

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

PROBLEMAS TEÓRICOS E PRÁTICOS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO*

Raúl Prebisch

*Capítulo II (páginas 21 a 35) e parte do capítulo III (páginas 36 e 37; 39 e 42 a 52) de *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago do Chile, CEPAL, 1973. Originalmente publicado em 1952 como documento da CEPAL, com a sigla E/CN. 12/221.

CAPÍTULO II

PROGRESSO TÉCNICO, INDUSTRIALIZAÇÃO E DESEQUILÍBRIO

O PROGRESSO TÉCNICO DOS CENTROS INDUSTRIALIZADOS E A DEMANDA DE PRODUTOS PRIMÁRIOS

1. No ensaio de interpretação do processo de crescimento inserido no Estudo Econômico¹ do ano anterior, formularam-se algumas proposições teóricas que agora convém discutirmos com maior vagar, por suas projeções na política de desenvolvimento.

Segundo uma delas, a industrialização é a forma de crescimento imposta pelo progresso técnico nos países latino-americanos, que fazem parte da periferia da economia mundial. E, segundo outra, *esse* crescimento da economia traz consigo algumas tendências persistentes de desequilíbrio externo.

A origem dessas tendências para o desequilíbrio encontra-se precisamente nas transformações provocadas pelo próprio progresso técnico. São transformações, por um lado, nas formas de produzir e na demanda e, por outro, no modo como a população ativa se distribui para satisfazer a essa demanda dentro de cada país e no âmbito da economia mundial.

A eliminação do desequilíbrio externo é indispensável para se conseguir o crescimento regular e ordeiro da economia. Até aqui, nos países latino-americanos, tratou-se de corrigir o desequilíbrio depois de ele ser produzido e à

¹*Estudio Económico de América Latina 1949*, Comissão Econômica para a América Latina, Organização das Nações Unidas (Documento E/CN.12/164/Rev. 1).

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

custa de muitas perturbações, como nos mostra a experiência dos últimos 25 anos. Dessa mesma experiência, entretanto, derivam ensinamentos valiosos para prevenirmos esse fenômeno ou, pelo menos, para o atenuarmos, caso seja impossível preveni-lo.

Antes de examinarmos esses objetivos práticos, é preciso elucidar a natureza do fenômeno do desequilíbrio. Dissemos há pouco que ela deve ser buscada em algumas manifestações da técnica produtiva que se revestem de uma importância considerável para os países de produção primária. Em geral, o progresso técnico foi reduzindo a proporção em que os produtos primários intervem no valor dos produtos finais. Em outras palavras, foi diminuindo o teor de produtos primários na renda real da população, especialmente nos grandes centros industrializados. São várias as razões que explicam isso, entre elas as seguintes:

a) As transformações técnicas, em sua criação incessante de novos produtos, elaboram, de maneira cada vez mais complexa ou refinada, as matérias-primas exigidas pelo processo produtivo, com isso diminuindo a proporção delas no valor do produto final. Em relação ao valor total, a proporção de matérias-primas empregadas na fabricação de um avião é menor, portanto, do que no caso de uma locomotiva, e menor nesta do que no caso de uma carroça puxada a burros;

b) Os avanços técnicos permitem uma utilização melhor das matérias-primas, dos produtos correlatos e dos subprodutos, de modo que uma mesma quantidade de produtos primários traduz-se num valor proporcionalmente maior do que antes de produtos finais; embora não haja razão para supormos que, de um modo geral, uma peça de tecido de algodão contenha hoje uma quantidade menor de algodão do que um século atrás, dessa mesma quantidade de algodão produzido extraem-se produtos correlatos ou subprodutos industriais dos quais é derivado um valor de produtos finais consideravelmente maior que o de antes; e, por último,

c) Os materiais elaborados por processos sintéticos, como os nitratos, as fibras artificiais e os plásticos, substituem produtos naturais em campos cada vez mais importantes da atividade industrial.²

²Depois de escrito este trabalho, inteiramo-nos de que chegou a conclusões semelhantes o Dr. H.W. Singer, em conferências proferidas no Brasil. Ver *Revista Brasileira de Economia*, setembro de 1930, e *Estudios Económicos*, setembro-dezembro de 1930.

TEXTOS SELECIONADOS

Se as novas formas de produção contribuem dessa maneira para diminuir a intensidade com que são empregados os produtos primários, algumas transformações que o progresso técnico provocou nas formas de consumo tendem para esse mesmo caminho. Assim, as inovações técnicas foram o fator dinâmico que provocou as mudanças mais notáveis na demanda. Afora isso, entretanto, o aumento da produtividade e da renda *per capita* que elas trouxeram consigo permitiu que a demanda buscasse novas formas de satisfação das necessidades. Assim,

a) É um fato bem estabelecido que, quando aumenta a renda, a demanda se diversifica e, enquanto aumenta relativamente pouco a dos alimentos habituais, depois de ultrapassado um certo limite, cresce consideravelmente a dos diversos artigos em que se vão traduzindo, sucessivamente, as inovações técnicas; além disso, tais inovações manifestam-se numa crescente industrialização dos alimentos, a fim de se conseguir maior higiene, conservação ou comodidade, com o que diminui ainda mais a relação entre o crescimento do produto primário e a renda real; e

b) Nessa mesma tendência para a diversificação, cresce a demanda de serviços pessoais e, portanto, diminui a proporção em que os produtos primários entram no atendimento da demanda global da população.

A combinação de todos esses fatos, resultantes da evolução da técnica produtiva, tem uma conseqüência de importância primordial para a periferia, pois, em virtude deles, as importações de produtos primários nos centros industrializados tendem a crescer com menor intensidade do que a renda real. Em outras palavras, a elasticidade-renda da demanda de importações primárias dos centros tende a ser menor do que um.

A tudo isso é preciso acrescentar outros fatos que, em parte, também são conseqüência do progresso técnico. O aumento da produtividade nos centros industrializados manifesta-se também em sua própria produção primária e, em muitos casos, permite-lhes competir em condições favoráveis nos mercados externos com a periferia, apesar dos salários mais baixos que prevalecem nesta última. E, em outros casos em que isso não acontece, é comum recorrer-se ao protecionismo para manter ou estimular a produção primária dos centros, defendendo o mercado interno da concorrência da periferia: eis outra das conseqüências em que se manifesta a distribuição desigual do aumento da produtividade nas diferentes atividades internas e nos diferentes países,

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

bem como a escassa mobilidade internacional do potencial humano, como já foi explicado no ensaio do ano anterior.³

A proteção da produção primária nos centros industrializados contribuiu, assim, para que a parcela da população ativa empregada nela não fosse tão reduzida quanto de outro modo teria acontecido, e, por conseguinte, contribuiu para que não aumentasse mais a população empregada na indústria, nos serviços e em outras atividades. Na periferia, por sua vez, para as pessoas que hoje não encontram colocação nas atividades primárias, não seria tão intensa como é a necessidade de procurar emprego nas atividades secundárias e terciárias. É preciso levar em conta, entretanto, que o protecionismo do centro simplesmente acentua o deslocamento obrigatório da população periférica da produção primária para a secundária e os serviços, pois esse deslocamento, em última instância, é resultante da propagação do progresso técnico.

Já vimos que as importações de produtos primários dos centros tendem a crescer com menor intensidade do que sua renda real. Disso decorre uma conclusão importante: se os países da América Latina, como em geral aconteceu antes da grande crise mundial, crescessem somente em virtude de suas exportações primárias, seu crescimento econômico teria um ritmo sensivelmente menor que o dos centros industrializados.

Entretanto, os países latino-americanos parecem achar-se em condições de crescer tanto ou mais do que os centros em seu conjunto, dada a etapa de desenvolvimento em que se encontra a maioria deles. A população cresce com uma taxa muito mais elevada, e sua produtividade, por ser relativamente baixa, tem uma margem de crescimento mais ampla.

Na realidade, a experiência das duas décadas que se iniciaram na referida crise demonstra claramente que as atividades de exportação dos países latino-americanos, mesmo no caso do crescimento extraordinário que elas registraram na Venezuela, foram insuficientes para dar emprego ao aumento vegetativo da população ativa e ao excedente populacional provocado pelo progresso técnico na produção primária.⁴

³*Op. cit.*, pp. 29-33.

**Oj>. cit.*, pp. 5-17.

TEXTOS SELECIONADOS

Daí a necessidade dinâmica da industrialização, para que o crescimento da economia possa realizar-se num ritmo superior ao do crescimento das exportações primárias. A industrialização absorve uma parte da população disponível e contribui para que uma outra parte seja absorvida em atividades correlatas, como os transportes e o comércio, que se desenvolvem paralelamente a ela. Além disso, o aumento da produtividade média em que se manifesta o processo de industrialização, juntamente com o aumento de produtividade determinado pelo aperfeiçoamento das técnicas na produção primária, eleva a renda *per capita* e traz consigo uma demanda crescente de serviços, com o que surgem novas fontes de ocupação. A industrialização, portanto, está ligada a fenômenos distintos de um outro gênero, que são próprios do crescimento. Se nos referimos unicamente a ela em nossa exposição, é em nome da brevidade, e não por deixarmos de lado a importância desses outros fenômenos.

