

Celso Furtado

**Desenvolvimento e  
subdesenvolvimento**

tópicos 1

PROF. : DANIEL

Prof: Roberto e Daniel 4:00 P.

4:00

CONTRAPONTO

 Centro Internacional  
**CELSO FURTADO**  
de Políticas para o Desenvolvimento  
The International Celso Furtado Center for Development Studies

4.

#### Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento

##### O modelo clássico do desenvolvimento industrial

A teoria do desenvolvimento, na forma como é concebida nos grandes centros universitários do mundo ocidental, tem o propósito limitado de "mostrar a natureza das variáveis não econômicas que determinam, em última instância, a taxa de crescimento da produção de uma economia".<sup>1</sup> Dada uma estrutura econômica, caberia reconstituir os seus processos fundamentais, de maneira que fosse possível identificar aquelas variáveis exógenas que respondem pelas variações no ritmo do crescimento e pela intensidade deste. Dentro dessa linha de pensamento têm sido construídos os múltiplos modelos de desenvolvimento que figuram na bibliografia corrente. Esse ponto de vista, entretanto, apresenta a falha fundamental de ignorar que o desenvolvimento econômico possui uma nítida dimensão histórica. A teoria do desenvolvimento que se limite a reconstituir, em um modelo abstrato — derivado de uma experiência histórica limitada —, as articulações de determinada estrutura não pode pretender elevado grau de generalidade. Demais, o problema não se cinge ao nível de desenvolvimento alcançado pelos distintos sistemas econômicos

1. Nicholas Kaldor, "A Model of Economic Growth", *Economic Journal*, dez. 1957. Formulações idênticas da teoria do crescimento econômico encontram-se em Harrod, "An Essay in Dynamic Theory", *Economic Journal*, mar. 1939, e "Towards a Dynamic Economics" (Macmillan, 1949), e também Domar, "Capital Expansion, Rate of Growth and Employment", *Econometrica*, abr. 1946, e "Expansion and Employment", *American Economic Review*, mar. 1947. Grande parte da extensa literatura sobre a teoria do crescimento econômico publicada nos últimos dez anos constitui simples refinamento do modelo básico estruturado por Harrod e Domar.

cos que coexistem em dado momento histórico. É necessário ter em conta que o desenvolvimento económico dos últimos dois séculos, a Revolução Industrial — como correntemente lhe chamamos —, constitui *per se* um fenómeno autónomo. Com efeito, o advento de uma economia industrial na Europa nos últimos decénios do século XVIII, ao provocar uma ruptura na economia mundial da época, representou uma mudança de natureza qualitativa, ao mesmo título da descoberta do fogo, da roda ou a do método experimental.

No mundo anterior à Revolução Industrial, o desenvolvimento económico era, basicamente, um processo de aglutinação de pequenas unidades económicas e de divisão geográfica do trabalho. Na classe comercial estava o agente dinâmico do desenvolvimento. Promovendo a aglutinação de unidades económicas em mercados mais amplos, ela criava formas mais complexas de divisão do trabalho e possibilitava a especialização geográfica. Os frutos do aumento resultante de produtividade eram absorvidos em grande parte pelos grupos dirigentes das comunidades promotoras do comércio, o que tornava possíveis importantes concentrações de capital financeiro. Contudo, como a articulação entre os grupos dirigentes da fase comercial e os grupos sociais responsáveis pelas fases produtivas era reduzida ou nula, a acumulação dos lucros nas mãos dos comerciantes pouco ou nenhum efeito tinha sobre as técnicas de produção. Do ponto de vista do comerciante dessa época, a inversão mais lucrativa consistia em abrir novas frentes de trabalho, ou financiar a destruição de concorrentes. Os métodos de produção só em casos muito especiais chegavam a preocupá-lo.

Vimos, em capítulos anteriores, as causas que levaram ao advento, na Europa do século XVIII, de uma economia de tipo industrial. Uma vez configurado esse primeiro núcleo industrial, os fatores que condicionavam o comportamento da economia mundial sofreram rápida e radical transformação. Em sua essência, essas transformações se concentram em dois pontos. O primeiro

diz respeito aos fatores causais-genéticos do crescimento, os quais passam a ser endógenos ao sistema económico. O segundo é um aspecto particular do primeiro e se refere ao imperativo do avanço tecnológico, que se traduziu em íntima articulação do processo de formação de capital com o avanço da ciência experimental.

Nas economias pré-industriais, o lucro — quando resultante de operações efetuadas dentro do próprio sistema económico, e não do intercâmbio externo — consistia, em grande parte, numa apropriação direta de bens e serviços à disposição da coletividade. Assim, o lucro do proprietário agrícola era aquela parcela do produto da terra que permanecia em suas mãos para sustentar a família e outros dependentes; o do comerciante provinha dos bens e serviços consumidos diretamente, assim como do ouro que ele conseguia amoeidar e que lhe permitia aumentar o giro do negócio. Se os estoques no fim do ano estavam em nível mais alto que o desejado, planejava-se uma redução nas compras e tudo voltava à normalidade. Esse tipo fácil de ajustamento não poderia, entretanto, ocorrer em uma economia industrial. O lucro industrial, sendo pagamento a um fator de produção (a atividade do organizador ou empresário), incorpora-se, necessariamente, ao preço de venda do artigo, no momento em que este passa das mãos do produtor às do comerciante. Em conjunto com outros pagamentos a fatores, constitui a contrapartida financeira de uma operação de produção. Destarte, só chega a ter existência real quando o bem produzido é vendido ao consumidor final. Até esse momento, qualquer pagamento a fatores de produção constitui simples operação de crédito. Para que a totalidade da produção encontre comprador, é necessário, pois, que a soma global dos pagamentos aos fatores realizados durante a produção seja despendida. Caso o produtor não encontre comprador e os estoques, em mãos do produtor, tendam a aumentar, o empresário industrial não se encontrará — ao contrário do que ocorria com o comerciante — em condições de poder transferir a pressão para um sem-número de artesãos ou produtores domésticos. Se qui-

ser liquidar os estoques acumulados involuntariamente e permanecer no mercado, terá de oferecer a mercadoria por mais baixo preço. Eis por que os custos de produção passam a ocupar o centro de suas preocupações.

Do ponto de vista do empresário industrial que participa de um mercado de concorrência, a elasticidade-preço da procura da mercadoria que ele oferece é infinita. Sua principal arma de ataque, na luta para expandir o campo de ação, consiste em oferecer a mercadoria por um preço inferior ao que prevalece no mercado, em dado momento. Esse princípio era particularmente verdadeiro nas primeiras etapas do desenvolvimento industrial, visto que os produtores detinham, então, em suas mãos a liderança. Ao iniciar-se a mecanização da indústria têxtil, na Inglaterra, a oferta dos tecidos de lã, em primeiro lugar, e, depois, a dos tecidos de algodão tomou extraordinário impulso, sem que a procura global crescesse na forma requerida para absorver todo o incremento da produção. Teve início, então, um prolongado período de baixa nos preços dos tecidos, baixa essa muito acentuada, que permitiu desorganizar toda a produção artesanal dentro da própria Inglaterra, em suas colônias e, mais lentamente, em um grande número de outros países.<sup>2</sup> Dessa forma, o dinamismo da Revolução Industrial, em sua primeira etapa, atuava pelo lado da oferta, concentrando-se a atenção do empresário na grande tarefa, por todos os meios, reduzir os custos. Daí resulta que as técnicas de produção passam a constituir o ponto crucial de todo o sistema econômico. Entre os processos econômicos e a ciência experimental surge uma articulação íntima que constituirá a característica mais fundamental da civilização contemporânea.

Viveu-se a primeira etapa do desenvolvimento industrial, basicamente, nessa revolução operada na oferta, que se traduz numa

2. Para os dados relativos à produção e preços dos tecidos de algodão na Inglaterra, desde o começo da Revolução Industrial, ver W. W. Rostow, *The Process of Economic Growth* (Oxford, 1953).

firme baixa dos preços de certo número de mercadorias de consumo geral. Foi através do efeito-preço que atuaram os mecanismos tendentes a destruir um número cada vez maior de segmentos da velha estrutura econômica de base artesanal. O crescimento da renda monetária era, necessariamente, menor que o do produto real,<sup>3</sup> mas, graças ao forte aumento da produtividade no setor mecanizado — reflexo das economias ínternas criadas por aumentos na escala de produção e por inovações tecnológicas —, a taxa de lucratividade mantinha-se em nível atrativo. Por outro lado, como não havia pressão dos assalariados, em razão da crescente oferta de mão de obra provocada pela própria desorganização do artesano, os frutos dos aumentos de produtividade não transferidos à população consumidora podiam ser retidos, em sua totalidade, pelo empresário. Superada a primeira etapa do desenvolvimento, durante a qual foram erodidas as velhas estruturas econômicas, os fatores dinâmicos da economia industrial começaram a operar, simultaneamente, do lado da oferta e do da procura. Com efeito, ao elevar-se a produtividade física nas indústrias de bens de consumo, os empresários desse setor se viam beneficiados por maiores lucros que se traduziam em aumento de procura no setor dos bens de capital.<sup>4</sup> Enquanto não aumentava a produtividade física neste último setor, sua rentabilidade se mantinha mais alta que no conjunto da economia, estimulando um aumento relativo dos investimentos nele. Esse aumento relativo da procura de bens de capital acarretava aceleração do crescimento. Enquanto não surgisse um aumento compensatório da produtividade no setor de bens

3. Entenda-se o do produto real no setor monetário. Mas, como a destruição do artesanato significava também a substituição de atividades de subsistência por atividades integradas no mercado, a renda monetária crescia, por isso mesmo, mais que o produto real.

4. Em outras palavras, toda vez que ocorre uma redução de custos nas indústrias de bens de consumo e, conseqüentemente, um aumento de lucratividade nesse setor, a procura de equipamentos para expansão da capacidade produtiva, que se origina nesse setor determina um aumento da pressão da procura no setor de bens de capital.

de capital, a expansão do conjunto de empresas que o compunham processava-se através de absorção de mão de obra, diante da qual não se levantavam entraves, pois o aumento prévio de produtividade física no setor de bens de consumo provocava uma liberação de força de trabalho. Ora, uma expansão da mão de obra empregada na indústria de bens de capital significa, necessariamente, acréscimo da procura de bens de consumo. Essa nova modificação no volume e na estrutura da procura vinha afetar, mais uma vez, a orientação das inversões, em benefício, agora, das indústrias de bens de consumo. O que interessa reter de tudo isso é que a ação dinâmica tanto opera do lado da oferta como do da procura dos bens finais de consumo.

As observações anteriores referem-se ao modelo típico do desenvolvimento econômico na fase da Revolução Industrial, cuja expressão mais pura está configurada na experiência inglesa. Após um longo período de desenvolvimento comercial intenso que engendrou uma grande expansão colonialista, ao mesmo tempo que intensa belicosidade (ao alcançarem as linhas de comércio uma quase saturação), o problema dos custos de produção se foi aprofundando no campo econômico como um elemento de crescente importância. Já na primeira metade do século XVIII, os procedimentos técnicos mais adiantados eram disputados e por toda parte objeto de espionagem.<sup>5</sup> Procurava-se atrair pessoas, de qualquer modo, que possuíssem experiência técnica superior. Assim, a forma extensiva de crescimento da era mercantilista — que visava à abertura de novas frentes de comércio, mesmo que pela violência — foi dando lugar a um novo estilo de crescimento em profundidade, cuja força dinâmica resultava das próprias transformações internas do sistema econômico. Essas transformações não se processavam, entretanto, de forma errática. O avanço da

ciência recebeu enorme impulso, em todas as frentes, assim como a aplicação dos princípios científicos às técnicas de produção. Criou-se, em consequência, um acervo de inovações técnicas em permanente aumento, e a viabilidade econômica dessas novas formas de produção ficava na dependência do juízo dos homens de empresa. Na medida em que as condições o justificavam, as novas técnicas iam sendo incorporadas aos processos produtivos. Mas, embora o avanço da ciência e da técnica adquirisse autonomia crescente — ampliando-se o espectro de possibilidades tecnológicas potenciais —, as condições econômicas é que determinavam, em cada caso e fase, o tipo de tecnologia a ser utilizado.

Na primeira fase do desenvolvimento, caracterizado pela absorção do sistema pré-capitalista, o salário do operário não especializado era, basicamente, um salário de sobrevivência. Com a desarticulação do artesanato e o aumento consequente da oferta de mão de obra nas zonas urbanas, a tendência favoreceu mais a baixa que a alta dos salários.<sup>6</sup> Pode-se admitir, portanto, de maneira geral que o desenvolvimento se processava em condições de oferta de mão de obra totalmente elástica, em um nível de salário real constante, em termos de alimentos. Como os preços dos produtos manufaturados, medidos exatamente em termos de alimentos, estavam em declínio<sup>7</sup> — se não houvesse essa baixa de preços, não seria possível eliminar, pela concorrência, a produção artesanal —, depreende-se que o salário, medido em termos de produtos manufaturados, deveria acusar certa tendência a subir, o que evidentemente contribuía para expandir a procura de manufaturas nas zonas urbanas. Em tais condições, não há como negar que as inovações tecnológicas se afigurariam tanto mais econômicas quanto maior fosse a redução do custo unitário que

5. Sobre as missões de espionagem enviadas pelos ingleses ao continente, particu-

larmente à Itália, para copiar os equipamentos têxteis mais avançados, ver Paul Mantoux, *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century*, Londres, 1928.

6. Para uma reconsideração recente desse problema, ver E. J. Hobsbawm, "The British Standard of Living 1790-1850", *Economic History*, ago. 1957.

7. Os preços médios dos tecidos de algodão produzidos na Inglaterra baixaram de quatro quintas partes entre 1790-1800 e 1840-1850. Ver W. W. Rostow, *op. cit.*, apêndice II.

elas permitissem, mediante o aumento da produção por unidade de capital aplicado no processo produtivo. Nessa fase a indústria de bens de capital — excluídos os materiais de construção — constituía um setor de importância relativamente pequena. O volume das inversões no setor industrial estava muito mais limitado pela oferta real de equipamentos que por outros fatores de natureza estritamente econômica. A produção de equipamentos efetuava-se em base semiartesanal, permanecendo em segundo plano a preocupação de reduzir-lhe os custos. Seria primeiramente necessário que a indústria de equipamentos alcançasse certa maturidade e a oferta se tornasse relativamente elástica neste setor para que o problema da escolha da técnica começasse a formular-se em termos rigorosamente econômicos.

Com uma oferta elástica de mão de obra, o principal fator determinante do ritmo do crescimento econômico é a capacidade produtiva da indústria de bens de capital (ignorado o intercâmbio externo, para simplicidade de exposição). Por outro lado, a participação da indústria de bens de capital na produção global reflete a forma de distribuição da renda: sendo maior essa participação, maior terá que ser, também, a participação dos lucros, em particular dos lucros industriais, na renda total.<sup>8</sup> Com efeito, se se admite que o consumo das classes de altas rendas é regulado por fatores institucionais e pouco afetado por modificações de curto prazo no nível da renda global, e que o consumo dos assalariados é determinado pelo nível de sua renda corrente, apresentando-se praticamente nula sua capacidade de poupança, cabe concluir que o máximo consumo real da classe assalariada tem a determinação, por um lado, a oferta total de bens e serviços de consumo e, por outro lado, o nível do consumo das classes não assalariadas. Ora, a oferta total de bens e serviços de consumo é determinada pelo seu próprio nível de produção se, para simpli-

ficar, raciocinamos em termos de uma economia fechada. Como a produção de bens de consumo e a de bens de capital são complementares, torna-se óbvio que o aumento relativo de uma implica a redução relativa da outra. Ao transferirem-se trabalhadores do setor de bens de consumo para o de bens de capital, a oferta de bens de consumo reduz-se, ao passo que o nível de sua procura se mantém inalterado — supondo que seja possível tal transferência sem aumento do salário médio. Se este aumenta, para induzir os operários a trocarem de setor, haverá expansão da procura de bens de consumo, ao mesmo tempo que se reduz a sua oferta no mercado. Na prática, semelhante situação acarretaria elevação do nível de preços dos bens de consumo, redução no salário real médio e, conseqüentemente, um aumento da participação dos lucros no produto. Com efeito, se levamos em conta que a produção de bens de capital tem que ser comprada pelos empresários, com parte de seus lucros, e que o consumo da classe não assalariada é estável a curto prazo, cabe concluir que uma redução da produção de bens de consumo fará o salário médio real reduzir-se também; e que um aumento da produção de bens de capital resultará num aumento dos lucros. Qualquer desses fenômenos acarreta modificações na distribuição da renda, provocando reações dos grupos sociais interessados. A atitude destes é que, em última instância, determinará a forma de distribuição da renda e a estrutura da produção.

A primeira fase do desenvolvimento industrial se caracterizou por um aumento substancial da participação da indústria de bens de capital — sobretudo da indústria de equipamentos — no total da produção industrial. Essa modificação na estrutura do aparelho produtivo foi muito provavelmente acompanhada de alterações na distribuição da renda, crescendo a massa total dos lucros com mais intensidade que a folha de salários. Não será fácil precisar quando se concluiu essa primeira etapa do desenvolvimento industrial, mas tudo indica que a total absorção da economia pré-capitalista e a conseqüente absorção do excedente estru-

8. Para uma análise deste ponto, ver N. Kaldor, "Alternative Theories of Distribution", *Review of Economic Studies*, mar. 1956.

tural de mão de obra devem ter coincidido com o encerramento dessa fase. A partir de então, a oferta de mão de obra tornou-se pouco elástica, melhorando a posição de barganha da classe trabalhadora, o que criou sérias dificuldades à absorção da grande massa de bens de capital em permanente produção. Foi uma situação que se configurou com absoluta clareza, na Inglaterra, já no começo do último quartel do século passado: para absorver o grande e crescente volume de bens de capital era necessário transferir mão de obra desse setor para o de bens de consumo, o que teria ocasionado uma redução relativa da produção de bens de capital, com redistribuição da renda a favor dos grupos assalariados. Tal tendência levaria a uma redução no ritmo de crescimento e a uma baixa da taxa de lucro. A economia inglesa logrou evitar a eutanásia precoce lançando-se numa grande ofensiva interna-cional. Foi quanto bastou para que tivesse início a fase de total liberalização do comércio inglês, das maciças exportações de capital, que mantinham a indústria de equipamentos funcionando a plena capacidade, e dá ofensiva comercial sob a forma do audacioso imperialismo vitoriano.

A segunda fase do desenvolvimento das economias industriais — quando a oferta de mão de obra se torna pouco elástica — está assinalada por um desequilíbrio fundamental entre a capacidade de produção de bens de capital e a possibilidade de absorção destes. Visto de outro lado, este fenômeno apresenta-se da forma seguinte: a oferta de capital tende a crescer mais rapidamente que a do fator trabalho, o que cria forte pressão no sentido da redistribuição da renda a favor dos trabalhadores. A redistribuição acarretaria, entretanto, uma baixa na taxa de lucro, desencadeando por seu lado uma série de reações tendentes a reduzir o volume de inversões, a criar desemprego temporário, a reduzir o ritmo do crescimento econômico etc. O ponto crucial do problema estava, portanto, na relativa inelasticidade da oferta de mão de obra. Ou se aumentava a elasticidade da oferta de trabalho ou haveria que reduzir a importância relativa da produção de bens de capital e

permitir que, nessa conformidade, a renda se redistribuísse a favor dos grupos assalariados. Ao fato de terem as economias capitalistas logrado solucionar esse problema, ao mesmo tempo que mantinham o nível de participação dos lucros no produto, deve-se a manutenção da elevada taxa de crescimento que também caracterizou a segunda etapa do desenvolvimento industrial moderno. A fase de grandes exportações de bens de capital, em fins do século passado e começo do atual, constituiu um simples período de transição — assumindo grandes proporções apenas no caso do primeiro país a industrializar-se, a Inglaterra — que teve a virtude de permitir o refinamento de soluções mais definitivas. Encontram-se na própria tecnologia, progressivamente orientada no sentido de corrigir o desequilíbrio fundamental que se formara na etapa anterior.

