

**Cinqüenta anos  
de pensamento  
na CEPAL**



# Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL

Organização de Ricardo Bielsthowsky

Volume KI

C E F H L

*Cofecon*

CONSEJO FEDERAL DE ECONOMIA

1

EDITORIA RECORD  
RIO DE JANEIRO • SÃO PAULO

2000

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

C517 Cinquenta anos de pensamento na Cepal /  
organização, Ricardo Bielschowsky; tradução de Vera  
Ribeiro. - Rio de Janeiro: Record, 2000.

Tradução de: Cincuenta años de pensamiento en la  
CEPAL

Inclui bibliografia  
ISBN 85-01-05772-X (vol.1)

1. CEPAL. I. Bielschowsky, Ricardo.

00-0143 CDD - 336.09168  
CDU - 339.923(8 6)

Copyright © 2000 by Comissão Econômica para América Latina  
e Caribe (CEPAL) e Conselho Federal de Economia (COFECON)

Tradução de Vera Ribeiro, encomendada pela Editora Record e  
pelo COFECON

Capa: Evelyn Grumach

Direitos exclusivos de publicação em língua portuguesa para o Brasil  
cedidos pelo COFECON para a  
DISTRIBUIDORA RECORD DE SERVIÇOS DE IMPRENSA S.A.  
Rua Argentina 171 - Rio de Janeiro, RJ - 20921-380 -Tel.: 585-2000  
que se reserva a propriedade literária desta tradução

Impresso no Brasil

ISBN 85-01-05772-X

PEDIDOS PELO REEMBOLSO POSTAL

Caixa Postal 23.052

Rio de Janeiro, RJ - 20922-970



## SUMÁRIO

### VOLUME I

APRESENTAÇÃO	9
APRESENTAÇÃO À EDIÇÃO BRASILEIRA	11
I. CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL — UMA RESENHA	13
RICARDO BIELSCHOWSKY	
II. TEXTOS SELECIONADOS	
1. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais	69
RAUL PREBISCH	
2. Estudo econômico da América Latina, 1949	137
CEPAL	
3- Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico	179
RAUL PREBISCH	
4. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil	217
MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES	

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

5. Desenvolvimento e subdesenvolvimento CELSO FURTADO	239
6. Introdução à técnica de planejamento CEPAL	263
7. Inflação e desenvolvimento econômico no Chile e no México JUAN F. NOYOLA VASQUEZ	293
8. A inflação chilena: um enfoque heterodoxo OSVALDO SUNKEL	307
9. O mercado comum latino-americano CEPAL	347
10. Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento RAÚL PREBISCH	373
11. Considerações sociológicas sobre o desenvolvimento econômico da América Latina JOSÉ MEDINA ECHAVARRÍA	423
12. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano RAÚL PREBISCH	451

## VOLUME II

13. Dependência e desenvolvimento na América Latina FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E ENZO FALETTO	495
14. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante OSVALDO SUNKEL	521

## SUMÁRIO

15. Natureza e implicações da "heterogeneidade estrutural" da América Latina ANÍBAL PINTO	567
16. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES E JOSÉ SERRA	589
17. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina ANÍBAL PINTO	609
18. Avaliação de Quito CEPAL	651
19. Poder e estilos de desenvolvimento: uma perspectiva heterodoxa JORGE GRACIARENA	685
20. Abordagens do desenvolvimento: de quem e para quê?	715
21. Políticas de ajuste e renegociação da dívida externa na América Latina CEPAL	761
22. Transformação e crise na América Latina e no Caribe, 1950-1984 CEPAL	817
23. Industrialização na América Latina: da "caixa-preta" ao "conjunto vazio" FERNANDO FANZYLBER	851
24. Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990 CEPAL	887

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

25. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade CEPAL/UNESCO	911
26. O hiato da equidade: América Latina, Caribe e a Conferência de Cúpula Social CEPAL	921
27. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade CEPAL	937
28. América Latina e Caribe: políticas para melhorar a inserção na economia mundial CEPAL	959
BIBLIOGRAFIA	973



# **POR UMA DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO\***

Raúl Prebisch

\*Páginas seleccionados (3 a 12 e 27 a 52) de *Hacia una dinámica del desarrollo latino-americano* (E/CN. 12/680), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1963.



## 1. TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS PARA ABRIR CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO

Os males que afligem a economia latino-americana não correspondem a fatores circunstanciais ou transitórios. São a expressão da crise da ordem de coisas existente e da precária aptidão do sistema econômico — por falhas estruturais que não soubemos ou não pudemos corrigir — para atingir e manter um ritmo de desenvolvimento que corresponda ao crescimento da população e a suas exigências de melhorias rápidas.

É fato que o crescimento demográfico é extraordinário. No início do século XX, havia na América Latina 63 milhões de habitantes, que cresciam à razão de 1,8% ao ano. Atualmente, somos 220 milhões e nos estamos multiplicando a uma taxa anual de 2,9%, que parece tender a se elevar ainda mais.<sup>1</sup>

Com base em dados conjecturais, seria possível estimar que aproximadamente metade da população atual tem uma exígua renda média pessoal de 120 dólares por ano.<sup>2</sup> E esse vasto conjunto social representa apenas cerca de um quinto do consumo pessoal total da América Latina, com os mais altos índices de subalimentação, roupas precárias e moradia ainda pior, bem como de enfermidades e analfabetismo, e ainda com as mais elevadas taxas de reprodução.

É nesse ponto que é preciso concentrar primordialmente o esforço de desenvolvimento. A idéia, ainda não extinta, de que este funciona espontaneamente, sem um esforço racional e deliberado para ser conseguido, provou ser uma ilusão, tanto na América Latina quanto no resto da periferia mundial.

<sup>1</sup>Em 1900, a população aumentou em 1.100.000 habitantes e, em 1960, quase seis vezes mais, ou seja, em 6.400.000.

<sup>2</sup>Ver o capítulo "La distribución del ingreso en América Latina", no estudo *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/659/Add.1).

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Faz um século que nossas economias se articularam com a economia internacional e metade da população ainda vegeta em formas pré-capitalistas, incompatíveis com suas crescentes aspirações econômicas e sociais.

Contudo, a renda média do habitante latino-americano é expressivamente superior à de outras regiões periféricas e, assim, oferece um ponto de partida vantajoso para que se converta em realidade aquilo que já deixou de ser uma utopia: a extirpação da pobreza e de seus males intrínsecos, graças ao formidável potencial da tecnologia contemporânea e à possibilidade de assimilá-la num período muito mais curto do que o registrado na evolução capitalista dos países mais avançados.

Entretanto, a penetração acelerada da técnica exige e traz consigo transformações radicais: transformações na forma de produzir e na estrutura da economia, que não podem ser efetuadas com eficácia sem que se modifique fundamentalmente a estrutura social.

A estrutura social que prevalece na América Latina cria um sério obstáculo ao progresso técnico e, por conseguinte, ao desenvolvimento econômico e social. São três as principais manifestações desse fato:

a) essa estrutura entorpece consideravelmente a mobilidade social, isto é, o surgimento e ascensão dos elementos dinâmicos da sociedade, dos homens com iniciativa e ímpeto, capazes de assumir riscos e responsabilidades, tanto na técnica e na economia quanto nos outros aspectos da vida coletiva;

b) a estrutura social caracteriza-se, em grande medida, pelo privilégio na distribuição da riqueza e, por conseguinte, da renda; o privilégio reduz ou elimina o incentivo à atividade econômica, em detrimento da utilização eficaz dos homens, da terra e das máquinas;

c) esse privilégio distributivo não se traduz num ritmo intenso de acumulação de capital, mas em modalidades exageradas de consumo nas camadas superiores da sociedade, em contraste com a vida precária das massas populares.

Nestes tempos de estímulo ao planejamento, fala-se muito do papel primordial da iniciativa privada na América Latina e da necessidade de preservá-la. Mas que significa isso, afinal? Porventura se trata de preservar o sistema atual, que cerceia as forças da iniciativa individual pela estratificação social e pelo privilégio? Ou será que é preciso abrir um amplo caminho, mediante as transformações estruturais, para conferir ao sistema a plena robustez dinâmica de que ele hoje carece?

## 2. ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

A prova da robustez dinâmica de um sistema está em sua capacidade de imprimir velocidade ao ritmo de desenvolvimento e de melhorar progressivamente a distribuição da renda. Se conseguíssemos elevar a taxa anual de crescimento da renda média *per capita*, da baixíssima cifra recente de 1 % para 3%, como um mínimo no conjunto da América Latina, uma política redistributiva razoável permitiria atingirmos o objetivo de duplicar, em 17 anos, a renda pessoal da metade indigente da população, e também melhorarmos — embora com menor rapidez — o destino da população de renda média.

Aqui se impõe a primeira medida transformadora da estrutura social, pois essa taxa de crescimento não poderia ser conseguida sem uma forte repressão do consumo dos grupos de alta renda.

O contraste social, na verdade, é impressionante. De fato, enquanto 50% da população detêm aproximadamente dois décimos do consumo total das pessoas, no outro extremo da escala distributiva, 5% dos habitantes desfrutam de quase três décimos desse total, segundo as referidas estimativas conjecturais. Uma política de austeridade, que abarcasse sobretudo esse grupo social, e o aporte complementar de recursos internacionais possibilitariam aumentar a acumulação de capital e atingir o objetivo de crescimento da renda *per capita*, ao mesmo tempo que a política redistributiva se encarregaria de fazer com que o aumento da renda assim obtido chegasse às camadas inferiores do conjunto social.