O PROGRESSO TÉCNICO DA PERIFERIA E A DEMANDA DE IMPORTAÇÕES

2. Nesse processo de crescimento dos países menos desenvolvidos, no qual se vão assimilando progressivamente novas formas de produção dos mais desenvolvidos, também ocorrem transformações na demanda que se assemelham às observadas nestes últimos. À medida que a renda *teu per capita* ultrapassa certos níveis mínimos, a demanda de produtos industrializados tende a crescer mais que a de alimentos e outros produtos primários. Não obstante, a situação dos países menos desenvolvidos é muito diferente da dos centros, pois estes importam dos primeiros alguns produtos primários de muito menor elasticidade-renda de demanda do que a dos produtos industriais que a periferia importa dos centros. Para aumentar sua renda real, os países periféricos precisam importar bens de capital cuja demanda cresce pelo menos proporcionalmente à citada renda, ao mesmo tempo que a elevação do padrão de vida manifesta-se numa intensa demanda de importações de grande elasticidade, que tendem a crescer mais do que a renda.

Tamanha é a importância dessa disparidade dinâmica da demanda entre o centro e a periferia — se nos permitirem usar esta expressão esquemática —,

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

que é justificável que nos detenhamos por um momento em sua explicação. É fato bastante conhecido que, através da industrialização, os países latino-americanos tendem a crescer com um ritmo superior ao de suas exportações. E, como a capacidade de importar depende fundamentalmente dessas exportações,⁵ é evidente que a renda real desses países, de um modo geral, tende a crescer com mais intensidade do que a capacidade de importar. Daí se depreende, é claro, que esse volume considerável de importações, que aumenta com uma intensidade igual ou maior que a da renda real, não poderia realizar-se se outras importações não fossem comprimidas na medida necessária para que o conjunto não ultrapassasse de maneira persistente a capacidade de importar, a menos que o excesso fosse coberto por investimentos estrangeiros.

Estes, na verdade, foram muito reduzidos desde a crise mundial. Daí o fato de o crescimento dos países latino-americanos só ter-se podido realizar na medida em que, de um modo ou de outro, foram-se efetuando as transformações indispensáveis na estrutura das importações.

Examinemos em que consistem essas transformações. Quando a renda cresce com mais força do que a capacidade de importar, a necessidade de mudar a composição das importações atende a três motivos distintos, os quais, na realidade, estão intimamente entrelaçados. Assim, consideremos os três casos que se seguem, com vistas aos citados motivos:

a) Suponhamos que a renda aumente em função da população, mantendo-se constante a renda *per capita*, sem que se modifique a composição da demanda.

Partamos de uma renda inicial de 100 e suponhamos que se gaste em importações um volume igual a 40, que seja coberto por uma quantidade equivalente de exportações, e suponhamos ainda que essa renda inicial suba de 100 para 150, ou seja, aumente 50%, enquanto a capacidade de importar aumente apenas de 40 para 50, isto é, 25%.

Pois bem, mesmo que a composição da demanda não se haja modificado com o aumento da renda, a das importações terá que mudar. Com efeito, dos 150 para os quais se elevou a renda, 40%, ou seja, 60, serão gastos com artigos que antes eram importados; contudo, como a capacidade de importar é

⁵Não vem ao caso tornarmos a examinar aqui o problema da relação dos preços de intercâmbio, do qual nos ocupamos longamente no Estudo Econômico de 1949.

TEXTOS SELECIONADOS

de apenas 50, 10 terão que ser produzidos internamente. É evidente que, se essa produção não se desenvolvesse, o crescimento da renda não poderia acontecer na medida indicada, pois o aumento correspondente da demanda não poderia ser atendido através das importações, dado que estas ultrapassariam permanentemente a capacidade de importar. Esgotadas as reservas monetárias, essa situação se revelaria insustentável.

Naturalmente, é pouco provável que esse aumento de 10 na produção interna, a fim de substituir as importações, tenha ocorrido proporcionalmente em todos os produtos que as compõem. Em geral, terão sido escolhidos aqueles cuja produção for mais fácil de empreender ou de ampliar. Assim, no caso de alguns produtos, deixar-se-á de importar, ou se importará menos do que antes, havendo um grande desenvolvimento da produção substituta, ao passo que, no de outros, as importações continuarão em toda a medida exigida pelo aumento da demanda, sem nenhum desenvolvimento da produção interna. Na raiz disso ter-se-á realizado uma mudança na composição das importações: os 50 importados agora terão uma distribuição diferente da dos 40 que antes eram importados.

b) Suponhamos que aumente a renda *per capita* e que, ao mesmo tempo, haja uma mudança na composição da demanda.

Consideremos o mesmo exemplo anterior, só que, em vez de aumentar a renda paralelamente à população, suponhamos que ela aumente em virtude de uma melhora de 50% na produtividade e, portanto, na renda real *per capita*.

Nesse caso, ao contrário do anterior, haverá modificações na demanda que determinarão mudanças na estrutura das importações, mudanças estas distintas das ocorridas naquele caso. Tais mudanças manterão uma relação com os diferentes graus de elasticidade da demanda de produtos importados em função da renda; enquanto, para alguns, não haverá aumento nenhum, ou ele será muito pequeno, no caso de outros produtos, o aumento de 50% da renda provocará um crescimento da demanda muitas vezes maior. Na medida em que essa demanda aumentada tiver que ser atendida por importações, terão que ser reduzidos ou desaparecer outros produtos importados, para que isso seja possível. E assim, a nova estrutura das importações e da produção interna será diferente da do caso (a).

c) Suponhamos que não haja aumento na renda total nem na renda *per capita*, mas que se modifique a composição da demanda.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Considere-se também uma renda de 100, da qual 40 sejam destinados às importações, como nos dois casos anteriores. Os 60 restantes da renda serão gastos em produtos internos. A renda não aumenta, mas a demanda se transforma; cresce a demanda de certos produtos estrangeiros à custa da produção interna. As importações sobem, digamos, para 45, enquanto a demanda de produtos internos baixa para 55. Haverá, portanto, um duplo desequilíbrio da mesma magnitude: um externo, pelos 5 do excesso de importações, e outro interno, pela igual quantidade de insuficiência da demanda de produtos internos.

Não é possível manter essa situação de desequilíbrio. Ou se reduz permanentemente a renda, até que as importações se ajustem à capacidade de importar, ou se mantém a renda, substituindo as importações. É claro que o problema se resolveria se fosse possível aumentar as exportações na medida necessária para equilibrar a balança de pagamentos. Mas isso contradiz a premissa inicial deste raciocínio, segundo a qual as exportações não crescem em medida suficiente para garantir o citado equilíbrio. Será preciso reduzir 5 das importações anteriores e substituí-las pela produção interna, utilizando os recursos anteriormente destinados a produzir os artigos cuja demanda foi contraída.

Esse caso pode ocorrer, seja por se modificar a demanda de importações destinadas ao consumo, seja por aumentar a poupança e haver uma importação maior de bens de capital do que antes: isso não poderá ocorrer sem prejuízo do nível de renda, a menos que se modifique a composição das importações.

Como foi dito no início, esses três motivos estão intimamente ligados na realidade. Cresce a população, aumenta a renda *per capita* e se modifica a composição da demanda, não apenas em função desse aumento, mas também do esforço constante que é realizado pelos empresários de dentro e fora do país para transformar o estilo de gastos da população, em resposta às inovações incessantes da técnica produtiva.

Assim, portanto, a necessidade de modificar a composição das importações resulta de fatores essencialmente dinâmicos, inerentes ao processo de crescimento. Quando não há substituição e mudança, não pode haver crescimento.

TEXTOS SELECIONADOS

O MÁXIMO DE RENDA REAL, AS EXPORTAÇÕES E A INDUSTRIALIZAÇÃO

3. Depreende-se do que foi dito acima que a industrialização, além de contribuir para a absorção da população que cresce e se desloca de outras atividades, proporciona ao país em desenvolvimento os produtos manufaturados que ele não pode conseguir, dada a sua capacidade limitada de importar, em função das exportações.

O objetivo final de tudo isso é conseguir o máximo de renda real, isto é, de bens e serviços requeridos pela população, de acordo com a natureza da demanda.