Um excesso estrutural da oferta no setor de bens de capital tende a refletir-se em redução dos custos da inversão no setor de bens de consumo, onde são utilizados em sua grande maioria os equipamentos. Na medida em que os equipamentos mais baratos vão penetrando nas indústrias de bens de consumo — seja para reposição, seja para ampliação —, a rentabilidade desse setor tende a aumentar, com respeito ao conjunto da economia. Ora, a maior rentabilidade no setor de bens de consumo significa, em última instância, que uma fração maior dos bens de consumo produzidos não é consumida pelos operários dessa mesma indústria, e, portanto, fica livre para ser consumida no setor de bens de capital. Como esse setor não está em crescimento, manifesta-se uma pressão no sentido da baixa dos preços dos bens de consumo, que, em última instância, significa uma elevação do salário real, em termos de mercadorias produzidas pelo setor manufatureiro. A tendência à elevação do salário real incidirá mais fortemente sobre as indústrias de bens de capital que já estejam operando com baixa rentabilidade. Dessa situação decorre que as técnicas mais avançadas — que implicam maior densidade de capital por pessoa ocupada — encontram condições econômicas

relativamente mais favoráveis nas indústrias produtoras de bens de capital. E o avanço mais rápido da tecnologia nas indústrias produtoras de bens de capital tem consequências fundamentais para todo desenvolvimento da economia. Crescendo a sua produtividade física mais intensamente que nas indústrias de bens de consumo, os preços dos equipamentos tendem a declinar em termos de produtos manufaturados de consumo, o que induz a substituir, nas indústrias de bens de consumo, mão de obra por equipamentos. Dai resulta uma tendência a aumentar o grau de mecanização em todo o sistema, isto é, a aumentar a densidade de capital fixo por pessoa ocupada. Como o preço dos equipamentos, em termos de manufaturas de consumo (e, portanto, em termos de salários reais), vem diminuindo, a maior mecanização não implica, necessariamente, redução da taxa de rentabilidade dos novos capitais investidos.<sup>9</sup>

O forte avanço relativo da tecnologia nas indústrias de bens de capital permitiu conciliar a forma de distribuição da renda, que cristalizara no período de absorção da economia pré-capitalista, e uma forte participação das indústrias de bens de capital no produto total, com uma oferta de mão de obra relativamente pouco elástica.

Equipamentos que provocavam substanciais aumentos da produtividade física nas indústrias de bens de consumo (como os teares automáticos) eram obtidos da indústria de bens de capital praticamente sem aumento de preços (em termos de bens de consumo). A resultante elevação dos salários reais criaria boas condições de rentabilidade para processos tecnologicamente ainda mais avançados. Observado o mesmo fenômeno de outro ponto de vista, pode-se dizer que a tecnologia foi orientada no sentido de permitir combinações de fatores em que entravam quantida-

des crescentes de capital (definido no sentido convencional) por homem ocupado. Aquelas invenções que possibilitavam economia do fator mão de obra (dado um nível de produção já alcançado) tinham preferência às que permitiam aumento da produtividade física do trabalho, mas não permitiam reduzir a procura do fator mão de obra. Em particular no setor agrícola — grande viveiro de mão de obra — realizou-se esforço substancial no sentido de reduzir a procura do fator trabalho. A mecanização agrícola, iniciada em fins do século passado, trouxe enorme desafogo ao mercado de trabalho, contribuindo, substancialmente, para que se mantivesse elevado o nível das inversões nas economias de mais adiantado grau de mecanização.

As observações anteriores evidenciam, com clareza, a íntima interdependência existente entre a evolução da tecnologia nos países industrializados e as condições históricas do seu desenvolvimento econômico. Essa tecnologia, na forma em que se apresenta hoje, incorporada aos equipamentos industriais, resulta, portanto, de um lento processo de decantação. Nesse processo influíram, de maneira fundamental, condições específicas de algumas nações, sobretudo da Inglaterra e dos Estados Unidos, países que, sob vários pontos de vista, constituíram um só sistema econômico durante a primeira metade do século XIX.<sup>10</sup> Derivar um modelo abstrato do mecanismo dessas economias, em seu estágio atual, e atribuir-lhe validade universal valeria por uma reencenação do *homo oeconomicus*, em cuja psicologia rudimentar os clássicos pretenderam assentar as leis econômicas fundamentais. A dualidade óbvia que existe e se agrava, cada dia mais, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas exige uma formulação desse problema em termos distintos.

9. Para uma análise aguda das inter-relações entre o grau de mecanização e a escolha de tecnologia, ver Joan Robinson, *The Accumulation of Capital* (Londres, Macmillan, 1956).

10. Para uma análise da interdependência do desenvolvimento econômico da Inglaterra e dos Estados Unidos no século XIX, ver, do autor, *Formação econômica do Brasil* (Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959), em particular o cap. XVIII.



### As estruturas subdesenvolvidas

O advento de um núcleo industrial na Europa do século XVIII provocou uma ruptura na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento econômico subsequente em quase todas as regiões da Terra. A ação desse poderoso núcleo dinâmico passou a exercer-se em três direções distintas. A primeira marca a linha de desenvolvimento, dentro da própria Europa ocidental, no quadro das divisões políticas que se haviam cristalizado na etapa mercantilista anterior. Esse desenvolvimento, conforme vimos, caracterizou-se pela desorganização da economia artesanal pré-capitalista e pela progressiva absorção dos fatores liberados em um nível mais alto de produtividade. Identificam-se duas fases nesse processo: na primeira, a liberação de mão de obra era mais rápida que a absorção, o que tornava a oferta desse fator totalmente elástica; na segunda, a oferta da mão de obra resultante da desarticulação da economia pré-capitalista tende a esgotar-se, o que exige uma reorientação da tecnologia. Cabe a esta manter a flexibilidade do sistema, para que os fatores se combinem em proporções compatíveis com a sua oferta. Desta forma, o desenvolvimento da tecnologia — isto é, as transformações das indústrias de bens de capital — passa a ser cada vez mais condicionado pela disponibilidade relativa de fatores nos centros industriais.

A segunda linha de desenvolvimento da economia industrial europeia consistiu num deslocamento para além de suas fronteiras, onde quer que houvesse terras ainda desocupadas e de características similares às da própria Europa. Fatores vários respondem por essa expansão. No caso da Austrália e do Oeste norte-americano, o ouro desempenhou um papel básico. A revolução dos transportes marítimos, permitindo trazer cereais de grandes distâncias para competir no mercado europeu, foi decisiva em outros casos. Mas importa ter em conta, entretanto, que esse deslocamento de fronteira não se diferenciava, basicamente,

do processo de desenvolvimento da própria Europa do qual fazia parte, por assim dizer: as economias australiana, canadense ou estadunidense nessa fase eram simples prolongamentos da economia industrial europeia. As populações que emigravam para esses novos territórios levavam as técnicas e os hábitos de consumo da Europa e, ao encontrarem maior abundância de recursos naturais, alcançavam, rapidamente, níveis de produtividade e renda bastante altos. Se considerarmos que essas "colônias" só se estabeleciam onde prevaleciam condições econômicas excepcionalmente favoráveis, explica-se que suas populações hajam alcançado, desde o início, elevados níveis de vida, comparativamente aos dos países europeus.

A terceira linha de expansão da economia industrial europeia foi em direção às regiões já ocupadas, algumas delas densamente povoadas, com seus sistemas econômicos seculares de variados tipos, mas todos de natureza pré-capitalista. O contato das vigorosas economias capitalistas com essas regiões de antiga colonização não se fez de maneira uniforme. Em alguns casos, o interesse limitou-se à abertura de linhas de comércio. Em outros houve, desde o início, o desejo de fomentar a produção de matérias-primas cuja procura crescia nos centros industriais. O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constituiu, especificamente, o fenómeno do subdesenvolvimento contemporâneo.

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa

peculiaridade. Consideremos o caso típico de uma economia que recebe uma cunha capitalista, sob a forma de atividades produtivas destinadas à exportação. Seja o caso de uma exploração mineira, sob controle de empresa capitalista que organize não somente a produção, mas também a comercialização do produto. A intensidade do impacto desse núcleo na velha estrutura dependerá, fundamentalmente, da importância relativa da renda a que ele dê origem e que fique à disposição dentro da coletividade. Depende, portanto, do volume de mão de obra que absorva, do nível do salário real médio e da totalidade de impostos que pague. Este último item teve reduzida importância nas etapas iniciais de expansão capitalista, pois para atrair o capital forâneo criavam-se estímulos de todo tipo, inclusive o da total isenção de impostos. O nível do salário real era e é determinado pelas condições de vida prevaletentes na região onde se instalam as novas empresas, sem conexão precisa com a produtividade do trabalho na nova atividade econômica. Bastava que o salário na empresa capitalista fosse algo superior à média regional para que se deparasse uma oferta de mão de obra totalmente elástica. Assim sendo, o fator decisivo era o volume de mão de obra absorvida pelo núcleo capitalista. Ora, a experiência demonstra que esse volume de mão de obra não atingia, via de regra, grandes proporções. No caso das economias especializadas na exploração de minérios, dificilmente alcançava 5% da população em idade de trabalhar. Além do mais, as novas empresas entravam em contato com as autoridades locais e tratavam de habilitá-las à execução de medidas de proflaxia e outras cujo resultado se fazia sentir numa redução da taxa de mortalidade, com correspondente aumento da taxa de incremento vegetativo da população. Ao cabo de algum tempo, o número de habitantes havia aumentado o suficiente para restabelecer a relação entre população e recursos, que prevalecia na etapa anterior à penetração da empresa capitalista.

A estrutura econômica da região onde penetrou a empresa capitalista — no exemplo do parágrafo anterior — não se modifi-

ca, necessariamente, como consequência dessa penetração. Apenas uma reduzida fração da mão de obra disponível é absorvida pela empresa forânea; os salários pagos a essa mão de obra não são determinados pelo nível de produtividade da empresa, e sim pelas condições de vida prevaletente na região. Salientamos, também, que era de esperar que a população aumentasse sua taxa de crescimento. Como a empresa capitalista está ligada à região onde se localizou quase exclusivamente como um agente criador de massa de salários, seria necessário que o montante dos pagamentos ao fator trabalho alcançasse grande importância relativa para provocar modificações na estrutura econômica. O fenômeno é, até certo ponto, idêntico ao observado na primeira fase do desenvolvimento da economia capitalista, quando o sistema artesanal preexistente ia sendo destruído e absorvido. Fase anterior ao momento em que o setor capitalista, em expansão, absorveria a totalidade ou quase totalidade dos recursos de mão de obra, permitindo que os salários reais, antes determinados em função das condições preexistentes de vida, passem a ser condicionados pelo nível de produtividade. Ainda assim a similitude é aparente, pois a empresa capitalista que penetra em uma região de velha colonização e estrutura econômica arcaica não se vincula, dinamicamente, a esta última, pelo simples fato de que a massa de lucros por ela gerados não se integra na economia local.

O dinamismo da economia capitalista resulta, em última instância, do papel que nela desempenha a classe empresarial à qual cabe utilizar de forma reprodutiva uma parte substancial da renda em permanente processo de formação. Já nos referimos ao fato de que o consumo da classe capitalista é determinado por fatores institucionais e, praticamente, independe de flutuações, a curto prazo, no nível da renda global. É este, por certo, o elemento mais estável no dispêndio da coletividade. Por outro lado, o consumo dos assalariados tem a determinação do nível global de emprego, cabendo-lhe um papel anelar no processo de desenvolvimento. Assim sendo, o que garante o dinamismo à economia capitalista

é a forma como se utiliza a massa de renda que reverte aos empresários e que estes poupam. Ora, trata-se de uma parcela que não se vincula à região onde está localizada a empresa: sua utilização depende, quase exclusivamente, das condições prevalectes na economia a que pertence o capital. Considere-se o caso dos capitais ingleses invertidos em empresas produtoras de chá, borracha ou metais, no Sudeste da Ásia. A renda gerada por essas empresas integra-se em parte na economia local, em parte na economia inglesa. É provável que a parcela correspondente à economia local seja maior que a outra. Mas é a cota-parte que permanece ligada à economia inglesa que detém as características dinâmicas do sistema capitalista. Com efeito, numa substancial proporção, a massa de poupança que todos os anos a economia inglesa necessita de transformar em capacidade produtiva deriva de rendas provenientes de empresas localizadas em todas as partes do mundo.

As observações do parágrafo anterior explicam por que a expansão do comércio internacional no século XIX — expansão decorrente do desenvolvimento industrial da Europa — não determinou uma propagação, na mesma escala, do sistema capitalista de produção. O deslocamento da fronteira econômica europeia traduziu-se, quase sempre, na formação de economias híbridas em que um núcleo capitalista passava a coexistir, pacificamente, com uma estrutura arcaica. Na verdade, era raro vermos o chamado núcleo capitalista modificar as condições estruturais preexistentes, pois estava ligado à economia local apenas como elemento formador de uma massa de salários. Somente quando o tipo de empresa requeria a absorção de grande número de assalariados — como foi o caso das plantações de chá, no Ceilão, e de borracha, na Birmânia — é que o efeito da organização capitalista sobre a economia local assumia maior importância. Se a oferta de mão de obra local era relativamente escassa, como ocorreu nesses dois países, apresentava-se, desde cedo, a possibilidade de elevação do salário real, ainda que tal tendência pudesse ser

parcialmente anulada — e assim ocorreu nos dois casos citados — mediante a importação de mão de obra proveniente de países de baixo nível de vida. Contudo, apesar dessa melhora de condições de vida, não se registrava uma modificação estrutural no sistema econômico, isto é, não se dava o passo fundamental exigido para a criação de uma economia tipicamente capitalista. E desde o momento em que as condições externas deixaram de permitir que continuasse a expandir-se, naqueles países, a produção de chá ou borracha, criou-se uma situação de equilíbrio em um nível permanente de subemprego de fatores, que seria inconcebível numa economia tipicamente capitalista. Como os salários estão determinados pelas condições de subsistência — e, portanto, é alta a margem de lucro —, a empresa fica em condições de absorver fortes quedas de preços, razão pela qual o nível de emprego pouco flutua. As quedas de preços, ao afetarem, de preferência, a margem de lucro, concentram seus efeitos na própria renda inglesa, na qual estão integrados os lucros da empresa. *Mutatis mutandis*, a recuperação dos preços e a etapa de bonança passam quase despercebidas no país onde se localiza a empresa, a menos que fatores de outra ordem aconselhem a utilizar os maiores lucros para expandir o negócio na própria região onde são auferidos. A decisão relativa a uma possível ampliação dos negócios é tomada de Londres, em função dos interesses da economia inglesa no seu conjunto. Eis por que, não obstante os chamados núcleos capitalistas sejam relativamente fortes em economias como a do Ceilão ou das repúblicas centro-americanas, estas continuam a comportar-se como estruturas pré-capitalistas.

Não seria justo, entretanto, supor que as economias híbridas a que vimos fazendo referência se comportem em todas as circunstâncias como estruturas pré-capitalistas. Em muitos casos — e o Brasil é um bom exemplo — a massa de salários no setor ligado ao mercado internacional foi suficiente para dar caráter monetário a uma importante faixa do sistema econômico. O crescimento dessa faixa monetária implicou importantes modifica-

ções nos hábitos de consumo, com a penetração de inúmeros artigos manufaturados de procedência estrangeira. A diversificação nos hábitos de consumo teve importantes consequências para o desenvolvimento posterior da economia. Já vimos que o nível de emprego, numa economia desse tipo, tende a ser relativamente estável, embora o valor das exportações flutue ao sabor das oscilações nos preços internacionais das matérias-primas. A estabilidade da renda monetária interna, em confronto com a instabilidade da capacidade para importar, cria fortes pressões sobre o balanço de pagamentos nas fases de baixa dos preços internacionais, e dificulta a adoção das regras do padrão-ouro. Na medida em que foi crescendo a importância relativa da renda monetária dentro da economia brasileira — como resultado da expansão do setor ligado ao mercado internacional — tendeu a aumentar a pressão sobre o balanço de pagamentos nas fases de baixa dos preços internacionais. Surgiram, assim, condições favoráveis à criação de atividades ligadas ao próprio mercado interno. Nas fases de forte declínio dos preços de exportação, a rentabilidade dos negócios ligados ao mercado interno tende a crescer em termos relativos, pois aumentam os preços das mercadorias importadas ao mesmo tempo que se mantém o nível da renda monetária.

Quando a atividade exportadora era controlada sobretudo por capitais nacionais — como foi o caso, no Brasil, durante a expansão cafeeira — o problema apresentava outros aspectos de importância. A simples existência de vultosa massa de lucros formados na atividade ligada ao mercado externo abria novas possibilidades, ou criava novos problemas. É necessário ter em conta que esses lucros não desempenhavam, na economia cafeeira, o mesmo papel que cabia aos lucros de uma economia industrial. O elemento dinâmico da economia cafeeira era a procura externa, e não o volume das inversões nela realizadas. Se essas inversões se revelassem excessivas, o efeito último podia ser uma perda de renda real, através da baixa de preços. Nas repúblicas centro-americanas pôde-se observar, lado a lado, os dois fenômenos: o do efei-

to da incrustação de empresas estrangeiras — no caso das plantações de banana — e o do efeito de uma expansão controlada por capitais nacionais — no caso das plantações de café. O resultado não foi muito distinto, se bem que desse o café origem a um fluxo de lucros, além do de salários. Lucros que foram invertidos na própria atividade cafeeira, na medida em que a disponibilidade de terras e mão de obra o permitiu. Mas, uma vez esgotadas as possibilidades de expansão do setor cafeeiro, a experiência demonstrou que os novos capitais nele formados tendiam antes a expatriar-se que a buscar outros campos de aplicação dentro do sistema.

A experiência brasileira surge como um caso especial, o que se deve à sua própria magnitude. De fato, dada a grande abundância de terras aptas para plantar café e a elasticidade da oferta de mão de obra,<sup>11</sup> as inversões na cafeeira não encontraram limitação pelo lado da oferta de fatores. Explica-se, assim, que se haja formado, desde fins do século passado, uma situação crônica de excesso de oferta e ao mesmo tempo que fosse possível controlar, por meios artificiais, essa oferta. Os lucros do setor cafeeiro, nas fases de prosperidade, tendiam a concentrar-se nesse mesmo setor, sem desempenhar qualquer papel fundamental no sentido da modificação da estrutura do sistema. A única diferença, com respeito à experiência centro-americana, estava em que, havendo oferta elástica de fatores, os lucros eram invertidos na própria base que os gerava. E essas volumosas inversões efetuadas no setor cafeeiro — mesmo quando a sua rentabilidade real era relativamente baixa — provocavam a absorção da econo-

11. A primeira fase de grande expansão cafeeira no Brasil — terceiro quartel do século passado — teve como base a mão de obra que havia permanecido semutilizada, na região mineira, desde que entrara em decadência a economia do ouro; na segunda etapa de expansão — último quartel do século passado — o problema da mão de obra foi resolvido mediante a imigração europeia; a expansão das décadas de 1920, 1940 e 1950 fez-se com base na absorção de excedente de mão de obra proveniente de Minas Gerais e dos estados do Nordeste.

mia de subsistência preexistente e financiavam a imigração europeia, promovendo, assim, a expansão do setor monetário dentro da economia. Como as necessidades de manufaturas desse setor eram bastante elevadas, surgiu um mercado de produtos manufaturados, que justificaria, mais tarde, a criação de um núcleo industrial, tornando possível, com o tempo, a transformação estrutural da economia.