Nisso consiste, essencialmente, a política redistributiva. Não se trata de retirar a renda da minoria superior para distribuí-la, pura e simplesmente, às massas populares, pois, uma vez que a renda pessoal *per capita* no conjunto da América Latina atinge apenas 370 dólares, os efeitos dessa redistribuição teriam uma amplitude escassa. Ao contrário, se a repressão do consumo dos grupos privilegiados se traduzisse num aumento contínuo da acumulação de capital, o nível de vida das massas ir-se-ia elevando com rapidez progressiva.

Pela primeira vez na história, a tecnologia tornou realizável esse conceito dinâmico da redistribuição, porque, sem o enorme potencial que ela coloca à disposição dos países em desenvolvimento, a operação redistributiva teria um

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

alcance muito curto. Assim, portanto, o problema da acumulação de capital e o da redistribuição da renda colocam-se em termos muito diferentes dos observados na evolução capitalista dos países mais avançados.

Neles, primeiro efetuou-se a acumulação de capital, e depois veio a redistribuição gradativa da renda. Inversamente, essas duas exigências formulam-se agora — e têm que ser formuladas — de maneira simultânea, sob a crescente gravitação política e sindical das massas.

Não há outra maneira acessível de atender a essas duas exigências senão atacando diretamente uma das contradições mais relevantes do desenvolvimento latino-americano: a notória insuficiência da acumulação de capital exigida pela tecnologia contemporânea, frente à modalidade exagerada de consumo dos grupos de alta renda.

Essas camadas superiores (5% da população), que abarcam cerca de três décimos do consumo total da América Latina, têm um consumo médio por família que é 15 vezes maior que o das camadas inferiores (50% da população). Se essa proporção se reduzisse a 11 vezes, reprimindo-se o consumo para aumentar os investimentos, a taxa de crescimento anual da renda *per capita* poderia subir de 1% para 3%. E, se a repressão do consumo levasse essa proporção para 9 vezes, a taxa poderia subir para 4% ou ainda mais, conforme fossem as possibilidades políticas dessa operação e a capacidade de cada país de colocá-la em prática.

### 3. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E ESTRUTURA DO INTERCÂMBIO

Neste último sentido, apresentam-se sérias limitações, em decorrência do estrangulamento externo do desenvolvimento, pois o estrangulamento e a exiguidade interna da produção de bens de capital impediriam que se investisse nesses bens toda a poupança adicional que fosse conseguida dessa maneira. Daí a necessidade imperiosa de recursos internacionais, até que as transformações estruturais aqui preconizadas possibilitem a plena utilização do aumento da poupança.

Portanto, o aporte de recursos internacionais tem um caráter temporário. Ele deixaria de ser necessário no momento em que essas transformações houvessem produzido plenamente os frutos que é lícito esperar delas. Elas não

## TEXTOS SELECIONADOS

dizem respeito apenas aos países latino-americanos, pois é também inevitável contribuir para a correção do estrangulamento externo, modificando a atual estrutura do comércio internacional.

Tendem a sofrer progressivamente esse fenômeno os países que mais avançam em sua industrialização. Suas dificuldades não se enraízam exclusivamente na estrutura social, mas também na estrutura do intercâmbio, que foi característica das épocas do desenvolvimento voltado para fora, anteriores à grande depressão mundial dos anos 1930. Como em outros aspectos de nossos problemas de desenvolvimento, também aqui se apresenta uma constelação de idéias passadas. É fato que, no final das contas, acabou-se por aceitar a industrialização periférica como uma exigência inelutável do desenvolvimento econômico. Mas persiste o esquema anacrônico de intercâmbio, inerente a um conceito peculiar da divisão internacional do trabalho que prevalecia até pouco tempo atrás: o intercâmbio de produtos primários por manufaturas. Dentro desse esquema, foi-se desenvolvendo a industrialização de nossos países. E agora começa-se a sentir, com crescente intensidade, o obstáculo que isso representa para o desenvolvimento econômico, porque, enquanto a demanda de produtos manufaturados que importamos tende a se elevar rapidamente, as exportações primárias aumentam com relativa lentidão, em grande parte por razões alheias à decisão dos países latino-americanos. Existe, pois, uma tendência latente para o desequilíbrio, que se agudiza com a intensificação do desenvolvimento econômico.

Esse é um fenômeno novo, que não havia ocorrido antes nos países mais avançados. Daí o fato de só agora se começar a compreender sua significação e a reconhecer a necessidade vital de estimular as exportações industriais dos países periféricos, principalmente daqueles que cumpriram a primeira etapa do processo de industrialização.

Esse estímulo às exportações industriais, assim como às de produtos primários, não pode ficar circunscrito à órbita dos mercados existentes. É indispensável modificar a estrutura geográfica do intercâmbio, como indispensável também é modificar sua composição.

As exportações da América Latina foram desde cedo afetadas pelo fenômeno universal do crescimento lento da demanda de produtos primários, comparada com a intensa demanda de manufaturas, à medida que

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

vai crescendo a renda *per capita*. A esse fato, entretanto, vêm somar-se outros fatores de importância considerável. Por um lado, o ritmo moderado de desenvolvimento da economia dos Estados Unidos e suas restrições às importações influíram de maneira adversa nas exportações latino-americanas. Por outro lado, o protecionismo e as discriminações do Mercado Comum Europeu impedem que possamos aproveitar plenamente o crescimento sustentado da demanda de produtos primários em sua vasta zona econômica.

Sem prejuízo das medidas que possam tender a eliminar ou a atenuar esses entraves do intercâmbio, é imperativo explorar com afinco as possibilidades de comércio com outras regiões do mundo, sobretudo com as de economia socialista, que vêm registrando uma alta taxa de desenvolvimento.

Embora seja fato que as soluções fundamentais desses assuntos dependem dos grandes países industrializados e da liberalidade de sua política comercial, não é menos verdade que os países latino-americanos também têm que empreender um esforço convergente de grandes dimensões. O mercado comum representa, nesse sentido, um empenho impostergável. Isso foi o que compreenderam os países da América Central, onde a determinação de formar esse mercado foi ousada e definitiva. É mais difícil o problema da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, justamente pelo fato de que o avanço da industrialização em compartimentos fechados criou interesses e preconceitos que se opõem ao intercâmbio recíproco, sem considerar as graves conseqüências que tem essa atitude no desenvolvimento econômico. Esse não é um simples assunto de técnica, mas de grandes decisões políticas que têm que acompanhar o instrumento de Montevideu. O trabalho técnico para sustentar essas decisões já foi fundamentalmente realizado, faltando apenas o que deverá seguir-se a ele na escolha das formas adequadas de executá-las.

### 4. O TIPO DE DESENVOLVIMENTO FECHADO NA AMÉRICA LATINA

O estrangulamento externo do desenvolvimento não é apenas conseqüência da lentidão com que tendem a crescer as exportações primárias, comparada à rapidez com que o fazem as importações industriais provenientes dos grandes



## TEXTOS SELECIONADOS

centros, bem como do escasso intercâmbio recíproco entre os países latino-americanos, mas obedece ainda, nos últimos anos, em larga medida, à deterioração da relação dos preços de intercâmbio, que afeta enormemente o poder de compra das exportações. Como resultado de tudo isso, o valor das exportações por habitante latino-americano baixou de 58 dólares, em 1930, para 39 dólares, em 1960 (a preços de 1950).

A recente deterioração da relação de preços vem revelando, mais uma vez, a debilidade congênita dos países periféricos para reter integralmente o fruto de seu progresso técnico. Não constitui um grande alívio pensar que, no futuro, quando os países latino-americanos chegarem às etapas superiores do desenvolvimento, com plena industrialização, em algum momento esse fenômeno terá fim. E nem poderia existir tal alívio, uma vez que isso requer um tempo prolongado e, nesse ínterim, a deterioração da relação de preços agrava o estrangulamento externo e reduz sensivelmente a capacidade interna de acumulação de capital, em prejuízo do próprio desenvolvimento.

Por outro ponto de vista, um outro conceito que ainda subsiste em alguns meios, e segundo o qual o estrangulamento externo e os desequilíbrios com que ele se manifesta nas contas internacionais são uma simples questão de conduta monetária, tem tido conseqüências deploráveis, pois sua aplicação prática — além de ter uma influência adversa no desenvolvimento econômico — desviou a atenção das soluções fundamentais exigidas por esse fenômeno estrutural.

Isso tem uma importância considerável para a América Latina, pois, se essas soluções não forem resolutamente abordadas, nossos países ver-se-ão levados, por força dos acontecimentos, a um tipo de desenvolvimento cada vez mais fechado e a um declínio persistente da proporção de seu intercâmbio com o resto do mundo, acrescentando novas dificuldades àquelas com que esse processo depara por si só. Se não houver suficiente cooperação internacional para resolvê-las, tanto no campo do intercâmbio quanto no do financiamento, é possível que sobrevenha toda sorte de medidas autoritárias, com graves conseqüências para a continuidade da democracia latino-americana.

## 5. OS PONTOS DE ESTRANGULAMENTO INTERNO

A intensificação do desenvolvimento não depende apenas da maior acumulação de capital. Esta é uma condição necessária, mas não suficiente, pois o desenvolvimento pode ver-se cerceado por vários fatores. Acabamos de mencionar os de ordem externa, mas existem também fatores internos de estrangulamento, que limitam ou impedem a força expansiva da acumulação de capital.

Além disso, costuma haver em nossos países uma importante margem de crescimento imediato da produção, em virtude da capacidade ociosa existente em muitos de seus ramos. No entanto, esses fatores não permitem que isso ocorra, ou instrumentam pressões inflacionárias de origem não monetária, quando se empreende uma política tendente ao pleno aproveitamento dessa capacidade ociosa.