Na consecução desse objetivo da máxima renda real, levantam-se dois problemas, ambos concernentes à melhor maneira de empregar os fatores produtivos. O primeiro consiste em determinar em que medida os fatores disponíveis de uma economia em crescimento devem ser empregados no aumento das exportações, a fim de conseguir mais importações, e em que medida será preciso ampliar a produção, tanto agrícola quanto industrial, para o consumo interno. Resolvido *esse* primeiro problema, apresenta-se o segundo: dadas as quantidades ótimas de importação e produção interna, cabe indagar o que é que convém importar ou produzir internamente para alcançar o máximo de renda real desejado.

Consideremos o primeiro problema em geral, tomando em seu conjunto a produção primária dos países latino-americanos.

O volume total de exportações primárias depende primordialmente do nível de renda dos centros industrializados, do estado da técnica produtiva, da composição da demanda e do grau de protecionismo. Os preços dessas exportações, em relação aos dos artigos manufaturados, parecem exercer, em geral, uma influência secundária no volume de exportações:⁶ eles influem mais na produção da renda que os centros industrializados dedicam à aquisição de produtos primários.

Em conseqüência disso, o volume exportado não é uma quantidade arbitrária. E, em virtude da baixa elasticidade-preço de sua demanda, o esforço do conjunto dos países produtores para aumentar sensivelmente o volume

⁶*Op. cit.*, p. 10.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

exportado, fora da relação com o aumento da renda dos centros, viria acompanhado por uma tal baixa dos preços, que o valor das exportações não cresceria, e poderia até vir a ser inferior ao de antes.

Isso não constitui um empecilho para que um país produtor isolado, sobretudo se for de dimensões relativamente pequenas, possa aumentar suas exportações à custa de outros países concorrentes, mediante um ligeiro sacrifício do preço. Mas é evidente que, se considerarmos o vasto problema de desenvolvimento da periferia, isso não poderá representar uma solução para o conjunto.⁷

Voltando agora ao caso geral, parece que a opção que costuma se apresentar aos países de produção primária — a de empregar o aumento de seus fatores produtivos na elevação das exportações e na obtenção de importações adicionais, ou de aumentar a produção para o consumo interno — está encerrada dentro de limites muito estreitos.

Um raciocínio simples poderá ajudar-nos a elucidar melhor este ponto. Suponhamos que os países produtores de determinado artigo obtenham a quantia anual de 100 dólares por homem empregado em sua produção exportável. Com isso, eles garantem uma quantidade equivalente de importações. Há um milhão de homens empregados, ou seja, o produto total é de 100 milhões de dólares; e, além disso, existem cem mil homens e capital disponível para empregá-los no aumento da exportação e na obtenção de importações adicionais, ou para conseguir esses mesmos artigos através da produção interna.

Suponhamos ainda que o rendimento desses cem mil homens na produção interna seja de apenas 70 dólares *per capita*? isto é, inferior ao obtível nas atividades de exportação. É evidente que, se as exportações pudessem aumentar 10% pelo esforço desses cem mil homens, mas sem que o rendimento por homem se reduzisse sensivelmente através da redução dos preços, seria conveniente empregá-los nisso e não na produção interna. Em geral, porém, é pouco provável que isso ocorra, caso o aumento de produção ultrapasse a elevação do consumo dos países importadores, em função do crescimento de sua renda

⁷Qualquer generalização da natureza da aqui apresentada deve dar margem apropriada a certos casos particulares. O petróleo, por exemplo, considerada a etapa de sua utilização técnica, apresenta características muito especiais, que o distinguem das dos outros produtos primários.

*Calculado de acordo com o valor de importação dos mesmos artigos de origem estrangeira.

TEXTOS SELECIONADOS

e de outros fatores que determinam sua demanda. E bastaria que os preços caíssem 9,1% e, portanto, que o rendimento por homem descesse para 90,9 dólares, para que o valor total em dólares se reduzisse aos cem milhões de antes, não obstante o aumento da quantidade.

Fica claro, portanto, que, em vez de aumentar a produção exportável, seria mais conveniente para os países produtores dedicar esses cem mil homens à produção para o consumo interno, apesar de o rendimento de 90,9 dólares por homem nas atividades de exportação ser maior do que os 70 obtidos na mencionada produção interna.

Essa conclusão simplíssima não deixa de chamar a atenção, pois poderíamos invocar, em sentido inverso, a teoria corrente de que a solução ótima estaria numa distribuição tal do esforço produtivo que o rendimento marginal *per capita* nas atividades de exportação viesse a ser igual ao rendimento marginal nas atividades de consumo interno, levando em conta as diferenças de aptidões exigidas pelas referidas atividades.

Se considerarmos em conjunto os centros industrializados e a periferia, *este* último raciocínio estará correto: dessa maneira se obteria o volume máximo de bens ou de renda real. Contudo, em virtude da inelasticidade-preço da demanda dos centros na distribuição dos citados bens, eles seriam mais favorecidos do que os países de produção primária.

Naturalmente, no caso de uma mobilidade absoluta dos fatores de produção, as rendas ou remunerações dos referidos fatores tenderiam a se igualar dentro de um mesmo país e entre os diferentes países. Assim, portanto, havendo uma paridade de qualificação, haveria um mesmo nível de salários. Por conseguinte, se no exemplo anterior se reduzisse o rendimento nas atividades de exportação e, com isso, o nível dos salários, haveria um deslocamento de fatores dessas atividades para outras. E, como esses fatores não poderiam ir para a produção adicional destinada ao consumo interno, na qual, em vista do rendimento menor, os salários seriam mais baixos, a mão-de-obra excedente se deslocaria para outros países, até nivelar as remunerações.

Fica evidente, portanto, que, na suposição de uma mobilidade absoluta de fatores, um exemplo como o que acabamos de expor seria inconcebível. Mas, se a suposição é irreal, o exemplo, em contrapartida, aproxima-se da realidade dos países em desenvolvimento.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Voltemos a ele por um momento, para acompanhar o fio de nosso raciocínio. Para que o aumento das exportações se mostrasse conveniente para a periferia, seu preço não deveria baixar de modo a que o rendimento *per capita* fosse inferior a 97,3 dólares. Nesse rendimento, o aumento do valor de exportação e, portanto, das importações adicionais, seria de 7 milhões de dólares, isto é, idêntico ao aumento de valor que se conseguiria produzindo para o consumo interno. Ultrapassado esse ponto de indiferença, seria conveniente empregar o esforço produtivo na atividade interna. Com efeito, se no ponto de indiferença um homem empregado nas atividades de exportação pode obter, através do intercâmbio, 97,3 dólares de produtos importados, na atividade interna ele obteria apenas 70 desses mesmos produtos, ou seja, o custo destes seria 28% maior. Como resultado, a produção poderia ser desenvolvida sem nenhuma proteção contra a concorrência estrangeira.⁹

A ECONOMIA DAS INDÚSTRIAS DE PRODUTIVIDADE MENOR DO QUE NOS CENTROS

4. Acabamos de demonstrar que, considerados os fatores que determinam a demanda de produtos primários nos centros industrializados e a escassa mobilidade internacional dos fatores produtivos, poderia ser conveniente para um país periférico empregar seu aumento de potencial humano na produção interna, mesmo que seu custo de produção fosse superior ao dos artigos correntes importados. Um exame sumário costuma fazer com que se condenem — como antieconômicas — as indústrias que produzem por custos mais elevados do que os preços dos produtos similares importados. Esse juízo, apesar de sua aparente validade, não leva em conta que os fatores produtivos usados pelas referidas indústrias não são suscetíveis de melhor utilização. Sendo

⁹É preciso reconhecer que o livre funcionamento das forças econômicas poderia levar a uma outra solução, na qual a produção fosse desnecessária: bastaria que o excedente da população pressionasse livremente o nível salarial, até reduzi-lo de tal forma que o custo interno de produção pudesse equiparar-se ao externo. Mas isso se daria à custa de uma deterioração considerável na relação de preços de intercâmbio e de uma flagrante queda do produto total, afora outras considerações que nos afastariam do raciocínio principal. Não deixaria de haver interesse teórico nesse caso particular de livre funcionamento dos fatores dentro dos países periféricos, combinado com a escassa mobilidade que eles têm entre esses países e os centros industrializados.

TEXTOS SELECIONADOS

assim, é vantajoso para a economia produzir por preços relativos elevados, em vez de deixar de utilizar fatores produtivos ou de utilizá-los de formas que deprimam a relação dos preços de intercâmbio e, através desses, a capacidade de importação.

Se a mobilidade fosse perfeita, essa proposição seria inaceitável. Dada a tendência ao nivelamento de salários, a impossibilidade econômica de aumentar as exportações além de um certo limite deslocaria a população ativa para a busca de uma renda melhor em outros países. Com isso se poderia demonstrar, rigorosamente, que a massa total de produção e de renda real para toda a coletividade mundial seria ótima, caso se cumprissem outras condições que não vem ao caso mencionar. Mas a realidade difere desse modelo teórico e, além disso, nela intervêm outros fatores que costumam ter mais importância do que os estritamente econômicos. Assim, dificilmente se poderia examinar com essa teoria o desenvolvimento econômico dos países periféricos.

