na segunda hipótese, uma parte do incremento da renda terá sido diretamente absorvida pelos capitalistas. Esses recursos se destinam ao consumo e à formação de capital, concentrando-se em P_1 e P_2 , particularmente no primeiro desses compartimentos. Em razão do progresso técnico, a expansão nos dois compartimentos industriais se faz mediante elevação do coeficiente de capital. Em realidade, com respeito a esses dois setores seria mais correto raciocinar a partir de funções de produção a coeficientes fixos, mas que se elevam de um para outro período de tempo, em razão do progresso técnico, pois a dotação de capital por pessoa empregada se eleva necessariamente, independen-

temente dos preços relativos dos fatores. Esse fato se traduz em aumento da produtividade média do trabalho a qual está indicada pelos ângulos a e a' , no caso de P_2 . Por último, cabe referir que uma parte dos gastos em consumo dos grupos não-assalariados se filtra em importações (3).

Os dados que vimos de apresentar põe em evidência que o impacto de um impulso de crescimento sobre a estrutura econômica (medido pelo grau de absorção do setor pré-capitalista) depende essencialmente da forma como ele condiciona o perfil da procura. Se o impulso se origina em P_4 ou P_3 , o multiplicador de emprego é elevado. Com efeito, esse multiplicador será tanto mais elevado quanto menor for a parte do dispêndio inicial dirigida diretamente para P_1 e P_2 . Por outro lado, o multiplicador de renda será tanto maior quanto menor for o conteúdo de importações diretas e indiretas dos gastos de consumo. Dada uma modificação inicial introduzida no perfil da procura global por um impulso de crescimento — o qual pode ter origem num aumento dos preços das exportações, em expansão dos investimentos públicos ou em introdução de inovações técnicas —, será possível determinar os multiplicadores de emprego e de renda, que, conjugados, dão uma medida das modificações estruturais causadas pelo referido impulso de crescimento. Numa primeira fase, quando o impulso de crescimento se exercia principalmente através de P_4 , graças à expansão das exportações, o multiplicador de emprego era extremamente elevado, mas o multiplicador de renda era muito baixo, porquanto, inexistindo praticamente P_2 e P_3 , parte substancial do incremento inicial de renda filtrava-se diretamente para o exterior. Na fase de industrialização baseada na substituição de importações, quando se instalou o setor P_2 , o multiplicador de emprego manteve-se elevado, ao mesmo tempo que crescia o multiplicador de renda, porquanto a parte dos gastos de consumo da população, que antes se filtravam em importações, passou a ser satisfeita com oferta interna. Numa terceira fase, o crescimento do setor industrial passou a realizar-se sem absorção de mão-de-obra, ao mesmo tempo que o coeficiente de importações alcançava seu ponto de incom-

(3) Para a formalização de um modelo do gênero do que vem de ser exposto no texto, veja-se C. FURTADO e A. MANESCHI, "Um modelo simulado de desenvolvimento e estagnação na América Latina", in *Revista Brasileira de Economia*, setembro de 1968.

pressibilidade, a partir do qual novas reduções da participação das importações no dispêndio global acarretam crescente ineficiência do sistema econômico. Nesta fase, o multiplicador de renda se estabiliza e o de emprego tende a reduzir-se pelo simples fato de que uma parte crescente de todo incremento de renda é absorvida por P_1 e P_2 .

Uma vez que a estrutura do sistema produtivo se configura da forma que vimos de expor, as possibilidades de absorção do excedente de mão-de-obra se farão cada vez mais remotas. Como o coeficiente de capital tende a elevar-se não apenas em P_1 e P_2 mas também em P_3 e P_4 , a tendência à concentração da renda tende a acentuar-se o que significa que os investimentos privados se voltarão cada vez mais para P_1 , aumentando concomitantemente a pressão sobre a balança de pagamentos. Excluída a hipótese de uma ocasional retomada da expansão das exportações tradicionais (o que pressupõe existência de recursos naturais disponíveis), as modificações estruturais passam a depender essencialmente da atuação dos poderes públicos, ou seja, da substituição das regras do *laissez faire* por um projeto social conscientemente estabelecido.

O esquema que vimos de apresentar põe igualmente em evidência as condições particulares em que a poupança oculta ou potencial, referida por Nurkse, pode ser ativada. Toda vez que o impulso de crescimento acarreta transferência de recursos produtivos de custo de oportunidade nulo — podendo-se como tal considerar a mão-de-obra que produz apenas para a própria subsistência — para o circuito produtivo no setor capitalista, realiza-se uma acumulação (ou se eleva a produtividade marginal dos investimentos) sem que para tanto se concretize um esforço prévio de poupança. Essa situação se configura com clareza no caso de expansão da agricultura de exportação (quando existe disponibilidade de terras), o que correntemente tem lugar sem que haja redução da produção de alimentos para consumo local (4). Quando o impulso de crescimento tem lugar em P_3 , a ativação da poupança potencial nem sempre se realiza sem dificuldades. A expansão da massa de salários em P_3 cria uma procura adicional de alimentos que repercute em P_4 . Assim, não somente os dois setores

(4) Uma análise mais sistemática do problema encontra-se em C. FURTADO, *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, cap. 3, Rio, 1966.

indicados absorvem mão-de-obra originária de P_5 , mas também a expansão de P_4 se faz mediante ativação de recursos do setor pré-capitalista. Contudo, coloca-se um problema de período de ajustamento entre o aumento da procura e a resposta de P_4 , durante o qual se manifestam desequilíbrios que podem ter conseqüências secundárias de várias ordens, inclusive sobre a balança de pagamentos.

