

# Cinquenta anos de pensamento na CEPAL

Organização de Ricardo Bielschowsky

Volume **1**



*Cofecon*  
CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA



---

EDITORA 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



**Cinquenta anos  
de pensamento  
na CEPAL**



## SUMÁRIO

### VOLUME I

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

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

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

## VOLUME II

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

## SUMÁRIO

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

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

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

## APRESENTAÇÃO

Tendo por motivo a comemoração dos cinquenta anos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, pareceu-nos oportuno publicar uma compilação dos principais trabalhos que refletem a intensa atividade dessa instituição, desde 1948 até nossos dias. Tal compilação é apresentada em dois volumes. A introdução procura dar uma perspectiva desses trabalhos, conferindo-lhes uma ordem e uma estrutura que permitam situá-los no contexto histórico e fazer um exame do conjunto da atividade da Comissão.

Os documentos da CEPAL costumam ser publicados sem que se os atribua a um determinado autor ou responsável, uma vez que resultam de um trabalho coletivo de seus funcionários e, sendo assim, representam a soma dos esforços de muitas pessoas. No caso desta compilação histórica, de um modo geral, também se optou por manter essa prática, mas tomou-se a decisão de reconhecer nominalmente as contribuições dos principais responsáveis pelos textos nos casos em que elas foram redigidas por pessoas já desligadas da instituição.

Confiamos em que este livro haverá de brindar o público interessado com a oportunidade de travar um conhecimento direto com os textos fundamentais de uma importante trajetória intelectual, assim contribuindo para matizar e enriquecer os debates atuais sobre a realidade econômica e social latino-americana e caribenha.

JOSÉ ANTÔNIO OCAMPO  
Secretário Executivo da CEPAL



## APRESENTAÇÃO À EDIÇÃO BRASILEIRA

É com satisfação que apresentamos ao público brasileiro a versão em português desta coletânea de textos clássicos, comemorativos dos 50 anos da CEPAL. A obra percorre a trajetória intelectual da instituição desde sua fundação, em 1948, até os dias de hoje.

O livro oferece uma visão de conjunto do Pensamento Cepalino, sistematizando-o de acordo com as temáticas priorizadas e com os contextos históricos em que as idéias foram desenvolvidas. Temos certeza de sua excelente acolhida por parte dos economistas e cientistas sociais brasileiros, dentro e fora da academia.

A publicação deste livro em português é parte das atividades realizadas no âmbito do convênio celebrado entre a CEPAL e o COFECON. Nos últimos anos as duas instituições têm desenvolvido uma série de projetos em conjunto. O projeto de tradução deste livro ao português foi concebido em 1998 pelo então presidente do COFECON, Luís Carlos Delhorme Prado, e desenvolvido em 1999 por seu sucessor, Antonio Correia de Lacerda, e pelo conselheiro Luís Antonio Elias. Aos três, nossos sinceros agradecimentos.

Renato Baumann  
Diretor do Escritório  
da CEPAL no Brasil

Gustavo Adolfo de Castro Vasconcellos  
Presidente do Conselho  
Federal de Economia



# CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL — UMA RESENHA<sup>1</sup>

Ricardo Bielschowsky  
Brasília, julho de 1998

---

<sup>1</sup>O autor deseja expressar seu agradecimento a Octavio Rodríguez pelo dedicado apoio recebido ao longo da elaboração do texto, e pela paciência com relação a eventuais discordâncias de interpretação. Agradece também a Alfonso Aguirre, Renato Baumann, Alfredo Calcagno, Carlos Mussi e Pedro Sáinz por seus valiosos comentários, e a Maria Pulcheria Graziani, Patricia Perez e Carmen Vera pelo eficiente apoio na identificação e busca de documentação. Desnecessário assinalar, o texto é de inteira responsabilidade do autor.



## I. INTRODUÇÃO

A CEPAL está celebrando em 1998 seus cinquenta anos de atividades. Foi, em todo esse período, a principal fonte mundial de informação e análise sobre a realidade econômica e social latino-americana. Mais que isso, foi o único centro intelectual em toda a região capaz de gerar um enfoque analítico próprio, que manteve vigente por meio século.

Este trabalho tem por objetivo introduzir a seleção de textos do presente livro comemorativo. Reconstitui a trajetória intelectual da instituição no período e remete o leitor às teses de maior relevância e aos textos selecionados, contextualizando-os em seu momento histórico e na obra da instituição em seu conjunto.<sup>2</sup>

A reconstituição inicia-se com a apresentação de um quadro-síntese da produção analítica cepalina construída no período. O quadro contém os planos de análise comuns a todas as etapas da trajetória intelectual da instituição, bem como uma periodização da história das idéias nela geradas, construída a partir da sucessão de “idéias-força” ou “mensagens” que orientaram essa produção.

Em seguida, faz-se breve descrição da peça analítica central ao pensamento gerado na CEPAL, o método histórico-estruturalista. Por último, procede-se, nas seções seguintes, a uma breve resenha das teses cepalinas de cada período.

---

<sup>2</sup>É volumosa a bibliografia da CEPAL, de modo que no presente texto fomos obrigados a omitir muitas referências importantes. Também há muitos trabalhos de avaliação do pensamento da agência, entre os quais podem-se mencionar, por exemplo, os de Hirschmann (1963), Cardoso (1977), Rodríguez (1981), Gurrieri (1982), Pazos (1983) e Hodara (1987).

## II. CARACTERIZAÇÃO: PRINCIPAIS PLANOS ANALÍTICOS E ETAPAS DO PENSAMENTO

O ponto de partida para o entendimento da contribuição da CEPAL à história das idéias econômicas deve ser o reconhecimento de que trata-se de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana. Talvez por essa razão, quando se busca nos principais compêndios de história da teoria econômica a presença do pensamento cepalino as referências são escassas, e limitadas, quando muito, à tese da deterioração dos termos de troca e à tese estruturalista da inflação. Essa ausência por vezes leva a que se desconheça a força explicativa desse corpo analítico, que deriva de uma fértil interação entre, por um lado, um método essencialmente histórico e indutivo e, por outro, uma referência abstrato-teórica própria, a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano.

Schumpeter, num dos capítulos introdutórios à sua monumental história da análise econômica (1954), faz distinção entre o objeto principal de estudo (*history of economic analysis*) e outro campo da história do pensamento econômico, o dos “sistemas de economia política” (*history of systems of political economy*), considerados como um “amplo conjunto de políticas econômicas que os autores sustentam tendo por fundamento determinados princípios unificadores (normativos) como os princípios do liberalismo econômico, do socialismo etc.” (p. 38). A contribuição da CEPAL — tal como de um modo geral as contribuições da chamada economia do desenvolvimento — pertence a esse segundo grupo. Seu princípio “normativo” é a idéia da necessidade da contribuição do Estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana. Trata-se, em resumo, do paradigma desenvolvimentista latino-americano.

Adolfo Gurrieri (1982) abre sua coletânea sobre a obra de Prebisch na CEPAL com uma definição que vale a pena reproduzir, porque ajuda a entender o pensamento cepalino como um todo, em seu meio século:

No cabe duda que lo propuesto por Raúl Prebisch en sus primeros trabajos en la CEPAL es un paradigma o programa porque constituye un esquema ordenado de un campo problema — el desarrollo latinoamericano — construido en contraposición al entonces predominante, a partir del cual organiza la búsqueda y acumulación de conocimiento de una manera colectiva y socialmente organizada (...) Su programa (...) es también el fundamento de la creación y consolidación de las instituciones que le servirán de ámbito propicio para el crecimiento y difusión de sus ideas, y sobre todo, el ariete con que penetra en la realidad para conocerla y transformarla (p. 13).

Uma característica adicional das idéias geradas e divulgadas pela CEPAL é o fato de que nunca foi uma instituição acadêmica, e que seu público-alvo são os policy-makers da América Latina. Por essa razão, por muito tempo a unidade e o escopo do “sistema de economia política cepalino” permaneceram desconhecidos. A difícil tarefa de reunir as idéias nem sempre claramente interligadas de Prebisch e da CEPAL foi pela primeira vez realizada em 1968 por Aníbal Pinto, por ocasião da celebração do vigésimo aniversário da agência (CEPAL, 1969). Posteriormente, a pedido do próprio Prebisch, Rodríguez (1981) fez com o mesmo objetivo um trabalho bem mais minucioso e abrangente.

A sistematização que aqui se faz da obra da CEPAL nos cinquenta anos é facilitada por duas características centrais ao pensamento da instituição.

Primeiro, pelo fato de que em todas as fases em que se pode subdividi-lo encontra-se o mesmo enfoque metodológico. O que vai-se alterando é a própria história real sobre a qual se debruça a análise, bem como o contexto ideológico no qual ela é gerada, obrigando-a permanentemente a adaptar ênfases e a renovar interpretações de modo a adaptar-se aos novos contextos históricos.

É possível identificar quatro traços analíticos comuns aos cinco decênios.

O primeiro diz respeito ao método. Trata-se do *enfoque histórico-estruturalista*, baseado na idéia da relação centro-periferia; dois outros referem-se a áreas temáticas: *Análise da inserção internacional* e *Análise dos condicionantes estruturais internos* (do crescimento e do progresso técnico, e das relações entre estes, o emprego e a distribuição de renda); por último, encontra-se o plano da *Análise das necessidades e possibilidades de ação estatal*.

Segundo, tal sistematização é facilitada pelo fato de que as idéias são “historicamente determinadas”, quase ao nível de seus detalhes, e porque pode-se ordená-las em torno de “mensagens” transformadoras. É possível identificar cinco fases na obra da CEPAL, em torno de “idéias-força” ou “mensagens”. Coincidentemente, as fases tiveram duração de aproximadamente um decênio, cada. Como se verá mais adiante, elas acompanham de perto a evolução histórica da região latino-americana.

- a) Origens e anos 1950: industrialização;
- b) anos 1960: “reformas para desobstruir a industrialização”;
- c) anos 1970: reorientação dos “estilos” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora;
- d) anos 1980: superação do problema do endividamento externo, via “ajuste com crescimento”;
- e) anos 1990: transformação produtiva com equidade.

Observe-se que as duas primeiras etapas enquadram-se por completo no ciclo expansivo mundial do pós-guerra, e as duas últimas na irregular etapa compreendida entre o fim daquele ciclo, em 1973/74, até os dias de hoje, na qual predominaram baixo crescimento mundial e grandes incertezas. A correspondência não é perfeita apenas nos anos 1970, devido à crise mundial de meados da década. No entanto, como se verá, a crise não impediu que a organização do pensamento cepalino mantivesse razoável grau de unidade nos temas abordados; apenas introduziu novas ênfases, adaptadas às novas ocorrências históricas.

O quadro I utiliza esse conjunto de elementos para registrar as principais teses que foram geradas sob seu impulso. Oferece uma idéia de conjunto do instrumental analítico que o enfoque proporciona e serve de ponto de partida para a guia de leitura que se pretende com o presente texto.

Vale observar que a classificação das teses e reflexões de acordo com os “planos” de análise não significa falta de unidade no pensamento: os diferentes planos e as diferentes teses estão perfeitamente “amarradas” pelo método histórico-estruturalista e pelas idéias-força que determinaram a produção das teses em cada período.

TEXTOS SELECIONADOS

QUADRO I  
SÍNTESE DOS ELEMENTOS ANALÍTICOS QUE COMPÕEM O  
PENSAMENTO DA CEPAL

Elementos permanentes	Análise histórico-estruturalista		
PERÍODOS E TEMAS			
1948-60 (industrialização)	Inserção internacional (centro-periferia e vulnerabilidade externa)	Condições estruturais internas (econômicas e sociais) do crescimento/progresso técnico e do emprego/distribuição de renda	Ação estatal
1960 (reformas)	Deterioração dos termos de intercâmbio; desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos; integração regional	Processo de industrialização substitutiva; tendências perversas causadas por especialização e heterogeneidade estrutural: inflação estrutural e desemprego	Conduzir deliberadamente a industrialização
1970 (estilos de crescimento)	Dependência; integração regional; política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia; viés antiexportação industrial	Reforma agrária e distribuição da renda como requisito para a redinamização da economia; heterogeneidade estrutural; dependência	Reformar para viabilizar o desenvolvimento
1980 (dívida)	Dependência, endividamento perigoso; insuficiência exportadora	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e distributiva e estruturas de poder; industrialização combinando mercado interno e esforço exportador	Viabilizar estilo que leve à homogeneidade social; fortalecer exportações industriais
1990-98 (transformação produtiva com equidade)	Asfixia financeira	Ajuste com crescimento; oposição aos choques do ajuste, necessidade de políticas de renda e eventual conveniência de choques de estabilização; custo social do ajuste	Renegociar a dívida para ajustar com crescimento
	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade aos movimentos de capitais	Dificuldades para uma transformação produtiva eficaz e para reduzir o "hiato da equidade"	Implementar políticas de fortalecimento da transformação produtiva com equidade

### III. O MÉTODO HISTÓRICO-ESTRUTURALISTA, BASEADO NO ARGUMENTO DA “CONDIÇÃO PERIFÉRICA”

A CEPAL desenvolveu-se como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazos dos países latino-americanos.

Esse traço fundamental lhe foi imprimido já em suas origens por Prebisch. O espaço dessa “cultura” foi ocupado por uma plêiade de intelectuais que reúne alguns dos principais historiadores econômicos da América Latina. Foram da CEPAL ou estiveram sob seu raio direto de influência autores de livros clássicos de história econômica dos países da região, como Aníbal Pinto e seu *Chile: un Caso de Desarrollo Frustrado* (1956), Celso Furtado (1959) e seu *Formação econômica do Brasil*, e Aldo Ferrer (1979) e seu *La Economía Argentina*.

A motivação original para a inclinação cepalina pelas tendências históricas é conhecida. A agenda de reflexão e investigação inaugurada por Prebisch em 1949 compunha-se essencialmente do diagnóstico da profunda transição que se observava nas economias subdesenvolvidas latino-americanas, do modelo de crescimento primário-exportador, *hacia afuera*, ao modelo urbano-industrial, *hacia adentro*.

O enfoque histórico foi poderosamente instrumentalizado pela teoria “estruturalista” do subdesenvolvimento periférico de Prebisch.<sup>3</sup>

A perspectiva estruturalista instalou-se no centro das análises como consequência direta do objeto de reflexão a que a instituição se propunha. Tratava-se de examinar o modo próprio como se dava a transição *hacia adentro* nos países latino-americanos, transição que entendia-se repousar sobre a condição de que o processo produtivo se movia sobre uma estrutura econômica e institucional subdesenvolvida, herdada do período exportador.

Em outras disciplinas das ciências sociais, como a lingüística e a antropologia, onde o “estruturalismo” se origina, este tipicamente correspondeu a um instrumental metodológico sincrônico ou a-histórico. Diferentemente, na

<sup>3</sup>Rodríguez (1981) foi quem melhor sistematizou a análise fundacional de Prebisch na CEPAL, destacando seus elementos teóricos.

análise econômica cepalina o estruturalismo é essencialmente um enfoque orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que presta-se mais ao método “indutivo” do que a uma “heurística positiva”. Daí resultam fundamentos essenciais para a construção teórica da análise histórica comparativa da CEPAL: as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam — mais que determinam — comportamentos específicos, de trajetórias *a priori* desconhecidas. Por essa razão, merecem e exigem estudos e análises nos quais a teoria econômica com “selo” de universalidade só pode ser empregada com qualificações, de maneira a incorporar essas especificidades históricas e regionais.

Em outras palavras, o enfoque histórico-estruturalista cepalino abriga um método de produção de conhecimento profundamente atento para o comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições, que tem maior proximidade a um movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais.

Apesar de sua originalidade e independência, o enfoque guarda uma interessante correspondência com as interpretações “institucionalistas”, pela importância que confere à organização dos mercados e agentes em condições históricas específicas, e pela insistência nas imperfeições de mercado que essas condições determinam e tornam rígidas.

Liberado de marcos dedutivos rígidos e esquemáticos, o pensamento cepalino tem assim a capacidade de acomodar com facilidade a evolução dos acontecimentos, através de contínuas revisões em suas interpretações, que não significam perda de coerência político-ideológica ou de consistência analítica. Ao mesmo tempo, parte da investigação cepalina é uma reflexão crítica numa visão introspectiva sobre seus próprios desenvolvimentos analíticos.

A riqueza do método cepalino reside, pois, numa fértil interação entre o método indutivo e a abstração teórica formulada originalmente por Prebisch.

A oposição entre “periferia” e “centro”, que desempenhou duplo papel analítico, ilustra este ponto.

Primeiro, serviu para o argumento de que a referida estrutura determinava um padrão específico de inserção na economia mundial, como “periferia” da mesma, produtora de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, importadora de bens e serviços com demanda doméstica em rápida

expansão, e absorvedora de padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro mas frequentemente inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda da periferia.

Segundo, prestou-se à idéia de que a estrutura socioeconômica periférica determina um modo próprio de industrializar, introduzir progresso técnico e crescer, e um modo próprio de absorver a força de trabalho e distribuir a renda. Ou seja, em suas características centrais, o processo de crescimento, emprego e distribuição de renda na periferia seria distinto do que ocorre nos países centrais. As diferenças devem ser encontradas no fato de que as economias periféricas possuem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, que contrasta com o quadro encontrado na situação dos países centrais. Nestes, o aparelho produtivo é diversificado, tem produtividade homogênea ao longo de toda sua extensão e tem mecanismos de criação e difusão tecnológica e de transmissão social de seus frutos inexistentes na periferia.

Não se tratava de comparar o subdesenvolvimento periférico com a história pretérita das economias centrais. Para os autores cepalinos, o desenvolvimento nas condições da periferia latino-americana não seria uma “etapa” de um processo universal de desenvolvimento — como era, por exemplo, em Rostow (1956) — mas um processo inédito, cujos desdobramentos históricos seriam singulares à especificidade de suas experiências, cabendo esperar-se seqüências e resultados distintos aos que ocorreram no desenvolvimento cêntrico.

Já no texto inaugural de 1949 Prebisch alertava para a especificidade do processo de crescimento nas circunstâncias estruturais e periféricas dos países da América Latina, e exigia espaço analítico para estudá-la: *“Una de las fallas más ingentes de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad (...) No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a liberarnos”* (p. 4).

Furtado foi o intelectual mais dedicado a cobrir a análise cepalina com legitimação histórica. Dedicou-se à tarefa não só como historiador mas também como teórico do subdesenvolvimento. Seus livros sobre história econômica brasileira e latino-americana (1957 e 1970) — seguramente os dois textos de história econômica da região mais lidos em todo o mundo — são

obras-primas do método estruturalista cepalino, que tiveram como função intencional defender a importância de entender o subdesenvolvimento como um contexto histórico específico, que exige teorização própria. No livro *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (Furtado, 1961, Texto 5), que é o principal momento explicitamente dedicado à conceituação da problemática histórica do subdesenvolvimento, a idéia vem expressa com toda a ênfase:

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob várias formas e em diferentes estágios. (...) Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado muitos economistas a explicar, por analogia à experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento (pp. 184-185).<sup>4</sup>

Como se observou, o método histórico-estruturalista, eminentemente indutivo, beneficiou-se da formulação analítica da teoria do subdesenvolvimento periférico de Prebisch, cujos traços principais são resumidos adiante. O método foi, dessa forma, instrumentalizado pela utilização simultânea e complementar dos três planos analíticos mencionados, ou seja, inserção internacional, tendências e contradições internas do crescimento na periferia, e ação do Estado. As seções que se seguem são conduzidas de modo a exibir a presença desses planos na evolução do pensamento cepalino.

---

<sup>4</sup>Posteriormente, o autor iria avançar a formulação integrando-a à idéia de que o subdesenvolvimento corresponde a uma forma “cultural” historicamente determinada de uso do “excedente social”, em que os padrões de consumo das economias centrais — e, inevitavelmente, os padrões tecnológicos que os acompanham — são absorvidos pela elite local, mas não conseguem alastrar-se à maior parcela da população, por insuficiência de renda e produtividade. A bibliografia correspondente à idéia está em auto-avaliação feita pelo autor em coletânea do Banco Mundial (Furtado, 1983).

#### IV. INAUGURAÇÃO E ANOS 1950: LEGITIMANDO E ORIENTANDO A INDUSTRIALIZAÇÃO

##### 1. O CONTEXTO HISTÓRICO

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial as economias latino-americanas estavam em pleno processo de industrialização e urbanização, potencializado pelo rápido crescimento de 5,8% ao ano entre 1945 e 1954, e por uma folga na restrição externa que permitiu uma expansão nas importações em 7,5% ao ano, nesse mesmo período. Isso abria espaço ao fortalecimento da ideologia industrializante, que apenas vinha dando os primeiros passos na região. Ao mesmo tempo, disseminava-se a idéia de que as exportações tradicionais tendiam a recuperar terreno com a volta à normalidade no pós-guerra, potencializando a restauração da ideologia liberal dominante até os anos 1930, fundamentada, do ponto de vista acadêmico, na teoria da divisão internacional do trabalho baseada nas vantagens comparativas ricardianas ou em vantagens oriundas da dotação relativa de fatores.

Frente à ideologia liberal, a defesa do desenvolvimento pela via da industrialização tinha no imediato pós-guerra a inconveniência de encontrar-se insuficientemente instrumentalizada de um ponto de vista analítico. Havia, para os defensores da industrialização, uma espécie de “vazio teórico”, e a descrença em relação à teoria econômica existente gerava perplexidade face à falta de teorias que pudessem ser adaptadas às realidades econômicas e sociais que se tentava entender e transformar.

Havia, pois, um certo descompasso entre a história econômica e social e a construção de sua contrapartida no plano ideológico e analítico.<sup>5</sup>

A teorização cepalina iria cumprir esse papel na América Latina. Seria a versão regional da nova disciplina que se instalava com vigor no mundo acadêmico anglo-saxão na esteira “ideológica” da hegemonia heterodoxa keynesiana, ou seja, a versão regional da teoria do desenvolvimento.

---

<sup>5</sup>Este ponto é destacado por Aníbal Pinto, num texto que não revela sua autoria, o *El Pensamiento Económico de la CEPAL* (1969), uma coletânea de textos clássicos das duas primeiras décadas da instituição.

Os anos 1950 foram para a CEPAL os de auge da criatividade e da capacidade de ousar e influenciar. Prebisch e ousadia intelectual são sinônimos na América Latina. Em seu apoio, diretamente na CEPAL ou em suas cercanias, estariam nada menos que Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vásquez, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, e outros conhecidos desbravadores do conhecimento sobre a realidade latino-americana.

As mensagens eram inovadoras, e o campo para sua divulgação era fértil. No plano da conveniência histórica, a ideologia cepalina caía como uma luva nos projetos políticos de vários governos do continente. No plano analítico, a mensagem geral estava plenamente sintonizada com o coração da nova “teoria do desenvolvimento”: os países subdesenvolvidos mereciam uma formulação teórica independente ou pelo menos adaptada, porque em aspectos relevantes funcionavam de forma diferente dos desenvolvidos.

No fundo, com diferentes conceitos e maneiras de formular a questão, todos colocavam a mesma mensagem central, a da necessidade de realizar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza. A CEPAL moveu-se admiravelmente nesse contexto. Não só tornou-se uma referência indispensável quando se falava de América Latina, como também desenvolveu uma teorização própria, na qual combinou-se de forma consistente um bom número de inovações conceituais.

Observe-se que nem sempre o terreno ideológico era favorável. O era no campo acadêmico e, de certo modo, também no circuito das agências internacionais, no qual incluía-se uma atitude simpática do Banco Mundial à perspectiva desenvolvimentista — que perduraria, aliás, até o final dos anos 1970, quando Chenery foi substituído na direção de sua consultoria econômica por Anne Krueger. No entanto, conforme relata Pollock (1978), as idéias de Prebisch e da CEPAL eram vistas com muita desconfiança pelo Departamento de Estado do governo norte-americano, sobretudo no auge macarthista da guerra fria. Embora isso não tenha impedido a difusão do pensamento cepalino, é provável que explique o tom quase sempre cauteloso com que as idéias eram redigidas.

## 2. A SAFRA INAUGURAL E SUAS EXTENSÕES

A Comissão Econômica para a América Latina foi constituída em 1948, por uma decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas de 1947. A criação ocorreu no contexto das queixas latino-americanas de exclusão com relação ao Plano Marshall e de falta de acesso aos “dólares escassos”, que dificultava a reposição dos desgastados aparelhos produtivos da região. Apesar desse “incentivo” transitório, a percepção generalizada à época parecia ser a de que a nova organização estaria fadada a tornar-se mais uma entre as inúmeras agências internacionais inexpressivas e burocratizadas já existentes. Com Prebisch, no entanto, sua história viria a ser muito distinta.

O ex-gerente geral do Banco Central argentino Raúl Prebisch só tornou-se secretário executivo em 1950, mas chegou a Santiago em 1949 como consultor, com a responsabilidade de contribuir para o “Estudio Económico” relativo a 1948. Segundo relato de Celso Furrado em sua “Fantasia organizada” (1985), a um dado momento do primeiro semestre de 1949 Prebisch recolheu apressadamente uma primeira versão do texto que acabara de preparar para integrar esse documento. Passou algum tempo trancado em sua sala, certamente debruçado sobre os dados recém-publicados pela ONU sobre deterioração dos termos de intercâmbio. Em seguida, divulgou a obra que Hirschman chamaria de “Manifesto latino-americano”. Tratava-se de “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais” (Prebisch, 1949, Texto 1 desta coletânea).

Alguns meses depois, ainda em 1949, reapresentaria as mesmas idéias, com pequenas modificações, na parte conceitual do “Estudio económico da América Latina, 1949” (CEPAL, 1951a, Texto 2 desta coletânea), primeiro documento dedicado a realizar um balanço das tendências econômicas dos principais países latino-americanos. E, em 1950, Prebisch redigiria os cinco primeiros capítulos do “Estudio Económico de América Latina, 1950”, que ganharia o nome de “Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico” (CEPAL, 1951b, Texto 3 desta coletânea).

Esse conjunto de documentos já continha todos os elementos que passariam a figurar como a grande referência ideológica e analítica para os desenvolvimentistas latino-americanos.

Primeiro, argumenta que a industrialização espontânea em curso tinha significado especial na história da humanidade, porque representava a possibilidade

de captação pela vasta região subdesenvolvida latino-americana dos frutos do progresso técnico mundial, até então essencialmente confinados aos países industrializados.

Segundo, apresenta os elementos da matriz analítica da qual “arranca” o pensamento cepalino. Neles encontram-se tanto a análise da inserção internacional das economias periféricas e da vulnerabilidade externa decorrente, como a análise das condições problemáticas e das tendências “perversas” com que se processa internamente o crescimento na periferia latino-americana.

Por último, realiza uma primeira incursão na temática da intervenção esta tal, que surge fortalecida pelo argumento da natureza problemática da industrialização nas condições estruturais periféricas, que o mercado não teria como resolver espontaneamente.

#### *i) Inserção Internacional “Periférica”*

Conforme se argumentou, a análise cepalina tem como um de seus instrumentos básicos a didática do contraste entre o modo com que o crescimento, o progresso técnico e o comércio internacional ocorrem nas estruturas econômicas e sociais dos países “periféricos” e o modo como ocorrem nos países “cêntricos”.

O contraste presta-se, no caso do exame do comércio internacional, para destacar as interdependências entre o comportamento do “centro” e o da “periferia” e os problemas que geram para os últimos.

Prebisch já utilizava a expressão “países periféricos” bem antes de ingressar na CEPAL (Love, 1980). A categoria servia-lhe até então para salientar a vulnerabilidade latino-americana aos ciclos econômicos, resultando em processos inflacionários com um forte componente exógeno e tendências a contrações cíclicas internas que, politicamente, potencializavam soluções macroeconômicas pouco recomendáveis.<sup>6</sup> A violenta contração da capacidade para importar nos anos 1930 e suas repercussões sobre as economias latino-americanas constituíram a referência histórica principal para a elaboração,

<sup>6</sup>J. Hodara (1987) faz uma resenha das idéias de Prebisch contidas nos relatórios anuais do Banco Central argentino entre 1936 e 1942. Felipe Pazos (1983) caracteriza os anos 1930 e 1940 como a fase do pensamento latino-americano voltado para políticas monetárias anticíclicas.

por parte de Prebisch, da distinção entre o modo de funcionamento das economias dos países industrializados e aquele encontrado em economias especializadas em bens primários.

Na CEPAL o argumento ganhou contundência logo nos textos inaugurais, porque foi acompanhado da tese da tendência à deterioração dos termos de troca, que afrontava o postulado liberal das virtudes do comércio internacional livre. Ao contrário do que prometia a teoria das vantagens comparativas, durante o século XX a maior lentidão no progresso técnico dos produtos primários em relação aos industriais não estava motivando o encarecimento dos primeiros com relação aos últimos.

A tese teve duas versões, ambas estruturalistas, e ambas centradas na idéia das vantagens comparativas dinâmicas da produção industrial — ou das desvantagens comparativas dinâmicas da especialização em bens primários. No Manifesto latino-americano ela vinculava-se aos ciclos e à forma como a estrutura de produção e emprego subdesenvolvida impedia a periferia de reter os frutos de seu progresso técnico, à diferença do que ocorria no “centro”. Aí, sindicatos organizados e uma estrutura produtiva concentrada logravam impedir a queda nominal de preços dos bens industriais durante a “baixa cíclica”, mais que compensando, dessa forma, os ganhos que a periferia obtinha no auge cíclico com os bens primários.<sup>7</sup>

A segunda versão surge no segundo dos três textos mencionados e é reforçada no terceiro deles. Contemplava a tendência “potencial” à deterioração, devida ao excesso de mão-de-obra na agricultura subdesenvolvida da periferia — não transferível aos países cêntricos, fechados à imigração — cujo eventual emprego em atividades exportadoras resultaria em expansão da oferta que deprimiria os preços internacionais, resultando em menor valor apesar do maior volume de produção.<sup>8</sup>

Com esse argumento defendia a “economicidade” da indústria e justificava o recurso ao protecionismo: mesmo que a eficiência da produção industrial fosse menor na periferia, ela era superior à eficiência da aplicação alternativa dos recursos produtivos na agricultura.

<sup>7</sup>De forma simultânea e independente, Singer (1949) apresentava a mesma análise.

<sup>8</sup>O mesmo argumento seria posteriormente desenvolvido de forma elegante por Lewis (1953) em seu texto clássico sobre oferta ilimitada de mão-de-obra. Só muito depois Prebisch (1959) faria uma versão academicamente rigorosa da idéia, aparentemente estimulado por Chenery.

Passo seguinte, argumentava que, enquanto ocorresse, o processo de industrialização não relaxaria a vulnerabilidade externa, porque por muito tempo à frente manter-se-ia na periferia latino-americana a condição de exportadora de produtos primários, de demanda inelástica nos países cêntricos, e de importadora de produtos industriais, de alta elasticidade da demanda na periferia. Assinalava que, enquanto não fosse concluído, o processo de industrialização enfrentaria permanentemente uma tendência ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, já que o processo substitutivo “aliviava” as importações por um lado, mas impunha novas exigências, derivadas tanto da nova estrutura produtiva que criava como do crescimento da renda que gerava. Por essa razão, apenas alterava-se a composição das importações, renovando-se continuamente o problema da insuficiência de divisas.

Essa formulação sobre a tendência ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos é central a várias formulações cepalinas da época.

Primeiro, rege o próprio conceito de industrialização por “substituição de importações”. O argumento vem elaborado de forma acabada em texto bem posterior por Maria da Conceição Tavares (1963, Texto 4 desta coletânea), mas já surge nos textos inaugurais. A dinâmica substitutiva consiste na forma como a economia reage a sucessivos estrangulamentos do balanço de pagamentos. Por progressiva compressão na pauta de importação, a industrialização vai passando de setores de instalação “fácil”, pouco exigentes em matéria de tecnologia, capital e escala, a segmentos cada vez mais sofisticados e exigentes.<sup>9</sup>

Observe-se que é totalmente equivocada a idéia muito difundida por economistas liberais de que o que a CEPAL propunha era uma “autarquia”. Ao contrário, havia recorrente reiteração de que o processo substitutivo apenas alterava a composição das importações. Mais ainda, o crescimento econômico representava inevitável pressão por expansão das mesmas, e os países cêntricos só tinham a ganhar com a industrialização da periferia e com uma

---

<sup>9</sup>Por muito tempo reinou absoluta no pensamento latino-americano a idéia de que a “substituição de importações” era a forma de industrializar na América Latina e que a “dinâmica substitutiva” era o modelo de crescimento na região. Por volta de meados dos anos 1970, a escola de Campinas, no Brasil, constituída por intelectuais de origem cepalina, opôs-se pela primeira vez à equivalência entre os conceitos de “industrialização”, por um lado, e “substituição de importações”, por outro: o processo de industrialização seria portador de uma lógica e de um dinamismo independente da mera substituição de importações, já que projetava-se por força de decisões de acumulação de capital orientadas para a formação de capacidade de oferta sem “demanda reprimida por restrições a importar”.

maior abertura à importação de produtos nela originados. O argumento era, pois, o de que havia ampla "solidariedade intrínseca" entre a industrialização e a expansão do comércio internacional.<sup>10</sup> E, como se argumenta mais adiante, a partir dos anos 1960 a CEPAL passaria a defender recorrentemente a necessidade de implementação de políticas de estímulo e diversificação das exportações.

Segundo, e também diferentemente do que muitas vezes se supõe, a preocupação com o desequilíbrio externo levou a que desde as origens, e sobretudo a partir dos anos 1960, a CEPAL enfatizasse a importância de estimular as exportações.

Nesse terreno a instituição teve um papel intelectual central em duas iniciativas institucionais de grande envergadura. Na segunda metade dos anos 1950 esteve envolvida na criação da ALALC. E, na primeira metade dos anos 1960, o próprio Prebisch seria o personagem principal na criação da UNCTAD.

A argumentação cepalina em favor da ALALC continha a idéia de iniciar um processo de diversificação das exportações por esforço próprio, através da via teoricamente mais fácil do comércio intra-regional. Mais importante ainda, e conforme se lê nas seções introdutórias do texto cepalino inaugural sobre o tema (CEPAL, 1959, Texto 9 da presente coletânea) — redigido por Prebisch —, o mercado comum latino-americano teria a virtude de ampliar o tamanho do mercado dos setores industriais exigentes em escala, facilitando o aprofundamento do processo substitutivo.

A UNCTAD nascia de idéias debatidas nos anos 1930 e 1940, relacionadas com a necessidade de atenuar a vulnerabilidade dos países periféricos aos ciclos, através de mecanismos de intervenção internacional concertados em comum acordo com os países centrais. No momento de seu nascimento a ênfase na necessidade de diversificar e ampliar as exportações — inclusive industriais — estava sendo estendida do âmbito restrito do mercado regional para o mais ambicioso do mercado mundial. O texto que Prebisch (1964, Texto 10) apresentou à Segunda Conferência da nova entidade é, possivelmente, o momento em que a idéia de cooperação internacional para reforçar o desenvolvimento da periferia através de acordos de comércio internacional encontra maior densidade.

<sup>10</sup>Sobre críticas equivocadas à CEPAL, leia-se, por exemplo, Assael (1982).

Terceiro, a idéia do estrangulamento permanente do balanço de pagamentos também é central na tese da inflação estrutural. A tese foi desenvolvida por Juan Noyola Vásquez (1956, Texto 7 desta coletânea) e refinada por Osvaldo Sunkel (1958, Texto 8 desta coletânea) e Aníbal Pinto (1960). O desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos aparece nesses textos como causa estrutural “básica” da inflação, ao lado da rigidez da oferta agrícola, desencadeando um processo alimentado por “fatores de acumulação” e por “mecanismos de propagação”.<sup>11</sup>

Quarto, em 1954, frente a dificuldades crescentes no balanço de pagamentos, determinadas pelo final da guerra da Coréia, a idéia do estrangulamento externo reaparece relacionada à discussão sobre a conveniência de estimular a entrada de capitais estrangeiros privados, ou seja, de não restringir-se à busca de capitais provenientes de recursos públicos. Prebisch defendia esse estímulo, mas chamava a atenção para o perigo de expandir os passivos externos dos países e submetê-los exageradamente ao peso de seu serviço, pelo que seria mais prudente ampliar o financiamento de agências oficiais. O texto sobre “Cooperación internacional” (CEPAL, 1954) é uma primeira incursão num tema que teria vida longa na América Latina.

Com variações adaptativas aos diferentes contextos de comércio mundial e às variadas condições de financiamento internacional, o argumento da vulnerabilidade externa acompanha as cinco décadas da reflexão cepalina. Nos anos 1960 ganharia a denominação “dependência financeira e tecnológica”, e nos anos 1970 seria feito um enriquecimento analítico da “dependência”, através do exame do papel das empresas transnacionais nas economias periféricas. Nos anos 1980 a vulnerabilidade externa equivaleria praticamente à “asfixia” financeira pela dívida externa, e, nos anos 1990, a vulnerabilidade seria tratada como um duplo problema, ou seja, especialização produtiva e tecnológica com pouco dinamismo no mercado mundial e excessiva exposição ao endividamento externo, sobretudo de curto prazo.

<sup>11</sup>A leitura atenta dos textos de Prebisch mostra que por muito tempo o mesmo tinha reservas com relação ao tipo de uso que por vezes se fazia da idéia de inflação causada por estrangulamentos externos, possivelmente por receio de demonstrar complacência com relação ao combate à inflação. Ainda que sua argumentação sobre a matéria incluisse a importante ressalva de que as políticas monetárias domésticas de curto prazo não bastavam, sendo necessárias políticas estruturais, o autor considerava indispensável enfrentar com rigor os problemas de curto prazo. Um primeiro momento de “recuo” em favor da tese estruturalista da inflação foi o texto “El falso dilema entre estabilidad y desarrollo” (Prebisch, 1961).

ii) *Condições Estruturais Internas*

Retornemos agora aos textos inaugurais, para neles identificar o arcabouço analítico relativo aos condicionantes estruturais “internos” do crescimento e do emprego. Aqui também o contraste com as economias industrializadas era utilizado para a análise das economias latino-americanas.

Ao mesmo tempo que, como se observou, a industrialização espontânea era saudada como um acontecimento de grande significado na história da difusão mundial do progresso técnico, avaliava-se o processo como intrinsecamente problemático, porque realizado sobre a base de estruturas econômicas e institucionais subdesenvolvidas.

O argumento tinha como fundamento duas características centrais dessas estruturas. Primeiro, que se herdara uma base econômica especializada em poucas atividades de exportação, com baixo grau de diversificação e com complementariedade intersetorial e integração vertical extremamente reduzidas. Havia limitações sérias à compensação dessas deficiências. No tocante à parcela das novas exigências passíveis de importações, havia a restrição dada pela escassez de exportações e de disponibilidade de financiamento externo. E, na parcela que exigia esforço doméstico, havia insuficiência de poupança para gerar simultaneamente todos os investimentos que a industrialização exigia.

A outra característica era a baixa produtividade de todos os setores, exceto o de exportação. Essa “heterogeneidade estrutural” — a expressão só seria cunhada nos anos 1960, por Aníbal Pinto, mas aplica-se à formulação dos anos 1950 — abrangia um amplo excedente real e potencial de mão-de-obra, e uma baixa produtividade média *per capita* reduzia a possibilidade de elevar as taxas de poupança nessas economias, limitando a acumulação de capital e o crescimento. A situação se complicava pela insuficiente capacidade de poupança do setor público, devido à estrutura fiscal obsoleta e, no que se refere à poupança do setor privado, aos suntuosos padrões de consumo praticados pelas classes ricas, um hábito que tenderia a se agravar como resultado da acentuação dos efeitos de demonstração.

Em resumo, as economias periféricas enfrentavam-se com graves problemas de insuficiência de poupança e de divisas. Desde as origens, esse “modelo de dois hiatos” conduziu a reflexão cepalina, ainda que a expressão *dois hiatos*

nunca figurasse nos textos e tampouco lhe fosse dado o tratamento formal que posteriormente Chenery e outros dariam.<sup>12</sup>

A continuidade do “novo estágio de difusão do progresso técnico” estaria permanentemente ameaçada pelo conjunto de problemas que são característicos das economias periféricas. Como resultado dos dois traços distintivos das estruturas produtivas dessas economias, ou seja, especialização e heterogeneidade tecnológica, o processo em curso estaria provocando três tendências perversas, que estariam desempenhando um papel básico no contexto dinâmico: o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, a inflação e o desemprego.

Como mencionado anteriormente, o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos resultava das exigências de importação de economias em industrialização que se especializaram em umas poucas atividades exportadoras e enfrentavam baixa elasticidade de demanda por suas exportações. Exatamente por serem estas pouco diversificadas, sofriam permanente pressão por ampliar as importações além do que era permitido pela expansão das exportações.

A tendência à inflação decorria tanto do desequilíbrio da balança de pagamentos como das demais insuficiências que o processo de industrialização enfrenta em economias pouco diversificadas (rigidez agrícola, escassez de energia e transporte etc.).

A maioria dos desenvolvimentistas repelia as políticas de estabilização por ajuste recessivo — simbolizadas pela atuação do FMI na região —, acreditando que elas obstruam o desenvolvimento econômico em curso, visto como uma transformação histórica fundamental. Como se sabe, nas freqüentes situações em que ocorriam elevações de preços simultâneas a desequilíbrio externo, o FMI não hesitava em recomendar que se desvalo-

<sup>12</sup>Os economistas da CEPAL sempre coincidiram entre si com relação ao tratamento analítico do hiato externo, mas nem sempre coincidiram na análise do chamado hiato de poupanças. De um lado, Prebisch, Furtado e talvez uma fração majoritária enfatizavam o hiato como barreira fundamental ao crescimento. De outro, economistas que trabalhavam na linha de Aníbal Pinto preferiam apontar para problemas de “financiamento” do investimento, recusando, “keynesianamente”, a idéia de que havia insuficiência de poupança. Entre estes, destacam-se os influentes cepalinos brasileiros que estiveram na CEPAL no início dos anos 1960 sob a orientação de Pinto, ou seja, Conceição Tavares, Antonio Barros de Castro e Carlos Lessa. Os dois últimos são co-autores de “Introdução à economia, uma abordagem estruturalista” (1967), prefaciado por Pinto, e o primeiro deles do livro “Sete ensaios sobre a economia brasileira”, de inspiração estruturalista (Castro, 1971).

rizasse fortemente o câmbio e se procurasse neutralizar o efeito inflacionário dessa medida com drásticas contrações fiscais e monetárias. Os estruturalistas, além de contra-atacarem com sugestões heterodoxas — câmbio múltiplo, por exemplo — ofereceram, com a mencionada teorização de Noyola (1957) e Sunkel (1958), uma arma analítica que à época teve importante influência na oposição às recomendações de estabilização com ajuste recessivo. De acordo com a visão estruturalista, a moeda se expande, quase sempre passivamente, como resposta das autoridades monetárias a elevações de preços de origem estrutural, sendo, portanto, incorreto considerá-la causa da inflação. A única maneira de evitar a inflação seria alterar as condições estruturais que a provocam, e isso deveria ser feito por meio de um esforço de crescimento contínuo e planejado. Políticas creditícias e fiscais restritivas não apenas fracassam no tratamento da inflação, mas ainda, ao causarem recessão, reforçam as tendências inflacionárias estruturais, que se explicitam tão logo o crescimento é retomado.

Por último, o desemprego resultava tanto da incapacidade das atividades exportadoras de absorver o excedente de mão-de-obra como da insuficiente capacidade de absorção pelas atividades modernas destinadas ao mercado doméstico.

Para que essas últimas fossem capazes de absorver os subempregados, seriam necessárias taxas de formação de capital e de crescimento que, nas condições da economia periférica, representavam um extraordinário desafio: a heterogeneidade estrutural limitava a capacidade de geração de excedente, já que somente em uma pequena fração da economia se operava com elevada produtividade; a especialização limitava a capacidade para exportar e determinava fortes pressões importadoras; por último, as técnicas produtivas importadas dos países centrais seriam, segundo o argumento, inadequadamente absorvedoras de mão-de-obra (mais tarde o argumento se estenderia para incorporar a idéia de que a nova composição da produção industrial também tendia à menor absorção de mão-de-obra).

Em cada uma dessas dimensões, assim como na análise da vulnerabilidade externa, o pensamento cepalino iria evoluir e sofisticar-se nas décadas seguintes, admitindo acomodações às novas circunstâncias históricas. No entanto permaneceria como eixo central das argumentações a forma diferenciada como o crescimento e o progresso técnico se processam nas estruturas econômicas e

institucionais dos países subdesenvolvidos, e a forma diferenciada como impactam o comércio internacional e o emprego. Voltaremos ao ponto nas demais seções do presente texto.

### iii) *Planejamento*

Como se observou, desde os primórdios da CEPAL os trabalhos eram fortemente *policy-oriented*. A ação estatal em apoio ao processo de desenvolvimento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida.

Nos anos 1950, o conceito-chave utilizado para conferir coerência e sistematicidade às proposições de política foi o de “planejamento” ou “programação”.<sup>13</sup> Nesse momento, e em certa medida também nos anos 1960, a ênfase no planejamento orientado tinha um significado adicional, que era suprir imensas deficiências técnicas na maioria dos governos da região.

O ponto de partida para o apoio técnico ao planejamento dos governos foi a elaboração de orientação no que se refere a técnicas de programação, acompanhada em vários países de ensaios de aplicação dessas técnicas.<sup>14</sup> Em 1953 seria divulgado um “Estudio preliminar sobre la técnica de programación”, que foi revisado no documento “Introdução à técnica de planejamento” (CEPAL, 1955, Texto 6 desta coletânea). Conforme explicitado na própria introdução ao documento de 1955, a programação consistia na “etapa lógica” que se seguia ao reconhecimento dos problemas do desenvolvimento, vale dizer da necessidade de conferir racionalidade ao processo espontâneo de industrialização em curso.

O principal autor da parte conceitual desses documentos sobre programação foi Celso Furtado. Iniciava-se, então, uma tradição que seria difundida por Jorge Ahumada, Pedro Vuscovic e outros economistas que no início dos anos 1960 ajudaram Prebisch a criar no âmbito da CEPAL o

<sup>13</sup>Uma primeira incursão nesse tema, que já desenha as bases do planejamento, consta do já citado “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico” (Prebisch, 1951).

<sup>14</sup>No caso brasileiro, Celso Furtado realizou o trabalho em 1953-54, em parceria com Regino Botti, nas dependências do recém-criado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE, no Rio de Janeiro. Na ocasião, foi formado, com esse objetivo, o Grupo Misto CEPAL-BNDE.

Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social, ILPES, e que viriam a ter papel central na influente e exitosa trajetória desse órgão na formação de quadros técnicos governamentais em toda a América Latina.<sup>15</sup>

Vista com os olhos de hoje, a orientação contida no documento sobre técnicas de programação parece trivial. Indica, primeiro, como realizar exercícios de consistência macroeconômica, de maneira a fornecer o ponto de partida da programação, ou seja, a definição das taxas de crescimento possíveis dadas as restrições previsíveis de poupança e de balança de pagamentos; segundo, dá indicações sobre a realização de projeções de demanda setorial com base em elasticidade-renda — que só em textos posteriores recomendar-se-ia instrumentalizar com matriz de insumo-produto; de posse do mapa de consumo futuro, o programador deveria proceder, então, à seleção de setores e projetos de substituição de importações, de acordo com o critério de “produtividade social marginal do capital”.

Colocado, porém, no contexto latino-americano dos anos 1950, isso nada tinha de trivial. Faltavam estatísticas econômicas básicas, não se contava sequer com sistemas mínimos de contas nacionais, e os governos operavam as economias com forte desconhecimento sobre suas tendências básicas. A orientação dada pelas técnicas de programação da CEPAL desempenhava o papel de conscientização sobre essas insuficiências e sobre a importância de conferir um mínimo de previsibilidade ao contexto macroeconômico no qual repousaria o desejado processo de crescimento.

A partir daí, no decorrer de toda sua história, a CEPAL produziria um sem-número de textos de recomendação de política econômica — e um sem-número de missões de assistência técnica aos países latino-americanos — nos mais variados campos da atividade econômica e nos mais variados temas que compõem a problemática do desenvolvimento.

<sup>15</sup>Na bibliografia do ILPES sobre planejamento podem-se consultar, entre outros, os livros *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI (ILPES, 1966) e *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina* (ILPES, 1973); a referência bibliográfica principal sobre Jorge Ahumada é o livro de obras escolhidas do autor (Ahumada, 1986).

## V. OS ANOS 1960: REDISTRIBUIR PARA CRESCER

## 1. O CONTEXTO HISTÓRICO

A história latino-americana da segunda metade dos anos 1950 conteve três elementos que incidiram radicalmente sobre a evolução do pensamento cepalino — e latino-americano de um modo geral — nos anos 1960.

Primeiro, o crescimento na maioria dos países, apesar de persistente (5,7% ao ano, entre 1955 e 1959), estava ocorrendo em meio a crescente instabilidade macroeconômica, em boa medida motivado por problemas de restrições a importações — que cresceram apenas 2,1% ao ano, no mesmo período, e 0,3% ao ano, entre 1960 e 1964. Nesse contexto de aguda restrição externa, vários países enfrentavam-se com acentuadas pressões inflacionárias.

Segundo, o processo de industrialização continuava a impor-se como tendência histórica, mas a urbanização correspondente fazia-se com crescente empobrecimento e favelização, evidenciando a incapacidade de absorção da força de trabalho proveniente da zona rural por atividades produtivas modernas e estendendo com grande visibilidade a pobreza rural aos centros urbanos. Simultaneamente, a democracia ganhava densidade, e uma crescente insatisfação passava a traduzir-se em pressões sociais, através do quotidiano da vida política e sindical.

Terceiro, a Revolução Cubana de 1959 teria profunda repercussão sobre a atitude norte-americana frente a tais pressões e frente à movimentação política que se alastrava na América Latina. A reação a Cuba, na esfera diplomática, distanciava-se por completo da atitude desconfiada do período macarthista e se expressava no Programa Aliança para o Progresso, conduzido pela Organização dos Estados Americanos, OEA. Tal como exposto na famosa Carta de Punta del Leste (OEA, 1961), assinada pelos EUA e pela grande maioria dos países da região, o tom político da nova posição norte-americana tinha orientação claramente “social-democrata”.

O quadro exigia da CEPAL uma reorientação para incluir em seus trabalhos contribuições de natureza sociológica. Encontrava-se preparada para isso, graças ao privilégio de contar em seus quadros, desde os anos 1950, com José Medina Echavarría. A expressão mais acabada da teorização do autor nos anos 1950,

inclusive pela influência que exerceu sobre a CEPAL, está reunida no livro *Aspectos sociales del desarrollo económico* (Medina Echavarría, 1973)<sup>16</sup>. Nos anos 1960 o autor difundiria na CEPAL a sociologia do desenvolvimento, cujo momento mais inspirado talvez seja a obra “Considerações sociológicas sobre o desenvolvimento econômico da América Latina” (1963, Texto 11 desta coletânea).

Na esteira dessa inspiração, muitos são os textos oficiais da CEPAL naquele momento que analisam a evolução da sociedade latino-americana. De uma maneira geral, manifestavam esperança, naqueles inícios dos 1960. É o caso do documento oficial apresentado no período de sessões de Mar del Plata (CEPAL, 1963):

Los líderes políticos y expertos en ciencias sociales de la zona nunca habían estado tan de acuerdo sobre la política general necesaria para el desarrollo sostenido. Las reuniones de los organismos regionales han establecido principios — cada vez más minuciosos y coherentes — para orientar la acción (...) y muchos países han aumentado su capacidad técnica para planificar el desarrollo. La reforma agraria, la industrialización diversificada, la reducción en las desigualdades externas en la distribución del ingreso; la destinación de una parte mayor de éste a inversiones productivas; el control de la inflación; la ampliación y reorientación educacionales; las medidas encaminadas a permitir que las clases populares, empobrecidas y marginadas, actúen como ciudadanos, productores y consumidores responsables (...) se aceptan hoy como elementos esenciales de una política nacional coordinada, por sectores de la opinión pública que antes no los consideraron en absoluto o cifraron su esperanza, a lo sumo, en uno o dos de ellos (p. 3).

Tomando-se a década de 1960 como um todo, o texto revela-se demasiadamente otimista. O que se verificou na região a partir de meados dos anos 1960 foi uma crescente polarização política e ideológica, que em alguns países extremou-se até o enfrentamento entre ditaduras de direita e organizações da esquerda revolucionária.

Durante toda a década a CEPAL manteria diálogo com as posições políticas moderadas, mesmo à direita do espectro político, bem como com o mundo da diplomacia internacional, em várias áreas: na mobilização da Aliança para

<sup>16</sup>Sobre o autor, ver Medina Echavarría (1980), antologia de obras organizada por Adolfo Gurrieri.

o Progresso, no tema da integração regional e da ALALC, na criação da UNCTAD e na multiplicação de assistência técnica em planejamento indicativo a governos da região. A modernização das tecnoburocracias latino-americanas beneficiou-se muito do trabalho da CEPAL e do ILPES nesse período.

No entanto a CEPAL dos anos 1960 seria principalmente um fórum de discussão de idéias críticas ao processo de desenvolvimento em curso. O talento mobilizador cepalino atraía a intelectualidade a uma discussão que gravitava crescentemente em torno de três pontos que demarcavam a divisão político-ideológica: primeiro, a interpretação de que a industrialização havia seguido um curso que não conseguia incorporar à maioria da população os frutos da modernidade e do progresso técnico; segundo, a interpretação de que a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência, apenas sua natureza havia sido alterada; e, terceiro, a idéia de que ambos os processos obstruíam o desenvolvimento. Seus interlocutores principais estariam na centro-esquerda nacionalista, preocupada com reformas sociais. Dessa forma, os pontos de contato de sua análise com a teorização da esquerda revolucionária tenderiam a ser até mais fortes do que com as análises conservadoras.

## 2. REFORMAS PARA DINAMIZAR A ECONOMIA, TEORIA DA DEPENDÊNCIA E TESE DA HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL

Na CEPAL, o convite mais significativo à nova agenda de discussão pautada pela história real foi uma vez mais formulado por Prebisch. Em seu texto "Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano", publicado em 1963 (Texto 12 desta coletânea), ao mesmo tempo que reafirma seus argumentos relativos às dificuldades da periferia em crescer e absorver a força de trabalho, o autor põe ênfase num novo argumento: a necessidade de alterar a estrutura social e redistribuir a renda, especialmente através de reforma agrária. Argumentava que sem isso não seria possível contornar a "insuficiência dinâmica" das economias da região.

Ou seja, o modelo explicativo sobre a falta de capacidade de absorver a força de trabalho que aparecia nos textos dos anos 1950 — insuficiência de poupança e utilização de tecnologias intensivas em capital — orienta-se agora

para a análise do uso social do excedente potencial. A idéia presente nos anos 1950 de que é necessário restringir o consumo das classes ricas em favor do investimento e do progresso técnico reaparece agora com focalização para a questão agrária. No campo, os latifundiários rentistas estariam entorpecendo o progresso técnico, de modo que o acesso do camponês à terra, desde que devidamente acompanhado por apoio do Estado, abriria caminho para maior produtividade agrícola e melhor uso do excedente. Adicionalmente, ajudaria a fixar o homem ao campo, evitando a marginalização urbana.

Observe-se que a idéia de “insuficiência dinâmica” sobre a qual o texto repousa não é idêntica à tese de “tendência à estagnação”, que mais tarde Celso Furtado (1969) exporia, com vistas em especial ao caso brasileiro. Nem mesmo o argumento de que a reforma agrária ajuda a industrialização porque amplia o mercado interno para os bens industriais — muito comum nesse período — é encontrado no texto de Prebisch. Sua ênfase reside, completamente, na questão da disponibilização da poupança potencial para fins de investimento produtivo.

O argumento de Furtado sobre a tendência à estagnação tem em comum com o de Prebisch sobre “insuficiência dinâmica”, além da defesa da reforma agrária, a idéia da “dependência tecnológica”. A periferia estaria utilizando a tecnologia gerada exogenamente, no centro, em condições de dotação de recursos totalmente distintas, e seu emprego implicava sobreutilização do recurso escasso, capital, em detrimento do recurso abundante, trabalho. A diferença é que Furtado irá derivar daí uma tese de insuficiência dinâmica “da demanda”.

Furtado parte da idéia de que a má distribuição de renda seria responsável por orientar a estrutura produtiva a um padrão de industrialização pouco empregador de trabalho, e reforçador da má distribuição. À medida que a industrialização prosseguia a estágios mais avançados, os novos setores não somente eram cada vez mais intensivos em capital, como ainda exigiam cada vez maiores escalas. Em outras palavras, empregavam cada vez menos mão-de-obra e exigiam cada vez mais mercado consumidor. O resultado estaria sendo uma tendência simultânea à queda na taxa de lucro, à redução na participação dos salários na renda e à falta de mercado consumidor para os novos produtos, com conseqüente perda de dinamismo de crescimento e tendência à estagnação. Só a reforma agrária e seus conseqüentes efeitos benéficos

sobre emprego e distribuição da renda permitiriam ampliar a base de consumo para produtos industriais menos exigentes em termos de capital e escala, e poderiam induzir a uma recomposição nos investimentos industriais e ao dinamismo.

As evidências cabais de recuperação do crescimento no Brasil e em toda a América Latina, na segunda metade dos anos 1960, logo iriam invalidar o argumento estagnacionista. Voltaremos ao ponto mais adiante.

Na história das idéias cepalinas dos anos 1960 encontram-se dois vetores analíticos menos efêmeros que o “estagnacionismo” e, por isso mesmo, mais representativos da produção intelectual do órgão: as teses sobre “dependência” e a tese da “heterogeneidade estrutural”.

A teoria da dependência tem duas vertentes, uma de análise predominantemente política e uma segunda de análise predominantemente econômica.

Sob o estímulo da sociologia de desenvolvimento cepalina de José Medina Echavarría, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto reuniram-se na CEPAL (ILPES) em 1966-67 e redigiram seu “Dependência e desenvolvimento na América Latina” (1969, Texto 13 desta coletânea). O texto foi escrito como reação teórica à tese corrente na época de que se estava gestando na região uma burguesia nacionalista potencialmente comprometida com um padrão de desenvolvimento que justificava uma aliança com a classe trabalhadora e que podia conquistar hegemonia política.

O trabalho organiza a vinculação entre os processos de crescimento dos distintos países ao comportamento das classes sociais e às estruturas de poder. Sua grande inovação é metodológica, e reside na exigência de que essa vinculação se faça considerando as relações entre essas estruturas domésticas e o poder econômico e político no resto do mundo. Segundo os autores, a especificidade histórica da situação de subdesenvolvimento reside na relação entre as sociedades periféricas e centrais. Isso exige a análise da forma como as economias subdesenvolvidas se vincularam historicamente ao mercado mundial e da forma como se constituíram os grupos sociais internos que definiram as relações internacionais intrínsecas ao subdesenvolvimento. Como salientam os autores, “esse enfoque significa reconhecer que no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento, e que esta dependência começou historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários” (p. 24).

A análise “econômica” da dependência teve distintas tonalidades políticas. Na sua formulação marxista esteve vinculada originalmente a André Gunder Frank, autor que durante os anos 1960 esteve por uma temporada em visita à CEPAL. A idéia básica, que encontrou seguidores entre intelectuais latino-americanos, era de que a industrialização que ocorria na América Latina correspondia tão-somente a uma nova modalidade da exploração secular que o imperialismo impunha aos trabalhadores da região subdesenvolvida, em aliança com a elite local. Nesta, o processo de acumulação era indissociável da expansão capitalista internacional e do imperialismo, e constituía parte de um processo que apenas enriquecia os países desenvolvidos e a pequena elite dominante local que os representava. O sistema capitalista mundial funciona na base da formação e exploração de um conjunto de satélites e subsatélites, que se reproduz dentro de cada país, formando subsistemas de exploração domésticos ligados ao sistema mundial (Frank, 1964).