Na realidade, em grande parte, o custo das indústrias da América Latina, bem como de importantes setores da produção agrícola, é superior ao das importações, dentro da atual relação de preços de intercâmbio: as baixas rendas em vigor não conseguem compensar a produtividade relativamente reduzida dessas atividades. Mas isso não significa que essas produções sejam necessariamente antieconômicas. Significa, simplesmente, que os bens que não podem ser adquiridos noutros países, em virtude da capacidade restrita de importação, têm que ser internamente produzidos a custos maiores do que os que prevaleceriam se as exportações pudessem expandir-se com facilidade, para proporcionar em troca as importações necessárias.

O conceito de economia deve ter como referencial a quantidade total de bens à disposição da população. E está demonstrado que um volume maior de bens é conseguido, apesar do aumento de custo que isso pressupõe. Contudo, está claro que esse volume poderá crescer tanto mais quanto mais a produtividade dos países latino-americanos se aproximar da dos grandes centros industrializados.

Essa proposição de caráter geral não é incompatível com as soluções de tipo particular. É possível que, num certo país e em determinadas circunstâncias, seja viável aumentar persistentemente as exportações de maneira extraordinária, sem nenhuma relação com o ritmo de crescimento da renda dos centros indus-

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

trializados. No caso da Colômbia, por exemplo, a missão patrocinada pelo Banco Internacional para estudar os problemas de seu desenvolvimento econômico¹⁰ perguntou-se se não seria mais aconselhável aumentar as exportações do que promover a industrialização do ferro e do aço, aproveitando as excelentes jazidas do país. Este não é o momento de discutirmos *esse* problema concreto, mas apenas uma oportunidade de assinalarmos que o argumento apresentado contra a instalação da indústria siderúrgica foi que seu custo de produção seria superior ao do produto importado, colocado nos portos colombianos. Usando-se esse critério, seria praticamente impossível a industrialização da América Latina, na atual etapa de seu desenvolvimento econômico. Daí se compreende a importância de elaborar uma teoria desse desenvolvimento, a fim de dispormos de princípios claros de ação prática.

DISTRIBUIÇÃO ÓTIMA DOS FATORES NAS DIFERENTES PRODUÇÕES INTERNAS

5. Agora é chegado o momento de examinarmos o segundo problema que havíamos levantado. Dado o volume ótimo de importações com que um país pode contar em determinadas circunstâncias, e considerado o incremento de capital de que ele possa dispor, deseja-se saber em que tipos de produção ele deve realizar investimentos para obter o máximo possível de renda real.

O princípio da produtividade marginal social parece responder cabalmente a essa exigência. O aumento do capital deve ser aplicado de tal forma que traga consigo o máximo de produção, o que só pode ser alcançado quando as produtividades marginais das diferentes aplicações são igualadas.

Tomando por base esse critério, pode-se resolver a questão de como aproveitar melhor a capacidade limitada de importação: que produtos anteriormente importados foram internamente produzidos e que produtos convém

"Bases de un Programa de Fomento para Colombia, relatório da missão dirigida por Lauchlin Currie. Convém levar em conta que, embora o Banco Internacional patrocine essa missão, ele não necessariamente respalda as idéias que ela expõe. Na realidade, o Banco também empresta recursos para a substituição de importações pela produção local, sem se ater estritamente a esse conceito de custos.

TEXTOS SELECIONADOS

continuar a importar. A conveniência de se desenvolver a indústria siderúrgica, em vez de uma indústria química pesada, ou de produzir internamente todos os calçados requeridos pela população, ou, se preferirmos, todo o trigo atualmente importado, dependerá do aumento comparativo do produto social que se possa conseguir nessas produções, de acordo com as diferentes alternativas de investimento do capital disponível e com as demais condições que determinam a eficiência produtiva. Se o mesmo capital exigido pela indústria siderúrgica trazer uma produtividade superior ao de outras produções substitutas de importações, seu desenvolvimento será econômico, mesmo que seu custo seja mais alto que o do produto estrangeiro. Ele poderá ser alto, mas não tanto quanto noutros casos, considerado o nível médio de produtividade do país.

Essas considerações também se estendem à produção agrícola. Em alguns países latino-americanos, é relativamente fácil aumentá-la; noutros, são necessárias obras dispendiosas de irrigação ou melhorias. Se é conveniente substituir as importações por ela, ou pelo desenvolvimento da produção industrial, ou de que forma as duas devem ser combinadas, é uma incógnita que só pode ser decifrada pelo cotejo das produtividades.

Entretanto, conseguir o máximo possível de produtividade, da forma como acabamos de ver, nem sempre significa que se tenha encontrado a solução mais satisfatória. É possível que determinadas produções, não obstante sua produtividade menor em relação a outras, sejam, no entanto, altamente convenientes, por diminuírem a vulnerabilidade do país às flutuações e contingências externas. A experiência latino-americana é muito instrutiva nesse sentido, e é muito explicável que esse tipo de considerações prevaleça em alguns casos concretos. Voltaremos a esse assunto num outro lugar.

Uma vez que a proposição teórica sobre as produtividades marginais ajuda a resolver o problema prático que enunciamos, e dado que o funcionamento da livre concorrência é suficiente para obter o nível ótimo de produção nesse raciocínio, poderíamos indagar se não seria suficiente deixar as forças econômicas atuarem sem nenhum entrave para chegar à melhor solução. Talvez isso fosse o bastante, se não houvesse uma necessidade de proteção para conseguir a substituição das importações, e se a simples iniciativa privada não se mostrasse insuficiente para resolver alguns problemas vitais do crescimento

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

econômico, em determinados casos em que é necessário prever com grande antecedência a demanda futura e realizar grandes investimentos. Sendo assim, é indispensável dispor de alguns princípios para determinar como se deve fazer a escolha entre as diferentes alternativas de investimento que se apresentam na realidade.

CRESCIMENTO, DESEQUILÍBRIO E INFLAÇÃO

6. Esquemáticamente exposta, a tese do desenvolvimento econômico apresentada neste capítulo é a seguinte. As atividades de exportação dos países latino-americanos são insuficientes para absorver o aumento da população ativa disponível, em virtude de seu crescimento vegetativo e do progresso técnico.

A industrialização desempenha, antes de mais nada, o papel dinâmico de absorver diretamente a população ativa excedente e estimular outras atividades, inclusive a agricultura de consumo interno, que contribuem para o mesmo objetivo. Dessa forma, através do progresso técnico e da industrialização, vai crescendo a renda global e melhorando a *tenda per capita*. À medida que a renda aumenta dessa maneira e que se vai alterando a composição da demanda, é indispensável ir transformando a composição das importações e desenvolvendo a produção substitutiva interna, a fim de que outras importações possam crescer intensamente.

Quando esse reajuste das importações não se realiza em medida suficiente, a elevação da renda manifesta-se na tendência ao desequilíbrio externo: as importações tendem a crescer mais do que a capacidade de importar.

Na realidade, no sistema econômico da periferia, não se percebe nenhum mecanismo que realize espontaneamente o reajuste das importações para prevenir esses desequilíbrios. Sendo assim, à medida que a renda aumenta com mais intensidade do que as exportações e a capacidade de importar, desenvolve-se a tendência persistente ao desequilíbrio externo que já examinamos no estudo anterior.

A inflação também produz tendências semelhantes ao desequilíbrio externo. E como, nos países latino-americanos, o processo de crescimento costuma estar intimamente ligado a fenômenos de tipo inflacionário, poderíamos

TEXTOS SELECIONADOS

concluir que essa tendência persistente ao desequilíbrio, nesse processo, é simplesmente uma obra da inflação.

A tendência ao desequilíbrio, no entanto, também pode surgir sem que haja inflação alguma. Basta que falte o mecanismo espontâneo de reajuste das importações para que, num dado momento, se verifique um excesso de importações, por não se haverem desenvolvido em medida suficiente as produções substitutas. Convém lembrar que, quando se altera a maneira de gastar a renda e se emprega uma proporção maior nas importações, chega-se necessariamente ao desequilíbrio, como já foi explicado.

A forma típica de incubação desse desequilíbrio, no caso de um desenvolvimento não inflacionário, foi comprovada nas crescentes cíclicas de alguns países latino-americanos. A renda real se desenvolve, crescem a indústria e outras atividades internas e também aumentam as importações sem nenhuma dificuldade, em virtude da dilatação cíclica das exportações. Mas, quando estas e a renda se contraem, comprova-se que a maneira de gastar a renda não é compatível com a composição das importações, sobretudo quando se trata de manter o nível anterior da renda para socorrer a expansão do crédito.

A verdade é que, num regime não inflacionário, o crescimento não pode continuar por muito tempo quando a tendência ao desequilíbrio persiste, porque as reservas monetárias se esgotam e, ao mesmo tempo, não há estímulo para continuar crescendo, já que o desequilíbrio externo é acompanhado por uma insuficiência de demanda interna.