Não há dúvida de que é na produção agrícola que costuma encontrar-se o ponto de estrangulamento interno mais renitente no desenvolvimento latino-americano.<sup>3</sup> São vários os elementos que se conjugam nesse aspecto: o regime de posse da terra, que dificulta a assimilação da técnica, a ação deficiente do Estado para adaptar e difundir essa técnica e a precariedade dos investimentos. Ainda que esses três problemas sejam bem resolvidos, se não se concederem incentivos suficientes aos produtores, a aceleração do desenvolvimento poderá deparar com seu obstáculo mais grave na agricultura, como já ocorreu em diversos países, seja qual for seu sistema econômico.

Os incentivos podem ser diversos, mas o mais importante é que a agricultura possa reter o fruto de seu progresso técnico não apenas no que concerne ao exterior, mas também no jogo da economia interna. De outro modo, não será possível reduzir gradativamente a distância considerável que existe entre a renda média rural e a urbana. Na realidade, boa parte da metade indigente da população encontra-se no campo.

<sup>3</sup>Esse ponto de estrangulamento interno, como outros que se apresentaram com frequência no desenvolvimento latino-americano, frustrou algumas tentativas de redistribuição da renda, pois elas se limitaram a atuar no nível monetário das remunerações, deixando de lado os investimentos necessários para que aumentasse a produção — especialmente a agrícola — e para que se enfrentasse, sem pressões inflacionárias, o aumento da demanda popular provocado pelo aumento da renda.

## TEXTOS SELECIONADOS

Com efeito, o crescimento de antigamente, voltado para fora, em torno de enclaves estrangeiros característicos, que não irradiam o progresso técnico para dentro, rompeu a integração pré-capitalista primitiva que existia entre o campo e as cidades. E a industrialização não corrige essa brecha, tendendo antes a acentuá-la e a agravar essa dicotomia econômica social. Agora, é preciso que nos empenhemos em corrigi-la.

O motivo dessa acentuação não se encontra apenas nos fatores estruturais do campo, mas também na insuficiência dinâmica do desenvolvimento interno, que não estimulou a elevação da renda dos produtores agrícolas. Além disso, é nas costas deles que tende a recair uma parcela importante do custo da substituição das importações, do protecionismo exagerado e do custo de comercialização abusivo, bem como o custo dos benefícios sociais e de outros serviços do Estado, dos quais os trabalhadores rurais mal chegam a desfrutar, por lhes faltarem força sindical e articulação política. Eles continuam sendo uma clientela mal cuidada dos homens influentes da política urbana.

Ainda não se examinaram em profundidade todas as conseqüências que tiveram esses fatos na migração do campo para as grandes cidades latino-americanas, o que é uma manifestação grave e impressionante de desequilíbrio econômico e social. Não há dúvida de que essas migrações têm que ocorrer, como também não se pode duvidar de que o maior progresso técnico do campo tenderá, em geral, a lhes dar mais impulso. Entretanto, por que a população deslocada tem que se concentrar nessas grandes cidades? Por que não permanece no perímetro rural em populações pequenas e médias, empregada em indústrias e serviços que satisfaçam, em parte, as necessidades do próprio campo? Por que razões se observa na América Latina esse crescimento extraordinário das grandes cidades, em detrimento das cidades médias e pequenas, em total desproporção com o que aconteceu nos países mais avançados?

Estas perguntas não podem ser satisfatoriamente respondidas, na falta de investigações criteriosas. Mas é possível que tenha sido de grande importância nesse fenômeno a debilidade da demanda rural ou, em outras palavras, a concentração da demanda nas grandes cidades, por obra dos fatores estruturais<sup>4</sup> e

<sup>4</sup>Entre esses fatores estruturais, é preciso levar em conta que, em virtude do regime de posse da terra, uma grande parte da renda do solo — sobretudo a dos grandes proprietários — é gasta nas cidades, e não no campo.

#### CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

dos elementos adventícios já mencionados. É, como em outros fenômenos sociais, não surgem reações corretivas, mas um movimento em espiral que reforça continuamente a si mesmo, pois, ao ficarem assim abarrotadas de gente as cidades grandes, a demanda concentra-se ainda mais nelas, provocando um novo impulso para esse congestionamento. Daí se pode concluir que a redistribuição geográfica da renda também tem grande importância social.

# A INSUFICIÊNCIA DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

## I. A ABSORÇÃO PRODUTIVA DE MÃO-DE-OBRA

### 1. CRESCIMENTO EXÍGUO E REDUNDÂNCIA DA MÃO-DE-OBRA

A taxa exígua de cerca de 1% anual com que vem crescendo a renda *per capita* no conjunto da América Latina, desde meados da década passada, é uma prova clara da insuficiência dinâmica que o desenvolvimento latino-americano vem acusando. Compare-se essa taxa com a de 3,7%, registrada na Europa Ocidental na última década, e a de 8,3 no Japão, assim como com as taxas anuais de 5,3 a 9,0% *per capita* registradas nos países socialistas da Europa Oriental, e toda a importância desse fato se tornará compreensível. Com esse ritmo de 1%, demoraríamos 70 anos para dobrar a renda *per capita* no conjunto da América Latina, ressalvadas as diferenças acentuadas entre os países.<sup>5</sup>

Isso, por si só, é muito sério. Mas há um outro fato que talvez seja um fator mais poderoso de tensões sociais. Uma sensível proporção do aumento da população ativa não é satisfatoriamente absorvida no processo produtivo: fica à margem do desenvolvimento econômico.

Esse fenômeno ocorre sobretudo com a população que se desloca do campo para as cidades. Nela, o crescimento demográfico é possivelmente maior do

<sup>5</sup>Ver o capítulo II do estudo *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (E/CN. 12/659).

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

que a média geral de 2,9% ao ano. Mas só permaneceram na atividade agrícola cerca de 1,5% dessa população na última década. Tem que ser assim, necessariamente, no curso do desenvolvimento econômico. Mas o que não tem que ser assim é o destino dessas pessoas. Longe de se integrarem na vida das cidades, de se assimilarem em formas de vida melhores, elas improvisam casebres miseráveis e vegetam em toda uma gama de serviços pessoais de renda muito precária, com intervalos de franco desemprego.

Assim, o campo carrega indignação, frustração e ressentimento para as cidades, onde já são muito visíveis as manifestações da concentração da renda. É uma clara prova da explosiva polarização social do desenvolvimento, por sua insuficiência dinâmica e sua distribuição perversa.

Há aqui um duplo fenômeno a ser explicado: o deslocamento de gente do campo para as cidades e a forma precária como essa população é absorvida nelas. As razões do deslocamento são conhecidas. A demanda de produtos primários cresce menos que a de produtos industriais, conforme aumenta a demanda geral por habitante. Na experiência recente do conjunto da América Latina, para cada 1% de aumento da demanda geral, a demanda agrícola cresce apenas 0,5%, enquanto a industrial cresce aproximadamente 1,4%.

Basta esse simples fato para que o aumento da população ativa se dirija com maior intensidade para as cidades. Mas não se trata apenas disso, pois, ao se aumentar a produtividade da agricultura e de outras ocupações primárias, maior terá que ser o deslocamento — mantida a igualdade das demais condições —, e ele será tanto mais intenso quanto mais forte for o crescimento vegetativo da população rural, comparado ao da população urbana.

Nem toda a mão-de-obra expulsa provém da agricultura e de outras atividades primárias. Geralmente, existe nas cidades uma plethora de trabalhadores de renda muito inferior: além dos desempregados, existem todos os serviços pessoais não qualificados, desde o serviço doméstico até o comércio diminuto de rua, bem como as atividades artesanais de caráter pré-capitalista. Toda essa gente encontra-se à margem do progresso técnico, mas, à medida que as atividades absorventes se desenvolvem, também tende a se deslocar para elas o aumento da população ativa e até o da população existente nos grupos inferiores, em busca de melhor remuneração.

Mas quais são essas atividades absorventes? Em primeiro lugar, a indústria e as atividades correlatas referentes à movimentação de bens (comércio e

## TEXTOS SELECIONADOS

transportes), todas as quais tendem a crescer com maior intensidade do que a renda, e, em segundo lugar, outras atividades que também tendem a aumentar com relativa rapidez, à medida que a renda se eleva, assim contribuindo para reforçar seu crescimento; trata-se de uma grande variedade de serviços pessoais qualificados, que requerem maior ou menor grau de preparo profissional, somados aos serviços públicos.

A indústria e as atividades correlatas desempenham um papel fundamental na dinâmica da mão-de-obra. E, para desempenhar essa função de absorção e estimular essas outras atividades a fazê-lo, elas precisam crescer a um determinado ritmo, que não é arbitrário.

Se assim não fosse, uma parte da população deslocada da agricultura ver-se-ia forçada a se incorporar aos grupos de remuneração inferior nas cidades, ou seja, aos de todos esses serviços não qualificados. Além disso, as próprias pessoas que prestam esses serviços não encontrariam ocupação satisfatória nas atividades absorventes, conforme fosse a disparidade entre a população a ser absorvida e a velocidade de crescimento das atividades.

Portanto, existe um ritmo mínimo de desenvolvimento que é indispensável para que a função absorvente seja plenamente cumprida. Quando não se atinge esse ritmo, uma parte da população deslocada da agricultura e de outras ocupações primárias — desde que não fique vegetando nelas — dirige-se para as cidades, em busca de trabalho nos serviços pessoais não qualificados de remuneração inferior ou dissimula sua redundância em tarefas supérfluas da administração pública e da atividade primária.

Ainda há mais do que isso, entretanto: os prestadores desses serviços pessoais, que também procuram deslocar-se para as atividades absorventes, só podem fazê-lo parcialmente. E com isso vão crescendo de maneira impressionante as atividades marginalizadas das cidades médias e pequenas, com as graves conseqüências que isso acarreta. E tudo pela insuficiência dinâmica do sistema, tal como vem funcionando, por sua incapacidade de atingir a taxa mínima de desenvolvimento com um ritmo adequado de acumulação de capital.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>Na América Latina, existem casos extremos em que a taxa de acumulação terá que crescer de um modo talvez inviável, para desempenhar essa função de absorção. Com isso, evidencia-se a necessidade de tomar medidas especiais para reter no campo a população redundante, evitando as formas de mecanização que agravem esse problema.