A idéia de “dependência” — comercial, financeira e tecnológica — estivera presente na CEPAL, desde as origens, ainda que a expressão propriamente dita não fosse utilizada. Nos anos 1960 as diferenças na utilização do conceito de dependência eram importantes não só na função analítica desempenhada nas interpretações, mas também no que dizia respeito ao significado político-ideológico. Na CEPAL a “condição periférica” era interpretada como determinante de problemas a serem superados por políticas econômicas e sociais bem orquestradas, a nível nacional e internacional, ou seja, não significava fonte de exploração insuperável que implicasse necessidade de ruptura com o capitalismo.

Dentro da linha cepalina, ente os economistas a análise de dependência mais importante — e politicamente mais contundente — foi a que desenvolveu Osvaldo Sunkel (1969, Texto 14 desta coletânea). Seu argumento central partia do postulado de que havia no mundo uma única economia capitalista. Tanto no que se refere a padrões tecnológicos como a padrões de consumo ela era total e crescentemente integrada, especialmente através da expansão mundial das corporações transnacionais. O problema do subdesenvolvimento residia no fato de que, enquanto no “centro” a maior parte dos trabalhadores encontrava-se integrada ao mundo moderno, na “periferia” isso ocorria somente com uma pequena fração da população. Pior ainda, o avanço desse modelo mundial de acumulação tinha efeitos sociais desagregadores, porque tendia a marginalizar mesmo os agentes econômicos com maiores potencialidades produtivas.

De forma paralela — e com muitas coincidências analíticas com as interpretações dependentistas de cunho cepalino — Aníbal Pinto formulava sua tese da “heterogeneidade estrutural” na região. Partiu da constatação de que os frutos do progresso técnico tendiam a concentrar-se, tanto no que se refere à distribuição da renda entre classes, como no que diz respeito à distribuição entre setores (“estratos”) e entre regiões dentro de um mesmo país (Pinto, 1966). Posteriormente, refinou essa análise com o argumento de que o processo de crescimento na América Latina estava tendendo a reproduzir de forma renovada a velha heterogeneidade estrutural prevalecente no período agrário-exportador (Pinto, 1970, Texto 15 desta coletânea).

Ou seja, assim como para os dependentistas a industrialização não havia eliminado a dependência, apenas a havia alterado, para Aníbal Pinto a industrialização não eliminava a heterogeneidade estrutural, apenas modificava seu formato. Numa e noutra interpretação, o subdesenvolvimento era um processo que dava mostras de perpetuar-se, apesar do crescimento econômico.

Os diagnósticos cepalinos de “insuficiência dinâmica”, de “dependência” e de “heterogeneidade estrutural” preconizavam agendas políticas semelhantes, de reformas dentro do capitalismo. A idéia era a de que o padrão ou estilo de desenvolvimento econômico teria que ser alterado, através de melhor distribuição da renda e de profundas reformas, agrária, patrimonial, financeira, tributária, educacional e tecnológica. E entendiam que para tanto se fazia necessária profunda transformação política, nela incluída, centralmente, a recuperação da democracia nos países em que se haviam instalado ditaduras militares.

Enquanto a extrema esquerda pregava como única saída a revolução,<sup>17</sup> a CEPAL estava refinando seu quadro conceitual para dirigi-lo em benefício da defesa de “estilos” mais justos de crescimento econômico, no contexto do sistema vigente. Essa seria a temática central da década seguinte.

<sup>17</sup>Os partidos comunistas de orientação soviética conservavam a posição de que era necessário fortalecer uma “aliança democrático-burguesa”, entre uma suposta burguesia nacionalista e os trabalhadores, para romper com as relações de produção — o latifúndio e o imperialismo — que estariam impedindo o avanço das forças produtivas, isto é, a industrialização. As dissidências dessa posição recebiam dos dependentistas marxistas a idéia de que uma aliança desse tipo seria historicamente inviável, porque a burguesia local era dependente e associada ao imperialismo. E, de vários analistas da realidade agrária, recebiam a idéia de que o campo já se comportava de forma capitalista, não cabendo a interpretação de que haveria que superar uma suposta etapa “feudal”. A conclusão era a de que equivocavam-se os que propunham como estratégia uma etapa “democrático-burguesa”, e que a estratégia correta seria passar diretamente ao socialismo.

### 3. INDUSTRIALIZAÇÃO E EXPORTAÇÕES INDUSTRIAIS

A outra temática que ganharia destaque nos anos 1970, e que igualmente tem origens nos anos 1960, é a reorientação da industrialização para promover exportações. Já na entrada dos anos 1960 Prebisch faria um enfático reconhecimento de distorções e ineficiências no processo de industrialização e da insuficiente orientação exportadora (Prebisch, 1961):

La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo (p. 198).

Ao contrário do que dizem os críticos, desde cedo o estímulo à expansão das exportações através de uma reorientação das políticas comerciais e industriais faria parte da agenda de políticas recomendadas pela CEPAL. A integração no discurso cepalino da idéia de reorientar as políticas comerciais e industriais no sentido de uma maior inserção internacional pode ser vista, por exemplo, em diferentes edições da publicação anual do “Estudio Económico” já nos anos 1960.

Bem na tradição cepalina, a principal motivação para a recorrente advertência provinha nos anos 1960 e 1970 de considerações sobre a vulnerabilidade externa. Havia, é certo, alguma preocupação com a questão de “eficiência” de alocação de recursos, mas o que estava então em jogo era sobretudo o problema da escassez de divisas. Voltaremos ao ponto adiante.

## VI. OS ANOS 1970: POR UM “ESTILO” DE CRESCIMENTO COM HOMOGENEIDADE SOCIAL E COM INTENSIFICAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES INDUSTRIAIS

### 1. O CONTEXTO HISTÓRICO

A partir de meados da década de 1960 e até o fim do auge econômico mundial em 1973/74, a América Latina desfrutou de um crescimento acelerado

(média anual de 6,7%), acompanhado de um excelente desempenho exportador (expansão de 7,1% ao ano). Ao mesmo tempo, beneficiou-se de folgada liquidez internacional, que aportou divisas adicionais às receitas de exportação para permitir, em apoio ao processo de industrialização, a expansão anual média das importações de 13,5%.

A reação da América Latina à recessão mundial que seguiu-se ao “choque petrolífero” de 1973 foi endividar-se para manter o crescimento — acentuando endividamento iniciado antes — ou, em alguns casos, endividar-se para estabilizar a economia. Para isso, valeram-se da volumosa reciclagem dos petrodólares, que buscavam pouso em quem quisesse recebê-los. É desnecessário examinar aqui esse processo, já fartamente documentado e analisado em inúmeros textos. Considerando-se as circunstâncias da economia mundial, as taxas de crescimento na América Latina mantiveram-se relativamente elevadas entre 1974 e 1980 (em média, 5,1%).

Apesar da opção generalizada pelo endividamento, esse foi um momento na América Latina em que os países optaram por estratégias bem distintas. Por um lado, Brasil e México, por exemplo, davam continuidade à estratégia de industrialização com proteção e forte participação estatal; e tinham bem definido, em seu planejamento, diversificar as exportações de produtos manufaturados, reforçando a tendência que estava em curso desde fins da década de 1960. Por outro, os países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) abandonavam essa estratégia e abriam completamente seu comércio exterior e suas finanças à livre movimentação de bens e serviços, num movimento que implicou uma avalanche importadora de bens de consumo, barateados por acentuada valorização cambial resultante de volumoso endividamento.<sup>18</sup>

A novidade trazida pela crise internacional ao pensamento cepalino foi a de impor maior ênfase do que no passado em análises macroeconômicas e maior ênfase na análise do endividamento e dos requisitos à diversificação das exportações. Ainda assim, no que diz respeito ao conteúdo das idéias, pode-se afirmar que a década de 1970 forma um todo relativamente homogêneo na história da CEPAL, já que permaneceu resguardado o interesse central pelas análises de médio e longo prazos e, nele, a discussão sobre “estilos”.

---

<sup>18</sup>Já em 1975 surgiram as primeiras críticas da CEPAL (1975) a esse modelo. Apontava-se para sua insustentabilidade do endividamento a médio e longo prazos, e para a ilusão de que as exportações seguiriam expandindo-se como nos anos anteriores, e que os juros permaneceriam baixos para sempre.

No entanto, no plano do contexto da produção e difusão das idéias, a instituição entrava, a partir de 1973/74, numa nova etapa, cercada por circunstâncias históricas que lhe subtraíram parte da anterior capacidade de influenciar o pensamento econômico da América Latina.

Em parte, a referida subtração se dá por um processo auspicioso, ou seja, o fato de que em muitos países ocorrera um fortalecimento de tecnocracias estatais e surgiram centros acadêmicos de excelência. Mas ela decorre essencialmente de outros determinantes históricos de grande relevância. Coincidem, no tempo, mudanças fundamentais, no plano dos acontecimentos políticos, no plano econômico local e mundial e, relacionado a isso, no plano da história das idéias econômicas.

Na opinião de Enrique Iglesias, secretário executivo da CEPAL entre 1972 e 1985, a etapa foi de "sobrevivência" a essas circunstâncias.

No plano político, não é necessário explicar as dificuldades frente ao golpe chileno que derrubou Allende. Entre 1973 e 1989, a sede da CEPAL no Chile perdia aquilo que havia sido até então um de seus principais ativos, o poder de convocatória da intelectualidade latino-americana. Economistas, sociólogos, tecnocratas e políticos da tradição democrática e progressista simplesmente pararam de poder ou de querer circular no Chile. Além do problema chileno, a CEPAL enfrentava-se com a antipatia ostensiva de outras ditaduras, em particular da vizinha argentina, ideologicamente oposta à CEPAL, inclusive nos fundamentos do modelo de abertura econômica à *outrance* que aplicava, tal como faziam Chile e Uruguai.

No plano econômico, o fim do ciclo expansivo mundial determinou o início de uma etapa completamente nova da história regional. As duas novidades seriam, primeiro, uma crescente instabilidade macroeconômica, que perduraria por bem mais de uma década e, segundo, e mais permanentemente, a presença crescente do setor financeiro no centro dos acontecimentos econômicos. Segundo um texto cepalino dos anos 1980, a fase caracterizar-se-ia pela nova hegemonia do sistema financeiro sobre o sistema produtivo (CEPAL, 1985). A idéia era a de que as energias potencialmente dirigíveis à implantação de sistemas diversificados de produção e de exportação são crescentemente sufocadas por políticas econômicas e por ideologias que terminam servindo essencialmente à rentabilidade do setor bancário, prejudicando o crescimento e o progresso técnico.

Como é óbvio, as análises sobre o longo prazo, que são a área de excelência da CEPAL, ficariam crescentemente restringidas pelas angústias do curto prazo.

O Brasil do II PND e o México do *boom* petroleiro foram exceções parciais a isso apenas durante os anos 1970, já que transformaram-se em protagonistas da crise nos anos 1980. O enfoque histórico e longo-prazista só resistiria como eixo central do pensamento da CEPAL até essa crise, e ficaria marginalizado por quase uma década, até sua recuperação nos anos 1990.

A falta de espaço político e as mudanças na economia coincidiram com um terceiro elemento. Na esteira do declínio do keynesianismo, observava-se uma gradual decadência em todo o mundo da teoria do desenvolvimento,<sup>19</sup> e uma rápida aparição de uma nova ortodoxia no tocante à análise de economias em desenvolvimento. Nesse plano, ideológico, não foram insignificantes os efeitos da extremada adoção dessa ortodoxia pelos países do Cone Sul.

## 2. A INTERPRETAÇÃO DOS “ESTILOS” DE CRESCIMENTO E A INDUSTRIALIZAÇÃO PRÓ-EXPORTAÇÃO

A integração entre os elementos da análise cepalina acumulados nas décadas anteriores passou a ser realizada nos anos 1970 através da idéia de “estilos” ou “modalidades” de crescimento.

O debate em torno aos “estilos” desenvolveu-se na CEPAL sob o estímulo de quatro influências básicas. Primeiro, a recuperação econômica da região durante o “auge” mundial de 1965-73 levou ao reconhecimento de que reforma agrária e redistribuição da renda estariam na base de um crescimento socialmente mais homogêneo e justo, mas não do único estilo de crescimento viável. Segundo, a ONU promovia um intenso debate internacional em torno a essa mesma temática. Terceiro, os intelectuais cepalinos tinham fortes críticas metodológicas à forma como este debate se desenvolvia. E, quarto, a crise internacional de 1973/74 e a posterior intensificação do endividamento reforçaram a ênfase na necessidade de reorientar a “modalidade” ou “estilo” de industrialização de maneira a combinar os estímulos de mercado interno às virtudes da orientação pró-exportações de bens industriais.

Vale notar que essa nova etapa do pensamento cepalino corresponde a uma terceira fase do ciclo interpretativo inaugurado em 1949, tanto no que se refere ao plano de análise “interno” como ao da análise da inserção internacional.

<sup>19</sup>Sobre o tema leiam-se, por exemplo, os artigos de Hirschman (1981) e Streeten (1979).

No que se refere ao “plano interno”, estavam presentes no primeiro decênio os elementos que permitiram apontar para uma tendência permanente ao subemprego e, portanto, para uma tendência à preservação do subdesenvolvimento, mesmo com a industrialização. No segundo decênio surgiu a tese de que só com reforma agrária e redistribuição da renda seria possível dinamizar a economia a médio e longo prazos. Segue-se, no terceiro decênio, o reconhecimento de que há diferentes modalidades de crescimento possível, embora nem sempre desejáveis.

No plano da “inserção internacional”, a industrialização era vista nos anos 1950 como solução a longo prazo para o problema da “vulnerabilidade externa”, a qual, no entanto, seria uma das características intrínsecas ao processo de industrialização periférico. A integração regional era apontada como uma primeira fórmula para atenuar o problema. Nos anos 1960 surgiriam as críticas às distorções do processo de industrialização e a seu viés antiexportador, e a interpretação de que a reorientação exportadora teria o duplo papel de conferir ao processo de industrialização maior eficiência alocativa e reduzir as restrições externas. A crise internacional e o endividamento dos anos 1970 reforçaria a interpretação, sobretudo na dimensão do ataque às restrições externas.

No que se refere às possibilidades de êxito dessa nova modalidade de industrialização, o “tom” dos trabalhos cepalinos mantinha algum otimismo, alimentado pelo fato de que alguns países da região, como Brasil e Colômbia, estavam adotando a estratégia com sucesso. No que se refere, porém, à questão da relação entre estilos de crescimento e de formação econômico-social, a etapa evoluiu para profunda “perplexidade” entre os intelectuais cepalinos, que não conseguiam esconder suas apreensões quanto à factibilidade de redirecionar o desenvolvimento para uma maior homogeneidade social.<sup>20</sup>

<sup>20</sup>Prebisch, que em 1970 estava regressando da direção da UNCTAD em Genebra à do ILPES em Santiago, anda manteria no livro *Transformación y Desarrollo, la gran tarea* (1970) um tom moderadamente otimista, que não o impedia de destacar o gigantismo e a complexidade da “tarefa” por realizar. Trata-se de uma obra em dois volumes, o primeiro dos quais de sua autoria, em que reafirma suas teses anteriores e as refina com as evidências históricas acumuladas, e o segundo, uma coletânea por ele inspirada, que mobilizaria parte da intelectualidade cepalina da época. Daí até o início dos anos 1980, a percepção que Prebisch teria dos fenômenos estruturais da periferia latino-americana evoluiria a uma posição de grande ceticismo quanto às possibilidades de desenvolvimento, a menos que se produzissem transformações radicais no regime de propriedade. No livro *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (1981) propõe uma “síntese entre liberalismo e o socialismo”, e propugna a gestão autônoma das grandes empresas pelos trabalhadores, em regime de mercado mas com condições reguladoras do Estado relativas ao uso social do excedente.

Os diagnósticos que realizavam estavam enriquecidos pela análise das estruturas políticas e pelo reconhecimento de que os processos reais de transformação em curso na América Latina eram socialmente injustos. Mas havia uma percepção clara das dificuldades de reverter a direção que a história havia tomado. A generalização dos regimes ditatoriais por toda a região corroborava o clima de desânimo. E a honestidade intelectual cepalina não permitia ilusões: o fim das ditaduras seria um passo necessário, mas não suficiente. Diante das raízes históricas das estruturas de propriedade e de poder, e de suas conseqüências sobre as estruturas de produção e de distribuição de renda, a agenda da luta político-social que se afigurava para a fase de recuperação democrática era desafiadora.

Do ponto de vista da capacidade analítica, essa perplexidade só podia ter efeitos favoráveis sobre a contribuição intelectual da CEPAL, porque tinha o papel enriquecedor de desarmar as análises de conveniências político-ideológicas de momento e devolvê-las ao campo onde mais contribuem, que é o do diagnóstico da história do capitalismo periférico tal como ela mesma se apresenta.<sup>21</sup>

### *i) Estilos*

Um dos mais enfáticos reconhecimentos de que economias latino-americanas podem ser dinâmicas apesar de conter graves injustiças sociais surge em 1969, no artigo “Para além da estagnação”, de Maria da Conceição Tavares e José Serra (Texto 16 desta coletânea). Foi escrito na CEPAL em Santiago, sob influência direta de seu mestre Aníbal Pinto, quem, em sua então já influente tese da heterogeneidade estrutural, ajudara a abrir espaço para a idéia. Se a industrialização não havia abolido as diferenças, ao contrário, havia apenas mudado seu formato e ampliado sua visibilidade, o que impedia que o crescimento no futuro continuasse reforçando o processo histórico em curso? Mais que isso, a concentração da renda não estaria sendo funcional ao dinamismo?

O trabalho de Conceição e Serra voltava-se para a experiência brasileira — o que explica que se inicie com uma crítica à interpretação estagnacionista

<sup>21</sup>Esse posicionamento foi, na verdade, consciente, conforme depoimentos de cepalinos que viveram o clima intelectual dos anos 1970. Os anos 1960 haviam sido na América Latina um momento de grande voluntarismo, em que decisões políticas ousadas eram tomadas com base em teses precipitadamente enunciadas porque insuficientemente formuladas e testadas. A irrupção das ditaduras militares jogou uma ducha de água fria em muitas pretensões transformadoras simplistas e forçou o aprofundamento analítico sobre as complexidades históricas dos países da região.

de Furtado —, mas a conclusão geral pode ser considerada uma das peças inaugurais da nova linha analítica cepalina, sobre “estilos”:

O processo capitalista no Brasil, em especial, embora se desenvolva de modo crescentemente desigual, incorporando e excluindo setores da população e estratos econômicos, levando a aprofundar uma série de diferenças relacionadas com consumo e produtividade, conseguiu estabelecer um esquema que lhe permite autogerar fontes de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo. Neste sentido, poder-se-ia dizer que, enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, *devido* ao dinamismo do sistema, ou ainda, ao tipo de dinamismo que o anima (Tavares, 1973, p. 158).

O tipo de dinamismo aludido seria a concentração de renda que reajustava a estrutura de demanda na direção da estrutura produtiva existente, ampliando o consumo das classes médias e altas, e ampliando o excedente para financiar a acumulação. Tratava-se de um estilo de crescimento “maligno” — a expressão é de I. Sachs, em palestra na CEPAL em 1968 — ou “perverso”, que é como os autores apelidaram o pretense “milagre” brasileiro, exibido pela ditadura de então com base nas aceleradas taxas de crescimento da época.

Outra das peças inaugurais da discussão de estilos seria originada no CENDES da Venezuela, por uma equipe comandada pelo argentino Oscar Varsavsky, em 1969. O trabalho utiliza-se, então, de um modelo matemático (alimentado com estatísticas da Venezuela) para fazer comparações entre os efeitos de diferentes “estilos” de desenvolvimento sobre os problemas do desenvolvimento, ou seja, os efeitos sobre esses problemas das “diferentes maneiras de mudar a estrutura existente de produto e demanda”, considerando-se o comportamento das demais variáveis econômicas vinculadas a cada estilo.<sup>22</sup> O rigor formal do

<sup>22</sup>O texto afirma considerar um equívoco da literatura sobre desenvolvimento o fato de tomar como “premissa” a idéia de que o desenvolvimento deve dirigir as economias a estruturas de produção e demanda semelhantes aos países já desenvolvidos. De acordo com o modelo utilizado, esse “estilo”, ao qual denomina “consumista” (modernização imitativa, dependência tecnológica e importações crescentes etc.), mostra-se a longo prazo como uma opção menos viável e com resultados econômicos e sociais inferiores a um estilo alternativo, o “criativo” (baseado numa opção de ênfase em educação, ciência e tecnologia, gastos sociais, conquista de crescente vitalidade exportadora etc.). Arrola, ainda, um terceiro estilo, de pior desempenho a longo prazo, o “autoritário” (pouco atento à educação, forte crescimento populacional, ênfase em valores nacionalistas de defesa militar, forte dependência a importações e capital estrangeiro etc.).

modelo matemático operado por Varsavsky entusiasmou vários cepalinos no início dos anos 1970. Esse era um momento em que buscavam a linha argumentativa dos estilos ou modalidades de crescimento para ao mesmo tempo aprofundar o diagnóstico dos problemas que surgiam com as modalidades de desenvolvimento predominantes — distantes do estilo “criativo”, por suposto — e apontar para alternativas “viáveis” no marco do sistema capitalista.

Dentro da linha interpretativa dos “estilos”, a principal referência nos anos 1970 talvez seja o texto de Aníbal Pinto, “Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina” (Texto 17 desta coletânea). O autor inicia seu texto com uma definição de Graciarena: “estilos” são “a modalidade concreta e dinâmica adotada por um sistema num momento histórico determinado” (p. 102), e em seguida complementa-a com a idéia de que “desde un ángulo económico estricto podría entenderse por estilo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios” (p. 104).

Nessa base, desenvolve toda uma argumentação respaldada em estatísticas latino-americanas relacionando os três “interrogantes”, especialmente a interação entre os dois primeiros, o “que” e o “para quem”. Na visão de Pinto, a dinâmica de um estilo deve ser buscada nas interações entre a estrutura produtiva e a distribuição da renda. O autor lamenta o “círculo de causalidade negativa” do estilo prevalecente, em que a concentração de renda alimenta a estrutura produtiva existente e vice-versa. Por último, faz uma série de exercícios sobre redistribuição desejável da renda e reorientação da estrutura produtiva.

\*

A Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento Social aprovada em 1969 pela Assembléia Geral das Nações Unidas foi elaborada de maneira a destacar o desenvolvimento social como o grande objetivo da humanidade e estabelecer um consenso filosófico universal sobre normas sociais do desenvolvimento. Não obstante esse mérito, tinha o inconveniente de separar desenvolvimento econômico de progresso social. A tentativa de remediar a falha logo apareceu em documento de 1970, igualmente aprovado pela Assembléia Geral

da ONU, sobre a “Estratégia Internacional de Desenvolvimento”, em que se propõe um “enfoque unificado” para o desenvolvimento econômico e o social: “as mudanças qualitativas e estruturais da sociedade devem ser simultâneas ao rápido crescimento econômico, e as diferenças existentes — regionais, setoriais e sociais — devem reduzir-se substancialmente. Estes objetivos são ao mesmo tempo fatores determinantes e resultados finais do desenvolvimento; devem ser considerados, portanto, partes integradas do mesmo processo dinâmico e requerem um enfoque unificado” (ONU, 1970).<sup>23</sup>

Durante muitos anos a temática do desenvolvimento integral ocupou um espaço central nas diferentes agências da ONU e foi objeto de centenas de *papers*, documentos, seminários, congressos etc. Reconhecidamente, a idéia de “estilos” era inerente ao debate, já que o “desenvolvimento integral” correspondia ao desejo de alterar os estilos vigentes, na direção de uma modalidade de crescimento compatível com a justiça social.

A ativa participação da CEPAL nessa produção intelectual teve duas aproximações. A primeira foi “oficial”, como órgão da ONU. Dando seqüência a uma linha de trabalho que despontou com vigor no início dos anos 1960, nos anos 1970 multiplicaram-se os estudos sobre emprego e sobre distribuição de renda.<sup>24</sup> Além disso, a CEPAL responderia oficialmente ao mandato conferido pela Assembléia Geral de avaliar a estratégia de desenvolvimento integral nas condições latino-americanas. O documento mais importante nessa linha foi a “Avaliação de Quito” (CEPAL, 1973, Texto 18 desta coletânea), coordenada por Manuel Balboa e Marshall Woolf. O trabalho formula uma série de critérios para o “desenvolvimento integrado”, ou “desenvolvimento humano”, entre os quais encontram-se, bem ao gosto da agenda reformista dos anos 1960, a defesa da necessidade de alterar o regime de propriedade da terra, e o controle e utilização soberana dos recursos naturais. E adota uma postura flexível quanto a estratégias de mudanças, assinalando ser necessário adequá-las às mais distintas configurações estruturais existentes na região, além de destacar que o modelo ou estilo a ser adotado deveria ser orientado pela planificação estatal e contar com a participação indispensável de todos os estratos da população.

<sup>23</sup>Veja-se, também, o “Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo”. Informe preliminar del Secretario General, ONU, 1973.

<sup>24</sup>Sobre esses temas ver, por exemplo, nos anos 1960, CEPAL (1963 e 1965), e, nos anos 1970, CEPAL (1970 e 1975).

A segunda aproximação, analiticamente mais densa e interessante, era a que faziam os intelectuais da CEPAL nos momentos em que não estavam envolvidos na elaboração de textos oficiais. Já foram mencionados alguns momentos de maior inspiração por parte dos economistas. Mas a discussão sobre “estilos” era necessariamente interdisciplinar e mantinha aberto o espaço para que a contribuição dos sociólogos inaugurada nos anos 1960 tivesse plena continuidade. Não surpreendentemente, o número inaugural da *Revista da CEPAL*, no primeiro semestre de 1976, reúne, além do artigo de Aníbal Pinto já citado, dois ensaios cuja leitura é indispensável para conhecer a abordagem que à época se fazia sobre a questão dos “estilos”.

Um deles é de autoria do sociólogo Jorge Graciarena (1976, Texto 19 desta coletânea). Tem como preocupações centrais o mapeamento do confuso tratamento teórico-conceitual que a temática dos estilos vinha recebendo, a partir do “enfoque unificado”, e uma definição abrangente do conceito, capaz de indicar metodologicamente uma orientação histórica multidisciplinar.

As questões por tratar eram complicadas. Tratava-se de ir bem além da mera identificação das diferentes dimensões de cada configuração histórica nos diferentes países — política, econômica, social, cultural etc. — e de estabelecer critérios para integrar todas essas dimensões numa análise consistente. E, como tarefa que afastava o analista de mensagens otimistas, havia que reconhecer analiticamente a existência de estruturas de poder e de dominação e suas remotas relações com a viabilidade de estratégias socialmente justas, e havia que incorporar centralmente a noção de “conflitos” na geração dos estilos existentes e daqueles desejáveis. O autor realiza uma bem-sucedida incursão no sentido de precisar o conceito de “estilos”, que tinha o potencial de consolidar uma metodologia para abordar de forma abrangente a problemática do desenvolvimento.

O outro texto é de autoria do sociólogo Marshall Woolf (1976, Texto 20 desta coletânea), então diretor da divisão de desenvolvimento social da CEPAL. O artigo “De quién y hacia qué” é um refinado mapeamento conceitual das dificuldades históricas de viabilizar estratégias socialmente desejáveis como as definidas nas muitas declarações internacionais da época.

Percorre os elementos centrais do “consenso” internacional sobre desenvolvimento orientado por valores de liberdade e igualdade de direitos: acelerado processo de acumulação de capital, industrialização, modernização agrícola,

incorporação de todos no consumo moderno, desenvolvimento de capacidade empresarial, difusão tecnológica e científica, educação universal, provisão de serviços e seguridade social, participação crescente no comércio mundial e aumento das correntes de financiamento aos países em desenvolvimento. Em seguida, faz uma resenha das características da ordem econômica mundial e latino-americana, com o objetivo de mostrar as gigantescas dificuldades de alcançar esses objetivos.

Por último, argumenta que existiam três critérios correntes para tratar os problemas do desenvolvimento: “utópico-normativo”, “tecnocrático-racionalista” e “sociopolítico”, com o objetivo básico de fazer advertências metodológicas. Segundo o autor, os dois primeiros “pueden evitar el callejón sin salida del verbalismo y de la acción ritual sólo si sus sustentadores los relacionan con criterios sociopolíticos que identifiquen a ciertos agentes y propongan estrategias concordantes con los valores, intereses y capacidades de esos agentes” (p. 162). Em seguida, discorre sobre a idéia de que, ao considerar-se o critério sociopolítico, conclui-se que não há nenhuma razão *a priori* para supor a existência de agentes politicamente capazes e desejosos de implantar um estilo de desenvolvimento desejável e factível.

Apesar de todas as advertências e do pessimismo dos economistas e sociólogos sobre as reais possibilidades de transformação social nas sociedades latino-americanas, a reflexão centrada na noção multidisciplinar de “estilos” era analiticamente estimulante. Mantinha-se na CEPAL a exitosa tradição da análise histórico-estruturalista, acrescida agora das virtudes da multidisciplinaridade nos diagnósticos das experiências concretas dos países latino-americanos. Lamentavelmente, essa promissora orientação seria crescentemente fragilizada, em boa medida por força da crise da dívida, que, compreensivelmente, marginalizaria em toda a região o interesse pela discussão sobre as estratégias de longo prazo.

ii) *Nova Modalidade de Industrialização Combinando  
Mercado Interno e Exportação*

As origens do posicionamento cepalino sobre as distorções no processo de industrialização e sobre a conveniência de reorientá-lo no sentido da diversificação exportadora são, como se observou, os anos 1960.

Nos “Estudios Económicos” dessa década a CEPAL já assinalava seguidamente a existência de problemas de eficiência alocativa dos sistemas econômicos latino-americanos derivados de erros de condução de política comercial e industrial. Encontram-se passagens de críticas à proteção excessiva a projetos com escalas inviáveis e especialização insuficiente, baixa produtividade, custos elevados e desperdício de capitais. Conforme o Estudio Económico de 1969, a solução é uma reorientação pró-exportadora: “La integración y las exportaciones industriales fuera de la región brindarán las ventajas de un mercado más amplio y los estímulos para proseguir el proceso de industrialización en condiciones más eficientes que en el pasado” (p. 9).

Em simultâneo à preocupação sobre eficiência alocativa, estava a clássica apreensão com as restrições externas ao crescimento, vale dizer com o hiato de divisas.<sup>25</sup> O Estudio Económico de 1971 analisava as perspectivas para os anos 1970, apontando dois caminhos para enfrentar o problema da dependência ou vulnerabilidade externa. Um deles era a expansão das exportações industriais, “medio fundamental para modificar el esquema tradicional de la división internacional del trabajo y, por lo tanto, del modo de inserción de las naciones de la periferia en la economía mundial” (p. 8). O outro era um alerta com caráter premonitório, tendo em vista a evolução posterior à crise de 1973/74:

*El segundo camino (...) es la necesidad de concebir y establecer las fórmulas o modalidades financieras que permitan a las economías de la periferia absorber un mayor caudal de exportaciones desde los países industrializados sin que ello signifique agravar o crear nuevos problemas, como los surgidos a raíz de un financiamiento —y endeudamiento— precario, costo e incierto (p. 8).*

No Estudio Económico de 1975, a crise de 1973/74 foi reconhecida pela CEPAL como o momento em que a região estava ingressando em uma nova etapa de sua longa trajetória de dificuldades no flanco externo de suas

<sup>25</sup>Norberto González (1972), que viria a ser secretário executivo da CEPAL nos anos 1980, elaborou um estudo no início dos anos 1970 que faz projeções a médio e longo prazos sobre os “hiatos” de poupança e divisas, intitulado “El estrangulamiento externo y la escasez de ahorro en el desarrollo de América Latina”. No que se refere ao “estrangulamento externo”, o autor realiza exercícios de simulação que incluem duas soluções, ou seja, a “substituição regional de importações com integração”, que argumenta ser promissora mas insuficiente, e a “exportação de manufaturas”, que figura como indispensável complementação.

economias. A internacionalização das economias — leiam-se aumento do coeficiente de importação e o endividamento —, as dificuldades para exportar e para endividar-se de forma adequada permitiam antecipar um longo período de barreiras ao crescimento pelo lado externo. Em toda a segunda metade da década de 1970 o diagnóstico sobre as tendências e as proposições de política da CEPAL confluem para a proposição de reforçar a industrialização e as exportações como mecanismo de enfrentar as dificuldades de inserção internacional, e para seguidas advertências quanto aos riscos do endividamento generalizado na região, e para os riscos da abertura comercial e financeira *à outrance* que se verificava nos países do Cone Sul.

Argumentava-se não haver antagonismo entre aproveitamento do mercado interno e abertura exportadora, ao contrário, seriam processos complementares, em uma boa estratégia de industrialização. E, num exercício coordenado por Manuel Balboa, realizaram-se projeções de médio e longo prazos que advertiram para uma baixa viabilidade da sustentação do crescimento devido ao peso dos compromissos da dívida e às más perspectivas do comércio internacional, com o que a CEPAL contrapunha-se à euforia ideológica artificialmente criada nos modelos aberturistas *à outrance* no Cone Sul (CEPAL, 1977).

## VII. OS ANOS 1980: POR UM “AJUSTE COM CRESCIMENTO”

### 1. O CONTEXTO HISTÓRICO

Como se sabe, nos primeiros três anos da década de 1980 os casos de crise cambial foram se sucedendo em boa parte da América Latina. Com raríssimas exceções, as elevações nas taxas de juros norte-americanas desencadeariam, nas circunstâncias de fragilidade macroeconômica da maioria das economias da região, um processo que as obrigaria a profundos recessivos, à medida que o influxo de capitais escasseava. Reforçando a opção do ajuste recessivo, multiplicavam-se as cláusulas de “condicionalidades” por parte do FMI e do Banco Mundial nas negociações de financiamento da dívida.

Os números da crise e a história do ajuste estão abundantemente relatadas e dispensam maiores comentários. Basta assinalar que a taxa de crescimento média anual, no período 1981-90, foi de 1,2%, correspondendo a uma queda na renda *per capita* na região. O ajuste recessivo produziria volumosa produção de divisas para o pagamento do serviço da dívida, mediante expansão das exportações a 7% ao ano e a virtual estagnação das importações. Os choques inflacionários da desvalorização de câmbio jogaram algumas economias no estado megainflacionário e, juntamente com a recessão, produziram efeitos devastadores sobre as finanças do setor público, que estava endividado em dólares, em parte por “socialização” da dívida externa do setor privado.

O clima ideológico internacional era de crescente predomínio da ortodoxia liberal. A trajetória do embate ideológico é conhecida, e o espaço do presente artigo não permite reproduzi-la. Ela desemboca no receituário apelidado por Williamson de Consenso de Washington, devido ao patrocínio do FMI, do Banco Mundial e do Departamento de Estado norte-americano.

O ajuste defendido pelo FMI e os credores da dívida logo depois da crise mexicana vinha acompanhado do argumento de que em um par de anos a América Latina já estaria superando suas dificuldades e voltando a crescer. A atuação do secretário Enrique Iglesias no período de sessão em Lima, em 1984, simboliza a postura cepalina no período. Iglesias contrapõe-se ao argumento com projeções corretamente sombrias, projetando para a região uma “década perdida” — expressão que seria mais tarde cunhada pela CEPAL para descrever o período.

## 2. AJUSTE EXPANSIVO, E ENSAIOS PARA A FASE PÓS-AJUSTE

Ao longo da segunda metade dos anos 1970 havia, por um lado, uma percepção de crise no ar — e advertências por parte da CEPAL quanto aos perigos do endividamento excessivo —, mas vários países ainda cresciam, deixando o interesse pela temática desenvolvimentista ainda em aberto para a CEPAL. Foi o período em que a ortodoxia que ganharia hegemonia nos anos 1980 estava acumulando forças, o que motivou uma atitude de reafirmação e refinamento do pensamento desenvolvimentista e reformista cepalino. Apareciam como elementos de “resistência” numa luta ideológica internacional, cuja configuração já era percebida com grande clareza.

A crise dos anos 1980 deslocaria finalmente a um segundo plano a produção desenvolvimentista, e o esforço intelectual central passaria ao plano que se impunha historicamente, o da oposição à modalidade de ajuste exigida pelos bancos credores e pelo FMI. Como é óbvio, em condições de inviabilidade de crescimento, o espaço e o interesse pelas discussões de longo prazo eram limitados. A primazia passava às questões imediatas ligadas a dívida, ajuste e estabilização.

O texto mais representativo dessa fase é, possivelmente, o “Políticas de ajuste e renegociação da dívida externa na América Latina” (CEPAL, 1984, Texto 21 desta coletânea). O trabalho contém uma contribuição sobre políticas de ajuste e uma segunda sobre políticas de estabilização. Ambas revelam a proximidade entre a posição cepalina e a nata da heterodoxia latino-americana que à época debatia as questões.

Relativamente às políticas de ajuste, o texto propunha que se substituísse o ajuste recessivo da balança de pagamentos por um ajuste expansivo. A única solução satisfatória de um ponto de vista social seria a de que o desequilíbrio externo se resolvesse num contexto de crescimento econômico, propício à dinamização dos investimentos em setores de bens *tradeables*, especialmente ao crescimento e diversificação das exportações.

Para que essa solução fosse factível, seria necessário um acordo de renegociação da dívida entre devedores e banqueiros, que aliviasse a asfixia externa e desse o tempo necessário a que os países pudessem reagir afirmativamente às mudanças de preços relativos resultantes da desvalorização cambial. Complementarmente, seria relevante para o ajuste uma menor atitude protecionista por parte dos países centrais. Por último, o ajuste teria que acomodar um uso mais flexível e pragmático dos instrumentos de política econômica, de modo a que se permitisse que as estruturas produtivas relativamente rígidas dos países latino-americanos pudessem acomodar a necessária realocação de recursos, na direção das exportações.

Relativamente às políticas de estabilização, o texto faz coro aos autores brasileiros e argentinos que, exatamente àquela época, conceitualizavam a tese da inflação “inercial” em preparação às políticas de choque antiinflacionário levadas a cabo pouco depois. Como se sabe, a interpretação inercialista pertence à tradição estruturalista, porque reconhece na pugna distributiva — “mecanismos de propagação”, nas expressões originalmente empregadas por

Noyola Vásquez e logo depois por Sunkel — pelo menos parte da responsabilidade inflacionária. O texto não chega a mencionar a idéia da “inércia”, mas argumenta em favor da necessidade de realizar políticas de renda que permitissem enfrentar a rigidez à baixa dos salários e preços básicos, evitando, desse modo, que as políticas monetárias e fiscais contractionistas fossem prolongadas e socialmente duras. E defende o tratamento de choque em circunstâncias de inflação muito alta e de baixa credibilidade, por serem incompatíveis com o fundamento para o gradualismo, que é a desejabilidade de dar tempo para acomodar favoravelmente as expectativas dos agentes.

A ênfase no ajuste colocaria a perspectiva histórica em posição secundária na produção cepalina dos anos 1980, mas não a imobilizaria. Em 1985, por exemplo, publicava-se um interessante *late-comer* na linha de “estilos”, que agregava, na tradição cepalina inaugurada nos anos 1960, uma integração histórica entre a evolução econômica e a político-social (CEPAL, 1985, Texto 22 desta coletânea). Nesse texto sobressai, no que se refere à evolução econômica, uma interpretação sobre a história recente que até então não havia merecido suficiente análise crítica, ou seja, a crescente subordinação do processo produtivo aos interesses do sistema financeiro: “A medida que se extremaban estos cambios financieros el sistema productivo iba perdiendo parte apreciable de su poder económico y político. Se inauguró así un nuevo eje de ordenamiento de las economías nacionales. A un nivel extremo, podría afirmarse que los mecanismos de control de la economía nacional tendían a reducirse dado que la composición de ciertas normas de funcionamiento del sistema económico internacional restringían el ámbito y la capacidad de decisión autónoma de los grupos locales. Los grupos dominantes se enfrentaron a la reorganización del sistema financiero para facilitar la implantación de una nueva modalidad de dependencia. Para asegurar su participación en el poder, como ya de dijo, fue necesario que cambiaran en ocasiones su centro de actividad pasando del sistema productivo al sistema financiero” (p. 31).

A partir de meados dos anos 1980 também começariam a aparecer ensaios antecipatórios da retomada da discussão cepalina sobre o processo de crescimento a longo prazo, que ocorreria nos anos 1990, a partir do documento “Transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990). Os mais importantes foram dois textos de Fernando Fajnzylber, “La industrialización trun-

ca de América Latina” (1983) e “Industrialização na América Latina: da ‘caixa preta’ ao ‘conjunto vazio’” (1990, Texto 23 desta coletânea) cuja primeira versão data de 1987.<sup>26</sup>

O primeiro deles realiza uma exaustiva análise do processo de industrialização latino-americano, identifica lacunas, falhas e distorções, e propõe uma “nova industrialização”. Esta estaria baseada no conceito de eficiência entendido como a obtenção de “crescimento e criatividade”, que repousaria na criação de um núcleo endógeno de progresso técnico, “que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional” (p. 359).

O “casillero vacío” complementou a “industrialización trunca” no que se refere à formulação das bases conceituais para a “transformación productiva con equidad”. Trata-se de um estudo comparativo de padrões de crescimento em países latino-americanos frente a economias desenvolvidas e a outras economias em desenvolvimento. O esquema de organização da comparação é engenhoso. Fajnzylber toma os dois objetivos centrais do desenvolvimento econômico-social, ou seja, crescimento e distribuição da renda, e mostra, com base no comportamento entre 1970 e 1984, que os países da América Latina dividiam-se em três grupos: os que haviam crescido rapidamente mas tinham renda concentrada, os que tinham renda relativamente bem distribuída mas cresciam pouco e os que se encontravam no pior dos mundos, ou seja, tinham renda concentrada e não cresciam. À diferença, por exemplo, de países como a Coréia do Sul e a Espanha, nenhum país latino-americano encontrava-se no grupo ideal, o dos países que crescem e ao mesmo tempo promovem um mínimo de justiça distributiva. Na tabela onde se distribuem os quatro grupos — o de uma matriz com eixos de crescimento e distribuição — verifica-se que na América Latina o grupo de crescimento com boa distribuição é “vazio”, é o “casillero vacío”.

Os dois textos — especialmente o segundo — são as peças principais de transição da produção cepalina à etapa que se iniciaria nos anos 1990. Por um lado, contêm um bom número de elementos caros à tradição cepalina prebischiana. Por outro, introduzem a conceituação que serviria de referência à etapa organizada em torno da idéia de “transformação produtiva com equidade”.

<sup>26</sup>Com o sugestivo título *El desarrollo desde dentro — un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Osvaldo Sunkel publicaria, em 1991, uma coletânea de textos de vários autores, por ele encomendada em fins dos anos 1980/início dos 1990, que representou um esforço de renovação estruturalista paralelo ao de Fajnzylber.

Os textos mantêm-se na tradição cepalina em várias das dimensões essenciais, além da perspectiva histórica: o progresso técnico é o foco da análise, porque é a via através da qual é possível eliminar a pobreza e a vulnerabilidade externa da região; a estrutura agrária condiciona a distribuição da renda que, por sua vez, define o padrão de consumo; este, por sua vez, condiciona a capacidade de poupar e investir — maior equidade corresponde, no argumento do trabalho, a padrões mais austeros e mais capazes de dinamizar a economia; e maior austeridade pode influir favoravelmente na relação capital-produto e na intensidade da utilização de divisas —, ainda que, neste particular, o autor pondere que são necessárias maiores pesquisas para verificação empírica da hipótese.

A novidade conceitual principal dos textos é o espaço que abre à reconsideração da estratégia de crescimento. Reconhecem insuficiências no modelo industrializante do passado, que teria sido insuficientemente receptivo ao progresso técnico e freqüentemente tolhido por atitudes “rentistas” das classes empresariais locais. A nova estratégia seria dirigida à incursão da América Latina no “casillero vacío” através da “caja negra del progreso técnico”. Nos textos cepalinos dos anos 1990, inspirados em Fajnzylber, a estratégia incluiria uma política de abertura comercial não encontrada na CEPAL do passado. O objetivo fundamental era evitar o isolamento tecnológico em plena era de globalização produtiva e de revolução eletrônica e biotecnológica e acelerar o *catching-up* tecnológico, através de uma estratégia de expansão com elevação do coeficiente de exportação. Esta última seria baseada em contínua agregação de valor intelectual às exportações, via reelaboração de produtos primário-exportadores e via “nichos de mercado” industriais.

Várias questões ficariam em aberto, em especial duas. Primeiro, ficou faltando um detalhamento dos processos reais concretos através dos quais as estratégias de inserção internacional, pela via do progresso técnico, poderiam materializar-se. Entre outras lacunas, deixava de diferenciar as estratégias entre os países que apresentam capacidade potencial de expandir pela via das exportações daqueles cujo maior mercado interno e maior grau de industrialização indicam a conveniência de continuar perseguindo estratégias de tipo *growth-led exports*. Segundo, a questão da relação entre progresso técnico, emprego e distribuição de renda recebeu tratamento insuficiente, contrastando com o imenso desafio teórico que o subemprego e o desemprego tecnológico

trazem para a vinculação imediata entre avanços na produtividade e melhorias na equidade.

No entanto, inclusive por serem portadores de uma revisão não totalmente absorvida por todos os cepalinos da tradição original, os livros teriam, entre suas grandes virtudes, a de revitalizar o debate sobre as questões de longo prazo, abrindo terreno para a reposição da CEPAL no campo da discussão sobre produção técnica e distribuição da renda. Além disso, abriam toda uma nova agenda de discussão, ou seja, a da forma como se deveria redefinir a estratégia de intervenção estatal nos novos marcos regulatórios que, independentemente da vontade da CEPAL, começavam a ser introduzidos na América Latina. Uma vez mais, a CEPAL reordenaria sua reflexão em obediência aos fatos históricos. O título da mensagem organizadora seria “transformação produtiva com equidade”, e, sugestivamente, a nova abordagem seria denominada “neo-estruturalismo”.

## VIII. À GUIA DE CONCLUSÃO: OS ANOS 1990 E A AGENDA DA “TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE”

### 1. O CONTEXTO HISTÓRICO

Os eventos da década de 1990 estão frescos na memória do leitor e dispensam maiores descrições. Como se sabe, a segunda metade dos anos 1980 foi de crescente alívio para os dois países latino-americanos que haviam enfrentado a maior crise no início da década, o Chile e o México, mas a grande maioria dos países da região só sairia da crise com a renegociação da dívida realizada através do Plano Brady, em 1989/90, e, sobretudo, com o novo contexto de financiamento internacional que se seguiu à radical redução nas taxas de juros a partir de 1991. Os países da região voltaram a receber, nos anos 1990, grandes fluxos de capital estrangeiro, revertendo radicalmente o estrangulamento externo prévio.

No âmbito do desempenho e da política econômica, é possível destacar dois processos mais ou menos generalizados no período recente. Primeiro,

houve uma moderada recuperação econômica, acompanhada de importante estabilização de preços. O PIB elevou-se em média 3,5% entre 1990 e 1997, mas o processo de crescimento deixou a desejar no que se refere à recuperação nas taxas de investimento, sobretudo em termos correntes. A estabilização foi quase sempre acompanhada, favoravelmente, de controle do déficit fiscal e de cautela no manejo do crédito, e quase sempre acompanhada, desfavoravelmente, de ampliação do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, em grande medida resultante de generalizada valorização na taxa de câmbio. Esta última resultou da pressão da abundante entrada de financiamento externo, utilizado por boa parte dos países da região como elemento importante no controle inflacionário — e fortalecido por forte entrada de capital estrangeiro direto, em parte dirigido à privatização. Com isso, o problema da vulnerabilidade externa seguiria na região tão presente quanto sempre em sua ameaça desestabilizadora da macroeconomia. A crise mexicana e argentina de 1994-1995 confirmou as preocupações com o mesmo, e a crise asiática de 1997-98 as reforçou.

Segundo, vem ocorrendo rápido processo de reformas, incluindo abertura comercial e financeira, privatização e flexibilização laboral. Os efeitos dessas reformas sobre o desempenho das economias estão aos poucos sendo avaliados. Elas conformam, de todo modo, um novo modelo de comportamento dos agentes produtivos e de relação entre esses e o Estado.

A implantação das reformas suscita entusiasmos e apreensões, expressos em acalorado debate ideológico, freqüentemente polarizado. A CEPAL dos anos 1990 logrou posicionar-se com grande habilidade entre os dois extremos. Não colocou-se contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma “estratégia” reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos.

O “neo-estruturalismo” cepalino recupera a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização. Avalia que no passado houve, em muitos países, demasiada complacência com a inflação e que os novos tempos exigem alterações na forma de intervenção do Estado na economia, buscando-se ampliar sua eficiência. São tempos de “compromisso” entre a admissão da conveniência de que se ampliem as funções do mercado e a defesa da prática de intervenção gover-

amental mais seletiva. O “compromisso” permite que a análise e as proposições de políticas voltem aos temas caros à CEPAL, ou seja, a progresso técnico e distribuição de renda, abrindo o diálogo à direita e à esquerda do espectro teórico e ideológico internacional.

## 2. PROGRESSO TÉCNICO COM MELHORIAS DISTRIBUTIVAS E AS AMEAÇAS ORIUNDAS DA GALIZAÇÃO FINANCEIRA

A década de 1990 iniciou-se com o enunciado por parte da CEPAL da proposta da “Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990”, a “TPE” (CEPAL, 1990, Texto 24 desta coletânea), cujo principal formulador foi Fernando Fajnzylber. Gert Rosenthal, secretário executivo entre 1988 e 1997, acolheu e impulsionou a proposta de Fajnzylber de posicionar-se frente ao processo de reformas — que, tudo indicava, se alastraria na região. Propunha-se uma mensagem relativa a uma nova forma de atuação do Estado, diferente da que prevalecera no passado, mas nem por isso incapaz de influenciar significativamente os destinos dos países.

O documento inaugural do período assenta a estratégia cepalina na conquista de maior competitividade internacional “autêntica”, baseada em incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico ao processo produtivo.<sup>27</sup> O caráter sistêmico da competitividade é enfatizado, aí incluída toda uma rede de vinculações entre agentes produtivos e infra-estrutura física e educacional, e entre aumento de produtividade e elevação do padrão de vida da população como um todo. Enfatiza-se a formação de recursos humanos como fórmula decisiva para a transformação produtiva a longo prazo, juntamente com políticas tecnológicas ativas que permitam o *catching-up* tecnológico. A indústria permanece como eixo da transformação produtiva, mas enfatizam-se suas articulações com a atividade primária e de serviços. E destaca-se a importância de prover um ambiente macroeconômico saudável.

Propõe-se que o estilo de intervenção estatal seja alterado, mas ressalva-se que isso não significa aumentar ou diminuir o papel da ação do Estado, senão

<sup>27</sup>No vocabulário cepalino a “competitividade autêntica” opõe-se à “competitividade espúria”, expressão cunhada por Fajnzylber para denotar capacidade de competir baseada em desvalorização cambial e baixos salários, e em abuso e depredação de recursos naturais.

“aumentar seu impacto positivo sobre a eficiência e eficácia do sistema econômico em seu conjunto” (p. 15). E propõe-se uma maior abertura da economia, gradual e seletiva, como meio de introduzir o progresso técnico e o aumento da produtividade. A proposta vem cercada de importantes qualificações. A abertura tem que viabilizar, ao mesmo tempo, a expansão das importações e das exportações, o que implica graduar a abertura em função da disponibilidade de divisas e harmonizar a política cambial com as políticas de proteção tarifária e de promoção de exportações, de modo a conferir neutralidade de incentivos entre produção para o mercado interno e para as exportações.

Sem dúvida, a dimensão de mais difícil tratamento analítico na tese da TPE são as relações entre crescimento, e emprego e equidade, um tema que continua desafiando permanentemente a CEPAL. Até o momento, a incursão conceitualmente mais elaborada sobre o tema encontra-se no documento “Equidad y transformación productiva, un enfoque integrado”, em que se procura identificar a existência de complementariedades entre crescimento com intenso progresso técnico e equidade. No entanto, durante os anos 1990 a existência de abundante subemprego e as evidências sobre os efeitos perversos que o progresso técnico e o baixo crescimento vêm tendo sobre o volume de emprego formal e sobre as desigualdades salariais constituem elementos geradores de genuínas apreensões e perplexidades.

Elas estão em boa medida expressas pela própria CEPAL nos anos 1990 em vários documentos. Desde 1992 a instituição realiza um acompanhamento dos indicadores sociais na região, que divulga, através da série “Panorama social”, uma publicação que expõe com riqueza empírica a evolução dos problemas com que se depara a região. Já no texto-documento “Fortalecer el desarrollo”, apresentado no período de sessões de 1996 (CEPAL, 1996), aparece o pleno reconhecimento de que, para alcançar a meta da equidade através de simultâneo aumento de produtividade e elevação salarial, há necessidade de aceleração do crescimento para muito além da que está ocorrendo.

Não sendo assim, torna-se difícil avançar em direção à redução da “brecha de la equidad” — sugestiva expressão com que se intitulou um dos documentos mais recentes (CEPAL, 1997, Texto 26 desta coletânea). O trabalho realiza um levantamento ao mesmo tempo abrangente e minucioso sobre a evolução do quadro social latino-americano em matéria de pobreza, emprego e integração social, e descreve e avalia a evolução das políticas sociais.

No âmbito dessas políticas, atenção especial foi dada desde o início dos anos 1990 à questão educacional. O documento “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1992, Texto 25 desta coletânea), que Fajnzylber coordenou com o apoio de uma equipe de especialistas da CEPAL e da UNESCO, tem o subtítulo “eje de la transformación productiva con equidad”, que é uma adequada introdução para a mensagem central: “La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es (...) un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad” (p. 17).<sup>28</sup>

Não há aqui espaço nem necessidade de percorrer todos os documentos redigidos na esteira da TPE, mesmo porque uma resenha completa sobre a produção intelectual da CEPAL nos anos 1990 estará sendo publicada em livro no segundo semestre de 1998. Basta, para finalizar este já longo texto, mencionar dois deles, por sua originalidade. Um primeiro é o documento sobre “Regionalismo Aberto”, coordenado por Gert Rosenthal (CEPAL, 1994, Texto 27 desta coletânea). Sua novidade principal reside na forma de abordar a questão do intenso processo de integração regional em curso na América Latina. O texto posiciona-se frente à mesma ressaltando as virtudes na simultaneidade entre a abertura comercial da América Latina para com o resto do mundo e a intensificação do comércio intra-regional através dos esquemas de integração vigentes.

O outro é a terceira parte do documento “América Latina e Caribe: políticas para melhorar a inserção na economia mundial” (CEPAL, 1994b, Texto 28 desta coletânea), que destaca-se na produção intelectual dos anos 1990 pela visão premonitória relativa aos processos que levaram à crise mexicana de 1994 e à crise asiática de 1998. À época de sua publicação, o documento enfrentava-se com a ortodoxia liberalizante, que manteve-se relativamente hegemônica, mesmo depois do desastre mexicano. O trauma da crise asiática finalmente quebrou essa hegemonia e aproximou a opinião especializada internacional às recomendações que a CEPAL vem fazendo desde então.

O trabalho não se restringe a advertências quanto à volatilidade dos capitais. Bem na tradição cepalina, aponta para os potenciais efeitos perversos de entradas de capital não acompanhadas de elevação correspondente de

<sup>28</sup>Entre os muitos outros documentos realizados durante os anos 1990 sobre a temática social encontram-se, por exemplo, o “Población, Equidad y Transformación Productiva”, que vincula dinâmica demográfica à temática da TPE (CEPAL 1992a), e a terceira parte do documento “El Pacto Fiscal” (CEPAL, 1998).

investimento produtivo e da competitividade para exportar. Em particular, destaca o perigo representado pelo recurso à entrada de capital como elemento de estabilização de preços, quando levado a valorizações cambiais não compatíveis com o desempenho da balança comercial, necessárias ao equilíbrio das contas externas a médio e longo prazos. E faz, igualmente, as advertências sobre a necessidade de implantar políticas de regulação bancária prudencial, sobretudo em fases de liberalização financeira.

\*

Cabem, em conclusão, dois comentários sobre a produção cepalina recente.

Primeiro, a reflexão dos anos 1990 ainda guarda muito da referência original. Nos anos 1990, as questões do progresso técnico e da distribuição de renda nas condições latino-americanas seriam recuperadas como eixos centrais do pensamento cepalino, depois do interregno da crise dos anos 1980. O foco da análise voltam a ser as tendências nas estruturas produtivas e distributivas, numa versão atualizada da agenda de investigação do ciclo 1949-80.

Busca-se entender as exigências que o novo modelo de inserção internacional faz em termos de modernização dos desgastados aparelhos produtivos e em termos de uma reestruturação da inadequada especialização das economias da região na direção da construção de "competitividades sistêmicas". O contexto é novo, mas permanecem vigentes as preocupações estruturalistas com a vulnerabilidade externa, aí incluída, destacadamente, a vulnerabilidade financeira.

Também faz parte da agenda de discussão da CEPAL o diagnóstico da solidariedade ou antagonismo que esse novo modelo de inserção tem em suas relações econômicas e sociais. Em princípio, as relações entre, por um lado, progresso técnico e reestruturação produtiva e, por outro, emprego e distribuição de renda configuram a mesma agenda de investigação de cinquenta anos atrás. O contexto é novo, mas reaparecem os espaços analíticos para as tradicionais preocupações estruturalistas com o subemprego e a insuficiência de um crescimento sustentado. No entanto, conforme se argumentou, a intenção expressa pela agenda da TPE ainda não se refletiu em avanços suficientes na reflexão cepalina sobre o tema da equidade.

Segundo, há uma interessante analogia histórica entre o que se passava nos tempos dos estudos iniciais da CEPAL e no que ocorre hoje. Os cepalinos dos anos 1950 estudaram as transformações econômicas e sociais que ocorriam durante as primeiras etapas de mudança do padrão de acumulação na região, do modelo primário exportador ao urbano industrial. Deste ponto, eles derivavam uma agenda de políticas, inclusive pela via de intervenção direta do Estado, para corrigir os problemas estruturais de uma “periferia” subdesenvolvida, que o mercado não teria como fazer de forma espontânea.

O programa de investigação cepalina nos anos 1990 volta seu foco às transformações provocadas por outra mudança de modelo de acumulação na região, ou seja, a que se dá pela reorientação dos marcos regulatórios, por intermédio da liberalização dos mercados e pela reforma do Estado, especialmente via privatizações. Este programa parte do reconhecimento de que este conjunto de reformas liberalizantes podem ter influência positiva sobre o processo de crescimento, desde que seja bem conduzido. Mas, por outro lado, a atual investigação cepalina exige o reconhecimento de que na América Latina justifica-se ainda um conjunto de políticas públicas de suporte ao desenvolvimento, em função das peculiaridades das estruturas produtivas, da organização de mercados e, não menos importante, da configuração das sociedades nos países da região.