O elemento dinâmico, na primeira etapa do desenvolvimento industrial europeu, atuou, conforme vimos, pelo lado da oferta. A ação empresarial — através da introdução de novas combinações de fatores — criou sua própria procura, na medida em que conseguiu oferecer um produto mais barato e mais abundante. No caso do desenvolvimento induzido de fora para dentro — como foi o brasileiro — formou-se, primeiramente, a procura de manufaturas, satisfeita com importações. O fator dinâmico atua-ria do lado da procura, a partir do momento em que esta não pudesse ser satisfeita pela oferta externa. Por um lado, a estabilidade do nível da renda monetária e, por outro, a instabilidade da capacidade para importar agiram, cumulativamente, no sentido de garantir atrativo às inversões ligadas ao mercado interno. A hábil política de controle artificial da oferta de café, iniciada no primeiro decênio deste século, deu maior estabilidade à capacidade para importar e, muito provavelmente, afetou de forma negativa o desenvolvimento do núcleo industrial em formação. Mas note-se que essa política tornou mais profunda e de efeitos mais duradouros a crise cafeeira, iniciada em 1929, precipitando, assim, as transformações estruturais que se vinham anunciando.

O núcleo industrial, criado com base na procura preexistente de manufaturas — antes atendida com importações —, iniciou-se a partir de indústrias ligeiras, produtoras de artigos de consumo geral, como tecidos e alimentos elaborados. Passam a coexistir, então, três setores dentro da economia: no primeiro, predominam as atividades de subsistência e é reduzido o fluxo monetário; no segundo estão as atividades diretamente ligadas ao

comércio exterior; no terceiro, finalmente, as que se prendem ao mercado interno de produtos manufaturados de consumo geral. Depara-se-nos, portanto, um tipo de estrutura econômica subdesenvolvida bem mais complexo que o da simples coexistência de empresas estrangeiras com remanescentes de um sistema pré-capitalista. Nas estruturas subdesenvolvidas de grau inferior, a massa de salários gerada no setor exportador constitui o único elemento dinâmico. A expansão do setor exportador engendra um fluxo maior de renda monetária, que torna possível a absorção de fatores antes ocupados no setor de subsistência. Se se mantém estacionário o setor exportador, o crescimento da população forçará à redução do salário real médio e ao declínio da renda por habitante.

Nas estruturas subdesenvolvidas mais complexas — onde já existe um núcleo industrial ligado ao mercado interno — podem surgir reações cumulativas tendentes a provocar transformações estruturais no sistema. O fator dinâmico básico continua a ser a procura externa; a diferença está em que a ação desta é multiplicada internamente. Ao crescer a renda monetária por indução externa, crescem também os lucros do núcleo industrial ligado ao mercado interno e aumentam as inversões nesse núcleo, o que também afeta, favoravelmente, o nível da renda monetária — com conseqüente redução da importância relativa da faixa de subsistência. Contudo, como a expansão do setor externo é acompanhada de melhora na capacidade de importação, o poder competitivo das importações aumenta nessas fases, via de regra, reduzindo-se a magnitude real do multiplicador interno da renda. A diferença maior ocorre, entretanto, na etapa seguinte de contração da capacidade de importação, ao declinarem os preços dos produtos exportados. Como a renda monetária se mantém em nível relativamente alto, o declínio da capacidade de importação acarreta forte desvalorização cambial. O núcleo entra, assim, em etapa de bonança exatamente na fase de declínio da rentabilidade no setor exportador. Embora decline o nível da renda mone-

tária, aumenta a procura de manufaturas de produção interna, devido à desvalorização cambial, melhorando a rentabilidade no setor ligado ao mercado interno. Contudo, as possibilidades efetivas de crescimento são frustradas pela redução da capacidade de importação. A alta rentabilidade das indústrias ligadas ao mercado interno é, em parte, aparente, pois os preços de reposição dos equipamentos importados crescem com a desvalorização cambial. A existência de uma importante massa de lucros provenientes de atividades ligadas ao mercado interno, numa etapa de aumento relativo dos preços de equipamentos industriais, faz surgir uma tendência a inverter capitais nas atividades menos dependentes das importações, tais como as construções residenciais. Como essas inversões não provocam modificações permanentes na estrutura de emprego da coletividade, o seu aumento relativo tende, em última instância, a frear o próprio processo de crescimento.

A etapa superior do subdesenvolvimento é alcançada quando se diversifica o núcleo industrial e este fica capacitado a produzir parte dos equipamentos requeridos pela expansão de sua capacidade produtiva. O fato de se alcançar essa etapa não implica que o elemento dinâmico principal passe, automaticamente, a ser o núcleo industrial ligado ao mercado interno. O processo normal de desenvolvimento do núcleo industrial é ainda o da substituição de importações; destarte, o elemento dinâmico reside ainda na procura preexistente — formada, principalmente, por indução externa — e não nas inovações introduzidas nos processos produtivos, como ocorre nas economias industriais totalmente desenvolvidas. No entanto, como o sistema é capaz de produzir parte dos bens de capital de que necessita para expandir sua capacidade produtiva, o processo de crescimento pode continuar por muito mais tempo, mesmo que haja estancamento da capacidade de importação. O desenvolvimento se opera em tais condições, entretanto, com forte pressão inflacionária, por uma série de razões que observaremos, mais deitadamente, em capítulos seguintes.

Sintetizando a análise anterior: o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias e em diferentes estádios. O caso mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de uma mercadoria de exportação, com uma larga faixa de economia de subsistência, coexistência esta que pode perdurar, em equilíbrio estático, por longos períodos. O caso mais complexo — exemplo do qual nos oferece o estádio atual da economia brasileira — é aquele em que a economia apresenta três setores: um, principalmente de subsistência; outro, voltado sobretudo para a exportação e o terceiro, como um núcleo industrial ligado ao mercado interno, suficientemente diversificado para produzir parte dos bens de capital de que necessita para seu próprio crescimento. O núcleo industrial ligado ao mercado interno se desenvolve através de um processo de substituição de manufaturas antes importadas, vale dizer em condições de permanente concorrência com produtores forâneos. Daí resulta que a maior precupação do industrial local é a de apresentar um artigo similar ao importado e adotar métodos de produção que o habilitem a competir com o exportador estrangeiro. Em outras palavras, a estrutura de preços no setor industrial ligado ao mercado interno tende a assemelhar-se à que prevalece nos países de elevado grau de industrialização, exportadores de manufaturas. Assim sendo, as inovações tecnológicas que se afiguram mais vantajosas são aquelas que permitem aproximar-se da estrutura de custos e preços dos países exportadores de manufaturas, e não as que permitem uma transformação mais rápida da estrutura econômica, pela absorção do setor de subsistência. O resultado prático disso — mesmo que cresça o setor industrial ligado ao mercado interno e aumente sua participação no produto, mesmo que cresça, também, a renda *per capita* do conjunto da população — é que a

estrutura ocupacional do país se modifica com lentidão. O contingente da população afetada pelo desenvolvimento mantém-se reduzido, declinando muito devagar a importância relativa do setor cuja principal atividade é a produção para subsistência. Explica-se, deste modo, que uma economia onde a produção industrial já alcançou elevado grau de diversificação e tem uma participação no produto que pouco se distingue da observada em países desenvolvidos apresente uma estrutura ocupacional tipicamente pré-capitalista e que grande parte de sua população esteja alheia aos benefícios do desenvolvimento.

Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer um esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado muitos economistas a explicar, por analogia com a experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento. A tendência ao desequilíbrio no balanço de pagamentos é daquelas que, à falta de um marco teórico adequado, mais têm sido incorretamente formuladas e mal interpretadas nos países de economia subdesenvolvida, como no caso do Brasil.

## 5.

### O desequilíbrio externo nas estruturas subdesenvolvidas

#### Causas estruturais de desequilíbrio

Dentro da linha de ideias traçada no capítulo anterior, podemos definir uma estrutura subdesenvolvida como aquela em que a plena utilização do capital disponível não é condição suficiente para a completa absorção da força de trabalho, no nível de produtividade correspondente à tecnologia que prevalece no setor dinâmico do sistema. É a heterogeneidade tecnológica entre setores ou departamentos de uma mesma economia que caracteriza o subdesenvolvimento. Segundo a teoria econômica corrente, a mobilidade de fatores e a flexibilidade dos coeficientes de produção deveriam impedir a formação de tais departamentos distintos do ponto de vista tecnológico.<sup>1</sup> O alcance desse esquema teórico — que tem implícitas funções de produção homogêneas e lineares — é, no entanto, extremamente limitado. Prevalece, apenas, naqueles casos em que o empresário tem opção entre tecnologias diferentes que lhe propiciam toda uma gama de combinações de fatores. Do ponto de vista do empresário de país subdesenvolvido, não somente a tecnologia se apresenta como variável independente — sendo os equipamentos importados de países altamente industrializados — mas também a própria forma de desenvolvimento do setor industrial de uma economia subdesenvolvida, seguindo a linha da substituição de importa-

1. Para uma discussão desse ponto no contexto da teoria marginalista, ver, do autor, "A análise marginalista e a teoria do subdesenvolvimento", *Contribuições à análise do desenvolvimento econômico* (ensaios publicados em homenagem a Eugênio Gudin), Rio de Janeiro, 1957.

ções, leva-o à adoção de uma tecnologia compatível com uma estrutura de custos e preços similar à que prevalece no mercado internacional de manufaturas. É específica do subdesenvolvimento essa falta de correspondência entre a disponibilidade de recursos e fatores e as combinações destes requeridas pela tecnologia que está sendo absorvida. O que se explica pelo fato de que o subdesenvolvimento não resulta de transformações endógenas de uma economia pré-capitalista, mas de um processo de enxerto, nesta última, de uma ou mais empresas ligadas ao comércio das economias industrializadas em expansão. O equívoco da Ciência Econômica tradicional, a este respeito, deriva de não se levar em conta que o processo de desenvolvimento por indução externa é distinto do processo clássico de formação das economias capitalistas europeias.

Estabelecido que o subdesenvolvimento é por si mesmo um desequilíbrio no nível dos fatores — o qual reflete um desajustamento entre a disponibilidade de fatores e a tecnologia que está sendo absorvida, razão pela qual se torna impossível alcançar concomitantemente a utilização plena do capital e da mão de obra —, infere-se que as estruturas subdesenvolvidas são sistemas híbridos, constituídos por setores ou departamentos com comportamentos específicos. Em uma representação esquemática desses sistemas, chamaremos de departamento desenvolvido o núcleo em que predomina a tecnologia moderna, esteja produzindo para o mercado externo ou interno. Ao setor remanescente da estrutura pré-capitalista chamaremos departamento atrasado. Sendo assim, o grau de subdesenvolvimento está dado pela importância relativa do departamento atrasado, e a taxa de crescimento é função do aumento da importância relativa do departamento desenvolvido.<sup>2</sup> A intensidade desse aumento depende da taxa de

formação de capital, da tecnologia absorvida e do ritmo de aumento da população no conjunto da economia. Uma taxa dada de formação de capital pode ser suficiente para que cresça o produto *per capita*, mas insuficiente para aumentar a importância relativa do setor desenvolvido. Com efeito, se o setor desenvolvido aumenta seu produto sem absorver novos contingentes de mão de obra, e todo aumento de população tem que ser absorvido pelo setor atrasado, no nível de produtividade neste preva- lecente, o aumento resultante da renda *per capita* do conjunto da população não se faz acompanhar, necessariamente, de aumento relativo do setor desenvolvido. Apesar da elevação da renda *per capita*, não foi alterado, nesta conformidade, o grau de subdesenvolvimento.

A definição estrutural de subdesenvolvimento enfocada no parágrafo anterior possui grau de generalidade suficiente para permitir a explicação de uma série de casos que não se enquadram nas definições correntes em que se toma por base o nível da renda *per capita*, grau de utilização dos recursos naturais etc. De acordo com nossa definição podemos classificar como estruturas totalmente desenvolvidas países em que existe uma óbvia subutilização de recursos naturais, como é o caso da Austrália ou do Canadá, e países que dependem, para crescer, da importação de bens de capital, como é o caso da Nova Zelândia. Também nos permite essa definição classificar como relativamente desenvolvido — ou pelo menos como a estrutura subdesenvolvida mais complexa — um país como o Japão, de renda *per capita* inferior à de vários países latino-americanos. Por fim, ela nos habilita a explicar por que o grau de desenvolvimento da economia uruguaia é mais elevado que o da de Porto Rico — não obstante as rendas *per capita* serem da mesma grandeza — e ainda mais elevado que o da Venezuela, cuja renda *per capita* excede em mais de 50% a uruguaia.

Estabelecido que o crescimento de uma economia subdesenvolvida implica modificações estruturais, vejamos quais as con-

2. Para uma definição rigorosa deste ponto e sua expressão matemática ver, do autor, "The External Disequilibrium in the Underdeveloped Economies", *The Indian Journal of Economics*, abr. 1958.



seqüências práticas disso. O aumento relativo do setor desenvolvido — digamos do departamento A —, acarretando assimilação de técnicas de produção mais complexas, provoca alterações nas inter-relações dos distintos grupos de atividades produtivas. Tomemos como exemplo a penetração dessas técnicas numa zona agrícola em que prevalecem atividades de subsistência. A renda monetária na etapa anterior seria relativamente pequena, pois cada família produz em sua roça grande parte dos alimentos de que necessita. A nova agricultura traz consigo especialização, produção em condições de concorrer nos mercados. Com os novos métodos de produção surge a necessidade de instrumentos agrícolas mais complexos, do uso de fertilizantes, de inseticidas, herbicidas, meios de armazenamento e transporte modernos etc. Cria-se, assim, uma série de inter-relações entre o setor agrícola e outras atividades econômicas nas distintas fases do processo produtivo. Inter-relações que dão origem a uma procura derivada de múltiplos artigos elaborados ou semielaborados fornecidos pelo setor manufatureiro. O que no caso interessa frisar é a maneira como se processa essa transformação. Em uma economia desenvolvida, o avanço tecnológico realiza-se de forma gradual: uma melhora nos métodos de mecanização agrícola pode acarretar a substituição de um trator por outro mais eficiente; o barateamento de determinado tipo de fertilizante pode significar a incorporação de terras antes utilizadas em criação extensiva etc. Todas estas modificações graduais repercutem muito pouco na estrutura de inter-relações do sistema econômico. Na economia subdesenvolvida, ao expandir-se o setor A, modifica-se, bruscamente, um segmento da estrutura de insumos, crescendo de súbito a procura de manufaturas e semimanufaturas. O setor de transporte proporciona outro exemplo ilustrativo: a passagem da tração animal (inclusive humana) para a mecânica faz-se de um só golpe. Do carro de fabricação artesanal e do animal de criação local passa-se ao veículo mecânico, que enfeixa em si todo um com-

plexo de processos industriais avançados e cuja operação e manutenção exigem uma complexa estrutura de insumos.

Dessa maneira de crescer dos países subdesenvolvidos — caracterizada por um forte aumento da procura de produtos médios de origem industrial — resulta uma tendência à elevação do coeficiente de importações. Este problema pode ser apresentado, com a maior simplicidade, em um modelo numérico. Vamos supor que o processo de crescimento assume a forma de transferência de mão de obra do setor atrasado B para o adiantado A. Admitiremos que no setor A predomina um nível tecnológico avançado, mas que essa tecnologia está estacionária, isto é, que o crescimento se realiza pela adição de novas unidades do mesmo tipo das existentes. Não há, portanto, liberação de mão de obra do setor A, que para expandir-se depende da transferência de força de trabalho. Sob vários aspectos, a situação é idêntica à de um país cuja expansão se apoia na mão de obra importada e sem inovações tecnológicas significativas, como ocorreu com o deslocamento da fronteira do café no altiplano paulista durante os dois últimos decênios do século passado. No caso que estamos considerando, a mão de obra imigra não de outro país, mas de outra região do país ou de outro setor da economia. Dentro desse esquema, a produtividade média em cada setor individual permanece estacionária, mas, sendo muito maior em A do que em B, a transferência de mão de obra de B para A se traduz, necessariamente, em elevação da produtividade média do conjunto da economia. Admitiremos, além do mais, que, na etapa inicial, 20% da força de trabalho já haviam sido absorvidos pelo setor A, de produtividade média cinco vezes superior à de B. Em tais condições, é fácil deduzir que o setor A contribui com 55% do produto e renda no conjunto da economia. Suponhamos agora que o coeficiente de importação seja de 0,4 no setor A e apenas 0,1 no setor B, o que é perfeitamente explicável, tendo em conta as diferenças nos processos produtivos e a maior diversificação dos hábitos de consumo da população integrada no setor desenvolvido.

Atribuindo valores numéricos arbitrários, obtemos a seguinte estrutura para a oferta total, no período inicial:

Sectores	Produto e dispendio totais	Importação	Produção para o mercado interno
A	100	40	60
B	80	8	72
Total	180	48	132

No modelo acima se admite, de modo implícito, que não ocorrem transferências de renda entre os dois sectores e que em cada um deles as importações são iguais às exportações, isto é, tampouco há transferência de divisas entre A e B. O coeficiente médio de importação, conforme se depreende, é de 0,27.

Partindo dessa posição inicial, admitiremos que as inversões líquidas se concentram no sector A e que este, depois de determinado período de tempo, aumenta de 50% a mão de obra, elevando de 20 para 30% sua participação na força de trabalho. Tendo em conta que a produtividade em A é cinco vezes maior que em B, tal transferência de força de trabalho acarreta, necessariamente, um incremento de 22% no produto, que passaria de 180 para 220. O sector B, não obstante reter ainda 70% da força de trabalho, contribuiria apenas com 32% do produto. Se propusermos que se mantenham os respectivos coeficientes de importação nos sectores A e B, a consequência prática será um aumento de 39% no *quantum* das importações, elevando-se o coeficiente médio de 0,27 para 0,31. Destarte, a um aumento de 22% do produto corresponderia um incremento de 32% da procura de importações. A posição, no final do período considerado, seria a seguinte:

Sectores	Produto e dispendio totais	Importação	Produção para o mercado interno
A	150	60	90
B	70	7	63
Total	220	67	153

É óbvio que a situação exposta no exemplo numérico acima só seria concebível caso a produção destinada aos mercados externos se expandisse com maior intensidade que a destinada ao mercado interno. É o caso típico de um sistema económico que se desenvolve aumentando as exportações, como aconteceu com a economia cafeeira no Brasil, a açucareira em Cuba etc. Contudo, podemos aceitar esse exemplo como indicação de uma posição *ex ante*, exigida pela dinâmica do crescimento de uma economia subdesenvolvida, posição que só chega a concretizar-se quando o permitem condições favoráveis do lado do balanço de pagamentos. Nas fases preliminares do subdesenvolvimento — prevalência de impulso dinâmico externo e existência de baixo multiplicador da renda — essa tendência à elevação do coeficiente de importações não cria maiores dificuldades. É nas etapas intermédias e superiores da transformação de uma estrutura subdesenvolvida que o problema se apresenta em toda a sua plenitude, pois ao ampliar-se o impulso externo, ou ao surgir um impulso interno autónomo, faz-se sentir, quase sempre, uma forte pressão sobre o balanço de pagamentos.

O modelo numérico apresentado, quando referente a uma situação *ex post*, traduz um processo de crescimento induzido de fora para dentro. Exemplo típico é o caso de crescimento por efeito de uma melhora na relação de preços de intercâmbio externo. Ao elevar-se os preços de exportação, o efeito sobre a renda real do sector A concentra-se nos lucros dos produtores e comerciantes, criando, de imediato, um estímulo ao aumento das inversões nesse sector, com transferência de mão de obra proveniente do sector B. Como o impulso inicial vem de fora, a primeira fase do processo se caracteriza por uma elevação da capacidade de importação, elevação essa muito superior, em termos relativos, à da renda real.