A diferença entre esse tipo de crescimento assim reprimido e o crescimento de tipo inflacionário não está, justamente, em que a inflação permita que se continue a crescer, apesar do desequilíbrio persistente, mas em que a inflação corrige a insuficiência da demanda interna e provoca, por sua vez, reações que modificam a composição das importações e permitem que o crescimento continue, se outras condições forem atendidas. É o caso do efeito da depreciação monetária ou das restrições diretas à importação, que a inflação não tarda em provocar.

Assim, a inflação tem nos países latino-americanos um papel dinâmico que, se por um lado evidencia agudamente o desequilíbrio imanente ao processo de crescimento, por outro tende a corrigi-lo. Mas o faz a um custo social considerável. £, em alguns casos, esse custo não mantém nenhuma relação

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

com a escassa magnitude do efeito dinâmico alcançado por meios inflacionários. Um dos problemas fundamentais do desenvolvimento econômico desses países consiste, precisamente, em estimular o crescimento sem chegar à inflação, e em prevenir o desequilíbrio com medidas oportunas de modificação da estrutura das importações.

CAPÍTULO in

O PROBLEMA DA PRODUTIVIDADE E A ESCASSEZ RELATIVA DE FATORES

AS DUAS METAS DO PROGRESSO TECNOLÓGICO E A DENSIDADE DE CAPITAL

1. No capítulo anterior, reconhecemos a validade do princípio do rendimento, ou produtividade marginal social do capital, na orientação da política de investimentos dos países latino-americanos. Esse princípio nos ensina que, quando a distribuição da poupança se realiza de maneira a que o aumento marginal de capital por homem empregado tenha a mesma produtividade social em cada um dos ramos da atividade econômica, obtém-se o máximo de produção. A densidade de capital que assim corresponder a cada homem empregado em cada um dos ramos será ótima, isto é, nem maior nem menor do que a necessária para obter, no conjunto da atividade econômica, esse máximo de produção.

A simples enunciação desse princípio, entretanto, não nos leva muito longe no exame dos problemas concretos de investimento que se apresentam no desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, entre os quais tem grande importância, precisamente, a determinação da densidade mais conveniente de capital *per capita*, dado o volume de capital disponível.

Com o progresso da técnica, a densidade ótima do capital por homem empregado tendeu, de um modo geral, a crescer continuamente nos grandes centros industrializados. Assim, conseguiu-se um aumento persistente na

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

produtividade, e esse aumento, ao elevar a renda *per capita* e a margem de poupança, permitiu pôr em prática novos progressos técnicos, com novos aumentos da densidade de capital, e assim sucessivamente.

Esse processo se apresenta com aspectos diferentes nos países de menor desenvolvimento. Neles, as inovações técnicas não repetem a trajetória gradativa que tiveram no desenvolvimento histórico dos centros industrializados, nem têm que passar, por conseguinte, pelas fases sucessivas de desenvolvimento que seus bens de capital tiveram. Em vez disso, ao efetuarem seus investimentos, tais países deparam com a necessidade de importar os mesmos equipamentos a que chegaram os países desenvolvidos depois de uma longa evolução. Assim, sucede que equipamentos com uma grande intensidade de capital por homem empregado, compatíveis com a elevada renda *per capita* dos centros industrializados, são igualmente oferecidos aos países menos desenvolvidos, nos quais a renda *per capita* e, portanto, a capacidade de poupança são evidentemente inferiores.

Em outras palavras, dada a relativa escassez de capital e a relativa abundância de potencial humano que prevalece nesse tipo de países, concebe-se uma densidade ótima de capital que é inferior à dos países mais desenvolvidos. Contudo, dada a natureza do progresso técnico e seu caráter irreversível, os países menos desenvolvidos não têm muitas possibilidades de buscar, na prática, a densidade ótima que lhes seria correspondente. É claro que, em alguns casos, sucede-lhes utilizar equipamentos menos complexos e outros processos atrasados, que exigem pouco capital, mas quando, em virtude da eficácia produtiva muito inferior desses processos, eles se propõem modernizar seus equipamentos, vêm-se freqüentemente obrigados a adquirir os de alta densidade de capital, já que, em vista da natureza da técnica empregada, cada equipamento costuma ser indivisível e sua densidade não pode ser rebaixada até ser reduzida à que seria adequada ao capital relativamente escasso.

É claro que, se houvesse capital suficiente para investir em equipamentos de alta densidade em todos os ramos da economia, tal problema não surgiria, e seria necessário apenas assimilar os procedimentos técnicos dos países desenvolvidos para chegar a níveis similares, se não iguais, de produtividade. Mas não é esse o caso. O problema da densidade surge precisamente porque o capital é escasso, embora os termos de sua formulação sejam

TEXTOS SELECIONADOS

diferentes conforme os diversos países latino-americanos: desde aqueles em que mais de 60% da população ativa ainda continuam trabalhando com um capital exíguo e uma produtividade baixíssima, até os que conseguiram reduzir essa proporção a cifras que vão-se aproximando das dos países mais desenvolvidos. Isso faz com que as generalizações formuladas a seguir tenham que receber as devidas ressalvas, ao examinarmos a variada gama de fatos concretos."

2. No processo de extensão da moderna técnica produtiva, portanto, vem ocorrendo um fato paradoxal. Países que têm uma abundância virtual ou real de população ativa e um capital escasso vêem-se confrontados com uma técnica produtiva em que uma das preocupações dominantes — especialmente nos Estados Unidos — é economizar toda a mão-de-obra possível, graças a uma quantidade crescente de capital por homem. É certo que a evolução tecnológica também procura aumentar a quantidade de produção por unidade de capital, ao mesmo tempo que a mão-de-obra é economizada. Mas, embora esses dois objetivos tenham determinado investimentos crescentes de capital *per capita*, e possam ser separados em termos abstratos, o desenvolvimento tecnológico os foi combinando de tal maneira que, em geral, seria impossível determinar qual parte dos investimentos corresponde ao objetivo de aumentar a quantidade de produção por unidade de capital e qual parte corresponde ao de economizar mão-de-obra. O certo é que, no desenvolvimento dos grandes centros industrializados, houve capital suficiente para conseguir progressivamente as duas coisas, ou, para dizê-lo de maneira mais apropriada, os dois objetivos foram-se combinando de maneira e em medida compatíveis com a acumulação de capital. Assim, exceto em períodos transitórios, os investimentos para economizar mão-de-obra tenderam a se realizar na medida em que se dispunha do capital necessário para fazê-lo e para absorver, ao mesmo tempo, a mão-de-obra assim deslocada.

"Um outro aspecto desse problema seria a possibilidade de aproveitar mais intensamente os equipamentos disponíveis, fazendo-os trabalhar por dois ou três turnos. Com isso se diminuiria proporcionalmente o dispêndio de capital por pessoa empregada, assim aliviando as necessidades de capital. Entretanto, a consideração deste aspecto neste exame sucinto do problema nos faria ultrapassar a meta que estamos almejando.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Ora, considerando-se a maneira simultânea com que ambos os objetivos foram sendo alcançados e a indivisibilidade dos equipamentos em que se concretiza o processo tecnológico, as combinações a que se chegou na economia de um país altamente industrializado e com elevado capital *per capita* não podem ser arbitrariamente desfeitas e transformadas noutras combinações, que se adaptem melhor à realidade de um país menos desenvolvido e com disponibilidade de capital muito inferior por habitante. É lógico que, transpostas para países como este as mesmas combinações daquele, não exista capital suficiente para absorver a mão-de-obra economizada. Para evitar esse resultado contraproducente, seria preciso encontrar equipamentos em que se investisse menos no objetivo de economizar a mão-de-obra por unidade de capital e mais no de aumentar a produção.

É precisamente esse o problema que se apresenta aos países de capital relativamente escasso, uma vez que, dada a indivisibilidade que costuma caracterizar os equipamentos, não cabem outras combinações senão as resultantes da evolução dos grandes centros industrializados.

O DESEMPREGO TECNOLÓGICO E O PAPEL DAS INDÚSTRIAS DE CAPITAL

5. Voltando agora à economia de mão-de-obra que em geral trazem consigo os equipamentos com alta densidade de capital, o problema que assinalamos há pouco é típico dos países menos desenvolvidos. Isso não significa que nos grandes centros a introdução desses equipamentos não tenha provocado, em algumas ocasiões, um fenômeno de redundância dos trabalhadores. Mas o problema é diferente. O desemprego tecnológico que costuma aparecer naqueles países, e que se manifesta mais visivelmente nas minguentes cíclicas, não se superpõe a um problema estrutural de grandes massas de potencial humano, com capital exíguo e produtividade inferior, como nos países menos desenvolvidos. Trata-se, antes, de um fenômeno transitório, até que novos investimentos reabsorvam os desempregados. Quando essa reabsorção não se efetua prontamente, isso não se deve a uma capacidade deficiente de poupança, mas a falhas no funcionamento do sistema. Em contrapartida, nos países menos desenvolvidos, onde falta capital suficiente

TEXTOS SELECIONADOS

para absorver com intensidade o potencial humano de produtividade inferior, a economia excessiva de mão-de-obra nos novos investimentos de capital, ou nas renovações da maquinaria, contribui para tornar mais agudo esse problema estrutural.