Nesse campo das políticas públicas há ainda muito espaço para aperfeiçoamentos por parte da CEPAL. A agenda de reflexão seguida a partir da publicação da TPE em 1990 teve um direcionamento essencialmente “normativo”, e há que buscar maior entendimento sobre os processos de transformação em curso, de modo a respaldar adequadamente essas políticas. De certa forma, o direcionamento adotado representou um uso limitado do principal ativo intelectual cepalino, que é o método histórico-estruturalista. O laboratório de experiências inovadoras em que a América Latina se transformou a partir das reformas generalizadas nos anos 1990, junto com o novo cenário mundial, oferece um campo fértil para trabalhos de investigação com esse enfoque metodológico. Como nenhuma outra instituição, a CEPAL encontra-se preparada para identificar e analisar as complexidades das economias e sociedades latino-americanas nessa virada de milênio. Cabe, uma vez mais, aproveitar ao máximo a oportunidade histórica.



# O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA E ALGUNS DE SEUS PROBLEMAS PRINCIPAIS\*

Raúl Prebisch

---

\*Escrito em 1949, como introdução ao *Estudio económico de la América Latina, 1948* (E/CN.12/89), e posteriormente publicado in CEPAL, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, nº 1, Santiago do Chile, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, nº de venda: 62.II.G.1.

## I. INTRODUÇÃO

1. Na América Latina, a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até data muito recente.

Nesse esquema, cabia à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais.

Nele não havia espaço para a industrialização dos países novos. A realidade, no entanto, vem-na tornando impositiva. Duas guerras mundiais, no intervalo de uma geração, com uma profunda crise econômica entre elas, demonstraram aos países da América Latina suas possibilidades, ensinando-lhes de maneira decisiva o caminho da atividade industrial.

A discussão doutrinária, todavia, está muito longe de haver terminado. Em matéria de economia, as ideologias costumam acompanhar os acontecimentos com atraso, ou então sobreviver a eles por demasiado tempo. É certo que o raciocínio concernente aos benefícios econômicos da divisão internacional do trabalho é de incontestável validade teórica. Mas é comum esquecer-se que ele se baseia numa premissa que é terminantemente desmentida pelos fatos. Segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parte desse fruto. Sendo assim, não precisam industrializar-se. Ao contrário, sua

menor eficiência os faria perderem irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio.

A falha dessa premissa consiste em ela atribuir um caráter geral àquilo que, em si mesmo, é muito circunscrito. Se por coletividade entende-se tão-somente o conjunto dos grandes países industrializados, é verdade que o fruto do progresso técnico distribui-se gradativamente entre todos os grupos e classes sociais. Todavia, se o conceito de coletividade também é estendido à periferia da economia mundial, essa generalização passa a carregar em si um grave erro. Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade.

Existe, portanto, um desequilíbrio patente e, seja qual for sua explicação ou a maneira de justificá-lo, ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho.

Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas.

2. Por conseguinte, os países da América Latina encontram-se diante de um problema geral muito amplo, para o qual converge uma série de problemas parciais, a serem explicitados de antemão, a fim de que se possa traçar sem demora o longo caminho de investigação e de ação prática que terá de ser percorrido, se houver um firme propósito de resolvê-los.

Seria prematuro, neste relatório inicial, formularmos conclusões, as quais teriam o valor duvidoso de qualquer improvisação. É forçoso reconhecer que, nos países latino-americanos, ainda há muito que fazer nessa matéria, tanto em termos do conhecimento da realidade em si quanto de sua interpretação teórica correta. Apesar de haver nesses países muitos problemas de natureza semelhante, não se conseguiu sequer abordar em comum o exame e a elucidação deles. Assim, não é de estranhar que freqüentemente prevaleçam, nos estudos que costumam ser publicados sobre a economia dos países da América Latina,

o critério ou a experiência especial dos grandes centros da economia mundial. No entanto, caberia esperar deles soluções que nos dissessem respeito diretamente. Assim, é pertinente expor com clareza a situação dos países latino-americanos, a fim de que seus interesses, aspirações e possibilidades, ressalvadas desde já as diferenças e modalidades específicas, se integrem adequadamente em fórmulas gerais de cooperação econômica internacional.

É muito ampla, portanto, a tarefa que se tem pela frente, assim como é grande a responsabilidade assumida. Para enfrentar uma e exercer metodicamente a outra, seria preciso começar pela enunciação prévia dos problemas principais, com uma perspectiva de conjunto, expondo prontamente algumas reflexões gerais, sugeridas pela experiência direta da vida econômica latino-americana. Tal é o propósito desta introdução.

3. A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Pelo contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa ir cumprindo o objetivo social de elevar o padrão de vida é que se disponha dos melhores equipamentos em termos de maquinaria e instrumentos, e que se aproveite prontamente o progresso da técnica em sua renovação sistemática. A mecanização da agricultura implica a mesma exigência. Necessitamos de uma importação considerável de bens de capital e também precisamos exportar produtos primários para consegui-la.

Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante uma intensa formação de capital. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.

Se esse raciocínio não fosse suficiente para nos convencer da estreita ligação entre o desenvolvimento econômico e o intercâmbio, alguns fatos que vêm ocorrendo seriam suficientes para evidenciá-la. A maioria dos países latino-americanos aumentou intensamente sua atividade econômica, encontrando-se num nível de emprego relativamente alto, se comparado com o anterior à guerra. Esse nível elevado de emprego também exige importações elevadas, seja de artigos de consumo, tanto imediato quanto duradouro, seja de matérias-primas e bens de capital. E, em muitos casos, as exportações mostram-se insuficientes para satisfazê-las.

Isso fica evidente quando se examinam as importações e outras parcelas do passivo a serem pagas em dólares. Já existem casos notórios, em alguns países, de escassez dessa moeda, apesar de os dólares fornecidos ao resto do mundo pelos Estados Unidos, quando da feitura de suas próprias importações, haverem alcançado um volume elevado. É que o coeficiente dessas importações, em relação à renda nacional dos Estados Unidos, passou a ser ínfimo (não ultrapassando 3%), ao cabo de uma queda persistente. Assim, não é de estranhar que, apesar do alto nível da renda nacional daquele país, os recursos em dólares que ele fornece aos países da América Latina pareçam insuficientes para cobrir as importações requeridas por seu intenso desenvolvimento.

É claro que, à medida que a economia européia se restabelecer, será possível aumentar proveitosamente o intercâmbio com ela. De lá, no entanto, não sairão mais dólares para a América Latina, a menos que os Estados Unidos aumentem seu coeficiente de importações de artigos europeus.

Nisso reside, portanto, o fator principal do problema. Não sendo aumentado o referido coeficiente, é óbvio que a América Latina se veria forçada a desviar suas aquisições dos Estados Unidos para os países que fornecessem divisas para pagá-las. Essa é uma solução muito precária, sem dúvida, pois com freqüência significa que ela tem de optar por importações mais caras ou inadequadas para suas necessidades.

Seria lamentável tornar a cair em práticas dessa natureza, quando talvez fosse possível conseguir uma solução fundamental. Às vezes, costuma-se pensar que, dado o enorme potencial produtivo dos Estados Unidos, é uma ilusão supor que esse país possa aumentar seu coeficiente de importações, para dar ao mundo essa solução fundamental. Tal conclusão, porém, não se justifica sem uma análise prévia das causas que levaram os Estados Unidos a reduzir persistentemente sua quota de importações. Essas causas atuam num campo propício quando existe desemprego. Na inexistência dele, porém, seria viável a possibilidade de superá-las. Daí se compreende a transcendência que tem para a América Latina, assim como para o mundo inteiro, que o governo dos Estados Unidos possa cumprir seu objetivo de manter um nível de emprego elevado.

4. Ninguém discute que o desenvolvimento econômico de certos países da América Latina e sua rápida assimilação da técnica moderna, em tudo o que lhes possa ser proveitoso, dependem em alto grau dos investimentos estrangeiros. Esse problema não é nada simples, por todas as implicações que contém. Entre seus fatores negativos, convém lembrar, antes de mais nada, o descumprimento dos serviços financeiros durante a grande depressão dos anos 1930. É opinião geral que isso não deve repetir-se. Encontramos aí a mesma raiz do problema anterior. Os serviços financeiros dessas inversões de capital, quando não se efetuam outras para compensá-los, têm que ser pagos com exportações na mesma moeda; e, quando estas não crescem correlativamente, surge, no correr do tempo, o mesmo tipo de dificuldades, sobretudo quando as exportações sofrem uma queda violenta, como sucedeu naquela época. Por isso, e enquanto não se chega à referida solução fundamental, cabe indagar se não seria prudente orientar os investimentos para aplicações produtivas que, ao reduzirem direta ou indiretamente as importações em dólares, permitam atender regularmente aos serviços financeiros.

5. Em tudo isso, há que nos precavermos contra as generalizações dogmáticas. Supor que o cumprimento dos pagamentos externos e o bom funcionamento monetário dependem meramente da decisão de adotar certas regras do jogo acarreta um erro de graves conseqüências. Ainda nas épocas em que o padrão ouro funcionava regularmente nos grandes centros, os países da periferia latino-americana depararam com enormes dificuldades de mantê-lo e, muitas vezes, suas vicissitudes monetárias provocaram o anátema exterior. Experiências posteriores, em países importantes, ensinaram a perceber melhor certos aspectos da realidade. A Grã-Bretanha, entre as duas guerras, teve contratempos algo semelhantes aos que ocorreram e continuam a ocorrer em nossos países, historicamente refratários à rigidez do padrão ouro. Isso contribui, sem dúvida, para uma compreensão melhor dos fenômenos da periferia.

O padrão ouro deixou de funcionar como antes, e o manejo da moeda tornou-se ainda mais complexo na periferia. Poderiam todas essas complexidades ser dominadas através da firme aplicação da doutrina acertada? Mas a doutrina acertada, para esses países, ainda se encontra numa fase primitiva de formação. Temos aí um outro problema transcendental: aproveitar a experiência particular e geral, a fim de ir elaborando fórmulas mediante as quais a ação monetária possa integrar-se, sem antagonismos nem contradições, numa política de desenvolvimento econômico intenso e regular.

6. Nem por isso se deve interpretar que os ensinamentos tradicionais são desprovidos de valor. Se eles não oferecem normas positivas, pelo menos indicam o que pode ser feito sem comprometer a estabilidade da moeda. Os extremos a que chegou a inflação na América Latina demonstram que a política monetária não se inspirou nesses ensinamentos: mais ou menos de um modo geral, alguns países importantes da América Latina aumentaram mais intensamente sua moeda circulante do que os países obrigados a cobrir enormes gastos de guerra.

Esse é outro dos aspectos do problema da escassez de dólares. É fato, como se tem afirmado, que o nível elevado de emprego aumenta as importações. Mas não é menos verdadeiro que o crescimento excessivo da moeda circulante, em muitos casos, acentuou indevidamente a pressão sobre a balança de pagamentos, fazendo com que as divisas fossem empregadas em formas que nem sempre atendem às exigências genuínas do desenvolvimento econômico.

Esses fatos terão que ser considerados no exame objetivo das conseqüências do aumento inflacionário no processo de capitalização. Não se pode desconhecer, no entanto, que, na maior parte dos países latino-americanos, a poupança espontânea é insuficiente para cobrir suas necessidades mais prementes de capital. É claro, entretanto, que a expansão monetária não tem a virtude de aumentar as divisas necessárias para importar bens de capital. Seu efeito é de uma mera redistribuição da renda. Resta, pois, averiguarmos se isso conduziu a uma formação de capital mais ativa.

7. Esse ponto é de importância decisiva. A elevação do padrão de vida das massas depende, em última instância, de uma expressiva quantidade de capital por trabalhador empregado na indústria, nos transportes e na produção primária, e da capacidade de bem administrá-lo.

Por conseguinte, é necessário realizar uma enorme acumulação de capital. Entre os países da América Latina já existem alguns que demonstraram sua capacidade de poupança, a ponto de haverem conseguido efetuar, por esforço próprio, uma grande parte de seus investimentos industriais. Entretanto, mesmo nesse caso, que não é geral, a formação de capital tem que lutar contra uma tendência muito acentuada a certas modalidades de consumo, que muitas vezes se mostram incompatíveis com um grau elevado de capitalização.

8. Naturalmente, para formar o capital necessário à industrialização e ao progresso técnico da agricultura, não parece indispensável refrear o consumo das grandes massas, que em geral é extremamente baixo. Além da poupança atual, seria possível que investimentos estrangeiros bem encaminhados contribuíssem para o aumento imediato da produtividade por trabalhador. Assim, atingida essa melhora inicial, uma parte importante do aumento da produção serviria para a formação de capitais, em vez de se destinar a um consumo prematuro.

Mas como obter aumentos de produtividade de magnitude suficiente? A experiência dos últimos anos é instrutiva. O crescimento do emprego requerido pelo desenvolvimento industrial pôde efetuar-se, embora não na totalidade dos casos, com a utilização de pessoas que o progresso da técnica vinha desalojando da produção primária e de outras atividades, especialmente de certos tipos de trabalhos e serviços pessoais de remuneração relativamente baixa, e mediante a utilização do trabalho feminino. O emprego industrial das pessoas desempregadas ou mal empregadas significou, portanto, uma melhoria da produtividade, que se traduziu num aumento líquido da renda nacional, nos casos em que não houve fatores de outra natureza que provocassem uma queda geral da eficácia produtiva.

Com as grandes possibilidades de progresso técnico na produção primária, mesmo em países em que ela já é grande, e com o aperfeiçoamento das indústrias existentes, o incremento líquido da renda nacional poderia ir oferecendo uma margem de poupança cada vez maior.

Mas tudo isso, e na medida em que se queira reduzir a necessidade dos investimentos externos, pressupõe um esforço inicial de capitalização, que em geral não se compatibiliza com o tipo de consumo de alguns setores da coletividade, nem com a alta proporção da renda nacional que é absorvida, em diversos países, por certos tipos de despesas fiscais que não aumentam, nem direta nem indiretamente, a produtividade nacional.

Essa, no final das contas, é uma manifestação do conflito latente entre o propósito de assimilar às pressas certos estilos de vida que os países de técnica mais avançada foram alcançando progressivamente, graças ao aumento de sua produtividade, e as exigências de uma capitalização sem a qual não nos será possível conseguir um aumento semelhante.

9. Justamente porque o capital é escasso e porque sua necessidade é muito grande, seria preciso restringir sua aplicação a um critério de rigorosa eficácia, o qual não tem sido fácil de adotar, dadas as circunstâncias em que muitas indústrias se desenvolveram para enfrentar situações de emergência. Mas esse processo não avançou a tal ponto que já seja tarde demais para corrigir alguns desvios, nem impossível, acima de tudo, evitá-los no futuro.

Quanto a esse aspecto, é necessário definir com precisão o objetivo que se persegue através da industrialização. Quando ela é considerada como o meio para atingir um ideal de auto-suficiência, no qual as considerações econômicas passam para segundo plano, qualquer indústria que substitua as importações torna-se admissível. Se o objetivo, no entanto, é aumentar aquilo que com acerto se denominou de bem-estar mensurável das massas, é preciso ter em mente os limites além dos quais uma industrialização maior poderia significar uma quebra da produtividade.

Em épocas passadas, antes da grande depressão, os países da América Latina cresceram ao serem impulsionados, de fora para dentro, pelo crescimento persistente das exportações. Nada nos autoriza a supor, pelo menos por enquanto, que esse fenômeno venha a se repetir com intensidade análoga, a não ser em casos muito particulares. Já não existe a alternativa entre continuar crescendo dessa maneira, vigorosamente, ou crescer para dentro, através da industrialização. Esta última passou a ser o modo principal de crescimento.

Mas isso não significa que a exportação primária tenha que ser sacrificada para favorecer o desenvolvimento industrial, não apenas porque ela nos fornece as divisas para arcarmos com as importações necessárias ao desenvolvimento econômico, mas também porque, no valor das exportações, costuma entrar numa proporção elevada a renda da terra, que não implica nenhum custo coletivo. Se, através do progresso técnico, conseguirmos aumentar a eficácia produtiva, por um lado, e se a industrialização e uma legislação social adequada forem elevando o nível do salário real, por outro, será possível irmos corrigindo gradativamente o desequilíbrio da renda entre os centros e a periferia, sem prejuízo dessa atividade econômica essencial.

10. Nisso se encontra um dos limites da industrialização que convém considerarmos atentamente, ao traçarmos os planos de desenvolvimento. Outro desses limites é dado pelas considerações relativas à dimensão ótima das empresas industriais. Nos países da América Latina, de um modo geral, vem-se procurando desenvolver, do lado de cá da fronteira, as mesmas indústrias existentes do lado de lá. Isso tende a diminuir a eficiência produtiva e conspira contra a consecução do objetivo social buscado. Trata-se de uma falha muito grave, que o século XIX soube atenuar em muito. Quando a Grã-Bretanha demonstrou, através dos fatos, os benefícios da indústria, outros países a seguiram. Mas o desenvolvimento industrial, estimulado por uma concorrência ativa, realizou-se em favor de certas formas características de especialização, que fortaleceram um intercâmbio proveitoso entre os diferentes países. A especialização favoreceu o progresso técnico, e este permitiu distribuir receitas crescentes. Ao contrário do que ocorre quando se trata dos países industrializados frente aos países de produção primária, obtiveram-se os clássicos benefícios da divisão do trabalho: da divisão do trabalho entre países iguais, ou quase iguais.

A possibilidade de que se venha a inutilizar uma parte importante do fruto do progresso técnico em função de um fracionamento excessivo dos mercados é, portanto, outro dos limites do desenvolvimento industrial de nossos países. Contudo, longe de ser intransponível, ele é do tipo que uma política esclarecida de interdependência econômica seria capaz de eliminar, com grande benefício mútuo.

11. Se, tendo objetivos sociais em mente, a questão é elevar ao máximo a renda real, não podem faltar considerações anticíclicas num programa de desenvolvimento econômico. A propagação das flutuações cíclicas dos grandes centros para a periferia latino-americana implica perdas consideráveis de receita. Se fosse possível evitar essas perdas, o problema da formação de capital se tornaria menos difícil. Já houve alguns ensaios de política anticíclica, mas é preciso reconhecer que ainda estamos nos primórdios do esclarecimento desse assunto. E mais, a debilitação que vem ocorrendo nas reservas de metal de vários países significa que a eventualidade de uma contração de origem externa não só irá surpreendê-los sem nenhum projeto de defesa, como também os apanhará sem os recursos próprios necessários para facilitar as medidas recomendadas pelas circunstâncias.

Expostos nesta primeira parte os esboços dos problemas principais, as seções seguintes percorrerão sobre alguns de seus aspectos mais destacados, que não poderiam ser omitidos, tanto por sua importância intrínseca quanto pela necessidade de darmos início a sua investigação sistemática.<sup>1</sup>

## II. OS BENEFÍCIOS DO PROGRESSO TÉCNICO E OS PAÍSES DA PERIFERIA

1. Na seção anterior, afirmou-se que os benefícios do progresso técnico concentraram-se principalmente nos centros industrializados, sem serem transpostos para os países que compõem a periferia do sistema econômico mundial. É claro que o aumento da produtividade nos países industrializados estimulou a demanda de produtos primários e, desse modo, representou um elemento dinâmico importantíssimo no crescimento da América Latina. Mas isso constituiu um assunto diferente do que se pretende considerar a seguir.

Em geral, o progresso técnico parece ter sido mais acentuado na indústria do que na produção primária dos países da periferia, como se destaca num recente relatório sobre as relações de preços.<sup>2</sup> Por conseguinte, se os preços houvessem caído em consonância com o aumento da produtividade, a queda

<sup>1</sup>São bem conhecidas as dificuldades que se opõem a uma tarefa dessa natureza na América Latina. Talvez a principal delas seja o número exíguo de economistas capazes de penetrar, com um discernimento original, nos fenômenos concretos latino-americanos. Por uma série de razões, não se consegue suprir a carência deles com a formação metódica de um número adequado de jovens de alta qualificação intelectual. Enviá-los às grandes universidades da Europa e dos Estados Unidos já representa um progresso considerável, mas não o suficiente, pois uma das falhas mais visíveis de que padece a teoria econômica geral, contemplada a partir da periferia, é seu falso sentido de universalidade.

Difícilmente se poderia pretender, na verdade, que os economistas dos grandes países, empenhados em gravíssimos problemas próprios, viessem a dedicar sua atenção preferencialmente ao estudo dos nossos. Compete primordialmente aos próprios economistas latino-americanos o conhecimento da realidade econômica da América Latina. Somente se viermos a explicá-la racionalmente e com objetividade científica é que será possível obtermos fórmulas eficazes de ação prática.

Nem por isso se deve entender, todavia, que esse propósito seja movido por um particularismo excludente. Pelo contrário, só será possível realizá-lo mediante um sólido conhecimento das teorias elaboradas nos grandes países, com sua grande profusão de verdades comuns. Não se deve confundir o conhecimento ponderado do que é do outro com uma submissão mental às idéias alheias, submissão esta de que estamos muito lentamente aprendendo a nos livrar.

<sup>2</sup>Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdeveloped and Industrialized Countries* (E/CN.1/Sub.3/3.5), fevereiro de 1949.

teria tido que ser menor nos produtos primários do que nos industrializados, de modo que a relação de preços entre ambos teria melhorado persistentemente em favor dos países da periferia, à medida que se desenvolvesse a disparidade das produtividades.

Se houvesse ocorrido, esse fenômeno teria tido um profundo significado. Os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países centrais, a baixa dos preços dos produtos finais da indústria. Desse modo, os frutos do progresso técnico ter-se-iam distribuído equitativamente no mundo inteiro, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho, e a América Latina não teria nenhum benefício econômico em sua industrialização. Antes, haveria uma perda efetiva, enquanto não se alcançasse uma eficiência produtiva igual à dos países industrializados.

TABELA I

RELAÇÃO ENTRE OS PREÇOS DOS PRODUTOS PRIMÁRIOS E DOS ARTIGOS FINAIS DA INDÚSTRIA (PREÇOS MÉDIOS DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO, RESPECTIVAMENTE, DE ACORDO COM OS DADOS DA CÂMARA DE COMÉRCIO)  
(Base: 1876-1880 = 100)

Período	Quantidade de produtos finais da indústria que podem ser obtidos com determinada quantidade de produtos primários
1876-80	100,0
1881-85	102,4
1886-90	96,3
1891-95	90,1
1896-1900	87,1
1901-05	84,6
1906-10	85,8
1911-13	85,8
--	--
1921-25	67,3
1926-30	73,3
1931-35	62,0
1936-38	64,1
--	--
1946-47	68,7

Fonte: Organização das Nações Unidas, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdevelopment and Industrialized Countries*. Documento E/CN.1/Sub.3/W.5.

Os dados da realidade não justificam esse pressuposto. Como podemos perceber pelos índices da Tabela 1, desde os anos 1870 até antes da Segunda Guerra Mundial a relação de preços moveu-se constantemente contra a produção primária. É lamentável que os índices de preços não reflitam as variações de qualidade ocorridas nos produtos finais. Por isso não foi possível levá-las em conta nestas considerações. Nos anos 1930, só era possível comprar 63% dos produtos finais da indústria adquiríveis nos anos 1860 com a mesma quantidade de produtos primários; ou seja, necessitava-se, em média, de 58,6% mais produtos primários para comprar a mesma quantidade de artigos finais da indústria.<sup>3</sup> A relação de preços, portanto, moveu-se de forma adversa à periferia, ao contrário do que teria acontecido se os preços houvessem declinado de acordo com a redução de custos provocada pelo aumento da produtividade.

Durante o auge da última guerra, como em todo auge cíclico, a relação moveu-se a favor dos produtos primários. Mas, sem que haja ocorrido nenhuma contração, já se vem operando o reajuste típico graças ao qual os preços primários vão perdendo a vantagem anteriormente adquirida.

Assinalar essa disparidade de preços não implica formar um juízo sobre sua significação a partir de outros pontos de vista. Com efeito, no tocante à justiça, poder-se-ia argumentar que os países que se esforçaram por conseguir um alto grau de eficiência técnica não tinham porque dividir seus frutos com o resto do mundo. Se o tivessem feito, não se haveria concentrado neles a enorme capacidade de poupança de que eles dispõem; cabe indagar se, sem isso, o progresso técnico teria avançado no ritmo tão intenso que caracterizou o desenvolvimento capitalista. Seja como for, aí está essa técnica produtiva à disposição de quem tiver a aptidão e a perseverança para assimilá-la e aumentar a produtividade do próprio trabalho. Mas tudo isso fica fora da presente introdução. O objetivo aqui buscado é sublinhar um fato ao qual, a despeito de suas projeções consideráveis, não se costuma dar a importância que lhe cabe, quando se distingue o significado da industrialização nos países periféricos.

---

<sup>3</sup>Segundo o relatório citado. As cifras referentes aos anos 1930 chegam somente até 1938, inclusive. Os dados apresentados são os índices médios de preços da Câmara de Comércio para as importações e exportações britânicas, representativas dos preços mundiais dos produtos primários e manufaturados, respectivamente.

2. Um raciocínio simples sobre o fenômeno que comentamos permite-nos formular as seguintes considerações:

Primeiro: Os preços não baixaram de acordo com o progresso técnico, pois enquanto, por um lado, o custo tendeu a baixar em virtude do aumento da produtividade, por outro, elevou-se a renda dos empresários e dos fatores produtivos. Nos casos em que a elevação da renda foi mais intensa que a da produtividade, os preços subiram, em vez de diminuir.

Segundo: Se o crescimento da renda, nos centros industrializados e na periferia, tivesse sido proporcional ao aumento das respectivas produtividades, a relação de preços entre os produtos primários e os produtos finais da indústria não teria sido diferente da que existiria se os preços houvessem baixado estritamente de acordo com a produtividade. E, dada a maior produtividade da indústria, a relação de preços ter-se-ia deslocado em favor dos produtos primários.

Terceiro: Uma vez que, na realidade, como se verificou, a relação se deslocou num sentido desfavorável aos produtos primários, entre os anos 1870 e os anos 1930, é evidente que a renda dos empresários e dos fatores produtivos, nos centros industriais, cresceu mais do que o aumento da produtividade, e na periferia, menos do que seu aumento correspondente.

Em outras palavras, enquanto os centros preservaram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países periféricos transferiram para eles uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Vejamos o que diz a esse respeito o relatório citado, nas pp. 115 e 116:

“Uma piora da relação de intercâmbio a longo prazo, tal como a que afetou os produtores primários durante um período prolongado, pode ser efeito das diferenças no ritmo de aumento da produtividade na produção de artigos primários e manufaturados, respectivamente. Se pudéssemos supor que a piora, para os países de produção primária, reflete mais depressa o aumento da produtividade dos produtos primários que dos manufaturados, o efeito da piora na relação de intercâmbio seria menos grave, naturalmente. Significaria apenas que, na medida em que os produtos primários são exportados, os efeitos do aumento da produtividade são transferidos para os compradores de produtos primários nos países mais industrializados. Mesmo quando há uma falta quase completa de dados estatísticos sobre os diferentes ritmos de aumento da produtividade na produção primária e na indústria manufatureira, essa explicação das variações a longo prazo nas relações de intercâmbio (...) pode ser descartada. Não há dúvida de que a produtividade aumentou mais depressa nos países industrializados que nos de produção primária. Isso pode ser comprovado pela elevação mais acentuada do padrão de vida durante o longo período decorrido desde 1870. Portanto, as variações observadas na relação de intercâmbio não significam que a maior produtividade da produção primária tenha sido transferida para os países industrializados; ao contrário, significa que os países menos desenvolvidos, através dos preços que pagaram pelos produtos manufaturados, em relação àqueles que obtiveram para seus próprios produtos, sustentaram padrões de vida crescentes nos países industrializados, mas sem receberem, em troca disso, no preço de seus próprios produtos, uma contribuição equivalente para seu próprio padrão de vida.”

3. Antes de explicarmos a razão de ser desse fenômeno, que tem enorme importância para a América Latina, convém examinar como são transferidos os efeitos do aumento de produtividade.

Com esse propósito, a Tabela 2 apresenta um exemplo ilustrativo, no qual se presume que os índices de produtividade por trabalhador foram maiores na indústria do que na produção primária. Para simplificar o exemplo, considerou-se que esta e aquela intervêm em igual medida no produto final.

**TABELA 2**  
EXEMPLO DA FORMA COMO SE DISTRIBUI O FRUTO DO PROGRESSO TÉCNICO ENTRE O CENTRO E A PERIFERIA

Produção primária (1)	Produção industrial (2)	Produção total <sup>a</sup> (3)	Relações	
			1/3 x 100	2/3 x 100
<i>Planejamento</i>				
A produtividade aumenta de acordo com os seguintes índices:				
100	100	100	-	-
120	160		140	-
<i>Primeiro caso:</i>				
Os custos diminuem de acordo com a produtividade, e os preços, de acordo com os custos, sem aumentar a renda.				
100	100 <sup>b</sup>	100	100	100
83,3	62,5 <sup>b</sup>	71,4	116,7	87,5
<i>Segundo caso:</i>				
Os custos diminuem como no caso anterior, mas a renda se eleva da seguinte forma:				
100	100	100	100	100
120	180	150	80	120
Preços resultantes depois dos aumentos da renda:				
100	100 <sup>b</sup>	100	100	100
99,9	112,5 <sup>b</sup>	107,1	93,3	105

<sup>a</sup> Cifras correspondentes ao produto final

<sup>b</sup> Parte do preço correspondente ao valor agregado na produção industrial.

Num primeiro caso, supõe-se que, ao aumentar a produtividade de 100 para 120 na agricultura e de 100 para 160 na indústria, a renda dos empresários e dos fatores produtivos não sobe, e os custos é que são reduzidos. Quando os preços baixam de acordo com os custos, a redução dos preços primários vem a ser menor do que nos industriais, conforme assinalam os índices correspondentes. E, por conseguinte, a relação entre ambos desloca-se em favor dos produtos primários, ou seja, de 100 para 116,7.

Essa é precisamente a relação que teria permitido que os produtores primários participassem, com a mesma intensidade que os produtores industriais, do incremento da produção final. De fato, se a produtividade primária aumenta de 100 para 120, e se com 100 de produtos primários agora se pode comprar, como acabamos de ver, 116,7 de produtos finais da indústria, isso quer dizer que os produtores primários podem agora adquirir 140 desses produtos, em vez dos 100 de antes, ou seja, obtêm um aumento da mesma intensidade que o ocorrido na produção final, aumento este que, evidentemente, também é obtido pelos produtores industriais.

Esses resultados alteram-se sensivelmente quando as receitas variam, no segundo caso. Suponhamos que, na indústria, a elevação da renda seja maior que o aumento da produtividade, e que, na produção primária, ambos sejam iguais. Como resultado, a relação de preços desloca-se desfavoravelmente à produção primária, passando de 100 para 93,3, de maneira que os produtores primários, a despeito de seu aumento de produtividade de 100 para 120, só podem adquirir 112,0 de produtos finais, em contraste com os 100 anteriores. Inversamente, um cálculo semelhante permite demonstrar que os produtores industriais podem agora adquirir 168 de produtos finais, comparados aos 100 que adquiriam antes.

Observe-se que, enquanto os produtores primários conseguem aumentar suas aquisições de produtos finais menos intensamente do que aumentou sua produtividade, os produtores finais beneficiam-se mais do que corresponderia ao aumento da sua.

Se, em vez de supormos que a renda da produção primária subiu paralelamente a sua produtividade, houvésemos suposto uma alta inferior, a relação de preços, é lógico, pioraria ainda mais, em prejuízo daquela.

A piora de 36,5% na relação de preços, entre os anos 1870 e os anos 1930, sugere a possibilidade de que tenha ocorrido um fenômeno desse tipo.

4. Em síntese, se, apesar do maior progresso técnico na indústria do que na produção primária, a relação de preços piorou para esta última, em vez de melhorar, dir-se-ia que a renda média por trabalhador aumentou mais intensamente nos centros industrializados do que nos países produtores da periferia.

Seria impossível compreender a razão desse fenômeno sem relacioná-lo com o movimento cíclico da economia e com a forma como ele se manifesta nos centros e na periferia, porque o ciclo é a forma característica de crescimento da economia capitalista, e o aumento da produtividade é um dos fatores primordiais do crescimento.

No processo cíclico, há uma disparidade contínua entre a demanda e a oferta globais de artigos de consumo produzidos nos centros cíclicos. Na fase ascendente, a demanda ultrapassa a oferta e na descendente ocorre o inverso.

O volume e as variações do lucro estão intimamente ligados a essa disparidade. O lucro aumenta na fase ascendente e, com isso, tende a corrigir o excesso de demanda através da alta dos preços, e diminui na descendente, com isso tendendo a corrigir o excesso de oferta pela baixa dos preços.

O lucro é transferido dos empresários do centro para os produtores primários da periferia mediante a alta dos preços. Quanto maiores são a concorrência e o tempo necessário para aumentar a produção primária, em relação ao tempo das outras etapas do processo produtivo, e quanto menores são os estoques acumulados, tanto maior é a proporção do lucro que vai sendo transferido para a periferia. Daí uma ocorrência típica no curso da fase cíclica ascendente: os preços primários tendem a subir mais acentuadamente do que os preços finais, em virtude da grande parcela de lucros que é transferida para a periferia.

Se é assim, como explicar que, no correr do tempo e através dos séculos, a renda do centro tenha crescido mais do que na periferia?

Não há contradição alguma entre esses dois fenômenos. Os preços primários sobem com mais rapidez do que os finais na fase ascendente, mas também descem mais do que estes na fase descendente, de tal forma que os preços finais vão-se distanciando progressivamente dos primários através dos ciclos.

Vejamos agora as razões que explicam essa desigualdade, no movimento cíclico dos preços. Vimos que o lucro se amplia na fase ascendente e se contrai na descendente, tendendo a corrigir a disparidade entre a oferta e a demanda. Se o lucro pudesse contrair-se da mesma forma que se dilatou, não

haveria razão alguma para que ocorresse esse movimento desigual. Ele ocorre, precisamente, porque a contração não se dá dessa maneira.

A razão é muito simples. Durante a fase ascendente, uma parte dos lucros vai-se transformando em aumento de salários, em virtude da concorrência dos empresários entre si e da pressão exercida em todos eles pelas organizações trabalhistas. Quando, na fase descendente, o lucro tem que se contrair, a parte que se transformou nos citados aumentos perde sua liquidez no centro, em virtude da conhecida resistência à queda dos salários. A pressão desloca-se então para a periferia, com força maior do que a naturalmente exercível, pelo fato de não serem rígidos os salários ou os lucros no centro, em virtude das limitações da concorrência. Assim, quanto menos a renda pode contrair-se no centro, mais ela tem que fazê-lo na periferia.

A desorganização característica das massas trabalhadoras na produção primária, especialmente na agricultura dos países da periferia, impede-as de conseguirem aumentos salariais comparáveis com os que vigoram nos países industrializados, ou de mantê-los com amplitude similar. A contração da renda — seja ela sob a forma de lucros ou salários —, portanto, é menos difícil na periferia.

Seja como for, mesmo que se conceba na periferia uma rigidez parecida com a do centro, isso teria como efeito aumentar a intensidade da pressão deste sobre aquela. É que, não havendo uma contração do lucro periférico na medida necessária para corrigir a disparidade entre a oferta e a demanda nos centros cíclicos, continua a haver nestes últimos uma acumulação dos estoques de mercadorias e uma contração da produção industrial e, por conseguinte, da demanda de produtos primários. E essa diminuição da demanda acaba sendo tão acentuada quanto for preciso para obter a contração necessária da renda no setor primário. O reajuste forçado dos custos da produção primária, durante a crise mundial, dá-nos um exemplo da intensidade que esse fenômeno pode adquirir.

Nos centros cíclicos, a maior capacidade que têm as massas de conseguir aumentos salariais na fase ascendente e de defender seu padrão de vida na descendente, bem como a capacidade que têm esses centros, pelo papel que desempenham no processo produtivo, de deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando-a a contrair sua renda mais acentuadamente do que nos centros, explicam por que a renda destes últimos tende sistematicamente a

subir com mais intensidade do que nos países da periferia, como fica patenteadado pela experiência da América Latina.

Nisso está a chave do fenômeno pelo qual os grandes centros industriais não apenas preservam para si o fruto da aplicação das inovações técnicas a sua própria economia, como também ficam numa posição favorável para captar uma parte do fruto que surge no progresso técnico da periferia.

### III. A AMÉRICA LATINA E A ALTA PRODUTIVIDADE DOS ESTADOS UNIDOS

1. Os Estados Unidos são hoje o principal centro cíclico do mundo, como o foi no passado a Grã-Bretanha. Sua influência econômica nos outros países é evidente. E nessa influência, o enorme desenvolvimento da produtividade daquele país desempenhou um papel importantíssimo. Afetou intensamente o comércio exterior e, através de suas variações, o ritmo de crescimento econômico do resto do mundo, bem como a distribuição internacional do ouro.

Os países da América Latina, com um alto coeficiente de comércio exterior, são extremamente sensíveis a essas repercussões econômicas. É justificável, portanto, examinarmos as projeções desse fenômeno e os problemas que elas trazem consigo.

2. Que os preços não baixaram de acordo com o aumento da produtividade, nos Estados Unidos, é um fato conhecido, ao qual as investigações recentes de S. Fabricant deram uma expressão precisa. No período abrangido por essas investigações, ou seja, as quatro décadas anteriores à Segunda Guerra Mundial, os custos da produção manufatureira caíram num ritmo regular e persistente. A movimentação dos preços não tem nada em comum com esse ritmo. A produtividade crescente não influiu neles, e sim na renda. Os salários subiram, à medida que baixava o custo real. Mas nem todas as melhorias da produtividade manifestaram-se neles, pois uma parte apreciável refletiu-se na diminuição da jornada de trabalho.

O aumento da renda provocado pela maior produtividade estende-se, mais cedo ou mais tarde, a toda a atividade econômica, por um conhecido processo que não vem ao caso recordarmos. As atividades em que o progresso técnico foi insignificante ou não existiu, como certos tipos de serviços, também aumentaram sua renda em virtude desse processo. Em alguns grupos sociais, o aumento ocorreu com grande lentidão; enquanto isso, o restante da coletividade passou a desfrutar de benefícios que, à medida que se foi produzindo o ajuste necessário, tiveram que ser cedidos àqueles grupos. Mas os novos aumentos da produtividade foram compensando, em geral amplamente, o que ia sendo transferido para os grupos atrasados.

Não haveria razão para nos determos em assinalar esse fato, se ele não desse um exemplo bastante ilustrativo do tipo de ajuste que a progressiva industrialização da América Latina irá necessariamente provocar. A industrialização, ao aumentar a produtividade, fará subirem os salários e encarecerá relativamente o preço dos produtos primários. Desse modo, ao elevar sua renda, a produção primária irá captando gradativamente a parte do fruto do progresso técnico que lhe teria competido pela baixa dos preços. Como no caso dos grupos sociais atrasados, é claro que esse ajuste significará uma perda de renda real nos setores industriais, perda esta que será tão menor quanto menor for seu coeficiente de importações; no final das contas, entretanto, essa perda poderia ser generosamente compensada pelo fruto de sucessivas inovações técnicas.

3. Já foi dito noutra lugar que, uma vez que os preços não acompanham a produtividade, a industrialização é o único meio de que dispõem os países da América Latina para aproveitar amplamente as vantagens do progresso técnico.

Naturalmente, a teoria clássica havia encontrado uma outra solução. Se os benefícios da técnica não se propagassem através dos preços, eles se ampliariam igualmente por meio da elevação da renda. Acabamos de constatar que foi exatamente isso que aconteceu nos Estados Unidos, assim como nos outros grandes centros industriais. Mas o mesmo não sucedeu no resto do mundo. Para isso, teria sido essencial que existisse no mundo inteiro a mesma mobilidade dos fatores produtivos que se verificou no vasto campo da economia interna daquele país. Essa mobilidade é um dos pressupostos essenciais da citada teoria. Na realidade, porém, surgiu uma série de obstáculos ao deslocamento fácil dos fatores produtivos. Sem dúvida, os salários dos Estados Unidos, tão

elevados em relação ao resto do mundo, teriam atraído grandes massas humanas para aquela nação, as quais teriam exercido uma influência muito desfavorável nesses salários, tendendo a reduzir a diferença que os separa dos do resto do mundo.

Esse teria sido o efeito da aplicação de uma das regras essenciais do jogo clássico: reduzir sensivelmente o padrão de vida da população dos Estados Unidos, em comparação com os níveis efetivamente alcançados.

Basta a enunciação desse fato para compreendermos que a proteção desse padrão de vida, alcançado através de muito esforço, tinha que prevalecer sobre as pretensas virtudes de um conceito acadêmico. Mas as regras clássicas do jogo compõem um todo indivisível. E não é logicamente concebível que, eliminada uma delas, as outras possam servir para extrair normas absolutas que regulem as relações entre os centros e os países periféricos.

4. Esse ponto é ainda mais digno de reflexão na medida em que o próprio progresso técnico dos Estados Unidos, tão superior ao do resto do mundo, teve como consequência um outro desvio muito importante das referidas regras.

Como já se disse, os Estados Unidos chegaram a um coeficiente baixíssimo de importações, não superior a 3%. No ano de 1929, ele era de 5%. A queda não é um fenômeno novo, mas de longa data. Nos últimos cem anos, a renda nacional aumentou cerca de duas vezes e meia mais do que as importações.

O progresso técnico é um dos fatores que mais contribuem para explicar esse fenômeno. Ainda que isso pareça paradoxal, o aumento da produtividade contribuiu para que aquele país prosseguisse em sua política protecionista e a acentuasse, depois de atingir a etapa da maturidade econômica. A explicação é simples. O progresso técnico, numa determinada época, não produz um efeito igual em todas as indústrias. Contudo, ao estender às indústrias de menor progresso os salários aumentados, provocados pela grande produtividade das indústrias avançadas, as primeiras perdem sua posição favorável para competir com as indústrias estrangeiras, que pagam salários menores. Se lembrarmos que, hoje em dia, os salários nos Estados Unidos são duas a duas vezes e meia maiores do que na Grã-Bretanha, teremos uma idéia do significado desse fator. Assim, as atividades mais eficientes do que as externas, porém de menor produtividade do que o nível médio do próprio país, precisaram de proteção. Por exemplo, apesar do grande aperfeiçoamento da técnica agrícola, foi preciso

proteger a agricultura para defender alguns de seus setores, que eram importantes em razão de sua renda relativamente alta, se comparada à dos concorrentes estrangeiros.

A Inglaterra seguiu uma política diametralmente oposta, quando lhe competiu funcionar como centro propulsor em épocas anteriores. Mas não se pode afirmar que tornaria a fazê-lo e a desarticular sua economia, caso voltasse a percorrer o mesmo caminho histórico. Os Estados Unidos constituem uma unidade econômica poderosa e bem integrada e, em parte, devem isso a sua política deliberada, cuja transcendência, portanto, estamos muito longe de desconhecer. Mas tampouco se pode ignorar que, para o resto do mundo, isso trouxe condições incompatíveis com o funcionamento da economia internacional, tal como esta existia antes da Primeira Guerra Mundial, quando o centro britânico ditava as regras do jogo na moeda e no comércio exterior.

5. Foi nessas novas condições de fato da economia internacional que começou a se desenvolver o processo de industrialização da América Latina. O problema fundamental está na adaptação a essas condições — na medida em que elas não possam ser transformadas —, procurando encontrar novas regras que sejam compatíveis com a nova realidade.

Enquanto isso não ocorrer, continuará a prevalecer, com ligeiras intermitências, se quisermos, uma tendência pertinaz para o desequilíbrio. A razão dela encontra-se no seguinte fato: enquanto, nos Estados Unidos, como já vimos, vem diminuindo a quota de importações, nos países da América Latina tende a elevar-se a quota de importações em dólares, ficando eles obrigados por essa alta a tomar medidas defensivas, a fim de atenuar seus efeitos. Os motivos são diversos.

Primeiro: Justamente pelo fato de o progresso técnico ser maior nos Estados Unidos do que em qualquer outro lugar, a demanda de bens de capital que a industrialização traz consigo procura ser atendida preferencialmente nesse país.

Segundo: O desenvolvimento técnico manifesta-se continuamente em novos produtos, os quais, ao modificarem os estilos de vida da população, adquirem o caráter de novas necessidades, de novas formas de gastar a receita da América Latina, que geralmente substituem formas de gasto interno.

Terceiro: À parte esses produtos, que representam benefícios técnicos inegáveis, existem outros para os quais a demanda se desvia, em virtude da con-

siderável força de penetração da publicidade comercial. Criam-se novas preferências, que exigem importações, em detrimento das preferências que poderiam ser internamente atendidas.

Que não é possível fazer com que baixe sistematicamente a quota de importações, por um lado, e deixá-la crescer livremente, por outro, sob a influência dos fatores que acabamos de ver, é uma afirmação claramente comprovada pelos graves acontecimentos dos anos 1930. Temos agora uma perspectiva suficiente para compreender a significação desses acontecimentos e derivar deles os ensinamentos que vêm em seu bojo. Antes, porém, convém mencionarmos um fato a mais.

Já se afirmou que a industrialização da América Latina, se efetuada com discernimento, oferecerá a possibilidade de aumentar sensivelmente a renda nacional, por conferir um emprego mais produtivo às massas da população atualmente empregadas em ocupações de baixíssima produtividade.

O aumento da renda conseguido até agora, como já se vê, significa acenar a ação desses fatores sobre a demanda de importações em dólares. Por conseguinte, quanto mais aumenta a renda desses países, maior se torna sua necessidade de importações. E com isso volta a se colocar a questão da escassez de dólares, cuja importância recomenda uma consideração especial.

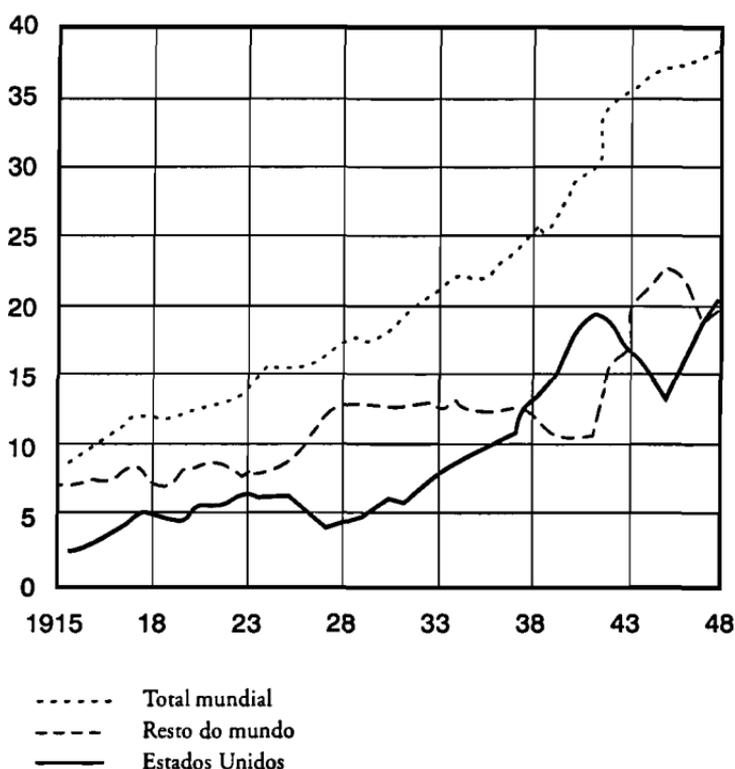
#### IV. O PROBLEMA DA ESCASSEZ DE DÓLARES E SUAS REPERCUSSÕES NA AMÉRICA LATINA

1. Tão logo vão aparecendo certos sintomas de um problema de escassez de dólares, é natural que se volte o olhar para um passado não muito distante, no qual os Estados Unidos concentravam em seus cofres uma quantidade cada vez maior do ouro do mundo, como podemos comprovar pelos Gráficos 1 e 2. Antes da Primeira Guerra Mundial, eles detinham 26,5% das reservas mundiais e, quando do início da Segunda, já haviam chegado a 50,9%; e, embora tenham terminado essa guerra com 36,5%, eles vêm agora aumentando outra vez sua participação, a ponto de haverem acumulado novamente cerca de metade das referidas reservas em 1948.

TEXTOS SELECIONADOS

GRÁFICO 1

RESERVAS DE OURO DOS ESTADOS UNIDOS E DO RESTO DO MUNDO  
(Bilhões de dólares)



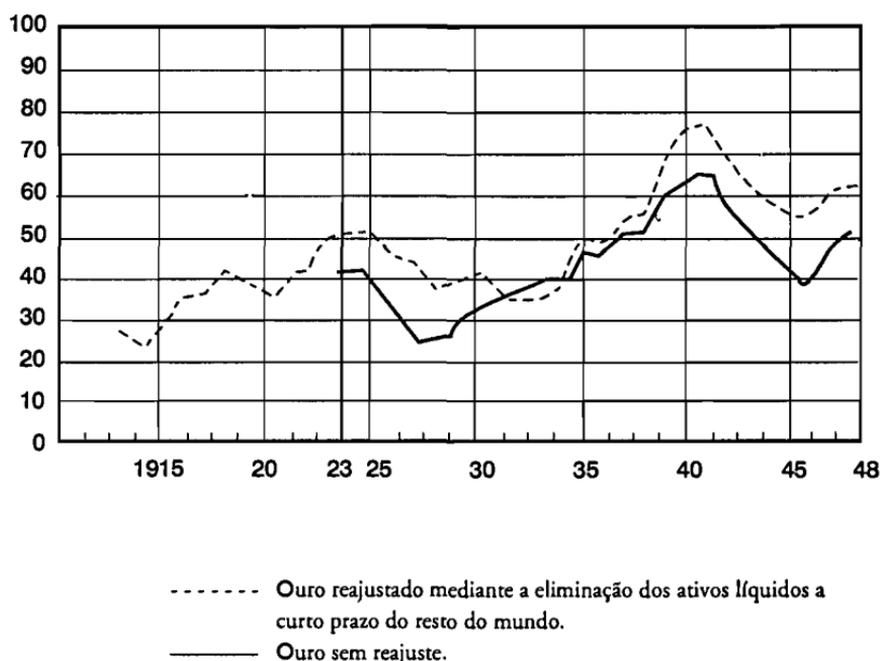
NOTA: Eliminou-se das reservas de ouro dos Estados Unidos a cifra em dólares dos ativos líquidos a curto prazo pertencentes aos países do resto do mundo, uma vez que eles representavam bens monetários destes últimos e não daquele país. Dada a grande quantidade de tais ativos líquidos em certos períodos, os resultados desse reajuste são importantes. Por exemplo, em 1947, os Estados Unidos detinham 60% do ouro do mundo, ao passo que, eliminando-se os depósitos em dólares, sua participação se reduzia a 48,6% do ouro mundial.

Para fazer este reajuste, procedeu-se da seguinte maneira: (a) a partir de 1931 e até o ano de 1936, inclusive, usaram-se os dados publicados pela *Banking and Monetary Statistics* (Washington, 1943), páginas 574 a 589, e, a partir de 1937, os da *International Financial Statistics* do Fundo Monetário Internacional (Washington, janeiro de 1949, p. 130); (b) para os anos anteriores a 1931, as cifras foram calculadas utilizando-se os saldos líquidos da movimentação de capitais a curto prazo, de acordo com os dados da balança de pagamentos dos Estados Unidos publicados em *The United States in the World Economy*, Economic Series no. 23, United States, Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce. Nos Gráficos 1 e 2, a parte das curvas anterior a 1923 não pôde ser ajustada por falta de dados. O total mundial foi extraído do *Federal Reserve Bulletin* até 1940, e, dessa data em diante, do *Anuário do Banco Internacional de Ajustes da Basileia*.

Os dados referentes a 1948 são preliminares. Todas as cifras foram calculadas à razão de 35 dólares por onça.

GRÁFICO 2

PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS NAS RESERVAS MUNDIAIS DE OURO  
(Percentagens)



FONTE: Ver Gráfico 1.

A escassez de dólares significa que aquele país não compra mercadorias e serviços nem empresta dinheiro na medida em que os outros países necessitam dessa moeda para cobrir suas necessidades, sejam elas justificadas ou não. Sendo assim, é preciso recorrer às reservas monetárias e vender dólares, ou remeter ouro aos Estados Unidos.

Por mais que essa diminuição das reservas não tarde a provocar perturbações monetárias, a atração do ouro para o centro cíclico principal, apesar de persistente, não constitui um mero problema monetário: é a expressão

manifesta de um fenômeno dinâmico muito mais profundo, relacionado com o ritmo e a forma de crescimento econômico dos diferentes países.

Conforme seja o tipo de seu próprio crescimento, a ação do centro principal pode manifestar-se, através das oscilações cíclicas, numa tendência contínua a expulsar o ouro que afluí para ele e a estimular o desenvolvimento econômico do resto do mundo, ou, ao contrário, a retê-lo tenazmente, com efeitos adversos para as forças dinâmicas mundiais.

O centro cíclico britânico atuou historicamente da primeira maneira. Foi também isso o que fez o novo centro cíclico principal nos anos 1920. Mas não o fez nos anos 1930, nos quais prevaleceu a segunda dessas formas, e os países do resto do mundo viram-se obrigados a reajustar suas relações com o centro cíclico a fim de continuarem crescendo, apesar da influência depressiva que ele exercia e de sua intensa absorção de moeda sonante.

Os países da América Latina compartilharam duramente com os outros a experiência dos anos 1930. Assim, é compreensível que, frente aos sintomas presentes de um novo problema de escassez de dólares, eles interroguem o passado, com uma perspectiva melhor do que antes, para averiguar se os mesmos fatores que atuaram naquela época estão hoje tornando a ganhar fôlego.

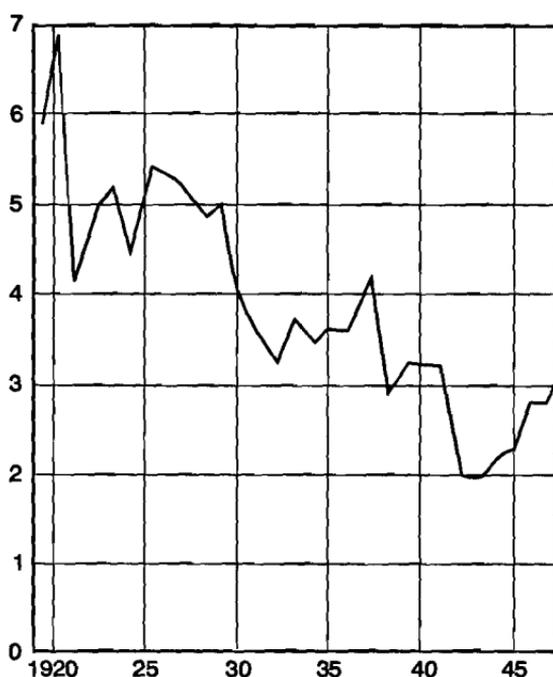
2. Esses fatores concernem, por um lado, à maneira como se refletiram no resto do mundo os fenômenos de contração e auge do centro cíclico principal e, por outro, à redução sensível de sua cota de importações e outras parcelas passivas.

Quando o centro principal contrai sua renda, na fase cíclica minguante, ele tende a propagar essa contração para o resto do mundo. Quando a renda deste último não diminui simultaneamente e com a mesma intensidade, mas o faz com certo atraso, surge um desequilíbrio na balança de pagamentos: o centro, por diminuir sua renda mais depressa, também restringe suas importações e demais parcelas passivas com mais intensidade do que o resto do mundo, com o que este se vê forçado a lhe enviar ouro. Se fosse concebível o equilíbrio — que não o é na realidade cíclica —, a balança viria a se equilibrar, no momento em que a redução das respectivas rendas atingisse a mesma intensidade.

Pois bem, a contração cíclica ocorrida nos Estados Unidos depois de 1929 teria bastado para atrair grande parte do ouro expulso no auge anterior, como acontecia tipicamente nos ciclos do antigo centro principal. Nesse caso,

entretanto, entrou em ação um fator que nunca havia atuado na experiência britânica: a queda do coeficiente de importações. Essa queda obedeceu principalmente a dois fatos: por um lado, a elevação das tarifas alfandegárias em 1929 e, por outro, a redução mais acentuada nos preços dos produtos primários importados, em relação aos produtos finais da indústria (que são os que influem preponderantemente na renda nacional). No Gráfico 3, podemos aquilatar a intensidade desse fenômeno.

GRÁFICO 3  
COEFICIENTE DE IMPORTAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS  
(Relação entre as importações e a renda)  
(Porcentagens)



Fontes: Os dados relativos à renda foram extraídos de S. Kusnetz, *National Income and its Composition*, Nova York, 1941, com respeito ao período de 1919-1928; do *Statistical Abstract of the United States*, de 1948, quanto ao período de 1929-1947; e de *Economic Indicators*, fevereiro de 1949 (U. S. Government Printing Office, Washington, D.C.), quanto ao ano de 1948. Os dados referentes às importações foram extraídos de *Statistical Abstract of the United States* e de *Economic Indicators*.

A redução da quota de importações no centro cíclico principal acentua a tendência à acumulação de ouro, resultante da contração da renda. Ali, com efeito, as importações caem com intensidade ainda maior do que no resto do mundo, e o desequilíbrio da balança torna-se ainda mais adverso para este último. Para que a balança se nivelasse, seria preciso não apenas, como no caso anterior, que as receitas do resto do mundo se contraíssem com a mesma intensidade que as do centro cíclico principal, mas ainda que o fizessem com intensidade muito maior. A renda do resto do mundo teria que cair abaixo da do centro cíclico principal, com força tanto maior quanto mais houvessem caído a quota de importações e outras parcelas passivas. Convém lembrar que essas outras parcelas, além das importações, também se reduziram sensivelmente em virtude da cessação dos empréstimos externos dos Estados Unidos.

Depois de se haver atingido o ponto mais baixo da fase minguante, em 1933, sobreveio uma nova fase crescente. De acordo com a experiência cíclica britânica, o centro cíclico principal deveria ter mandado ouro para fora, como havia ocorrido, com efeito, na expansão dos anos 1920. O que se verificou, entretanto, foi o oposto diametral, e as reservas monetárias dos Estados Unidos cresceram com uma amplitude extraordinária, mesmo eliminando das cifras, como foi feito em todos os gráficos, a grande quantidade de reservas externas que, por outros motivos, haviam-se depositado em dólares naquele país.

Nisso desempenhou seu papel a diminuição da citada quota de importações. Para que o centro principal deixasse de atrair ouro, depois da contração, e começasse a expeli-lo, teria sido necessário que sua renda crescesse com muito mais intensidade que a do resto do mundo: com tanta amplitude quanta fosse necessária para, primeiro, compensar e, depois, superar os efeitos da queda da quota. Por exemplo, quando a quota se reduz à metade, a renda do centro principal tem que crescer o dobro da do resto do mundo, simplesmente para contrabalançar os efeitos dessa redução.