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

### 2. AUMENTO DE PRODUTIVIDADE E NECESSIDADE DE NOVOS INVESTIMENTOS

Estas considerações permitem-nos lançar alguma luz sobre um fenômeno muito importante, pois, dado o papel dominante da indústria e das atividades correlatas na absorção da mão-de-obra, seu crescimento tem que ser tanto mais intenso quanto maior for o aumento médio de produtividade que houver ocorrido nelas. Do mesmo modo, o aumento da produtividade na agricultura e em outras atividades primárias impõe à indústria e às atividades correlatas uma responsabilidade similar.

Poder-se-ia afirmar que, aumentada a produtividade em decorrência do progresso técnico, também é preciso que haja um aumento do coeficiente de inversões. Conforme a técnica introduzida nas diferentes fases do processo produtivo, faz-se necessário um coeficiente mínimo de investimentos e uma taxa mínima de crescimento da renda para que se cumpra plenamente o papel das atividades absorventes.

A taxa de 1% de crescimento da *tenda per capita* está muito distante dessa taxa mínima e, sob esse ponto de vista, nem mesmo a taxa de 2,5%, indicada na Carta de Punta del Este, mostra-se suficiente. Não é de estranhar, portanto, que a redundância da população ativa não se manifeste apenas nos serviços pessoais não qualificados, mas também se registre com frequência na própria indústria, no comércio e nos transportes, ou se dirija para a administração pública, inchando arbitrariamente seus quadros, em prejuízo de sua eficiência. E isso quando não permanece no próprio campo, ultrapassando a população necessária.

Esse não é um problema que admita soluções parciais, donde é muito compreensível a resistência sindical a que elas sejam postas em prática. No fundo, não faz sentido introduzir medidas para eliminar aqui ou ali o emprego redundante, e também medidas para forçar o aumento da produtividade, quando não se aumenta de maneira correlata a capacidade de absorção da economia. Por sua vez, essa resistência deixaria de se justificar caso se atingisse este último propósito, dando um forte impulso ao desenvolvimento econômico.

A congestão da mão-de-obra redundante é uma característica do desenvolvimento latino-americano. Entre 1945 e 1962, enquanto a população ativa



## TEXTOS SELECIONADOS

cresceu à razão de 2,6% ao ano e o emprego nas atividades de produção e transporte de bens absorveu pessoal numa taxa de 1,9%, os serviços aumentaram sua ocupação na elevada proporção de 5% ao ano. Em 1945, 21% da população ativa encontravam-se nos serviços, e agora essa proporção elevou-se para 30%.

Lamentavelmente, não é possível fazer um exame rigoroso da composição desse contingente tão heterogêneo, que abrange serviços qualificados e não qualificados, bem como o comércio e o serviço público. Mas o contraste entre a taxa de crescimento do emprego nesses serviços e a da produção e transporte de bens demonstra que houve ali um fenômeno inegável de redundância.

Para melhor destacar sua significação, fez-se um cálculo estimativo do que deveria ter sido a taxa de crescimento da renda que teria permitido ocupar essa mão-de-obra redundante nas atividades de produção e transporte de bens. Partiu-se do pressuposto arbitrário — mas não insensato — de que os serviços em geral não teriam requerido um aumento de ocupação superior à taxa de 2,6% de crescimento da população ativa, ou seja, que sua taxa de 5% representava um excesso de 2,4% ao ano.

Pois bem, a absorção desse excesso teria exigido que dispuséssemos, na atualidade, de um volume de capital, na produção e transporte de bens, que deveria ser aproximadamente 27% maior do que o atual. E a taxa de crescimento médio do produto *per capita* dessas atividades deveria ter sido de 3,7%, em vez de 2,3% ao ano.

Observe-se que esse aumento notável da taxa global de crescimento do produto teria sido obtido com as mesmas taxas de aumento da produtividade nessas atividades.<sup>7</sup> Isso tem uma grande significação dinâmica e se explica pela transferência de mão-de-obra da agricultura, onde o produto, em 1962, foi de apenas 530 dólares por pessoa em atividade, para as outras atividades de produção e transporte de bens nas quais a média havia alcançado 1.840.

Essas taxas correspondem apenas à produção e transporte de bens. Para passarmos delas para o conjunto da economia latino-americana, seria preciso

<sup>7</sup>Ou seja, 2,6% ao ano na agricultura e 2,9% na indústria, energia e transportes.

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

fazer outra suposição mais ou menos arbitrária, na falta de informações melhores, a saber, a de que o setor de serviços mantém as cifras de produção, a despeito de a população absorvida não aumentar 5%, mas sim 2,6%, ou seja, apesar de haver um aumento médio de produtividade de 2,0%.

Nessa suposição, a taxa de crescimento *per capita*, que ficou em média em 2,2% entre 1941 e 1962 — período que abrange uma boa parcela de anos favoráveis na relação dos preços de intercâmbio —, deveria ter sido de 3,1%, no mínimo, para absorver a população redundante.

### 3. MOTIVOS PRINCIPAIS DA INSUFICIÊNCIA DINÂMICA

Onde está a explicação dessa insuficiência dinâmica? Ela reside, em grande parte, no desequilíbrio entre produtividade e investimentos, que foi assinalado há pouco. É fato que o aumento da renda proveniente do incremento da produtividade gera uma capacidade maior de poupança. Mas o capital requerido para absorver a mão-de-obra redundante — provocada por esse aumento da produtividade — é superior à poupança obtível de imediato, e somente com o tempo será possível atingir-se o equilíbrio entre a maior acumulação de capital exigida pelo aumento da produtividade e a maior capacidade de poupança que esta traz consigo. Assim, trata-se de um desequilíbrio temporário, mas de grande significação, que terá que ser enfrentado com a restrição do consumo, onde ela for socialmente praticável, e com o aporte de recursos internacionais.

Se observarmos bem, veremos que esse desequilíbrio, na forma e intensidade com que se apresenta nos países em desenvolvimento, é conseqüência do contraste flagrante entre a técnica que eles têm que assimilar e sua atual capacidade de formação de capital. Essa técnica, elaborada nos grandes centros industriais, inspira-se sobretudo na necessidade de economizar mão-de-obra, aumentando o capital por homem. Nesses centros, isso é conseguido sem dificuldade, graças à renda elevada. Mas não é isso que acontece com os países em desenvolvimento. E, como não faz sentido retroceder a formas técnicas do passado, buscando as que sejam compatíveis com a atual capacidade de acumulação de capital, os países em desenvolvimento não têm outra solução

## TEXTOS SELECIONADOS

senão aumentar extraordinariamente essa capacidade, na medida exigida pela técnica produtiva.

Entretanto, esse desequilíbrio ou disparidade é acentuado por uma série de graves deturpações que ocorrem no processo produtivo latino-americano. Procuraremos explicá-las sucintamente.

Conquanto seja certo que não tem cabimento retrocedermos na técnica produtiva, como acabamos de dizer, é igualmente certo que existem algumas possibilidades de se optar por uma utilização maior ou menor da mão-de-obra, de acordo com a relação entre o custo do trabalho e o custo do capital, e de acordo com o preço destes e com o tipo de juros dos recursos passíveis de serem investidos.<sup>8</sup> Aí está um problema que não tem nenhuma solução espontânea, embora esta seja concebível em termos abstratos. Já foram explicados anteriormente os termos desse problema, ainda que por outro ponto de vista. A acumulação de capital não basta para absorver, no nível relativamente alto de produtividade das atividades absorventes, a mão-de-obra que provém das atividades expulsivas de menor produtividade ou renda por trabalhador. Os empresários adotam em seus investimentos as técnicas que se mostram mais convenientes para eles, em função do custo do trabalho e do capital.

O fato de esses investimentos se traduzirem, em maior ou menor medida, numa economia de mão-de-obra que fique sem emprego satisfatório, ou de não absorverem a mão-de-obra desocupada pelas atividades expulsivas, é algo em que, logicamente, os empresários não se mostram interessados ao fazerem seus cálculos. O problema deles termina em seu caso particular, e não nas conseqüências que sua conduta possa ter para o resto da coletividade.

A rigor, num mercado muito fluido, é concebível uma relação entre o custo do trabalho e o custo do capital que assegure um emprego ótimo da

<sup>8</sup>Essas possibilidades são variáveis, de acordo com os ramos da indústria, mas não são desprezíveis em nenhum caso, exceto, talvez, no caso extremo das indústrias de processamento contínuo, como a indústria química. Na indústria têxtil, por exemplo, ficou comprovado, em estudos recentes da CEPAL, que duas alternativas técnicas, caracterizadas por graus diferentes de automação do equipamento, representam uma variação da relação produto-capital de pouco mais de 50% (numa fábrica integrada de tecidos de algodão). Ou seja, a escolha da técnica menos mecanizada (porém moderna, ainda assim) permitiria obter aproximadamente o dobro do valor agregado por unidade de capital aplicada no equipamento.

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

mão-de-obra, ou seja, uma relação tal que permita a maior absorção possível de mão-de-obra, compatível com o aumento máximo do produto. É isso que significam os preços contábeis no cálculo da economicidade das inversões. Ainda não se avançou em grau necessário nas possibilidades de aplicação prática desse conceito, exceto nos investimentos do Estado, que pode distanciar-se do falso conceito atual de economicidade. Quando se utiliza nos cálculos, por exemplo, uma taxa de juros mais alta do que a que ele paga pelos recursos que toma emprestados, algumas formas de investimento que se traduzem em economia de mão-de-obra tornam-se antieconômicas, enquanto outras que empregam mais mão-de-obra passam a ser econômicas.