Na evolução dos centros industrializados, os equipamentos de alta densidade puderam ser incorporados à atividade produtiva, porque houve disponibilidade da poupança necessária para estendê-los a todos os ramos da economia em que os empresários julgaram conveniente fazê-lo. Esses equipamentos, como já dissemos, correspondem a rendas elevadas e a uma alta capacidade de poupança. Inversamente, nos países menos desenvolvidos, eles não preservam uma relação com a renda relativamente baixa e com a escassa capacidade de poupança que os caracteriza. E, se existem empresários que estão em condições de adquiri-los, isso não significa, de modo algum, que haja capital disponível para que sua utilização seja generalizada. Nesse ponto, é preciso distinguir entre o interesse do empresário e o interesse geral da economia. Para o empresário, só interessa reduzir ao máximo possível o custo de produção e aumentar o lucro; para ele, costuma ser uma consideração secundária, ou talvez sem importância, a forma como, no intuito de atingir esse objetivo, são combinados o aumento da produção e a redução da mão-de-obra por unidade de capital. Quando, em função disso, há um desemprego tecnológico e os desempregados não podem ser absorvidos, por falta de capital, o empresário, apesar de tudo, consegue aumentar seus lucros, mesmo que, para a economia do país, o capital utilizado na redução da mão-de-obra, e não no aumento da produção, signifique uma má utilização do capital, sem falar nas repercussões sociais desse fenômeno.

Mas tal fenômeno não é tão visível quando, em vez de provocar o desemprego tecnológico, a economia de mão-de-obra proporcionada por esses equipamentos impede a absorção da mão-de-obra deslocada das ocupações de menor produtividade, absorção esta que ocorreria se a parte do capital que é necessária para obter a economia de mão-de-obra pudesse ter sido empregada no aumento da produção.

Todavia, nos casos em que não há outras alternativas mais econômicas nos países menos desenvolvidos, estes, como já foi assinalado, não têm outra solução senão utilizar esses equipamentos, a menos que retrocedam a processos

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

técnicos que desperdicem o capital, em função de seu rendimento baixíssimo. Em outras palavras, esses equipamentos de alta densidade de capital, embora não representem, nos países com abundância de mão-de-obra, a melhor solução para os problemas do desenvolvimento, podem constituir a solução menos ruim entre as que são possíveis na prática, uma vez que, através dela, pode-se aumentar mais a produtividade do que com outros processos que estejam ao alcance dos empresários.

6. Não terminam aí as diferenças entre os países menos desenvolvidos e os mais desenvolvidos. Dissemos há pouco que, nestes últimos, o desemprego tecnológico tende a ser absorvido, em virtude dos novos investimentos. Nelles, o desenvolvimento das indústrias de bens de capital deve ter constituído o fator de absorção mais poderoso, uma vez que o emprego nessas indústrias cresceu de modo mais intenso do que nas indústrias de consumo. Além disso, os lucros maiores que os empresários obtêm com a redução de custos resultante dessas inovações técnicas são utilizados, em grande parte, na realização de novos investimentos, estimulando a demanda nas indústrias de bens de capital. Já assinalamos, no estudo do ano anterior, que os países menos desenvolvidos, carentes de indústrias de bens de capital, mesmo que em forma incipiente, encontram-se, sob esse aspecto, numa situação muito desfavorável, do ponto de vista de seu desenvolvimento interno, já que os lucros resultantes das reduções de custos, quando são utilizados na aquisição de equipamentos de capital, têm que ser transferidos para os grandes centros que os produzem e estimular o emprego neles, e não em sua própria economia. Por conseguinte, nos países sem indústrias de bens de capital, o investimento dos lucros não tende a reabsorver o desemprego, como nos grandes centros, mais do que na medida em que o investimento é feito na construção e nos poucos equipamentos fabricados nos referidos países.

Pode-se argumentar que, em contrapartida, tais países têm amplas possibilidades de absorver o desemprego tecnológico nas indústrias de consumo já existentes ou que venham a ser estabelecidas para substituir as importações. Isso acontece, de fato. Mas, desse modo, voltamos ao ponto de partida, que é a escassez de capital. Se, através da inversão dos lucros em equipamentos de capital importados do exterior, fosse possível absorver todo o desemprego tecnológico em que esse lucro se traduziu, o problema seria relativamente

TEXTOS SELECIONADOS

simples. Mas não é isso que se dá na prática, pois existe uma clara desproporção entre o lucro resultante da economia de um trabalhador e o capital necessário para tornar a empregar esse trabalhador economizado. Seriam necessários alguns anos de acumulação de lucros para que a absorção pudesse realizar-se. Nesse como noutros aspectos da economia, o fator tempo é de importância primordial. Justamente para economizá-lo, grandes inversões de capital se fazem necessárias. A existência de lucros com que amortizar esses investimentos no correr do tempo, portanto, é um fator favorável para provocá-los. Mas, seja como for, para absorver desempregados, é preciso um aumento imediato de capital, que é várias vezes superior aos salários economizados.

As considerações que tecemos até aqui demonstram que, na atual fase de desenvolvimento da América Latina, o problema dos investimentos apresenta-se com características diferenciais que impedem uma generalização das conclusões extraídas da experiência dos grandes centros industrializados. Não é nosso objetivo examinar todas essas características, mas chamar a atenção para os casos mais importantes, entre os quais se situa, em primeiro lugar, o da densidade de capital, que acabamos de ver, e o da obsolescência do equipamento, que veremos a seguir.

OS EQUIPAMENTOS ANTIQUADOS E A ESCASSEZ DE CAPITAL

7. É um dado de observação corrente, nesses países, a persistência na utilização de certos equipamentos antiquados, frente a outros de grande eficiência. Esse fato costuma ser explicado pela rotina dos empresários, e tal explicação poderia revelar-se aceitável se, em muitos casos, não víssemos o empresário que mantém na produção equipamentos obsoletos utilizar, na mesma fábrica, equipamentos modernos ou, o que é mais significativo, buscar novos investimentos em outros campos da atividade produtiva, adquirindo os equipamentos mais avançados que possa conseguir, em vez de investir seus lucros em se desfazer da maquinaria antiquada. Cada caso concreto tem, é claro, explicações particulares. No fundo disso tudo, entretanto, encontramos o denominador comum da escassez de capital; não da escassez de um determinado empresário, mas do país em que ele desenvolve sua atividade.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Do ponto de vista da economia de um país menos desenvolvido, quando os bens de capital encontram-se em condições de continuar funcionando, apesar de sua obsolescência, a solução do problema acha-se num exame das alternativas. Não há dúvida de que a substituição dos equipamentos obsoletos por outros modernos trará consigo um aumento apreciável da produção total, se deixarmos de lado por um momento a economia de mão-de-obra. Mas é bem possível que essa mesma quantidade de capital traga um aumento ainda maior da produção em outros ramos da economia, nos quais o capital seja exíguo e a produtividade seja baixa. No final das contas, trata-se de saber sob qual forma a aplicação de uma determinada quantidade de capital disponível trará um aumento maior da produção no conjunto da economia: se substituindo equipamentos que, apesar de antiquados, continuam produzindo, ou investindo o capital para absorver parte do excedente real ou virtual da população ativa. É possível que, em muitos casos, convenha manter em funcionamento a maquinaria antiquada, já que sua eliminação significaria uma destruição do capital existente, numa situação em que o capital para os novos investimentos é escasso. Mas isso tem limites, pois a produtividade dos equipamentos antiquados pode cair a tal ponto, com o correr do tempo, que o aumento líquido de produção seja elevado ao serem eles substituídos por novos equipamentos, sendo tal aumento, nesse caso, maior do que o obtível em outros ramos da economia.

Dito de outra maneira, nos países em que, por falta de capital, ainda existe uma proporção considerável de pessoas com escassez de capital e baixa produtividade na produção primária, sem falar nas pessoas subempregadas em outras atividades, não se justifica destruir os equipamentos existentes, quando, apesar de sua obsolescência, a mão-de-obra neles empregada tem uma produtividade maior do que nas outras atividades, e quando o aumento de produtividade que se obtém nestas com o novo investimento é maior do que o resultante da substituição da maquinaria antiquada. É claro que, quando se considera, além do aumento da produção, o aumento da economia de mão-de-obra, o problema se complica. Mesmo quando há campos mais convenientes de investimento, do ponto de vista econômico geral, o empresário pode considerar vantajoso deixar de lado aqueles equipamentos e instalar outros novos em seu lugar, pelo simples fato de obter uma economia apreciável de mão-de-obra.