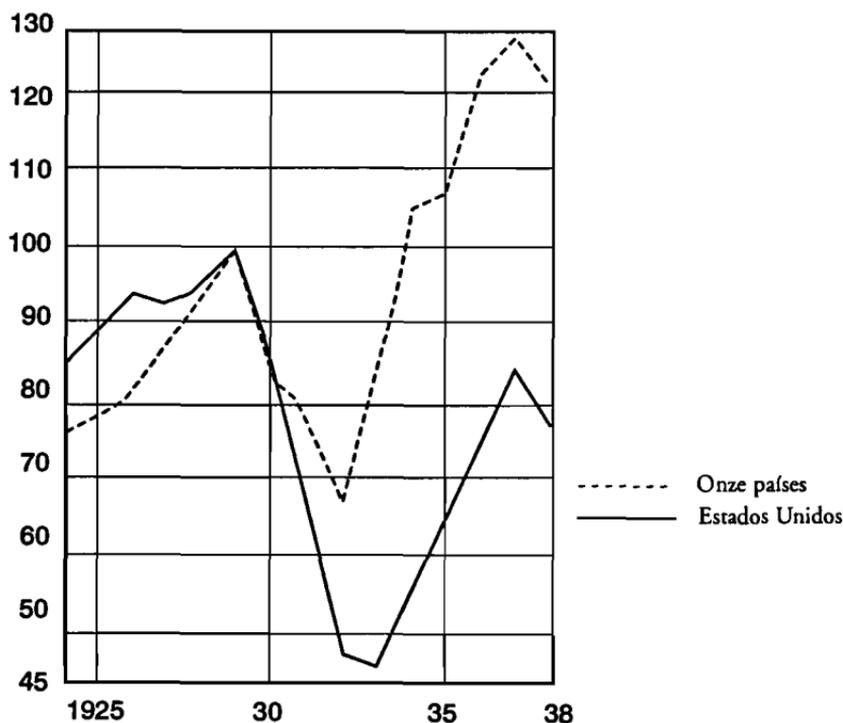
Longe de haver ocorrido esse crescimento relativamente maior, a renda dos Estados Unidos demorou mais que a do resto do mundo para atingir o nível a que havia chegado em 1929, a julgar pelo que aconteceu num grupo importante de países, como se pode observar no Gráfico 4.

GRÁFICO 4

RENDA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS E  
DE ONZE PAÍSES DO RESTO DO MUNDO

(Alemanha, Austrália, Canadá, Dinamarca, França, Holanda, Japão, Noruega,  
Nova Zelândia, Reino Unido e Suécia)

(Índices: base 1929 = 100)



Fontes: Dados extraídos de S. Kusnetz, *National Income and its Composition*, Nova York, 1945, quanto à renda nacional dos Estados Unidos no período de 1924-1928, inclusive (pp. 310-311); do *Statistical Abstract of the United States*, 1948, quanto ao período de 1929-1938; e de Eugene Staley, *World Economic Development: Effects on Advanced Industrial Countries*, Montreal, 1945, quanto à renda correspondente a onze países (p. 144, Gráfico 13).

Não é de estranhar, portanto, que o ouro tenha continuado a se acumular pertinazmente no centro cíclico principal. Com efeito, foi enorme a concentração de moeda sonante nos Estados Unidos. Praticamente toda a produção de ouro monetário do mundo, sem dúvida muito abundante desde 1933, foi

parar naquele país. Quanto às reservas do resto do mundo, elas declinaram ligeiramente, como se observa na Tabela 1.<sup>5</sup>

3. Se em seu desenvolvimento econômico, nos anos 1930, o resto do mundo se houvesse prendido unicamente ao estímulo proveniente das importações e das demais parcelas passivas dos Estados Unidos, o aumento da renda no resto do mundo teria sido muito menos intenso do que nesse país. A causa disso, como já se sabe, reside na ação depressiva da baixa da quota de importações, como tantas vezes se afirmou. Mas não foi isso que aconteceu, como acabamos de ver pelo Gráfico 3, uma vez que os países nele representados elevaram sua renda mais amplamente do que os Estados Unidos.

Se esses países, como os demais do resto do mundo, houvessem elevado sua renda dessa maneira, sem modificarem, por sua vez, o coeficiente de importações, é óbvio supor que, em pouco tempo, ter-lhes-ia sido impossível continuar a fazê-lo sem um grave prejuízo para suas reservas monetárias. Se isso não ocorreu, foi justamente porque, para atenuar a contração propagada a partir do centro, eles já haviam reduzido anteriormente sua quota de importações e outras parcelas, especialmente a das importações procedentes dos Estados Unidos, que tiveram uma queda maior que as de outras procedências.<sup>6</sup> Isso permitiu ao resto do mundo não apenas crescer

<sup>5</sup>Examinaram-se no texto, com respeito aos Estados Unidos, os fatores que fizeram com que esse país atraísse ouro durante os anos 1930. Mas houve também uma atuação dos fatores concernentes ao resto do mundo que tenderam a expulsar o ouro. Entre estes, são de grande importância os que se manifestaram nas duas guerras mundiais. Os Estados Unidos adquiriram grandes quantidades de ouro através do abastecimento dos países aliados. Esse ouro só poderia ser expulso por uma expansão inflacionária da renda daquele país que fosse consideravelmente mais acentuada do que a ocorrida na realidade. Basta mencionarmos essa possibilidade para descartá-la. Mas esse não foi o único fenômeno de redistribuição do ouro que teve por base as duas guerras. Parte do ouro que os Estados Unidos iam recebendo foi transferida para países neutros ou que não tiveram uma participação ativa nos conflitos, a fim de cobrir seus saldos positivos na balança de pagamentos. Esse é um fenômeno normal no auge dos centros cíclicos, e do qual a América Latina participou com um intenso crescimento de suas reservas metálicas. Mas também é natural que grande parte do ouro retorne ao centro cíclico. Foi o que aconteceu no primeiro dos dois períodos pós-guerra, quando sobreveio a contração nos Estados Unidos; as fases crescentes e minguantes cíclicas no centro britânico também se haviam caracterizado por esse movimento de vaivém do ouro. Há uma particularidade, no entanto, no atual retorno do ouro da América Latina para os Estados Unidos: é que esse retorno começou antes de uma contração naquele país. Isso se deve, como se tem afirmado, ao crescimento das importações, provocado pelo elevado índice de emprego e acentuado por fenômenos inflacionários.

<sup>6</sup>Ver os gráficos relativos aos diferentes países, publicados em *The United States in the World Economy*, páginas 67, 68 e 69.

da maneira que cresceu, mas também, em diversos casos, empregar parte de suas exportações em dólares para reduzir suas dívidas nos Estados Unidos.

Por que o coeficiente das importações procedentes dos Estados Unidos reduziu-se com maior severidade, no resto do mundo, do que o coeficiente de todas as suas importações? Evidentemente, porque o déficit na balança de pagamentos era mais agudo no que dizia respeito ao dólar. Se as importações em outras moedas se houvessem reduzido com a mesma intensidade que nesta, os prejuízos sofridos pelo comércio internacional, nos anos 1930, teriam sido ainda mais graves, com a conseqüente perda adicional de suas vantagens clássicas.

4. Quais foram as reações da América Latina aos fenômenos ocorridos durante esse período no centro cíclico principal? Não se trata de repetirmos a crônica, por demais conhecida, da forma como tais fenômenos se refletiram nessa parte do continente, mas de procurarmos extrair deles as experiências que possam esclarecer e definir o que mais convém aos interesses latino-americanos.

A reação latino-americana foi semelhante à de outros países do resto do mundo: reduzir o coeficiente de importações por meio da desvalorização monetária, da elevação das tarifas alfandegárias, das cotas de importação e do controle cambial.

Nunca se haviam aplicado medidas semelhantes com o caráter geral daquela época, assim como nunca surgira anteriormente um problema de escassez de libras, na época da hegemonia monetária de Londres.

A necessidade imperiosa de reduzir prontamente as importações e de conter a fuga de capitais explica a rápida difusão do controle cambial. Mas este foi não apenas um instrumento para restringir as importações, como também para desviar para outros países, principalmente os da Europa, as importações que antes provinham dos Estados Unidos, em função de seu custo menor e de sua maior adequação às necessidades da América Latina. Dificilmente se poderia negar, por razões formais, esta verdade evidente: o controle cambial constituiu, em muitos casos, um instrumento "discriminatório" no comércio internacional, contrário às práticas sadias que tinha sido tão custoso implantar,

mediante a aplicação geral da cláusula da nação mais favorecida. Mas é forçoso reconhecer que, quando um país via-se privado dos dólares necessários para pagar suas importações essenciais, a única saída dessa situação tão crítica parecia residir em importações que pudessem ser pagas nas moedas recebidas em pagamento pelas exportações.

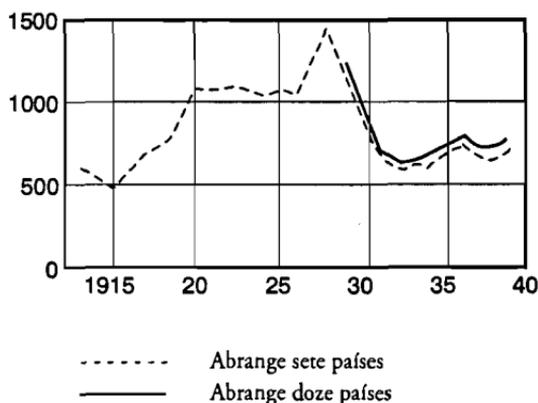
Se essas outras moedas tivessem podido transformar-se em dólares, a história teria sido muito diferente. Mas a escassez de dólares afetava todo o resto do mundo, e a compensação multilateral acabava ficando entravada quando o saldo final a ser pago nessa moeda superava as disponibilidades.

O controle cambial não resultou de uma teoria, tendo sido uma imposição das circunstâncias. Ninguém que tenha conhecido de perto as complicações de toda sorte que esse sistema trouxe consigo poderia ter optado por ele, caso houvessem surgido outras alternativas, ou se estivesse ao alcance dos países da América Latina a eliminação das causas profundas desse mal.

5. Lamentavelmente, essas causas prolongaram-se em demasia. Transposto o momento mais difícil da crise mundial, e em pleno restabelecimento econômico, foi possível pensar no abandono do controle cambial. Mas o modo de funcionamento do centro cíclico principal foi afastando essa possibilidade.

Basta observarmos o Gráfico 5, relativo às reservas monetárias da América Latina, para compreender a natureza das dificuldades. Em geral, foram-se gastando em importações e outras parcelas passivas todos os dólares que eram incorporados às reservas, e ainda empregando parte destas nas referidas importações. O controle cambial, como já foi dito, cumpriu a função de desviar para outras partes as importações que não podiam ser cobertas dessa maneira. E, apesar dele, não foi possível evitar que o conjunto das reservas monetárias, durante os anos 1930, se mantivesse num nível sensivelmente inferior ao da década precedente.

GRÁFICO 5  
RESERVAS DE OURO DA AMÉRICA LATINA  
(Milhões de dólares)



Nota. Uma vez que, em relação aos primeiros anos desse período, só se dispõe, a partir de 1913, de cifras relativas a sete países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela), apresentou-se a curva correspondente até 1939, e a essa curva foi superposta uma outra com mais cinco países, a partir de 1929 (Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala e México). Essas cifras correspondem apenas às reservas de ouro. Todos os dados foram expressos à razão de 35 dólares por onça.

Fontes: *Banking and Monetary Statistics*, Washington, 1943, quanto ao período de 1913-1936; *International Financial Statistics*, Washington, 1949, quanto ao período de 1937-1939.

Foi esse o sentido do controle cambial naquela época. Bem ou mal administrado, ele constituiu o instrumento de que se pôde dispor para atenuar as graves repercussões dos acontecimentos externos na atividade interna dos países latino-americanos. Posteriormente, no entanto, sua função foi muito diferente. O controle cambial foi e continua a ser empregado para conter os efeitos da expansão inflacionária interna sobre as importações e outras parcelas passivas da balança de pagamentos. É claro que, nesse caso, o controle cambial não corrige os efeitos da inflação, mas desvia a pressão inflacionária para a atividade interna, acentuando a alta dos preços.

Por conseguinte, não caberia tecermos as mesmas considerações num caso e no outro. Os fatores externos que impuseram o controle cambial nos anos 1930 escapavam completamente ao poder da América Latina. Em contrapartida, os que predominam na atualidade dependem de nossa própria vontade,

como têm reconhecido em várias ocasiões os governos latino-americanos, preocupados como estão com a gravidade desse problema.

6. Mas é difícil, se não impossível, determinar até que ponto a escassez de dólares, novamente enfrentada nos últimos tempos em vários países da América Latina, é consequência da baixa quota de importações dos Estados Unidos ou dos fenômenos inflacionários a que já fizemos referência.

Já explicamos como o alto índice de emprego atingido na América Latina requer um volume considerável de importações em dólares. Os Estados Unidos, por outro lado, ao chegarem a uma cifra elevadíssima em sua renda nacional, acrescentaram também suas importações da América Latina e dos demais países do resto do mundo. Em 1948, o total de importações norte-americanas chegou a 6,9 bilhões de dólares, com um coeficiente de 3%. Com o coeficiente de 5% registrado em 1929, as importações teriam chegado a 11,5 bilhões. Essas cifras refletem a magnitude dos efeitos produzidos pela baixa dessa quota.

Ainda é cedo para dizer se a participação correspondente à América Latina nessas importações é ou não suficiente para lhe proporcionar meios adequados para cobrir suas necessidades de importação, juntamente com as demais parcelas passivas que ela tem que pagar aos Estados Unidos. Ainda não é possível formar um juízo definitivo. As informações ainda são muito deficientes e não permitem examinar a composição das importações, no grau necessário para determinar que parcela de seu aumento foi provocada pela redistribuição de renda que é típica da inflação. Já se conhecem casos que revelam ter havido um emprego de quantidades apreciáveis de dólares em importações totalmente alheias ao propósito da industrialização ou da mecanização da agricultura, mas não se sabe dizer até que ponto esses casos representam um fenômeno geral.

7. Seja como for, o que vem sucedendo nessas ocasiões deveria ser objeto de uma atenção muito especial. Para tomarmos apenas um caso ilustrativo, não deixa de ser sintomática a natureza das recomendações que acabam de ser formuladas pela Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, em seu interessante relatório sobre o Brasil.

Há uma grande analogia entre as medidas contempladas pela missão, em matéria de importações, e as que vários países da América Latina viram-se forçados a tomar nos anos 1930, como foi lembrado anteriormente.

Não obstante o grande crescimento das exportações brasileiras em dólares, a missão comprovou que elas não são suficientes para atender às importações na mesma moeda. Assim, ela aprovou a restrição das importações não essenciais, por meio de uma aplicação mais eficaz do sistema de controle cambial, e reconheceu a necessidade de “obter essas importações essenciais, tanto quanto possível, de países de moedas fracas, com os quais (o Brasil) teve uma balança favorável nos últimos anos”; e acrescentou: “uma medida que poderia ajudar a reduzir o total de importações em moeda forte seria uma revisão, por parte das autoridades controladoras, de todas as compras na zona do dólar que os ministérios do governo brasileiro e as repartições autônomas se propõem realizar”.<sup>7</sup>

Não deixa de chamar a atenção que, num relatório dessa natureza, se preconize não apenas a restrição das importações mediante o controle cambial, mas também a aplicação de medidas de tipo “discriminatório”.

Se isso for unicamente o reconhecimento de uma necessidade transitória de aliviar a pressão da balança de pagamentos, o caso não terá maior transcendência. Se for, no entanto, a expressão de um fato mais fundamental e persistente, haverá motivos de séria preocupação para os países latino-americanos.

8. Já existe uma experiência suficiente para nos convencer de que o comércio multilateral é o que mais convém ao desenvolvimento econômico da América Latina. Poder vender e comprar nos melhores mercados respectivos, ainda que eles sejam diferentes, sem dividir o intercâmbio em compartimentos estanques, constitui a fórmula ideal. Que as vendas feitas à Europa tenham que ser compensadas estritamente mediante compras na Europa, e mais, em cada um dos países europeus, sem que os saldos possam ser empregados para comprar nos Estados Unidos o que melhor satisfaça às necessidades de nosso desenvolvimento econômico, não é uma solução que traga em si os benefícios inegáveis do multilateralismo.

<sup>7</sup>Relatório da Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, capítulo II, Rio de Janeiro, 1949.

Mas, para que a compensação multilateral seja viável, é necessário que a Europa tenha uma sobra de dólares para pagar por seu excedente de compras na América Latina, depois de satisfazer suas próprias necessidades de importações norte-americanas.

Foi essa, sem dúvida alguma, a dificuldade encontrada pela Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos. E, diante dessa dificuldade, só lhe restaram dois caminhos: o que ela sugeriu ao Brasil, ou o de lhe recomendar a aplicação de restrições iguais a todos os países, em prejuízo não apenas das exportações dos países com os quais o Brasil tem saldos favoráveis, mas também do ritmo de seu crescimento econômico.

9. Os acontecimentos verificados nos anos 1930 parecem ter deixado a convicção de que não é possível esperar uma solução de caráter fundamental no comércio com os Estados Unidos. Com efeito, a se manter o baixíssimo coeficiente atual de importações, mesmo na hipótese favorável de que perdure o emprego máximo naquele país, suas importações poderão mostrar-se insuficientes para resolver o problema latente da escassez de dólares. Se, com o emprego máximo, as receitas crescerem no futuro a um ritmo que dificilmente poderia ultrapassar em muito os 3% ao ano, um crescimento paralelo das importações procedentes do resto do mundo não poderá significar um alívio muito sensível.

Mas será que não se deve admitir, de forma alguma, a possibilidade de que aumente o coeficiente de importações daquele país, permitindo que estas cresçam num ritmo mais rápido do que a renda nacional?

Essa possibilidade existe. A persistente atração do ouro por um centro cíclico principal só é teoricamente concebível quando há uma margem apreciável de fatores produtivos desocupados.

Não será possível a repetição de fenômenos semelhantes aos ocorridos nos anos 1930, se os Estados Unidos conseguirem manter seu nível máximo de emprego, e se o resto do mundo, assim estimulado pelo centro principal, também conseguir implementar uma política análoga de pleno emprego de seus fatores produtivos em crescimento.

Pelo que foi dito ao explicarmos a experiência adversa daqueles anos, se não tivesse existido o pleno emprego nos Estados Unidos, o resto do mundo não teria conseguido manter continuamente, em relação àquele país, uma quota

de importações que não se ajustasse à quota dos Estados Unidos em relação ao resto do mundo, uma vez que nenhum país é capaz de suportar um déficit permanente na balança de pagamentos. Entretanto, mesmo havendo o emprego máximo, os fatos poderiam ter ocorrido de maneira muito diferente. Justifica-se um breve raciocínio para demonstrar isso.

Suponhamos que, graças ao coeficiente relativamente alto do resto do mundo ou, se preferirmos, à ampliação desse coeficiente, em virtude da industrialização da América Latina, aumentasse intensamente a demanda de exportações dos Estados Unidos. Suponhamos também que, em virtude do crescimento dos fatores produtivos, o aumento anual da renda fosse de 6.000, para tomarmos uma cifra qualquer, dos quais 4.000 correspondessem aos fatores empregados nas indústrias de exportação, para satisfazer àquela grande demanda, e os 2.000 restantes correspondessem aos empregados nas indústrias destinadas às necessidades internas, com um volume equivalente de produção.

É óbvio que esse volume seria insuficiente para atender à demanda interna, provocada pelo gasto dos 6.000 de renda. Haveria, portanto, um excesso da demanda em relação à oferta, o qual, não podendo ser internamente satisfeito, por estarem todos os fatores plenamente ocupados, teria que ser coberto por importações, fazendo-as crescer no volume indispensável para atender ao déficit de produção para as necessidades internas.

Se os fatores produtivos não estivessem plenamente ocupados, o excedente da demanda sobre a oferta tenderia a estimular preferencialmente a produção interna; e as importações, longe de crescerem proporcionalmente ao excedente, como acabamos de ver, aumentariam apenas num volume exíguo: na parte desse excedente que se manifestasse somente na demanda externa, em virtude do baixíssimo coeficiente de importações.

Não caberia nos estendermos num raciocínio mais complexo, dado o caráter desta resenha. Devemos apenas assinalar que, para haver a atuação de um mecanismo semelhante, seria indispensável que o resto do mundo pudesse fornecer aos Estados Unidos o aumento de importações exigido por sua demanda maior; do contrário, o processo seria inflacionário. Por outro lado, também seria necessário que os países que aumentassem seu coeficiente ou sua renda real pudessem contar com os recursos necessários para enfrentar desequilíbrios transitórios em suas balanças de pagamentos, durante a reação do centro cíclico principal.

10. Em síntese, quando o centro cíclico se encontra em pleno emprego, qualquer aumento de suas exportações para o resto do mundo, provocado pela ação deste, tende a ser acompanhado por um aumento correspondente das importações (ou de outras parcelas passivas); e o ouro não tende a se concentrar no centro, em prejuízo dos demais países.

É claro que, para isso, seria indispensável que o centro não reduzisse sua quota de importações. Mas qual seria o objetivo dessa medida, já estando empregados todos os seus fatores produtivos? É compreensível que, quando existem fatores ociosos, haja interesse em aumentar a ocupação, substituindo as importações pela produção interna. É igualmente compreensível que, mesmo havendo pleno emprego, um país evite que algumas indústrias de consumo interno se vejam sacrificadas pela concorrência externa, em favor das indústrias de exportação, como aconteceu no centro cíclico britânico durante o século XIX. Mas não faria sentido em termos econômicos, num caso de pleno emprego, reduzir em geral o coeficiente de importações e estimular o desenvolvimento de certas indústrias de consumo interno à custa das importações e das exportações.

Por conseguinte, se não houvesse uma perturbação na interação espontânea das forças econômicas, num estado de plena e crescente ocupação do centro cíclico principal, estaria aberto o caminho para a solução do problema fundamental que tanto preocupa os países da América Latina e os demais países do mundo. É verdade que, com isso, aumentaria o coeficiente de importações dos Estados Unidos, mesmo que não se tocasse nas tarifas atuais, e sua interdependência em relação ao resto do mundo ficaria fortalecida. Por aí se conseguiria também demonstrar que, ao atingir seu objetivo de pleno emprego, aquele país atinge simultaneamente dois outros objetivos primordiais de sua política econômica: promover ativamente o comércio internacional e estimular a industrialização da América Latina.

11. Permitam-nos, ao encerrar esta parte, uma outra consideração teórica muito pertinente aos assuntos que acabam de ser abordados. Até o presente não se havia alcançado nenhum resultado positivo no esforço de interpretar, com a ajuda da teoria clássica, as variações das balanças de pagamentos e das movimentações internacionais do ouro na década de 1930. Esse esforço dificilmente teria sucesso, uma vez que a teoria clássica, como se sabe, baseia-se

no pressuposto do emprego pleno. Se esse pressuposto viesse a confirmar-se na realidade, seria possível comprovar a validade essencial do raciocínio clássico a respeito das movimentações do ouro, sem prejuízo, é claro, das correções parciais exigidas pela teoria. Como disse *lord Keynes* em sua *Teoria geral*, havendo o pleno emprego, novamente nos encontraríamos, com toda a segurança, no mundo ricardiano. Não é de estranhar, portanto, o sentido das palavras que ele escreveu a esse respeito em seu artigo póstumo do *Economic Journal*: “Não é a primeira vez que me sinto levado a lembrar aos economistas contemporâneos que os ensinamentos clássicos encerravam algumas verdades permanentes, de grande significação; se hoje nos inclinamos a esquecê-las, é porque as vinculamos com outras doutrinas, que não poderíamos aceitar sem muitas reservas. Nessa matéria, há correntes que trabalham num plano profundo, forças naturais, como poderíamos chamá-las, e até ‘a mão invisível’, que procuram levar-nos ao equilíbrio (...).”<sup>8</sup> Sem dúvida, para que o remédio clássico possa funcionar, é essencial que as tarifas e os subsídios à exportação não neutralizem progressivamente a influência disso. Nesse sentido, a atual disposição de ânimo do governo dos Estados Unidos e também, segundo creio, a de seu povo dão-nos uma certa tranquilidade provisória, a julgar pelas propostas submetidas à consideração da Conferência sobre Comércio e Emprego. Trata-se de propostas sinceras e completas, apresentadas em nome dos Estados Unidos e expressamente voltadas para permitir a ação do remédio clássico.

## V. A FORMAÇÃO DO CAPITAL NA AMÉRICA LATINA E O PROCESSO INFLACIONÁRIO

1. Em última instância, a margem de poupança depende do aumento da produtividade do trabalho. Se foi possível, em alguns países da América Latina, alcançar um grau de produtividade tão satisfatório que, mediante uma política criteriosa, permitiu reduzir a proporções moderadas a necessidade de capital

<sup>8</sup>Lord Keynes, “The Balance of Payments of the United States”, *The Economic Journal*, junho de 1946.

estrangeiro para suprir a deficiência da poupança nacional, na maior parte deles se reconhece que o concurso desse capital é indispensável.

Com efeito, a produtividade desses países é muito baixa, porque falta capital; e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança, em virtude dessa baixa produtividade. Para romper esse círculo vicioso, sem deprimir exageradamente o atual consumo das massas, em geral muito baixo, é necessária a ajuda transitória do capital estrangeiro. Se sua aplicação for eficaz, o aumento da produtividade, ao longo do tempo, permitirá desenvolver a própria poupança e com ela substituir o capital estrangeiro, nas novas inversões exigidas pelas inovações técnicas e pelo crescimento da população.

2. Entretanto, a típica escassez de poupança, em grande parte da América Latina, não provém apenas dessa margem estreita, mas também de sua utilização inadequada, em casos muito freqüentes. A poupança significa deixar de consumir e, portanto, é incompatível com algumas formas peculiares de consumo em grupos de renda relativamente alta.

As grandes disparidades da distribuição da renda podem ser e têm sido, historicamente, um fator favorecedor da acumulação de capital e do progresso técnico. Sem desconhecer o que isso significou também nesses países, há exemplos notórios e freqüentes de como essas disparidades distributivas estimulam formas de consumo características dos países de alta produtividade. Assim, com freqüência, há um malogro de importantes possibilidades de poupança e de um emprego eficaz das reservas monetárias em importações produtivas.

Foi o aumento da produtividade que permitiu aos Estados Unidos, e, em menor grau, a outros países industrializados, reduzir a jornada de trabalho, aumentar a renda real das massas e elevar seu nível de vida, além de aumentar, em grau considerável, os gastos públicos. E tudo isso sem prejuízo de uma enorme acumulação de capital.

É fato conhecido que os gastos públicos, que nas grandes nações industrializadas constituíam uma proporção relativamente pequena da renda interna em meados do século XIX, compõem hoje uma elevada proporção dela. Só o aumento da produtividade é que permitiu esse incremento.

Os países da América Latina não fugiram a essa tendência geral. E se, nos lugares onde a produtividade é alta e a acumulação de capital é considerável,

o crescimento da cota de gastos fiscais é objeto de preocupação, maior ainda será ele nos países em que é necessário destinar à poupança uma parcela apreciável da receita interna. É que a poupança é necessária para conseguir o aumento de produtividade sem o qual será ilusório o propósito de elevar o padrão de vida das massas.

No fundo, estamos diante de um problema de avaliação das necessidades. Os recursos para satisfazer as enormes necessidades privadas e coletivas da América Latina são relativamente escassos; e a possível contribuição do capital estrangeiro também é limitada. Assim, é preciso avaliar essas necessidades em função da finalidade buscada, a fim de distribuir esses recursos limitados da forma mais conveniente. E, se essa finalidade consiste em aumentar o bem-estar mensurável da coletividade, o aumento do capital por homem tem que ocupar um lugar prioritário de grande destaque. Nesse sentido, existem tipos de investimentos públicos ou privados de utilidade indiscutível mas que não tornam o trabalho mais produtivo; não poderá sair deles, portanto, o aumento de poupança para as novas inversões. Em contrapartida, os investimentos equivalentes realizados em bens de capital eficazes aumentam imediatamente a produtividade do trabalho e desenvolvem uma margem de poupança que, transformada em novas inversões, traz novos aumentos de produtividade.

Por essas e outras considerações, que fariam com que se ampliassem sobremaneira estas páginas, o problema da formação do capital é de transcendental importância.

3. A pressão considerável das necessidades privadas e coletivas sobre uma quantidade relativamente escassa de recursos costuma trazer consigo fenômenos inflacionários, como os que, com muita razão, preocupam os governos nessas ocasiões. Ao mesmo tempo, foi-se desenvolvendo um modo de pensar que não se manifesta apenas nos setores favorecidos, mas também naqueles que, atentando unicamente para o interesse geral, consideram que a inflação é um meio indubitável de capitalização forçada, nas situações em que a poupança espontânea é notoriamente insuficiente.

Essa é uma tese digna de um exame cuidadoso. Dada a generalidade do processo, há uma profusão de fatos que oferecem um campo fértil de investigação, a partir da qual será possível avaliar seu valor e seu alcance. Enquanto isso, algumas reflexões talvez possam contribuir para a exposição dessa questão.

Dispomos, antes de mais nada, de uma comprovação indiscutível: o estímulo consecutivo à expansão do meio circulante levou a um alto índice de emprego e, portanto, a um aumento real da renda. Mas parece que grande parte desse efeito foi conseguida numa fase de crescimento moderado, anterior ao processo agudo de inflação. Assim, à medida que esse processo se foi desenrolando, o aumento do emprego e da renda real foi cada vez menor, enquanto maior foi o dos preços, com os conseqüentes transtornos na distribuição da renda total.

Essa experiência implica um ensinamento positivo e outro negativo.<sup>9</sup> O positivo concerne de imediato ao assunto mencionado, uma vez que o aumento do emprego veio ampliar a margem potencial de poupança. Mas o ensinamento negativo também lhe diz respeito. O fato de se haver exagerado o estímulo necessário para atingir a ocupação máxima levou, internamente, a uma pressão inflacionária excessiva, a qual, ao se dilatar novamente a quota de importações anteriormente comprimida pela guerra, quando houve a renovação posterior do intercâmbio, esgotou grande parte do ouro e dos dólares previamente acumulados.

4. As informações fragmentadas de que dispomos sugerem mais de uma dúvida acerca de se haver ou não sabido utilizar essas reservas, levando estritamente em conta o que é exigido pelo desenvolvimento econômico da América Latina. Para poder esclarecer as dúvidas apontadas, seria interessante averiguarmos em que medida as citadas reservas foram preferencialmente destinadas à importação dos bens de capital mais necessários, em que outra medida foram gastas em artigos não essenciais, ou que correspondem apenas aos estilos de vida dos grupos de alta renda, e até que ponto serviram para cobrir a saída de capitais provocada pelo desenvolvimento da inflação.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Com efeito, demonstrou-se a possibilidade de uma política racional de emprego dos fatores desocupados ou mal ocupados. Noutras épocas, as exportações haviam constituído o fator dinâmico preponderante. Contudo, depois da crise mundial, elas se demonstraram insuficientes para desempenhar bem seu papel de estimulação do crescimento. Durante os anos 1930, em alguns países da América Latina, já se havia conseguido, mediante uma política de estímulo interno, suprir a debilidade do fator dinâmico externo. Para isso, foi necessário reduzir o coeficiente de importações, como se explicou num outro texto. Os acontecimentos verificados com o advento da Segunda Guerra Mundial demonstraram quão maior era a distância que se poderia percorrer por esse caminho. É que a guerra impôs a compressão violenta do coeficiente, uma vez que aumentou a força do fator de estimulação externo.

<sup>10</sup>É sugestivo constatar que os depósitos de particulares da América Latina nos Estados Unidos alcançavam 729 milhões de dólares em 30 de junho de 1947.

Essas diferentes formas de utilização das divisas estão estreitamente ligadas às conseqüências internas da inflação. A alta de preços, ao gerar lucros extraordinários, coloca nas mãos de um grupo relativamente pequeno grandes possibilidades de poupança, como sempre ocorre quando é assim alterada a distribuição da renda. Seria também de grande interesse indagar até que ponto essas possibilidades se traduziram numa poupança efetiva, e se a aplicação dessa poupança foi feita da forma mais produtiva para a coletividade.

Se de fato uma parcela considerável dos lucros resultantes da inflação tivesse sido poupada e eficazmente investida, aqueles que defendem a tese aqui mencionada teriam um ponto de apoio muito valioso. Lamentavelmente, porém, não dispomos de elementos fidedignos que permitam que nos pronunciemos a esse respeito. As cifras isoladas não justificam nenhuma generalização. Contudo, os dados apresentados pela Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, com respeito ao Brasil, são ilustrativos. As grandes empresas reinvestiram 30 a 40% de seus lucros em 1946 e distribufram o restante aos acionistas. O valor distribuído por todas as empresas teria alcançado 12 bilhões de cruzeiros, dos quais a quarta parte, ou seja, apenas 3 bilhões, foram poupados de diferentes maneiras.<sup>11</sup> Do total do lucro, portanto, constataríamos terem sido investidos apenas cerca de 50% em forma direta e indireta, se essas cifras forem combinadas.

Nesse caso, a proporção consumida terá sido importante. E como os grupos de renda elevada têm também um alto coeficiente de importações, não é de estranhar que uma parte considerável das divisas acumuladas tenha sido gasta em artigos não essenciais para o desenvolvimento econômico, conforme se depreende de outras informações da mesma fonte.

Há ainda um outro aspecto a esclarecer. Supondo-se que, em determinadas circunstâncias, uma certa expansão inflacionária fosse considerada como o melhor expediente prático, dada a escassez de poupança, existiriam meios de promover um melhor cumprimento desse objetivo, atenuando, ao mesmo tempo, as graves conseqüências da inflação. O Estado tem em seu poder recursos que lhe permitem estimular a inversão de grande parte dos lucros e da renda inflacionários através do gravame progressivo daquilo que é gasto e consumido, ao mesmo tempo que se libera ou isenta aquilo que é investido,

---

<sup>11</sup>Relatório da Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos. Parte III.

e também mediante o desvio, através do controle cambial ou dos impostos, daquilo que tende a ser empregado em importações incompatíveis com um ritmo intenso de crescimento econômico.

Todavia, é claro que esses recursos também podem servir para empregar em maiores gastos fiscais aquilo que poderia constituir uma poupança, em prejuízo do incremento da produtividade nacional.

5. Logicamente, se existem grupos que se beneficiaram consideravelmente da inflação, há outros que têm que ter sido prejudicados. Até hoje, ainda não se fizeram estudos conclusivos. Mas o fenômeno atual não parece apresentar diferenças essenciais das inflações anteriores. A classe média e os grupos de renda fixa foram, em geral, os que pagaram uma enorme parte da transferência da renda real para os empresários e demais favorecidos. Os sindicatos mais bem organizados da classe trabalhadora conseguiram, quase sempre com atraso, alcançar a alta de preços, através do aumento dos salários, e, em alguns casos, superá-la; mas não dispomos de cifras válidas que permitam que nos certifiquemos de até que ponto foi possível haver uma melhora do conjunto, e não apenas de alguns setores. Todavia, não devemos esquecer que o aumento do emprego, na primeira fase do fenômeno expansivo, comumente significou um aumento real da renda da família trabalhadora, mesmo quando os salários não se ajustaram à alta dos preços.

Toda essa redistribuição da renda, provocada pela inflação, gera nos grupos favorecidos a ilusão de que há um aumento da riqueza da coletividade em geral, mesmo quando a renda real deixa de crescer apreciavelmente, depois de transposto o período inicial de expansão moderada. Essa é a ilusão típica da fase de euforia e prodigalidade; nela não se renovam os bens de capital, por exemplo: nos transportes e em outros investimentos públicos e privados, em pouco tempo já se começa a gastar grande parte do aumento anterior das reservas monetárias. Tudo isso significa consumir o capital acumulado e, por conseguinte, não pode ser tomado como um aumento real da renda. A ilusão começa a se desfazer na segunda fase, a das tensões crescentes, e acaba desaparecendo na terceira: a dos reajustes dolorosos.

A primeira fase parece haver terminado na América Latina. E, enquanto se vai desenrolando a segunda, evidenciam-se antagonismos sociais agudos, que conspiram contra a eficácia do sistema econômico em que vivemos.

Cria-se uma atmosfera desfavorável para seu desenvolvimento regular, e aparecem alguns tipos de intervenção governamental ou de medidas fiscais que tendem a prejudicar a iniciativa privada e o sentido da responsabilidade individual. Decorre daí que a inflação, depois de aumentar exageradamente a remuneração do empresário, acaba por comprometer sua eficácia, que é de importância primordial para o crescimento dos países da América Latina.

6. O Estado não tarda a participar, através dos impostos, de uma parcela apreciável dos lucros inflacionários do empresário. Seja como for, a ampliação das despesas fiscais, que é uma consequência dessa participação, levanta um problema não menos grave do que os outros, no momento em que desaparecem os lucros inflacionários e se impõe a necessidade de correlacionar adequadamente com o custo de vida os soldos e salários pagos pelo Estado, com um evidente risco de que novamente se eleve a proporção do conjunto de gastos fiscais na receita total, em prejuízo da formação de capital.

7. Somente o exame imparcial dos fatos que mencionamos, e de outros surgidos desse exame, permitirá chegarmos a conclusões válidas a respeito da inflação como instrumento de poupança coletiva. Quaisquer que sejam as cifras obtidas, entretanto, não será possível negar que a inflação tendeu a desestimular algumas formas típicas de poupança espontânea que, em alguns dos países latino-americanos, haviam chegado a adquirir uma importância crescente. Nisso está o germe da poupança futura para a industrialização, quando for possível retornar à estabilidade monetária, de acordo com as novas regras do jogo impostas pela nova realidade. Afinal, se a poupança forçada passível de ser acumulada com a inflação sai de camadas numerosas da coletividade, sem que lhes seja dado colher seus frutos, e passa definitivamente para os grupos favorecidos, caberia perguntarmos seriamente se não haveria possibilidade de encontrarmos outras formas de poupança (espontâneas ou de determinação coletiva) que, sem os graves inconvenientes sociais da poupança forçada, permitissem uma aplicação mais conveniente dos recursos a fins produtivos.

8. Enquanto isso, o recurso à poupança estrangeira parece inevitável, como já foi dito. Lamentavelmente, o problema deixado pela experiência desastrosa dos anos 1930 nessa matéria está muito longe de se haver solucionado.

Persiste nos países credores a viva lembrança da inadimplência dos devedores; em contrapartida, há uma tendência a esquecer as circunstâncias em que se produziu essa inadimplência e a se disseminar a crença equivocada de que, mediante certas regras de conduta, será possível evitar a repetição de acontecimentos passados. Na raiz de tudo isso encontramos o mesmo problema fundamental, que mencionamos ao discorrer sobre as tendências do comércio exterior. O Departamento de Comércio dos Estados Unidos soube destacar esse fato, num estudo publicado há alguns anos.<sup>12</sup>

Em 1929, esse país forneceu ao resto do mundo 7,4 bilhões de dólares, como pagamento de importações, investimentos e outras rubricas; assim, o resto do mundo pôde pagar folgadoamente os 900 milhões de serviços financeiros fixos do capital investido pelos Estados Unidos, afora as remessas de lucros. Em 1932, entretanto, a provisão de dólares reduziu-se a 2,4 bilhões, ao passo que os serviços da dívida, se tivessem sido pagos, teriam exigido os mesmos 900 milhões. Teria restado, portanto, apenas 1,5 bilhão de dólares para que o resto do mundo pagasse por suas importações e outras parcelas passivas aos Estados Unidos, comparados aos 6,5 bilhões de 1929.

Diante dessas cifras, não é de estranhar que o descumprimento dos compromissos tenha sido quase geral na América Latina. Os poucos países que continuaram a honrar seus compromissos fizeram-no com grandes sacrifícios, e à custa de uma contração gravíssima de sua economia interna, além de uma grande redução de suas reservas monetárias. Assim, é natural que, tendo passado por essa experiência, não queiram ver-se outra vez diante do dilema de deixar de cumprir seus compromissos ou sacrificar sua economia.

Enquanto não se resolver o problema fundamental do comércio exterior, será preciso providenciar para que as inversões de capital em dólares, se não for possível aplicá-las no desenvolvimento das exportações nessa mesma moeda, sejam empregadas para reduzir, direta ou indiretamente, as importações em dólares, a fim de facilitar o futuro pagamento dos serviços correspondentes.

<sup>12</sup>*The U.S. in the World Economy*. Economics Series no. 23, Washington, 1943.

9. Por esse e outros pontos de vista, não pareceria prudente renovar a corrente ativa de investimentos dos anos 1920, sem uma adaptação a um programa que enfrente resolutamente a série de questões concretas que se apresentam nesse caso. A existência de entidades de empréstimos internacionais poderia ser um fator muito eficaz no esboço de um programa semelhante, no qual, com a colaboração dos diferentes países, fossem examinados os tipos de investimento mais convenientes ao desenvolvimento econômico da América Latina, mediante sua contribuição para a produtividade do trabalho e para o desenvolvimento da necessária capacidade de reembolso.

Não parece haver razões para que tal programa deixe de abarcar igualmente o campo dos investimentos privados. Para promovê-los, fala-se insistentemente na necessidade de estabelecer um sistema de garantias ou de chegar a normas que os regulamentem. Tudo isso é digno de um exame aprofundado. Mas as novas formas têm que se inspirar na experiência passada. À parte as dificuldades básicas dos anos 1930, existiram muitas outras, e também algumas situações abusivas, de um e do outro lado, que devem ser reconhecidas sem hesitação, a fim de prevenir a repetição do mal. Com isso e com uma ajuda técnica eficaz, seria viável desenvolver uma política de investimentos que contasse, em todas as partes interessadas, com um clima público favorável, em virtude de seus benefícios recíprocos.

## VI. OS LIMITES DA INDUSTRIALIZAÇÃO

1. É evidente que o crescimento econômico da América Latina depende do aumento da renda média *per capita*, que é muito baixa na maioria desses países, e do aumento da população.

O aumento da renda média *per capita* só poderá ser obtido de duas maneiras. Primeiro, através do aumento da produtividade, e segundo, dada uma determinada produtividade, através do aumento da renda por trabalhador na produção primária, comparada à renda dos países industrializados que importam parte dessa produção. Esse reajuste, como já foi explicado, tende a corrigir a disparidade de renda provocada pela forma como o fruto do progresso técnico é distribuído entre os centros e a periferia.

2. Consideraremos agora o aumento da produtividade na população já existente. A situação se apresenta sob um aspecto duplo. Por um lado, a assimilação da técnica moderna permitirá aumentar a produção por trabalhador, deslocando mão-de-obra disponível para aumentar a produção nas mesmas condições em que já estava empregada, ou sendo deslocada para outras. Por outro lado, o deslocamento da mão-de-obra mal empregada, saindo de atividades cuja produtividade exígua não possa ser sensivelmente melhorada para outras em que o progresso técnico possibilite essa melhora, também elevará o índice de produtividade.

A agricultura apresenta um caso típico da influência do progresso técnico. Em importantes setores dela, o desenvolvimento técnico permitiu continuar aumentando a produção, com um crescimento proporcionalmente inferior da mão-de-obra empregada. Em outras palavras, a agricultura passou a absorver uma parcela decrescente do aumento da população em idade produtiva, com o que a indústria e outras atividades puderam aumentar mais amplamente seu emprego. Não se trata, portanto, de um deslocamento de mão-de-obra já ocupada, mas de uma forma distinta de empregar aquela que atinge a idade de ingresso no mercado de trabalho. Entretanto, em alguns casos, com o intenso desenvolvimento industrial dos últimos anos, observaram-se alguns deslocamentos reais, com conseqüências desfavoráveis para a agricultura.

Por outro lado, o crescimento da demanda externa de produtos agrícolas, depois da grande crise mundial, foi relativamente lento, de um modo geral, se comparado ao ritmo característico de épocas anteriores. Somando-se esse fato às conseqüências do que acaba de ser mencionado, seria impossível dizer que outras atividades, excetuada a indústria, poderiam ter absorvido o aumento da população nos países da América Latina que exportam os referidos produtos.

É bem possível que o progresso técnico em outras atividades traga conseqüências semelhantes às que acabam de ser assinaladas. E haverá nisso tudo uma importante fonte de mão-de-obra para o crescimento industrial.

Mas ela não é a única. Dentro de uma mesma indústria, existe um potencial humano que é desperdiçado pela baixa produtividade. Se esta última puder ser aumentada através da assimilação das técnicas modernas, esse potencial poderá ser empregado, com grande proveito coletivo, no desenvolvimento das indústrias existentes ou no de novas indústrias.

Finalmente, há uma outra possibilidade, nada desprezível, comprovada pela recente experiência de certos países. A baixa renda que prevalece nas classes mais numerosas permitiu às de renda mais alta desfrutar de produtos manuais ou de tipos diferentes de serviços pessoais a preços relativamente reduzidos. Isso se deve ao que vimos chamando de população mal empregada. À medida que vai aumentando a produtividade da indústria e melhorando a renda real *per capita*, essa população tende a se transferir naturalmente para as atividades industriais. Por mais que esse fato leve perturbação a alguns setores, ele é a forma típica de propagação, dentro de um país, dos benefícios do progresso técnico a todas as classes sociais, como já vimos ao lembrar a experiência dos grandes países industrializados. Mas nem tudo consiste em aumentar a produtividade. Destinar uma parcela exagerada de seu incremento à elevação do consumo ou à diminuição prematura do esforço produtivo poderia conspirar seriamente contra o propósito social da industrialização.

3. Vimos insistindo em que, para alcançar esse aumento de produtividade, é necessário ampliar sensivelmente o capital *per capita* e adquirir a técnica de sua utilização eficaz. Essa necessidade é progressiva. Com efeito, ao aumentar os salários em geral, através da maior produtividade da indústria, essa alta é gradualmente estendida a outras atividades, obrigando-as a empregarem um capital maior *per capita*, a fim de conseguir o aumento de produtividade sem o qual não poderão pagar salários mais altos. Assim, ir-se-á impondo na América Latina a mecanização de muitas atividades, nas quais hoje é mais burocrático o trabalho direto, por ser mais barato, do mesmo modo que se irá impondo a mecanização da economia doméstica.

Não é possível fazer uma idéia aproximada da magnitude dessas necessidades potenciais de capital e, portanto, dos recursos para satisfazê-las, uma vez que nem sequer é viável ter um conhecimento satisfatório do atual volume de capital por homem empregado nos principais países da América Latina. Entretanto, a julgar pelas necessidades que já se manifestaram nesta fase inicial do processo de industrialização, os recursos provenientes das exportações — ao menos das exportações em dólares — não parecem suficientes para atendê-las, depois de atendidas outras importações e parcelas passivas.

Há que admitir, portanto, como já foi explicado, a possibilidade de que seja preciso reduzir o coeficiente de importações, seja em seu conjunto ou em dólares, reduzindo ou eliminando os artigos não essenciais, para dar lugar a importações maiores de bens de capital. Seja como for, a necessidade de modificar a composição das importações parece indispensável para dar prosseguimento à industrialização.

É preciso compreender com clareza o que isso significa. Trata-se de uma mera adaptação das importações à capacidade de pagamento conferida pelas exportações. Se estas crescessem suficientemente, não seria necessário pensar em restrições, a não ser que se quisesse, mediante essas restrições, intensificar o processo de industrialização. Mas as exportações da América Latina dependem das variações da renda dos Estados Unidos e da Europa, principalmente e de suas respectivas quotas de importação de produtos latino-americanos. Por conseguinte, elas escapam à determinação direta da América Latina: essa é uma condição de fato, que só poderia ser modificada por decisão da outra parte.

4. A situação seria muito diferente, se quiséssemos levar a industrialização a extremos que obrigassem a deslocar fatores da produção primária para a indústria, a fim de aumentar a produção desta em detrimento daquela — ou seja, se, podendo exportar e importar até determinado nível, nós o rebaixássemos deliberadamente, sacrificando parte da exportação para aumentar a produção industrial em substituição às importações.

Nesse caso, haveria um aumento da produtividade? Havendo chegado a esse ponto, o problema se formularia em termos clássicos. Tratar-se-ia, então, de averiguar se o aumento da produção industrial obtido com os fatores deslocados da produção primária seria ou não superior à massa de artigos anteriormente obtidos em troca das exportações. Somente se ele fosse superior que se poderia dizer que houve um aumento de produtividade, do ponto de vista coletivo; se não o fosse, haveria uma perda de renda real.

Aí está, portanto, um dos limites mais importantes da industrialização: um limite de caráter dinâmico, que poderá ir sendo ultrapassado à medida que a economia se desenvolver; entretanto, em qualquer ocasião ele deve preocupar-nos, se estivermos buscando o objetivo primordial de aumentar o bem-estar real das massas.

Não há nenhum sintoma de que a América Latina esteja perto desse limite. Ela está na fase inicial do processo de industrialização, e ainda é muito grande, na maioria dos casos, o potencial humano disponível, mediante o aumento da produtividade, para o crescimento industrial. E mais, não parece que os países mais adiantados nesse processo se vejam na necessidade de optar entre o crescimento efetivo das exportações e o crescimento industrial.

5. Mas tampouco é necessário que se hajam esgotado as possibilidades de intensificar a produtividade e utilizado todo o potencial humano, para que a exportação chegue a ser prejudicada em favor de um aumento ilusório da renda real.

O aumento da produtividade requer um incremento considerável de capital e, antes que se consiga obtê-lo, muito tempo se passará e virão outras inovações técnicas, que possivelmente exigirão seus próprios aumentos de capital, juntamente com o que é requerido para acompanhar o crescimento da população. Por outro lado, a poupança é escassa. Assim, é necessário utilizá-la de forma a que ela renda o aumento máximo da produção. Uma política equivocada poderia provocar, todavia, o emprego deficiente dessa poupança, como é fácil demonstrar a seguir.

Afirmou-se que o progresso técnico da agricultura e a demanda externa relativamente lenta de seus produtos permitiram à indústria, em muitos casos, absorver uma parte do aumento da população em idade produtiva, que é maior do que o absorvido pela agricultura. Suponhamos que, ano a ano, continue a ser necessário esse aumento da mão-de-obra na agricultura, para atender ao crescimento da demanda externa, sem falar no aumento do consumo interno, mas que, em virtude de certas medidas, se exagere de tal maneira o desenvolvimento industrial, que a atividade agrícola se veja privada dos braços de que necessita para continuar aumentando as exportações.

Já foram explicadas as razões pelas quais essa substituição das exportações pela produção industrial poderia significar uma perda direta de renda real. Mas haveria ainda uma outra perda. A terra é um fator de produção que vale muito, sem ter custado nada.

O capital que se precisa investir nela é relativamente pequeno, se comparado ao que é absorvido pela indústria. Por conseguinte, ao levar para a indústria os trabalhadores que poderiam produzir eficazmente na terra, é

necessário dotá-los de um capital maior. Mas esse capital maior poderia ser mais produtivamente aplicado se, em vez de ser diluído em todo o aumento anual da população, fosse aplicado unicamente numa parte desse aumento. O capital mais elevado por trabalhador resultaria numa melhor produtividade. Assim, através dessa diluição do capital, deixar-se-ia de obter o aumento da produtividade, passível de ser conseguido de outra maneira. Com isso, somar-se-ia àquela perda direta uma outra que, apesar de menos tangível, não seria menos real.

E mais: não havendo esse aumento da produtividade, seria menor o incentivo oferecido pela indústria à mão-de-obra mal empregada, com o que, em vez de utilizá-la adequadamente, o potencial humano estaria sendo prejudicialmente retirado de ocupações altamente produtivas.

Não se trata de uma eventualidade remota, mas de um risco a que estamos continuamente expostos e no qual já caímos algumas vezes, por falta de programas de desenvolvimento econômico com objetivos precisos e meios definidos para alcançá-los. O capital é escasso e seria realmente lamentável deixá-lo de investi-lo onde ele pode aumentar a produtividade total, para aplicá-lo em setores em que ele irá diminuí-la.

Assim, não se deve esquecer que, quanto maiores forem as exportações da América Latina, mais intenso poderá ser o ritmo de seu desenvolvimento econômico. Mas tampouco se deve descartar a eventualidade de que um possível recrudescimento da política protecionista nos países compradores tenda a deslocar as exportações latino-americanas, substituindo-as por sua própria produção.

Esse seria um fato extremamente lamentável, mas, se os países latino-americanos não conseguissem evitá-lo, não teriam outra solução senão diminuir o crescimento de suas importações, ou até reduzi-las em termos absolutos, a fim de ajustá-las às exportações. Nessa contingência, o aumento da renda real *per capita* seria menor do que teria sido possível, concebendo-se até mesmo uma queda, caso esse fenômeno se acentuasse.

6. Em tudo isso, é preciso levar em conta um fato elementar. A Europa perdeu grande parte de seus investimentos no resto do mundo e, do ponto de vista da disponibilidade de dólares, não é viável esperar que, quando houver conseguido sua reconstrução, fique em condições de fornecê-los à América Latina. A

contrário, ela deverá cuidar atentamente de equilibrar seu intercâmbio. Por conseguinte, se é possível a um ou outro país isolado reduzir por algum tempo suas importações, sem sofrer perceptivelmente em suas exportações para a Europa, o conjunto da América Latina não poderia fazer isso, por motivos óbvios.

7. Ao discorrer sobre o aumento do capital *per capita*, supôs-se implicitamente que os estabelecimentos industriais poderiam alcançar uma dimensão satisfatória, requerendo-se para isso um mínimo de produção. Até onde tende a ser alcançada essa dimensão nos países da América Latina? Neste como noutros casos, a diversidade das condições em que eles se encontram impede as generalizações. Além disso, ainda não se fez nesses países um estudo sistemático da produtividade e de sua relação com a dimensão ótima da empresa e da indústria. Mas é costume citarem-se exemplos pouco lisonjeiros, seja da subdivisão de indústrias em um número excessivo de empresas de eficiência escassa dentro de um mesmo país, seja da multiplicação de empresas de dimensões relativamente pequenas em países que, unindo seus mercados para uma série de artigos, poderiam conseguir uma produtividade maior. Esse fracionamento dos mercados, com a ineficácia que ele acarreta, constitui outro dos limites do crescimento da indústria — um limite que, nesse caso, poderia ir sendo ultrapassado pelo esforço conjunto de países que, por sua situação geográfica e suas modalidades, estariam em condições de realizá-lo com benefícios recíprocos.

8. Afirmou-se, no começo, que havia dois meios de melhorar a renda real. Um é o aumento da produtividade, e o outro, o reajuste da renda da produção primária, para ir atenuando sua disparidade com a renda dos grandes países industrializados.

O segundo meio só poderá ser conseguido à medida que se for obtendo o primeiro. Conforme aumentarem a produtividade e a renda real média da indústria nos países latino-americanos, terá que ir havendo neles um aumento dos salários da agricultura e da produção primária em geral, como ocorreu em outros lugares.

O resultado será gradativo e, se não houver uma certa relação entre o crescimento respectivo de cada uma das rendas médias nos principais países exportadores de produtos primários, poderão surgir algumas dificuldades, certamente inevitáveis nos reajustes dessa natureza, sejam eles internos ou internacionais.

A possibilidade de ir ganhando terreno nessa matéria também depende da capacidade de defender os preços da produção primária nas fases cíclicas minguantes, que têm sido, com frequência, aquelas em que se perdeu, no todo ou em parte, a participação no fruto do progresso técnico que a periferia costuma alcançar na fase crescente. Há aí um campo muito propício para a colaboração econômica internacional.

## VII. BASES PARA A DISCUSSÃO DE UMA POLÍTICA ANTICÍCLICA NA AMÉRICA LATINA

1. O ciclo é a forma de crescimento da economia no regime em que vivemos, e, embora constitua um fenômeno geral que precisa ser explicado com uma única teoria de conjunto, ele se manifesta de maneira diferente nos centros cíclicos e na periferia.

Muito já se escreveu a seu respeito nos centros, mas muito pouco no que concerne à periferia, apesar dessas manifestações distintas. Os breves comentários que teceremos a seguir não pretendem suprir essa deficiência, mas apenas esboçar algumas idéias de política anticíclica que, sendo aceitas em princípio, poderiam constituir um ponto de partida conveniente para a discussão desse problema. É claro que, para que essa discussão não se realize num plano abstrato, seria necessário examinar o caso particular de cada país, a fim de averiguar se sua estrutura econômica e as condições em que ele se encontra permitem seguir essas idéias ou antes recomendam a exploração de outras formas de atuar sobre o ciclo.

2. É conhecido o propósito do governo dos Estados Unidos de adotar resolutamente uma política anticíclica. Mas não parece recomendável buscar um apoio exclusivo no que faz o centro cíclico principal, pois a ação constante dos países da periferia poderia ser muito oportuna no caso de uma contração naquele país. Devemos, portanto, preparar-nos para desempenhar nosso papel no esforço conjunto.

Nos centros, a política inspirada nesse objetivo procura atuar sobre o volume dos investimentos, aos quais é atribuído o papel dinâmico no movimento ondulatório. Não é isso o que acontece na periferia. Nesta, esse papel corresponde às exportações. E isso não é de estranhar, uma vez que as alternativas às exportações refletem as da renda dos centros, as quais, como se sabe, variam em estreita interdependência com os referidos investimentos.

Certamente, não está ao alcance da periferia influir em suas exportações da mesma maneira que os centros se propõem regular suas inversões.<sup>13</sup>

Portanto, é preciso buscar outro tipo de medidas para evitar as conseqüências mais graves do ciclo na atividade interna de nossos países. Convém, antes de mais nada, descartar a idéia de que o desenvolvimento industrial em si os torna menos vulneráveis a esses fenômenos. Seria preciso que as exportações atingissem uma proporção muito pequena da renda nacional para que isso acontecesse. Nesse caso, entretanto, o país já teria deixado de ser periférico, convertendo-se num centro cíclico e, se com isso ele diminuiria sua vulnerabilidade externa, teria adquirido, em contrapartida, os elementos típicos, inerentes ao sistema, que provocam o movimento ondulatório dos centros.

Tendemos mais a crer que o desenvolvimento industrial tornará mais perceptíveis as conseqüências do ciclo, ao acentuar o movimento oscilatório do emprego nas zonas urbanas. Num país essencialmente agrário, as depressões se manifestam mais na queda da renda rural do que no desemprego; e mais, em muitos de nossos países, foi possível observar, durante a grande depressão mundial, como o campo tornou a absorver pessoas que antes haviam partido em busca de trabalho nas cidades. O desemprego se dilui, por assim dizer. O mesmo não seria esperável depois de a indústria haver concentrado massas relativamente grandes nas cidades: nesse caso, o problema cíclico do desemprego adquiriria graves projeções sociais.

Cabrá concluirmos disso que a industrialização tem uma desvantagem, do ponto de vista cíclico? Ela a teria se a atividade econômica ficasse entregue a suas próprias forças. Não sendo assim, o desenvolvimento da indústria pode converter-se num dos elementos mais eficazes da política anticíclica.

---

<sup>13</sup>Estamos-nos referindo à impossibilidade de modificar, por nossa própria ação, a forma como as exportações variam, mas não aos efeitos que poderiam ser obtidos mediante a regulação dos excedentes de produtos a que nos referimos no final.

3. Examinaremos brevemente as diferentes possibilidades que se apresentam numa delas, talvez a mais difundida, trata-se de atenuar ou contrabalançar os efeitos das oscilações da exportação na atividade interna, mediante uma política de caráter compensatório que faça os investimentos variarem, principalmente nas obras públicas, num sentido inverso ao das citadas oscilações. Essa política traz consigo algumas exigências. Na fase cíclica crescente, aumenta a arrecadação de impostos e o mercado fica propício à colocação de títulos públicos. Apesar disso, o Estado deveria não apenas abster-se de empregar esses recursos maiores na ampliação de seus investimentos públicos, como teria também que restringi-los de acordo com o aumento do emprego privado. A fase crescente, portanto, seria uma época de acumulação previdente de recursos para os tempos difíceis, ou de utilização desses recursos na quitação dos créditos bancários a que se houvesse recorrido na contração anterior. Basta a menção dessas exigências para nos darmos conta da dificuldade de cumprilas. Justamente por esses países estarem em pleno desenvolvimento, há sempre projetos de investimentos muito superiores aos que são realizáveis com os meios limitados de que se dispõe. Pretender que, havendo um aumento desses recursos e surgindo a possibilidade de executar tais projetos, os homens do governo, em vez de fazer isso, acumulassem recursos para o futuro — um futuro do qual talvez seus sucessores viessem a desfrutar — significaria fazer o sucesso da ação anticíclica depender de atitudes que nem sempre se compatibilizam com interesses políticos respeitáveis.