Mas esse procedimento, é claro, não é aplicável nas atividades privadas, a não ser para nortear a aplicação de medidas que se proponham conseguir essa economicidade. Quais são essas medidas é algo que, por enquanto, não se pode afirmar com segurança, pois, uma vez que esse aspecto importante não diz respeito aos centros mas aos países periféricos, ele ainda não foi explorado com a diligência que merece.<sup>9</sup> Além disso, nos países latino-americanos, a tendência a empregar formas de capital que têm uma incidência desfavorável na absorção de mão-de-obra é acentuada pelo efeito que exercem no custo de produção a proteção aduaneira e suas formas excessivas, os encargos sociais e os impostos indiretos, ao passo que, em muitos casos, os preços dos bens de capital importados não pagam impostos alfandegários ou estes são relativamente baixos. Também contribui para acentuar essa tendência o tipo de juros relativamente baixos — inferiores aos vigentes no mercado — de certas operações de financiamento internacional; é conveniente que isso se dê no que diz respeito ao custo real dessas operações para o país mas não no tocante a suas conseqüências no cálculo dos empresários.

Tampouco se avançou o suficiente no estudo de métodos que permitam economizar materiais de construção e utilizar uma quantidade maior de trabalho humano nas obras de engenharia — pontes, estradas, represas, edifícios —, que absorvem uma (ração importante do investimento total latino-americano. As normas técnicas utilizadas provêm, geralmente, dos centros industrializados, onde a relação salários-materiais é muito mais elevada do que na América Latina. Assim, necessita-se, entre outras coisas, de investigações empíricas que permitam definir as normas técnicas que melhor se adaptam às condições características da região latino-americana.

## TEXTOS SELECIONADOS

A assimetria da política protecionista — que foi explicada num documento anterior<sup>10</sup> — também contribuiu para o desenvolvimento de indústrias de escassa absorção de mão-de-obra, em detrimento de outras de maior capacidade de absorção. Na verdade, o protecionismo significa subsidiar as indústrias de substituição de importações mas não as de exportação. Assim, conspirou-se contra a economicidade da industrialização, pois se desenvolveram para o mercado interno atividades cujos custos — cotejados com o nível internacional — são superiores aos de outras que não puderam ser desenvolvidas não apenas para o mercado interno, mas também para exportação. Por exemplo, do ponto de vista econômico, não haveria razão para estimular com o protecionismo atividades substitutivas com custos superiores a 30%, nesse nível, se, com subsídios de um ou outro tipo, fosse possível estimular indústrias exportadoras com diferenças de custo inferiores a essa proporção.

Entretanto, a assimetria da política protecionista levou a essas soluções antieconômicas. E entre as indústrias que assim se estabeleceram para substituir importações, existem aquelas cujo custo exagerado se deve a que a intensidade de capital é baixa, enquanto o teor de mão-de-obra é elevado, ao passo que, entre as indústrias que possam ter-se estabelecido para a exportação, além de abastecer o mercado interno, seriam especialmente favorecidas — ainda que não em caráter exclusivo — aquelas com alto teor de mão-de-obra e baixa intensidade de capital.

Essas conseqüências da proteção assimétrica, adversas à absorção de mão-de-obra, ter-se-iam apresentado mesmo com uma relação correta entre o custo do trabalho e o custo do capital. Indubitavelmente, porém, foram acentuadas pelo falseamento dessa relação. Infelizmente, esse importante aspecto ainda não foi objeto de investigações empíricas, nem foi bem esclarecido do ponto de vista teórico.

Parece haver alguns efeitos antiabsorventes análogos nas grandes disparidades da distribuição da renda. O consumo, nas camadas superiores da sociedade, também é preferencialmente voltado para produtos de indústrias

<sup>10</sup>Ver *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN.12/582/Rev. 1), publicação das Nações Unidas, n° de venda: 61.II.G.6.

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

que absorvem uma quantidade relativamente pequena de mão-de-obra e muito capital, enquanto com o resto da população sucede o contrário. A redistribuição progressiva da renda que aqui se postula, portanto, tenderá a que se possa absorver uma quantidade maior de mão-de-obra por unidade de capital investido. Esse efeito geral poderia ser particularmente importante na agricultura.

Por fim, existe um considerável desperdício de capital na América Latina, que se explica pelas condições precárias da concorrência na atividade econômica. O capital investido poderia ter uma produtividade muito superior à atual, se fosse empregado com mais eficácia. Em alguns casos, essa exploração intensiva do capital — como a exploração intensiva da terra — significaria um emprego maior de mão-de-obra, para obter uma produção maior por unidade de capital (ou por unidade de terra). Mesmo nos casos em que isso não ocorresse, portanto, o simples fato de se conseguir uma produção maior por unidade de capital deixaria mais capital disponível para absorver a mão-de-obra em outras atividades.

A grave insuficiência dinâmica do desenvolvimento latino-americano tem que ser atacada de várias maneiras simultâneas. Por um lado, mediante uma acumulação mais intensa de capital e uma utilização melhor do capital existente. Por outro, com o emprego mais racional do capital nas aplicações mais vantajosas, do ponto de vista da absorção de potencial humano. Em síntese, o emprego mais racional do capital e das alternativas apresentadas pela técnica e a melhor utilização do capital existente redundariam num aumento da relação produto-capital e, por conseguinte, diminuiria correlativamente a proporção de capital necessária para obter uma determinada taxa de crescimento. Isso deverá ser especialmente levado em conta na seção seguinte.

Naturalmente, não se trata de aumentar de maneira arbitrária a quantidade do potencial humano que é utilizado com o capital disponível, mas de conseguir aplicações que resultem no máximo de produção global, pois só assim se conseguirá a produção máxima por homem na economia considerada em seu conjunto.

## II. A ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

### 1. POSSIBILIDADES DE REPRIMIR O CONSUMO

Todas essas medidas para economizar a utilização do capital e aumentar a absorção de mão-de-obra exigem, necessariamente, um tempo mais ou menos prolongado. Já o problema da insuficiência dinâmica do desenvolvimento apresenta-se em termos inadiáveis. Por conseguinte, é preciso concentrar a atenção, primeiramente, nas medidas destinadas a aumentar rapidamente a acumulação de capital, sem prejuízo das medidas que tendam a economizá-lo.

Na parte A deste documento, sugeriu-se a possibilidade de restringir o consumo dos grupos de renda relativamente alta para atingir esse objetivo. Examinaremos esse aspecto mais de perto, valendo-nos das cifras conjecturais a que fizemos referência naquele ponto. Não é inútil repetir que estas são simples ordens de grandeza que permitem uma visão inicial do problema, mas não oferecem nenhuma base firme em que se possam alicerçar medidas concretas, as quais exigem uma investigação criteriosa no caso particular de cada país.

Como se há de recordar, as camadas superiores, que constituem mais ou menos 5% da população latino-americana, detêm quase três décimos do consumo pessoal total. No outro extremo social, 50% da população consomem apenas dois décimos desse total. E entre esses dois grupos, as camadas médias, que abrangem cerca de 45% da população, detêm aproximadamente a metade restante do consumo pessoal total."

Nessa impressionante desproporção do consumo dessas camadas e na renda que elas transferem para o exterior, para fins de inversão e entesouramento, existe um amplo potencial de poupança, que permitiria elevar intensamente o ritmo de desenvolvimento, se ao mesmo tempo fossem satisfeitas algumas outras condições.

"Em países avançados, como os Estados Unidos e as nações da Europa Ocidental, o consumo das camadas mais elevadas não ultrapassa 9 a 10 vezes o das camadas inferiores.

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

De fato, se o consumo das camadas superiores fosse reprimido de maneira a não ultrapassar 11 vezes o das camadas inferiores, poder-se-ia passar de uma taxa de 1% de crescimento anual da *renda, per capita* para uma taxa de 3%; e, se a diferença fosse reduzida para 9 vezes, essa taxa poderia elevar-se para 4% ao ano por habitante.

Algumas outras cifras dão uma idéia aproximada do que isso significaria para os grupos considerados. Neles, o consumo médio por família de cinco pessoas é de cerca de 8.000 dólares anuais. Este se reduziria para 5.700 dólares (28%) se a disparidade se reduzisse para 11 vezes, e para cerca de 4.600 dólares se ela caísse para aproximadamente 9 vezes, como acabamos de dizer. Isso nos dá uma idéia das dificuldades acarretadas por esse problema.

Entretanto, a questão da aceleração do ritmo de desenvolvimento não seria resolvida por essa restrição drástica do consumo para aumentar a poupança, pois também é preciso transformar essa poupança adicional em bens de capital. E é nesse ponto que deparamos com outro obstáculo portentoso nos países latino-americanos.

Na verdade, não se dispõe em grau suficiente de uma capacidade de produção interna desses bens, nem de capacidade para importá-los. Atualmente, o coeficiente de inversão bruta está em 15,5% (10% líquidos). Para atingir uma taxa de 3% de crescimento, seria preciso elevar esse coeficiente para 20,5% e, para conseguir uma taxa de 4%, para 23%. Isso obrigaria a aumentar de imediato em 32% as importações de bens de capital, no primeiro caso, e em 48%, no segundo, o que seria impossível, na maioria dos países — se não em todos —, nas circunstâncias vigentes de estrangulamento externo.<sup>12</sup> Acrescente-se a isso que a demanda interna de bens de capital, assim como de bens de consumo, em vista do crescimento da renda, só poderia ser parcialmente atendida através do emprego da capacidade produtiva ociosa. Além disso, seria indispensável ampliar essa capacidade, o que toma um tempo mais ou menos longo. Entrementes, seria também necessário atender a essa parte da demanda com um aumento das importações.

<sup>12</sup>Ver, a esse respeito, o capítulo I da parte C, pp. 79ss.