Partindo da posição inicial, no exemplo numérico, suponhamos agora que o valor das exportações, por melhoria de preços, aumente de 40 para 50, no sector A: o aumento imediato da renda

seria de 100 para 110. Teríamos, portanto, 25% de aumento no primeiro caso e somente 10% no segundo. Se se raciocina em termos de estática comparativa — admitindo que nas posições inicial e final as inversões líquidas são iguais a zero —, é fácil demonstrar que, mantidos os mesmos parâmetros, a demanda de importações dificilmente poderia ultrapassar a capacidade de importação. Com efeito, mesmo que se investesse a totalidade do incremento da renda, seria necessário que a relação marginal produto-capital superasse 1,5 para a procura de importações aumentar mais de 25%, isto é, para se formar um desequilíbrio no balanço de pagamento.<sup>3</sup> Como a relação produto-capital de 1,5 é inconcebível para fins práticos — excluída a hipótese de uma situação aberta de desemprego na posição inicial —, pode-se afirmar que, no caso em questão, a tendência será para formação de um excedente da capacidade de importação, ou melhor, para uma acumulação de reservas de câmbio.

A comparação entre duas situações estáticas é, entretanto, totalmente artificial. Mesmo admitindo, para a posição inicial, um nível de inversões líquidas igual a zero, não seria concebível supor que o efeito da melhora na relação de preços do intercâmbio se esgotasse em um período produtivo. Perdurando essa melhora durante certo período de tempo, o menos a esperar é que se mantenha o volume de inversões líquidas por ela induzido. Sendo assim, a renda cresceria de 100 para 110, no primeiro período, e as inversões líquidas, de 0 para 10. Admitamos que esse volume de inversão líquida crie no período seguinte uma capacidade produtiva capaz de gerar uma renda adicional de 5 — o que permitirá alcançar um volume de renda de 115 —, isto é, que a relação produto-capital seja de 0,5. Se nos períodos seguintes houver o mesmo volume de inversão líquida (10) e a mesma relação produto-

capital, o incremento anual de renda será constante (5), decrescendo, portanto, em termos relativos. No fim do quinto período, a renda no departamento A terá passado de 100 para 130 e a procura de importações terá subido de 40 para 52, ou seja, mais que o crescimento inicial da capacidade de importação. Para conter este tipo de desequilíbrio seria necessário, contudo, supor que o crescimento do setor A se tivesse realizado com base exclusiva no próprio mercado interno, o que é obviamente improvável. Como a melhora nos preços de exportação aumentou a rentabilidade relativa do setor que produz para o mercado externo, o mais provável seria que as inversões ligadas a este mercado se expandissem. Afastada *ex hipotesis* a baixa de preços de exportação, claro está que a capacidade de importação deve ter crescido mais que o aumento permitido pela melhora na relação de preços do intercâmbio.

No exemplo do último parágrafo supusemos que o volume de inversão líquida se manteria constante e que, por isso, haveria um declínio persistente da taxa de crescimento. Situação desse tipo dificilmente poderia ocorrer em uma economia subdesenvolvida que já tivesse atingido as etapas intermediárias e superiores a que antes fizemos referência. Com efeito, nas economias subdesenvolvidas que alcançaram certo grau de diversificação em sua estrutura de produção, ao surgir um impulso dinâmico — seja proveniente do exterior ou da própria economia — inicia-se uma etapa de aceleração do crescimento, isto é, de elevação da taxa de inversão. No caso de uma melhora na relação de preços do intercâmbio, a maior rentabilidade do setor exportador se reflete não somente em inversões diretas, no seu próprio campo, mas também em inversões indiretas, como no campo dos transportes e outros serviços. A indústria interna de bens de capital recebe, dessa forma, benefícios reais ampliados pelo conhecido mecanismo do acelerador. Por outro lado, o aumento no nível da renda disponível para consumo repercute de imediato sobre a procura de manufaturas, cuja elasticidade-renda, nos países subdesenvolvi-

3. Uma relação marginal produto-capital de 1,5 significaria que o valor do incremento da renda seria 50% superior ao valor do incremento da capacidade produtiva.

dos, é, sabidamente, bem superior à unidade. Se a maior procura de manufaturas de consumo depara com uma oferta pouco elástica, o resultado será uma elevação dos preços relativos, nesse setor, com aumento de rentabilidade e intensificação das inversões, o que criará impulso adicional à indústria de bens de capital. Todas essas reações, tendentes à elevação da taxa de inversão, se manifestam ainda mais claramente quando o impulso dinâmico resulta de ação interna. Suponhamos que o governo decida reorientar seus gastos, reduzindo as despesas correntes em benefício das inversões, sem aumentar a carga fiscal, e que o incremento do produto adveniente desse aumento de inversões também seja orientado para a formação de capital. A economia entraria, assim, em uma etapa de crescimento acelerado, que somente se esgotaria quando, de novo, se estabilizasse a taxa de inversão. Essa aceleração do crescimento — resultante da conjugação de fatores favoráveis, ou de ação deliberada de autoridade central — provoca uma série de modificações estruturais que, numa economia subdesenvolvida, tende a elevar o coeficiente de importações, conforme se expõe, mais adiante, num modelo simplificado.

Constitui característica geral das economias subdesenvolvidas um grau elevado de dependência do processo de formação de capital com respeito ao intercâmbio externo. Não somente de dependência no que concerne à formação de poupança, mas sobretudo no que respeita à transformação dessa poupança em inversão real. Nos primeiros estádios do subdesenvolvimento, tal dependência era acentuada com ênfase do lado da poupança e relativamente pouco do lado da inversão real, pelo menos nas economias que se expandiram através do deslocamento de uma fronteira agrícola, como foi a do café no Brasil. Nessa fase as inversões visavam, principalmente, ao desbravamento de terras, novas plantações, construções rurais etc. Com exceção do setor de transportes, exigiam poucas divisas. É de todo provável que o coeficiente de importações do setor consumidor fosse igual ou

mais alto que o do setor de inversões. Uma indicação indireta desse fato está na composição das importações brasileiras nos primeiros anos do século XX, quando somente os alimentos e os tecidos constituíam cerca de metade do valor total destas. As importações de bens de capital compunham-se, então, basicamente, de materiais de construção e equipamentos de transporte. Na medida em que a estrutura econômica foi alcançando os estádios intermédios e superiores do subdesenvolvimento, os termos desses problemas se modificaram. Com efeito, já não era agora tanto pelo lado da poupança que o processo de formação de capital se ligava ao setor externo, porquanto a rentabilidade no setor que produz para o mercado interno — pelo menos no respeitante ao núcleo industrial — nem sempre se comparava desfavoravelmente com a do setor externo, e a importância relativa dos lucros auferidos no setor industrial pode chegar a ser superior. Entretanto, essa independência, no que respeita à criação de poupança, vem quase sempre acompanhada, nas fases intermédias do subdesenvolvimento, de uma dependência maior para com a transformação da poupança em capital real. Eis por que a expansão da capacidade produtiva já não se realiza mediante a simples incorporação de novas terras e a extensão das plantações; ao crescer a importância relativa das indústrias e dos serviços que estas requerem, cresce também a densidade de equipamentos mecânicos no processo de formação de capital. E a urbanização crescente, acompanhando a industrialização, exige transformações na indústria da construção, em que se substituem materiais produzidos localmente, de forma semiaartesanal, por outros cuja produção exige elevado grau de capitalização, como o cimento e o ferro. Destarte, também na indústria da construção a tendência é para a elevação no coeficiente de importações.

A experiência brasileira, no passado recente, indica que, para um coeficiente de importações de cerca de 10%, correspondente ao conjunto da economia, a participação das importações, no valor das inversões líquidas, alcança cerca de 1/3, o que determina

um coeficiente mais de três vezes superior ao médio. De resto, se destacamos, dentre as inversões, aquelas que efetivamente criam capacidade produtiva, a necessidade de cobertura cambial sobre a cerca de duas terças partes, isto é, o coeficiente de importações, superior a 0,6, é quase dez vezes superior ao que prevalece no setor de consumo.<sup>4</sup> A essa grande diferença entre o conteúdo de importações do setor de inversão e o do setor de consumo deve-se a tendência a aumentar a pressão sobre o balanço de pagamentos toda vez que circunstâncias favoráveis permitam a intensificação do ritmo de crescimento, conforme se expõe, em termos quantitativos, no seguinte modelo numérico:

**Comportamento do coeficiente de importações em fase de aceleração do desenvolvimento em estruturas subdesenvolvidas (I) e desenvolvidas (II)**

Período	Inversões				Importações					
	Depreciação	Líquida	Total	Produto bruto	Consumo	Bens de capital	Bens de consumo	Total	Taxa de inversão	% da importação no dispêndio
<i>Estruturas do tipo I</i>										
1	6,0	6,0	12,0	100,0	88,0	6,0	8,8	14,8	12,0	14,8
2	6,2	8,2	14,4	103,0	88,6	7,2	8,9	16,1	14,0	15,6
3	6,4	9,7	16,1	107,1	91,0	8,1	9,1	17,2	15,0	16,1
4	6,7	11,2	17,9	112,0	94,1	9,0	9,4	18,4	16,0	16,4
<i>Estruturas do tipo II</i>										
1	6,0	6,0	12,0	100,0	88,0	1,2	13,6	14,8	12,0	14,8
2	6,2	8,2	14,4	103,0	88,6	1,4	13,7	15,1	14,0	14,7
3	6,4	9,7	16,1	107,1	91,0	1,6	14,1	15,7	15,0	14,7
4	6,7	11,2	17,9	112,0	94,1	1,8	14,5	16,3	16,0	14,6

4. Para os dados básicos, ver *O desenvolvimento econômico do Brasil*, Rio de Janeiro, Grupo Misto BNDE-Cepal, 1956.

O caso constitui exemplo de uma estrutura subdesenvolvida cujo coeficiente de importações, na fase inicial, é igual a 0,148 (14,8%). Se o observarmos mais de perto, logo percebemos que, no total do dispêndio, o setor de bens de capital é o que requer, relativamente, maior volume de importações. Com efeito, se 14,8% do total do dispêndio planejado correspondem à procura de importações, essa porcentagem no setor do consumo é de apenas 10, enquanto no setor das inversões alcança 50. Do mesmo quadro se deprende que a taxa de inversão é de 12%; a relação produto-capital é 0,5, visto uma inversão líquida de 6, no primeiro período, provocar um aumento de 3 do produto, no período seguinte; a taxa de depreciação é de 0,03 do capital real, vale dizer, 6% do produto bruto, igual à metade desse capital, conforme está implícito na relação produto-capital de 0,5.

Dados os parâmetros e relações estabelecidos nesse esquema, admitiremos que o objetivo de uma política de desenvolvimento consistiria em elevar a taxa de inversão de 12% para 16% do produto bruto, num período de três anos. O reflexo desse esforço, no coeficiente de importações, vê-se claramente no exemplo numérico. Enquanto o produto bruto — e o dispêndio planejado — cresceria de 100 para 112, a procura de importações aumentaria de 14,8 para 18,4. No primeiro caso, o incremento seria de 12%, no segundo, de 24,3%. O aumento da procura de importações, com o dobro da velocidade do da procura global, resulta das dificuldades estruturais impulsionadas pela aceleração do crescimento. Ao elevar-se o coeficiente de inversão, eleva-se também o de importação, pelo simples fato de que a inversão requer maior cobertura cambial. O contraste apresentado no caso II, referente a uma economia desenvolvida, é ilustrativo. Trata-se de uma economia com idêntico coeficiente de importações, que tenta acelerar seu crescimento aumentando o esforço de inversão. Como no primeiro caso, esse maior esforço de inversão se faz sem prejuízo direto do consumo, dedicando-se uma parcela importante do incremento do produto ao esforço de capitalização. A dife-

rença fundamental entre as duas economias está na composição das importações: enquanto no primeiro caso os bens de capital constituem 40% do total, no segundo a participação destes é de apenas 8%. A consequência prática está em que a aceleração do crescimento ocorre sem pressão sobre o balanço de pagamentos, observando-se, mesmo, um pequeno declínio no coeficiente de importações.

Dos exemplos apresentados podemos inferir que, para determinada taxa de incremento do comércio mundial, o ritmo de crescimento compatível com a estabilidade interna é muito mais elevado nas estruturas desenvolvidas do que nas subdesenvolvidas. Este fato explica, por um lado, o crescimento mais lento das economias subdesenvolvidas, nos últimos decênios; por outro, a notória tendência ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, observada em todos os países subdesenvolvidos que, de uma forma ou outra, tentam intensificar o seu crescimento.

#### A análise monetária corrente do problema do desequilíbrio

O método corrente de abordar o problema do desequilíbrio externo consiste em partir de uma definição da posição de desequilíbrio no balanço de pagamentos. Esse método é uma simples inferência da teoria do equilíbrio geral, segundo a qual, em determinadas condições institucionais, o sistema econômico *tende* para uma posição em que se consegue utilização ótima de recursos e fatores, e em que cada fator recebe a remuneração que lhe corresponde, de acordo com sua produtividade marginal. A "normalidade" econômica é, então, definida em função dessa posição teórica, e tudo que signifique um afastamento desta se identifica como formas transitórias mais ou menos anormais. A ideia de uma posição de equilíbrio no balanço de pagamentos como padrão de normalidade traz implícita a suposição de que existe uma taxa de câmbio compatível com um duplo equilíbrio interno e externo. A essa taxa de câmbio deveria corresponder um nível

ótimo de intercâmbio externo, isto é, um nível de exportações no qual a produtividade marginal dos fatores absorvidos pelo setor exportador será idêntica à dos fatores utilizados na produção para o mercado interno, e um nível de importações que permitirá igualar a produtividade marginal dos fatores ocupados na produção exportadora e na potencialmente substituidora de importações. Sendo assim, qualquer modificação na taxa de câmbio provocaria uma redistribuição de fatores entre os distintos setores, com perda de renda real. Está implícito, nessa teoria, que as distintas estruturas econômicas apresentam elevado grau de similitude, existindo a possibilidade efetiva de concorrência, no mercado de fatores, entre os produtores que se dirigem ao mercado externo e os que operam para o mercado interno. Estes últimos concorreriam com os importadores.

Se bem que a análise econômica moderna tenha abandonado, aos poucos, o instrumento do equilíbrio geral,<sup>5</sup> essa forma de enfocar o problema conservou todo o seu vigor, no que respeita à análise dos problemas de balanço de pagamentos. O procedimento, neste caso, é orientado por critérios puramente empíricos: define-se como estando em equilíbrio aquele balanço de pagamentos que não cria problemas. Nas palavras de E. M. Bernstein:

Um balanço de pagamentos adequado é aquele que possibilita um país, em uma média de bons e maus anos, honrar seus pagamentos (inclusive a saída normal de capital) sem depender de receitas em transações correntes e entradas normais de capital e sem ser forçado a manter a atividade econômica abaixo do nível desejado ou a restringir importações apenas para evitar um déficit no balanço de pagamentos.<sup>6</sup>

Esse critério de normalidade, referente a um período de "anos bons e maus", tem implícito que as flutuações de caráter cíclico

5. Ver, sobre este ponto, Joan Robinson, *op. cit.*, p. 57-60.

6. Ver, sobre este ponto, Joan Robinson, *op. cit.*, I.M.F. *Staff Papers*, ago. 1956, p. 151.

são autocompensatórias, caindo, portanto, no campo da "normalidade" para o qual o remédio clássico é a movimentação de reservas. A afirmação de que o equilíbrio do balanço de pagamentos deve ser compatível com um "nível desejável" de atividade econômica, e que esses dois objetivos devem ser alcançados sem medidas restritivas das importações, constitui uma forma indireta de formular a teoria da compatibilidade entre o equilíbrio interno e o externo em condições de utilização ótima dos recursos e fatores.

Essa formulação do problema do desequilíbrio externo tem importantes consequências práticas. Definido o padrão de normalidade, o passo seguinte consiste em identificar as causas do "afastamento" dessa normalidade. O método de análise seguido neste terreno é de atrativa simplicidade. O teste de anormalidade limita-se a isto: existe desequilíbrio no balanço de pagamentos sempre que o saldo (positivo ou negativo) tenda a superar limites definidos. Suponhamos — para tomar o caso corrente — que o saldo que se está acumulando é negativo. Se existe saldo, o dispêndio da coletividade — vale dizer, a soma de seus gastos de consumo e de suas inversões, nos setores privado e público — apresenta-se, obviamente, superior à renda real dessa coletividade. Se o desequilíbrio resulta de fenômenos até certo ponto previsíveis — como acontece com uma perda de colheitas, uma baixa cíclica de preços de exportação etc. —, o país em questão deve estar preparado para corrigi-lo, mediante a liquidação das reservas de divisas. Caso se trate de um desequilíbrio persistente, de causas mais fundamentais, somente identificando-as será possível evitar uma perda total de reservas. As causas do desequilíbrio devem estar ligadas seja a uma redução das exportações, seja a um aumento da procura de importações. Vejamos, separadamente, os dois casos.

Qualquer redução no valor das exportações tem como origem uma queda nos preços de exportação, uma contração da quantidade exportada ou ambas as coisas. Seja como for, há sempre re-

dução na renda gerada pelo setor exportador da economia, redução que se transmite à renda, ampliada pelo mecanismo do multiplicador. Ora, esse mesmo mecanismo, ao ampliar a contração inicial da renda, reduz, concomitantemente, a procura de importações, contribuindo, assim, para restabelecer o equilíbrio na balança de pagamentos. Se a demanda de importações persiste elevada, é porque fatores autônomos contribuíram para que a renda monetária permanecesse em alto nível.

Suponhamos, por exemplo, que a baixa nos preços de exportação seja amortecida por uma política de subsídios, tendente a defender o nível da renda do setor exportador. Ora, se esses subsídios não são financiados com recursos externos, terão de sê-lo quer com transferência interna de renda — o que exigiria a redução do consumo, ou das inversões noutros setores —, quer mediante a criação de novos meios de pagamento. A transferência de renda não evita a contração da renda global, portanto não impede o reajustamento automático do balanço de pagamentos. Se esse reajustamento não ocorrer, a única explicação é a de que o financiamento do subsídio foi feito com a criação de novos meios de pagamento, isto é, de forma inflacionária. Destarte, caberia concluir que o desequilíbrio externo não resulta, propriamente, de uma contração no valor das exportações, mas de uma expansão inflacionária da renda monetária.

O caso de um saldo negativo, resultante de um aumento das importações, parece ser ainda mais simples. Nesta hipótese é óbvio que o dispêndio cresce com mais intensidade que o produto, visto o saldo negativo do balanço de pagamentos não ser outra coisa senão o excesso daquele sobre este. Se houve tal excesso, a coletividade exerceu certamente um poder de compra superior ao que corresponde aos pagamentos correntes aos fatores de produção. O que se importou em excesso do produto foi financiado por meios de pagamento que não se originaram na remuneração corrente aos fatores da produção, tanto assim que a produção resultou ser inferior ao dispêndio global. Os meios de pagamento

adicionais tiveram sua origem seja numa redução de ativos líquidos, seja na criação de dinheiro novo pela autoridade monetária. E, portanto, um fenômeno de natureza inflacionária, como no caso anterior.

A inflação, que estaria por trás do desequilíbrio do balanço de pagamentos, nem sempre seria um fenômeno visível, isto é, nem sempre se manifestaria por uma elevação no nível de preços. No caso referido, de redução do valor das exportações, a inflação teria sido apenas suficiente para manter o nível de preços estável. A diferença entre a renda monetária e o produto real seria igual ao saldo negativo no balanço de pagamentos, definindo a este na forma que expusimos anteriormente. Não havendo desequilíbrio entre oferta global — produção para o mercado interno "mais" importações — e dispêndio global, tampouco existiria razão para que se modificasse o nível geral dos preços. No segundo caso, de aumento das importações, o desequilíbrio no balanço de pagamentos se manifestará, exatamente, quando o nível de preços começar a estabilizar-se. Suponhamos uma situação de pleno emprego, com taxa de câmbio fixa e liberdade de importações. Um aumento do dispêndio, resultante de expansão dos meios de pagamento, levará a uma elevação gradual do nível interno de preços. Na medida em que essa elevação se for concretizando, os preços relativos dos produtos importados irão declinando, pois a taxa de câmbio é fixa. A consequência prática será uma elevação gradual do coeficiente de importações. Ao fim de algum tempo, o aumento das importações igualará o incremento inicial da renda monetária; restabelecendo-se o equilíbrio entre a oferta global e o dispêndio. A partir desse momento, já não haverá elevação do nível de preços e a única manifestação externa do desequilíbrio será o saldo negativo do balanço de pagamentos.