Mas existem ainda outros inconvenientes, entre eles o que se relaciona com a flexibilidade dos planos; seria preciso, alternadamente, ampliar e comprimir os investimentos de acordo com o ciclo, o que não é fácil de conseguir. E, além disso, seria preciso poder contar com o deslocamento imediato da mão-de-obra das atividades mais afetadas pela depressão para os investimentos públicos. Tudo isso, embora não leve a rejeitar essa possibilidade de ação anticíclica, aconselha, pelo menos, a explorarmos outros caminhos que sejam mais recomendados por nossas modalidades.

4. Há um interesse em que a atividade interna se desenvolva com um alto grau de emprego, a despeito do movimento cíclico das exportações. É bem conhecida a maneira pela qual esse movimento faz a atividade interna aumentar e diminuir. Quando aumentam as exportações, cresce a demanda interna e

sobre o nível do emprego e da renda; e o aumento da renda, por sua vez, faz aumentarem as importações, que com isso tendem, ainda que com atraso, a se ajustar às exportações. Assim se desenrola a fase ascendente do ciclo em nossos países. Na descendente ocorrem fenômenos inversos: a queda das exportações provoca uma redução da renda e do emprego, com a conseqüente queda das importações.

Suponhamos agora que, no curso desses fenômenos, tenha-se chegado ao ponto mínimo da atividade interna. O emprego decresceu e a renda diminuiu correlativamente, de um máximo de 10.000, digamos, para um mínimo de 7.500; desses 7.500, 20%, ou seja, 1.500, são gastos em importações necessárias para atender, juntamente com a produção local, às necessidades correntes da população; e essas importações só podem ser pagas com a quantidade mínima a que ficaram reduzidas as exportações.

Se, para tornar a levar o emprego e a renda ao máximo, se adotasse uma política de expansão semelhante à preconizada nos grandes centros, aumentariam imediatamente as importações, se é que esse coeficiente ainda não se houvesse modificado. Assim, quando a receita chegasse a 10.000, as importações seriam de pelo menos 2.000 e, se as exportações se mantivessem num nível próximo dos 1.500 citados, haveria um desequilíbrio que, em prazo relativamente curto, reduziria as reservas monetárias a proporções exíguas.

Diga-se de passagem que, nos centros, é difícil conceber contratempos semelhantes na fase descendente, pois é precisamente nelas que aflui para esses centros o ouro que sai dos países periféricos.

Por conseguinte, não pareceria possível, nesses países, na falta de recursos extraordinários, desenvolver uma política de expansão que tendesse a aumentar o emprego, sem reduzir ao mesmo tempo o coeficiente de importações.

A possibilidade de fazer isso é limitada por obstáculos de importância variável em cada país. Consideremos, para facilitar o raciocínio, que se tenha conseguido superá-los e reduzir gradativamente a quota de importações de 20 para 15%, através de modificações tarifárias. Graças a isso, o emprego e a renda terão podido crescer sem aumentar as importações além do mínimo de 1.500, em torno do qual se mantêm as exportações, de maneira que terá sido possível alcançar o máximo de emprego sem perturbar o equilíbrio da balança de pagamentos.

Portanto, em virtude da mudança do coeficiente, necessita-se agora de menos 500 importações para atender às necessidades atuais da população nesse nível máximo de emprego. O problema terá consistido, portanto, em produzir internamente essa quantidade, quer se trate de produtos finais de consumo, quer das matérias-primas indispensáveis para produzi-los.

Mas nem todo consumo corresponde ao tipo de necessidades correntes que são atendidas, em sua maior parte, por artigos de consumo imediato ou de duração relativamente curta. O progresso da técnica nos grandes países industrializados, como foi assinalado noutra lugar, foi criando novas necessidades de bens de consumo duráveis, que precisam ser importados. Esses artigos, portanto, passam a ser imprescindíveis, à medida que se eleva o padrão de vida. Mas isso não significa que sua importação não possa ser drasticamente reduzida, nas ocasiões em que a queda das exportações permite apenas pagar pelas importações essenciais. Justamente por se tratar de bens duráveis parece possível comprimir sua importação na medida exigida pela intensidade de da fase decrescente, caso se tenha podido importá-los sem nenhuma limitação na fase crescente anterior.

O mesmo se pode dizer a respeito dos bens de capital. Se tiver sido possível cobrir suas necessidades na fase crescente, será possível, nesse momento restringir temporariamente sua importação. A esse respeito, convém levar em conta que, ao se reduzir o coeficiente de produtos e matérias-primas direta ou indiretamente destinados às necessidades vigentes, passa a haver uma margem maior do que antes para as importações desses bens de capital duráveis, bem como para os bens de consumo duráveis.

Por último, existem artigos de consumo não essenciais para as necessidades presentes, mas cuja importação é relativamente intensa em épocas de prosperidade; é evidente que sua redução, nas fases de escassez de divisas, não pode trazer em si maiores inconvenientes.

Em síntese, as importações se dividem em duas categorias, no que concerne a essa política. Por um lado, existem as de caráter impostergável, formadas por produtos e materiais indispensáveis para atingir o máximo de emprego com o mínimo de exportações e, por sua vez, assegurar o atendimento das necessidades correntes. E, por outro, existem as importações de bens duráveis de consumo ou de capital que, por sua natureza, podem ser adiadas, assim como as importações de artigos não essenciais para o consumo atual.

Prossigamos agora com nosso exemplo. Já se havia chegado ao máximo de emprego, graças à política adotada. Entrementes, porém, as exportações voltaram a crescer, impulsionadas por uma nova fase crescente. Com isso, a demanda dos produtos primários, que também havia caído para seu mínimo cíclico, torna a aumentar, à medida que se eleva sua renda, junto com o aumento do valor das exportações. Quando se está num nível de emprego máximo, é evidente que esse aumento da demanda tem que provocar, necessariamente, um aumento correlato das importações. Os preços também se elevam numa certa medida, com o conseqüente aumento em benefício dos empresários. Isso também faz com que se eleve a demanda destes e aumenta igualmente as importações.

Por conseguinte, o aumento comum da renda provocado pelo incremento das exportações acima de seu mínimo cíclico não tarda a se transformar numa ou noutra forma de aumento das importações, sem afetar o nível de emprego interno.

5. Convém ter em mente que reajustar o coeficiente de importações não significa diminuí-las. As importações terão a mesma magnitude, quer esta política anticíclica seja ou não adotada, uma vez que, em última instância, elas dependem das exportações e dos investimentos estrangeiros. Será preciso apenas modificar sua composição para atingir a meta buscada.

Resumidamente, essa mudança consiste no seguinte: um país periférico, no mínimo cíclico das exportações, só pode pagar por um volume relativamente pequeno de importações. Esse volume não permite importar tudo o que é necessário para manter um grau máximo de emprego. Assim, é preciso modificar a composição das importações e, correlativamente, a estrutura e o volume da produção interna, para atender às necessidades correntes da população, sustentando um máximo de emprego.

Enquanto as exportações permanecerem em seu nível mínimo, só poderão realizar-se as importações essenciais para manter o nível de emprego e consumo atual. Quando elas tornarem a crescer ciclicamente, no entanto, terá chegado o momento de realizar as importações adicionais exigidas pelo crescimento da demanda.

Assim, enquanto as importações essenciais para as necessidades correntes da população seguem o ritmo relativamente lento do crescimento orgânico do país, as dos artigos postergáveis ficam sujeitas à flutuação das exportações.

6. Há pouco, ao explicar como a redução do coeficiente de importações relativas ao consumo corrente é indispensável para a adoção de uma política anticíclica, fizemos referência aos obstáculos que é preciso vencer para lograr isso. Tais obstáculos são de natureza diferente.

Antes de mais nada, a substituição das importações pela produção interna geralmente requer a elevação das tarifas alfandegárias, em virtude do custo mais elevado que costuma ter. Por esse ponto de vista, haveria uma perda efetiva de renda real. Por outro lado, entretanto, a perda de renda provocada pelas oscilações cíclicas do emprego costuma ser enorme. É muito provável que, na maior parte dos casos, o que se ganha coletivamente, ao dar estabilidade ao emprego, seja muito maior do que o que se perde com o custo mais elevado da produção interna. Entretanto, é concebível que a precariedade dos recursos naturais e a ineficiência da mão-de-obra ou da direção técnica sejam tais que a perda pelo aumento do custo absorva uma parcela excessiva do aumento da renda real resultante do maior nível de emprego. Não se pode negar a gravidade desse obstáculo.

Por outro lado, essa substituição das importações pela produção interna requer a importação de bens de capital, com a conseqüente necessidade de poupança, enquanto se efetua a redução do coeficiente. Mesmo no caso favorável de ela poder ser obtida internamente, será indispensável, para importar esses bens de capital, comprimir ainda mais o coeficiente das importações relativas ao consumo corrente, com um encarecimento maior desse consumo. Aí está o segundo obstáculo, que sem dúvida poderia ser aliviado mediante a cooperação de entidades internacionais de empréstimo, que assim teriam a oportunidade de demonstrar que suas operações anticíclicas, ao mesmo tempo que favorecem os países periféricos, contribuem para manter nos países centrais a demanda de bens de capital. Finalmente, uma política anticíclica dessa natureza poderia exigir deslocamentos de fatores produtivos que nem sempre são fáceis de realizar. Mas o aumento da população em idade produtiva e a utilização daquela que está mal empregada, como já foi explicado em outro capítulo, poderiam atenuar grandemente esses inconvenientes.

7. Em nossos países, o ponto mínimo da curva flutuante das exportações e investimentos estrangeiros foi subindo em ciclos sucessivos. Com isso não se quer dizer que eles não possam cair a um nível inferior ao mínimo do ciclo precedente; isso não ocorre com freqüência, mas já aconteceu, por exemplo,

durante a grande crise mundial. Se tal fato se repetisse, só seria possível manter um alto nível de emprego na medida em que houvesse reservas monetárias suficientes para cobrir o excesso de importações essenciais em relação às exportações mínimas, ou na medida em que as entidades internacionais de empréstimo pudessem cumprir sua missão anticíclica.<sup>14</sup>

8. Já se assinalou a necessidade de reduzir as importações de bens duráveis na fase decrescente do ciclo. Será imprescindível dispor de um sistema de controle cambial para conseguir isso? O aumento da demanda desses artigos, como já se viu, provém principalmente das receitas correspondentes ao aumento das exportações, de maneira que, não sendo agregado a essa demanda um aumento exagerado, proveniente da expansão do crédito, não haveria necessidade de medidas restritivas, a não ser que houvesse uma queda acentuada dos preços de exportação na fase cíclica descendente. Tais medidas só seriam necessárias se a expansão fosse exagerada, ou se as exportações mínimas caíssem abaixo das importações essenciais e não se dispusesse de recursos extraordinários para pagá-las.

Nesse caso, o dilema ficaria claro: reduzir ainda mais o coeficiente dessas importações essenciais, somando uma nova carga à dos consumidores pela proteção adicional que isso implicaria, ou restringir deliberadamente as importações dos artigos postergáveis mediante o controle cambial.

Mesmo assim, não é difícil conceber um país em que a propensão muito acentuada a importar produtos não essenciais seja incompatível com as importações elevadas de bens de capital exigidas pelo desenvolvimento acentuado da economia. Nesse caso, o controle cambial poderia ser um instrumento seletivo eficaz, sem prejuízo de outros expedientes.

De qualquer modo, para esses casos especiais, são concebíveis procedimentos simples de controle, nos quais se deixa por conta do jogo da oferta e da procura distribuir as licenças para a realização dessas importações, de acordo com a quantidade de câmbio que se resolva destinar a elas.

Por outro lado, é evidente que, quando um país incorre numa política de crédito excessiva, ele se vê forçado a optar entre a desvalorização monetária ou um sistema de controle cambial que, cobrindo essa desvalorização, transfira-a

<sup>14</sup>Ver, a esse respeito, as opiniões do Dr. Hermann Max, em *Significado de un Plan Marshall para América Latina*.

inflacionariamente para a atividade interna. Nesse caso, estar-se-ia usando um instrumento eficaz de política anticíclica como instrumento de política antiinflacionária. Na realidade, todos os recursos da política monetária podem ser igualmente empregados para o bem ou para o mal. Com o agravante de que nem sequer se teria a justificativa do desemprego, uma vez que se haveria alcançado o nível máximo de ocupação, sem dispor de desculpas válidas para dar continuidade à expansão do crédito.

9. Mencionou-se anteriormente o caso extremo em que o mínimo cíclico das exportações não é suficiente para cobrir as importações essenciais. Nele, as reservas monetárias desempenhariam sua função específica. Convém, portanto, que nos detenhamos por um momento para examinar esse conceito.

Na fase crescente, as reservas aumentam e, na decrescente, perdem grande parte do que haviam ganhado, e perdem tanto mais quanto maior tiver sido a expansão do crédito. Esse fenômeno é facilmente compreensível quando se leva em conta que as importações estão sempre na esteira das exportações em nossos países periféricos. Em decorrência disso e do movimento semelhante nas outras parcelas da balança de pagamentos, o ativo, na fase crescente, ultrapassa o passivo, com a conseqüente entrada de ouro ou divisas, ao passo que na fase decrescente observa-se o inverso.

Não é demais recordar a explicação teórica desse interessante processo. O ouro ou as divisas, que afluem na fase crescente, tendem a tornar a sair em virtude do movimento circulatório das receitas correspondentes. As divisas que entram por causa de um aumento das exportações, por exemplo, têm sua contrapartida numa elevação equivalente da renda; essa elevação da renda circula internamente, transformando-se em outras rendas; contudo, a cada etapa desse processo circulatório, uma parte se traduz numa demanda adicional de importações, de maneira que o volume original vai-se reduzindo cada vez mais. É assim que as divisas que entram tendem a sair. O tempo de demora de sua saída depende, entre outros fatores, da magnitude da quota de importações e de outras parcelas passivas.

Quanto maior é essa quota, tanto mais rápida é a saída, do mesmo modo que esses outros fatores.

O fato de essa evasão de divisas não ser perceptível nas fases cíclicas crescentes desses países não deve causar-nos estranheza. Ocorre que, enquanto

dura a fase crescente, as novas divisas incorporadas compensam de sobra, nas contas internacionais do país, as divisas que saem, e há um saldo líquido de ouro a favor do país. Todavia, quando chega a fase minguante e as exportações e outras parcelas ativas decrescem, em vez de crescer, as divisas que saem ultrapassam as que continuam entrando e as reservas monetárias vão perdendo parte do ouro que haviam ganhado.

Assim, ao final de cada ciclo, resta um aumento líquido do ouro, que representa a participação do país na distribuição mundial da nova produção do metal monetário. É uma cifra relativamente pequena, portanto, e que depende, a longo prazo, do ritmo de crescimento econômico do referido país e de seu coeficiente de importações e outras parcelas passivas, em relação ao resto do mundo.

Quando os coeficientes não variam, o país que tem um ritmo de crescimento mais intenso do que o geral tende a expelir uma parte do aumento líquido de ouro que, de outro modo, poderia caber-lhe; e essa parte que ele perde é tanto maior quanto mais acentuada é a discrepância entre os ritmos de crescimento através das oscilações cíclicas.

É bem possível que o acréscimo de ouro que assim se vai agregando às reservas monetárias de um país, com o correr do tempo, não seja suficiente para enfrentar as conseqüências de uma redução das exportações numa depressão extraordinariamente intensa. É claro que uma compressão do coeficiente global de importações poderia contribuir para reter uma quantidade maior de ouro em tempos favoráveis, a fim de melhor arcar com uma eventualidade desse tipo.

Também caberia constituir reservas monetárias adicionais através de operações de poupança; na medida em que se poupa e se deixa de investir, uma parte da renda circulante não se transforma em importações e, por conseguinte, não dá lugar a uma saída de ouro. Retém-se uma quantidade de ouro igual à poupança. Isso poderia ser feito, por exemplo, se o banco central emitisse títulos na fase crescente e retivesse o dinheiro correspondente para tornar a emitir na fase decrescente; contra o dinheiro assim retido haveria uma reserva adicional, que, junto com a preexistente e com a participação na partilha mundial do ouro, poderia aliviar a pressão monetária, caso as exportações mínimas não conseguissem cobrir as importações essenciais.

Não nos escapa o fato de que construir com a poupança uma reserva adicional, em países que necessitam importar grandes quantidades de bens de capital, não é uma solução animadora. Mas é evidente que, se um país tivesse o caminho livre para obter créditos internacionais numa fase descendente demasiadamente intensa, ele poderia empregar mais ouro na fase crescente para importar bens de capital, em vez de retê-lo, como já foi visto. Com efeito, é concebível que isso pudesse vir a acontecer se, em algum momento, fosse possível elaborar um programa global de ação anticíclica na periferia, dentro do qual o país que houvesse seguido uma política sadia pudesse contar com o grau necessário de colaboração das entidades internacionais no declínio cíclico.

É muito compreensível que, enquanto havia um processo inflacionário em desenvolvimento no centro principal, não se tenha julgado conveniente acentuá-lo com operações de crédito internacional, além das exigidas pelas necessidades urgentes da Europa. Mas, se viesse a produzir-se uma contração, a situação seria diferente, e teria chegado o momento oportuno de entrar numa política anticíclica geral, sem as contradições que traria consigo a ação unilateral de cada um de nossos países.

10. A ação internacional não deve ficar limitada à esfera do crédito, pois há também outros meios eficazes de lutar contra a depressão nos países da periferia. Muito se discutiu sobre a compra dos excedentes dos produtos primários. É sabido que, na fase descendente, a produção agrícola cai muito menos do que a industrial. Há entre os centros e a periferia um interesse comum em que ela não caia sensivelmente, pois isso retardaria a recuperação dos primeiros. Daí o efeito benéfico que pode ser exercido por uma política criteriosa de compra dos excedentes: na medida em que possa atenuar-se dessa maneira a queda cíclica das exportações dos países produtores, menor será também o declínio de suas importações e, por conseguinte, menos intensa será a redução da demanda nos países industrializados.

Essa medida reguladora teria uma outra virtude. Ao se conter com as referidas compras a queda exagerada dos preços dos produtos primários, ter-se-ia contribuído para que a relação entre eles e os produtos finais não tendesse a se voltar sistematicamente contra os países da periferia, como já foi explicado em outro ponto.

11. A característica que acabamos de mencionar, segundo a qual a produção agrícola cai muito menos do que a industrial, ou quase não se reduz, foi levada em conta ao serem anteriormente esboçadas estas bases para a discussão de uma política anticíclica. Supusemos ali que a redução das exportações trazia consigo a diminuição das receitas no setor da produção primária, mas sem nos referirmos ao possível desemprego rural. A fase descendente manifesta-se mais na queda dos preços do que na contração da produção. Mas, com isso, ao diminuírem os lucros rurais, diminuem também os investimentos no campo, provocando um certo desemprego.

Portanto, o fato de não se julgar viável uma política compensatória geral, pelas razões expostas no início deste capítulo, não significa que não haja necessidade de atividades compensatórias parciais. É inevitável a flutuação em certos tipos de investimentos, mesmo quando se aplica com eficácia uma política anticíclica. De fato, vimos que, ao aumentarem os lucros dos empresários industriais, aumentam suas importações de bens de capital. Mas os novos equipamentos requerem a construção de instalações e outras melhorias, que absorvem mão-de-obra na fase crescente e a deixam disponível na minguante, o mesmo acontecendo com os investimentos rurais.

Isso não representa um obstáculo intransponível. Uma das vantagens positivas de não ter que seguir uma política compensatória de obras públicas e investimentos em geral é poder planejar o desenvolvimento estável de acordo com as necessidades crescentes do país e com a magnitude da poupança que seja destinada a elas. Assim, o montante total das construções pode ir crescendo de ano para ano, sem as intensas oscilações que seriam exigidas por uma política compensatória. Todavia, dentro desse desenvolvimento progressivo, caberiam perfeitamente alguns reajustes parciais. Por exemplo, os créditos hipotecários para a construção privada poderiam diminuir na fase crescente, a fim de liberar mão-de-obra para a construção industrial. Na decrescente, em contrapartida, poderiam ser concedidos créditos adicionais para as construções e os investimentos agrícolas em geral.

12. O que acaba de ser expresso neste capítulo está muito longe de constituir um programa de política anticíclica. Quisemos apenas expor o problema em seus termos principais e provocar sua discussão, destacando, ao mesmo tempo, algumas diferenças entre as manifestações cíclicas dos centros e da periferia, que nos obrigam a elaborar nosso próprio planejamento.

Além disso, teria sido muito incompleta a exposição que nos havíamos proposto, ao fazer este esboço dos principais problemas pertinentes ao nosso desenvolvimento econômico, se não dedicássemos atenção à política anticíclica. Essa política é um complemento indispensável da política de desenvolvimento econômico a longo prazo, pois a indústria, como já foi dito, faz com que se evidencie a vulnerabilidade da periferia às flutuações e contingências do centro. Não basta aumentar a produtividade, com isso absorvendo fatores de desempregados e mal empregados. Também é preciso evitar que, uma vez alcançada a ocupação produtiva de seus fatores, eles tornem a ficar desempregados por obra das flutuações cíclicas.

Mas essas políticas são ambas compatíveis não apenas com a meta que se almeja alcançar, mas também com os meios de atingi-la, pois ambas requerem o reajuste do coeficiente de importações. A política anticíclica assim exige, para que o país possa satisfazer suas necessidades correntes de maneira estável e manter o máximo de emprego, apesar das exportações flutuantes. Justamente as indústrias e atividades que atendem a essas necessidades são aquelas que nossos países podem implantar com menos dificuldade, graças a um mercado que se amplia cada vez mais, à medida que o incremento da produtividade vai aumentando o consumo. Alcançando esse objetivo, o país estaria em condições de suportar os tempos adversos, sem prejuízo de seu consumo corrente e de seu emprego. Para isso, não é preciso forçar a criação de indústrias de capital. Se o grau de desenvolvimento industrial, destreza técnica e acumulação de poupança levar o país a isso espontaneamente, sem dúvida será muito animadora essa comprovação de maturidade. No entanto, havendo muito campo disponível para aumentar a produtividade das atividades destinadas ao consumo corrente, não se compreende qual seria a razão econômica para seguir esse caminho.

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a elevação máxima do padrão de vida depende da produtividade, e esta depende, em grande parte, das máquinas mais eficientes. Por outro lado, é também nos bens de consumo duráveis que o progresso técnico vai oferecendo permanentemente novos produtos ou novas modalidades que aumentem sua eficácia. Assim, parece conveniente importar esses produtos, na medida em que se possa fazê-lo com exportações ou, conforme o caso, com investimentos estrangeiros, no que diz respeito aos bens de capital, dentro de um programa geral de desenvolvimento econômico.

Do ponto de vista anticíclico, além disso, as importações desses artigos oferecem-nos um meio de fazer com que incidam exclusivamente sobre eles as conseqüências da oscilação das exportações.

Todas estas são considerações gerais que, por seu próprio caráter, não poderiam responder a casos particulares. O fato de este ou aquele país empenhar-se em implantar essas indústrias de bens duráveis na fase inicial de seu desenvolvimento industrial pode obedecer a razões especiais, que seria preciso analisar criteriosamente.

Neste, como em muitos outros casos, vemos-nos com um conhecimento precário da estrutura econômica de nossos países, sua forma cíclica de crescimento e suas possibilidades. Se conseguirmos realizar a investigação delas com imparcialidade científica e estimular a formação de economistas capazes de irem captando as novas manifestações da realidade, prevendo seus problemas e colaborando na busca de soluções, teremos prestado um serviço de importância incalculável para o desenvolvimento econômico da América Latina.

**ESTUDO ECONÔMICO DA  
AMÉRICA LATINA  
1949\***

CEPAL

---

\*Capítulo I, seção 1 (páginas 3 a 5) e capítulos III e IV (páginas 48 a 77), in *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nova York, 1951. Publicação da Organização das Nações Unidas, n° de venda: 1951.II.G.1. Textos redigidos por Raúl Prebisch.



## NOVA ETAPA NA PROPAGAÇÃO DO PROGRESSO TÉCNICO

A propagação universal do progresso técnico, a partir dos países de origem para o resto do mundo, tem sido relativamente lenta e irregular, se considerarmos o ponto de vista de cada geração. No longo período transcorrido desde a Revolução Industrial até a Primeira Guerra Mundial, as novas formas de produção em que a técnica se manifestou incessantemente abarcaram apenas uma proporção reduzida da população mundial.

Esse movimento iniciou-se na Grã-Bretanha, prosseguiu com graus variáveis de intensidade no continente europeu, adquiriu um impulso extraordinário nos Estados Unidos e finalmente abrangeu o Japão, quando este país se empenhou em assimilar rapidamente os modos de produção ocidentais. Assim se foram formando os grandes centros industriais do mundo, em torno dos quais a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, ia tendo uma participação escassa no aperfeiçoamento da produtividade.

Dentro dessa periferia, o progresso técnico só se dá em setores exíguos de sua imensa população, pois, em geral, penetra unicamente onde se faz necessário para produzir alimentos e matérias-primas a custo baixo, com destino aos grandes centros industrializados.

Se essa constelação econômica a que chegara o mundo antes da Primeira Guerra Mundial pôde ser considerada um sistema ideal da divisão do trabalho, é claro que tudo o que se afastasse de seus cânones teria que ser considerado como um desvio do modo de funcionamento normal da economia. Entretanto, não poderia existir nenhuma razão cientificamente válida para considerar que essa constelação fosse definitiva. Naquele momento, cumprira-se apenas uma etapa de importância singular no processo de crescimento

da economia mundial, a qual, por maiores que fossem seus efeitos, mal poderia ser qualificada de fase final, pois, de certo modo, continuava à margem dela o vastíssimo campo da periferia, com enormes possibilidades de assimilar o progresso técnico, para elevar o precaríssimo nível de vida de suas grandes massas populacionais.

Pensando bem, o desenvolvimento econômico dos países periféricos é uma etapa a mais no fenômeno da propagação universal das novas formas da técnica produtiva ou, se preferirmos, do processo de desenvolvimento orgânico da economia mundial. Antes da Primeira Guerra Mundial, já haviam ocorrido, nos países de produção primária, algumas manifestações incipientes dessa nova etapa. Mas foi preciso que sobreviessem, com o primeiro conflito bélico universal, graves dificuldades de importação, para que os fatos demonstrassem as possibilidades industriais daqueles países, e, em seguida, foi preciso que a grande depressão econômica dos anos 1930 corroborasse a convicção de que era necessário aproveitar essas possibilidades, para assim compensar, mediante o desenvolvimento de dentro para fora, a notória insuficiência do impulso que até então havia estimulado de fora para dentro a economia latino-americana, corroboração esta que foi ratificada durante a Segunda Guerra Mundial, quando a indústria da América Latina, com todas as suas improvisações e dificuldades, transformou-se, ainda assim, numa fonte de emprego e de consumo para uma parcela apreciável e crescente da população.

A América Latina, por conseguinte, entrou numa nova fase do processo de propagação mundial da técnica, quando esta ainda estava muito longe de ter sido plenamente assimilada na produção primária, pois, como acabamos de assinalar, os novos processos de produção penetravam preferencialmente nas atividades que, de uma forma ou de outra, estavam relacionadas com a exportação de alimentos e matérias-primas. No exercício dessa função primária, que assim correspondeu na prática à América Latina, houve, desde os primórdios, uma rigorosa seleção de aptidões. Vastas regiões foram então articuladas com o sistema econômico mundial, enquanto outras, não menos extensas e geralmente com uma população maior, continuaram fora de sua órbita até nossos dias. O fenômeno, portanto, desenvolveu-se de maneira muito desigual. Terras novas e férteis, que o desenvolvimento dos transportes foi tornando acessíveis na segunda metade do século XIX, receberam homens, tecnologia e capitais para empreender as produções agrícolas e mineradoras

que a demanda européia requeria com crescente insistência, enquanto outras terras de cultivo secular, nas quais eram sustentadas antigas populações, escaparam, por sua menor produtividade ou seu acesso difícil, a esse processo impressionante de expansão da técnica e da economia capitalistas. Assim, subsistiram na América Latina extensas regiões, de importância demográfica relativamente grande, nas quais as formas de exploração da terra e, por conseguinte, o padrão de vida das massas são essencialmente pré-capitalistas. Desse modo, o problema do desenvolvimento econômico manifestou-se nelas, antes de mais nada, por uma exigência primordial de progresso técnico na agricultura e demais atividades correlatas, entre elas os meios de comunicação.

Em virtude de repetidas experiências, entretanto, é bem sabido que, medida que a técnica moderna aumenta a produtividade, vai-se criando um excedente de potencial humano que a agricultura já não requer. Recorre-se então à indústria e a outras atividades, para absorver produtivamente essa força de trabalho. O aprimoramento agrícola e o desenvolvimento industrial, por conseguinte, são dois aspectos do mesmo problema de desenvolvimento econômico. Basta considerarmos o volume elevado de pessoas que trabalham na agricultura na América Latina, com exceção de poucos países, para nos apercebermos da magnitude desse problema e do enorme esforço que terá de ser empreendido para resolvê-lo.

Por força da situação, uma proporção crescente da população ativa da América Latina, como parte da periferia do sistema, ir-se-á deslocando da agricultura para a indústria e procurando outras ocupações urbanas, na medida do avanço do progresso técnico. Mas nem tudo consiste na evolução de certos modos pré-capitalistas ou semicapitalistas de produção, em conformidade com os quais ainda trabalha uma boa parte da população, por formas de alta capitalização *per capita* e grande produtividade. Embora isso seja muito importante, restringir a formulação da questão a esses termos seria desconhecer outras manifestações fundamentais do problema do desenvolvimento econômico da América Latina. Isso não é de estranhar, uma vez que, se existem certos denominadores comuns na maneira como o problema se apresenta nos diversos países, existem também diferenças específicas que é preciso levar em conta, para não nos perdermos em generalizações injustificadas.

## A PROPAGAÇÃO DO PROGRESSO TÉCNICO E OS TERMOS DE INTERCÂMBIO

### 1. O SENTIDO DINÂMICO DO AGRAVAMENTO DOS TERMOS DE INTERCÂMBIO

No capítulo anterior, procurou-se explicar como a melhoria dos termos de intercâmbio para os grandes países industrializados, com a correspondente piora para a periferia, foi um dos principais fatores da diminuição do coeficiente de importação dos primeiros, e também se assinalou a influência adversa que esse fenômeno exerceu sobre a capacidade de importação da América Latina, justamente numa fase de seu desenvolvimento econômico em que as importações tendem a aumentar de maneira sistemática.

Essa relação entre o coeficiente de importação dos países industrializados e os termos de intercâmbio encerra a mera expressão de um fato, seja qual for o significado que se lhe atribua. Mas é um fato que se reveste de grande importância para a América Latina e, por conseguinte, justifica-se destinar este capítulo a seu exame teórico, com a finalidade de melhor compreender sua índole e de desfazer algumas das dúvidas e confusões que costumam aparecer a seu respeito.

Esse exame é ainda mais pertinente, na medida em que se trata de um fenômeno estreitamente vinculado à fórmula de propagação universal do progresso técnico. Desde as primeiras páginas deste relatório, já foi afirmado que é impossível compreender os problemas do desenvolvimento econômico da América Latina sem examinar esse processo e suas conseqüências. Uma dessas conseqüências é, sem sombra de dúvida, a persistente tendência à piora dos termos de intercâmbio. Esse é um fenômeno essencialmente dinâmico. Procuraremos demonstrar que, em última instância, ele se explica pela relativa lentidão com que o desenvolvimento industrial do mundo vai absorvendo o excedente real ou potencial da população ativa dedicada às atividades primárias. O progresso técnico, como sabemos, tende a fazer com que se reduza a população empregada na produção primária. Mas essa diminuição tem-se efetuado, historicamente, com grande lentidão; enquanto isso, surgem na técnica

produtiva outras inovações que impõem a necessidade de novos reajustes na distribuição da população empregada.

Assim, em geral, há uma relativa abundância de potencial humano nas atividades primárias, que tende a pressionar continuamente os salários e os preços dos produtos primários e que, com isso, impede a periferia de compartilhar com os centros industrializados o fruto do progresso técnico obtido por estes. Mais ainda, impede essa periferia de conservar uma parte do fruto de seu próprio progresso técnico.

## 2. O SIGNIFICADO DA RELAÇÃO ENTRE OS PREÇOS PRIMÁRIOS E OS PREÇOS INDUSTRIAIS

Desde logo, é preciso tomar cuidado para não atribuir a esta afirmação implicações que só poderão ser compreendidas mais adiante. Por isso, é conveniente fornecermos uma breve explicação, antes de entrar mais a fundo nessa matéria. Se os preços refletissem estritamente o menor custo que o progresso técnico traz consigo, os preços industriais diminuiriam mais do que os primários, em virtude de ser maior o aumento da produtividade na indústria do que nas atividades primárias, como é geralmente reconhecido. Assim, a relação de preços ter-se-ia movido em favor da produção primária e o índice dessa relação, ou, o que dá no mesmo, o dos termos de intercâmbio, conseqüentemente subiria. Por exemplo, se os termos de intercâmbio passassem de 100 para 150, isso nos indicaria que, com a mesma quantidade de produtos primários de antes, seria agora possível adquirir 50% a mais de produtos industrializados. Desse modo, os produtores primários se encontrariam em igualdade de condições com os industriais para com eles dividir o fruto do progresso técnico, pois poderiam adquirir quantidades maiores de artigos, também de melhor qualidade. Entretanto, se, apesar da queda maior do custo dos artigos industrializados, o índice da relação de preços se mantivesse em 100, isso significaria que os produtores industriais teriam conservado em seu proveito os benefícios da maior quantidade e da melhor qualidade dos produtos manufaturados; e, se o índice caísse abaixo de 100, isso significaria que os produtores primários não apenas não teriam recebido parte do fruto da maior produtividade industrial, como também não teriam podido reter para si todo o benefício

de seu próprio progresso técnico, por terem tido que ceder uma parte dele aos produtores industriais. Isso não quer dizer que os produtores primários se encontrem numa situação pior do que antes; tudo depende da magnitude do aumento da produtividade que eles tenham obtido e da parcela que transferem para os produtores industriais; se o índice baixa para 80, por exemplo, os produtores primários obtêm 20% menos artigos industriais pela mesma quantidade de produtos primários de antes, mas se, para obter essa mesma quantidade, eles necessitam de metade das horas de trabalho de antes, agora eles comprariam 60% a mais de produtos industrializados com uma hora de trabalho, em vez de 100% a mais, como ocorreria se houvessem podido aproveitar todo o fruto de seu próprio progresso técnico, ou uma quantidade ainda maior, se lhes fosse dado compartilhar o fruto do progresso técnico obtido pelo setor industrial, no caso de esse progresso ser maior que o do setor primário.<sup>1</sup>

Os índices apresentados no capítulo anterior parecem indicar que, nos três últimos quartos de século, ocorreu um fenômeno desse tipo, ou seja, que, como é provável, o progresso técnico da produção primária periférica tivesse sido inferior ao da atividade industrial dos países do centro, a periferia teria transferido para os centros parte do fruto de seu próprio progresso técnico. Lamentavelmente, a falta de informações sobre o aumento da produtividade na produção primária não nos permite saber qual foi a magnitude desse fruto e qual a parte aproveitada nos países de produção primária. Mais adiante, voltaremos a esse aspecto do problema. Enquanto isso, tentaremos explicar a razão de ser desse fenômeno, de enorme transcendência para o desenvolvimento econômico da América Latina.

### 3. O EXCEDENTE REAL OU VIRTUAL DA POPULAÇÃO ATIVA E OS TERMOS DO INTERCÂMBIO

Indicamos anteriormente como tende a existir, na produção primária em geral, um excedente de população ativa, que exerce uma pressão desfavorável nos salários e nos preços primários. Essa tendência provém, por um lado, do

<sup>1</sup>No relatório sobre "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus problemas principais" (documento E/CN.12/89), página 2, apresentou-se uma explicação mais detalhada desse fenômeno.

aumento relativamente acentuado da população nas regiões de produção primária e, por outro, do progresso técnico, que vai tornando necessário um número menor de trabalhadores para obter a mesma quantidade de produtos. Compete à indústria e às atividades que dependem direta ou indiretamente do desenvolvimento da produção primária, portanto, a função de absorver esse excedente.

Este pode ser real ou virtual, ou seja, pode já se haver manifestado de fato, graças à aplicação de novos processos técnicos na produção primária, ou pode manifestar-se quando da introdução desses novos processos, quer espontaneamente, quer em conseqüência da demanda industrial de mão-de-obra, a qual, ao retirar trabalhadores da produção primária, provoca uma elevação dos salários e impõe um aperfeiçoamento da técnica produtiva. Este último caso parece ter sido freqüente nos Estados Unidos, onde os setores industriais atraem uma população das zonas periféricas de produção primária existentes no país. Por outro lado, o excedente real da população ativa também poderia manifestar-se se o progresso técnico da produção primária não fosse acompanhado por um desenvolvimento prévio ou simultâneo da indústria e das atividades correlatas e se, portanto, nem a primeira nem estas últimas estivessem aptas a absorver a mão-de-obra redundante, à medida que ela fosse aparecendo.

Em qualquer dessas duas possibilidades, se a população ativa possuísse uma mobilidade perfeita e não erguesse contra a migração as resistências espontâneas ou deliberadas que se apresentam na realidade, e se o desenvolvimento rápido da indústria e das demais atividades pudesse absorver com rapidez o referido excedente real ou potencial da população ativa, existiria uma tendência acentuada ao nivelamento entre os salários do setor primário e os da indústria, consideradas as diferenças de qualificação. Ambos se beneficiariam igualmente do aumento geral da produtividade, se, em vez de os referidos salários subirem de acordo com o aumento geral dela, os preços baixassem em conformidade com os custos.

Pensando bem, porém, tanto a indústria quanto as atividades a ela vinculadas cresceram de forma relativamente lenta no âmbito mundial, de tal sorte que a população ativa real ou virtualmente excedente na produção primária foi largamente absorvida nos grandes países industrializados, embora esse processo esteja apenas começando na América Latina e no resto da periferia.

Os grandes países industrializados, dada a atual estrutura da economia internacional, limitam esse processo a sua própria população; neles, a indústria e demais atividades não crescem de maneira a absorver a população da periferia, de modo que os países que compõem esta última não têm outra forma de absorver o excedente de sua população ativa senão desenvolvendo sua própria atividade industrial; não lhes seria possível empregar esse excedente no desenvolvimento da produção primária, uma vez que a distribuição da população ativa não é arbitrária: depende do estado da técnica produtiva, como foi dito no primeiro capítulo.

Em consequência disso, a relativa lentidão com que se foi propagando o progresso técnico prevaleceu sobre os fatores que tendem a difundir universalmente os frutos desse progresso, e a periferia não apenas não pôde, de um modo geral, compartilhar com os centros industrializados o fruto do maior progresso existente neles, como também se viu na necessidade de lhes ceder parte do fruto de seu próprio progresso, sob a pressão pertinaz do excedente real ou virtual da população ativa.

#### 4. NA MEDIDA EM QUE SE EFETUA A TRANSFERÊNCIA DO FRUTO DO PROGRESSO TÉCNICO

A cessão que a periferia faz ao centro de uma parte dos benefícios do progresso técnico, na produção primária, não é uniformemente efetuada. Ao contrário, a intensidade desse movimento é o resultado variável de duas forças opostas: de um lado, o crescimento da produção primária e, de outro, a demanda de bens primários nos centros industrializados. Quando esta última aumenta mais do que a primeira, diminui o volume da cessão e pode até ocorrer que os centros transfiram parte do fruto de seu progresso técnico para a periferia, fenômeno que se evidenciaria na melhoria, para esta última, dos termos de intercâmbio recíproco. No entanto, quando a demanda dos centros industrializados aumenta relativamente menos do que a produção primária, ou demora muito a recuperar seu poder depois de uma depressão aguda, a relação de preços piora para a periferia e esta efetua para o centro a referida transferência, com intensidade tanto maior quanto mais se houver debilitado, em forma relativa ou absoluta, o fator dinâmico industrial.

A indústria, com efeito, encerra um elemento dinâmico que a produção primária não possui em grau comparável. Esta, como indica seu nome, abrange as primeiras etapas do processo produtivo, enquanto a indústria compreende as etapas subseqüentes. Justamente por essa posição relativa das duas atividades, o aumento da atividade industrial fomenta a atividade primária, a qual, por sua vez, não tem o poder de estimular a atividade industrial. Quando os empresários da indústria, impelidos pelas forças comuns da economia ou por fatores extraordinários dos tempos de guerra, propõem-se elevar a produção, eles aumentam a demanda de produtos primários, e o lucro maior daí resultante serve para instigar os empresários da periferia a aumentarem a produção primária. Em contrapartida, o aumento espontâneo desta última não traz em si uma elevação da demanda industrial que seja capaz de absorvê-lo, como pode ser facilmente comprovado pelo seguinte exemplo. Suponhamos que — exagerando as proporções, para simplificar — de uma oferta total com um valor de 1.000 na produção final, 500 correspondam à periferia e o restante, ao valor agregado nas etapas do processo produtivo a cargo dos setores industriais; suponhamos, ainda, que a periferia se proponha aumentar espontaneamente sua produção em 10%, pagando mais 50 de renda a seus fatores produtivos, e que, para simplificar ainda mais, esse aumento da renda seja totalmente gasto em produtos finais no centro. É evidente que a demanda destes crescerá apenas 5%, na melhor das hipóteses, enquanto a produção primária terá aumentado 10%. Assim, não existiria um aumento da demanda industrial suficiente para absorver a maior produção primária e piorariam para esta os termos de intercâmbio. Na realidade, a parcela da produção primária no valor dos produtos finais é menor do que em nosso exemplo, e o aumento da receita não é total e imediatamente gasto neles. A periferia exerceria sobre o centro, numa situação real, uma ação mais fraca, e a magnitude do desequilíbrio resultante seria correspondentemente maior.

O que acabamos de dizer permite-nos compreender melhor como, quando não existe correspondência entre um aumento da produção periférica, proveniente do crescimento da população ou do maior progresso técnico, e um aumento igual da demanda de produtos primários do centro, debilita-se a posição em que se encontra a periferia para resistir à pressão das forças que tendem a lhe retirar uma parte do fruto de sua própria produtividade.

## 5. A IMPORTÂNCIA DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Do que foi dito até aqui sobre o significado dinâmico do desenvolvimento industrial, depreende-se que este atua de duas maneiras sobre a produção fabril: uma que chamamos de demanda central, e que tanto abrange as matérias-primas para a indústria quanto os alimentos requeridos pelos centros, e outra que compreende a absorção do excedente de trabalhadores na produção primária. Voltaremos agora a este último aspecto.

Já foi explicado que os centros absorvem seu próprio excedente, mas não o da periferia. No entanto, eles podem ter uma influência indireta na quantidade da população periférica empregada, mediante a demanda de produtos primários. Quando a indústria e outras atividades dos centros desenvolvem-se em tal grau que absorvem não somente a mão-de-obra excedente de sua própria produção primária, mas também os trabalhadores de que essa produção necessita para atender ao aumento da demanda industrial, os centros têm que importar da periferia uma proporção maior de produtos primários para fazer frente ao aumento de suas próprias necessidades. Com isso, a periferia alivia a pressão de sua população excedente e reduz a tendência à piora na relação de preços.

Devem ter ocorrido fenômenos dessa natureza no desenvolvimento dos que hoje são os grandes países industrializados. Contudo, existem outras manifestações, talvez mais importantes e notórias, do modo como o desenvolvimento industrial atuou como um fator dinâmico, absorvendo a população excedente na produção primária. Como é sabido, quando a Revolução Industrial adquiriu seu grande impulso no século XIX, a população européia passou por um aumento considerável. A indústria e as demais atividades em desenvolvimento absorveram uma parcela cada vez maior desse aumento, e o restante foi empregado na produção primária, porém não apenas na do centro, como também na que correspondia às novas terras de além-mar, abertas à economia internacional pelo progresso técnico dos transportes, especialmente na segunda metade daquele século. Assim, ocorreram deslocamentos importantes entre as antigas regiões européias de produção primária, que se foram industrializando, e as novas regiões, que as complementaram ou substituíram em sua função de produtoras primárias. Entretanto, se considerarmos esse fenômeno em seu conjunto, veremos que a proporção de trabalhadores

empregados na produção primária diminuiu, enquanto aumentou a empregada na indústria e em outras atividades correlatas, sendo que talvez não tenha diminuído na medida suficiente para evitar a baixa relativa dos preços primários.

Com efeito, as novas terras tiveram uma produtividade maior por trabalhador do que as dessas antigas regiões, e o avanço dos transportes permitiu que seus produtos chegassem com facilidade e de maneira econômica aos mercados europeus. É possível que a elevação da produção assim obtida, provavelmente maior que a da demanda central, tenha exercido uma grande influência no agravamento dos termos de intercâmbio, ocorrido desde os anos 1870 até a Primeira Guerra Mundial.

Naquela época, o desenvolvimento da indústria não deve ter tido, como não teve posteriormente, força suficiente para evitar a movimentação dos termos de intercâmbio num sentido desvantajoso para a periferia. Se a absorção da população primária na indústria e em outras atividades dos centros tivesse sido mais ativa, a emigração de pessoas para as novas terras teria sido menor e, portanto, menor também teria sido a parcela da população disponível para aumentar nelas a produção primária, e esta ter-se-ia encontrado em melhores condições diante da demanda central.

Esse é um terreno que continuará a ser muito conjectural, enquanto não forem realizadas investigações sérias. E mais, não convém descartarmos a possibilidade de que, pelo menos em certos produtos primários, o aumento da produtividade que pôde ser obtido indiretamente, ao se abrirem novas terras para a economia através do progresso dos transportes, tenha sido superior ao obtido nos setores industrializados, o que não invalidaria, é claro, a análise realizada neste capítulo, uma vez que, se parte do fruto do progresso técnico na produção primária periférica é transferida para os centros industriais, tanto nas fases em que a produtividade aumenta mais nas atividades primárias do que na indústria quanto nas ocasiões em que ela aumenta menos, é porque, provavelmente, o excedente real ou virtual da população primária exerce uma pressão persistente sobre os salários e os preços.

Nem todas as terras que se tornaram acessíveis à economia internacional naquela época foram preferencialmente exploradas com mão-de-obra deslocada das antigas regiões européias. Nos países da América Latina onde já existiam populações antigas, anteriores ou posteriores à conquista, existia um potencial

humano mais do que suficiente para trabalhar a terra, tanto na agricultura quanto na mineração. Por essa e por outras razões, esses países não atraíram a imigração europeia, ou não a atraíram numa medida comparável à de outros. Esse fato não pode ser desprezado numa investigação sobre a forma como variaram os termos de intercâmbio dos diferentes produtos primários, conforme sua natureza, seu tipo de produção e a intensidade do progresso técnico, mas teremos que deixar isso de lado nesta simplificação esquemática, que não tem outro propósito, por enquanto, senão o de esclarecer alguns conceitos fundamentais, a fim de facilitar a compreensão do problema dos termos de intercâmbio.

Poderíamos afirmar que o período de abertura de novas terras na América Latina em grande escala encerrou-se entre a Primeira Guerra e a grande depressão mundiais. Existem contrastes notáveis entre essa época e a que sobreviveu depois. Nesta última, a piora dos termos de intercâmbio foi muito mais pronunciada do que antes, pois, ao forte prejuízo que estes sofreram durante a primeira fase do pós-guerra, seguiu-se o correspondente àquela depressão. E então passou a ser transferida para os centros não apenas uma parte do fruto do progresso técnico ocorrido nos transportes e em outras atividades, e que permitiu tirar proveito da maior produtividade das novas terras, como também uma parte do aumento de produtividade diretamente obtido através das melhorias técnicas na exploração, quando não todo ele, ou até mais, como é possível que tenha ocorrido em alguns casos.

As exportações, que em geral haviam aumentado mais do que a população na época anterior, passaram depois a aumentar menos do que ela, fato este que, combinado com as mudanças adversas nos termos de intercâmbio, traduziu-se em conseqüências de cuja gravidade já falamos no capítulo precedente. Acrescente-se a isso que, longe de aumentar, a renda da terra, expressa em moeda de valor constante, diminuiu, e com isso se reuniram algumas das características diferenciais que contribuíram para dar ao problema do desenvolvimento econômico da América Latina, no momento atual, um sentido muito diferente do que antes teve o desenvolvimento em outros países.

O elemento dinâmico dos grandes centros está muito longe de atuar como fez na década da grande depressão, e, na produção primária, manifesta-se claramente a população excedente, o que leva a que comece a se fazer sentir a necessidade imperiosa de suprir a deficiência desse fator dinâmico tradicional

através de um novo fator dinâmico, surgido do próprio desenvolvimento industrial. Com isso se afirma uma nova fase na propagação do progresso técnico para a América Latina.

## 6. A RENDA DO SOLO E OS SALÁRIOS NO DESENVOLVIMENTO PERIFÉRICO

Nesta primeira análise dos termos de intercâmbio, é admissível tomarmos por certo que, na América Latina, as atividades de exportação, sobre as quais versam esses termos, em geral mantiveram salários relativamente baixos, em comparação com os vigentes nos centros, mesmo nos casos em que existiram aumentos de produtividade apreciáveis. Não devemos esquecer, entretanto, que sempre existiram diferenças marcantes de um país para outro e, em épocas recentes, conseguiram-se aumentos nos locais onde a organização empresarial e as condições favoráveis os tornaram possíveis, como será mencionado noutra capítulo. Diversos fatores interferem nessas diferenças, entre eles a amplitude com que o desenvolvimento industrial de cada país foi absorvendo o excedente da população e tendendo a implementar uma melhora relativa dos salários, quando as condições de competição internacional se mostravam favoráveis a isso.

Mas o fato de os salários se haverem mantido em níveis relativamente baixos durante o desenvolvimento primário da periferia latino-americana não quer dizer que o progresso técnico não tenha podido aumentar outras receitas em larga medida. Nas terras em que se tornaram acessíveis a exploração agrícola ou a mineradora, precisamente, ocorreu um aumento muito acentuado da renda da terra, que multiplicou de um modo impressionante o valor dessas terras, antes muito baixo ou quase nulo. A renda das terras economicamente novas é, em última instância, a expressão de sua maior produtividade, em comparação com as terras de exploração mais antiga. O progresso técnico dos transportes explica esse fenômeno do aumento da renda. Assim, permaneceu em poder dos proprietários da terra uma parte do fruto desse progresso técnico, enquanto outra foi transferida para os centros industrializados, mediante a queda relativa dos preços.

As projeções econômicas e sociais desse fenômeno por certo são muito vastas, pois o aumento da renda da terra deu uma configuração muito especial à penetração da técnica capitalista nas atividades de exportação dos países periféricos.

O nível relativamente baixo dos salários, na produção primária, portanto, foi compatível com o forte aumento da renda da terra, em benefício de alguns grupos sociais.

Com isso se desenvolveram, no crescimento primário de alguns países, fontes de receita de magnitude considerável, nas quais depois puderam sustentar-se formas mais avançadas de evolução econômica, ao passo que, noutros países, embora o aumento da renda também tenha sido muito grande, uma parte apreciável dele foi igualmente transferida para os centros industrializados, especialmente no desenvolvimento de certas explorações de mineração.

## 7. OS TERMOS DE INTERCÂMBIO NESTA NOVA FASE DA PROPAGAÇÃO DO PROGRESSO TÉCNICO

Já foi dito no primeiro capítulo que o progresso técnico havia penetrado, preferencialmente, nas atividades primárias de exportação da América Latina, ainda que com intensidade muito variável. Continua a haver amplas possibilidades de melhoria técnica nessas atividades. Mas, se continuarem prevalecendo na economia internacional as modalidades atuais, é possível que a aplicação dessas melhorias não permita elevar permanentemente o nível dos salários; é até concebível que ela possa rebaixá-lo, com isso se perdendo grande parte do fruto dos aperfeiçoamentos, se não for simultaneamente absorvido na indústria e nas atividades correlatas o excedente de mão-de-obra a que essas melhorias técnicas dão origem.

Mas a periferia é vastíssima, sendo considerável a população que sua indústria e outras atividades terão que absorver, à medida que se for ampliando a técnica moderna. Tanto assim que, se um país se propusesse elevar o nível dos salários mediante o aumento da produtividade nas atividades de exportação e, além disso, absorver na indústria o excesso de população ativa daí resultante, esse objetivo poderia ficar seriamente comprometido pela ação de

outros países que também aperfeiçoam sua técnica mas não aumentam os exíguos salários vigentes.

Talvez seja esse o caso das regiões que, no momento, estão experimentando um processo de desenvolvimento primário semelhante ao que começou em meados do século XIX na periferia latino-americana. Nelas não existe um desenvolvimento industrial que absorva o excedente da população ativa, e essa carência pode contribuir para manter baixo o nível dos salários. Esse é um dos problemas mais graves para a América Latina, sobretudo na medida em que o fenômeno citado influi nos termos de intercâmbio de certos produtos importantes.

O mesmo não se observa na produção primária destinada ao consumo interno desses próprios países, pois nela, em geral, o progresso técnico penetrou de forma relativamente fraca, em comparação com as atividades de exportação. É claro que, se o excedente da população ativa não for absorvido nesses países, os preços cairão à medida que aumentar a produtividade, em benefício de outros grupos sociais. Nesse caso, porém, o desenvolvimento da indústria e das demais atividades poderá evitar esse fenômeno, assegurando aos produtores primários o fruto que eles obtiverem com seu progresso técnico, sem interferências provenientes de outros países concorrentes.

Entretanto, mesmo no caso de o fruto do progresso técnico das atividades de exportação ser transferido para o exterior, será possível um lucro líquido na renda, ao se empregar na indústria e nas atividades correlatas o excedente de população ativa criado por esse progresso na produção primária. Em outras palavras, apesar da possível piora dos termos de intercâmbio, os países da periferia podem ir captando para si todo o fruto do progresso técnico na produção primária de consumo interno, assim como o do progresso técnico industrial aplicado ao excedente da população ativa. Mas é evidente que o aumento líquido da renda será tanto maior quanto mais esses países resistirem às forças que tendem a piorar os termos de intercâmbio.

## 8. OUTRA FORMA DE TRANSMISSÃO DOS FRUTOS DO PROGRESSO TÉCNICO

No início deste capítulo, fez-se uma advertência contra qualquer tendência a conferir aos termos de intercâmbio um outro alcance que não o da expressão de um fato, ao qual não cabe atribuir maiores implicações antes que o problema seja mais atentamente examinado. O estudo precedente já permite examinar essas implicações possíveis, a começar pelas que parecem inaceitáveis.

Em primeiro lugar, as implicações éticas. O fato de os centros tenderem a ficar com o fruto de seu próprio progresso técnico não significa que eles se estejam apossando de algo que não lhes pertença. Do ponto de vista ético, seria possível encontrar mais de uma justificativa para essa realidade. Mas não é esse o assunto que nos interessa no presente relatório, e sim salientar que essa forma de apropriação do referido fruto não é a que tinha sido pressuposta por raciocínios teóricos de grande influência em certas correntes do pensamento econômico. Segundo essa lógica, o fruto do progresso técnico é duplamente transferido para toda a coletividade, através da queda dos preços ou da elevação da renda. Isso é o que tem ocorrido historicamente, de um modo geral — mas só nos centros industrializados, nos quais permaneceu o fruto de seu próprio progresso técnico. Os citados raciocínios pressupõem uma mobilidade absoluta dos fatores e produtos, e o mundo abstrato construído por eles difere substancialmente do mundo real. Assim, seria preciso rever a fundo essa teoria, antes de utilizá-la no estudo dos problemas do desenvolvimento econômico da periferia. Se a divisão internacional do trabalho se houvesse realizado de acordo com esses pressupostos teóricos, a distribuição das atividades econômicas entre os países e regiões do mundo talvez fosse muito diferente do que é hoje, e não se apresentariam com a mesma agudeza os problemas criados pelas disparidades no ritmo de crescimento da produtividade e da renda, disparidades estas que têm enorme transcendência na realidade econômica internacional. Os problemas seriam de outro tipo e, quem sabe, muito mais sérios do que os atuais.

Essa mesma diferença substancial entre o referido mundo abstrato de mobilidade absoluta e tendências niveladoras, por um lado, e o complexo mundo econômico atual, por outro, impede que se façam comparações simplistas entre os resultados que se apresentariam num determinado caso, segundo a citada teoria, e os que são observados na realidade.

Poder-se-ia afirmar que, se os centros não retivessem os frutos do progresso técnico, todos os países periféricos obteriam termos de intercâmbio muito superiores aos de agora, e o nível de sua renda se aproximaria do desses centros. Entretanto, também se poderia afirmar que, se os países periféricos obtêm de suas atividades de exportação uma renda menor que a dos centros, isso se deve ao fato de sua produtividade ser mais baixa. Na verdade, de acordo com a teoria em exame, nenhum país, região ou indústria poderiam manter-se num regime de mobilidade plena dos fatores com uma técnica inferior à de outros países, regiões ou indústrias, pois deixaria forçosamente de exportar, e seus fatores produtivos se deslocariam para outros países ou outras regiões ou indústrias do mesmo país.

Se, nos termos da repetida teoria, o fruto do progresso técnico de alguns se transmite aos demais, também o fruto da maior produtividade destes tem que transmitir-se aos primeiros. Há uma reciprocidade nesse movimento, e a transferência não poderia ser, de modo algum, um prêmio pela ineficiência produtiva.

Não devemos, portanto, empregar a teoria dessa maneira parcial, mas sim para nos ajudar a compreender de que modo a realidade difere de suas suposições, e para obter um conhecimento mais preciso dessa realidade.

## 9. CONCLUSÕES DERIVADAS DA ANÁLISE ANTERIOR

Nesse sentido, o que acabamos de dizer permite-nos inferir uma primeira conclusão. Os raciocínios teóricos a que vimos fazendo referência presumem uma reciprocidade na transferência. Inversamente, essa reciprocidade não parece existir na realidade. Considerando-se as transformações dinâmicas que se operam constantemente no âmbito econômico mundial, a escassa mobilidade dos fatores de produção e o lento desenvolvimento das atividades solicitadas a absorver o excedente da população ativa, a periferia tende a transferir uma parte do fruto de seu progresso técnico para os centros, enquanto estes retêm o que eles mesmos obtêm. Quanto mais a periferia se esforça por aumentar a sua produtividade, com isso aumentando o excedente de sua população ativa, tanto maior é essa transferência, mantendo-se inalteradas as demais condições. Por conseguinte, não se pode afirmar que, para elevar o nível

de renda na produção primária da América Latina, basta simplesmente aumentar a produtividade. Também é preciso absorver o excedente da população ativa, mediante o desenvolvimento da indústria e das atividades correlatas.

A segunda conclusão diz respeito à economia da indústria assim desenvolvida. Os citados raciocínios demonstram, com grande rigor lógico, as vantagens econômicas da divisão espontânea do trabalho internacional, na hipótese de uma mobilidade absoluta dos fatores produtivos. É claro que, se um país auferir todas as vantagens do progresso técnico conseguido pelos demais e leva para estes as que são conseqüentes a sua própria produtividade, ele não terá nenhuma vantagem adicional se, através do protecionismo, dedicar-se a produzir o que os outros já produzem; ao contrário, é fácil demonstrar de maneira cabal que ele sofrerá um prejuízo econômico. Mas, se não existe uma mobilidade absoluta dos fatores produtivos de um país para outro, o desenvolvimento da indústria pode contribuir para nivelar a renda dos países de produção primária com a obtida pelos países industriais. Na medida em que isso for conseguido, haverá um lucro líquido para o produtor primário. Contudo, para que esse nivelamento aconteça, será indispensável que outros países concorrentes na produção primária não forcem a concorrência a seu favor, através de salários mais baixos. É exatamente essa a grande dificuldade em que tropeça a periferia, como foi assinalado num outro ponto deste capítulo. Mas existe um outro lucro líquido menos problemático, pois a indústria e as atividades análogas, ao empregarem o excedente da população ativa desalojada da produção primária pelo progresso técnico, somam um aumento líquido à renda antes obtida; esse aumento será tanto maior quanto mais a produtividade das novas indústrias se aproximar da que essas atividades possuem nos países tecnicamente desenvolvidos; esse aumento representa, sem dúvida, um lucro líquido, mesmo que a referida produtividade seja inferior. Por conseguinte, a falta de mobilidade internacional dos fatores produtivos tem que levar-nos a formular, no desenvolvimento da periferia, um critério de economia diferente do que poderia ser derivado dos raciocínios em questão. É esta, portanto, a segunda inferência de nossa análise.