## TEXTOS SELECIONADOS

Isso nos demonstra que, nas circunstâncias atuais, a América Latina não poderia acelerar sua taxa de crescimento sem cooperação externa. Faz-se necessário o aporte temporário de recursos internacionais, até que a substituição de importações e o aumento das exportações vão permitindo o emprego interno e externo da maior poupança que se possa obter através da repressão do consumo. E mais, esses recursos internacionais também teriam que ser preferencialmente dedicados aos investimentos destinados a atingir esses objetivos e a eliminar igualmente os pontos de estrangulamento interno.

Tudo isso é indispensável para que se possa materializar o referido potencial de poupança e também para que se possa aumentá-lo, pois geralmente existe, nos países latino-americanos, uma capacidade produtiva ociosa que não é aproveitada, em virtude de fatores de estrangulamento internos ou externos. A eliminação desses fatores, portanto, permitiria aumentar com rapidez a renda, com um volume de inversões relativamente pequeno, se comparado ao que é normalmente requerido. E esse crescimento do progresso aumentaria a capacidade de poupança para futuros investimentos.

### 2. A REPRESSÃO INICIAL E OS INCENTIVOS À ATIVIDADE ECONÔMICA

Tocaremos agora em outro aspecto muito importante desse mesmo assunto. É óbvio que uma contenção tão intensa do consumo das camadas superiores não poderia ser conseguida sem enérgicas medidas restritivas. Até que ponto essas medidas seriam compatíveis com o incentivo à atividade econômica individual? Não trariam elas consigo a debilitação dinâmica do sistema, com todas as suas conseqüências, em vez da plena robustez de que tanto se necessita?

É preciso estabelecer uma distinção essencial entre reformas estruturais e funcionamento do sistema econômico. É evidente que as primeiras não podem ser realizadas pelo simples jogo com os incentivos: elas requerem, inequivocamente, medidas repressivas. Ao contrário, o funcionamento do

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

sistema exige que se recorra preferencialmente aos incentivos, e não à repressão, tanto pela própria eficiência dele quanto por razões políticas fundamentais.

O caso da posse da terra oferece um bom exemplo dessa distinção. A reforma estrutural do regime de posse da terra é uma das formas mais importantes de restrição do consumo, quando a terra não é paga por seu valor comercial, como explicaremos mais adiante.<sup>13</sup> E quando, ao se dilatar o pagamento por um prazo relativamente longo, aplica-se uma taxa de juros baixa, é evidente que os incentivos não podem funcionar. Por outro lado, os novos proprietários da terra precisarão ter incentivos para produzir mais e melhor, e esses incentivos têm que ser essencialmente econômicos. Dito de outra maneira, a repressão do consumo, com vistas à poupança privada ou pública, depois da reforma do regime de posse da terra, terá que resultar mais desses incentivos do que das medidas repressivas.

Esse é um problema muito vasto, cuja solução tem uma importância decisiva. Será possível compreender melhor sua significação quando examinarmos a questão da mobilidade social.<sup>14</sup> Para promover a eficiência do sistema econômico e o bom funcionamento democrático, é preciso promover o surgimento e a ascensão econômica e social dos elementos dinâmicos de todas as camadas da sociedade. E o jogo dos incentivos é de importância primordial. Desses elementos dinâmicos sairão os técnicos, os administradores e os dirigentes de todos os planos da atividade econômica, e sua renda pessoal terá que estar relacionada com sua contribuição efetiva para o processo econômico. Haverá, portanto, disparidades distributivas, mesmo que não seja em razão de situações de privilégio. Além disso, essas disparidades serão, em geral, muito menores do que as atuais.

Sempre será necessário que o instrumento repressivo atenuasse razoavelmente essas disparidades do ponto de vista social, mas o esforço de poupança não poderia gravitar exageradamente em torno desses novos grupos dinâmicos, sem comprometer a contribuição dos repressores para o processo econômico.

<sup>13</sup>Ver a seção III desse mesmo capítulo, pp. 44-52.

<sup>14</sup>Ver o ponto 1 da seção I do capítulo II da parte B, pp. 53-56.

## TEXTOS SELECIONADOS

Além disso, a aceleração do ritmo de desenvolvimento e a política distributiva permitirão que se vá estendendo a todas as camadas sociais o esforço normal de poupança, que é diferente do esforço extraordinário inerente às reformas estruturais e indispensável para conseguir essa aceleração do ritmo de desenvolvimento. Nesse caso, entretanto, já não se trataria de restringir o consumo atual, mas de aumentar o consumo em todas as camadas sociais. Assim, também seria preciso estimular a poupança popular com incentivos adequados.<sup>15</sup>

Essa é, exatamente, uma consideração muito séria em favor do máximo esforço inicial de poupança, pois, se esse esforço se limitar a conseguir uma taxa de crescimento de 3% ao ano por habitante, as possibilidades de incentivo serão menores do que se for possível conseguir uma taxa de 4% ou mais.

Na verdade, a primeira taxa permitiria melhorar apenas com relativa rapidez o consumo das camadas inferiores, ou seja, daquela metade oprimida da população latino-americana. Com uma política redistributiva adequada, seria possível aumentar seu consumo à razão de 4,2% ao ano e, desse modo, duplicá-lo no intervalo de 17 anos. As camadas médias melhorariam um pouco

"A esse respeito, foi dito o seguinte num outro relatório: "O empréstimo de recursos passíveis de inversão, como meio de promover a acumulação posterior de capital, não tem por que ficar circunscrito às empresas. Também pode ser estendido aos trabalhadores. Nisso poderia residir um dos meios mais eficientes de capitalização popular e, a esse respeito, convém examinar um fato digno de reflexão. Vêm-se difundindo rapidamente, nos países latino-americanos, os créditos para a aquisição de bens de consumo duráveis. É claro que, desse modo, as massas populares têm acesso a bens que dificilmente poderiam adquirir se assim não fosse. Mas isso e a inflação conspiram seriamente contra as práticas de poupança. Não seria possível estimular essas práticas com créditos destinados à compra de ações pelos próprios trabalhadores, fosse nas empresas em que eles trabalham, fosse em outras? Seria conveniente explorar essas possibilidades, e as entidades de financiamento do desenvolvimento poderiam desempenhar um papel muito importante nesse sentido.

"Até agora, os empréstimos para investimentos de capital são feitos diretamente às empresas. É concebível que uma parcela substancial seja indiretamente realizada, isto é, seja emprestada aos trabalhadores para a aquisição de ações. Acabamos de assinalar, há pouco, a conveniência de que as entidades de crédito internacional dediquem uma boa parte de suas operações latino-americanas a estimular a iniciativa própria das firmas e empresas desses países. Essas operações poderiam ser vinculadas, de uma maneira ou de outra, à participação crescente dos trabalhadores no processo de capitalização.

"Em geral, existe nos países latino-americanos um gravíssimo problema de capitalização dos serviços públicos, no qual a aquisição de ações com a ajuda de recursos internacionais poderia ter conseqüências muito importantes, tanto na acumulação de capital quanto na gestão das empresas. A participação daqueles que produzem esses serviços e daqueles que os empregam poderia oferecer uma nova alternativa para o dilema que surge, com frequência, entre a propriedade estrangeira e a administração estatal.<sup>1</sup> (Ver *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, *op. cit.*, pp. 13-16.)

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

mais devagar, e as camadas superiores, com extrema lentidão.<sup>16</sup> Inversamente, uma taxa de 4% ou mais possibilitaria não apenas acelerar a melhora nas camadas inferiores, mas também nas médias e superiores. Isso tem uma grande importância, pois os elementos dinâmicos existentes nas camadas superiores poderiam sobrepor-se à repressão inicial de seu consumo, decorrente das reformas estruturais, e os novos elementos dinâmicos que viessem de baixo teriam incentivos muito mais fortes para chegar lá em cima.

Parece desnecessário observar que, ao discorrermos dessa maneira sobre intervalos de tempo, não estamos propondo um plano de aceleração do desenvolvimento. Nosso propósito não é outro senão elucidar a natureza dos fenômenos e sua possível magnitude em termos de tempo e esforço. A aceleração da taxa de desenvolvimento é uma operação complexa, que requer uma séria preparação, para remover antecipadamente os obstáculos internos e externos que se opõem a ela.

### 3. O PROBLEMA DA POPULAÇÃO

Mais uma observação final. Em todo este documento, considerou-se a taxa de crescimento da população como um dos dados fundamentais do problema do desenvolvimento. Não há dúvida de que o impressionante aumento que se vem registrando nessa taxa tem complicado consideravelmente esse problema. Uma taxa inferior de crescimento da população poderia tornar muito menos difícil a aceleração do desenvolvimento. Do coeficiente líquido de investimentos de 10% da renda (coeficiente bruto de 15,5%), apenas a quarta parte pode ser destinada ao aumento da produtividade X a renda por habitante: os três quartos restantes se fazem necessários para acompanhar o aumento da população. Se, por exemplo, esta houvesse continuado a crescer à razão de 1,8%, como no início do século, seria possível, com o mesmo investimento de agora, ter um aumento de 2,2% na renda *per capita*, em vez do 1 % que foi registrado em média nos últimos tempos. Isso não significa que

<sup>16</sup>A restrição do consumo nos 5% da população de alta renda seria de aproximadamente 14%; 50% da população duplicariam o seu *consumo per capita* no mencionado prazo de 17 anos, e as camadas médias (45% da população) o fariam em 22 anos. Por sua vez, as camadas superiores — depois da redução — aumentariam seu consumo com a grande lentidão de que se fala no texto.

## TEXTOS SELECIONADOS

essa pudesse constituir uma alternativa à utilização plena do potencial de poupança, mas sim um meio adicional para acelerar o crescimento. Entretanto, não abordaremos aqui esse aspecto delicado, pois nele entram em jogo fatores que tocam em sentimentos profundos da população latino-americana, e não compete ao economista, como tal, sugerir as soluções adequadas.