TEXTOS SELECIONADOS

Problemas desse tipo continuarão a se apresentar nos países menos desenvolvidos, enquanto houver grandes diferenças internas nas densidades de capital e na produtividade dos diferentes ramos da economia. Por conseguinte, a política de investimentos deve procurar estabelecer uma clara distinção entre a conveniência dos empresários e os interesses gerais da economia.

Nos países desenvolvidos, nos quais a técnica e a produtividade foram evoluindo de maneira gradativa e abrangendo todos os ramos da economia, o problema não tem por que se apresentar nos mesmos termos. Ali, não existem vastos setores cuja exiguidade de capital ofereça um vastíssimo campo de investimentos, a taxa de crescimento da população é mais baixa do que nos países menos desenvolvidos, e a renda elevada permite uma margem apreciável de poupança. Por isso, o capital é suficiente para ir renovando normalmente os equipamentos e para abreviar sua duração efetiva, a fim de introduzir inovações técnicas que aumentem a produtividade e, ao mesmo tempo, a fim de absorver a mão-de-obra que assim se economize. Mas isso não significa que esses países estejam inteiramente isentos de fenômenos como o que comentamos, pois existem casos notórios em que os grandes centros mantêm uma maquinaria obsoleta em certos setores que, por razões especiais — como, por exemplo, a queda das exportações —, foram rechaçados para segundo plano na marcha dos aperfeiçoamentos técnicos.

O CASO ESPECIAL DAS ATIVIDADES DE EXPORTAÇÃO

8. Uma vez que nosso objetivo não é apresentar uma análise completa do problema da produtividade e das conseqüências da escassez de capital, mas estimular sua discussão, existem aspectos e situações particulares importantes que não poderiam ser abarcados neste breve esboço. Mas o caso especial das atividades de exportação merece uma menção à parte, pois, nele, a introdução de equipamentos que economizem mão-de-obra pode ser indispensável para uma concorrência favorável no mercado internacional e um desenvolvimento das exportações, em cujo papel fundamental no desenvolvimento econômico não precisamos insistir. Naturalmente, a economia de

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

mão-de-obra nas atividades primárias de exportação acentua o problema do excedente real ou virtual da população ativa que teria que ser absorvido na indústria e em outras atividades e, portanto, amplia a dimensão do capital necessário para o desenvolvimento econômico. Por outro lado, entretanto, as exportações podem trazer consigo uma margem maior de poupança e maiores possibilidades de transferência dessa poupança para a importação de bens de capital. A medida que isso ocorre depende do grau em que os efeitos da economia de mão-de-obra, bem como do aumento de produção por unidade de capital, são internamente retidos sob a forma de uma renda maior, em vez de serem transferidos para o exterior em prejuízo da relação de preços de intercâmbio.

O PROBLEMA DOS INVESTIMENTOS NA AGRICULTURA

9. A dualidade de metas do progresso tecnológico a que nos referimos ao iniciar este capítulo manifesta-se de maneira clara e distinta nos investimentos agrícolas, com a particularidade de que, nestes, é possível diferenciar os investimentos, na prática, de acordo com o objetivo perseguido. Alguns desses investimentos propõem-se aumentar o volume da produção por unidade de terra, e outros, a diminuir a quantidade de mão-de-obra por unidade de terra e por unidade de produção, através da mecanização do trabalho em suas diferentes gradações, desde a utilização de melhores insumos até o uso dos equipamentos tecnicamente mais avançados. Não obstante essa separação, existem algumas relações entre ambos os objetivos, das quais prescindiremos por razões de brevidade nas observações gerais que formularemos a seguir.

O aumento do rendimento da terra é uma necessidade geral nos países latino-americanos, que, com notáveis exceções, têm uma produção relativamente escassa de alimentos. A mecanização também corresponde a uma necessidade geral, já que constitui, dentro do desenvolvimento econômico, o meio através do qual se vai criando o excedente de população que a indústria e outras atividades terão que absorver produtivamente. Essas duas metas têm um significado muito distinto do ponto de vista da economia geral, bem como para o empresário agrícola, uma vez que tanto a economia de mão-de-obra

TEXTOS SELECIONADOS

quanto o aumento do rendimento por hectare são maneiras de atingir um mesmo objetivo: o de reduzir os custos e aumentar os lucros da exploração da terra.

De fato, do ponto de vista da economia geral, o grau em que é conveniente introduzir a mecanização — independentemente das vantagens individuais do empresário — depende, como já foi dito, não apenas do capital disponível para adquirir equipamentos e liberar mão-de-obra, mas também do capital disponível para absorver essa mão-de-obra na indústria e em outras atividades. Quando a mecanização é levada além da capacidade de absorção da mão-de-obra deslocada por ela, cria-se o problema do desemprego tecnológico, ao qual nos referimos ao comentar nosso exemplo dos equipamentos. Com o agravante de que, na agricultura, é mais fácil evitá-lo, já que nela os investimentos são divisíveis e, para aumentar a produção, não é preciso incorrer em economias contraproducentes de mão-de-obra.

Esse é um aspecto muito importante no processo de disseminação do progresso técnico na América Latina, que ainda não foi objeto de toda a atenção que merece. É possível que, dada a escassez de capital para absorver o excedente de mão-de-obra provocado pela mecanização agrícola, a economia de mão-de-obra tenha-se traduzido, em alguns casos, em pessoas subempregadas na terra ou nas grandes concentrações da população urbana.

Existem casos, entretanto, em que a absorção industrial foi muito intensa e em que a mecanização não manteve uma relação com ela, e outros em que a abertura de novas terras, em regiões pouco povoadas, obrigou a uma mecanização extrema, por ser esta mais econômica do que a transposição e a implantação em massa dos grandes núcleos populacionais que, de outro modo, teriam sido necessários. Há também casos em que a mecanização se impõe pela necessidade de conquistar, para o cultivo de alimentos, terras ocupadas por animais campestres, mais do que pela conveniência de eliminar mão-de-obra, ou para abreviar a duração dos trabalhos e, com isso, reduzir os riscos meteorológicos.

Contudo, dada a abundância de potencial humano na terra e a escassez de capitais, a mecanização, de qualquer modo, deve ser objeto de uma

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

atenção muito criteriosa nos programas de desenvolvimento econômico, sobretudo considerando-se que o capital escasso pode ter uma aplicação muito mais proveitosa no aumento da produção, em especial quando se chega a um limite além do qual não é possível absorver o excedente de mão-de-obra.

10. Os investimentos para aumentar o volume da produção também exigem um exame, em função dos problemas gerais da economia. Na realidade, a terra imediatamente aproveitável para atingir esse objetivo é bastante escassa na América Latina, salvo exceções notórias, e isso, aliado à escassez de capital, constitui um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico.

Dá a necessidade de aproveitar esse capital escasso de uma forma que permita aumentar ainda mais a produção da terra.

Os investimentos que tendem para essa finalidade podem ser divididos em dois grandes grupos: as inversões que tendem a aumentar a renda por hectare através do aprimoramento técnico dos métodos de cultivo, desde a seleção das sementes até o emprego de pesticidas, e as que tendem a aumentar a superfície aproveitável através de obras de irrigação e drenagem, florestamento e recuperação de terras prejudicadas pela erosão, ou tendem a evitar que esta última diminua a superfície cultivável, em detrimento do volume existente da produção.

A relativa lentidão com que vem crescendo a produção agrícola desses países, de um modo geral, no contexto de uma dieta que costuma ser pobre, põe em destaque a necessidade de dar maior incentivo ao primeiro tipo de investimentos, sobretudo nos casos em que, dadas as possibilidades imediatas de melhorar o rendimento, eles representam uma solução mais econômica do que o segundo tipo de inversões de capital. Na verdade, em todos os casos em que houve uma persistência nesse esforço, os resultados alcançados foram consideráveis, se comparados aos montantes relativamente reduzidos de capital por hectare exigidos por esse tipo de investimentos. É preciso reconhecer que o esforço empreendido até agora foi pequeno, diante da magnitude da tarefa que, segundo os especialistas, é preciso realizar. Basta observarmos a pequena proporção dos gastos públicos que os países

TEXTOS SELECIONADOS

latino-americanos costumam dedicar à pesquisa, à experimentação e à difusão das boas práticas agrícolas, para termos uma idéia do muito que há por fazer nessa esfera.