A terceira diz respeito à forma de propagação do progresso técnico. No raciocínio teórico que estamos examinando, o fato de a produtividade aumentar num grupo de atividades pressupõe que a resultante queda dos preços venha, em seguida, a beneficiar as demais atividades, criando nelas uma

margem adicional de renda, disponível para aumentar a demanda ou a poupança. Na realidade, porém, ao não serem reduzidos os preços nos grandes centros à medida que neles aumenta a produtividade, e ao ser mais elevada a renda, a maior capacidade de demanda e poupança desenvolve-se tão-somente nesses centros. Daí se depreende que os países da periferia, por um lado, ficam afastados dessas vantagens e, por outro, encontram-se diante do problema de assimilar uma técnica industrial avançada, que requer um grande desenvolvimento da demanda e da poupança. Mas isso será tema de um outro capítulo.

Em resumo, a discrepância entre os raciocínios teóricos, baseados na mobilidade absoluta dos fatores produtivos, e os fenômenos reais da economia tem um significado tão grande para a teoria do desenvolvimento econômico da América Latina, em especial, e de toda a periferia, em geral, que se impõe um sério esforço de revisão teórica, o qual, partindo de premissas mais compatíveis com a realidade, possa ajudar-nos a formular em bases sólidas as linhas essenciais de uma política de desenvolvimento econômico.

## 10. O CICLO ECONÔMICO E A VARIAÇÃO DOS TERMOS DE INTERCÂMBIO

Nesta revisão da teoria do ponto de vista do desenvolvimento periférico, o estudo do ciclo econômico tem que ocupar um lugar especialíssimo. Isso porque, se a escassa mobilidade dos fatores produtivos, à medida que se vai propagando o progresso técnico, é suficiente para nos explicar como se vão processando as grandes diferenças entre a renda dos centros e a da periferia, essas diferenças se formam, precisamente, durante o movimento cíclico. É como se o ciclo fosse, na realidade, a forma de crescimento da economia capitalista. Tais fenômenos se apresentam sob aspectos muito interessantes para os países latino-americanos, razão por que terminaremos este capítulo com algumas considerações sobre esse assunto.

É fato bastante conhecido que, durante o ciclo, as relações de preços deslocam-se em favor dos produtos primários, nas fases crescentes; mas, em geral, nas fases decrescentes, perdem mais do que tinham ganhado durante o curso das primeiras. Assim, ao cair a relação de preços a cada depressão, mais

do que havia melhorado na prosperidade, desenvolve-se através dos ciclos a tendência contínua ao agravamento dos termos de intercâmbio que analisamos anteriormente.

Essas deteriorações periódicas da relação de preços são resultantes da maneira como, nas quedas cíclicas, o fruto do progresso técnico é transferido dos empresários para os demais grupos sociais. Na fase crescente, a despeito do aumento da produtividade, os preços costumam subir e os lucros desses empresários aumentam. Se os salários partilhassem imediatamente das vantagens da produtividade maior, eles teriam que subir mais do que os preços; mas não é isso que costuma acontecer nas crescentes cíclicas, pois nelas, com frequência, os preços sobem mais do que os salários, de tal sorte que o fruto do progresso técnico fica nas mãos dos empresários. É na fase decrescente que o fruto se transfere para os salários; com efeito, estes caem em menor grau do que os preços, com isso se estabelecendo para eles uma relação mais favorável, a qual é cada vez mais aproveitada, à medida que uma nova fase de prosperidade vai absorvendo o desemprego característico da queda cíclica.

Em outras palavras, os salários só perdem na depressão uma parte do que haviam ganhado na prosperidade, e com isso vão captando o fruto do progresso técnico. Nem tudo vai para eles, é claro: historicamente, o Estado foi tomando uma proporção crescente do fruto do progresso técnico, e com isso pôde ampliar a esfera de suas atividades; outros grupos sociais também recebem sua participação, em maior ou menor grau, além do que o fenômeno da limitação da concorrência entre os empresários deixa em poder destes uma parcela maior do que a que lhes caberia em outras condições. Mas não nos interessa examinar a forma de distribuição desse fruto nos centros, e sim a soma que neles permanece em conjunto, em contraste com a parcela que fica na periferia de seus respectivos aumentos de produtividade.

Suponhamos que o aumento líquido das receitas nos centros, depois de uma depressão, corresponda ao aumento de produção que eles obtêm através da produtividade maior: é evidente que, ao permanecer assim todo o fruto nos centros, a periferia não recebe participação alguma. Suponhamos, agora, que o aumento líquido da renda dos centros seja maior do que o aumento de sua produção: nesse caso, a periferia terá tido que transferir parte de sua própria produtividade maior para os centros, remetendo-lhes uma parcela da renda real de que antes desfrutava.

Cabe agora indagarmos: quais são as forças que permitem que os centros industrializados pressionem a periferia dessa maneira e retenham o fruto de seu próprio progresso técnico, ou se apoderem ainda de uma parcela do fruto periférico?

Para responder a essa pergunta, recordemos algumas observações feitas num documento anterior e referentes a certas manifestações dos fenômenos cíclicos nos centros e na periferia.<sup>2</sup> Durante a crescente cíclica, a demanda de produtos finais nos centros é superior à oferta; há, portanto, um excesso de demanda, o que aumenta o lucro dos empresários e suscita também outros fenômenos; esses fenômenos, nos quais a periferia desempenha uma função importante, acabam por transformar o excesso de demanda numa insuficiência e, com isso, provocam a minguante cíclica, na qual a demanda mostra-se inferior ao valor de oferta da produção final. E, uma vez que esse valor de oferta, ampliado pelo aumento anterior dos lucros nas diversas etapas do processo produtivo, não é fácil de reduzir através da queda dos preços, acumulam-se nessas diferentes etapas estoques de produtos finais que são transitariamente invendáveis.

Ocorrem então reações que tendem a reduzir o valor da oferta, até que a demanda torne novamente a absorver a produção corrente e vá liquidando os referidos estoques excedentes.

Essa forma de reduzir o valor de oferta da produção final é de grande importância para a periferia. De fato, esse valor, como já dissemos antes, aumentou nos centros, ao serem aumentados os lucros; parte destes, no entanto, converteu-se em aumentos de salários e outras receitas. Em nome da brevidade, faremos referência apenas ao aumento de salários, por ser ele o fenômeno mais significativo, e para não entrarmos em complicações desnecessárias.

Se a redução do valor da oferta se realizasse proporcionalmente aos aumentos dos lucros e dos salários, que anteriormente dilataram esse valor, haveria um simples retorno a um ponto análogo ao de partida, e tanto os centros quanto a periferia se beneficiariam igualmente dos frutos do progresso técnico, qualquer que fosse o volume deles num lugar e no outro.

---

<sup>2</sup>*Op. cit.* Ver "O desenvolvimento econômico da América Latina e seus problemas principais".

Mas não é isso que acontece, em função do mecanismo da minguante cíclica e da natureza das forças que nela intervêm. A acumulação de estoques excedentes, como se sabe, reduz a demanda feita pelos empresários que vendem produtos finais aos empresários que os antecedem no processo econômico, bem como a destes a outros, e assim sucessivamente, até chegar aos empresários da produção primária, na periferia. Em cada uma dessas etapas, mediante as quais vai sendo transmitida a minguante cíclica, vão diminuindo o emprego e os lucros.

É fato conhecido, entretanto, que existe nos centros uma enorme resistência à queda dos salários, apesar do desemprego, e existe, em alguns setores, uma resistência à redução dos lucros. Assim, a diminuição da parte do valor de oferta correspondente aos centros depara com grandes dificuldades e, não ocorrendo na medida necessária para aproximá-lo do valor da demanda, continuam a se acumular os estoques excedentes. Sucede então que, quanto mais estoques se acumulam, tanto mais se restringe a produção e, portanto, a demanda de produtos primários, e mais se reduzem os preços destes últimos.

Na periferia, os preços primários menores significam, evidentemente, lucros menores e uma pressão adversa sobre os salários, num meio em que as organizações de trabalhadores, quando existem, são muito menos poderosas que as dos centros cíclicos.

A maior parte do custo de produção correspondente às etapas realizadas nos centros industriais é formada pelos salários que neles são pagos. Sendo assim, o fato de os salários baixarem relativamente pouco transfere para a periferia, inevitavelmente, a tarefa de reduzir o valor da oferta, de modo que, quanto mais tiverem subido os salários na crescente cíclica e quanto mais rígidos eles houverem ficado na minguante, tanto maior será a pressão exercida pelos centros sobre a periferia, mediante a redução da demanda de produtos primários e a conseqüente queda dos preços destes.

Tudo isso ocorre da mesma forma que os demais fatores que influem na intensidade e duração da minguante cíclica. Por exemplo, quando, na crescente, apenas uma parte relativamente pequena dos lucros é transformada em salários, o fato de os lucros se tornarem rígidos na minguante tem conseqüências ainda mais graves do que a rigidez dos salários, pois aqueles, durante a depressão, constituem a fonte mais importante de acumulação, em detrimento da demanda.

Feita essa ressalva, retomemos nossa análise. Se é essa, nos centros, a relação entre o aumento líquido dos salários e sua resistência a baixar, por um lado, e se é essa a intensidade da pressão exercida pelos centros sobre a periferia, por outro, não é de estranhar que, no caso de esse aumento líquido ser maior do que o aumento da produtividade, segundo um dos pressupostos anteriores, a pressão sobre a periferia revele-se tão intensa que a baixa dos preços vá retirando dela uma parte cada vez maior do fruto de seu próprio progresso técnico, ou até mais, como já foi dito.

Até que ponto a experiência ensina que a periferia está em condições de resistir a essa pressão? Houve casos em que se acumularam nos países periféricos grandes quantidades de produtos primários, antes de eles serem vendidos a preços considerados demasiadamente baixos. Contudo, quando a periferia resiste dessa maneira a reduzir seu próprio valor de oferta, não diminui no centro o valor total da oferta de produtos finais, na medida necessária para ir eliminando a disparidade com a demanda; assim, continuam a se acumular estoques desses produtos, bem como de artigos em processo de industrialização, e se agrava a redução da demanda de produtos primários.

Embora essa explicação seja muito geral e cada caso particular tenha que ser examinado especialmente, a grande depressão mundial dos anos 1930 apresenta-nos um claro exemplo de como a pressão sobre a periferia pode ganhar uma força tão considerável que os países de produção primária se vêem forçados a depreciar sua moeda, a fim de poderem adaptar-se à queda de preços imposta pela diminuição da demanda nos centros cíclicos. Assim, estendem-se a toda a população as conseqüências de um reajuste que incidiria de outra maneira, de forma catastrófica, sobre aqueles que derivam sua renda da produção primária.

Não seria lícito generalizarmos essa inferência, para sustentar que a tendência crônica à depreciação monetária, que é historicamente registrada em alguns países da periferia latino-americana, deve-se a essa forma peculiar de efetuação da redução do valor da oferta, durante as depressões cíclicas. Tampouco o seria, no entanto, afirmar que os transtornos financeiros e a inflação conseqüente são causas exclusivas daquele fenômeno, sem atribuir influência alguma à pressão sistematicamente sofrida pela periferia nas minguan-tes cíclicas. Tudo isso oferece um campo muito interessante de investigação científica.

É claro que, se a periferia tivesse experimentado grandes aumentos de produtividade, estaria mais bem preparada para suportar essa pressão, através da cessão aos centros das vantagens recém-obtidas, provenientes dessa produtividade maior. Contudo, se essas vantagens não existissem, a periferia se veria obrigada a ceder uma parte do que houvesse conquistado em seu desenvolvimento econômico anterior. É precisamente esse um dos motivos pelos quais a grande depressão mundial foi extraordinariamente grave para a América Latina e demais países periféricos. As depressões anteriores à Primeira Guerra Mundial tinham sido muito menos intensas e de curta duração. É preciso retroceder aos anos 1870 para encontrar uma outra depressão de duração similar, embora de menor intensidade. Mas a minguante da década de 1870 ocorreu precisamente numa época em que a economia latino-americana, de um modo geral, vinha aumentando rapidamente sua produtividade indireta, através da incorporação de novas terras na atividade produtiva internacional, como explicamos anteriormente: existia, portanto, uma margem mais ampla para dividir com os centros o fruto do progresso técnico periférico.

Esse é outro dos casos em que o cotejo dos acontecimentos ocorridos depois da crise mundial com os que sucederam antes fornece-nos uma perspectiva melhor para julgar os termos em que se formula o problema do desenvolvimento econômico da América Latina. Mas esse não é o único contraste importante, como já foi comprovado no capítulo anterior.

## CONTRASTES E DISPARIDADES NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

### 1. CAPITALIZAÇÃO ELEVADA E BAIXO NÍVEL DE RENDA

Definimos o desenvolvimento econômico da América Latina como uma nova etapa na propagação universal da técnica capitalista de produção. Em certo sentido, repete-se agora um processo semelhante ao do século XIX, quando se desenvolveram industrialmente os países que hoje são grandes centros. O fenômeno, entretanto, não é idêntico, pois agora acontece em condições da

economia internacional muito diferentes das que prevaleciam naquela época, como já vimos anteriormente, e também apresenta características peculiares, que não teriam por que surgir, pelo menos de forma tão patente, no desenvolvimento daqueles países. Dedicaremos o presente capítulo à consideração desse aspecto de nosso problema.

Essas características peculiares são, na realidade, a expressão do contraste entre a etapa muito avançada do desenvolvimento capitalista dos grandes centros e o estado pré- ou semicapitalista em que ainda se encontra uma parte considerável da América Latina.<sup>3</sup>

Os contrastes dessa natureza surgem por obra do longo tempo decorrido desde a Revolução Industrial. Eles não teriam sido explicáveis nos primórdios do processo, pois os países que seguiram a experiência industrial da Grã-Bretanha não estavam muito longe das condições desta última nação; na ocasião, a técnica capitalista estava começando a se desenvolver e mal havia aumentado a renda britânica. No mais, todos esses países assentavam sua indústria nascente sobre a sólida base histórica do artesanato.

De lá para cá, o progresso industrial foi imenso e, por conseguinte, ampliou-se a distância entre os centros altamente desenvolvidos e os países periféricos, nos quais, como já dissemos, a técnica moderna só penetrou, de um modo geral, nas atividades de exportação. Nos países desenvolvidos, a técnica produtiva exige um alto grau de capital *per capita*, mas o desenvolvimento paulatino da produtividade, que se deve justamente a essa técnica, permitiu que esses países tivessem uma elevada renda *per capita*, mediante a qual eles realizaram a poupança necessária para formar o capital requerido. Inversamente, na maior parte dos países latino-americanos, a poupança é escassa, em decorrência do baixo nível da renda. Quando os que hoje são grandes centros industriais estavam em situação comparável à que agora se apresenta nos países periféricos, e quando sua renda *per capita* era relativamente pequena, a técnica produtiva também exigia um capital *per capita* relativamente exíguo. Examinando bem, a poupança não é grande ou pequena em si, mas sim em relação à densidade de capital resultante

---

<sup>3</sup>É certo que também existe na América Latina uma gama variada de situações intermediárias e que seria possível assinalar nessa região que, quanto à produtividade, estão menos distantes dos grandes centros que de outros setores latino-americanos em que a produção é primária e a produtividade é sumamente baixa. Por conseguinte, no exame dos fatos concretos, será preciso levar em conta as diferenças no grau de evolução existentes dentro da própria América Latina.

do progresso técnico. Nesse sentido, a poupança da América Latina, em geral, é muito escassa, em comparação com as exigências da técnica moderna. Certamente, nos primórdios da evolução industrial dos grandes países, a poupança espontânea também não foi abundante, mas, em contrapartida, a técnica da época não exigia o grande coeficiente de capital *per capita* que hoje requer; as inovações técnicas só puderam ir sendo aplicadas na medida em que o aumento da produtividade, da renda e da poupança tornou-as economicamente viáveis e convenientes. Dito de outra maneira, é preciso retroceder várias décadas, se não um século, para encontrarmos rendas *per capita* análogas às que hoje são observadas, em geral, nos países latino-americanos.

Naqueles tempos, entretanto, a técnica capitalista ainda estava nas etapas primitivas de seu desenvolvimento, ao passo que agora se manifesta em formas de capitalização elevada, que não estão facilmente ao alcance da precária poupança permitida na América Latina pela renda escassa que nela prevalece. Há que se compreender, portanto, que, quanto mais tarde chega a técnica moderna a um país da periferia, mais agudo é o contraste entre o montante exíguo de sua renda e a magnitude considerável do capital necessário para aumentar rapidamente essa renda. Por essa razão, caso se houvessem apresentado contrastes parecidos no desenvolvimento dos grandes países, eles teriam sido muito menos intensos do que os hoje observados.<sup>4</sup>

Por conseguinte, os países que empreenderam recentemente seu desenvolvimento industrial desfrutaram, por um lado, da vantagem de encontrar nos grandes centros uma técnica que custou a estes muito tempo e sacrifício, mas tropeçaram, por outro lado, em todas as desvantagens inerentes ao fato de acompanharem tardiamente a evolução dos acontecimentos.

## 2. BAIXA RENDA E INSUFICIÊNCIA DE DEMANDA

Outra conseqüência importante da disparidade entre os graus de evolução da renda e da técnica produtiva consiste na baixa intensidade da demanda que, em termos gerais, caracteriza uma grande parte da população latino-americana,

<sup>4</sup>Na experiência do Japão, talvez se apresentem, nesse e noutros aspectos, situações de uma certa semelhança, as quais seria muito interessante cotejar com as condições dos países latino-americanos.

apesar de sua magnitude numérica. Não apenas a falta de capital ou de habilidade para manejá-lo opõe-se à utilização de elementos de técnica avançada, como também a debilidade da demanda impede que se afirmem as vantagens da produção em grande escala. Tampouco é concebível que limitações dessa natureza tenham-se oposto seriamente ao desenvolvimento da indústria nos grandes centros. Neles, a renda originalmente exígua coincidiu com formas de produção de escala proporcionalmente reduzida. Essa escala foi-se ampliando com o tempo, à medida que a produtividade maior foi aumentando a renda e, com ela, a demanda solicitada a absorver o aumento da produção, em quantidade, qualidade e variedade.

Muito diferente disso é a situação dos países que agora se vão incorporando na técnica industrial moderna. Neles, a demanda é baixa porque a produtividade é pequena, e esta o é porque a demanda exígua se opõe, por sua vez, juntamente com outros fatores, à utilização de elementos de técnica mais avançada.

Entretanto, nos grandes países industrializados, há regiões que também se incorporaram com atraso à industrialização, como ocorre nos Estados Unidos, por exemplo. Caberia indagar se essas regiões também tropeçaram no obstáculo da demanda escassa, como a periferia latino-americana. A resposta não deixa de ter interesse, pois coloca-nos mais uma vez frente a outra das conseqüências do modo como foram distribuídos os frutos do progresso técnico. É fato conhecido que, nos Estados Unidos, a grande mobilidade dos trabalhadores tende a aumentar toda a renda à medida que aumenta a produtividade, de modo que essa renda é ampliada tanto nas atividades em que o progresso técnico é muito acentuado quanto noutras em que ele é muito precário ou não existe. A elevação da renda, portanto, é um fenômeno de caráter geral, que se propaga para todas as regiões do país, de modo parecido com o descrito na doutrina clássica. Ao se realizarem aumentos de produtividade nas regiões industriais, por exemplo, a elevação conseqüente da renda estende-se a outras regiões; sendo assim, a capacidade de aumentar a demanda desenvolve-se não apenas nas primeiras, mas se difunde pelo país inteiro e por todo o campo da economia. O mesmo se poderia dizer da capacidade de poupança, e, como ambas as capacidades são elementos essenciais do desenvolvimento industrial, não é de surpreender que a indústria não tenha ficado circunscrita a suas regiões de origem, mas tenha-se estendido progressivamente em diversas direções, com o correr do tempo. Se as regiões de origem tivessem podido

guardar para si todo o fruto do progresso técnico, ter-se-ia formado uma disparidade crescente entre a renda e a capacidade de consumo e de poupança dessas regiões e os fatores análogos correspondentes à periferia, e esta, provavelmente, teria tido que enfrentar problemas semelhantes aos que hoje se colocam na periferia internacional.

### 3. PROGRESSO TÉCNICO E DESEMPREGO

Também é sabido que um dos maiores instigadores do progresso técnico da agricultura e demais formas da produção primária, nos Estados Unidos, foi a elevação de salários provocada pelo citado aumento contínuo da produtividade industrial. O desenvolvimento das fábricas e atividades análogas, como foi dito num outro texto, foi absorvendo uma parcela crescente do aumento da população e obrigando a um aprimoramento constante da técnica da produção primária. O progresso técnico da agricultura, por conseguinte, foi, em grande parte, uma conseqüência do desenvolvimento industrial. A agricultura da América Latina também requer um progresso técnico considerável, caso se pretenda elevar o nível de vida das massas. Se nesse desígnio se prescindir da indústria, entretanto, ver-nos-emos diante de um fenômeno que também não se manifestou na evolução dos grandes países industrializados. Neles, a indústria impulsionou o progresso técnico da agricultura, como dissemos há pouco, ao passo que aqui o progresso proviria da própria agricultura. É fácil imaginar as conseqüências desse fato, na hipótese que estamos examinando, se a indústria e demais atividades não absorvessem, como nos países do centro, a população já desempregada na região: o desemprego provocado pelo progresso técnico não permitiria a alta dos salários e até os diminuiria, e o fruto do referido progresso se perderia com o agravamento da relação de preços, por razões que não voltaremos a explicar, dadas as considerações expostas no capítulo anterior.

Essas influências desfavoráveis ao emprego e ao salário freqüentemente acarretaram reações contrárias ao progresso técnico, no desenvolvimento dos grandes países industrializados. Todavia, o próprio progresso técnico, ao exigir inversões crescentes de capital, foi desenvolvendo nesses países um poderoso elemento de absorção da mão-de-obra desempregada, mediante o

desenvolvimento das indústrias de bens de capital. Portanto, o progresso técnico cria o desemprego, porém, ao mesmo tempo, tende a absorvê-lo, graças ao aumento dos investimentos. Foi essa a função que estes últimos desempenharam espontaneamente no desenvolvimento dos centros industriais, pelo menos até a crise mundial.

Esse elemento expansionista, cujos efeitos se propagaram para toda a atividade econômica dos grandes centros, é inexistente nos países periféricos, de maneira que, quando as exportações destes não se mostram suficientes para dar emprego ao excedente de pessoal provocado pelas inovações técnicas, não é de surpreender que o medo do desemprego esteja sempre latente e assuma, vez por outra, formas de oposição obstinada à utilização de dotações de capital mais avançadas, cuja conseqüência imediata é reduzir a demanda de mão-de-obra na produção primária e industrial. A falta desse elemento espontâneo de desenvolvimento cria, na verdade, situações singulares. Na periferia, tal como nos centros, o progresso técnico traz consigo o desemprego, mas a demanda de bens de capital inerentes a esse progresso não se manifesta do mesmo modo, uma vez que nos países periféricos não existem as indústrias de capital; por conseguinte, a referida demanda, em vez de se refletir na economia do país em desenvolvimento, passa a provocar efeitos na economia dos centros industrializados, onde esses bens de capital são produzidos. E, quando esses centros não compensam a demanda que assim lhes é dirigida através de um aumento correlato de suas importações dos países latino-americanos, sobrevém o desemprego provocado pelo progresso técnico, a não ser que, para fazer frente a ele, adote-se uma política deliberada de desenvolvimento econômico. Essa é outra das diferenças essenciais nos diferentes modos de se manifestar o problema do desenvolvimento econômico nos centros e na periferia.

#### 4. A QUANTIDADE DE CAPITAL DISPONÍVEL E A MEDIDA DE SUA UTILIZAÇÃO

A questão é mais profunda do que parece à primeira vista, e por certo merece uma análise mais detida. Em quase todos os países da América Latina constata-se casos freqüentes de atividades que utilizam uma maquinaria antiquada, já obsoleta em outros países, onde foi substituída por outra de produtividade

maior. Se conseguíssemos introduzir essa outra maquinaria moderna em setores importantes da produção primária e industrial e dos transportes da América Latina, haveria um excedente adicional de mão-de-obra, em virtude da produtividade maior. Para dar emprego a essas pessoas, seria necessário um grau de capital *per capita* análogo ao utilizado nos setores já modernizados, levando-se em conta, desde logo, a natureza distinta das atividades. Essa mesma exigência ocorreria, caso se pretendesse estender o progresso técnico, sob forma semelhante, a todos os setores da economia. E é nesse ponto que surge um problema de importância indiscutível. Será que haveria um volume suficiente de capital disponível para equipar maciçamente todos esses setores? E, se ele não existisse, e se o capital disponível só conseguisse prover uma proporção *per capita* muito inferior à indicada, qual seria a forma de aplicar o capital existente, para obter o maior aumento líquido de produção, isto é, de renda real coletiva?

Um problema dessa natureza não poderia ter-se colocado em termos idênticos nos grandes países industrializados, pela própria continuidade de seu desenvolvimento, como procuraremos explicar a seguir. Sabe-se que um equipamento avançado, que exija maior quantidade de capital *per capita*, só se revela conveniente quando o montante de juros e amortização correspondente é inferior à redução que o novo equipamento acarreta em outros custos — digamos, em nome da brevidade, na mão-de-obra. Pois bem, a alta progressiva dos salários talvez tenha sido o fator mais importante entre os que determinaram a conveniência de continuar a aumentar o capital *per capita*, mediante sucessivas inovações técnicas, de tal sorte que, uma vez generalizada a nova inversão de capital e em virtude do novo nível dos salários, não teria sido econômico para nenhuma nova empresa utilizar menores investimentos de capital, pois estes teriam correspondido a um nível inferior de salários.

Por outro lado, na medida em que a mobilidade dos fatores produtivos vai propagando a alta salarial para outras atividades, é inconcebível que, a longo prazo, algumas indústrias aumentem consideravelmente a dotação de capital *per capita*, através do emprego de maquinaria cada vez mais avançada, enquanto outras se mantêm com menores inversões relativas de capital. Quanto maior for a mobilidade dos fatores produtivos, mais acentuada será a correlação entre o desenvolvimento dos diferentes ramos da atividade econômica, do ponto de vista do investimento de capital por homem empregado.

## 5. A APLICAÇÃO ÓTIMA DE CAPITAL NA PERIFERIA

O mesmo não acontece quando examinamos as relações entre o desenvolvimento de um centro industrializado e o de um país da periferia. O fato de, em determinado centro, uma nova inversão de capital ter chegado a ser mais econômica do que outra, porque a economia adicional de mão-de-obra permitia compensar com vantagem o custo correspondente de amortização e juros, não significa que ela também o seja num país periférico de salários menores, que precise importar o novo equipamento do referido centro. Neste último, o custo da máquina é determinado por salários de um nível semelhante ao dos recebidos pela mão-de-obra economizada, ao passo que, num país cujos salários são mais baixos do que no centro, o aumento da economia é proporcionalmente menor; em outras palavras, nesse país se importam equipamentos de capital fabricados mediante altos salários para obter uma redução de custos que é calculada em salários baixos.

Além disso, a relativa abundância da poupança nos centros permite-lhes obter a quantidade necessária dessa poupança para atingir uma alta densidade de capital *per capita*, sem pressionar demasiadamente a taxa de juros. Inversamente, nos países de poupança escassa, o aumento da densidade de capital faria subir sensivelmente a referida taxa. Dessa maneira, nos países periféricos o custo do capital aumenta mais do que nos do centro, à medida que é ampliada a densidade de capital *per capita* e, por sua vez, a redução do custo de mão-de-obra é menor do que nos países centrais, em função do nível inferior dos salários,<sup>5</sup> donde se depreende que a combinação ótima entre mão-de-obra e inversão de capital, nos países menos desenvolvidos, exige um grau de densidade de capital *per capita* que é menor do que nos países de alto desenvolvimento industrial, um grau tão menor quanto maiores forem as diferenças entre os respectivos níveis de salários e de juros, mantida a igualdade dos demais fatores, que não estamos levando em conta para não complicar desnecessariamente o problema.

A análise precedente permite-nos agora responder às perguntas anteriormente formuladas. Suponhamos um país em que a densidade ótima de capital,

<sup>5</sup>Em caso de inflação, o custo social sobe tanto mais quanto maior é a quantidade de poupança forçada que se impõe à população.

em média, corresponda à metade da de um centro industrial avançado; essa média resultará da combinação das densidades ótimas nas diferentes indústrias e atividades, densidades estas que, conforme sua natureza, ficarão mais ou menos distantes das que lhes são correspondentes no centro.

Em cada uma das densidades ótimas, o último aumento de capital em qualquer aplicação deve gerar um aumento marginal de produção igual ao proveniente das demais aplicações, e igual também ao custo das amortizações e juros correspondentes à citada elevação de capital, de acordo com raciocínios teóricos bastante conhecidos. Se for ainda mais aumentada a densidade de capital e se, com isso, se ultrapassar a medida ótima, o custo se revelará superior aos novos aumentos de produção, donde não será conveniente aumentar o capital. Portanto, ultrapassar o nível ótimo numa determinada indústria, a fim de chegar perto do nível ótimo do centro, seria inconveniente para o interesse geral da economia, pois com isso se acarretaria um excesso de capital nessa indústria e uma deficiência em outras atividades, com uma produção total inferior à que poderia ser conseguida mediante a distribuição ótima.

Essas, portanto, são mais algumas das características diferenciais do desenvolvimento econômico nos países da periferia, em relação aos países do centro, características estas que, apesar de sua importância considerável, ainda não foram objeto do exame que merecem.

## 6. A DISTORÇÃO NAS COMBINAÇÕES ÓTIMAS

No mais, a simples formulação teórica que acaba de ser exposta está muito longe, por si só, de esclarecer suficientemente os problemas da realidade latino-americana. Nesta, os elementos que interferem na combinação ótima acham-se obscurecidos ou desfigurados pela presença de outros fatores, entre os quais a inflação talvez seja o que se reveste de maior importância.

Para compreender esse aspecto, seria conveniente analisarmos um exemplo muito simples. Suponhamos uma indústria que necessite realizar novos investimentos de capital para atender à demanda crescente. Um certo empresário tem diante de si duas alternativas, mediante as quais poderá produzir a mesma quantidade adicional de produtos; por meio da primeira, ele empregará 3.000

homens e precisará de um capital de 6.000.000, ao passo que, se optar pela segunda, precisará de apenas 2.400 homens, mas, em contrapartida, o capital necessário será de 18.000.000. Em ambos os casos, ele terá que recorrer ao mercado para conseguir o capital. O salário anual por homem é de 2.000 e a amortização e os juros do capital são de 10%. A segunda alternativa significará um custo maior de capital no valor de 12.000.000, que será uma compensação exata da redução do custo de mão-de-obra. Ambas as alternativas, portanto, significarão um custo idêntico de produção e, por conseguinte, um mesmo benefício. Entretanto, uma vez que o empresário precisa recorrer ao mercado para conseguir o capital, e na suposição favorável de que ele consiga o capital maior da segunda alternativa pelo mesmo tipo de juros, é certo que ele preferirá a primeira, porque, com uma dívida equivalente a apenas um terço do segundo caso, conseguirá a mesma produção e o mesmo lucro.

A situação seria muito diferente se o empresário viesse anteriormente obtendo lucros elevados, graças à inflação ou ao fato de estarem restritas as importações dos produtos em questão, por escassez de divisas ou por qualquer outro motivo. Se o empresário dispusesse de lucros suficientes para realizar o investimento pressuposto na segunda alternativa, não seria surpresa que se inclinasse a fazê-lo, uma vez que, nessa alternativa, além de um lucro igual ao obtível na primeira, ele conseguiria uma aplicação remuneradora para um excedente de capital, e com isso poderia reter consigo os juros e as amortizações que, de outro modo, teria que transferir para terceiros.

É certo que, nesse caso, o empresário poderia combinar a primeira alternativa com o empréstimo a crédito desse excedente de recursos; mas, em plena inflação, ele certamente não se inclinará a ser credor e, por conseguinte, optará decididamente pela segunda alternativa.

É claro que, se houver outras indústrias igualmente acessíveis, que estejam dando lucros maiores, o empresário se pronunciará no sentido de investir nestas o seu capital, mas é provável que se lhe apresentem casos análogos ao descrito, nos quais ele se veria novamente inclinado a um hiperinvestimento de capital.

Porventura poderíamos, no entanto, falar de hiperinversão de capital, se esse fenômeno não se circunscrevesse a algumas indústrias e se estendesse a todas as atividades da economia? Não seria possível, através disso, conseguir um aumento geral da produtividade, próximo do dos grandes países industrializados,

que permitisse elevar o nível dos salários e assim justificasse uma densidade maior de capital *per capita*? É justamente isso o que se mostra muito difícil de conceber na realidade latino-americana, pelas razões que serão analisadas a seguir.

Em primeiro lugar, os efeitos da inflação ou das restrições à importação não se distribuem igualmente por todas as atividades. Os lucros, portanto, não mantêm uma relação com o aumento real de produtividade obtido através dos novos investimentos, mas sim com a forma particular como estes e outros fatores incidem em cada atividade, de modo que os investimentos não correspondem a um critério estrito de produtividade, que é essencial para a distribuição ótima do capital disponível. E, desse modo, realizam-se inversões que geram um lucro maior e para cuja realização existem, por isso mesmo, mais recursos disponíveis. Aí se apresenta cabalmente o campo propício para a hiperinversão, com uma densidade de capital artificialmente alta. Em contrapartida, existem atividades que, por não terem sido favorecidas por restrições à importação ou desvios inflacionários da demanda, registram lucros muito mais baixos, donde, embora uma inversão maior nelas pudesse de fato revelar-se mais produtiva, o incentivo e os recursos disponíveis, nesse caso, seriam muito menores do que no anterior. Do mesmo modo, existem atividades importantíssimas, como os transportes, que, em virtude de não participarem dos lucros altos da inflação, longe de atraírem novos capitais, tendem a se descapitalizar.

Portanto, o aumento da densidade de capital em certas atividades não significa necessariamente um aumento geral em todas elas, que nos aproxime da densidade ótima dos grandes países. Significa, antes, uma distorção muito sensível da série de combinações ótimas que são adequadas aos países em desenvolvimento.

## 7. HIPERCAPITALIZAÇÃO E TERMOS DE INTERCÂMBIO

Não devemos esquecer, por outro lado, que a maior parte dos países da América Latina, como já foi repetido nestas páginas, luta com o grave problema de proporcionar uma densidade adequada de capital a grandes massas de sua população, em estado pré- ou semicapitalista, e esse é um dado essencial do

problema, que faz com que nos perguntemos se o aumento da produtividade não seria maior se o capital se distribuísse racionalmente entre os setores em que a produtividade pudesse ser consideravelmente aumentada, em vez de se exagerar a densidade de capital em atividades excessivamente intensificadas pela inflação e pelas restrições ao comércio.

Por outro ponto de vista, a enorme quantidade de capital que seria necessária, nesses países, para aumentar rapidamente a densidade dele, mesmo na suposição extrema de que fosse socialmente possível fazer isso e de que fosse aconselhável extrair a poupança necessária através da inflação, levantaria problemas insolúveis de transferência para o exterior.

Com efeito, a maior parte dos bens de capital tem que ser importada do estrangeiro e, por mais que se restrinja o consumo interno da população, obrigando-a a economizar, as divisas provenientes das exportações revelam-se, em pouquíssimo tempo, insuficientes para atender à demanda desses bens de capital, além de outras importações de caráter indispensável. Não se trata de examinarmos aqui esse aspecto monetário do problema do crescimento e da capitalização. Basta-nos apenas assinalar outras das características que se apresentam, a esse respeito, no desenvolvimento dos países latino-americanos, as quais, mais uma vez, devem induzir-nos a não encarar seus problemas como se eles fossem semelhantes aos que surgem em desenvolvimentos de tipo diferente.

Na formação de capital, há dois obstáculos que acabam de ser assinalados: o representado pela acumulação interna de uma poupança suficiente e o da capacidade limitada das exportações para suprir, na medida necessária, as importações de bens de capital. Caso se quisesse abolir essa limitação e forçar as exportações, mediante a desvalorização monetária ou de alguma outra forma, a fim de importar um número maior de bens de capital, os termos de intercâmbio sofreriam um prejuízo indubitável, em virtude das razões analisadas no capítulo anterior.

A formação de capital, nos que hoje são grandes países industrializados, não parece haver tropeçado em obstáculos dessa natureza. Por um lado, uma parte considerável de seus bens de capital é fabricada dentro de sua própria economia, de maneira que, mesmo forçando-se o processo através da inflação, isso não pode acarretar neles as mesmas conseqüências externas observadas nos países latino-americanos. Por outro lado, nas ocasiões em que os países

do centro tiveram que aumentar suas exportações para suprir alguma escassez da produção interna de bens de capital, eles exportaram produtos manufaturados, em situação muito mais vantajosa do que a que está ao alcance dos países de produção primária, uma vez que, ao exportar produtos manufaturados, eles retinham com mais facilidade o fruto do progresso técnico, sob a forma de uma renda mais elevada: assim, os produtos fabricados através dessa renda elevada eram trocados por bens de capital, também fabricados mediante rendas de elevação equiparável, ao contrário do que ocorre no caso da periferia. Além disso, ao efetuar essas exportações, os países do centro encontravam-se, de modo geral, com uma demanda muito elástica, pois, aumentando a renda real dos diferentes países industrializados, aumentava também a demanda recíproca desses artigos, como é demonstrado pelas cifras do crescente intercâmbio industrial entre esses países antes da Primeira Guerra Mundial; desse modo, quando um país do centro exportava para poder importar bens de capital, ele não tinha uma influência adversa sobre os termos de seu próprio intercâmbio.

A situação em que se encontram os países da América Latina, como exportadores de produtos primários, levanta, portanto, o problema da hipercapitalização parcial ou do aumento rápido da densidade de capital, em termos que são dignos de um exame minucioso, tanto na prática quanto na teoria. Forçar as exportações para realizar uma capitalização extraordinária, na falta de investimentos estrangeiros, pode levar um país a sacrificar desnecessariamente sua renda real, justamente num ponto em que ele se teria proposto aumentá-la. De fato, se esse processo fosse exagerado, a população adicional empregada para possibilitar mais exportações por preços menores poderia chegar a ser menos produtiva do que se fosse empregada, ao contrário, na atividade voltada para o consumo interno, com uma densidade de capital inferior à que se desejasse conseguir à força; em outras palavras, poder-se-ia chegar a um aumento antieconômico da densidade de capital, em virtude da piora dos termos de intercâmbio provocada pelas exportações adicionais.

Todas essas características diferenciais, que conferem peculiaridade ao problema do desenvolvimento econômico da América Latina, provêm, em última instância, do modo como são distribuídos os frutos do progresso técnico e das diferenças no grau de evolução desses países, em relação aos grandes centros industriais.

## 8. OUTROS ASPECTOS DO PROGRESSO TÉCNICO E DA PRODUTIVIDADE

Até este ponto, limitamo-nos a examinar essas características diferenciais no que diz respeito à capitalização. Aumentar o capital *per capita* é uma condição essencial, mas não única, do aumento da produtividade. A capacidade de organizar, dirigir e administrar, por um lado, e a habilidade técnica dos trabalhadores, por outro, são fatores que se revestem igualmente de grande importância. Uma das conclusões mais significativas do estudo da indústria têxtil na América Latina que vem sendo conduzido por especialistas da CEPAL refere-se a essa questão. Em países importantes, nos quais prevalecem, no conjunto da indústria, os equipamentos antiquados, seria possível aumentar acentuadamente a produtividade com os mesmos equipamentos, através de uma organização e administração mais adequadas e do aproveitamento mais racional da mão-de-obra. Em boa parte dos casos observados, o aumento de produtividade assim obtível seria maior do que o que se poderia alcançar através da modernização da maquinaria.

Disponer de máquinas adequadas é, sem sombra de dúvida, de grande importância, mas não é menor a importância de saber empregá-las adequadamente. Também foram comprovados, nesse sentido, casos de equipamentos comparáveis aos utilizados nos países mais avançados na indústria têxtil e que, no entanto, rendiam uma produtividade muito baixa, justamente em virtude da organização e administração deficientes.

A inflação pode fornecer ao empresário, subitamente, os recursos necessários para adquirir esses equipamentos modernos, mas dificilmente poderia dar-lhe de imediato as aptidões correspondentes, as quais, é claro, são de desenvolvimento gradativo.

Aqui deparamos, mais uma vez, com outro dos contrastes surgidos do grau muito desigual de desenvolvimento. Nos grandes países industrializados, as referidas aptidões, assim como a habilidade dos trabalhadores, desenvolveram-se progressivamente, à medida que foi evoluindo a técnica produtiva. As aptidões, a destreza e a técnica foram, na realidade, manifestações de um mesmo fenômeno geral, que, embora tenha surgido com a Revolução Industrial, vinha-se preparando no decorrer de longos séculos de trabalho artesanal e de um desenvolvimento crescente da experiência de comércio.

Inversamente, nos países periféricos, onde a técnica e a organização dos grandes centros só penetraram superficialmente, de um modo geral, era forçoso que o brusco despertar de populações em estado pré-capitalista ou de um capitalismo rudimentar, diante dos complexos processos acarretados pelo moderno desenvolvimento econômico, manifestasse reações e enfrentasse conseqüências que não caracterizaram o desenvolvimento industrial dos grandes países.

O problema da produtividade, portanto, apresenta-se sob dois aspectos intimamente relacionados: por um lado, o investimento da poupança em bens de capital e, por outro, o investimento da poupança na capacitação de homens que saibam aproveitar eficazmente esses bens nas diferentes fases do processo produtivo. Uma das questões que mais exigem atenção, no desenvolvimento dos países latino-americanos, é a de distribuir criteriosamente por ambos os campos de inversão a escassa elevação da poupança, a fim de obter o aumento máximo da produtividade.

## 9. DISPARIDADES NA CAPACIDADE DE CONSUMO

Todavia, tais disparidades não se apresentam apenas na produção, mas também na capacidade de consumo, com importantes conseqüências para a primeira. O progresso técnico permitiu que a população dos grandes países industrializados diversificasse sensivelmente o seu consumo, proporcionando-lhe incessantemente novos artigos ou artigos cada vez mais aperfeiçoados, que facilitam a vida cotidiana e despertam novas preferências, substituindo as que já possam ter sido satisfeitas graças à elevação contínua da renda. Trata-se de formas de consumo correspondentes a etapas avançadas do desenvolvimento econômico, mas que trazem em si uma força considerável de disseminação e tendem a se estender às populações de países que, por se encontrarem em etapas menos avançadas, possuem uma produtividade menor e, por conseguinte, uma renda menor para adquirir esses produtos.

Dito de outra maneira, os países com renda *per capita* equiparável à que os grandes centros industriais possuem desde longa data tendem a imitar as formas atuais de consumo destes últimos, e, como também procuram assimilar sua técnica produtiva, que exige uma grande poupança *per capita*, não é de sur-

prender que, sendo relativamente escassa a sua renda, esta se veja sujeita a tensões fortíssimas entre a grande propensão a consumir e a necessidade peremptória de capitalizar, e que essas tensões sejam freqüentemente resolvidas através de arbítrios inflacionários. Isso se acentua ainda mais quando a essas formas avançadas de consumo direto vem somar-se o crescimento dos serviços do Estado, igualmente exposto, por força das circunstâncias, à sugestão exercida pelas novas modalidades de gastos praticadas nos países de renda elevada, quando não à assimilação de formas avançadas de defesa. Esta última circunstância torna ainda mais imperativo o problema de aumentar a produtividade geral dos países que assim se empenham em adotar formas de consumo próprias do centro.

#### 10. MANIFESTAÇÕES PECULIARES E ELEMENTOS COMUNS NO PROBLEMA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A propagação do progresso técnico para a América Latina, portanto, apresenta algumas manifestações peculiares, cuja razão de ser procuramos explicar sucintamente neste capítulo. Afinal, se o objetivo primordial de elevar a produtividade oferece, por um lado, a notória vantagem de poder tirar proveito da experiência dos grandes países e de evitar suas hesitações e erros, por outro lado, ele depara com uma série de obstáculos, provenientes do fato natural de que os países que se desenvolveram primeiro estão mais avançados em matéria de renda, produtividade e capitalização. Daí poder-se afirmar, de modo um tanto paradoxal, que a alta produtividade dos grandes países industrializados constitui um dos maiores empecilhos a serem enfrentados pelos países da periferia para que eles alcancem uma produtividade semelhante.

Nas ocasiões em que outros países seguiram o exemplo do desenvolvimento industrial britânico, eles tropeçaram em obstáculos parecidos, mas sem dúvida em medida muito menor do que a correspondente aos grandes contrastes contemporâneos. A Grã-Bretanha, por ser a primeira a conseguir dominar a técnica moderna, situou-se com evidente vantagem em relação aos países que se propuseram implantá-la posteriormente, a tal ponto que, sem nenhuma exceção, todos os que se foram desenvolvendo depois da Grã-Bretanha viram-se obrigados a tomar diversas medidas de estímulo e proteção às indústrias que se propuseram desenvolver.

Nesta última circunstância, apesar dos contrastes e disparidades já explicados, reside um elemento comum entre o problema do desenvolvimento econômico da América Latina e o processo inicial e sucessivo desse mesmo desenvolvimento nos países que hoje fazem parte do centro, exceto pelo fato de que as diferenças recíprocas de produtividade entre os mais e os menos avançados entre esses países foram menores, na época, do que as hoje existentes entre o centro e a periferia.

Existe ainda um outro elemento comum. A assimilação da moderna técnica produtiva, em sua crescente complexidade, não foi um fenômeno espontâneo, mas deliberado, que exigiu o empenho de intensos esforços e a manutenção de uma grande persistência de propósitos. Tudo isso é de enorme importância para o desenvolvimento da América Latina, porquanto as diferenças de padrão de vida entre os países já desenvolvidos e os que se estão desenvolvendo não decorrem unicamente da disparidade entre seus respectivos recursos naturais, mas, numa parte muito significativa, da capacidade efetiva de assimilar a técnica, formar a poupança necessária e saber extrair de ambas o máximo proveito. O desenvolvimento dessa capacidade, portanto, exercerá na evolução econômica dos países que hoje estão em desenvolvimento uma influência difícil de exagerar.

# 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 Econômico<sup>1</sup> 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

---

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

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 intervêm 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.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Depois 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 1950, e *Estudios Económicos*, setembro-dezembro de 1950.

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,

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

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.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>*Op. cit.*, pp. 29-33.

<sup>4</sup>*Op. cit.*, pp. 5-17.

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 real *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.

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

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,<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup>Não 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.

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.

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.

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:<sup>6</sup> eles influem mais na produção da renda que os centros industrializados dedicam à aquisição de produtos primários.

Em consequência 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

---

<sup>6</sup>*Op. cit.*, p. 10.

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.<sup>7</sup>

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*,<sup>8</sup> 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

<sup>7</sup>Qualquer 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.

<sup>8</sup>Calculado de acordo com o valor de importação dos mesmos artigos de origem estrangeira.

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

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 renda *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

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.

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.<sup>9</sup>

#### 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 concorrentes 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

<sup>9</sup>É 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.

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-

trializados. No caso da Colômbia, por exemplo, a missão patrocinada pelo Banco Internacional para estudar os problemas de seu desenvolvimento econômico<sup>10</sup> 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

<sup>10</sup>*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.

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.

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. E, em alguns casos, esse custo não mantém nenhuma relação

## CAPÍTULO III

### 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

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, vêem-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

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.<sup>11</sup>

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.

---

<sup>11</sup>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.

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 minguanes 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

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

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. Nesses, 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

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.

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.

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 exigüidade 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

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. À 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

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

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.

Dai 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

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

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 improdutivo 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-

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 Currie<sup>12</sup> 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.

---

<sup>12</sup>*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 saíam 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.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>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.



# AUGE E DECLÍNIO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL\*

Maria da Conceição Tavares

---

\*Parte do capítulo 1 (páginas 1 a 7) "El proceso de sustitución de las importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina", in *CEPAL, Boletín Económico de América Latina*, vol. 9. N1, Nova York, março de 1964. Publicação das Nações Unidas, N. de venda: 64.II.G.8.



# I. O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina

## A. TRANSFORMAÇÕES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

### 1. CARACTERÍSTICAS DO MODELO EXPORTADOR

Relembrando rapidamente as principais características do modelo tradicional de desenvolvimento “para fora” de nossas economias, ficará mais claro o contraste entre este e o modelo de desenvolvimento recente que descreveremos em seguida.

É comum acentuar-se o alto peso relativo do setor externo nas economias primário-exportadoras dando ênfase ao papel desempenhado por suas duas variáveis básicas: as exportações como variável exógena responsável pela geração de importante parcela da renda nacional e pelo seu crescimento e as importações como fonte flexível de suprimento dos vários tipos de bens e serviços necessários ao atendimento de parte apreciável da demanda interna. Enunciada desta maneira sintética, a importância quantitativa destas duas componentes não se distingue da que é peculiar a qualquer economia aberta. Assim, para avaliarmos corretamente o significado do papel do setor externo em nossas economias periféricas, devemos contrastá-lo com o que historicamente desempenhou nas economias “centrais”. Ao fazê-lo, ficarão manifestas algumas das principais características do modelo que pretendemos analisar.

No processo de desenvolvimento europeu, o setor externo foi em geral preponderante e desempenhou basicamente aquelas duas funções acima apontadas. Contudo, mesmo mantendo um alto nível de abstração, podem-se notar diferenças qualitativas substanciais na maneira pela qual atuava aquele setor em um e outro tipo de economia.

Começemos por examinar o papel das exportações em ambos os casos.

No primeiro (o caso das economias centrais), embora as exportações fossem componente importante e dinâmica da formação da renda nacional, sem a qual não se poderia explicar a sua expansão, não lhes cabia a exclusiva responsabilidade pelo crescimento da economia. Na realidade, a essa variável exógena vinha juntar-se uma variável endógena de grande importância, a saber, o investimento autônomo acompanhado de inovações tecnológicas. A combinação dessas duas variáveis, interna e externa, permitiu que o aproveitamento das oportunidades do mercado exterior se desse juntamente com a diversificação e integração da capacidade produtiva interna.

Já na América Latina não só as exportações eram praticamente a única componente autônoma do crescimento da renda, como também o setor exportador representava o centro dinâmico de toda a economia. É certo que a sua ação direta sobre o sistema, do ponto de vista da diversificação da capacidade produtiva, era forçosamente limitada, dada a base estreita em que assentava: apenas um ou dois produtos primários. Por outro lado, suas possibilidades de irradiação interna (sobre o resto do sistema) dependiam, na prática, de uma série de fatores entre os quais podemos destacar os tipos de função de produção adotados e o fato de o setor ser ou não um enclave de propriedade estrangeira. Em suma, o grau de difusão da atividade exportadora sobre o espaço econômico de cada país dependia da natureza do processo produtivo desses bens primários e do seu maior ou menor efeito multiplicador e distribuidor de renda.

De modo geral, o desenvolvimento do setor exportador deu lugar a um processo de urbanização mais ou menos intenso ao longo do qual se iam estabelecendo as chamadas indústrias de bens de consumo interno, tais como as de tecido, calçado, vestuário, móveis etc. Estas, como se sabe, são indústrias tradicionais, de baixo nível de produtividade, presentes em quase toda a América Latina, que surgiram no bojo do próprio modelo exportador.

O que nos interessa assinalar, porém, é o fato de que essa reduzida atividade industrial, juntamente com o setor agrícola de subsistência, era insuficiente para dar à atividade interna um dinamismo próprio. Assim, o crescimento econômico ficava basicamente atrelado ao comportamento da demanda externa por produtos primários, dado o caráter eminentemente dependente e reflexo de nossas economias.

Por outro lado, o papel desempenhado pelas importações era também qualitativamente distinto, como distinta era a sua estrutura. Nas economias abertas centrais, as importações destinavam-se, basicamente, a suprir as necessidades de alimentos e matérias-primas que as suas constelações de recursos naturais não lhes permitiam produzir internamente de maneira satisfatória. Já nas nossas economias, além de termos, em maior ou menor grau, de resolver esse mesmo problema, as importações deviam cobrir faixas inteiras de bens de consumo terminados e praticamente o total dos bens de capital necessários ao processo de investimento induzido pelo crescimento exógeno da renda. Assim, o papel do setor externo como mecanismo de ajuste entre estruturas de demanda e produção interna assume também um caráter marcadamente diverso, em grande parte responsável pela subsequente mudança de modelo de desenvolvimento.

O cerne da problemática do crescimento “para fora” típico de nossas economias está evidentemente vinculado ao quadro de divisão internacional do trabalho que foi imposto pelo próprio processo de desenvolvimento das economias líderes e do qual decorria, para os países da periferia, uma divisão do trabalho social totalmente distinta da do centro.

No caso dos países desenvolvidos, não havia, como não há, uma separação nítida entre a capacidade produtiva destinada a atender aos mercados interno e externo. Não é possível distinguir um setor propriamente exportador: as manufaturas produzidas são tanto exportadas quanto consumidas em grandes proporções dentro do país e a especialização com vistas ao mercado externo se faz antes por diferenciação de produtos do que por setores produtivos distintos.

Ao contrário, para a maioria dos países da América Latina, há uma divisão nítida do trabalho social, entre os setores externo e interno da economia. O setor exportador era (e continua sendo) um setor bem definido da economia, geralmente de alta rentabilidade econômica, especializado em um

ou poucos produtos dos quais apenas uma parcela reduzida é consumida internamente.<sup>1</sup> Já o setor interno, de baixa produtividade, era basicamente de subsistência, e somente satisfazia parte das necessidades de alimentação, vestuário e habitação da parcela da população monetariamente incorporada aos mercados consumidores.

Por outro lado, a alta concentração de propriedade dos recursos naturais e do capital, sobretudo no setor mais produtivo, o exportador, dava lugar a uma distribuição de renda extremamente desigual. Assim, se bem o grosso da população auferia níveis de renda muito baixos, que praticamente o colocava à margem dos mercados monetários, as classes de altas rendas apresentavam níveis e padrões de consumo similares aos dos grandes centros europeus e em grande parte atendidos por importações.

Na combinação de um esquema dual de divisão de trabalho com uma acentuada desigualdade na distribuição pessoal da renda, residia, pois, a base da tremenda disparidade entre a estrutura da produção e a composição da demanda interna, cujo ajuste se dava por intermédio do mecanismo de comércio exterior. Esta é, em última análise, a característica mais relevante do modelo primário-exportador, para a compreensão da mudança subsequente à crise.

## 2. A QUEBRA DO MODELO TRADICIONAL E A PASSAGEM A UM NOVO MODELO

De 1914 a 1945 as economias latino-americanas foram sendo abaladas por crises sucessivas no comércio exterior decorrente de um total de vinte anos de guerra e/ou depressão. A crise prolongada dos anos 1930, no entanto, pode ser encarada como o ponto crítico da ruptura do funcionamento do modelo primário-exportador. A violenta queda na receita de exportação acarretou de imediato uma diminuição de cerca de 50% na capacidade para importar da maior parte dos países da América Latina, a qual depois da recuperação não voltou, em geral, aos níveis da pré-crise.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Uma das poucas exceções é a Argentina, em que essa divisão não é tão nítida e uma parcela substancial da produção dos seus dois principais produtos de exportação é também consumida internamente. Assim como a característica básica persistirá no que diz respeito à especialização do setor exportador e são igualmente válidas as considerações seguintes.

<sup>2</sup>Veja-se, a respeito, a abundante literatura da CEPAL, em particular, *O Estudo Econômico de 1949* (E/CN.12/164/ Rev. 1), publicação das Nações Unidas, n.º de venda 51.II.G.1.

Apesar de o impacto sobre o setor externo das nossas economias ter sido violento, estes não mergulharam em depressão prolongada como as economias desenvolvidas. A profundidade do desequilíbrio externo fez com que a maior parte dos governos adotasse uma série de medidas tendentes a defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional. Medidas que consistiriam basicamente em restrições e controle das importações, elevação da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques, visando antes defender-se contra o desequilíbrio externo do que estimular a atividade interna. No entanto, o processo de industrialização que se iniciou a partir daí encontrou, sem dúvida alguma, seu apoio na manutenção da renda interna resultante daquela política.

Vejamos rapidamente, e em linhas as mais gerais, como se deu a passagem ao novo modelo de desenvolvimento voltado "para dentro".

Tendo-se mantido em maior ou menor grau o nível de demanda preexistente e reduzido violentamente a capacidade para importar, estava desfeita a possibilidade de um ajuste *ex ante* entre as estruturas de produção e de demanda interna, através do comércio exterior. O reajuste *ex post* se produziu mediante um acréscimo substancial dos preços relativos das importações, do que resultou um estímulo considerável à produção interna substitutiva.

Inicialmente utilizando e mesmo sobretutilizando a capacidade existente foi possível substituir uma parte dos bens que antes se importavam. Posteriormente, mediante uma redistribuição de fatores e, particularmente, do recurso escasso, as divisas, utilizou-se a capacidade para importar disponível com o fim de obter do exterior os bens de capital e as matérias-primas indispensáveis à instalação de novas unidades destinadas a continuar o processo de substituição.

Não vamos alongar-nos descrevendo a dinâmica desse processo, que será objeto de atenção especial num dos próximos parágrafos. O que queremos enfatizar é que ele corresponde, na realidade, à vigência de um novo modelo de desenvolvimento.

O primeiro ponto que se deve assinalar é a mudança das variáveis dinâmicas da economia. Houve uma perda de importância relativa do setor externo no processo de formação da renda nacional e, concomitantemente, um aumento da participação e dinamismo da atividade interna.

A importância das exportações como principal determinante (exógeno) do crescimento foi substituída pela variável endógena do investimento, cujo montante e composição passaram a ser decisivos para a continuação do processo de desenvolvimento.

O setor externo não deixou de desempenhar papel relevante em nossos países; apenas houve uma mudança significativa nas suas funções. Em vez de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, através do aumento das exportações, sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários.

Compreenda-se, assim, a possibilidade de manter uma taxa razoável de investimento — e, em conseqüência, de crescimento — mesmo em condições de estagnação ou declínio temporário das exportações, desde que se pudesse modificar a composição das importações, comprimindo as não essenciais para dar lugar aos bens de capital e insumos necessários.

Há outros aspectos que convém destacar para se compreender a natureza do novo modelo de desenvolvimento na América Latina.

Em primeiro lugar, deve levar-se em consideração que as transformações da estrutura produtiva circunscreveram-se, praticamente, ao setor industrial e atividades conexas sem modificar de modo sensível a condição do setor primário, inclusive as atividades tradicionais de exportação.