### III. O OBSTÁCULO DA TERRA

#### 1. O CRESCIMENTO PASSADO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA E SUAS EXIGÊNCIAS FUTURAS

Uma taxa de crescimento de 3% ao ano na renda *per capita* exigiria da produção agrícola latino-americana um esforço considerável, muito maior do que no passado. Esse esforço já era ponderável na época, mas não o suficiente. Nos últimos vinte anos, a produção agrícola teve um aumento de 80% (2,6% ao ano), ou seja, cresceu num ritmo superior ao de outras regiões do mundo, como foi assinalado num outro relatório.<sup>17</sup>

Todavia, se levarmos em conta o aumento da população, veremos que o crescimento da produção *per capita* atingiu apenas a exígua proporção de 0,2% ao ano, e as outras regiões — de muito menor crescimento demográfico do que a América Latina — saem levando vantagem sob esse ponto de vista.

Ademais, o ritmo de crescimento de 2,6% ao ano na produção global foi bastante inferior ao do consumo, que aumentou à razão de 3,7%. Essa falha da produção foi predominantemente coberta à custa das exportações e com um aumento das importações agrícolas provenientes do resto do mundo. Entretanto, apesar de estas últimas representarem uma percentagem relativamente moderada do consumo total, seu valor é muito apreciável: é dá ordem de 450 milhões de dólares, constituídos por importações de produtos que, com uma política racional de produção e comércio recíproco, poderia ser obtida, em boa parte, dentro da própria América Latina.

<sup>17</sup>Ver *Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana* (E/CN. 12/686).

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

É certo que, nesse desequilíbrio entre a produção e o consumo, há uma influência especial do caso argentino, no qual o grande aumento das necessidades internas teve que ser atendido em detrimento das exportações, em virtude do escasso progresso técnico da agricultura.<sup>18</sup> Contudo, mesmo excluindo esse país do conjunto latino-americano, a deficiência da produção é flagrante: ela cresceu apenas 3,2%, enquanto o consumo elevou-se à razão de 4,2% ao ano.

Caso se conseguisse um ritmo mínimo de desenvolvimento de 3% *per capita* ao ano, e se, além disso, fosse praticada uma firme política de redistribuição da renda, o crescimento da produção teria que ser muito mais intenso do que antes, sobretudo se houvesse uma proposta de diminuir a taxa de crescimento das importações agrícolas, a fim de contribuir para a correção do estrangulamento externo.

Nessas condições, calculou-se que o consumo global de produtos agrícolas terá que aumentar à razão de 4,6% ao ano e a produção, à razão de 4,2%, ou seja, esta deverá elevar-se em mais de 130% nos próximos vinte anos, isto é, muito mais do que o crescimento de 80% atingido nos vinte anos precedentes. Isso decorre de se haver estimado um crescimento menor das exportações (2,5%) do que da produção (4,2%), o que permite que o consumo cresça mais intensamente do que esta última (4,6%).

É essa, portanto, a magnitude do problema que a América Latina terá que enfrentar, se quiser atingir os objetivos indicados de desenvolvimento e redistribuição da renda. Tudo indica que tal aumento da produção deverá ser conseguido, principalmente, através do aumento do rendimento da terra, e não tanto pelo aumento de sua superfície, como aconteceu até agora. Será preciso que a tendência passada se modifique. O estudo de 24 importantes produtos agropecuários demonstra que seu aumento de produção de 60%, nos vinte anos anteriores, foi obtido mediante a ampliação de 38% da superfície da terra explorada e de um aumento do rendimento de apenas 16%, ou seja 0,7% ao ano.<sup>19</sup>

<sup>18</sup>No restante da América Latina, destaca-se o aumento das exportações, especialmente de café, algodão, açúcar e banana.

<sup>19</sup>Esses produtos ocupavam aproximadamente 50% da superfície cultivada total.

## TEXTOS SELECIONADOS

### 2. A NECESSIDADE INDUBITÁVEL DE AUMENTAR O RENDIMENTO

Não seria fácil continuar nessa tendência extensiva, primeiro porque a quantidade de terra facilmente acessível vem diminuindo e, segundo, pelo enorme investimento que significa a incorporação de novas terras e seu preparo para a produção.

Ademais, para que fazer isso, se são enormes as possibilidades de aumentar o rendimento das terras já ocupadas? Se nos ativermos à experiência de outros países, não será arriscado estimar que, nos próximos vinte anos — se houver um esforço considerável —, seria possível conseguir-se um aumento de 60% do rendimento, à razão de uma taxa anual de 2,4%. Sendo assim, a meta de produção mencionada exigiria uma ampliação de 35% da superfície explorada, ou seja, 35 milhões de hectares.

Enfatizar um rendimento melhor também obedece a considerações sociais, uma vez que só assim será possível elevar o nível de vida precaríssimo da população rural. A reforma agrária, portanto, é essencial, mas a mera redistribuição da renda que se poderia conseguir com ela não resolveria satisfatoriamente esse problema, como tampouco o resolveria no conjunto da economia.

Entretanto, esse objetivo social do aumento do rendimento não poderia ser atingido, independentemente do ritmo de desenvolvimento, pois existe uma estreita interdependência entre o setor agrícola e os outros setores da economia. Como havemos de recordar, a taxa de aumento de 4,2% ao ano na produção agrícola foi calculada levando-se em conta o ritmo de desenvolvimento da renda à razão de 3% anuais *per capita*, e considerando a demanda de produtos agrícolas de acordo com a relativa intensidade com que se elevam o consumo interno e o externo.

Ora, se não fosse possível atingir esse ritmo de desenvolvimento, ou se a intensidade de crescimento do consumo fosse menor, haveria uma deterioração da relação de preços agrícolas, comparados aos preços dos outros produtos, e a agricultura perderia — no todo ou em parte — os frutos de seu progresso técnico, que seriam aproveitados pelo restante da economia. Em tal eventualidade, a população deslocada da agricultura não encontraria emprego satisfatório nas atividades absorventes, o que tenderia a agravar a situação social da população urbana marginalizada.

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Por outro lado, se o rendimento unitário melhorasse mais do que se supôs, e se fossem necessárias menores extensões adicionais de terra para alcançar os níveis de produção previstos, produzir-se-ia no campo um excedente maior de mão-de-obra, que só poderia ser absorvido a contento se houvesse um aumento suficiente do ritmo de desenvolvimento geral da economia.

Essa consideração é de extrema importância do ponto de vista da mecanização agrícola. Se forem feitas inversões de capital para mecanizar as tarefas agrícolas e eliminar a mão-de-obra, e se a força de trabalho assim deslocada não encontrar emprego nas atividades absorventes, essas inversões de capital terão sido um fracasso, ou seja, terá havido um desperdício do escasso capital da coletividade. Como já foi dito, essa consequência desfavorável não é incompatível com a conveniência do empresário que impulsiona a mecanização, sem levar em conta os efeitos sociais de sua atitude.

Assim, portanto, a escolha dos métodos para aumentar a produtividade agrícola não deve ficar entregue ao simples jogo dos interesses particulares, quando a capacidade de absorção da mão-de-obra deslocada mostra-se insuficiente, de acordo com o fenômeno que prevalece na América Latina. Logo, seria preciso dar preferência às formas de aprimoramento técnico que elevem a produtividade através do aumento do rendimento da terra, e não mediante investimentos que economizem mão-de-obra. Ocorre que, para isso, necessita-se de uma tarefa prévia de investigação tecnológica e de difusão de seus resultados, que não é exigida na mesma medida em matéria de mecanização; ou seja, faz-se necessária uma tarefa de previsão por parte do Estado.

Convém salientar que a projeção em pauta é apenas uma apresentação racional da ordem de grandeza desses fenômenos de desenvolvimento, e não a escolha de uma determinada alternativa, escolha esta que seria arbitrária sem uma análise criteriosa das condições e possibilidades de cada país.

### 3. A SIGNIFICAÇÃO DINÂMICA DA REFORMA AGRÁRIA

Essa formulação quantitativa permite ver com uma perspectiva dinâmica o palpitante problema da reforma agrária. Essa reforma é inadiavelmente necessária, por três razões primordiais: (a) realizar uma mudança estrutu-



## TEXTOS SELECIONADOS

ral que permita aproveitar intensamente o potencial de poupança e promova a mobilidade social, com importantes conseqüências econômicas, sociais e políticas; (b) satisfazer a demanda de uma população que cresce rapidamente e tem que melhorar sua dieta; e (c) elevar o nível de vida das massas rurais.

Estes dois últimos objetivos só podem ser atingidos através do aumento da produtividade agrícola. A simples redistribuição da terra, sem um aumento da produtividade, poderia aliviar a tensão social do campo, mas apenas em caráter efêmero, pois, como quer que se redistribuísse a terra, com uma produção média da ordem de 500 dólares anuais por trabalhador ativo, incluída a renda do proprietário, a melhora seria pouco apreciável. É claro que a mudança do regime de posse da terra acarreta uma conseqüência social muito importante, ao liberar forças que atualmente estão comprimidas no meio rural. Mas isso poderia ser fonte de novas tensões, se não fosse acompanhado por um rápido aumento da produtividade e da renda.