Entretanto, também é comum verificar-se que essa melhoria dos métodos de cultivo exige a abertura de novas terras, a fim de alcançar resultados satisfatórios. Diversos países caracterizam-se por terras dotadas de um suprimento muito aleatório de água, empobrecidas por seu trabalho secular, ou exauridas pelo tipo de cultivo ou pela erosão. Para obter as melhorias a que nos referimos, nos lugares onde elas são possíveis, há necessidade de grandes capitais, não apenas para se conseguirem novas terras, mas também para nelas mecanizar o trabalho, pelas razões anteriormente expostas.

Tudo isso nos demonstra mais uma vez que, neste como noutros assuntos, é preciso usar de prudência nas generalizações.

Cada país, bem como as diferentes regiões de um mesmo país apresentam particularidades que é preciso levar em conta para compreender os problemas concretos do desenvolvimento econômico.

Existem casos famosos e não infreqüentes, nesses países, em que o aumento da produção da terra depende, numa boa medida, do melhor aproveitamento dos recursos já disponíveis, e não da realização de novos investimentos de capital. De fato, existem terras mal aproveitadas, não no que diz respeito à melhor técnica com que seria possível cultivá-las, mas em relação à técnica prevalente naquela região ou naquele país. Assim, entre outros, existem casos em que, antes de realizar obras dispendiosas de irrigação, que sem dúvida se justificariam mais adiante, seria preciso aproveitar melhor a água existente nas terras mal irrigadas; há outros em que se desperdiça uma parte das terras com boa precipitação pluvial; e outros, enfim, em que continuam a ser usadas lavouras naturais, em terras aptas para lavouras artificiais de maior rendimento.

11. Por isso, nem tudo se deve esperar dos investimentos maiores, mas também de um aproveitamento racional daquilo de que se dispõe. A solução, é claro, costuma tropeçar no grande obstáculo do regime da posse da terra em muitos países. Se, por um lado, encontram-se grandes extensões bem cultivadas, por outro, existem terras em que basta ao grande latifundiário

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

utilizar mal ou medianamente uma parte delas para extrair uma renda substancial. Esse é um problema por demais conhecido para que seja necessário nos estendermos nele. Seria inexplicável que um empresário da indústria deixasse improdutiva uma parte de seu capital, a não ser em tempos de demanda reduzida. Em geral, no entanto, a terra não perde sua força produtiva quando é mantida sem cultivo, e até, em determinadas condições, pode melhorar, e se valoriza tanto quanto a que é cultivada no correr do tempo, sobretudo quando a inflação contribui para o processo vigente de aumento da renda do solo.

Esse fenômeno, aliado a outros fatores sociais, contribui, em muitos países, para manter uma parte considerável da terra aproveitável retida por um número relativamente pequeno de mãos. Por outro lado, essa forma de posse e o alto valor da terra em relação a seu rendimento atual, em virtude da capitalização antecipada de futuros aumentos de valor, faz com que ela seja de difícil acesso ao agricultor sem terra; e este se vê forçado a investir seus recursos limitados em áreas demasiadamente pequenas para conseguir um padrão de vida mais elevado que o do camponês assalariado, o qual é muito precário, na maioria dos países. Daí o espetáculo singular da pulverização da terra em numerosíssimas áreas antieconômicas, que representam uma pequena parte da superfície total, em contraste com uma exígua quantidade de proprietários que abarcam a maior parte da terra disponível.

Não há a menor dúvida de que esse problema poderá ir sendo resolvido à medida que o desenvolvimento industrial continuar a absorver a mão-de-obra do campo. Mas esse processo tem sido muito lento, e só poderá ser acelerado por uma acentuação muito intensa do ritmo de desenvolvimento da indústria e outras atividades. No fundo, portanto, ele é um problema de investimentos de capital, afora outras considerações, das quais falaremos um pouco mais adiante. Os grandes investimentos que aumentarem a demanda de braços em atividades de muito maior produtividade forçarão os grandes proprietários a mecanizar e aumentar o rendimento da terra.

Se recordarmos a considerável parcela da população ativa que trabalha na terra, em boa parte dos países latino-americanos, compreenderemos que a solução do problema da posse da terra é apenas uma parte do problema geral do desenvolvimento econômico. Seja qual for essa solução, não se avançará mui-

TEXTOS SELECIONADOS

to na elevação do padrão de vida das massas que trabalham no solo (sobretudo no solo pobre da agricultura secular), enquanto sua população excedente não for eliminada através do progresso da técnica, e enquanto não for reabsorvida em atividades de produtividade satisfatória a parte da população que não se fizer necessária no trabalho das novas terras disponibilizadas para o cultivo.

Isso não deve ser interpretado no sentido de que a questão da posse da terra, em vários países latino-americanos, seja do tipo que admite uma postergação. Ao contrário, ela também deve ser parte integrante dos programas de desenvolvimento econômico, a partir de um exame objetivo e imparcial dos diferentes termos em que é formulado o problema essencial do aumento da produção agrícola. Nas regiões em que não é a posse em si, mas a falta de investimentos e de ação técnica por parte do Estado que vem retardando o progresso agrícola, a solução não pode ser idêntica à de outras em que a forma da posse constitui o grande obstáculo interveniente. Não deixa de ser uma surpresa quão pouco se tem explorado esse assunto até hoje em termos concretos, apesar do muito que já se escreveu e projetou sobre o problema da terra. Em outras palavras, quando é perceptível a capacidade de assimilar a técnica produtiva moderna, a posse extensa pode significar o meio mais econômico para elevar o nível de produtividade. Nesse sentido, convém chamar a atenção para a recomendação feita pela Missão Currie¹² para promover o melhor aproveitamento da terra na Colômbia. Ela propõe gravar a terra em relação a seu potencial produtivo, de tal sorte que o proprietário que a cultivar mal fique em condições de inferioridade em relação aos que a cultivarem bem. É claro que, entre outros fatores, tal sistema requer uma classificação adequada dos solos, o que não é tarefa simples. Mas essa proposta tem o interesse de apontar possibilidades de ação que, aliadas a medidas oportunas para fracionar as grandes extensões de terra ou impedir sua pulverização (sobretudo quando a forma de posse cria um obstáculo à melhoria da produtividade), merecem ser seriamente examinadas num programa de desenvolvimento econômico.

"Op. cit., segunda parte, p. 17.

A IMIGRAÇÃO E O EXCEDENTE DE POTENCIAL HUMANO

12. Neste rápido esboço de alguns dos aspectos do problema da produtividade na América Latina, mencionamos a abundância real ou virtual do potencial humano, comparada à escassez de capital e de terras aproveitáveis. Ao encerrá-lo, neste momento, caberia indagarmos se, nessas circunstâncias, faz algum sentido discorrer sobre as possibilidades da imigração, sobretudo nos países em que o desequilíbrio desses fatores se apresenta de maneira mais aguda. É claro que a resposta teria que ser negativa, caso a imigração de que se trata fosse comparável, em sua capacidade produtiva, à população que o progresso econômico tende a deslocar internamente da produção primária para a secundária. As migrações externas viriam intervir nas internas e agravar desnecessariamente a relativa escassez de capital. Mas a situação é muito diferente quando se trata da imigração de capacidades produtivas superiores. Nos países que precisam assimilar melhores processos de técnica agrícola e industrial, a imigração capaz de trazer essa contribuição é de utilidade considerável, como tem demonstrado a experiência. Mais ainda, essa mesma experiência nos ensina que das massas de imigrantes saíram não apenas trabalhadores eficientes, que tendem a aumentar o nível médio de produtividade, mas também que muitos desses trabalhadores transformaram-se, posteriormente, em empresários com influência considerável na orientação e no ritmo do desenvolvimento econômico. No fundo, porém, a imigração é também um problema de aumento de capital, como qualquer problema de desenvolvimento econômico. Cada homem incorporado requer, de um modo geral, um aumento de capital, e, quando o capital já é insuficiente para conseguir um ritmo de absorção satisfatório do excedente da produção primária, ele dificilmente poderia servir para absorver imigrantes. A imigração requer, por conseguinte, um maior incremento prévio do capital disponível, para que se possam evitar seus efeitos contraproducentes. Ao mesmo tempo, contudo, é preciso levar em conta que o capital necessário é inferior ao que costuma ser exigido pelas migrações internas, pois, neste caso, é preciso haver capital tanto para liberar a mão-de-obra na atividade primária quanto para tornar a empregá-la na secundária.

TEXTOS SELECIONADOS

Na imigração externa, em contrapartida, elimina-se o custo da liberação. Além disso, se o imigrante tem uma produtividade maior do que o trabalhador interno e contribui para elevar o nível geral da produtividade, o aumento da renda real daí resultante será um fator favorável à maior formação de capital no futuro, com evidentes benefícios para o desenvolvimento econômico.¹³

"Esses temas serão amplamente abordados no relatório que está sendo preparado pelo Comitê de Desenvolvimento Econômico e Imigração da Comissão Econômica para a América Latina, Organização das Nações Unidas.

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.²⁰ 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

²⁰Cabe 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.²¹ 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

²¹Além 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.