Deste caráter “parcial” da mutação ocorrida no sistema econômico resultam duas circunstâncias sobre as quais voltaremos mais adiante. Uma delas é a preservação de uma base exportadora precária e sem dinamismo, o que por sua vez é uma das causas do crônico estrangulamento externo. A outra é o caráter “parcial” da mutação ocorrida no sistema econômico e o conseqüente surgimento de um novo tipo de economia dual.

Em segundo lugar, ressalta o fato, já suficientemente divulgado, de que os novos setores dinâmicos aparecem e se expandem no âmbito restrito dos mercados nacionais, o que determina o caráter “fechado” do novo modelo.

Se examinarmos as características apontadas de um ângulo mais amplo, poder-se-ia dizer que a mudança na divisão do trabalho social (ou consigna-ção dos recursos) que involucra o processo de industrialização, tal como se apresentou na região, não foi acompanhada de uma transformação equivalente na divisão internacional do trabalho. Esta última, fundamentalmente,

não variou, pelo menos no que se refere às especializações das economias industriais e das subdesenvolvidas no intercâmbio mundial. Na realidade, as únicas mudanças sensíveis tiveram lugar no comércio *entre* as nações "centrais".

No fundo, muitas inquietudes atuais, como as existentes sobre a integração regional latino-americana ou a conferência mundial de comércio das Nações Unidas, estão baseadas ou postulam novos esquemas na divisão extranacional do trabalho ou dos recursos, que correspondem às transformações operadas internamente e às necessidades de dinamizar o crescimento dos países subdesenvolvidos com o reforço de um comércio exterior mais amplo e diversificado.

Em suma, o "processo de substituição das importações" pode ser entendido como um processo de desenvolvimento "parcial" e "fechado" que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.

### 3. NATUREZA E EVOLUÇÃO DO ESTRANGULAMENTO EXTERNO<sup>3</sup>

Por constituir a perda de dinamismo do setor externo uma característica dominante no modelo de substituição das importações e que está realmente presente em quase todas as economias latino-americanas, convém examinarmos mais detalhadamente este problema.

Em primeiro lugar, será útil fazer uma distinção entre as duas formas principais em que se manifesta o estrangulamento exterior, a saber: uma de caráter "absoluto", que corresponde a uma capacidade para importar estancada ou declinante, e outra de caráter "relativo" que se identifica com uma capacidade para importar que cresce lentamente a um ritmo inferior ao do produto. A primeira forma de estrangulamento será geralmente relacionada com as contrações do comércio internacional pelas quais têm passado os produtos primários. A segunda, por sua vez, está associada às tendências de longo prazo das exportações dos mesmos.

<sup>3</sup>Os antecedentes desta seção estão baseados nas seguintes fontes: "Estudo Econômico da CEPAL de 1949"; "Inflação e Crescimento: Resumo da Experiência na América Latina", *Boletim Econômico da América Latina*, vol. VII (1962), pp. 25 e segs., e *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN. 12/680).

Apesar das vicissitudes e comportamento do setor externo latino-americano estarem fartamente documentados, é preciso recapitular brevemente, para fins de análise posterior, alguns dos principais antecedentes na experiência regional.

Até o fim da Segunda Guerra Mundial, nem o *quantum* nem o poder aquisitivo das exportações haviam alcançado o nível anterior ao da grande crise. Depois da guerra, o poder aquisitivo das exportações melhorou em termos absolutos devido ao aumento do *quantum* exportado e a um período de melhoramentos da relação de intercâmbio entre 1949 e 1954. A partir de 1954, exclusão feita da Venezuela, o poder de compra das exportações dos demais países manteve-se estagnado e, inclusive, tendeu a decrescer nos últimos anos, como resultado da deterioração da relação de trocas.

Se se compara a evolução da renda nacional e do poder de compra das exportações em termos *per capita*, fica mais evidente o fenômeno da não-recuperação do setor externo em termos relativos. Desde 1928-29 até 1960, ao mesmo tempo que a renda média por habitante da região se elevou em mais de 60%, o poder aquisitivo das exportações por habitante decresceu em mais de 50%. Incluindo os anos 1950 e 1951, que foram os mais favoráveis do pós-guerra para nossas exportações, o poder aquisitivo por habitante continuou sendo inferior a 23% ao nível de antes da crise.

Este estrangulamento do setor externo e o concomitante processo mais ou menos intenso de substituição das importações traduziu-se por uma diminuição do coeficiente geral de importações em nossas economias. As importações, que antes da grande crise representavam 28% da renda conjunta da América Latina, constituíram, recentemente, uma proporção relativamente pequena (12%), representando já no período de 1945-49 apenas cerca de 15%.

Para estabelecer as relações entre esta evolução do setor exterior e as alternativas do processo de substituição de importações é conveniente distinguir três períodos que marcam fisionomias características nestas relações.

O primeiro período, que vai desde a grande crise até o fim da Segunda Guerra Mundial, transcorreu com reduções severas globais ou específicas da capacidade para importar em diversas conjunturas. Por conseguinte, trata-se de um período em que as restrições do setor externo tiveram um caráter "absoluto", o que exigiu um esforço de substituição bastante acentuado em quase todos os países da região, traduzido por uma baixa considerável do coeficiente geral de importações. Esta primeira fase se caracterizou, sobretudo, pela

substituição dos bens não duráveis de consumo final. Em alguns países maiores, entre os quais se encontra o Brasil, segundo veremos, avançou-se até a categoria dos produtos intermediários e dos bens de capital.

O segundo período, que abrange o primeiro decênio depois da guerra, transcorreu em condições de menores limitações da capacidade para importar. O crescimento do poder de compra das exportações, se bem que insuficiente para restituir ao setor externo o seu peso relativo, permitiu no entanto um aumento considerável do dinamismo da economia, uma vez que se conjugava a expansão da atividade interna com uma melhoria das condições do setor exportador.

Na realidade, durante este período, para a maior parte dos países da América Latina, a orientação do crescimento voltou a ser mais “para fora” do que “para dentro”, pois repousou em maior grau na melhoria do poder de compra das exportações do que na substituição de importações. Para alguns poucos países, no entanto, como por exemplo o Brasil, houve realmente o aproveitamento dessa situação relativamente favorável do setor externo para expandir o processo de industrialização. Assim, “o processo de substituição” avançou consideravelmente, entrando nas faixas de bens de consumo duráveis e continuando em algumas faixas de produtos intermediários e bens de capital.

De qualquer modo, dentro das três décadas mencionadas, este foi o período de maior crescimento para a América Latina em seu conjunto,<sup>4</sup> e em grande parte só foi possível graças ao fato de o poder de compra das exportações ter crescido com grande rapidez, embora menos do que o produto. (Isto significa que as limitações oriundas do setor externo tiveram apenas um caráter relativo.)

A partir de 1954, as condições externas voltaram a ser francamente restritivas (com exceção dos países petrolíferos) e a capacidade para importar da região tendeu novamente à estagnação. A maior parte dos países não pôde manter o seu ritmo de desenvolvimento pela via da substituição de importações. Praticamente só o México e o Brasil puderam continuar a sua expansão industrial em ritmo considerável. O Brasil conseguiu mesmo acelerar a sua taxa de crescimento por uma série de circunstâncias que serão examinadas na parte específica do estudo, mas não pôde fazê-lo, no entanto, sem aumentar consideravelmente o desequilíbrio do seu balanço de pagamentos.

---

<sup>4</sup>Ver *El Desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, documento da CEPAL (E/CN.12/659/Rev.1), n.º de venda 64. II. G.6.

## B. AS DIVERSAS ACEPÇÕES DO TERMO “SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES”

O termo “substituição de importações” é empregado muitas vezes numa acepção simples e literal significando a diminuição ou desaparecimento de certas importações que são substituídas pela produção interna.

Entendida desta maneira esta expressão, disfarça a natureza do fenômeno anteriormente descrito e inclusive induz a um entendimento errôneo da dinâmica do processo em questão.

Na realidade, o termo “substituição de importações”, adotado para designar o novo processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, é pouco feliz porque dá a impressão de que consiste em uma operação simples e limitada de retirar ou diminuir componentes da pauta de importações para substituí-los por produtos nacionais. Uma extensão deste critério simplista poderia levar a crer que o objetivo “natural” seria eliminar *todas* as importações, isto é, alcançar a autarcia.<sup>5</sup>

Nada está tão longe da realidade, porém, quanto a esse *desideratum*. Em primeiro lugar, porque o processo de substituição não visa diminuir o *quantum* de importação global; essa diminuição, quando ocorre, é imposta pelas restrições do setor externo e não desejada. Dessas restrições (absolutas ou relativas) decorre a necessidade de produzir internamente alguns bens que antes se importavam. Por outro lado, no lugar desses bens substituídos aparecem outros e à medida que o processo avança isso acarreta um aumento da demanda derivada por importações (de produtos intermediários e bens de capital) que pode resultar numa maior dependência do exterior, em comparação com as primeiras fases do processo de substituição.

Esclarecido esse possível equívoco, convém agora examinar melhor os problemas analíticos que podem surgir quando se encara a substituição de importações em sentido restrito, isto é, de uma diminuição absoluta ou relativa de certos grupos de produtos na pauta. Para tanto vamos dar alguns

---

<sup>5</sup>Diga-se de passagem que este ponto de vista tem sido formulado por alguns teóricos, como o professor Rottenberg, de Chicago, ao acentuar os “perigos” a que conduz uma política de substituição de importações. Ver *Reflexiones sobre la industrialización y el desarrollo económico*, Simón Rottenberg, edição da Universidade Católica de Santiago do Chile.

exemplos em que isso não se verifique ou em que, mesmo ocorrendo essa diminuição, a essência do fenômeno fique oculta por trás dessa substituição “aparente”.

O primeiro exemplo que se poderia apresentar é a hipótese extrema de não haver modificação na composição das importações tanto em termos absolutos como relativos, ou seja, não se estar modificando nem o *quantum* nem a participação dos principais grupos de produtos presentes na pauta. Neste caso não haveria substituição “aparente ou visível”, embora pudesse estar ocorrendo um vigoroso e efetivo processo de “substituição” através do aumento da participação doméstica em uma oferta interna crescente, que se traduz por uma diminuição do coeficiente de importação da economia.

Um outro tipo de problema é o que decorre da aparição de novos produtos no mercado internacional, o que torna difícil a análise comparada da pauta de importações entre períodos distintos. Assim, por exemplo, depois da Segunda Guerra Mundial surgiram novos bens de consumo durável que nada tinham a ver com a natureza dos produtos antes importados. Logo, o desenvolvimento interno de uma indústria dedicada a produzir esses bens não pode ser chamado *stricto sensu* de “substituição” em relação às importações do período de antes da guerra. Em tal caso, o que ocorre é evidentemente uma continuação do processo geral anteriormente descrito, ou seja, uma reorientação de fatores produtivos que corresponde a uma nova modificação no esquema de divisão do trabalho social da economia.

Outro caso muito freqüente nos países da América Latina, sobretudo na última década, é a diminuição de importações de produtos considerados não essenciais (certas faixas de bens de consumo duráveis e não duráveis) decorrente de uma política cambial discriminatória, adotada para ajustar o nível geral de importações à capacidade efetiva para importar.

Como conseqüência dessas restrições, passa a haver um estímulo à produção interna desses bens. Evidentemente que, nessas condições, a substituição “real” se produz depois da substituição “aparente” verificada na pauta. Ainda neste caso, produtos há que não chegam a ser efetivamente substituídos (porque não existem dimensões de mercado e/ou os recursos necessários para produzi-los internamente) e cuja diminuição na pauta se deve exclusivamente aos controles. Uma vez afrouxados estes, as importações desses bens voltarão

automaticamente a subir, além do fato de que poderão subir também as de outros bens cujas condições de produção interna não sejam competitivas com as do exterior, a menos que se encontrem amparadas contra a concorrência externa (mediante uma proteção tarifária elevadíssima ou via outros instrumentos discriminatórios).

Por último, é necessário não esquecer o caso bastante óbvio, mas nem por isso sempre compreendido, de que a substituição “real ou efetiva” é geralmente muito menor do que a “aparente” que se visualiza pela diminuição de certas importações na pauta. Assim, por exemplo, quando se substituem produtos finais, aumenta, em conseqüência, a demanda por insumos básicos e produtos intermediários (nem todos necessariamente produzidos no país), pagam-se serviços técnicos e de capital etc. No fundo, a produção de um determinado bem apenas “substitui” uma parte do valor agregado que antes se gerava fora da economia. Como já foi mencionado, isso pode aumentar em termos dinâmicos a demanda derivada de importações em um grau superior à economia de divisas que se obteve com a produção substitutiva.

O nosso propósito com estes breves comentários foi não só demonstrar o risco de uma interpretação estrita do termo “substituição de importações”, como também chamar a atenção para algumas características do próprio processo que estão ocultas por trás daquela designação e parecem mesmo, por vezes, entrar em conflito com ela.

Feitas estas considerações, passaremos à análise da dinâmica desse processo que continuaremos a designar de “substituição de importações”, uma vez que esse é o nome consagrado na literatura sobre desenvolvimento econômico dos países da América Latina e, em particular, nos trabalhos da CEPAL. Entende-se, no entanto, que essa designação será aplicada, daqui por diante, em um sentido lato, para caracterizar um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial.

## C. A DINÂMICA DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

O nosso propósito neste parágrafo é fazer uma análise teórica, em alto nível de abstração, das principais características que oferece a dinâmica do que entendemos por um processo de substituição de importações *lato sensu* e dos problemas de natureza externa e interna que vão surgindo à medida que este se desenvolve.

A nossa tese central é de que a dinâmica do processo de desenvolvimento pela via de substituição de importações pode atribuir-se, em síntese, a uma série de respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo, através dos quais a economia vai-se tornando quantitativamente menos dependente do exterior e mudando qualitativamente a natureza dessa dependência. Ao longo desse processo, do qual resulta uma série de modificações estruturais da economia, vão-se manifestando sucessivos aspectos da contradição básica que lhe é inerente entre as necessidades do crescimento e a barreira que representa a capacidade para importar. Tentaremos mostrar qual a mecânica da superação de alguns desses aspectos, chegando à conclusão de que os problemas de natureza externa e interna tendem a se avolumar de forma a frear o dinamismo do processo.

### 1. RESPOSTA AOS DESAFIOS DO DESEQUILÍBRIO EXTERNO

O início do processo está historicamente vinculado à grande depressão mundial dos anos 1930, mas para fins analíticos poder-se-ia considerar como ponto de partida qualquer situação de desequilíbrio externo duradouro que rompesse o ajuste entre demanda e produção internas descrito no modelo tradicional exportador.

Na sua primeira fase, trata-se, portanto, de satisfazer a demanda interna existente, não afetada pela crise do setor exportador e/ou defendida pelo governo. As possibilidades de expansão da oferta interna residem em três frentes, a saber: a maior utilização da capacidade produtiva já instalada, a

produção de bens e serviços relativamente independentes do setor externo (por exemplo, serviços governamentais) e a instalação de unidades produtivas substituidoras de bens anteriormente importados.

A primeira alternativa termina com a saturação da capacidade existente na economia. Uma parte da segunda e a última passam a estar intimamente relacionadas e constituem a espinha dorsal do processo de desenvolvimento “para dentro” a que demos o nome de substituição de importações.

A substituição inicia-se, normalmente, pela via mais fácil da produção de bens de consumo terminados, não só porque a tecnologia nela empregada é, em geral, menos complexa e de menor intensidade de capital, como principalmente porque para estes é maior a reserva do mercado, quer a preexistente quer a provocada pela política de comércio exterior adotada como medida de defesa.

Vejam agora como a própria expansão da atividade interna, correspondente a esta primeira fase, engendra a necessidade de prosseguir o processo de substituição.

Por um lado, a instalação de unidades industriais para produzir internamente bens de consumo final que antes se importavam tende a expandir o mercado interno desses mesmos bens, não só pelo próprio crescimento da renda<sup>6</sup> decorrente do processo de investimento, como pela inexistência de restrições internas análogas às que limitavam as importações desses produtos. Por outro lado, a sua produção, como já vimos, apenas substitui uma parte do valor agregado, anteriormente gerado fora da economia. Em consequência, a demanda derivada por importações de matérias-primas e outros insumos cresce rapidamente tendendo a ultrapassar as disponibilidades de divisas.

Caracteriza-se assim, portanto, pela primeira vez, uma das faces da contradição interna do processo, atrás mencionada, entre sua finalidade que é o crescimento do produto (do qual decorre a necessidade de elevar, pelo menos em alguma medida, as importações) e as limitações da capacidade para importar.

---

<sup>6</sup>A maior ou menor expansão do consumo relacionada com o crescimento da renda depende, evidentemente, da elasticidade-renda dos produtos.

Em resposta a este desafio, segue-se uma nova onda de substituições para o que se torna necessário comprimir algumas importações menos essenciais liberando assim as divisas indispensáveis à instalação e operação das novas unidades produtivas. De novo, com o crescimento do produto e da renda, se reproduz em maior ou menor medida o fenômeno acima descrito.

Na superação contínua dessas contradições reside a essência da dinâmica do processo de substituição de importações. Teoricamente, o processo poderia continuar mediante uma seleção rigorosa do uso de divisas, até um ponto na divisão do trabalho com o exterior que correspondesse ao aproveitamento máximo dos recursos internos existentes.<sup>7</sup>

Na realidade, porém, à medida que o processo avança através de sucessivas respostas à “barreira externa”, vai-se tornando cada vez mais difícil e custoso prosseguir não só por razões de ordem interna (dimensões de mercado, tecnologia etc.), como também porque, dadas as limitações da capacidade para importar, a pauta de importações tende a tornar-se extremamente rígida, antes que o processo de desenvolvimento ganhe suficiente autonomia pelo lado da diversificação da estrutura produtiva.

Os fatores de ordem interna, a que nos referimos, serão analisados no próximo parágrafo. Vejamos agora, com um pouco mais de detalhe, como a dinâmica da substituição se reflete sobre a estrutura de importações e quais as implicações que daí derivam para a continuidade do processo.

## 2. AS MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA DE IMPORTAÇÕES E A MECÂNICA DA SUBSTITUIÇÃO

Nas primeiras fases do processo de substituição, a seleção de novas linhas de produção é feita à luz da demanda interna existente pelos itens da pauta mais facilmente substituíveis, que são, como já vimos, os bens de consumo terminados.

---

<sup>7</sup>A inexistência de pelo menos alguns recursos naturais impede que se considere, mesmo teoricamente, a possibilidade de caminhar para a autarcia.

A composição das importações reflete essa mudança na orientação da atividade interna, através de uma diminuição da participação na pauta dos bens de consumo final e um aumento da participação dos produtos intermediários.

Passadas, porém, as primeiras fases de industrialização, a manutenção de uma estrutura de importações sem grandes alterações na posição relativa dos três grandes grupos (bens de consumo, produtos intermediários e bens de capital) pode significar que se esteja conseguindo substituir, simultaneamente em várias faixas, embora com ênfase distinta em certas gamas de produtos de acordo com as condições específicas de cada país e o estágio de desenvolvimento em que se encontre.

Evidentemente, isto não significa que não haja modificação na composição das importações. Ao contrário, ela estará mudando dentro de cada grupo tanto mais rapidamente quanto mais acelerado for o processo de substituição. Para garantir, porém, a sua continuidade, as substituições devem encadear-se de modo a não haver sobreposição de picos de demanda por importações que dêem origem a um estrangulamento interno prolongado. O comportamento das várias séries históricas de importação deve, pois, traduzir-se graficamente por uma série de parábolas defasadas correspondendo a saídas e entradas alternadas de novos produtos na pauta.

A possibilidade de manter uma certa flexibilidade na estrutura de importações, em condições de limitação da capacidade para importar, repousa na construção, o mais cedo possível, de certos elos da cadeia produtiva que são de importância estratégica para levar adiante o processo. Em outras palavras, a possibilidade de continuar a substituir depende do tipo de substituições previamente realizadas.

Se, por exemplo, se continuar substituindo apenas nas faixas de bens finais de consumo, a pauta pode vir a ficar praticamente comprometida com as importações necessárias à manutenção da produção corrente, sem deixar margem suficiente para a entrada de novos produtos e, em particular, dos bens de capital indispensáveis à expansão da capacidade produtiva. Para evitar que isso ocorra, é indispensável que se comece bastante cedo a substituição em novas faixas, sobretudo de produtos intermediários e bens de capital, antes que a rigidez excessiva da pauta comprometa a própria continuidade do processo.

A substituição de produtos intermediários e outros semi-elaborados tem a característica importante, do ponto de vista das restrições externas, de que os requisitos importados para a continuação da sua produção corrente são relativamente modestos. Isso decorre de dois motivos fundamentais. O primeiro é o fato de uma parte das matérias-primas necessárias à sua elaboração poder ser encontrada dentro do próprio país e a parte importada consistir de produtos brutos, ou pouco elaborados, de baixo valor unitário. O segundo é que, ao contrário dos bens de consumo, o mercado doméstico por este tipo de bens não tende a crescer abruptamente pelo simples fato de se começar a produzi-los internamente. Provavelmente, o maior dispêndio de divisas se fará de uma vez por todas, com a aquisição dos equipamentos necessários à instalação das unidades produtoras.

Neste setor da produção intermediária há, contudo, um hiato temporal bastante considerável entre a decisão de investir num dado ramo e a entrada em operação do projeto. Em conseqüência, se apenas se pensar em substituir esses produtos, depois de se terem tornado itens significativos na pauta, é quase certo que a aceleração da sua demanda (derivada) conjugada com o *lag* da oferta interna, se traduza por um aumento substancial de importações capaz de ultrapassar as disponibilidades cambiais do país.

Há algumas analogias entre o que se disse, sobretudo no último parágrafo, a respeito da produção intermediária e a de certas faixas de bens de capital. O início da sua produção o mais cedo possível tem, além disso, a vantagem estratégica de permitir um certo grau de independência ao processo de desenvolvimento interno em relação às restrições externas.

Resumindo, podemos concluir que, nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário (para usar uma linguagem figurada) que o "edifício" seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período.

Salta aos olhos que a consecução de tal meta levanta uma série de problemas de toda a ordem que exigem para a sua solução um encadeamento de

circunstâncias bastante favoráveis. Vamos apenas mencionar dois tipos de problemas, um de natureza interna e outro de ordem externa, cuja relevância justifica um destaque especial.

O primeiro deles diz respeito à escolha das faixas de substituições. Em face do que dissemos anteriormente, é evidente que essa escolha não pode ser feita à luz de uma visão estática do mercado interno e/ou da estrutura de importações existente num dado momento. Isso significa, por um lado, que nem todos os investimentos podem ser apenas induzidos pela demanda presente e pressupõe, por outro, uma capacidade de previsão e de decisão autônoma que só pode ser atribuída ao Estado e/ou a alguns raros empresários inovadores.<sup>8</sup>

Os chamados “investimentos de base”, por exemplo, dificilmente terão lugar com a necessária antecipação, a não ser por intermédio de decisões governamentais, quer promovendo-os diretamente quer estimulando ou amparando a iniciativa privada através de medidas de caráter financeiro e outras.

Entre os próprios investimentos induzidos pelo mercado, muitos há que nada têm de “espontâneos”,<sup>9</sup> uma vez que o seu surgimento se deve, em grande parte, a decisões de política econômica, sobretudo de comércio exterior (política cambial e tarifária), as quais, modificando, por vezes violentamente, o sistema de preços relativos, orientam (conscientemente ou não) as transformações da capacidade produtiva.

A outra ordem de problemas a que nos referimos diz respeito à natureza das limitações do setor externo. Compreende-se que, em condições de estagnação “absoluta” da capacidade para importar, dificilmente poderá produzir-se uma aceleração industrial suficiente para manter um ritmo de crescimento elevado. As altas taxas de formação de capital e a composição de investimento necessárias a uma rápida diversificação e integração do aparelho produtivo exigem que as limitações do setor externo sejam no máximo relativas, isto é, que haja uma certa expansão das importações, embora a uma taxa inferior à do crescimento do produto. Isso pode ser obtido através de um aumento no

---

<sup>8</sup>O termo está empregado no sentido schumpeteriano. Assim, embora não se negue a existência de considerável capacidade empresarial em algumas das economias latino-americanas em condições de responder adequadamente aos estímulos do mercado e/ou às decisões de política econômica governamentais, parece-nos lícito considerar rara a do tipo “inovador”, capaz de uma visão de longo prazo que antecipe as oportunidades existentes na abertura de novas linhas da atividade produtiva.

<sup>9</sup>No sentido de resultarem do “livre” jogo das forças de mercado.

## TEXTOS SELECIONADOS

poder de compra das exportações e/ou à entrada autônoma ou compensatória de capital estrangeiro.

Como veremos mais adiante, no caso brasileiro, tanto uma como a outra ordem de problemas apontados tiveram, num passado recente, soluções relativamente favoráveis.



# DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO\*

Celso Furtado

---

\*Capítulo 4 (páginas 163 a 177) de “Desarrollo y subdesarrollo, Buenos Aires, Eudeba, 1971 (Título da obra original: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961).



## CAPÍTULO IV

### ELEMENTOS DE UMA TEORIA DO SUBDESENVOLVIMENTO

#### O MODELO CLÁSSICO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

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

---

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

tender elevado grau de generalidade. Demais, o problema não se cinge ao nível de desenvolvimento alcançado pelos distintos sistemas econômicos que coexistem em dado momento histórico. É necessário ter em conta que o desenvolvimento econômico dos últimos dois séculos, a Revolução Industrial — como correntemente lhe chamamos —, constitui *per se* um fenômeno autônomo. Com efeito: o advento de uma economia industrial na Europa, nos últimos decênios do século XVIII, ao provocar uma ruptura na economia mundial da época, representou uma mudança de natureza qualitativa, ao mesmo título da descoberta do fogo, da roda ou a do método experimental.

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

Vimos, em capítulos anteriores, as causas que levaram ao advento, na Europa do século XVIII, de uma economia de tipo industrial. Uma vez configurado esse primeiro núcleo industrial, os fatores que condicionavam o comportamento da economia mundial sofreram rápida e radical transformação. Em sua essência, essas transformações se concentram em dois pontos. O primeiro diz respeito aos fatores causais — genéticos do crescimento, os quais passam a ser endógenos ao sistema econômico. O segundo é um aspecto particular do primeiro e se refere ao imperativo do avanço tecnológico, que se traduziu em íntima articulação do processo de formação de capital com o avanço da ciência experimental.

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

Do ponto de vista do empresário industrial que participa de um mercado de concorrência, a elasticidade-preço da procura da mercadoria que ele oferece é infinita. Sua principal arma de ataque, na luta para expandir o campo de ação, consiste em oferecer a mercadoria por um preço inferior ao que prevalece no mercado, em dado momento. Esse princípio era particularmente verdadeiro nas primeiras etapas do desenvolvimento industrial, visto que os produtores detinham, então, em suas mãos, a liderança. Ao iniciar-se a meca-

nização da indústria têxtil, na Inglaterra, a oferta dos tecidos de lã, em primeiro lugar, e, depois, a dos tecidos de algodão, tomou extraordinário impulso, sem que a procura global crescesse na forma requerida para absorver todo o incremento da produção. Teve início, então, um prolongado período de baixa nos preços dos tecidos, baixa essa muito acentuada, que permitiu desorganizar toda a produção artesanal dentro da própria Inglaterra, em suas colônias e, mais lentamente, em um grande número de outros países.<sup>2</sup> Dessa forma, o dinamismo da Revolução Industrial, em sua *primeira etapa*, atuava pelo lado da oferta, concentrando-se a atenção do empresário na grande tarefa de, por todos os meios, reduzir os custos. Daí resulta que as técnicas de produção passam a constituir o ponto crucial de todo o sistema econômico. Entre os processos econômicos e a ciência experimental surge uma articulação íntima que constituirá a característica mais fundamental da civilização contemporânea.

Viveu-se a primeira etapa do desenvolvimento industrial, basicamente, nessa revolução operada na oferta, que se traduz numa firme baixa dos preços de certo número de mercadorias de consumo geral. Foi através do efeito-preço que atuaram os mecanismos tendentes a destruir um número cada vez maior de segmentos da velha estrutura econômica de base artesanal. O crescimento da renda monetária era, necessariamente, menor que o do produto real,<sup>3</sup> mas graças ao forte aumento da produtividade, no setor mecanizado — reflexo das economias internas criadas por aumentos na escala de produção e por inovações tecnológicas — a taxa de lucratividade mantinha-se em nível atrativo. Por outro lado, como não havia pressão dos assalariados, em razão da crescente oferta de mão-de-obra provocada pela própria desorganização do artesanato, os frutos dos aumentos de produtividade não transferidos à população consumidora podiam ser retidos, em sua totalidade, pelo empresário. Superada a primeira etapa do desenvolvimento, durante a qual foram erodidas as velhas estruturas econômicas, os fatores dinâmicos da economia industrial começaram a operar, simultaneamente, do lado da oferta e do da procura.

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

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

Com efeito, ao elevar-se a produtividade física nas indústrias de bens de consumo, os empresários desse setor se viam beneficiados por maiores lucros que se traduziam em aumento de procura no setor dos bens de capital.<sup>4</sup> Enquanto não aumentava a produtividade física neste último setor, sua rentabilidade se mantinha mais alta que no conjunto da economia, estimulando um aumento relativo dos investimentos nele. Esse aumento relativo da procura de bens de capital acarretava aceleração do crescimento. Enquanto não surgisse um aumento compensatório da produtividade, no setor de bens de capital, a expansão do conjunto de empresas que o compunham processava-se através de absorção de mão-de-obra, diante da qual não se levantavam entraves, pois o aumento prévio de produtividade física no setor de bens de consumo provocava uma liberação de força de trabalho. Ora, uma expansão da mão-de-obra empregada na indústria de bens de capital significa, necessariamente, acréscimo da procura de bens de consumo. Essa nova modificação no volume e na estrutura da procura vinha afetar, mais uma vez, a orientação das inversões, em benefício, agora, das indústrias de bens de consumo. O que interessa reter, de tudo isso, é que a ação dinâmica tanto opera do lado da oferta como do da procura dos bens finais de consumo.

As observações anteriores referem-se ao modelo típico do desenvolvimento econômico na fase da Revolução Industrial, cuja expressão mais pura está configurada na experiência inglesa. Após um longo período de desenvolvimento comercial intenso que engendrou uma grande expansão colonialista, ao mesmo tempo que intensa belicosidade (ao alcançarem as linhas de comércio uma quase saturação), o problema dos custos de produção se foi aprofundando no campo econômico como um elemento de crescente importância. Já na primeira metade do século XVIII, os procedimentos técnicos mais adiantados eram disputados e por toda parte objeto de espionagem.<sup>5</sup> Procurava-se atrair pessoas, de qualquer modo, que possuíssem experiência técnica superior. Assim, a forma extensiva de crescimento da era mercantilística

---

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

<sup>5</sup>Sobre as missões de espionagem enviadas pelos ingleses ao continente, particularmente à Itália, para copiar os equipamentos têxteis mais avançados, veja-se Paul Mantoux, *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century* (Londres, 1928).

— que visava à abertura de novas frentes de comércio, nem que fosse pela violência — foi dando lugar a um novo estilo de crescimento em profundidade, cuja força dinâmica resultava das próprias transformações internas do sistema econômico. Essas transformações não se processavam, entretanto, de forma errática. O avanço da ciência recebeu enorme impulso, em todas as frentes, assim como a aplicação dos princípios científicos às técnicas de produção. Criou-se, em conseqüência, um acervo de inovações técnicas em permanente aumento, sendo que a viabilidade econômica dessas novas formas de produção ficava na dependência do juízo dos homens de empresa. Na medida em que as condições o justificavam, as novas técnicas iam sendo incorporadas aos processos produtivos. Mas, embora o avanço da ciência e da técnica adquirisse autonomia crescente — ampliando-se o espectro de possibilidades tecnológicas potenciais — as condições econômicas é que determinavam, em cada caso e fase, o tipo de tecnologia a ser utilizado.

Na primeira fase do desenvolvimento, caracterizado pela absorção do sistema pré-capitalista, o salário do operário não especializado era, basicamente, um salário de sobrevivência. Com a desarticulação do artesanato e o aumento conseqüente da oferta de mão-de-obra nas zonas urbanas, a tendência favoreceu mais a baixa que a alta dos salários.<sup>6</sup> Pode-se admitir, portanto, de maneira geral, que o desenvolvimento se processava em condições de oferta de mão-de-obra totalmente elástica, a um nível de salário real constante em termos de alimentos. Como os preços dos produtos manufaturados, medidos exatamente em termos de alimentos, estavam em declínio<sup>7</sup> — se não houvesse essa baixa de preços não seria possível eliminar, pela concorrência, a produção artesanal —, depreende-se que o salário, medido em termos de produtos manufaturados, deveria acusar certa tendência a subir, o que evidentemente contribuía para expandir a procura de manufaturas nas zonas urbanas. Em tais condições, não há como negar que as inovações tecnológicas se afigurariam tanto mais econômicas quanto maior fosse a redução do custo unitário que elas permitissem, mediante o aumento da produção por unidade de capital aplicado no processo produtivo. Nessa fase a indústria de bens de capital — excluídos

<sup>6</sup>Para uma reconsideração recente desse problema, veja-se E. J. Hobsbawm, "The British Standard of Living 1790-1850" (*The Economic History*, agosto de 1957).

<sup>7</sup>Os preços médios dos tecidos de algodão produzidos na Inglaterra baixaram de quatro quintas partes entre 1790-1800 e 1840-50. Veja-se W. W. Rostow, *op. cit.*, apêndice II.

os materiais de construção — constituía um setor de importância relativamente pequena. O volume das inversões no setor industrial estava muito mais limitado pela oferta real de equipamentos que por outros fatores de natureza estritamente econômica. A produção de equipamentos efetuava-se em base semi-artesanal, permanecendo em segundo plano a preocupação de reduzi-lhe os custos. Seria primeiramente necessário que a indústria de equipamentos alcançasse certa maturidade e a oferta se tornasse relativamente elástica, neste setor, para que o problema da escolha da técnica começasse a formular-se em termos rigorosamente econômicos.

Com uma oferta elástica de mão-de-obra, o principal fator determinante do ritmo do crescimento econômico é a capacidade produtiva da indústria de bens de capital (ignorado o intercâmbio externo, para simplicidade de exposição). Por outro lado, a participação da indústria de bens de capital, na produção global, reflete a forma de distribuição da renda: sendo maior essa participação, maior terá que ser, também, a participação dos lucros, em particular dos lucros industriais, na renda total.<sup>8</sup> Com efeito: se se admite que o consumo das classes de altas rendas é regulado por fatores institucionais e pouco afetado por modificações de curto prazo, no nível da renda global, e que o consumo dos assalariados é determinado pelo nível de sua renda corrente, apresentando-se praticamente nula sua capacidade de poupança, cabe concluir que o máximo consumo real da classe assalariada tem a determiná-lo, por um lado, a oferta total de bens e serviços de consumo e, por outro lado, o nível do consumo das classes não assalariadas. Ora, a oferta total de bens e serviços de consumo é determinada pelo seu próprio nível de produção se, para simplificar, raciocinamos em termos de uma economia fechada. Como a produção de bens de consumo e a de bens de capital são complementares, torna-se óbvio que o aumento relativo de uma implica a redução relativa da outra. Ao transferirem-se trabalhadores do setor de bens de consumo para o de bens de capital, a oferta de bens de consumo reduz-se, ao passo que o nível de sua procura se mantém inalterado — supondo que seja possível tal transferência sem aumento do salário médio. Se este aumenta, para induzir os operários a trocarem de setor, haverá expansão da procura de bens de consumo,

---

<sup>8</sup>Para uma análise deste ponto, veja-se N. Kaldor, "Alternative Theories of Distribution" (*Review of Economic Studies*, março de 1956).

ao mesmo tempo que se reduz a sua oferta no mercado. Na prática, semelhante situação acarretaria elevação do nível de preços dos bens de consumo, redução no salário real médio e, conseqüentemente, um aumento da participação dos lucros no produto. Com efeito: se levamos em conta que a produção de bens de capital tem que ser comprada pelos empresários, com parte de seus lucros, e que o consumo da classe não assalariada é estável a curto prazo, cabe concluir que uma redução da produção de bens de consumo fará o salário médio real reduzir-se também; e que um aumento da produção de bens de capital resultará num aumento dos lucros. Qualquer desses fenômenos acarreta modificações na distribuição da renda, provocando reações dos grupos sociais interessados. A atitude destes é que, em última instância, determinará a forma de distribuição da renda e a estrutura da produção.

A primeira fase do desenvolvimento industrial se caracterizou por um aumento substancial da participação da indústria de bens de capital — sobretudo da indústria de equipamentos — no total da produção industrial. Essa modificação na estrutura do aparelho produtivo foi muito provavelmente acompanhada de alterações na distribuição da renda, crescendo a massa total dos lucros com mais intensidade que a folha de salários. Não será fácil precisar quando se concluiu essa primeira etapa do desenvolvimento industrial, mas tudo indica que a total absorção da economia pré-capitalista e a conseqüente absorção do excedente estrutural de mão-de-obra devem ter coincidido com o encerramento dessa fase. A partir de então, a oferta de mão-de-obra tornou-se pouco elástica, melhorando a posição de barganha da classe trabalhadora, o que criou sérias dificuldades à absorção da grande massa de bens de capital em permanente produção. Foi uma situação que se configurou com absoluta clareza, na Inglaterra, já no começo do último quartel do século passado: para absorver o grande e crescente volume de bens de capital era necessário transferir mão-de-obra desse setor para o de bens de consumo, o que teria ocasionado uma redução relativa da produção de bens de capital, com redistribuição da renda a favor dos grupos assalariados. Tal tendência levaria a uma redução no ritmo de crescimento e a uma baixa da taxa de lucros. A economia inglesa logrou evitar a eutanásia precoce lançando-se numa grande ofensiva internacional. Foi quanto bastou para que tivesse início a fase de total liberalização do comércio inglês, das maciças

exportações de capital, que mantinham a indústria de equipamentos funcionando a plena capacidade, e da ofensiva comercial sob a forma do audacioso imperialismo vitoriano.

A segunda fase do desenvolvimento das economias industriais — quando a oferta de mão-de-obra se torna pouco elástica — está assinalada por um desequilíbrio fundamental entre a capacidade de produção de bens de capital e a possibilidade de absorção dos mesmos. Visto de outro lado, este fenômeno apresenta-se da forma seguinte: a oferta de capital tende a crescer mais rapidamente que a do fator trabalho, o que cria forte pressão no sentido da redistribuição da renda a favor dos trabalhadores. A redistribuição acarretaria, entretanto, uma baixa na taxa de lucros, desencadeando por seu lado uma série de reações, tendentes a reduzir o volume de inversões, a criar desemprego temporário, a reduzir o ritmo do crescimento econômico etc. O ponto crucial do problema estava, portanto, na relativa inelasticidade da oferta de mão-de-obra. Ou se aumentava a elasticidade da oferta de trabalho ou haveria que reduzir a importância relativa da produção de bens de capital e permitir que, nessa conformidade, a renda se redistribuísse a favor dos grupos assalariados. Ao fato de terem as economias capitalistas logrado solucionar esse problema, ao mesmo tempo que mantinham o nível de participação dos lucros no produto, deve-se a manutenção da elevada taxa de crescimento que também caracterizou a segunda etapa do desenvolvimento industrial moderno. A fase de grandes exportações de bens de capital, em fins do século passado e começos do atual, constitui um simples período de transição — assumindo grandes proporções apenas no caso do primeiro país a industrializar-se, a Inglaterra — que teve a virtude de permitir o refinamento de soluções mais definitivas. Encontraram-nas na própria tecnologia, progressivamente orientada no sentido de corrigir o desequilíbrio fundamental, que se formara na etapa anterior.

Um excesso estrutural da oferta, no setor de bens de capital, tende a refletir-se em redução dos custos da inversão, no setor de bens de consumo, onde são utilizados em sua grande maioria os equipamentos. Na medida em que os equipamentos mais baratos vão penetrando nas indústrias de bens de consumo — seja para reposição, seja para ampliação —, a rentabilidade desse setor tende a aumentar, com respeito ao conjunto da economia. Ora, a maior rentabilidade no setor de bens de consumo significa, em última instância, que

uma fração maior dos bens de consumo produzidos não é consumida pelos operários dessa mesma indústria, e, portanto, fica livre para ser consumida no setor de bens de capital. Como esse setor não está em crescimento, manifesta-se uma pressão no sentido da baixa dos preços dos bens de consumo, que, em última instância, significa uma elevação do salário real, em termos de mercadorias produzidas pelo setor manufatureiro. A tendência à elevação do salário real incidirá mais fortemente sobre as indústrias de bens de capital que já estejam operando com baixa rentabilidade. Dessa situação decorre que as técnicas mais avançadas — que implicam maior densidade de capital por pessoa ocupada — encontram condições econômicas relativamente mais favoráveis nas indústrias produtoras de bens de capital. E o avanço mais rápido da tecnologia nas indústrias produtoras de bens de capital tem conseqüências fundamentais para todo desenvolvimento da economia. Crescendo a sua produtividade física mais intensamente que nas indústrias de bens de consumo, os preços dos equipamentos tendem a declinar em termos de produtos manufaturados de consumo, o que induz a substituir, nas indústrias de bens de consumo, mão-de-obra por equipamentos. Daí resulta uma tendência a aumentar o grau de mecanização, em todo o sistema, isto é, a aumentar a densidade de capital fixo por pessoa ocupada. Como o preço dos equipamentos, em termos de manufaturas de consumo (e, portanto, em termos de salários reais), vem diminuindo, a maior mecanização não implica, necessariamente, redução da taxa de rentabilidade dos novos capitais invertidos.<sup>9</sup>

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

Equipamentos que provocavam substanciais aumentos da produtividade física nas indústrias de bens de consumo (como os teares automáticos) eram obtidos da indústria de bens de capital, praticamente sem aumento de preços (em termos de bens de consumo). A resultante elevação dos salários reais criaria

---

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

boas condições de rentabilidade para processos tecnologicamente ainda mais avançados. Observado o mesmo fenômeno de outro ponto de vista, pode-se dizer que a tecnologia foi orientada no sentido de permitir combinações de fatores em que entravam quantidades crescentes de capital (definido no sentido convencional) por homem ocupado. Aquelas invenções que possibilitavam economia do fator mão-de-obra (dado um nível de produção já alcançado) tinham preferências às que permitiam aumento da produtividade física do trabalho, mas não permitiam reduzir a procura do fator mão-de-obra. Em particular no setor agrícola — grande viveiro de mão-de-obra — realizou-se esforço substancial no sentido de reduzir a procura do fator trabalho. A mecanização agrícola, iniciada em fins do século passado, trouxe enorme desafio ao mercado de trabalho, contribuindo, substancialmente, para que se mantivesse elevado o nível das inversões nas economias de mais adiantado grau de mecanização.

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

---

<sup>10</sup>Para uma análise da interdependência do desenvolvimento econômico da Inglaterra e dos Estados Unidos, no século XIX, veja-se, do autor, *Formação Econômica do Brasil* (Fundo de Cultura, Rio, 1959), em particular o capítulo XVIII.

## AS ESTRUTURAS SUBDESENVOLVIDAS

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

A segunda linha de desenvolvimento da economia industrial européia consistiu num deslocamento para além de suas fronteiras, onde quer que houvesse terras ainda desocupadas e de características similares às da própria Europa. Fatores vários respondem por essa expansão. No caso da Austrália e do Oeste norte-americano, o ouro desempenhou um papel básico. A revolução dos transportes marítimos, permitindo trazer cereais de grandes distâncias, para competir no mercado europeu, foi decisiva em outros casos. Mas importa ter em conta, entretanto, que esse deslocamento de fronteira não se diferenciava, basicamente, do processo de desenvolvimento da própria Europa do qual fazia parte, por assim dizer: as economias australiana, canadense ou estadunidense nessa fase eram simples prolongamentos da economia industrial européia. As populações que emigravam para esses novos territórios levavam as técnicas e os hábitos de consumo da Europa e, ao encontrarem maior abundância de recursos naturais, alcançavam, rapidamente, níveis de produtividade e renda bastante altos. Se consideramos que essas “colônias” só

se estabeleciam onde prevaleciam condições econômicas excepcionalmente favoráveis, explica-se que suas populações hajam alcançado, desde o início, elevados níveis de vida, comparativamente aos dos países europeus.

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

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade. Consideremos o caso típico de uma economia que recebe uma cunha capitalista, sob a forma de atividades produtivas destinadas à exportação. Seja o caso de uma exploração mineira, sob controle de empresa capitalista que organize não somente a produção mas, também, a comercialização do produto. A intensidade do impacto desse núcleo na velha estrutura dependerá, fundamentalmente, da importância relativa da renda a que ele dê origem e que fique à disposição dentro da coletividade. Depende, portanto, do volume de mão-de-obra que absorva, do nível do salário real médio e da totalidade de impostos que pague. Este último item teve reduzida importância nas etapas iniciais de expansão capitalista, pois para atrair o capital forâneo criavam-se estímulos de todo tipo, inclusive o da total isenção de impostos. O nível do salário real era e é determinado pelas condições de vida prevalentes na região onde se instalam as novas empresas, sem conexão precisa com a produtividade do trabalho na nova atividade econômica. Bastava

que o salário na empresa capitalista fosse algo superior à média regional, para que se deparasse uma oferta de mão-de-obra totalmente elástica. Assim sendo, o fator decisivo era o volume de mão-de-obra absorvida pelo núcleo capitalista. Ora, a experiência demonstra que esse volume de mão-de-obra não atingia, via de regra, grandes proporções. No caso das economias especializadas na exploração de minérios, dificilmente alcançava 5% da população em idade de trabalhar. Além do mais, as novas empresas entravam em contato com as autoridades locais e tratavam de habilitá-las à execução de medidas de profilaxia e outras, cujo resultado se fazia sentir numa redução da taxa de mortalidade, com correspondente aumento da taxa de incremento vegetativo da população. Ao cabo de algum tempo, o número de habitantes havia aumentado o suficiente para restabelecer a relação entre população e recursos, que prevalecia na etapa anterior à penetração da empresa capitalista.

A estrutura econômica da região onde penetrou a empresa capitalista — no exemplo do parágrafo anterior — não se modifica, necessariamente, como consequência dessa penetração. Apenas uma reduzida fração da mão-de-obra disponível é absorvida pela empresa forânea; os salários pagos a essa mão-de-obra não são determinados pelo nível de produtividade da empresa e, sim, pelas condições de vida prevalecente na região. Salientamos, também, que era de esperar a população aumentasse sua taxa de crescimento. Como a empresa capitalista está ligada à região onde se localizou quase que exclusivamente como um agente criador de massa de salários, seria necessário que o montante dos pagamentos ao fator trabalho alcançasse grande importância relativa para provocar modificações na estrutura econômica. O fenômeno é, até certo ponto, idêntico ao observado na primeira fase do desenvolvimento da economia capitalista, quando o sistema artesanal preexistente ia sendo destruído e absorvido. Fase anterior ao momento em que o setor capitalista, em expansão, absorveria a totalidade ou quase totalidade dos recursos de mão-de-obra, permitindo que os salários reais, antes determinados em função das condições preexistentes de vida, passem a ser condicionados pelo nível de produtividade. Ainda assim a similitude é aparente, pois a empresa capitalista que penetra em uma região de velha colonização e estrutura econômica arcaica não se vincula, dinamicamente, a esta última, pelo simples fato de que a massa de lucros por ela gerados não se integra na economia local.

O dinamismo da economia capitalista resulta, em última instância, do papel que nela desempenha a classe empresarial à qual cabe utilizar de forma reprodutiva uma parte substancial da renda em permanente processo de formação. Já nos referimos ao fato de que o consumo da classe capitalista é determinado por fatores institucionais e, praticamente, independe de flutuações, a curto prazo, no nível da renda global. É este, por certo, o elemento mais estável no dispêndio da coletividade. Por outro lado, o consumo dos assalariados tem a determiná-lo o nível global de emprego, cabendo-lhe um papel ancilar no processo de desenvolvimento. Assim sendo, o que garante o dinamismo à economia capitalista é a forma como se utiliza a massa de renda que reverte aos empresários e que estes poupam. Ora, trata-se de uma parcela que não se vincula à região onde está localizada a empresa: sua utilização depende, quase exclusivamente, das condições prevalentes na economia a que pertence o capital. Considere-se o caso dos capitais ingleses invertidos em empresas produtoras de chá, borracha ou metais, no Sudeste da Ásia. A renda gerada por essas empresas integra-se em parte na economia local, em parte na economia inglesa. É provável que a parcela correspondente à economia local seja maior que a outra. Mas, é a cota-parte que permanece ligada à economia inglesa que detém as características dinâmicas do sistema capitalista. Com efeito: numa substancial proporção a massa de poupança, que todos os anos a economia inglesa necessita de transformar em capacidade produtiva, deriva de rendas provenientes de empresas localizadas em todas as partes do mundo.

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

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

Não seria justo, entretanto, supor que as economias híbridas, a que vimos fazendo referência, se comportem em todas as circunstâncias como estruturas pré-capitalistas. Em muitos casos — e o Brasil é um bom exemplo — a massa de salários no setor ligado ao mercado internacional foi suficiente para dar caráter monetário a uma importante faixa do sistema econômico. O crescimento dessa faixa monetária implicou importantes modificações nos hábitos de consumo, com a penetração de inúmeros artigos manufaturados de procedência estrangeira. A diversificação nos hábitos de consumo teve importantes conseqüências para o desenvolvimento posterior da economia.

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

Quando a atividade exportadora era controlada sobretudo por capitais nacionais — como foi o caso, no Brasil, durante a expansão cafeeira —, o problema apresentava outros aspectos de importância. A simples existência de vultosa massa de lucros formados na atividade ligada ao mercado externo abria novas possibilidades, ou criava novos problemas. É necessário ter em conta que esses lucros não desempenhavam, na economia cafeeira, o mesmo papel que cabia aos lucros de uma economia industrial. O elemento dinâmico da economia cafeeira era a procura externa, e não o volume das inversões nela realizadas. Se essas inversões se revelassem excessivas, o efeito último podia ser uma perda de renda real, através da baixa de preços. Nas repúblicas centro-americanas pôde-se observar, lado a lado, os dois fenômenos: o do efeito da incrustação de empresas estrangeiras — no caso das plantações de banana; e o do efeito de uma expansão controlada por capitais nacionais — no caso das plantações de café. O resultado não foi muito distinto, se bem que desse o café origem a um fluxo de lucros, além do de salários. Lucros que foram invertidos na própria atividade cafeeira, na medida em que a disponibilidade de terras e mão-de-obra o permitiu. Mas, uma vez esgotadas as possibilidades de expansão do setor cafeeiro, a experiência demonstrou que os novos capitais nele formados tendiam antes a expatriar-se que a buscar outros campos de aplicação dentro do sistema.

A experiência brasileira surge como um caso especial, o que se deve à sua própria magnitude. De fato: dada a grande abundância de terras aptas para plantar café e a elasticidade da oferta de mão-de-obra,<sup>11</sup> as inversões na cafeicultura não encontraram limitação pelo lado da oferta de fatores. Explica-se, assim, que se haja formado, desde fins do século passado, uma situação crônica de excesso de oferta e ao mesmo tempo que fosse possível controlar, por meios artificiais, essa oferta. Os lucros do setor cafeicultor, nas fases de prosperidade, tendiam a concentrar-se nesse mesmo setor, sem desempenhar qualquer papel fundamental, no sentido da modificação da estrutura do sistema. A única diferença, com respeito à experiência centro-americana, estava em que, havendo oferta elástica de fatores, os lucros eram invertidos na própria base que os gerava. E essas volumosas inversões efetuadas no setor cafeicultor — mesmo quando a sua rentabilidade real era relativamente baixa — provocavam a absorção da economia de subsistência preexistente e financiavam a imigração européia, promovendo, assim, a expansão do setor monetário dentro da economia. Como as necessidades de manufaturas desse setor eram bastante elevadas, surgiu um mercado de produtos manufaturados, que justificaria, mais tarde, a criação de um núcleo industrial, tornando possível, com o tempo, a transformação estrutural da economia.

O elemento dinâmico, na primeira etapa do desenvolvimento industrial europeu, atuou, conforme vimos, pelo lado da oferta. A ação empresarial — através da introdução de novas combinações de fatores — criou sua própria procura, na medida em que conseguiu oferecer um produto mais barato e mais abundante. No caso do desenvolvimento induzido de fora para dentro — como foi o brasileiro — formou-se, primeiramente, a procura de manufaturas, satisfeita com importações. O fator dinâmico atuaria do lado da procura, a partir do momento em que esta não pudesse ser satisfeita pela oferta externa. Por um lado, a estabilidade do nível da renda monetária, por outro, a instabilidade da capacidade para importar, agiram, cumulativamente, no sentido de garantir atrativo às inversões ligadas ao mercado interno. A hábil política de

---

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

controle artificial da oferta de café, iniciada no primeiro decênio do século XX, deu maior estabilidade à capacidade para importar e, muito provavelmente, afetou de forma negativa o desenvolvimento do núcleo industrial em formação. Mas note-se que essa política tornou mais profunda e de efeitos mais duradouros a crise cafeeira, iniciada em 1929, precipitando, assim, as transformações estruturais que se vinham anunciando.

O núcleo industrial, criado com base na procura preexistente de manufaturas — antes atendida com importações — iniciou-se a partir de indústrias ligeiras, produtoras de artigos de consumo geral, como tecidos e alimentos elaborados. Passam a coexistir, então, três setores, dentro da economia: no primeiro, predominam as atividades de subsistência e é reduzido o fluxo monetário; no segundo, estão as atividades diretamente ligadas ao comércio exterior; no terceiro, finalmente, as que se prendem ao mercado interno de produtos manufaturados de consumo geral. Depara-se-nos, portanto, um tipo de estrutura econômica subdesenvolvida bem mais complexo que o da simples coexistência de empresas estrangeiras com remanescentes de um sistema pré-capitalista. Nas estruturas subdesenvolvidas de grau inferior, a massa de salários gerada no setor exportador constitui o único elemento dinâmico. A expansão do setor exportador engendra um fluxo maior de renda monetária, que torna possível a absorção de fatores antes ocupados no setor de subsistência. Se se mantém estacionário o setor exportador, o crescimento da população forçará à redução do salário real médio e ao declínio da renda por habitante.

Nas estruturas subdesenvolvidas mais complexas — onde já existe um núcleo industrial ligado ao mercado interno — podem surgir reações cumulativas, tendentes a provocar transformações estruturais no sistema. O fator dinâmico básico continua a ser a procura externa: a diferença está em que a ação desta é multiplicada internamente. Ao crescer a renda monetária, por indução externa, crescem, também, os lucros do núcleo industrial ligado ao mercado interno e aumentam as inversões nesse núcleo, o que também afeta, favoravelmente, o nível da renda monetária — com conseqüente redução da importância relativa da faixa de subsistência. Contudo, como a expansão do setor externo é acompanhada de melhora na capacidade de importação, o poder competitivo das importações aumenta nessas fases, por via de regra, reduzindo-se a magnitude real do multiplicador interno da renda. A diferença maior

ocorre, entretanto, na etapa seguinte de contração da capacidade de importação, ao declinarem os preços dos produtos exportados. Como a renda monetária se mantém em nível relativamente alto, o declínio da capacidade de importação acarreta forte desvalorização cambial. O núcleo entra, assim, em etapa de bonança, exatamente na fase de declínio da rentabilidade no setor exportador. Embora decline o nível da renda monetária, aumenta a procura de manufaturas de produção interna, devido à desvalorização cambial, melhorando a rentabilidade no setor ligado ao mercado interno. Contudo, as possibilidades efetivas de crescimento são frustradas pela redução da capacidade de importação. A alta rentabilidade das indústrias ligadas ao mercado interno é, em parte, aparente, pois os preços de reposição dos equipamentos importados crescem com a desvalorização cambial. A existência de uma importante massa de lucros, provenientes de atividades ligadas ao mercado interno, numa etapa de aumento relativo dos preços de equipamentos industriais, faz surgir uma tendência a inverter capitais nas atividades menos dependentes das importações, tais como as construções residenciais. Como essas inversões não provocam modificações permanentes na estrutura de emprego da coletividade, o seu aumento relativo tende, em última instância, a frear o próprio processo de crescimento.

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

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

pré-capitalista e que grande parte de sua população esteja alheia aos benefícios do desenvolvimento.

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

# INTRODUÇÃO À TÉCNICA DE PLANEJAMENTO\*

CEPAL

---

\*Capítulo III (páginas 39 a 54), "Naturaleza y metodología de las proyecciones generales", in *Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363), México D.F., julho de 1955. Publicação da Organização das Nações Unidas, nº de venda: 1955.II.G.2. Redigido por Celso Furtado.



## 1. ALCANCE DAS PROJEÇÕES GERAIS

Nos capítulos anteriores, sustentou-se que o planejamento tem que começar pelas projeções gerais da economia, prosseguir através do estudo dos diversos setores e, por fim, confrontar as primeiras com os resultados obtidos no estudo parcial dos diferentes ramos, para poder fazer as retificações e ajustes necessários. Tomar como ponto de partida as projeções gerais constitui um aspecto fundamental da técnica que estamos expondo, pois existe também a possibilidade de se iniciar a preparação de um programa pelo estudo dos diversos setores e, em seguida, numa segunda etapa, reunir num plano global os programas parciais assim elaborados. Por isso se considera que é chegado o momento de expor as razões que nos levaram a preferir o primeiro método.

A elaboração de um programa geral de desenvolvimento requer alguns dados prévios fundamentais. Em primeiro lugar, é necessário determinar de antemão a taxa de crescimento que a economia deverá alcançar durante o período de vigência do programa, assim como o volume de investimentos necessário para chegar a ela. Somente partindo desses dados básicos é que será possível cobrir as etapas seguintes do planejamento. Assim, um dos objetivos de um programa é estabelecer os investimentos que devem ser levados a cabo em cada um dos setores da economia, estabelecendo a ordem de prioridade dos diferentes investimentos. Isso exige uma estimativa antecipada, tanto da futura demanda de exportações quanto da demanda interna de bens de consumo, bens intermediários e bens de capital. Mas essa estimativa — em particular a que se refere à demanda interna — tem que se basear no crescimento provável da renda e em sua distribuição, sendo necessário, para isso, conhecer antecipadamente a taxa de crescimento da economia. O programa também

tem que estabelecer a parcela da demanda que será abastecida por produtos importados e a que deverá ser atendida por produtos nacionais. Visto por esse outro ângulo, ele terá que determinar os investimentos necessários tanto para produzir mercadorias de exportação como para o mercado interno. Isso exigirá, ademais, que se conheça com antecedência o volume total de investimentos, por um lado, e, por outro, as perspectivas das exportações e da capacidade de importação. Ao calcular os investimentos, também será necessário averiguar de que modo eles terão que ser financiados, isto é, em que medida a poupança interna poderá proporcionar os capitais de que se necessitará para alcançar o nível esperado e, conforme o caso, qual será a participação do capital estrangeiro. Para isso, seria preciso verificar — partindo do aumento provável da renda — as tendências do consumo e da poupança internos, bem como a atuação previsível do capital estrangeiro.

Cada um dos aspectos aqui mencionados abarca possibilidades distintas. A taxa de desenvolvimento poderá ser mais ou menos elevada, conforme as perspectivas do comércio exterior ou o grau do esforço interno representado pelo nível de poupança. A produção poderá orientar-se com maior ou menor intensidade para a realização de um programa de substituição de importações, de acordo com as hipóteses que forem formuladas sobre o comércio exterior. A contribuição do capital estrangeiro poderá ser de magnitudes diferentes, de acordo com a estimativa que se fizer da taxa de crescimento e da possibilidade de limitar o crescimento de futuros aumentos do consumo.