Se observarmos, desse ponto de vista, o problema do desequilíbrio externo — como um fenômeno persistente —, chega-se, necessariamente, à conclusão de que ele tem como causa um processo de inflação crônica, ou um desequilíbrio de custos e preços,

resultante de uma inflação anterior, que foi reprimida mas permanece em estado latente. O primeiro caso parece ser óbvio. Se, em condições de pleno emprego, o dispêndio excede o valor da produção, e os fatores autônomos que provocam esse desequilíbrio atuam de forma permanente, é claro que o equilíbrio no balanço de pagamentos só poderá ser conseguido mediante uma progressiva baixa no valor externo da moeda. Com a taxa de câmbio fixa, a pressão sobre o balanço de pagamentos será dupla. Por um lado, haverá pressão para elevar o coeficiente de importações, na forma exposta; por outro, haverá tendência à redução das exportações, porquanto a capacidade competitiva destas se reduzirá. A redução das exportações constitui o caso típico do desequilíbrio provocado por um aumento relativo de custos e preços. Vimos que, a exercer-se expansão de caráter inflacionário apenas durante um período limitado de tempo, a elevação do nível de preços tende a um limite e o desequilíbrio se manifesta, em sua totalidade, sob a forma de um saldo negativo no balanço de pagamentos. Nesse caso, a economia passa a operar em um nível de custos e preços mais elevado, o que pode prejudicar seriamente sua posição de concorrência nos mercados externos. Em tais condições, mesmo que fosse possível eliminar a pressão sobre o balanço de pagamentos, do lado da demanda de importações — o que se poderia alcançar por medidas fiscais, como o aumento da tarifa aduaneira — o desequilíbrio persistiria, pois o nível de custos e preços a que estaria operando a economia faria baixar a capacidade de importação. No primeiro caso, a correção do desequilíbrio exigiria medidas tendentes a reduzir o nível do dispêndio; no segundo, medidas tendentes a corrigir a sobrevalorização externa da moeda.

Além dos casos anteriores, em que o desequilíbrio externo é apresentado como manifestação típica de um processo inflacionário, costuma-se abrir exceção para casos particulares, em que se reconhecem razões estruturais para o desequilíbrio. Como exemplo clássico, o Chile, que perdeu o monopólio mundial da



fonte industrial de nitrogênio, depois da guerra de 1914-1918. Problemas de natureza semelhante revelam-se em distintos graus de gravidade, com relativa frequência, podendo criar sérias dificuldades a países que se especializam na exportação de um produto. Sem embargo, a opinião dos próprios defensores do ponto de vista que estamos reproduzindo é a de que "por si mesmas, alterações estruturais não têm maiores significados como causas de dificuldades no balanço de pagamentos".<sup>7</sup>

A formulação exposta nos parágrafos anteriores, tendente a identificar os desequilíbrios externos com distintas formas de processos inflacionários, tem dado lugar a limitações práticas de real significação. Esse método leva a identificar, para todos os fins de política econômica, o desequilíbrio externo com a inflação. Como esta última é um problema que requer medidas capazes de surtir efeitos a curto prazo, fica relegada a segundo plano a simples suspeita de que o desequilíbrio possa ter raízes mais profundas. Manifestação clara disso é a incapacidade dos economistas ligados ao Fundo Monetário Internacional de se porrem de acordo sobre o que devemos entender por "desequilíbrio fundamental" do balanço de pagamentos. O documento básico de criação do Fundo fez referência a esse tipo de desequilíbrio, sem contudo o definir, e a enorme literatura que já existe sobre a matéria gira sempre em torno de conceitos derivados da formulação antes referida. Em vez de aprofundar a análise das causas possíveis do desequilíbrio — isto é, de um crescimento desproporcionado deste ou daquele setor da economia —, concentra a atenção nos sintomas do desequilíbrio e discute o que é e o que não é um *deficit* de balanço de pagamentos.

A tendência inicial foi para uma formulação ampla do problema. Infelizmente, daí não se partiu para uma maior precisão de conceitos. J. J. Polak admitta, em 1947, que o "desequilíbrio fundamental" tanto pode resultar de modificações nos preços relati-

vos como de transformações da procura e da oferta.<sup>8</sup> Nesse caminho se chegava à conclusão de que qualquer desequilíbrio que fosse persistente seria "fundamental" por sua natureza. Na mesma época Triffin formulou uma definição que há muitos anos circula como a de aceitação mais corrente, segundo a qual o desequilíbrio fundamental é

[...] um mau ajuste numa economia nacional, tão grave e persistente que o retorno ou manutenção de níveis satisfatórios de atividade doméstica, emprego e renda demonstrar ser incompatível com o equilíbrio no balanço de pagamentos se não for acompanhado por medidas extraordinárias de defesa externa, como uma alteração na taxa de câmbio, um aumento de tarifas ou medidas protecionistas de controle etc.<sup>9</sup>

Essa definição diz, em ressumidas contas, que se uma economia necessita desvalorizar a moeda, impor um controle cambial ou modificar a tarifa aduaneira para manter ou restaurar o pleno emprego, essa economia estará afetada de um desequilíbrio fundamental. Uma definição de tal modo ampla traz como consequência que se tenda a considerar fundamental qualquer desequilíbrio, sem tomar conhecimento de causas mais profundas que podem requerer medidas além daquelas explicitamente sugeridas na definição. As causas estruturais a que se referem os teóricos do Fundo — e que não poderiam ser corrigidas por medidas de caráter monetário, como a deflação e a desvalorização — merecem referências superficiais e permanecem, já o dissemos, em segundo plano. Ora, sem a análise detida dessas causas, jamais passaremos da descrição dos sintomas externos dos desequilíbrios persistentes que acompanham as transformações estruturais das economias subdesenvolvidas.

8. "Exchange Depreciation and International Monetary Stability", *Review of Economic Statistics*, ago. 1947, p. 174.

9. *National Central Banking and the International Economy*, Washington, International Monetary Policies, 1947, p. 76.

7. E. M. Beetsen, *op. cit.*, p. 157.

### Reformulação do problema

A análise exposta na seção anterior conduz a uma conclusão que, na prática, tem sido de consequências danosas para os países subdesenvolvidos, a saber: o tratamento do desequilíbrio externo resume-se, na grande maioria dos casos,<sup>10</sup> ao uso de dois instrumentos de fácil manejo: a deflação e a desvalorização. Demais, sendo, basicamente, esses dois instrumentos de caráter monetário, o tratamento do problema passa ao domínio exclusivo das autoridades monetárias. Daí resulta o predomínio total dos critérios de estabilidade, na esfera dos problemas de balanço de pagamentos, sem que se chegue a captar a interdependência entre eles existente e as modificações estruturais exigidas pelo desenvolvimento.

O processo de ajustamento, implícito na análise corrente dos desequilíbrios do balanço de pagamentos, tem por fundo a ação dos efeitos-preço resultantes da desvalorização. Admite-se que, encarecendo relativamente os produtos importados, a procura tenderá a desviar-se para os artigos de produção interna; assim como, ao aumentarem os preços dos produtos exportados, os fatores tenderão a desviar-se para as atividades exportadoras. Os ajustamentos dependem, evidentemente, da elasticidade-preço da procura de produtos importados e da elasticidade-preço da oferta externa desses mesmos produtos. O ganho real nas exportações também depende da elasticidade-preço da procura externa de produtos exportados e da elasticidade-preço da oferta interna desses produtos. O grau de ajustamento resulta, portanto, da forma como funcionam essas quatro elasticidades. Ocorre, porém, que os esquemas teóricos que levam a confundir o desequilíbrio externo com situações inflacionárias (com excesso do dispêndio

10. As exceções a essa regra, que reconhecem os teóricos do Fundo Monetário, são apresentadas como casos totalmente fora do comum e merecem apenas referências ligeiras. Ver, por exemplo, a referência de Triffin ao caso da indústria de nitratos no Chile, no artigo citado, p. 78.

sobre o produto) têm sempre como base hipóteses de pleno emprego. Ora, se partirmos de semelhante hipótese, teremos também de admitir que, a curto prazo, a elasticidade da oferta interna é igual a zero, não sendo possível aumentar as exportações sem reduzir a produção substituíva de importações, ou vice-versa. Em se tratando de uma economia subdesenvolvida, as consequências da desvalorização poderão ser bastante adversas, conforme se expõe a seguir.

Consideremos o caso de uma economia subdesenvolvida cujo setor exportador seja constituído de grandes empresas internacionais exploradoras de minérios. Desde que essas empresas estejam operando a plena capacidade, a elasticidade da oferta de exportação a curto prazo é praticamente zero. Efetuada a desvalorização, aumentam os preços dos produtos exportados, concentrando-se o benefício nos lucros das empresas. Esses maiores lucros terão que ser remetidos para o exterior, o que, provavelmente, determinará redução na oferta de divisas para outros fins. Além disso, haverá uma elevação nos preços das importações e, como a possibilidade de substituir estas a curto prazo é também zero, o resultado final será apenas uma elevação no nível de preços, que dependerá da maior ou menor participação das importações na oferta interna. Uma série de transferências internas de renda, principalmente a favor do setor exportador; uma perda de renda real correspondente às maiores remessas das companhias estrangeiras: eis o resultado da desvalorização.

O modelo de ajustamento com base nas elasticidades tem implicita uma estrutura econômica muito diversificada. Com efeito, se a exportação constitui apenas um complemento da produção para o mercado interno — como ocorre nos países industrializados que exportam manufaturas —, é sempre possível aumentar a curto prazo as vendas no exterior com sacrifício do mercado interno. Haverá uma transferência de rendas em benefício das indústrias com mais aptidão para exportar, que criará condições para se reorientarem a médio prazo as inversões e se modificar a

estrutura econômica, a favor de um coeficiente de exportações mais elevado.

No caso dos países subdesenvolvidos, necessário se torna observar que, embora suas exportações sejam pouco diversificadas, cada produto de relevância é exportado em quantidades relativamente grandes. Qualquer redução de preços, portanto, com vista a aumentar as exportações significa a perda de uma fração da receita produzida pela exportação que já está em curso. Por exemplo, se o Chile reduz de 10% o preço de oferta do cobre, é preciso que a quantidade exportada aumente mais de 10% para que não se reduza a disponibilidade de divisas;<sup>11</sup> como a exportação chilena atinge cerca de 400 mil toneladas, o aumento requerido será de mais de 40 mil toneladas, o que dificilmente se consegue sem prejudicar outros exportadores. Em casos como este, é necessário ter em conta a elasticidade-preço da oferta dos países que concorrem no mesmo mercado. Sendo os países exportadores de matérias-primas, em sua grande maioria, economias subdesenvolvidas — as quais têm como característica comum uma alta inelasticidade-preço da oferta no setor exportador —, compreende-se que não lhes seja fácil resolver os problemas de balanço de pagamentos mediante uma rápida expansão das exportações.

A deflação direta, como método corretivo do desequilíbrio externo, encontraria sua justificação imediata na suposição de que, sempre que haja um saldo negativo no balanço de pagamentos — definido esse saldo na forma antes indicada —, o volume da inversão excederá, necessariamente, a poupança disponível. Admitte-se, de modo implícito, nesse raciocínio que os gastos de consumo de uma coletividade são função de sua renda, não do dispêndio. Se o dispêndio aumenta sem que aumente a renda, não haverá razão para que se modifique o consumo. Ora, o desequilíbrio externo é, simplesmente, a manifestação de um aumento do dispêndio com respeito ao produto, que por definição é igual à

renda. Não sendo possível conceber um aumento do consumo independentemente de uma anterior expansão da renda, cabe concluir que o incremento autônomo do dispêndio reflete uma expansão das inversões. Como a poupança é a diferença entre a renda e o consumo, e a inversão é a diferença entre o dispêndio e o mesmo consumo, resulta óbvio que, crescendo o dispêndio mais do que o produto, existirá uma situação de sobreinversão, isto é, de insuficiência da poupança. Um desequilíbrio desse tipo não poderia ser corrigido por simples desvalorização, a menos que esta lograsse provocar uma redistribuição permanente da renda a favor dos grupos de altas rendas: dos grupos com mais elevada propensão a poupar. Na prática, a desvalorização provoca uma redistribuição de renda contra os setores assalariados que, favorecendo por isso mesmo a poupança, pode eliminar a sobreinversão. Sem embargo, a redistribuição é apenas temporária, pois os assalariados, ao fim de algum tempo, tratarão de restabelecer a posição anterior, o que exigirá uma nova desvalorização se se pretende evitar a volta ao desequilíbrio entre poupança e inversão. Sendo assim, haveria necessidade de iniciar o tratamento do desequilíbrio por uma redução no volume das inversões, isto é, por medidas deflacionárias.

O rigor deste raciocínio que acabamos de considerar é apenas formal, porquanto o saldo negativo da balança de pagamentos tanto pode destinar-se a financiar sobreinversões como a subsidiar o consumo. Havendo uma expansão das inversões — mesmo que estas sejam financiadas por meios inflacionários —, é óbvio que também haverá um aumento do produto e da renda, e, em consequência, do consumo, que é função da renda. Esse aumento do consumo, por seu lado, exigirá maiores importações, as quais virão aumentar o *déficit* do balanço de pagamentos. Suponhamos que se tenha partido de uma situação de pleno emprego: as inversões inflacionárias não afetarão a renda real, limitando-se seu efeito a uma elevação do nível de preços dentro do país; sendo fixa a taxa de câmbio, o equilíbrio interno se recuperará quando

11. A elasticidade-preço da procura externa terá de ser maior que 1.

todo incremento da renda monetária se transformar em saldo negativo do balanço de pagamentos. A situação final será, portanto, uma elevação de custos e preços, caso típico em que somente uma desvalorização é capaz de restabelecer o equilíbrio no balanço de pagamentos. Em uma segunda hipótese, poder-se-ia supor que a situação inicial não era de pleno emprego e que o aumento das inversões trouxera consigo um incremento do produto real. Se, concomitantemente, a capacidade de importação não aumentou — o que seria o caso corrente — e a taxa de câmbio for fixa, forma-se de pronto um desequilíbrio no balanço de pagamentos. Teria havido, assim, uma expansão do produto real e outra, maior, do dispêndio. Neste caso, tentar uma correção do desequilíbrio mediante redução no volume das inversões será provocar uma contração do produto real.

O último exemplo nos aproxima de novo do problema das economias subdesenvolvidas. Vimos, no capítulo anterior, que nas fases intermédias e superiores do subdesenvolvimento manifesta-se uma tendência estrutural à elevação do coeficiente de importações. Toda tentativa de elevar o ritmo de crescimento tende a criar uma pressão sobre o balanço de pagamentos. As razões desse fenômeno são múltiplas. Entre elas destacamos, para uma análise mais detida, a elevada densidade de importações na composição das inversões. Dessa tendência fundamental resulta que qualquer política de desenvolvimento há de assumir as características externas de uma política inflacionária; para defender a estabilidade são propostas, com muita frequência, medidas daninhas ao desenvolvimento. Consideremos o caso de uma economia subdesenvolvida cuja capacidade para importar venha crescendo com lentidão — caso comum, no decorrer dos últimos três decênios. Suponhamos que essa economia tenta elevar o seu coeficiente de inversão, sem recorrer a nenhuma expansão inflacionária, com medidas fiscais adequadas. O aumento das inversões provocará um incremento do produto e da renda, mas o incremento desta exigirá maiores importações. Sendo fixa a taxa de

câmbio, tenderá a acumular-se um saldo negativo no balanço de pagamentos, encobrindo um aumento do consumo que superaria o aumento imputável à elevação da renda real, assim como um aumento das inversões superior ao que corresponderia ao aumento da poupança. Observam-se, aqui, dois fenômenos distintos: o primeiro é a elevação real das inversões e do produto; e o segundo é uma expansão das importações superior à que comporta a capacidade de importação, o que determina subsídios ao consumo e a sobreinversão. Como o segundo fenômeno é de natureza inflacionária e se manifesta simultaneamente com o primeiro, nem sempre fica claro que a inflação não resulta do aumento das inversões, mas sim da inadequada orientação que estas tomam, isto é, da insuficiência da substituição de importações. Um diagnóstico errado pode ter sérias consequências práticas neste caso, conforme veremos.

No caso atrás referido, em que o desequilíbrio no balanço de pagamentos não se revelaria em concomitância com uma elevação no nível de preços, a medida aconselhada seria uma imediata desvalorização, para reduzir a procura de importações. Ora, tratando-se de uma economia nas fases intermédias do subdesenvolvimento, pode-se admitir como certo que o coeficiente de importações seria muito mais elevado no setor das inversões que no do consumo. Destarte, o efeito da desvalorização sobre o nível de preços internos assumiria uma forma muito mais acentuada no setor dos bens de capital do que no dos bens de consumo. Haveria, assim, de imediato uma redução na poupança real da coletividade, que poderia frustrar totalmente a política de desenvolvimento.

Qualquer tentativa de correção do desequilíbrio mediante desvalorização em economias do tipo que estamos considerando provoca sem demora uma redução no ritmo de crescimento, pelo simples fato de que eleva os preços dos bens de capital, relativamente aos de consumo. Em tais casos vinca-se uma incompatibilidade fundamental entre o equilíbrio do balanço de pagamentos,

obtido por uma taxa flutuante de câmbio, ou por desvalorizações sucessivas, e uma política de desenvolvimento que objective um aumento do esforço de formação de capital. De resto, se não se permite esse reajustamento da taxa de câmbio, a pressão sobre o balanço de pagamentos se manterá elevada, criando sérias dificuldades administrativas e de outra ordem. Na prática, a situação se tem apresentado em grande número de países, inclusive o Brasil, como uma alternativa entre abandonar a política de desenvolvimento e multiplicar as medidas administrativas, como defesa contra um profundo desequilíbrio de balanço de pagamentos, que se projeta na estrutura de custos e preços sob a forma de múltiplas distorções. Ao lado dessas alternativas, permanece como uma simples ilusão — já que se apoia num inadequado diagnóstico do problema — a ideia de ser possível conquistar o equilíbrio externo no dia em que se extirpe o mal inflacionário. Ora, a inflação não é, neste caso, um fenômeno autônomo, mas uma manifestação externa de desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento em certas fases do subdesenvolvimento, como o é, aliás, também o desequilíbrio no balanço de pagamentos. A menos que se possam prevenir e evitar esses desajustamentos, pagaremos, para não ter inflação e desequilíbrio externo, o preço de aceitar a estagnação ou, no mínimo, um ritmo mais lento de crescimento.

Conforme se depreende da análise apresentada no capítulo anterior, a essência do problema está em que as transformações estruturais requeridas por determinada taxa de crescimento — sempre que o fator dinâmico principal não seja uma expansão das exportações — são muito maiores nos estádios intermédios e superiores do subdesenvolvimento do que nas economias desenvolvidas. Ora, o sistema de preços, como instrumento orientador das inversões, é tanto mais impreciso quanto maior for a parcela das novas inversões que devem realizar-se em campos onde ainda não há experiência empresarial, quer dizer, quanto maiores forem as transformações estruturais exigidas pelo desenvolvimento

to. Numa estrutura altamente diversificada, a quase totalidade das novas inversões se efetua em linhas de produção já existentes, com base em expectativas derivadas da experiência corrente dos empresários em cada setor produtivo. Em tal situação é de esperar que o sistema de preços dê uma ideia da rentabilidade relativa de cada setor, pelo menos no que respeita ao "momento presente". Mesmo numa economia muito desenvolvida, o sistema de preços é, sabidamente, insuficiente para proporcionar uma ideia da rentabilidade relativa, em função de projetos alternativos, de empreendimentos que operarão num futuro mediato. Essa incerteza com respeito a qualquer empreendimento que só dará lucros no futuro constitui, na verdade, a essência mesma da forma capitalista de organização da produção.