O perfil da procura na América Latina

A remoção das inflexibilidades estruturais responsáveis pela estagnação não é tarefa fácil. É possível que, para romper a inércia inicial, se faça necessário um esforço a qualquer preço para aumentar a capacidade de importação. Por esse caminho torna-se possível recuperar um certo grau de flexibilidade da oferta global, cuja composição poderá então ser modificada em benefício de certos investimentos que, por seu lado, aumentarão ainda mais aquele grau de flexibilidade. Essa maior flexibilidade da oferta é essencial para que se possa aumentar o grau de utilização da capacidade produtiva existente. Com efeito: numa economia estagnada do tipo que estamos considerando, existe margem de capacidade ociosa em diversos setores produtivos, sem que se possa aproveitar essa margem à falta de complementaridade dos setores ociosos ou em razão de pontos de estrangulamento localizados em setores básicos. Uma maior flexibilidade das importações e uma adequada orientação dos investimentos podem criar condições para a utilização da capacidade previamente ociosa.

Entretanto, a ação pelo lado da oferta não removerá todos os obstáculos ao desenvolvimento. Será igualmente necessário evitar que a concentração da renda novamente se manifeste numa orientação dos investimentos tendente a agravar o desequilíbrio ao nível dos fatores. Parte dos recursos que alimentam o consumo dos grupos de altas rendas teria que ser incorporada ao processo de formação de capital. Trata-se, portanto, de conjugar uma modificação no perfil da procura global com uma elevação da taxa de poupança.

Se se observa a repartição da renda nos países da América Latina, constata-se que 50 por cento da população, cuja renda *per capita* é da ordem de 120 dólares, têm a sua dispo-

sição 16 por cento da renda global, enquanto 2 por cento da população — com renda *per capita* da ordem de 3.500 dólares — têm acesso a 19 por cento da renda global. Demais, desses dois grupos — que estão constituídos pela grande massa de população apenas parcialmente incorporada à economia monetária e pela classe rica — cabe distinguir outros dois: a massa dos assalariados do setor propriamente capitalista e do Estado, formando 45 por cento da população, e a classe média alta e os pequenos capitalistas, que se apropriam de 3 por cento do total. A renda *per capita* deste último grupo é da ordem de 1.750 dólares, e a dos assalariados, da ordem de 400 dólares. É interessante observar que os assalariados consomem 76,5 por cento de sua renda, e os pequenos capitalistas e a classe média alta, 74 por cento da sua (5). Estes dados põem em evidência que o coeficiente de consumo depende muito menos do nível da renda *per capita* que de outros fatores, particularmente do sistema fiscal. Se o coeficiente de consumo dos assalariados é relativamente baixo, deve-se isso à carga fiscal que eles suportam, a qual em termos relativos é bem maior que a incidente sobre a alta classe média e pequenos capitalistas. Estes últimos ainda não são suficientemente atingidos pelos impostos diretos e já o são insuficientemente pelos indiretos, cujo peso recai sobre os assalariados. Se o coeficiente de poupança dos dois grupos de altas rendas fosse dobrado, os 2 por cento mais ricos ainda ficariam com um nível de consumo *per capita* de 1.300 dólares, e os 3 por cento seguintes com um nível de 1.100 dólares. A poupança adicional assim obtida seria suficiente para elevar em 50 por cento o investimento líquido, fazendo-o subir de 8 para 12 por cento. Em tais condições, admitida uma relação produto-capital de 0,5 ter-se-ia uma elevação da taxa de crescimento do produto de 4 para 6 por cento. Tido em conta um crescimento demográfico de 3 por cento, a taxa de crescimento *per capita* passaria de 1 para 3 por cento.

É evidente que uma elevação dessa magnitude na taxa de investimento exigiria seja aumento concomitante da capacidade para importar, seja redução no conteúdo de importações do consumo dos grupos de elevadas rendas.

(5) Dados publicados em *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, CEPAL, 1963. Todos os dados em dólares de 1960.

Indicamos que, para romper os obstáculos estruturais responsáveis pela estagnação, torna-se necessário atuar sobre a oferta — para dar-lhe maior flexibilidade — e sobre a procura, cujo perfil deveria ser modificado. O problema essencial passa a ser, portanto, a coordenação das modificações que estão sendo introduzidas na composição da procura, com aquelas que se estão realizando na estrutura da oferta. Essa complexa coordenação de decisões somente é viável no quadro do planejamento, isto é, de uma estratégia capaz de condicionar os processos econômicos no seu conjunto. Nesta perspectiva, o planejamento é essencialmente uma técnica a serviço de uma política de modificação das estruturas econômicas. A superação do dualismo estrutural e a eliminação do subdesenvolvimento dependem cada vez mais de condições que permitam formular essa política e aplicar essa técnica.