Não se vá interpretar, de maneira alguma, que estas considerações aconselham a avançar com lentidão. Desde já, é preciso formular corretamente os termos da reforma agrária, que não são os mesmos em todos os países, nem nas próprias regiões de cada país, e escolher também as soluções adequadas a cada caso. Além disso, é preciso formar o pessoal indispensável. Contudo, uma vez feito isso — e feito sem demoras desnecessárias —, a reforma terá que ser rápida e maciça, não apenas para aliviar a tensão social no campo, mas também por outros motivos. É preciso que haja uma grande mobilização de forças, e isso só poderá ser conseguido se a reforma for entendida a fundo. Essa mobilização é indispensável, pois, embora seja fato que o papel do Estado é de importância decisiva, não menos decisiva é a importância de estimular e aproveitar o senso comunitário e de cooperação do povo, tanto no campo quanto fora dele, para que a ação estatal seja rápida e eficaz. A reforma requer o entusiasmo coletivo e é preciso canalizá-lo construtivamente.

Somente fazendo a reforma em conjunto se aprenderá a realizá-la. É impossível prever todas as complicações que surgirão e prevenir muitos dos erros possíveis. O essencial é contar com um planejamento correto para enfrentá-la e aproveitar a experiência para corrigir esses erros de maneira flexível.

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Embora a redistribuição da terra, quer de forma direta ou através dos impostos, seja essencial para a tecnologização do campo, ela está muito longe de ser suficiente. São indispensáveis, além dela, a ação do Estado e o incentivo aos produtores para a introdução das novas técnicas.

### 4. A AÇÃO TÉCNICA DO ESTADO

Nenhuma manifestação do anacronismo do Estado latino-americano, de sua aptidão precária para enfrentar as exigências do desenvolvimento econômico, é mais grave do que a escassíssima atenção que se tem dedicado à pesquisa agrícola, à disseminação de seus resultados e à educação básica e técnica das massas camponesas, com exceção de alguns casos exemplares. Essas tarefas técnicas não puderam ser realizadas pela simples iniciativa individual. O impressionante progresso técnico da agricultura norte-americana foi resultado de uma combinação de eficácia indubitável: (a) a socialização da técnica; e (b) o estímulo à iniciativa individual para que ela fosse aplicada. Dissemos socialização, porquanto não foi a iniciativa privada, movida pelo interesse individual, que introduziu o progresso técnico, e sim a ação do Estado e das universidades, movidos pelos interesses coletivos. E a isso se acrescentou o incentivo à iniciativa individual, mediante facilidades técnicas, recursos de investimento e defesa da relação de preços. Tudo isso pôde ser feito com um sentido social, em virtude de dois fatores muito importantes: uma política previdente de posse da terra e a absorção sistemática da mão-de-obra rural nas atividades urbanas. Sem isso, o progresso técnico teria simplesmente aumentado a renda da terra, e não a receita dos produtores rurais.

Resolvido o problema da posse da terra, o complemento inescapável da ação técnica do Estado é o incentivo aos produtores. No regime vigente de posse da terra, o incentivo dos preços mais elevados estimulou, de um modo geral, o aumento da produção, nas situações em que havia terras disponíveis para isso. Entretanto, nos casos em que faltou terra, ou em que foi difícil conseguí-la, o incentivo dos preços tendeu a mudar a composição mas não o valor da produção em seu conjunto e, em última instância, redundou num aumento da renda da terra, com a distribuição regressiva da renda que isso

## TEXTOS SELECIONADOS

significa. O aumento do rendimento através de novas técnicas de produção — novas para a América Latina — só poderá ser conseguido se essas técnicas se tornarem acessíveis através da ação do Estado, e se o proprietário estiver disposto a realizar o esforço adicional que elas exigem. Esse esforço costuma ser incompatível com os hábitos de vida dos grandes proprietários, cuja renda volumosa os dispensa da necessidade de adotar novos estilos de vida, a fim de implantar essas técnicas de ampliação do rendimento. Assim se explica que esse esforço não tenha sido realizado com frequência no atual regime de posse da terra, mesmo nos casos em que o Estado soube cumprir suas responsabilidades técnicas.

### 5. O INCENTIVO À PRODUÇÃO AGRÍCOLA

Ademais, não teria cabimento dizer que o incentivo aos produtores agrários tem sido uma preocupação geral ou duradoura em nossos países. Esse ponto é de grande importância para o sucesso da reforma agrária e convém que nos detenhamos por um momento em seu exame.

Na realidade, houve uma série de fatores que influíram de maneira adversa nos incentivos ao desenvolvimento agrícola. Esses fatores originam-se nas atividades urbanas e concernem, sobretudo, à relação de preços, ao custo de distribuição dos produtos agrícolas e aos atrativos para se investir na agricultura.

Um fator que tendeu com frequência a piorar a relação de preços internos foi o aumento dos preços das manufaturas e serviços consumidos pelo campo, provocado pela substituição de importações, e o protecionismo exagerado. Soma-se a isso o custo dos benefícios sociais e de outros serviços do Estado que, não sendo absorvidos pelo aumento da produtividade urbana, foram parcialmente transpostos para os preços dos bens e serviços de que o campo necessita. Tais benefícios e serviços limitaram-se, em geral, a essas atividades urbanas, e não foram estendidos às atividades rurais, ou o foram com menor amplitude.

Também parece ter havido um aumento relativo do custo de comercialização dos produtos agrícolas, tanto pelo maior aumento da renda real dessas atividades em relação às agrícolas quanto em função de notórias deficiências

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

na organização desse processo. Caberia tecer considerações similares no que concerne ao transporte dos produtos agrícolas, possivelmente acentuadas pelo desenvolvimento da urbanização.

Por fim, os lucros elevados resultantes do protecionismo excessivo, as inversões no fracionamento da propriedade urbana e da construção e também outros investimentos especulativos contribuíram para afastar da agricultura o capital de investimento que nela se origina, em detrimento de seu progresso técnico.

Lamentavelmente, a falta de pesquisas sobre esses e outros aspectos da agricultura latino-americana não permite saber de que forma e em que medida esses fatores atuaram, e se eles foram ou não contrabalançados por forças opostas.

É possível que tenha havido casos em que os efeitos desses fatores adversos à agricultura foram contrabalançados e até superados, em situações em que o aumento intenso da demanda de produtos agrícolas estimulou a alta de preços na medida necessária para conseguir esse efeito favorável aos produtores.

Parece ter havido casos em que a intensidade da demanda permitiu que voltassem a ser transferidos para os consumidores urbanos os efeitos adversos da relação de preços, corrigindo-os ou até superando-os através da melhoria desta. A proteção aduaneira de alguns produtos agrícolas e a relativa escassez de terra para aumentar a produção devem ter facilitado esse movimento.

Em outros casos, essa reação de transferência dos efeitos adversos foi impedida pelas importações ou pelo controle de preços.<sup>20</sup> Foi exatamente nessas situações — nada infrequentes, por certo — que se reduziram ou eliminaram os incentivos para aumentar ou até para apenas manter o volume da produção.

Efeitos análogos teve a supervalorização monetária, ao impedir que os preços agrícolas pudessem subir de acordo com a inflação interna, ou de modo a se contrapor ao movimento adverso da relação de preços interna. É bem

<sup>20</sup>Cabe ressaltar, nesse sentido, a situação desvantajosa de alguns produtos agropecuários essenciais — o leite, o trigo, o arroz etc. —, que, em muitos países, são objeto de uma fixação de preços máximos de caráter político, com o louvável propósito de favorecer o consumidor, mas que constitui um grave desestímulo para os produtores.

## TEXTOS SELECIONADOS

sabido que a supervalorização afetou não apenas os produtos de consumo interno, mas também os de exportação. Assim, houve casos gravíssimos de desestímulo à produção, sobretudo quando se somou à evolução desfavorável da relação de preços internos a deterioração externa dessa relação.

### 6. SUPERVALORIZAÇÃO DA TERRA E REFORMA AGRÁRIA

Tudo isso não concerne apenas à política de desenvolvimento agrário que possa acompanhar a reforma, mas também aos próprios termos desta última. Com efeito, é freqüente, na América Latina, que o rendimento econômico da terra em relação a seu valor comercial seja relativamente baixo. Por um lado, os fatores adversos que acabamos de mencionar tenderam a reduzir esse rendimento e, por outro, a inflação contribuiu para exagerar o valor da terra, por razões bastante conhecidas, entre elas o objetivo de diminuir ou fugir da carga tributária através da aquisição de terras. Estas, é claro, não foram aquisições tendentes ao progresso técnico, mas que o dificultaram.

Ora, quando a terra é supervalorizada dessa maneira, transferi-la por esses valores, na reforma agrária, significaria, para os próprios proprietários individuais ou cooperativados, uma pesada carga, carga esta muito mais difícil de suportar do que no caso das grandes propriedades, pelo próprio volume da renda derivada delas.

Nisso reside a conveniência de fixar o valor da terra de acordo com seu rendimento atual e oferecer prazos longos e juros moderados para o seu pagamento.<sup>21</sup> Do contrário, poder-se-ia reduzir sensivelmente o incentivo ao aumento da produtividade entre os novos proprietários, comprometendo o êxito da reforma agrária. Esse é um ponto essencialíssimo, por tudo o que já foi dito. E, para estimular o progresso técnico, talvez fosse conveniente combinar a aquisição da terra, pelo valor correspondente a seu rendimento atual, com um imposto que incidisse sobre o valor potencial da terra redistribuída. Esse valor potencial poderia ser determinado em relação à

<sup>21</sup>Além disso, a baixa taxa de juros é necessária para empregar o potencial de poupança, seja através do Estado ou dos novos proprietários, como foi explicado na seção II deste capítulo.

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

melhora da produtividade passível de ser atingida com técnicas relativamente simples, sem prejuízo de reajustes periódicos, a fim de estimular novos melhoramentos.

Sem esse ativo aprimoramento do campo, seria ilusório o sentido social da reforma agrária como meio de melhorar sistematicamente o destino das massas camponesas, assim como seria ilusório que essa grande transformação estrutural fosse concebida para melhorar o padrão de vida das populações urbanas, oferecendo-lhes gêneros alimentícios por preços mais baixos.