No processo de formação de capital, o sistema de preços é por todos reconhecido como um instrumento impreciso de orientação, e foi para incorporar essa imprecisão em seus esquemas que os economistas criaram a teoria do risco. Todavia, onde quer que haja uma ampla experiência empresarial acumulada abarcando, praticamente, todos os setores produtivos, o risco econômico pode ser calculado em termos satisfatórios. A experiência empírica põe à disposição do empresário uma série de indicadores, nos quais ele se baseia para elaborar suas expectativas. Nas economias subdesenvolvidas, esse problema se apresenta de forma distinta, pois em grande número de casos o empreendimento tem caráter de pioneirismo, devendo o empresário fundar suas expectativas em base puramente conjectural. Um elemento fundamental é, então, a conjectura em torno da provável reação do concorrente externo, ou seja, a elasticidade-preço da oferta externa, no setor do empreendimento. O empresário potencial sabe que terá de enfrentar, em sua tentativa de substituição de importações, um concorrente que, devido à sua excepcionalidade, conseguiu firmar-se no mercado internacional. Esse concorrente tem em mãos duas armas poderosas: a primeira deriva de seu poder financeiro, que lhe permite defender a posição ocupada no mercado mediante

uma baixa de preços; a segunda arma consiste em instalar-se no país ao abrigo das tarifas e outros elementos de proteção. Pela maior experiência técnica que desfruta, pela posição adquirida no mercado, pelo prestígio de suas marcas de fábrica etc., são óbvias as vantagens da empresa internacional no desfecho da concorrência. Ela poderá não ter interesse em instalar-se no país para competir com suas próprias linhas de exportação, mas, exatamente diante da perda dessas linhas, estará quiçá disposta a integrar-se na economia nacional para defender sua posição no mercado.

A situação resulta ser a seguinte, na prática: dado o crescimento relativamente lento da capacidade para importar, é necessário que as inversões, no setor substitutivo de importações, cresçam com intensidade superior à das inversões nos setores que já produzem, há tempo, para o mercado interno. Ocorre, entretanto, que o risco implícito naquelas inversões é maior, e a experiência naqueles setores, menor ou nenhuma. Logo, se se aumentam os recursos à disposição dos empresários, é natural que eles prefiram intensificar suas inversões nas linhas já tradicionalmente estabelecidas. Explica-se, assim, a permanente sobreinversão que existe em certos setores, como o têxtil, em muitos países subdesenvolvidos, inclusive o Brasil. O resultado final tende a ser, por conseguinte, excesso de capacidade produtiva em determinados setores e insuficiência noutros — particularmente naqueles em que se substituem importações. Trata-se de um desequilíbrio inicialmente interno, resultante de inadequada orientação das inversões, e que acarreta a criação de capacidade ociosa. Assim, toda fase de aceleração das inversões também o é de baixa na relação produto-capital, ou seja, de aumento da capacidade ociosa. Forma-se, em consequência, um desequilíbrio interno por insuficiência de oferta, o qual se traduz em pressão no balanço de pagamentos.

Encarado de outro ângulo, o problema se apresenta da seguinte forma: qualquer tentativa para elevar a taxa de inversões que não seja acompanhada de uma orientação dos novos recursos invertidos cria um desequilíbrio interno entre a estrutura da oferta

e a composição da procura, desequilíbrio que se transfere para o balanço de pagamentos, caso as taxas de câmbio sejam fixas, ou que se traduz em elevação do nível interno de preços, caso exista uma situação de controle de câmbios. Para eliminar esse tipo de desequilíbrio, externo ou interno, seria necessário agir sobre a orientação das inversões, e não, necessariamente, sobre o seu nível, pois, se assim procedermos, o equilíbrio somente será recuperado em um nível mais baixo de atividade econômica, mediante uma redução, portanto, do ritmo de crescimento. Se se pretende levar avante uma política de desenvolvimento, de nenhum modo se deverá sacrificar o nível da atividade econômica à correção do desequilíbrio. Destarte, faz-se necessária uma metódica reorientação das inversões objetivando reduzir o coeficiente de importação. Enfim, para que a política de desenvolvimento não prejudique a estabilidade, é necessário que ela assuma a forma de uma orientação positiva do processo de formação de capital. Não se trata, apenas, de criar condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão: é necessário dar um passo adiante, garantindo que as inversões provoquem as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento. Na verdade, não existe qualquer razão fundamental para que o desenvolvimento não possa processar-se a um ritmo rápido e em condições de relativa estabilidade, tanto interna como externa. O que se procurou demonstrar foi, tão somente, a inviabilidade de semelhante ocorrência, nas fases intermédias e avançadas do subdesenvolvimento, sem uma orientação do processo de formação de capital.

## **Industrialização e inflação**

### **Análise do desenvolvimento recente do Brasil**

#### **A marcha para a industrialização**

Observada em seu conjunto, a primeira metade do século XX constituiu, para a economia brasileira, longa e incerta marcha na busca de uma alternativa ao modelo clássico de crescimento extensivo à base de exportações. Os dirigentes do país haviam sido preparados para esse tipo de desenvolvimento; os interesses criados, particularmente os financeiros, estavam orientados nesse sentido; a infraestrutura de serviços públicos — portos, estradas de ferro — havia sido construída com esse fim; o sistema bancário estava montado para operar nessa direção. Como os compromissos externos eram vultosos, pesando enormemente sobre a balança de pagamentos e a receita tributária, a atenção do poder público concentrava-se em torno do problema cambial. O comércio exterior condicionava a situação financeira do governo e, indiretamente, a estabilidade política. Explica-se, portanto, que tudo estivesse orientado no sentido de revigorar o fluxo das exportações.

Múltiplas foram as tentativas para abrir novas frentes no mercado mundial, ensaiadas durante a longa crise do café. A primeira, que coincide com a superprodução cafeeira do primeiro decênio do século, foi a da borracha amazônica. As exportações do látex extraído nas selvas alcançaram grande importância relativa, permitindo um alívio na situação cambial nos dois primeiros decênios do século. Tratava-se de uma economia de caráter extrativo, de limitada capacidade de expansão e altos custos, incapaz de acompanhar o rápido aumento da procura do produto. Outros produtos de evolução menos espetacular surgiram: o cacau, a

erva-mate, o algodão. Os dois primeiros desempenharam importante papel no processo de povoamento de determinadas zonas, cumprindo mais uma vez o papel histórico da economia de exportação como fator de crescimento extensivo. O algodão, na década de 1930, surgiu como alternativa ao café, quando a crise deste passou por sua etapa mais difícil.

Essas tentativas de reabrir novos caminhos no comércio mundial não levaram a resultados confortadores. O *quantum* das exportações, na primeira metade do século, cresceu menos que a população do país e a capacidade de importar evoluiu de maneira ainda menos favorável. Como saída alternativa, procurou-se organizar a economia de exportação do café, visando a proteger os preços do produto no mercado mundial. Tais medidas, demais de custar ao país elevados ônus financeiros junto aos bancos internacionais, resultaram ser de consequências negativas a longo prazo, pois, ao não disciplinar a produção interna, engendraram novas crises de superprodução, incentivando o cultivo dentro e fora do Brasil.

Se bem que toda a primeira metade do século constitua uma luta em busca de um novo caminho, é somente nos seus dois últimos decênios que essa luta torna-se consciente. Nos três primeiros decênios (isto é, até a crise de 1929), o objetivo central e quase único foi reorganizar o comércio exterior. A política de "valorização" do café — retenção dos estoques pelo governo federal, mediante empréstimos externos, para liquidação oportuna — parecia vitoriosa, e novas linhas de exportação estavam sendo tentadas com êxitos isolados. Os resultados obtidos não eram brilhantes, mas conseguiu-se conservar uma situação que tinha a aparência de normalidade. Predominava no país um conservadorismo voltado para a restauração de um passado glorificado.

Com o colapso de 1929, teve início o que se poderia chamar de segunda fase da crise do café, durante a qual se desintegra definitivamente a ideologia de fundo colonial que identificava os interesses do país com os do seu comércio exterior. Essa etapa,

caracterizada por grandes ondas de pressão inflacionária, pode ser observada com nitidez de três pontos sucessivos no tempo. O primeiro está assinalado pela política de defesa do nível de emprego; o segundo, pela emergência do mercado interno como centro dinâmico principal e o terceiro, pela ruptura da barreira constituída pela capacidade para importar ao processo de formação de capital.

#### Defesa do nível de emprego

Na economia cafeeira, à diferença da economia colonial escravista que a antecedeu, os custos monetários assumiram importante papel. Economia altamente consumidora de trabalho, a cafeeira viu-se obrigada, desde a década de 1870 (portanto, ainda no período da escravidão), a pagar sua mão de obra em salários monetários. Como imigrantes europeus, os assalariados do café exigiram desde cedo o pagamento de seus salários em dinheiro, salários esses que tiveram de ser suficientemente altos para atraí-los de seus países de origem. A esse fato deve-se que a economia do café tenha dado origem a um mercado interno relativamente amplo e geograficamente concentrado, com base no qual teve lugar um desenvolvimento industrial, particularmente de manufaturas têxteis e alimentícias, transformadoras de matérias-primas locais. A primeira conflagração mundial permitiu que se tomasse consciência dessa industrialização incipiente.

Para compreender a primeira etapa da industrialização brasileira é necessário ter em conta que a economia de exportação utilizava, tradicionalmente, o mecanismo cambial como instrumento de defesa de seu nível de renda. As baixas nos preços mundiais dos produtos de exportação eram acompanhadas de bruscas desvalorizações da moeda brasileira, desvalorizações essas que provocavam a transferência para a massa de importadores das contrações na renda real que, de outra forma, tenderiam a se concentrar no setor exportador. Esse mecanismo de defesa da renda dos exportadores resultou ser também favorável aos grupos ma-

322



nufatureiros incipientes. Nas etapas de redução da renda dos consumidores (queda das exportações) aumentava o poder competitivo das manufaturas de produção interna. Surgiu assim, espontaneamente, uma política protecionista que supriu a inexistência de uma orientação definida nesse sentido, ideologicamente pouco aceitável na época.

A combinação dos dois fatores positivos referidos — existência de mercado interno e proteção automática nas etapas de contração da renda — permitiu que se desenvolvessem algumas indústrias de bens de consumo e que as indústrias tradicionais de materiais de construção crescessem e se diversificassem. A importância dessas indústrias incipientes somente seria percebida por ocasião da grande depressão da década de 1930. O colapso do setor externo da economia brasileira, nessa fase, alcançou proporções antes desconhecidas, pois a queda mundial dos preços das matérias-primas coincidiu com uma crise de superprodução do café, de grandes dimensões. A capacidade para importar foi reduzida a pouco mais de uma terça parte.

Em face da ação convergente dessas duas crises, a desvalorização cambial como mecanismo de defesa do setor exportador resultou ser totalmente insuficiente. O poder público decidiu, então, ir mais longe e garantir mercado aos produtores de café, sem apoio financeiro externo, ainda que o consumidor último do produto tivesse de ser o mar ou o fogo. Essa medida tomada para proteger o setor exportador resultou ser de extraordinário alcance como defesa do nível interno de emprego. O incipiente setor industrial encontrou-se, assim, em face de significativa ampliação relativa do mercado interno, do qual os produtos importados eram excluídos por uma grande elevação de preços relativos. Em toda a década de 1930 a produção industrial cresceu fortemente, através de uma utilização intensiva do equipamento já instalado, da importação de equipamentos de segunda mão e de outros expedientes. Esse aumento da produção manufatureira refletiu-se em expansão da procura de produtos agrícolas para o

mercado interno, aumento dos investimentos em construções, crescimento da indústria de materiais de construção etc. É extremamente significativo que entre 1929 e 1937 a produção industrial haja aumentado em 50%, e a produção agrícola para o mercado interno em 40%, enquanto o *quantum* das importações se contraía em 23%.

A década de 1930 foi para a economia do Brasil de significativas transformações estruturais. Visando a defender o setor externo — preocupação constante da classe dirigente —, o poder público criou condições para uma rápida ampliação do setor industrial ligado ao mercado interno. As indústrias já instaladas aumentaram substancialmente sua rentabilidade (principalmente trabalhando maior número de horas), numa fase em que o setor externo se empobrecia. Assim, medidas de amparo ao setor exportador engendraram uma política de defesa do nível de emprego que resultou ser decisiva para a superação da estrutura tradicional.

#### O novo centro dinâmico

A consequência imediata da política de manutenção do nível de emprego foi a elevação da rentabilidade nas indústrias. A esse fato veio somar-se a persistente depressão nos mercados mundiais dos produtos primários. Dessa forma, o que podia ter sido fenômeno passageiro adquiriu permanência, assumindo novas características. A eclosão da guerra, no fim do decênio, permitiu que se completasse o processo. Enquanto se lutava para salvar o setor externo, o sistema econômico — submetido a pressões de várias ordens — abria por ele mesmo novos caminhos.

Contudo, como o desenvolvimento industrial vinha sendo feito sem a orientação de uma política, novos e graves problemas se foram acumulando. Os serviços básicos de transporte, construídos para servir à economia de exportações, não foram adaptados. O crescimento das fontes de energia, particularmente elétrica, não foi tampouco cuidado. A realidade desses desajustamentos,

que se traduziam em pressões inflacionárias, tornou-se evidente ao término da guerra. Como de costume, não houve uma percepção clara do problema em tempo oportuno. Supunha-se que a causa básica dos desequilíbrios estava nos elevados custos industriais e que uma retomada das importações permitiria reduzir facilmente as pressões inflacionárias.

As consequências desse falso diagnóstico foram de grande importância. Visando a forçar os produtores internos a reduzir os seus preços, o poder público fixou a paridade do cruzeiro em um nível extremamente baixo. Seguiu-se, então, um período de grandes importações, acarretando o esgotamento das reservas de ouro e divisas acumuladas durante a guerra. Em meados de 1948 já era insustentável a continuação dessa política. Para evitar a desvalorização, que poderia ter efeitos negativos sobre os preços internacionais do café, o poder público optou pelo controle quantitativo das importações, o qual favoreceu duplamente o setor industrial (a) com uma proteção ilimitada, no caso de artigos menos essenciais, e (b) através do subsídio implícito às importações de matérias-primas e equipamentos, em decorrência do baixo custo das divisas.

O controle quantitativo das importações, que prevaleceu entre 1948 e 1953, operou como política extrema de incentivo aos investimentos no setor industrial. O nível interno de preços elevou-se a uma média anual de 15%, enquanto se mantinha estável a taxa do cruzeiro com respeito ao dólar. Ano a ano, via-se o poder público forçado a reduzir a rota de divisas disponível para importar produtos considerados de menor essencialidade, eliminando a concorrência externa em importantes setores, enquanto os preços dos equipamentos e matérias-primas importados baixavam relativamente ao nível interno de preços. Somente foi possível persistir nessa orientação porque em 1949 houve uma elevação de mais de 100% nos preços internacionais do café e porque em 1951-1952, em razão da guerra da Coreia, optou-se por uma política de forte endividamento externo a curto prazo.

#### **A barreira da capacidade para importar**

Assim como na década de 1930 as medidas tomadas para favorecer o setor exportador beneficiaram efetivamente o setor industrial, na década de 1940 medidas que visavam a forçar os industriais a baixar os seus preços, através da concorrência externa, vieram proporcionar uma proteção e favores ao setor industrial em escala nunca antes imaginada. É evidente que prevaleciam, em última instância, aquelas forças que apontavam no sentido de uma nova forma de crescimento, contra os pontos de vista dos dirigentes do país, que permaneciam apegados ao velho modelo colonial.

Sem embargo, esse desenvolvimento, sem apoio numa consistente política orientadora, teria de criar problemas adicionais. Os desmedidos incentivos às importações de equipamentos, do período 1948-1953, foram administrados na ausência de plano ou concepção de conjunto do desenvolvimento econômico. Como as indústrias mais rentáveis eram as de produtos menos essenciais, pois as importações foram eliminadas em função da não essencialidade, os investimentos não se distribuíram com critério de complementaridade. Pior ainda: concentraram-se na razão inversa da essencialidade da indústria. Dessa falta de complementaridade dos investimentos resultou um forte aumento da demanda de importações. Visto o problema de outro ângulo, o processo de substituição de importações foi seriamente prejudicado pela falta de uma adequada orientação dos investimentos.

A partir de fins de 1953 foram introduzidas progressivas modificações no sistema cambial visando a reduzir o subsídio implícito às importações. Pôde-se, então, perceber o profundo desequilíbrio que se introduzira no sistema econômico à falta de uma orientação dos investimentos. Simplesmente para manter operando as indústrias instaladas no país se necessitaria um volume de importações muito superior à capacidade para importar. Por outro lado, era necessário importar quantidades substanciais de

equipamentos se se pretendia levar adiante a política de substituição de importações, indispensável para manter o ritmo de crescimento. Em outras palavras, os desequilíbrios estruturais inerentes ao processo de crescimento de um país subdesenvolvido haviam sido ampliados por um desenvolvimento realizado a contragolpe, sem as diretrizes de uma política orientadora.

A partir de 1954, a economia brasileira encontrou-se em situação extremamente peculiar, cujo diagnóstico ainda não foi feito cabalmente. Sua taxa "necessária" de crescimento — taxa de crescimento correspondente a uma situação de plena ocupação da capacidade já instalada — é extremamente alta e exige uma forte complementação de recursos externos. Com efeito, a plena ocupação da capacidade instalada requer volumosas importações de certos produtos intermediários e de equipamentos. Como os produtos são importados a preços relativamente altos, em razão da estreiteza da capacidade de importar, tornam-se muito rentáveis as inversões na substituição dessas importações. Mas, como para substituir importações requerem-se mais equipamentos importados, seria necessário reduzir as importações antes referidas para abrir espaço às novas. Criou-se, desta forma, uma situação peculiar de desequilíbrio entre a capacidade para importar e o volume de importações necessárias para manter operando as instalações existentes e o correspondente volume desejado de investimentos.

Para enfrentar a situação referida apresentavam-se dois caminhos: reduzir o grau de ocupação nas indústrias existentes e concentrar os investimentos na substituição de importações, ou satisficar os novos investimentos para manter o nível de ocupação nas indústrias existentes. A solução adotada no Brasil foi guardar o melhor de dois mundos: concentrar investimentos na substituição de importações e manter o nível de emprego. Essa solução exigia fortes entradas de recursos externos, o que não ocorreu. A consequência foi um aumento inusitado das pressões inflacionárias. A aceleração do processo inflacionário, no Brasil, no último quinquênio resulta em boa parte dos grandes desequilí-

brios que se formaram no período anterior. Para diminuir a pressão inflacionária teria sido necessário reduzir o ritmo de crescimento ou receber muito mais recursos de fora. A solução adotada levou a pressão inflacionária a extremos provocadores de grande desgaste social. Mas abriu o caminho à superação definitiva da barreira apresentada pela capacidade para importar à formação de capital.

Com efeito, as indústrias de produtos intermediários, inclusive combustíveis líquidos, e de equipamentos tiveram um crescimento no último quinquênio que supera em muitas vezes o aumento da produção no grupo de indústrias de bens de consumo. Entre 1955 e 1960 a produção industrial no setor dos bens de consumo cresceu 63% e no de bens de produção, 370%. Esse grande impulso relativo às indústrias de bens de capital era necessário para romper a barreira da capacidade para importar, encerrando a fase das pressões inflacionárias incontíveis.

#### **Problemas e tendências atuais**

##### **Transferência dos centros de decisão**

Sintetizando o desenvolvimento no que vai do século XX, podemos dizer que (a) a estrutura econômica colonial foi superada e (b) a etapa das pressões inflacionárias incontíveis chegou ao seu apogeu, devendo entrar em declínio.

A superação da estrutura colonial pode ser observada de dois ângulos: o do deslocamento do centro dinâmico para o setor industrial e o da mudança dos centros de decisão. O deslocamento do centro dinâmico para as indústrias firmou-se na década de 1930, conforme observamos. Contudo, o setor exportador continuou desempenhando um papel estratégico básico, pois a formação de capital estava atada à capacidade para importar. Na década de 1950 o setor industrial deu novo passo fundamental adiante, com a ampliação e diversificação das indústrias de bens

de produção. Esse segundo passo viria permitir ao setor industrial, que lidera o desenvolvimento do país, apoiar-se em si próprio para crescer. Com efeito, entre 1955 e 1960 foi possível manter uma taxa média de crescimento anual da produção industrial da ordem de 10%, não obstante as importações de equipamentos industriais se mantivessem estacionárias. E não somente o desenvolvimento industrial pôde apoiar-se, de forma crescente, na produção interna de equipamentos. Também os serviços básicos de transporte e energia. Em síntese, a economia brasileira manteve no quinquênio uma elevada taxa de crescimento (média anual da ordem de 5%), se bem que suas importações de bens de produção (produtos intermediários e equipamentos) se mantivessem estacionárias ou mesmo em declínio.

A superação da estrutura colonial pode igualmente ser observada na transferência dos centros de decisão. Essa transferência constitui algo mais que simples modificação de superestrutura. Vimos que a marcha para a industrialização cumprida nos últimos decênios foi realizada sem que existisse no país uma clara compreensão das modificações que se estavam operando na estrutura econômica. As classes dirigentes, afeitas a raciocinar em termos de economia de exportação de produtos primários, careciam de objetividade para diagnosticar os problemas decorrentes das transformações em curso. Contudo, as transformações se iam operando ao abrigo de medidas quase sempre tomadas com outros objetivos. É a partir da década de 1940 — a guerra, interrompendo quase totalmente a oferta externa, permitiu que se tomasse consciência do caminho percorrido pela industrialização — que se accentua a transferência dos centros de decisão. O episódio antes referido da fixação da paridade cambial, após a guerra, ilustra bem essa etapa de transição: prevaleceu o ponto de vista dos grupos ligados ao pensamento tradicional, se bem que após sério choque com os líderes industriais; sem embargo, quando a realidade demonstrou o irrealismo da medida e forçou a introdução de controles quantitativos das importações, na fixação dos crité-

rios de seletividade predominaram os pontos de vista das indústrias. A partir desse momento, as modificações na relação de forças se faziam de forma cada vez mais accentuada a favor do grupo industrial.

A transferência dos centros de decisão teve consequência de maior alcance do que se percebe à primeira vista. É que os grupos ligados ao setor externo eram *par excellence* grupos "dependentes", econômica e mentalmente. As decisões de um país exportador de produtos primários são, necessariamente, reflexos. O grau de autonomia é limitado, pois os grupos que controlam a economia mundial dos produtos primários sobrepõem os seus interesses aos de cada país exportador considerado isoladamente. É natural, em tais casos, que os grupos de decisão em cada país exportador atuem em sincronia com o comando internacional. Os centros de decisão que se apoiam nas indústrias ligadas ao mercado interno gozam, por definição, de elevado grau de autonomia. Preocupam-se, acima de tudo, a manutenção do nível interno de emprego e a ampliação de seu mercado. Na medida em que estes grupos passaram a predominar no Brasil, firmou-se a mentalidade "desenvolvimentista", que possibilitou a formulação de uma primeira política sistemática de industrialização, no último decênio. O conflito entre os dois grupos ideológicos agudizou-se em extremo no caso do petróleo. A linha de pensamento que entroncava na velha economia de exportação apegou-se ao princípio de que, sendo escassos os recursos do país, estes não deviam ser canalizados para um setor de resultados incertos e para o qual havia capitais estrangeiros disponíveis. A linha de pensamento desenvolvimentista não aceitou a discussão do problema em termos estritamente "econômicos". Preocupada em defender a predominância recém-conquistada de seu centro de decisão, assinalou o perigo que adviria do controle do que seria o setor mais importante da atividade industrial por grupos internacionais cujos interesses não se confundem necessariamente com os do país. Viram no petróleo o Cavalo de Troia da velha economia colonial em retirada.

O exemplo do petróleo ilustra o fato de que o "desenvolvimento" se está configurando como ideologia do "desenvolvimento nacional", no sentido de que exige um processo de diferenciação nacional no quadro da economia mundial. Para desenvolver-se é necessário individualizar-se concomitantemente. Em outras palavras, a individualização não é simples consequência do desenvolvimento. É fator autônomo. Atribui-se, assim, grande importância à autonomia na capacidade de decisão, sem a qual não pode haver uma autêntica política de desenvolvimento. A sincronia entre os verdadeiros interesses do desenvolvimento e as decisões tem como pré-requisito a superação da economia "reflexa", isto é, exige a individualização do sistema econômico. Essa ideologia transformou a conquistista dos centros de decisão em objetivo fundamental. E, como o principal centro de decisões é o Estado, atribui a este papel básico na consecução do desenvolvimento. Assim, para evitar o controle direto ou indireto de grupos estrangeiros na industrialização do petróleo, ao Estado foi cometida responsabilidade industrial neste setor. A criação de bancos oficiais de desenvolvimento permitiu canalizar para as indústrias uma parcela adicional de recursos, sem os quais não teria sido possível a necessária concentração de capitais nos setores básicos. Não tem prevalecido uma orientação coerente, baseada em pontos de vista explicitamente formulados. Sem embargo, constitui uma constante na nova ideologia do "desenvolvimento nacional" que se deve reduzir ao mínimo a possibilidade de que o desenvolvimento do país seja entorpecido por decisões tomadas de fora por grupos cujos interesses possam conflitar com os da economia nacional.

#### As grandes ondas inflacionárias

Consideremos agora o que chamamos de etapa das pressões inflacionárias incoerentes. Dividiremos em duas fases o longo período de transição que compreende o que vai no século XX. A primeira, formada pelos três decênios iniciais e que chamaremos de primeira fase da crise do café, a qual está marcada pelo grande

esforço envidado no sentido de recuperação da capacidade para importar, através da organização do mercado desse produto e da abertura de novas frentes de exportação. Tudo esteve orientado, nessa fase, no sentido de restauração do modelo clássico de crescimento de tipo colonial. As relações com o exterior condicionaram a política econômico-financeira. A segunda fase, constituída pelos três decênios seguintes, caracterizou-se pela diferenciação progressiva do setor industrial, que se firmou como centro dinâmico do sistema econômico. Qualificaremos essa segunda fase de época das grandes ondas inflacionárias.

Não vem ao caso discutir se teria sido possível a industrialização sem a inflação aberta dos últimos três decênios. O que interessa observar é que, nas condições em que se processou o desenvolvimento — sem uma adequada percepção do que estava ocorrendo, por parte das classes dirigentes, sem a ajuda de uma política coerente —, a inflação resultou ser condição necessária da industrialização. Houvesse predominado uma mentalidade de "estabilização", ligada à atitude mental prevalecente voltada para a restauração do velho modelo de país exportador de produtos primários, e o Brasil teria encontrado dificuldades ainda muito maiores para abrir-se o caminho da industrialização. Que isso não haja ocorrido deve-se principalmente à forma como se pretendu defender a economia cafeeira durante a depressão da década de 1930, mantendo o nível de emprego no setor. A primeira grande onda inflacionária tem aí o seu nascedouro.

A destruição de 80 milhões de sacos de café na década de 1930 — correspondente a US\$ 3,4 bilhões aos preços atuais — constituiu um imenso esforço para proteger o setor tradicional, mas teve consequências que foram muito além do que na época se podia prever. Manteve, por um lado, o nível da renda monetária e, por outro, ampliou, com a maior desvalorização cambial, a barreira protecionista às indústrias existentes no país. A importância dessa primeira onda inflacionária está em que provocou um aumento relativo da rentabilidade do setor industrial, atrain-

do para este recursos e capacidade empresarial que de outra forma teriam permanecido no setor exportador ou mesmo ociosos. Seria difícil conceber essa transferência, típica da década de 1930 na região de São Paulo, sem o grande sopro inflacionário que manteve a economia de pé no decênio da depressão mundial. É necessário ter em conta que o que se realizou na década de 1930, no Brasil, foi distinto de uma "inflação ortodoxa", destinada a recuperar o nível de emprego em situação de depressão. Recuperar o nível de emprego sem recuperar a capacidade para importar em uma economia que despendia 1/4 de sua renda em bens importados era desencadear forças inflacionárias de grande profundidade. Explica-se, assim, o forte aumento da rentabilidade no setor industrial, que passou a atrair a melhor capacidade empresarial existente no país.

A segunda grande onda inflacionária tem as suas nascentes na economia de guerra e se expande até o começo da década de 1950. A elevada rentabilidade do setor industrial durante a guerra traduziu-se em grande desgaste dos equipamentos e em reservas acumuladas. Era de esperar, portanto, uma grande ampliação dos investimentos industriais no pós-guerra, logo que se abrisse o mercado internacional de equipamentos. Essa onda de investimentos industriais encontraria a infraestrutura de serviços básicos desgastada e insuficiente. Fazia falta, portanto, uma política de concentração de investimentos em pontos-chave. Em vez disso, prevaleceu o ponto de vista de que a industrialização se vinha fazendo de forma desordenada e antissocial e que era necessário pôr fim aos seus "excessos" mediante uma política de portas abertas às importações. Foi quando se fixou a paridade do cruzeiro em níveis extremamente baixos, sabendo-se que as tarifas aduaneiras de tipo específico (quantitativos fixados em moeda nacional antes da guerra) haviam sido totalmente corroídas pela inflação.

As consequências práticas dessas medidas, fundadas em um falso diagnóstico, foram de grande alcance: as reservas líquidas das indústrias valorizaram-se enormemente em termos de dóla-

res, o que permitiu que o volume dos investimentos industriais fosse ainda maior do que seria de prever. Esgotadas as reservas de divisas e introduzido o controle seletivo das importações, os desequilíbrios tenderam a agravar-se. A redução brusca das importações de manufaturas de consumo corrente aumentou a pressão inflacionária, em benefício dos industriais, ao mesmo tempo que o custo dos equipamentos importados permanecia inalterado.

Com o maior volume de investimentos industriais aumentou a pressão sobre a infraestrutura de serviços básicos, sem que o problema do aparelhamento destes fosse abordado de frente. As ideias relativas a investimentos em serviços básicos continuaram a evoluir lentamente, pois faltava aqui um interlocutor sintonizado com a nova realidade. A discussão fazia-se entre os advogados dos interesses tradicionais e os funcionários do governo, enquanto o setor industrial, alheio à natureza do problema, permanecia neutro. O debate tendeu a assumir caráter bizantino, discutindo-se se a causa do mal poderia ser removida pondo-se fim à inflação. Só lentamente foi prevalecendo o ponto de vista baseado no sentido comum, de que era indispensável encaminhar uma solução para o problema sem esperar pelo fim da inflação. É que essa solução não poderia prescindir de uma atuação decisiva do Estado como fator de concentração de recursos. A segunda onda inflacionária pôs em movimento forças que atuariam no sentido de encaminhar para os investimentos industriais uma grande massa de recursos, particularmente aqueles decorrentes da melhora na relação de preços do intercâmbio externo ocorrida a partir de 1949. É perfeitamente óbvio que a alternativa à política que se seguiu não teria sido outra de ordenação dos investimentos em função de sua complementaridade. Caso não tivessem sido transferidos para o setor industrial os benefícios da melhora nos termos de intercâmbio, estes muito provavelmente teriam sido absorvidos por expansões ainda mais irracionais e desorbitadas das plantações de café. Ou teriam sido encaminhados para investimentos improdutivos, públicos ou privados. Na forma como foram utilizados, acelera-

ram as transformações estruturais da economia, permitindo uma grande ampliação de seu setor mais dinâmico, constituído pelas indústrias. É desta perspectiva que deve ser observada a segunda etapa da grande inflação dos três últimos decênios.

A terceira onda inflacionária avoluma-se na segunda metade da década de 1950. Suas raízes estão plantadas no período anterior de grandes investimentos industriais mas falho de política de industrialização. Fizemos já referência a seus aspectos fundamentais: concentração dos investimentos nos setores de menor essencialidade, como decorrência da política cambial, e falta de uma política de investimentos para os setores infraestruturais. Desta última falha resultaram pontos de estrangulamento que, por um lado, impediriam a plena utilização da capacidade produtiva industrial já instalada e, por outro, exigiriam uma grande concentração de investimento de longa maturação na etapa subsequente que é a atual. Do primeiro ponto — falta de completude nos investimentos industriais — resultou a dicotomia já referida entre desemprego e forte desequilíbrio na balança de pagamentos.

A situação era semelhante à de um organismo que houvesse crescido com desproporcionalidade de seus membros. Para corrigir o desequilíbrio era mister paralisar o crescimento de umas partes, ou acelerar o crescimento de outras. A primeira solução, advogada pelos “estabilistas”, trazia em si o risco da estagnação, pois aqueles que a defendiam pensavam menos em uma “reorientação” das inversões que em uma correção “espontânea” através do mecanismo dos preços. A segunda solução trazia em seu bojo uma espiral inflacionária, pois se baseava na manutenção do nível de emprego e no aumento simultâneo dos investimentos nos setores “atrasados”. Manutenção do nível de emprego significa elevada rentabilidade, portanto, fortes investimentos “planejados” em todos os setores. Dessa base é que se deveria partir para ampliar os investimentos nos setores “atrasados”. Foi esta a solução

adotada no Brasil, no último quinquênio, sem que houvesse possibilidade de aumentar o volume das importações.

Com esse objetivo de aceleração dos investimentos nos setores “atrasados”, constituídos pelas indústrias de bens de capital, foi criado um grande banco oficial de investimentos (o BNDE) e articuladas políticas de concentração de incentivos cambiais, fiscais e financeiros, com o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval (Geicon), entre outras. A fala de uma visão de conjunto do problema obscureceu a necessidade de que fossem tomadas medidas compensatórias, através do desencorajamento de inversões em setores improdutivos ou relativamente hipetrofados. Dessa maneira, o avanço dos setores em atraso fez-se em uma corrida dentro de uma espiral inflacionária. Em 1958, quando adveio nova crise do café, a política de aceleração dos investimentos nos setores críticos correu sério risco de interrupção. Contudo, o fato de que tenha sido possível manter o ritmo de investimentos, não obstante a contração da capacidade para importar, constitui indicação clara do avanço que já havia sido logrado.

A segunda metade da década de 1950 está marcada pelo extraordinário desenvolvimento dos três setores industriais que se haviam tornado críticos: os combustíveis líquidos, os metais industriais e os equipamentos. A produção de petróleo elevou-se de 2.500 para 100 mil barris diários, alcançando cobrir metade do consumo nacional, com um desenvolvimento paralelo da refinação; a produção de aço em lingotes subiu de 1,2 milhão para 2,3 milhões de toneladas e o crescimento da produção de equipamentos pode ser aferido pela produção de automóveis, que subiu de zero para mais de 130 mil unidades anuais. A importância desse desenvolvimento mede-se menos por seus números absolutos que pelo reforço que trouxe ao sistema econômico, capacitando-o para manter um elevado nível de inversões sem excessiva pressão sobre a capacidade para importar.

Após a grande expansão da indústria de bens de produção ocorrida no último quinquênio, pode-se assegurar que a economia brasileira aproximou-se do grau de diferenciação necessário para que seu desenvolvimento dependa basicamente de fatores endógenos. Alcançado esse ponto, a demanda básica de importações tenderá a reduzir-se às dimensões correntes da capacidade para importar. Em outras palavras, a taxa "necessária" de crescimento — correspondente à plena ocupação da capacidade instalada — poderá ser alcançada sem pressão inflacionária incontível, dado um influxo "normal" de recursos externos.

Observados em conjunto os três últimos decênios, que qualificamos de fase das grandes ondas inflacionárias, comprovamos que nesses o desenvolvimento assumiu a forma de um processo de industrialização. A falta de uma política coerente, as modificações estruturais necessárias foram realizadas através de uma sucessão de desequilíbrios que assumiram a forma de processos inflacionários. Não cabe afirmar que a inflação tenha sido necessária à industrialização. Teoricamente, poder-se-ia conceber um modelo de desenvolvimento para o Brasil, no período considerado, ainda mais intenso, sem inflação. Mas do que não resta dúvida é que a industrialização que se realizou apoiou-se na inflação. Esta última não foi exterior ao processo de industrialização: serviu-lhe de instrumento na remoção de obstáculos. É necessário não perder de vista que uma política de industrialização coerente exigia uma percepção da realidade — das transformações profundas que estavam ocorrendo no sistema econômico — incompatível com a atividade mental dos grupos que dirigiam o país, sempre voltados para o modelo superado da economia colonial.

O papel da inflação consistiu em abrir caminho contra as resistências organizadas e ideologicamente predominantes. Assim, a elevação da rentabilidade relativa do setor industrial, na década de 1930, levou muita gente a "crer" na indústria nacional, porque nela pôde ganhar tanto ou mais dinheiro quanto no velho setor exportador. No primeiro decênio do pós-guerra, a inflação foi o

instrumento que canalizou para as indústrias o fruto da melhoria abrupta na relação de preços do intercâmbio. Na segunda metade da década de 1950, a inflação decorreu da aceleração dos investimentos nos setores básicos, aceleração essa que era mais importante nessa etapa que outro qualquer objetivo econômico. Teria sido possível alcançar esses objetivos sem inflação? Provavelmente não, pois ainda não se havia formado no país uma clara consciência da natureza do problema do seu desenvolvimento.

A causa última da inflação não esteve no desenvolvimento, e sim na ausência de uma política autêntica de desenvolvimento. Ora, a estrutura política do país, favorecendo a permanência dos grupos ligados aos interesses agrário-exportadores nas posições de liderança, dificultava a ascensão de elementos representativos das novas forças em progresso e mais capacitadas para captar a nova realidade. Explica-se, assim, que uma autêntica política de desenvolvimento, apoiada na industrialização, encontrasse enormes dificuldades para abrir caminho contra a persistência das velhas ideologias que prevaleciam nas esferas dirigentes do país. Por conseguinte, a tese de que o desenvolvimento se poderia ter feito sem inflação e, portanto, com menor custo social torna-se acadêmica. Na realidade, a formulação dessa tese é uma última manifestação de descontentamento daqueles espíritos formados na tradição intelectual da velha economia "reflexa" de exportação.

#### **Características do processo de industrialização**

A industrialização ocorrida no Brasil no decurso dos últimos decênios apresenta características próprias, que devem ser tidas em conta se quisermos equacionar com justeza os problemas que enfrenta o país na fase atual. Observamos de início que o primeiro movimento industrial a firmar-se, no primeiro quartel do século, teve lugar na região de grande imigração europeia recente, ou seja, a região cafeeira de São Paulo. Assim como, na agricultura, os europeus exigiram salários monetários e condições mínimas de existência bem superiores às que prevaleceriam num



país formado na escola do escravismo, na indústria ocorreu algo parecido. Aqueles que iam trabalhar nas manufaturas eram indivíduos com alguma experiência nesse setor em seu país de origem, e os salários tenderam a fixar-se em função das condições de vida a que estavam habituados. Dessa forma, a industrialização não resultou de um recrutamento de mão de obra das atividades agrícolas ou artesanais preexistentes. Daí que tenha existido, desde o começo, uma acentuada disparidade entre os salários reais daqueles que encontravam ocupação nas manufaturas nascentes e a massa dos trabalhadores rurais do país, em particular das demais áreas não beneficiadas pelo influxo migratório de fins do século XIX e começos do atual.

No modelo clássico de desenvolvimento industrial da Europa, nos três primeiros quartéis do século passado, a industrialização se fez à base do sobranço de mão de obra, cuja formação as próprias manufaturas iam provocando com a desorganização de atividades preexistentes. Os salários industriais refletiam, em razão disso, as condições de vida prevalentes no conjunto da sociedade, condições essas que foram sempre muito precárias enquanto a oferta de mão de obra se manteve elástica. No modelo de desenvolvimento dos países de povoamento recente, como os Estados Unidos, Canadá, Austrália, o desenvolvimento industrial fez-se em concorrência com forte expansão agrícola voltada para os mercados externos. A escassez relativa de mão de obra impôs, desde cedo, elevado nível de salários.

O caso brasileiro não se enquadra em nenhum desses dois modelos clássicos. A industrialização fixou-se na região de grande expansão agrícola para exportação, de escassez relativa de mão de obra e forte imigração europeia, de onde resultou um nível de salários iniciais relativamente alto. Mas essa região constituía parte de uma constelação, e nas demais regiões prevaleciam condições de vida totalmente diversas e níveis de salários muito inferiores.

Na medida em que os transportes internos se foram desenvolvendo e que as condições sociais foram evoluindo ao impulso da

introdução do salário monetário, da escola pública e de sistemas modernos de informação, as fronteiras do mercado de trabalho se foram deslocando, dando início a permanentes fluxos internos de população em direção das regiões de mais altos níveis salariais. Dessa forma, o modelo de desenvolvimento industrial do Brasil, que se assemelhou inicialmente ao americano, veio a parecer-se mais e mais ao europeu da primeira metade do século XIX, à medida que o próprio país se industrializava e adquiria fluidez o seu mercado de trabalho. A consequência prática de tal situação foi que os salários reais nas indústrias tenderam a permanecer estáveis no decorrer de todo o desenvolvimento subsequente. Tal tendência foi reforçada pelo tipo de tecnologia que prevaleceu em toda a primeira metade do século XX, orientada no sentido de poupar mão de obra. Encontramo-nos, assim, em face de uma situação em que convergem uma oferta totalmente elástica de mão de obra e uma tecnologia que poupa mão de obra. Ora, se os salários reais se mantiveram de maneira geral estáveis no decorrer dos últimos decênios — o mesmo tendo ocorrido na agricultura conforme indicaremos mais adiante —, é que os benefícios da elevação da produtividade foram absorvidos pelos lucros. Parte desses benefícios terá sido chamada a si pelo poder público, cujas responsabilidades sociais aumentaram. Contudo, não há como desconhecer que o grupo empresarial absorveu uma parcela crescente do produto, o que explica a elevada taxa de inversão do setor privado no Brasil.

As consequências do tipo de desenvolvimento industrial que tem prevalecido na Brasil são de múltiplas ordens. Indicaremos a seguir alguns pontos relevantes.

1º) Num clima de negócios em que predomina uma elevada taxa de lucro e no qual não se manifestam pressões para reduzir essa taxa, a ocupação com a produtividade é sempre relegada a segundo plano, o que constitui vício fundamental em um sistema industrial. Na ausência de ocupação predominante com a produtividade, os problemas da escolha de tecnologia, de adequa-

da localização, enfim todos os critérios de racionalidade são relegados a segundo plano. O que vem a ser o mesmo que afirmar que todo desenvolvimento se faz com elevado custo social.

2º) Uma elevada taxa de lucro traz sempre aparelhada uma não menos elevada taxa de distribuição de dividendos. Assim, observado o setor industrial como um todo, comprova-se que as rendas (e o consumo) daqueles que são proprietários de fatores tendem a crescer mais do que a renda do grupo de assalariados. Em outras palavras, o desenvolvimento se faz com um grau de injustiça social crescente.

3º) Não obstante o elevado nível de consumo das classes proprietárias, a taxa de lucro é suficientemente elevada para permitir um grande volume de inversões, através do sistema de autofinanciamento. Dessa situação resulta uma tendência à concentração da riqueza e, por um processo cumulativo, acentuação das tendências antes referidas.

4º) A grande expansão do consumo dos grupos beneficiários de rendas derivadas da propriedade, direta ou indiretamente, deu lugar à criação de um mercado urbano de serviços de importância considerável. Esse mercado constitui fonte de emprego de significação comparável ao próprio setor industrial. Como a tecnologia utilizada na prestação de serviços evolui muito menos no sentido de poupar mão de obra que a das indústrias, resulta que a massa de empregados em serviços tende a crescer com maior rapidez relativa, pesando na composição das populações urbanas onde tende a sobrepujar numericamente a população ocupada diretamente nas indústrias. Esse fator contribui para que no conjunto das populações urbanas predominem os pontos de vista políticos moderados, em consonância com os fatores mais profundos que mantêm estacionário o nível dos salários.

#### Características da estrutura agrária

O desenvolvimento industrial dos últimos três decênios e o processo de urbanização que provocou não lograram afetar de ma-

neira perceptível as condições de vida da grande massa da população brasileira que vive nas zonas rurais. Para compreender esse fato — componente essencial do problema econômico brasileiro atual — é necessário observar um pouco mais de perto a estrutura agrária do país.

O traço mais fundamental da economia agrícola brasileira é que nela coexiste o latifúndio com a abundância de terras. Não foi a oferta de terras o que condicionou a organização da empresa agrícola, e sim a disponibilidade de capital e de capacidade empresarial. Mais uma vez aqui o caso brasileiro se diferencia dos modelos clássicos de desenvolvimento. Nas regiões de processo milenar de povoamento, a economia agrícola se desenvolveu partindo do sistema de produção para subsistência das populações locais para alcançar formas mais complexas de divisão social do trabalho que se traduziam em diferenciação locacional da atividade econômica. Não interessa aqui discutir se esse processo se fazia principalmente por pressão externa ou por ação endógena dentro das comunidades rurais. Nos países de povoamento recente, como os Estados Unidos, a grande abundância de terras permitiu que se constituísse desde cedo um tipo de organização rural em que a propriedade da terra muito pouco afetava a distribuição da renda. Enquanto na Europa o aumento da população permitido pela maior divisão do trabalho se traduzia em uma valorização das terras e numa elevação das rendas — o que exigia um desenvolvimento da técnica agrícola para compensar esse fenômeno —, nos Estados Unidos o desenvolvimento se traduzia na incorporação de novas terras, limitada apenas pela escassez de mão de obra. Assim, o desenvolvimento da técnica agrícola se fez no sentido da mecanização, para poupar mão de obra, enquanto na Europa se fizera no sentido de elevar os rendimentos da terra, isto é, objetivando poupar terra.

No Brasil, a agricultura nasceu sob a forma de grande empresa comercial. Esta antecede ao próprio país, pois não resultou da necessidade de sobrevivência de populações que se houvessem fi-

xado no território. A população imigrou exatamente porque era viável organizar a agricultura de exportação. Desta forma, não foi a escassez de terra, como na Europa, ou de mão de obra, como nos Estados Unidos, o que condicionou a evolução da estrutura agrária, e sim a escassez de capital e de capacidade empresarial. A terra era adjudicada em grande escala àqueles que demonstrassem capacidade para utilizá-la. Desta forma, criou-se, desde cedo, o latifúndio como forma de organização da empresa agrícola.

As exceções à organização de tipo latifundiário surgiram em etapa bem mais avançada do povoamento do território nacional. Uma dessas exceções foi constituída pelo povoamento do Sul do país, inicialmente feito com objetivos políticos, mediante subsídios do governo português. Esse povoamento foi intensificado no século XIX, já sob a influência do desenvolvimento dos Estados Unidos. O governo do Brasil pretendeu aí reproduzir uma economia agrícola de tipo familiar, principalmente com imigrantes da Europa Central. Os resultados econômicos foram inicialmente medíocres, em razão do isolamento a que ficaram relegados esses grupos de imigrantes, mas criou-se uma estrutura social que permitiria um desenvolvimento intenso em etapa subsequente.

A segunda exceção ao latifúndio foi constituída pelas pequenas propriedades agrícolas que se formaram toda vez que o próprio latifúndio não pôde absorver o crescimento da população rural. Havendo surgido como empresas agroexportadoras, os latifúndios estavam na dependência do comportamento do mercado externo para crescer. Os latifúndios pecuários tiveram, entretanto, um comportamento peculiar: dependendo apenas indiretamente do mercado de exportação — seu mercado principal era a própria economia agrícola de exportação —, tenderam a crescer vegetativamente, mesmo quando estacionava o seu próprio mercado. Contudo, esse crescimento vegetativo resultou ser uma simples involução numa forma de economia de subsistência.

A pequena propriedade, formada por elementos que já não encontravam ocupação na economia agrícola de exportação, lo-

calizou-se em terras de inferior qualidade, ou mais distantes dos centros de consumo. Na ausência de fatores externos que a dinamizassem e em razão da seu baixo padrão técnico, a economia de pequena propriedade, desagregada do latifúndio, permaneceu como um precário meio de subsistência de parte da população rural.

A imigração em massa de população europeia — principalmente italiana — para a região de São Paulo, no último quartel do século XIX e primeiro do atual, teve importantes consequências, conforme já indicamos. Por um lado, difundiu a prática do salário pago em dinheiro no setor agrícola, por outro, determinou elevação do salário real. Esses dois fatos contribuíram amplamente para a criação de um mercado interno, ao mesmo tempo que determinavam melhoria de vida do homem rural em importante região do país, o que viria facilitar a penetração de novas técnicas de produção agrícola.

Volemos agora a nosso problema fundamental: a quase nenhuma modificação nas condições de vida da grande massa rural durante os decênios de industrialização. Em primeiro lugar é necessário ter em conta que a industrialização resultou em grande parte das reações processadas dentro do sistema econômico em decorrência do declínio da economia de exportação. O desenvolvimento agrícola tradicional encontrara sua força dinâmica no exterior. Foi esse impulso vindo de fora que permitiu ocupar, através da expansão agrícola, grandes extensões do território brasileiro. Esse impulso se debilitou desde meados do século. Dessa forma, a fase de industrialização foi também uma fase de crise da grande economia agrícola de exportação. Em segundo lugar, em razão do tipo de tecnologia absorvido nas indústrias, por um lado, e da elevação da taxa de crescimento populacional — decorrência da revolução sanitária —, por outro, o desenvolvimento industrial não determinou um processo de urbanização que permitísse a absorção fora da agricultura de todo incremento da população. Em outras palavras, a população rural continuou cres-

cendo, ao mesmo tempo que o setor de exportação se mantinha praticamente estacionário. Em terceiro lugar, a transformação de uma economia agrícola de exportação de uns poucos produtos homogêneos em outra de mercado interno, de uma multiplicidade de produtos, criou problemas de organização de várias ordens: o sistema de crédito não estava preparado para atender a nova agricultura, a comercialização resultou ser mais complexa, os desperdícios muito maiores etc. Assim, o agricultor ligado ao mercado interno teve de enfrentar dificuldades muito maiores, sendo forçado a abrir mão de uma parcela maior de seu produto em benefício dos intermediários ou simplesmente para cobrir perdas.

Demais dos fatores assinalados e que contribuíram para que as condições de vida do trabalhador rural permanecessem estacionárias, cabe referir outra característica da economia agrícola brasileira: a abundância de terras ainda não aproveitadas. Com efeito, se se observa o crescimento da produção agrícola, comprovava-se que ele tem resultado, basicamente, na incorporação de novas terras ao cultivo. Novas terras têm sido incorporadas não somente para ampliar a área cultivada, mas também para substituir solos empobrecidos por formas predatórias de agricultura. A experiência do café, cuja fronteira migrou das proximidades da cidade do Rio para o Paraná e Mato Grosso, ilustra bem esse tipo de agricultura em que o rendimento médio do solo é conservado à custa de abandono de áreas e incorporação de novas terras. Assim, o crescimento da produção agrícola se vem fazendo à base de uma oferta elástica tanto de mão de obra como de terras. Em tais condições explica-se que nenhuma pressão haja surgido dentro da própria agricultura para modificar a sua estrutura. A abundância de terras vem operando no sentido de reduzir as necessidades de capital destinado a conservar ou melhorar o rendimento por unidade de superfície. Por outro lado, a abundância de mão de obra minora a procura de capital destinado à mecanização.

Na ausência de forte pressão no sentido de aumentar a capitalização na agricultura — porta pela qual teriam de penetrar as

novas técnicas —, dificilmente a estrutura agrícola sofreria modificações de maior importância. Dessa forma, não se pode falar propriamente de um "desenvolvimento" agrícola, para o conjunto do país, e sim, tão somente, de um crescimento em extensão da agricultura, sem apreciável aumento de produtividade. Em tais condições, não seria de esperar que tivesse lugar uma elevação dos salários reais do trabalhador rural.

### Considerações finais

Observamos anteriormente que o desenvolvimento industrial se está fazendo, no Brasil, à base de salários reais praticamente estacionários e, em seguida, que tampouco tem havido melhoria sensível nas condições de vida dos trabalhadores rurais. Em que tem consistido, então, o desenvolvimento que, indubitavelmente, se vem operando no país? Tudo indica que esse desenvolvimento se vem traduzindo, basicamente, em transferências de mão de obra (a) de setores de mais baixa produtividade na agricultura (regiões de Minas e Nordeste) para outros de mais elevada produtividade (São Paulo e Paraná); (b) da agricultura em geral para as indústrias; e (c) desses dois setores para outras formas de emprego urbano. Em todos esses casos a transferência se traduz em elevação do salário real e, em quase todos, em aumento da produtividade.

Se se divide a população do país em quatro grupos — trabalhadores rurais, trabalhadores industriais, empregados em serviços e proprietários de fatores —, comprova-se que somente com respeito ao último pode-se falar com segurança de melhoria relativa e absoluta dos padrões de consumo. Com respeito aos três primeiros grupos, o fenômeno marcante tem sido o crescimento relativo daqueles de salários reais mais altos. O grupo de baixo cresce, mas ao mesmo tempo transfere para o de cima quantidade substancial do incremento vegetativo de sua mão de obra. O mesmo se pode dizer com respeito à ascensão vertical dentro de cada grupo. Quanto mais baixo este, menos significativa tem sido essa

ascensão. Assim, dentro da agricultura das regiões mais pobres ela é mínima, e nos serviços das cidades mais industrializadas é máxima. Em outras palavras, o salário real médio cresceu muito menos na agricultura que nos serviços. Em síntese, os benefícios do desenvolvimento se distribuíram de forma regressiva, tendo o aumento do consumo alcançado o máximo nas classes proprietárias de fatores e o mínimo na agricultura das regiões de mais baixo nível de vida.

O desenvolvimento dos últimos decênios teve o seu centro dinâmico nos grandes investimentos industriais. O crescimento das indústrias é que permitiu a expansão do emprego nos serviços e, concomitantemente, a urbanização, que atuou como fator dinâmico sobre a agricultura, permitindo a ampliação da área cultivada. Como contrapartida dessas modificações, operaram-se as transferências de mão de obra referidas. Ora, não seria fácil explicar o grande volume de investimentos industriais dos últimos decênios sem o processo de substituição de importações e a pressão inflacionária que atuou por trás deste. O investimento industrial destinou-se, via de regra, a satisfazer um mercado tornado acessível pela tarifa ou pela barreira cambial. Atuando simultaneamente em várias direções, o investimento industrial, ao mesmo tempo que satisfazia a procura inicialmente visada, ampliava-a. Dessa forma, o horizonte visual do empresário se ia deslocando, se bem que a uma velocidade menor que a inicial do próprio empresário substituidor de importações. As distorções resultantes de concentração de investimentos em setores de menos essencialidade, onde maior foi a barreira cambial, criaram disparidades que vieram retardar o processo de substituição de importações, prolongando também seus efeitos estimulantes à custa de maior pressão inflacionária. Contudo, com a diferenciação da estrutura industrial, a economia já está marchando para um relativo equilíbrio entre a capacidade para importar e a procura de importações.

Cabe então perguntar: esgotados os estímulos decorrentes do processo de substituição de importações e reduzida a correspondente pressão inflacionária, haverá necessariamente queda na taxa de inversões com redução do ritmo do crescimento? Se assim ocorrer, caminhará o Brasil para uma etapa de agudas tensões sociais, em contraste com o clima de relativa harmonia que caracterizou os últimos decênios. As pequenas fricções da fase das grandes ondas inflacionárias nada serão, comparadas com as tensões que advirão de uma redução no ritmo de crescimento. É, portanto, perfeitamente possível que estejamos entrando numa daquelas fases decisivas em que os problemas tipicamente políticos adquirem forte ascendência sobre os demais, inclusive os econômicos.

Quaisquer que sejam as dificuldades decorrentes do esgotamento do processo de substituição de importações, o desenvolvimento terá de abrir o seu caminho, como alternativa a tensões sociais crescentes. Esse caminho, muito provavelmente, apontará em duas direções. A primeira é a do aumento de produtividade nas indústrias e da transferência dos frutos da maior produtividade para os setores assalariados — decorrência de um mercado mais disputado —, o que poderá permitir um crescimento mais rápido do poder aquisitivo do conjunto da população, inclusive rural. Essa maior produtividade traduzida em preços relativos mais baixos abriria às indústrias, dentro da agricultura, um mercado para aqueles produtos manufatureiros que são bens de produção neste setor. Haveria, assim, estímulo para um processo de capitalização na agricultura, do qual decorreria, necessariamente, elevação da produtividade e, provavelmente, melhoria do salário real. O processo reverteria automaticamente em benefício das indústrias, pois a elevação do salário real agrícola teria um efeito grandemente amplificado sobre a procura de produtos industriais. Ao contrário do que ocorre no setor manufatureiro, é extremamente difícil elevar a produtividade na agricultura sem melhorar os salários reais. A razão está em que os salários agrícolas, no Brasil, correspondem, de maneira geral, a um padrão de sub-

sistência que é incompatível com o aprendizado das técnicas exigidas por um nível mais alto de produtividade.

A segunda direção é a da transformação direta da estrutura agrária. À base de uma modificação ordenada dessa estrutura, que permita racionalizar o uso dos fatores, particularmente da mão de obra, seria possível reduzir os custos do excedente agrícola e ampliá-lo, com elevação dos salários reais dentro e fora da agricultura. Esse processo poderia traduzir-se em ampliação da procura de bens de produção, de origem industrial, pelo setor agrícola, assim como em redução dos custos industriais e dos serviços em geral — através de baixa relativa dos preços agrícolas —, ampliando nas zonas urbanas o mercado de manufaturas.

Em um e outro caso, o caminho a abrir será na direção de um uso mais racional dos fatores e de uma distribuição menos desigual da renda social. O desenvolvimento no futuro e, em particular, o seu custo social estarão na dependência de uma justa apreciação desses problemas. A falta de uma percepção objetiva da realidade deveu-se, no passado, à persistência de ideologias voltadas para a restauração de uma estrutura econômica superada. No futuro imediato, ela poderá resultar do temor à perda de privilégios que são a contrapartida do elevado custo social do desenvolvimento recente. Como no passado, a falta de objetividade muito provavelmente se traduzirá em políticas falhas e incoerentes. Mas, desde já, podemos estar seguros de que o desenvolvimento somente se realizará se se criarem condições para uma participação mais ampla em seus frutos das massas urbanas e rurais.

1ª edição, setembro de 2009

Impressão: Prol Editora Gráfica, SP  
Papel da capa: Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup>  
Papel do miolo: Pólen bold 70g/m<sup>2</sup>