Essas diferentes possibilidades também pressupõem orientações diversas da política econômica aplicável. Uma taxa de desenvolvimento reduzida ou uma forte atração do capital estrangeiro exigirão medidas diferentes das aplicáveis com um ritmo elevado de crescimento ou uma alta taxa de poupança. Do estudo das diversas alternativas dependerá a decisão a respeito dos objetivos do programa e de sua aplicação mais detalhada nos diversos setores da economia.

As projeções gerais propõem-se calcular os já mencionados dados prévios fundamentais. Com isso se busca, em primeiro lugar, avaliar as alternativas possíveis que se apresentem na tentativa de planejamento da economia e o grau do esforço exigido por cada uma delas. Uma vez estabelecido o objetivo, procede-se com base nele à elaboração dos programas parciais que permitirão, em seu conjunto, o cumprimento total do programa.

O processo de partir de planos ou programas dos diversos setores, para depois reuni-los num plano geral, ao qual às vezes se recorre na falta de informações suficientes, difere substancialmente do método das projeções gerais. Nesse caso, não se fixariam as metas de cada setor como consequência de uma estimativa antecipada da renda provável e da distribuição das despesas, mas se aplicariam critérios heterogêneos para a previsão das necessidades ou possibilidades de crescimento de cada setor. Do mesmo modo, as necessidades de capital tampouco resultariam da distribuição de um volume de investimentos previamente estabelecido em função de uma taxa de crescimento, segundo critérios de precedência aplicáveis à economia em seu conjunto; antes, os investimentos necessários seriam fixados em cada caso isolado, e o total do capital a ser investido representaria uma soma dos investimentos parciais, que certamente exigiria um ajuste posterior, caso a massa de capital disponível não chegasse a cobrir as somas previstas. Por último, no método das projeções gerais, a taxa de crescimento é o critério fundamental de que se parte para estabelecer o montante dos investimentos e os níveis requeridos de poupança interna ou de aplicações estrangeiras, ao passo que, no sistema de planejamento parcial, a taxa futura de desenvolvimento não é conhecida de antemão, só sendo possível apreciar *a posteriori* a elaboração dos programas parciais, com uma enorme probabilidade de que ela não coincida com o ritmo ótimo de crescimento que o país pode alcançar.

## 2. A ANÁLISE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

A elaboração das projeções gerais tem que se basear no mais completo exame possível da situação econômica do país e da evolução de seu desenvolvimento econômico, num período de tempo de amplitude suficiente para permitir que se apreciem suas características essenciais e os agentes determinantes do referido processo. Essa análise das tendências históricas é indispensável, para que tanto as projeções como as possíveis decisões posteriores baseadas nelas tenham seu fundamento na própria realidade e exponham com clareza os pontos estratégicos nos quais deve incidir muito especialmente a ação da política econômica, com o objetivo de produzir os resultados esperados do planejamento.

Essa análise deve evidenciar, antes de mais nada, o ritmo de crescimento experimentado pela economia de que se trata no passado imediato. É possível que esse crescimento tenha sido nulo ou quase nulo, ou seja, que a situação seja de estagnação econômica, o que obrigaria a determinar os fatores responsáveis por essa estagnação. Entretanto, no caso de a economia haver atravessado um período de desenvolvimento satisfatório, seria preciso deixar claro como e em que grau esse desenvolvimento afetou os diferentes ramos, desde a produção de bens e serviços até a distribuição ocupacional da população e as rendas dos diversos fatores que colaboram para o processo produtivo.

Na evolução da produção e da renda nacional atuam fatores internos e outros provenientes da economia internacional. A ação de cada um desses agentes deve ser estudada com extremo cuidado.

Entre os de origem externa, são de interesse essencial o volume do comércio exterior, a relação dos preços de intercâmbio e o movimento da entrada e saída de capitais. No conjunto da economia, a importância do comércio exterior — exportações e importações de bens e serviços — indica o grau em que a economia nacional está integrada no comércio mundial, na venda de sua produção e na disponibilidade interna de bens e serviços, bem como as tendências recentes na movimentação das principais rubricas que compõem esse comércio. A relação dos preços de intercâmbio fornece a medida em que evoluíram os preços dos produtos vendidos no exterior, dos adquiridos externamente para consumo e investimento internos, e a influência das variações de preços no valor da renda bruta. A movimentação de capitais e sua conta de serviços deixam clara a magnitude da contribuição do capital estrangeiro para o processo de investimento e desenvolvimento, bem como o valor daquilo que o país tem que restituir a título de serviços e juros dos referidos capitais, ou para sua amortização.

O estudo dos fatores internos no processo de desenvolvimento cobre uma grande variedade de aspectos. De especial importância são a avaliação e a evolução dos recursos com que conta o país: população ativa e população empregada por cada setor, capacidade produtiva ou capital instalado, recursos naturais utilizados e utilizáveis, e produtividade por homem empregado e por unidade de capital nas diferentes atividades. Do mesmo modo, é imprescindível dispor de dados sobre a participação dos grupos sociais na produção bruta e sobre a distribuição da renda e da despesa, para que se conheça a proporção

da renda utilizada no consumo e a maneira como este se movimenta e, ainda, qual foi a parcela poupada e de que maneira se distribuíram os investimentos. A relação entre as rendas percebidas e a proporção poupada em cada um dos fatores da produção é fundamental para que se conheça a participação de cada um deles na formação do capital.

Merece uma referência especial a participação do setor público no processo de crescimento. Essa participação se realiza de várias maneiras. Como coletor de impostos e provedor de serviços públicos, o Estado atua ao mesmo tempo como um produtor que percebe uma remuneração, um comprador de bens e serviços que concorre com o setor privado e um agente de redistribuição da renda global da população. Em sua qualidade de executor de obras materiais de natureza diversificada, o Estado é um investidor que contribui para a formação de capital. A proporção com que ele participa da criação da renda, o uso e a influência de sua função redistributiva no processo de desenvolvimento, o valor dos investimentos públicos e a forma assumida por estes constituem dados imprescindíveis para o estudo da economia nacional e o levantamento de suas tendências.

A análise feita com base nos elementos de informação aqui mencionados tem por objetivo permitir avaliar as formas e características de desenvolvimento da economia em estudo, identificar seus centros dinâmicos e seus pontos estratégicos, e calcular a evolução de todos esses fatores no período recente. Com isso, procura-se fazer o que poderíamos chamar de “diagnóstico” da economia, com base no qual será possível, posteriormente, elaborar as projeções gerais.

A enumeração anterior não pretende, de maneira alguma, abarcar todo o material informativo necessário. Com ela pretendeu-se apenas evidenciar aquilo que é imprescindível para uma parte da tarefa de planejamento e, mesmo assim, a lista deve ser considerada por demais deficiente. A falta de estatísticas e de informações econômicas básicas figura entre os mais graves problemas enfrentados pelos países pouco desenvolvidos para levar a cabo uma política econômica eficaz. Um dos primeiros resultados positivos de uma política que tenda para o planejamento seria, justamente, estimular o aprimoramento dos dados de que se possa dispor. Um primeiro passo consistiria na elaboração do que hoje se denomina de “sistema de contas nacionais”. A Organização das Nações Unidas vem realizando uma campanha em prol da aplicação de normas

universais nessa matéria,<sup>1</sup> e seria desejável que os países subdesenvolvidos que ainda não o tivessem feito iniciassem o quanto antes um sério esforço de utilização dessas normas. Mas isso não é tudo. O trabalho de planejamento requer ainda outras transformações e análises que o presente trabalho irá trazendo à luz, em especial no que concerne às estatísticas de consumo e às relações interindustriais.

Nos estudos concretos sobre a aplicação da técnica de planejamento que esta Secretaria já iniciou e que fazem parte da presente série de trabalhos, será possível apreciar, na prática, a utilização das estatísticas e das informações econômicas para efetuar uma análise do processo de desenvolvimento. Nesses estudos — os do Brasil, da Colômbia e do Chile, já citados —, os materiais e métodos são semelhantes, originando-se as diferenças naturais na maior ou menor disponibilidade de dados e nas diferenças dos casos examinados. Melhor do que qualquer descrição, tais estudos ilustram a metodologia desta parte da técnica de planejamento.

### 3. OS INSTRUMENTOS ANALÍTICOS PARA O CÁLCULO DAS PROJEÇÕES GERAIS

A técnica de planejamento aqui apresentada — e, por conseguinte, o cálculo das projeções gerais — baseia-se no pressuposto de que o desenvolvimento econômico de uma comunidade pode ser medido pela elevação da renda e pela produção por pessoa. Essa simplificação não desconhece os demais elementos econômicos e sociológicos que caracterizam tal processo — a composição demográfica, os sistemas de distribuição da propriedade e da renda, o aproveitamento da tecnologia, a mobilidade social, o espírito de iniciativa etc. —, mas procura buscar, dentro do conjunto desses elementos heterogêneos, um instrumento quantitativo que permita, numa primeira análise, avaliar se existe ou não um caso de desenvolvimento e qual é sua ordem de grandeza. O aumento da renda e da produção *per capita* é uma condição necessária

<sup>1</sup>Ver "Un sistema de Cuentas Nacionales y correspondientes cuadros estadísticos", *Estudio de Métodos*, Série F, nº 2; "Conceptos y Definiciones de Formación de Capital", Série F, nº 3 etc. Organização das Nações Unidas, Nova York.

do desenvolvimento. Todavia, não é uma condição suficiente, pois esse crescimento pode ser produzido sem que se dêem outras condições que assegurem ao conjunto um maior grau de bem-estar econômico ou que permitam uma continuidade adequada do processo. Assim, ao longo do presente estudo, partiremos fundamentalmente da premissa baseada no crescimento da renda *per capita*, mas também procuraremos levar em consideração os outros elementos que integram o fenômeno do desenvolvimento. Convém reconhecer que este é um aspecto ainda pouco elaborado e que ele requer um trabalho maior na técnica preliminar de planejamento.

O passo seguinte da análise consiste em estabelecer quais são os fatores que determinam a elevação da renda e da produção.

É sabido que os elementos fundamentais desse processo são a formação de capital ou taxa de investimentos e a produtividade média do capital, também denominada de relação produto-capital.<sup>2</sup> Assim, supondo-se que em determinado período uma comunidade tenha tido uma taxa de formação líquida de capital — deduzida a depreciação — equivalente a 15% da renda, e que a relação produto-capital seja de 0,4, a renda líquida aumentaria uns 6%. Se, nesse mesmo período, a população aumentasse 2%, o aumento da renda *per capita* seria de aproximadamente 4%.

A equação acima exposta também implica um alto grau de simplificação. Em primeiro lugar, a análise do processo produtivo centralizou-se num único fator — o fator capital — e não são explicitamente mencionados outros fatores, entre os quais os mais importantes são os recursos naturais e a produtividade do trabalho. Um exame mais cuidadoso levará ao reconhecimento de que esses fatores foram de fato considerados. Os recursos naturais influem no aumento da renda através da relação produto-capital. Assim, um mesmo investimento, aplicado a recursos naturais muito ricos, produzirá mais do que quando aplicado a recursos menos favoráveis. No primeiro caso, ter-se-á uma alta relação produto-capital e, no segundo, o efeito inverso. Com o fator trabalho ocorre

---

<sup>2</sup>Também é comum utilizar-se a recíproca da relação produto-capital, ou seja, a relação capital-produto, chamada de coeficiente de capital. Para algumas exposições recentes sobre esse assunto, ver, entre outros, R. Harrod, *Toward a Dynamic Economy*, Londres, MacMillan, 1949, e E.D. Domar, "Expansion and Employment", *The Economic Review*, 1947; "The Problem of Capital Accumulation", *The American Economic Review*, 1949; "Economic Growth for Econometric Approach", *The American Economic Review*, maio de 1952.

algo parecido. A habilidade técnica e a capacidade produtiva humana geralmente se traduzem num maior rendimento dos investimentos ou, o que é a mesma coisa, num aumento da produtividade média do capital.<sup>3</sup>

Esses fatos revestem-se de grande importância e, no decorrer do presente trabalho e dos estudos concretos sobre o Brasil e a Colômbia, será possível apreciar a aplicação prática destas considerações. Por outro lado, é indubitável que a fórmula aqui exposta representa um instrumento de grande valor para a análise do desenvolvimento e para o seu planejamento. Portanto, convém nos determos mais em seus parâmetros, quais sejam a taxa de investimentos e a relação produto-capital.

#### 4. A TAXA DE INVESTIMENTOS

Não se trata de desenvolver aqui uma análise teórica da formação do capital, o que ultrapassaria os limites deste estudo. O objetivo é unicamente examinar alguns aspectos da metodologia, na medida em que eles se relacionem com a técnica preliminar de planejamento.

Para nosso propósito, entende-se por capital os bens resultantes da atividade econômica que são utilizados para a produção futura de outros bens. Trata-se, pois, em primeiro lugar, de um conceito real — em contraste com o conceito monetário, ainda que para medi-lo se utilizem unidades monetárias — e, em segundo lugar, de um conceito restrito. Assim, excluem-se os bens de consumo ou de uso durável, que em certas ocasiões são incluídos no capital, os metais preciosos monetarizados e também os recursos naturais que não sejam resultantes da atividade econômica, tais como a terra, embora se considerem incluídas as melhorias introduzidas nesta pelo homem com fins produtivos. Por sua vez, o investimento consistiria em qualquer acréscimo de bens da mesma classe ao capital existente ou, o que dá no mesmo, no processo mediante o qual uma parte dos bens disponíveis para uma comunidade, num determinado período, é subtraída do consumo final e incorporada na capacidade produtiva. O investimento pode ser considerado em relação ao capital

---

<sup>3</sup>Quando, em vez de usar a produtividade do capital, utiliza-se como medida a produtividade do trabalho, os outros fatores também são considerados através de seu efeito no rendimento do fator trabalho.

existente ou em relação à renda. Assim, quando, num dado momento, o capital de um país tem uma magnitude de 100 e o investimento ou acumulação de capital novo equivale a 10, diz-se que o capital ou a capacidade produtiva aumentou 10%. Ou ainda, se de uma renda equivalente a 10 bilhões de dólares investe-se o valor de 1,3 bilhão, tem-se uma taxa de investimento de 13% em relação à renda.

Ao considerar a taxa de investimento, deve-se levar em conta que uma parte dela não consiste propriamente em acréscimos ao capital existente, mas serve para repor a parcela do capital que tiver sido destruída por alguma razão ou que se houver desgastado no processo de produção. Isso leva ao conceito de depreciação, que foi definido como a diferença entre o valor do equipamento produtivo no final de um período e o valor que lhe tiver sido atribuído em seu começo. Do ponto de vista econômico — diversamente do prisma contábil, no qual se permite a utilização de métodos de apreciação meio grosseiros —, o cálculo da depreciação do capital é um dos mais difíceis, em virtude das diferenças de duração de seus diversos componentes. Aplicando-se o critério da depreciação, seria possível definir o capital líquido ou capital existente como o valor depreciado de reposição dos bens de capital reprodutíveis, tangíveis e duráveis, e definir o investimento líquido como sendo igual ao investimento total ou bruto, menos a depreciação.

Para a aplicação da equação apresentada na seção anterior, é necessário utilizar o investimento líquido, isto é, depois de deduzida a depreciação do investimento total. A taxa líquida de investimento, portanto, seria a relação entre o investimento líquido e a renda nacional.

Já se assinalou que o caráter insuficiente do material estatístico de que se dispõe na América Latina constitui um grave obstáculo à possibilidade de aplicar a casos concretos as análises e métodos requeridos no estudo do desenvolvimento econômico e do planejamento. Entretanto, na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, empreendeu-se um esforço de utilizar o precário material existente, aprimorando-o, sempre que possível, e procurando permanentemente, em cada caso, empregar o bom senso para extrair algumas conclusões úteis. Por isso, temos consciência de que os cálculos efetuados, mais do que levar a conclusões exatas e definitivas, fornecem uma simples aproximação inicial da orientação dos fenômenos e permitem que tenhamos uma idéia da ordem de grandeza que eles representam. Afora o

estímulo que isso pode significar para o aperfeiçoamento progressivo das estatísticas, consideramos que o emprego do material efetivo representa um avanço em relação às generalizações vagas ou a conceitos simplesmente qualitativos acerca do desenvolvimento econômico. Entretanto, convém observar que, em alguns países do continente, já se fizeram progressos consideráveis e se dispõe de um material valioso, ainda que em geral incompleto, e que existe em todos eles uma preocupação crescente com o aperfeiçoamento das estatísticas econômicas.

Convém agora indicarmos o conteúdo e as fontes das cifras sobre o capital e o investimento na América Latina utilizados por esta Secretaria. As cifras sobre o capital existente que aparecem nos trabalhos da CEPAL incluem bens de capital reprodutíveis, tangíveis e duráveis, e excluem a terra, os bens de consumo duráveis, os metais preciosos sob forma monetária e, na maioria dos casos, os estoques. A falta de dados sobre o montante destes últimos e suas mudanças de nível foi o motivo de sua exclusão. Para fazer a estimativa, utilizaram-se censos completos ou parciais sobre o capital existente e séries cronológicas de formação bruta e líquida do capital. Como já foi dito num outro documento,<sup>4</sup> cabe salientar que o caráter, a qualidade e a amplitude dos dados de que dispúnhamos variaram de um país para outro, e que surgiram problemas de interpretação e ajuste. Na falta de dados completos para um cálculo preciso da depreciação, empregou-se como hipótese de trabalho uma vida útil dos bens de capital superior à dos Estados Unidos, levando-se em conta a composição distinta do capital, a disparidade no caráter econômico da obsolescência derivada da diferença entre os custos relativos de mão-de-obra e capital, e a influência do ritmo de crescimento sobre a taxa de depreciação. As cifras sobre o investimento basearam-se, em geral, em séries elaboradas nos próprios países, com alguns ajustes e correções nos casos em que eles pareceram necessários, e incluem o valor de importação dos bens de capital importados — além de uma provisão sobre esse valor, correspondente aos gastos de instalação —, o valor da construção pública e privada a preços de mercado, o valor da produção interna de bens de capital não exportados, e estimativas sobre o aumento dos estoques de gado e sobre as melhorias introduzidas na agricultura.

---

<sup>4</sup>Ver *Estudio Económico de América Latina 1951-1952*, p. 34.

Nos países em que se fizeram estudos para utilizar a técnica preliminar de planejamento, dispôs-se de um nível estatístico superior à média. Nos trabalhos sobre o Brasil e a Colômbia, são indicadas as fontes que serviram para elaborar as séries correspondentes, e é possível afirmar que, nesses casos, existe um grau maior de exatidão nas estimativas e nas conclusões correspondentes. Como se poderá verificar nesses estudos, a taxa de investimentos variou em decorrência de causas bem definidas. No Brasil, a taxa líquida de investimentos — que era de 8% ao se iniciar a Segunda Guerra Mundial — começou a cair, até baixar repentinamente para 4,8% em 1945, sobretudo em decorrência das dificuldades de importação de equipamentos. No período do pós-guerra, ela se recuperou e, em 1952, chegou a 13,6% da renda líquida, sofrendo então uma nova queda, em 1953 e 1954: 10,4 e 9,4%, respectivamente. Na Colômbia — que teve em 1925-1930 uma taxa elevada de investimentos: 12,5%, em média —, a depressão dos anos 1930 e a Segunda Guerra Mundial provocaram uma queda, com uma média de 6,3% em todo esse período. Em 1945-1954, a taxa de investimentos tornou a se recuperar e, em todo esse período, atingiu uma média de 11,4%.

## 5. A RELAÇÃO PRODUTO-CAPITAL

A expressão “relação produto-capital” é relativamente nova na ciência econômica. Entretanto, seu conteúdo está estreitamente relacionado com os conceitos clássicos de “composição orgânica do capital”, “rotatividade do capital” e “período médio de produção”, que se referiam à ligação existente entre a magnitude do equipamento produtivo e os outros fatores, ou à produção real de bens e serviços, e mostravam que, à medida que um país aumentava seu capital, era maior o período de amadurecimento ou gestação do processo produtivo. O reaparecimento desse conceito e da preocupação com essa classe de problemas, nos últimos anos, é resultado da importância que tornou a ser adquirida pelos estudos macroeconômicos no campo científico, graças ao impacto dos fenômenos cíclicos e do crescimento dos países menos desenvolvidos.

A relação produto-capital, ou produtividade do capital, é a relação que existe, num dado período, entre o produto nacional líquido, ou renda nacional,

e o capital que participou da produção. Por conseguinte, é necessário distinguir a relação produto-capital média e a relação marginal. A relação média tem como termos o produto líquido e o capital existente. A marginal tem como termos o investimento líquido num determinado período e o aumento do produto líquido no período seguinte. Neste último caso, alguns autores são partidários de considerar um período mais longo — de dois ou três anos, por exemplo —, para que seja possível apreciar os efeitos diretos e indiretos do investimento, que só costumam tornar-se efetivos pelo menos depois de um intervalo dessa ordem.

É fácil compreender que os fatores que atuam sobre o capital e sobre o produto se façam sentir com maior intensidade na relação marginal do que na média. Por conseguinte, esta última costuma ter uma certa estabilidade, enquanto a primeira está sujeita a flutuações contínuas. Por isso, e a fim de poder estimá-la corretamente, é preciso usar uma média de relações produto-capital marginais levantadas num período longo — por exemplo, uma década. Quando se toma um período suficientemente longo, é inevitável que essa média de relações marginais difira muito pouco da relação média.

Afora a relação dos preços de intercâmbio, os principais fatores que costumam influir na relação produto-capital são os estoques, o grau de utilização do capital, a composição deste último e o período de gestação dos investimentos.

Quando os estoques são incluídos no cálculo do capital existente, ou quando suas variações são levadas em consideração ao se calcular o investimento líquido, as mudanças nos estoques fazem com que aumente ou suba esse termo da relação e, por conseguinte, atuam no sentido inverso no resultado. Em outras palavras, o aumento dos estoques tende a reduzir a relação produto-capital, e vice-versa.

O grau de utilização do capital é outro fator de variações. Se, por insuficiência da demanda — ou por outras causas — num determinado período, diminui a intensidade de utilização da capacidade produtiva, essa relação aumenta nos períodos em que existem dificuldades para o abastecimento de bens de capital e nos quais o equipamento é utilizado em sua capacidade máxima.

Finalmente, a composição do capital e o período de amadurecimento dos investimentos são outros elementos importantes. Quando predominam no

capital existente as instalações de menor rendimento — como, por exemplo, os investimentos agrícolas e as construções —, a relação é menor do que nos casos em que o volume maior é representado por investimentos de alta produtividade — por exemplo, em equipamentos industriais. Do mesmo modo, sabe-se que existe um intervalo entre o início do investimento e o momento em que seu produto chega ao mercado. Esse período de amadurecimento varia de acordo com a natureza do investimento, mas, de modo geral, alguns grandes investimentos em eletricidade, transportes e outros serviços, assim como as grandes obras de risco, costumam levar um período completo de gestação de vários anos. No cálculo da relação produto-capital incluem-se, do lado dos investimentos, aqueles que ainda estão em amadurecimento. Por outro lado, parte da nova produção é fruto dos investimentos que foram total ou parcialmente efetuados nos anos anteriores. É evidente que, nos períodos de investimentos maiores — ou em que estes são de tal natureza que ocupam um período de gestação longo, ou têm grande densidade de capital —, a relação é menor do que nos períodos em que esses investimentos atingem sua etapa produtiva completa, sobretudo quando, nestes últimos, eles não são suficientemente compensados por novos investimentos desse tipo.

Até aqui, fizemos referência à relação produto-capital global, ou seja, considerando o conjunto da economia. Ora, evidentemente, essa relação global é o resultado de relações parciais e diferentes entre os investimentos e a produção, as quais se sucedem nos diferentes setores da economia e nas mais variadas e numerosas empresas dentro de cada setor. Assim, cabe indagarmos se a relação global tem algum sentido e que utilidade ela representa para a análise econômica e a técnica de planejamento.

O valor do conceito global reside, primeiro, no fato de ele proporcionar um elemento para avaliar a produtividade social do capital. Somente a comparação do produto gerado no conjunto da economia com os investimentos realizados pode dar uma idéia aproximada dos efeitos criados por esses investimentos. Afora o interesse teórico que possa representar, isso se reveste da importância prática de servir para que se forme um juízo sobre a prioridade dos investimentos. A relação produto-capital por setor ou por empresa não poderia ser utilizada para esse fim, uma vez que sua produtividade é fortemente influenciada pela situação relativa dos preços internos e pelo efeito que os novos investimentos possam ter na produção de outros setores. Os preços

relativos baixos dos serviços públicos podem significar que existe um subsídio à atividade industrial. Por conseguinte, a produtividade média de um investimento em eletricidade ou em transportes não poderia ser medida unicamente pela produção do respectivo setor, pois seria preciso levar em conta seu efeito sobre os demais setores; o contrário se verifica no caso das empresas e ramos da produção que se beneficiam dos preços relativos baixos. Em contrapartida, pode suceder que um novo investimento exclua outras empresas do mercado; nesse caso, ao medir sua produtividade social, seria preciso considerar-se a diminuição da produção que ele ocasionou em outros setores.

O outro interesse que existe em utilizar a relação produto-capital global está mais ligado ao cálculo das projeções gerais. Sua utilização permite conseguir uma primeira estimativa do investimento necessário para a obtenção de determinada renda, o que é imprescindível para nos dar uma idéia das possibilidades de realização das diversas alternativas. Escolhida uma entre elas, o volume de investimento previsto será o fator do qual se deverá partir para avaliar, numa primeira aproximação, a contribuição que terá que ser exigida da poupança interna e o montante de capital estrangeiro que será requerido como complemento. É claro que esses cálculos não constituem senão aproximações iniciais e que, nos que forem feitos nas projeções setoriais ou em projetos concretos, naturalmente deverão ser utilizados os respectivos coeficientes de capital parciais. Estas projeções parciais servirão, portanto, para corrigir e ajustar as cifras preliminares que resultarem das projeções gerais. Mas isso não retira a importância do papel fundamental desempenhado pela relação produto-capital na primeira etapa do planejamento, como um elemento básico para verificar a viabilidade de um programa e suas conseqüências.

Na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, fizeram-se cálculos da relação produto-capital média num conjunto de países que representam mais de 90% do capital existente na região. As cifras da produção utilizadas para esse cálculo foram as do produto bruto, e, para isso, tomaram-se por base as estimativas feitas nos próprios países, na maioria dos casos, e as preparadas pela Secretaria, em outros. O grau de exatidão dessas estimativas é variável, mas elas representam o máximo a que se conseguiu chegar com o material estatístico disponível. Nas cifras do capital foram excluídos os estoques

e os bens de consumo duráveis, diferentemente dos cálculos efetuados nos Estados Unidos.<sup>5</sup> O resultado foi uma relação produto-capital que variou de 0,43 a 0,46 nos anos decorridos entre 1945 e 1954. A diferença em relação à cifra de 0,30, fornecida para os Estados Unidos pelos referidos estudos, é parcialmente explicável pelos métodos estatísticos empregados. Se, na relação encontrada para a América Latina, fossem acrescentados ao capital os estoques e os bens de consumo duráveis — o que talvez significasse um aumento de 20% —, e se fossem deduzidas da produção as depreciações — aproximadamente 7% —, o valor médio ficaria em torno de 0,35. Convém observar que o cálculo mais restrito empregado por Goldsmith fornece para os Estados Unidos uma relação da ordem de 0,40.

No estudo da aplicação feita ao Brasil apresenta-se um cálculo da relação produto-capital nesse país. A estimativa do capital existente baseou-se nas cifras do Censo Industrial de 1940 e nos dados referentes aos investimentos líquidos no período de 1939-1953. As cifras da produção foram as do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. A relação média no conjunto do período de 1939-1953 fornece uma cifra de 0,52, que se elevou de 0,49 em 1939 para 0,57 em 1947 e 1948, situando-se depois em 0,53 em 1953. A relação marginal foi calculada em referência aos anos compreendidos entre 1947 e 1953. Os dois extremos forneceram 0,73 em 1950 e 0,34 em 1952, sendo a média entre ambos correspondente a 0,514.

As investigações preliminares realizadas pela CEPAL no estudo sobre o desenvolvimento e o planejamento econômico da Colômbia revelam, aparentemente, alguns dados pouco comuns. Um dos aspectos mais significativos do desenvolvimento econômico colombiano foi o aumento contínuo, a longo prazo, da relação produto-capital, a partir de 1925. Nesse ano, a relação média era de 0,22, como resultado de uma estrutura econômica caracterizada por um acervo de capital que era predominantemente empregado na agricultura e na construção, bem como por um baixo nível técnico. Em consequência

<sup>5</sup>Ver William J. Fellner, "Long-Term Projections of Private Capital Formation: The Rate of Growth and Capital Coefficients", National Bureau of Economic Research, *Conference on Research in Income and Wealth*, maio de 1951, e Raymond Goldsmith, "The Growth of Reproducible Wealth of the United States from 1805 to 1950", International Association for Research in Income and Wealth, *Income and Wealth Series*, vol. II. Neste último trabalho, no entanto, Goldsmith calcula duas séries de produtividade do capital, numa das quais ele não leva em conta nada além das construções e equipamentos, o que coincide mais de perto com os cálculos feitos pela CEPAL.

de mudanças na composição do capital — no sentido de um investimento maior na indústria e nos serviços de transporte e eletricidade — e do processo de desenvolvimento integrado da economia nacional, essa relação subiu, até atingir 0,31 em 1938, 0,32 em 1945 e 0,40 em 1954.

É possível que a relação produto-capital encontrada na América Latina pareça muito elevada. À parte as diferenças dos cálculos feitos noutros países, no que concerne aos elementos compreendidos nos termos da relação, não há dúvida de que a imperfeição das próprias estatísticas pode dar origem a uma certa margem de erro. Entretanto, não é impossível que a cifra a que se chegou — tanto nos cálculos mais grosseiros, referentes à maioria dos países, quanto nos mais elaborados, relativos ao Brasil e à Colômbia — corresponda à realidade, com um grande grau de aproximação. É preciso levar em conta que, durante o período analisado, atuaram na América Latina fatores extraordinariamente favoráveis, que possibilitaram uma melhor utilização do capital, da mão-de-obra e dos recursos naturais.

Os estudos referentes à produtividade do capital nos países pouco desenvolvidos, e à sua evolução conforme o avanço do processo de capitalização, encontram-se ainda em sua fase inicial. Até o presente, os resultados das investigações realizadas nas regiões mais desenvolvidas dão poucos esclarecimentos sobre o caso das regiões insuficientemente desenvolvidas. Um dos aspectos mais interessantes dos estudos realizados nos Estados Unidos é que eles não revelam uma tendência acentuada para a variação na relação média produto-capital, mas indicam, antes, uma certa estabilidade dessa relação.<sup>6</sup> Alguns economistas sustentam que o processo de capitalização tende a provocar uma queda dessa relação durante um certo período, e que isso se deve a muitas causas, entre as quais cabe mencionar a necessidade de instalações básicas de pouco rendimento relativo, os custos derivados da substituição de importações, as perdas e o desgaste ocasionados pela inexperiência e — o que é muito importante — a necessidade de manter estoques volumosos, tanto de materiais necessários para o processo produtivo propriamente dito, quanto de bens de consumo para atender a uma demanda crescente, gerada por investimentos que ainda estão em fase de amadurecimento. Esse é um tema sobre o qual seria prematuro tirarmos conclusões, mas cuja importância teórica e prática é

---

<sup>6</sup>Ver Goldsmith, *loc. cit.*

evidente. Por isso, é imprescindível que se continue a aprofundar os estudos iniciados, em particular em sua aplicação aos países da América Latina. Seja como for, os resultados obtidos já permitem apreciar a importância desse instrumento teórico na técnica do planejamento.

## 6. A DEMANDA EXTERNA E INTERNA

Estabelecidos os instrumentos analíticos, já é possível começarmos a descrever o método para o cálculo das projeções gerais. Um elemento indispensável na preparação das projeções é o cálculo da demanda futura, tanto dos bens e serviços de exportação quanto dos de consumo interno. Existem algumas diferenças na metodologia aplicável a cada um desses dois setores. Para a elaboração das projeções gerais, é necessário dispor de um cálculo da demanda de exportações que seja o mais completo possível, a fim de poder avaliar a magnitude provável do efeito dos fatores externos na produção e na renda. Em contrapartida, são necessárias apenas cifras globais indicativas do montante provável da demanda interna, pois a análise detalhada de sua composição será feita quando se chegar ao cálculo das projeções por setores.

Há uma outra diferença que deve ser levada em consideração. As exportações dependem de condições econômicas alheias à economia nacional e nas quais, de um modo geral, esta tem possibilidades limitadas ou escassas de influir. Inversamente, a demanda interna é uma resultante do processo interno de desenvolvimento e das decisões tomadas em relação a sua intensidade e sua natureza.

A estimativa da demanda de exportações baseia-se nas tendências prováveis dos fatores que afetam os produtos e serviços que o país exporta ou poderia exportar. Esses fatores são o nível futuro da renda nos mercados de exportação, a elasticidade-renda da demanda dos referidos produtos e serviços, as tendências prováveis de seus preços e a situação frente aos concorrentes, quer se trate das mesmas mercadorias ou de bens que possam substituí-las. Uma análise semelhante tem que ser feita para cada produto, separadamente, levando-se em consideração todas as peculiaridades do mercado de cada um. Nas projeções da demanda de exportações também se deve levar em conta — quando for o caso — a possível capacidade que o país tenha de influir nos

mercados externos através de medidas de política comercial ou cambial. Isso dependerá da posição relativa desse país na oferta mundial do produto considerado. Por exemplo, seria possível que, dada uma elasticidade-preço da demanda superior à unidade, fosse considerado possível e conveniente aumentar as exportações através de uma redução do preço, com o objetivo de elevar a disponibilidade de divisas. Casos como estes podem influir nas projeções da futura produção para fins de exportação, as quais teriam que ser avaliadas em cotejo com outras alternativas, em função de seus efeitos sobre o conjunto da economia.

O grau de aproximação das estimativas da demanda de exportações é limitado pela imprecisão dos elementos utilizados em seu cálculo. De modo geral, os dados e prognósticos relativos aos preços são os menos exatos. Há uma probabilidade maior de acerto na previsão das tendências da receita nos mercados externos, quando se trata de estimativas a curto prazo. Em contrapartida, essas probabilidades diminuem nas estimativas a longo prazo, que são precisamente as que mais interessam ao planejamento. Por isso, as projeções da demanda de exportações — mais do que quaisquer outras — indicam apenas hipóteses razoáveis e têm que ser revistas e ajustadas periodicamente, a fim de levar em conta as modificações que possam haver surgido nos mercados.

Existem dificuldades maiores para estimar a evolução futura da relação dos preços de intercâmbio. Se os dados sobre os preços das exportações são a parte mais fraca nas análises destas últimas, esses inconvenientes se multiplicam quando se pretende prever a tendência dos preços das importações. Uma solução poderia ser encontrada estudando-se a tendência histórica dos fatores de intercâmbio e formulando-se uma ou mais hipóteses baseadas nessa tendência, desde que se entenda que qualquer variação nessa relação, ao influir na magnitude da renda bruta, modificará os dados básicos do planejamento e exigirá sua revisão e ajuste.

A demanda interna global é calculada como uma função da renda, depois de deduzida a poupança interna. Convém examinar cada um desses fatores. A renda depende da produção interna e da relação dos preços de intercâmbio. Aceitas uma ou mais hipóteses sobre esta última, a renda será determinada pela taxa de crescimento do produto bruto. Chega-se aqui a um ponto crucial da técnica do planejamento. Quando se enuncia uma taxa de crescimento, estabelece-se a meta do programa e, ao mesmo tempo, estabelece-se uma constante, da qual dependerão todas as outras variáveis do problema. Por outro

lado, essa taxa está sujeita à capacidade que a economia possa ter de alcançá-la — em particular, ao grau de esforço representado pela poupança interna — e aos investimentos estrangeiros complementares. A análise do passado e da tendência provável dos fatores que atuaram na taxa de crescimento servirá para que se forme um juízo sobre as possibilidades futuras. Todavia, será preciso levar em conta outras circunstâncias. Por exemplo, é possível que a taxa de crescimento anterior seja muito baixa e que se aspire a um ritmo mais acelerado de desenvolvimento. Ou então, como aconteceu no estudo sobre o Brasil, que não se considere viável que, num futuro imediato, alguns fatores que produziram um crescimento elevado nos últimos anos continuem a atuar. Na técnica preliminar, tomou-se como ponto de partida a escolha de várias taxas de crescimento hipotéticas, porém baseadas, no maior grau possível, numa apreciação da realidade e das futuras possibilidades da economia. Sem sombra de dúvida, existe um elemento de arbitrariedade nessa parte da técnica, o qual se pretende reduzir ao mínimo, mediante a seleção de várias taxas de crescimento alternativas. No estudo sobre o planejamento no Brasil, cuja metodologia tem algumas variações que serão expostas mais adiante,<sup>7</sup> procurou-se eliminar esse fator de arbitrariedade de uma forma diferente.

Admitida uma determinada hipótese de crescimento da renda, será preciso fazer uma estimativa de como essa renda se dividirá entre o consumo e a poupança. Nessa matéria, os elementos de juízo dependem, em primeiro lugar, da experiência progressa. Os estudos realizados em vários países parecem indicar uma tendência da população a consumir uma percentagem bastante estável de sua renda, ou, vista por outro ângulo, uma tendência da taxa de poupança a permanecer dentro de certos limites. Kuznets encontrou uma taxa bruta de formação de capital, nos Estados Unidos, que vai de uma média de 22,8% no período de 1869-1898 a 22,0% em 1894-1923, e a 18,2% em 1919-1948. A taxa líquida teria uma tendência mais acentuada para a queda, correspondendo, nos períodos citados, às médias de 15,2%, 13,2% e 6,8%.<sup>8</sup> No Canadá, excluídos os investimentos estrangeiros, a taxa bruta de formação de capital oscilou, nos últimos cinquenta anos, entre 15,3% (década de 1931-1940) e

<sup>7</sup>Ver o apêndice correspondente, no final deste capítulo.

<sup>8</sup>Ver Simon Kuznets, "Long-Term Changes in the National Income of the United States of America since 1870", in *Income and Wealth of the United States*, International Association for Research in Income and Wealth, *Income and Wealth Series*, vol. II.

19,3% (1926-1930), havendo-se situado em 18,7% em 1941-1950; a taxa líquida, que na década da depressão (1931-1940) foi de 5,9%, tornou a se situar em 11,9% nos dez anos seguintes, cifra esta que é mais representativa da tendência histórica. Na Suécia, a taxa bruta média nos anos de 1891-1930 foi de 18,0% e a líquida, de 11,1%. As estatísticas citadas e os estudos realizados em outros países parecem indicar que a poupança bruta de qualquer economia capitalista tende a se situar em torno de 20% da renda, e a poupança líquida, numa cifra raramente superior a 10 ou 12%, o que, evidentemente, não exclui a possibilidade de que se dêem, em torno dessas médias, variações que refletem o esforço empreendido por uma comunidade com o propósito de acelerar sua capitalização.

No estudo sobre o desenvolvimento econômico do Brasil, estimou-se que a taxa líquida de poupança variou, nos últimos 16 anos, de 6,8% em 1940 a 13,1% em 1950, sendo as taxas de maior frequência as compreendidas entre 8 e 9%, ocorridas em cinco anos, a maioria dos quais situou-se no período anterior a 1948, e tendo sido alcançadas também em cinco oportunidades as que se situaram entre 10 e 11%. Com exceção de 1952, a taxa de poupança situou-se num nível superior a 10%, a partir de 1948.

O estudo histórico da taxa de poupança permite avaliar os limites dentro dos quais tende a se realizar o grau de esforço de uma economia. A análise das circunstâncias que puderam determinar as altas ou baixas dessa taxa e a avaliação do comportamento dos fatores que a afetam trarão elementos de juízo para a projeção dessa taxa no futuro imediato. Talvez se possa considerar que a poupança futura terá que ser aumentada para atingir um grau maior de capitalização, dentro de certos limites razoáveis que não redundem em perigos para o processo de desenvolvimento. Também quanto a isso, existem alternativas possíveis. O aumento da taxa de poupança deverá ser considerado em relação a seus efeitos no nível de consumo que a comunidade requererá, e em relação às possibilidades de comprimir o crescimento dele; forçosamente, deverão estudar-se também as medidas de política econômica que será necessário empregar para atingir esse objetivo. Um exemplo dessa análise pode ser visto no estudo sobre o planejamento no Brasil. A técnica de planejamento deve apresentar novamente, se for o caso, as alternativas que forem necessárias para proporcionar uma informação melhor a respeito das conseqüências que resultariam, para a economia, de diversos níveis de consumo e poupança.

A diferença entre a renda obtida por determinada taxa de crescimento — somada aos efeitos da relação dos preços de intercâmbio — e o volume de poupança resulta no valor da demanda interna de bens e serviços de consumo. Até aqui, não se mencionou a demanda de bens de capital. Em princípio, o volume da poupança interna é igual à demanda, por parte dos setores investidores internos, de bens e serviços para o processo de produção. Mas essa poupança interna pode constituir apenas uma parte da formação do capital. Ainda não se sabe se, para atingir a taxa de desenvolvimento prevista, é suficiente a poupança estimada e se, por conseguinte, será preciso um aporte complementar de capital estrangeiro, e em que valor. Portanto, a demanda de bens e serviços destinados à produção só pode ser calculada depois de se estimar o investimento total necessário para atingir a meta estabelecida, tema este que será desenvolvido na próxima seção.

## 7. A PROJEÇÃO DOS INVESTIMENTOS

Até agora, expusemos a metodologia para calcular a taxa ou taxas alternativas de crescimento que se espera atingir com a realização de um programa, e o montante provável ou desejável da poupança interna correspondente a esses níveis de renda. Com base nesses dados, e com o auxílio da relação produto-capital, será possível calcular agora os dois elementos fundamentais, quais sejam o investimento necessário para atingir a renda prevista e a participação do capital estrangeiro nela.

O cálculo do investimento global é uma operação simples. Para cada volume de renda, o capital requerido será igual ao valor dessa renda, dividido pela relação produto-capital. Suponhamos que, no ano atual, a renda seja de 100, o capital existente seja de 200 e a relação produto-capital seja de 0,50. Caso se deseje para o período seguinte um aumento da renda da ordem de 5%, o novo investimento deverá ser de 10%. Se a população houver crescido a uma taxa de 2% nesse mesmo período, o aumento da renda por habitante será de 3%. O cálculo descrito, efetuado ano após ano em todo o período coberto pelo programa, indicará a soma do capital requerido.

Parece desnecessário insistir na natureza e nas limitações do cálculo elementaríssimo que foi feito. Sua utilidade reside em possibilitar o conheci-

mento, de uma forma muito grosseira e global, do valor dos investimentos exigido para a obtenção de determinada taxa de crescimento e, desse modo, em proporcionar um elemento de juízo fundamental sobre a aplicabilidade de um plano. Como já foi dito repetidas vezes, ao calcular as projeções por setor será preciso empregar cálculos mais exatos, que depois serão confrontados com o resultado preliminar obtido nas projeções gerais, e que permitirão o ajuste desse resultado.

Feita a estimativa dos investimentos, será preciso compará-los com a poupança interna prevista. A diferença entre o investimento e a poupança interna fornecerá o montante de capital estrangeiro requerido, ano por ano e em sua totalidade.

Por trás da aparente simplicidade dos procedimentos apresentados oculta-se um conjunto de decisões no qual desempenham um papel essencial as estimativas econômicas e as avaliações de caráter político. Considerem-se as variáveis das equações utilizadas, quais sejam o ritmo de crescimento, a relação produto-capital, a taxa de poupança interna e os investimentos estrangeiros. O que acontecer com cada uma delas terá uma repercussão imediata no conjunto do sistema. Suponhamos que, como é provável, a poupança interna não seja suficiente para atingir o volume de investimentos necessário, e que seja preciso recorrer ao capital estrangeiro. Isso exige o exame de várias situações. Por exemplo, será possível presumir que o capital estrangeiro aflua por um prazo indefinido e no montante necessário? E, se considerarmos que ele é um elemento transitório, porventura convirá manter uma taxa de poupança mais moderada e prolongar a importação de capital, ou valerá a pena fazer um esforço maior nos primeiros anos, mediante o aumento da poupança, e com isso abreviar o prazo ou o volume dos investimentos externos? Quais serão os níveis de consumo num e noutro casos, em todo esse período? Que medidas políticas serão exigidas para atrair esses capitais, ou para alcançar determinada taxa de poupança, e qual será a repercussão delas no conjunto da economia? E ainda, se não for provável que o capital estrangeiro e a poupança afluam nas quantidades necessárias, ou que se aceite a política que possibilite isso, não será inevitável reduzir a meta originalmente proposta e elaborar um programa menos ambicioso?

Todas essas situações devem ser levadas em conta ao se elaborarem as projeções gerais. Agora podemos avaliar melhor a apresentação de diversas alternativas,

tema sobre o qual tanto se tem insistido. O economista que prepara um programa valendo-se das projeções gerais pode antecipar-se, prever o resultado de determinadas hipóteses de crescimento e efetuar uma primeira seleção das que forem viáveis, ou pode assinalar, em cada caso possível, as conseqüências que serão acarretadas para a economia e as medidas políticas que cada situação exigirá.

## 8. A CAPACIDADE DE IMPORTAR E A SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

O passo seguinte na elaboração das projeções gerais é o cálculo da capacidade de importar e das importações que terão que ser substituídas para que essa capacidade seja utilizada da forma que mais convenha ao desenvolvimento econômico.

As importações que um país pode realizar em determinado período dependem de dois fatores: as exportações de bens e serviços e o saldo das movimentações de capital. Ao discorrer sobre as projeções da demanda de exportações, aludiu-se à metodologia empregada para calcular seu volume e à relação dos preços de intercâmbio. As hipóteses que forem estabelecidas nessas matérias constituirão o primeiro elemento no cálculo da capacidade de importação.

Nas contas relacionadas com as movimentações de capital, os componentes mais importantes são a dívida pública externa, os serviços dos capitais investidos no passado e dos que ingressarem no país no futuro, o montante dos novos investimentos e a movimentação de capitais a curto prazo. As obrigações originadas na dívida pública são de fácil avaliação, de um modo geral, e sobre elas costumam existir dados em todos os países. Os serviços do capital estrangeiro — ou seja, o montante dos juros e dividendos que têm que ser remetidos ao exterior, seja em razão de empréstimos, seja como remuneração de investimentos diretos — dão lugar a dificuldades maiores. À parte as informações completas que é necessário reunir nesse campo, a futura movimentação desses serviços poderá ver-se afetada pela situação cambial e pela natureza dos futuros investimentos e suas modalidades quanto aos tipos de juros, prazos de amortização etc. Não obstante, pode-se conseguir prever essa rubrica com um grau relativo de aproximação. Os novos investimentos estrangeiros

seriam calculados de conformidade com as projeções sobre investimentos anteriormente examinadas.<sup>9</sup> As movimentações de capital a curto prazo compõem um elemento de apreciação mais difícil, mas também menos importante do ponto de vista do planejamento. Seu papel poderá ser mais perturbador, ao provocar nas transações internacionais tendências ou alterações transitórias que não correspondam à evolução da economia. Em geral, esse fator pode ser desconsiderado, na maioria dos casos, partindo-se do pressuposto de que a aplicação de um programa traz implícito o estabelecimento de uma política destinada a evitar as conseqüências indesejáveis da movimentação de capitais a curto prazo ou a se adaptar de um modo geral aos elementos de instabilidade provenientes do exterior.

A soma algébrica das exportações e do saldo provável da conta de capitais, no período de vigência do programa, projeta uma estimativa da capacidade de importação.

Cabe agora examinarmos um outro aspecto do problema: a projeção das importações. Nessa matéria, deve-se distinguir entre a importação de bens de consumo, de bens intermediários — inclusive os combustíveis — e de bens de capital. Nos capítulos anteriores, já foram assinaladas as tendências díspares que costumam acompanhar essas categorias de bens, à medida que o desenvolvimento progride. Mesmo no caso de se reduzirem as importações de bens de consumo, as importações totais não tendem a diminuir, em razão de a quota de importações nos investimentos ser mais elevada do que a quota de importações no consumo. Por outro lado, no processo de crescimento ocorrido até agora na América Latina, foi possível comprovar a tendência da quota de importação de matérias-primas a permanecer estável, ao mesmo tempo que a da importação de combustíveis tende a aumentar.

Para a projeção das importações e da substituição de importações nessa etapa preliminar, pode-se partir de uma hipótese provisória. Para esse fim, convém supor que a quota de importações não variará em nenhuma das categorias de bens, ou, o que equivale à mesma coisa, que, na composição do consumo e dos investimentos, as importações continuarão a manter sua participação atual. Já calculadas as cifras do consumo e do investimento, será possível fazer uma projeção das importações futuras desses bens. A estimativa

---

<sup>9</sup>Ver o ponto 7 anterior.

é mais complexa no caso dos produtos intermediários e dos combustíveis, pois, para efetuar um cálculo com certa veracidade, seria preciso dispor de informações a respeito de sua participação no processo de produção. Todavia, como uma primeira aproximação, seria possível aplicar a ela as atuais quotas de importação desses produtos em relação ao consumo. Aos resultados obtidos será preciso acrescentar uma estimativa dos serviços que forem obtidos no exterior, nos quais — também a título provisório — se possa supor que elas manterão sua proporção atual em relação à renda.<sup>10</sup>

O confronto das projeções da capacidade de importação com as projeções das importações exibirá uma diferença, salvo no caso de as perspectivas das exportações se revelarem altamente favoráveis, ou, para sermos mais exatos, de a taxa de aumento da capacidade de importação ser pelo menos igual à taxa de aumento da demanda de importações.

Se não for essa a situação constatada, a diferença entre a capacidade de importar e o montante das importações indicará a magnitude em que será preciso substituir as importações pela produção interna, para poder cumprir o programa. Uma vez que, na experiência latino-americana, o mais freqüente tem sido as importações tenderem a crescer em maior escala do que a capacidade de importar, o problema da substituição é um dos mais importantes a serem resolvidos em matéria de planejamento.

## 9. OS RESULTADOS DAS PROJEÇÕES GERAIS

Já é possível fazermos um resumo dos resultados obtidos com o cálculo das projeções gerais e situarmos as referidas projeções no lugar que lhes cabe na elaboração de um programa, como veremos a seguir.

Em primeiro lugar, estabeleceram-se as metas prováveis de crescimento da economia e calculou-se a evolução da produção e a renda que corresponderia a cada uma das taxas de crescimento escolhidas. Em segundo lugar, também se fixaram objetivos com respeito à futura distribuição da renda no consumo e na poupança e, por conseguinte, com respeito ao grau de esforço comum para se alcançar uma capitalização maior. Depois disso, calculou-se o montante

---

<sup>10</sup>Ou em relação ao comércio exterior, no caso dos serviços relacionados com ele.

dos investimentos necessários para levar adiante cada uma dessas hipóteses e, confrontando o montante desses investimentos com a poupança interna, calculou-se a participação do capital estrangeiro. Do mesmo modo, estabeleceu-se um pressuposto sobre o aumento da capacidade de importação e, comparando esta última com a demanda provável de importações, fixou-se o montante necessário das substituições que terão que ser feitas para levar o programa adiante.

Até aqui, trabalhamos com cifras globais. Ora, em última instância, a finalidade de um programa é estabelecer a distribuição dos investimentos futuros, para poder atingir as metas previstas. Isso significa que é preciso passar da análise global para a de cada um dos setores da atividade econômica. A primeira coisa a ser determinada é como se distribuirá a demanda futura entre os diferentes bens de consumo e que repercussão terá essa estrutura do consumo na demanda dos bens intermediários e de capital. Uma vez conhecidas em detalhe as futuras necessidades de bens e serviços, será preciso estudar a parte dessas necessidades que terá de ser coberta por importações, e onde será mais viável a substituição destas. O montante da demanda em cada setor, menos a parte atendida através das importações, indicará as metas de produção que será preciso atingir em cada ramo da atividade interna. A isso será preciso acrescentar as metas previstas para as atividades de exportação. O passo seguinte será determinar as medidas que deverão ser aplicadas para alcançar essas metas. Isso exigirá uma análise aprofundada da situação de cada setor, no intuito de obter o melhor aproveitamento dos recursos existentes e estabelecer o valor e a natureza dos investimentos a serem realizados. Entre os recursos existentes, o trabalho tem especial importância. A elevação da produtividade por homem é uma das finalidades essenciais de um programa. O estudo de cada setor deve indicar qual é o nível da produtividade do trabalho e quais são as possibilidades de melhorá-la. Ligada a esse problema está a necessidade de deslocar a população empregada dos setores menos produtivos para os setores mais produtivos da economia, com isso modificando a estrutura ocupacional da população.

Como vemos, portanto, as projeções por setor constituem a segunda fase da técnica de planejamento. Uma vez elaboradas, o confronto de seus resultados com as projeções gerais constituirá a etapa final da elaboração dessa fase do planejamento, mas não da preparação de um programa. Fixados determi-

nados objetivos, em decorrência das projeções, ainda restarão dois grandes campos a serem cobertos, a saber, a determinação da política econômica a ser seguida e a organização administrativa adequada para a execução do programa. O presente trabalho não aborda estes dois últimos aspectos, detendo-se apenas no nível das projeções.

### O ALCANCE DAS PROJEÇÕES GERAIS

Nos capítulos anteriores, afirmou-se que o planejamento tem que começar pelas projeções gerais da economia, prosseguir através do estudo dos diversos setores e, por último, confrontar as primeiras com os resultados obtidos no estudo parcial dos diferentes ramos, a fim de poder fazer as retificações e ajustes que se tornem necessários. Tomar como ponto de partida as projeções gerais constitui um aspecto fundamental da técnica aqui exposta, uma vez que também existe a possibilidade de iniciar a preparação de um programa através de um estudo dos diversos setores e, posteriormente, numa segunda etapa, reunir num plano global os planos parciais assim elaborados. Por isso se considerou que havia chegado o momento de expor as razões que nos levaram a preferir o primeiro método.



# INFLAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO CHILE E NO MÉXICO\*

Juan F. Noyola Vásquez

---

\*Publicado em *Panorama económico*, ano 11, nº 170, Santiago do Chile, Editorial Universitaria, julho de 1957.



A inflação não é um fenômeno monetário. É o resultado de desequilíbrios de caráter real, que se manifestam sob a forma de aumentos do nível geral de preços. Esse caráter real do processo inflacionário é muito mais perceptível nos países subdesenvolvidos do que nos países industrializados.

Entretanto, não basta dizer que a inflação é um fenômeno que resulta de desequilíbrios reais no sistema econômico. Para compreender esse fenômeno, é preciso dispor de uma teoria ou de uma série de categorias ou ferramentas teóricas. Mas a análise da inflação não pode deter-se na aplicação mecânica dessas categorias, sobretudo quando se trata das que provêm de esquemas teóricos muito simplificados, como o keinesiano, ou como o sueco, que explica a inflação em termos do hiperinvestimento ou de um excesso de demanda em relação à oferta disponível ex-ante.

Sem dúvida, existem outras abordagens mais requintadas, que trazem grandes esclarecimentos sobre a verdadeira natureza da inflação; entre elas cabe citar, como todos os senhores conhecem, a análise de Kalecki, que destaca a importância da rigidez da oferta e do comportamento do monopólio no sistema econômico, e sobretudo algumas formulações como a de Henri Aujac, que examina o comportamento das diversas classes sociais e sua capacidade de barganha. Esta última abordagem revela, com clareza meridiana, que a inflação não é mais do que um aspecto particular do fenômeno muito mais geral da luta de classes.

Mas nem mesmo essas formulações podem levar-nos muito longe na compreensão dos fenômenos inflacionários na América Latina, se não for introduzida na análise uma série de elementos derivados da observação da estrutura e do funcionamento da economia de nossos países. Ao introduzir esses elementos, chega-se à conclusão inevitável de que a inflação, em cada país latino-americano, é um problema específico e distinto, mesmo que se

possam encontrar diversos traços comuns entre todos eles. Quais são os elementos que devem ser introduzidos na análise? A rigor, todos os que forem capazes de dar origem a desequilíbrios no sistema econômico. Entre eles, existem elementos de caráter estrutural, como a distribuição da população por tipos de ocupação e as diferenças de produtividade entre os diversos setores da economia.

Existem também elementos de caráter dinâmico, tais como as diferenças de ritmo de crescimento entre a economia e seu conjunto e alguns setores específicos: as exportações, a produção agrícola etc.

Por último, existem elementos de caráter institucional, seja na organização produtiva do setor privado, no grau de monopólio, nos métodos de fixação dos preços e no grau de organização sindical, seja na organização e funcionamento do Estado e no grau e orientação de sua interferência na vida econômica.

Como combinar todos esses elementos num esquema teórico fácil de manejar? Eu gostaria de lhes sugerir um modelo muito simples. Nesse modelo, distinguem-se duas categorias fundamentais: as pressões inflacionárias básicas e os mecanismos de propagação. As pressões inflacionárias básicas comumente se originam em desequilíbrios do crescimento, quase sempre localizados em dois setores: o comércio exterior e a agricultura. Os mecanismos de propagação podem ser muito variados, mas normalmente podem ser agrupados em três categorias: o mecanismo fiscal (no qual é preciso incluir o sistema da previdência social e o sistema cambial), o mecanismo do crédito e o mecanismo dos reajustes dos preços e da renda.

Decididamente, a intensidade de uma inflação depende, primordialmente, da magnitude das pressões inflacionárias básicas e, secundariamente, da existência de mecanismos de propagação e da ação desempenhada por eles. Portanto, para analisar a inflação em diversos países latino-americanos, é preciso identificar em cada um deles as pressões inflacionárias básicas e determinar sua intensidade e, em seguida, observar se existem condições favoráveis ao aparecimento de mecanismos de propagação, descobrir quais são eles e como atuam.

Com o instrumental teórico anteriormente esboçado, procurarei analisar, nesta oportunidade, dois casos que podem ser considerados extremos: a inflação chilena e a inflação mexicana, no período que vai de meados dos anos 1930 até a época atual.

Começarei por lhes assinalar um contraste entre as duas inflações, que foi particularmente marcante durante todo esse período, mas especialmente durante os anos da Segunda Guerra Mundial. Entre 1939 e 1947, os preços em geral aumentaram 3,6 vezes no Chile e apenas 2,6 vezes no México. Em contrapartida, a distribuição da renda, embora tenha-se alterado numa certa medida no Chile, em prejuízo dos assalariados, não sofreu nada parecido com a transformação radical que se verificou no México. Todos os senhores conhecem os dados revelados pela Comissão Mista, que indicam que a participação dos salários na renda nacional caiu de 30 para menos de 22% nesse período, ao passo que a dos lucros subiu de 26 para 45%. No Chile, sem dúvida, criaram-se novas e volumosas fortunas durante o período da guerra, mas de modo algum aconteceu o que se viu no México, que equivaleu a uma verdadeira revolução social em sentido inverso, sem a qual não se explicariam muitas das características sociais e políticas de nosso país no momento atual.

Estabeleci essa comparação para mostrar como é difícil responder a uma pergunta: qual inflação foi mais intensa, a chilena ou a mexicana? É evidente que, se a intensidade for medida em termos do aumento dos preços, a inflação do Chile sairá vencedora, mas, se admitirmos que a inflação é uma luta entre os diversos grupos sociais para melhorar e manter sua participação na renda nacional, a inflação mexicana revela ter tido conseqüências distributivas muito mais profundas. Sem procurar responder à pergunta sobre qual delas é mais intensa, tentarei descrever aos senhores os traços fundamentais de ambas as inflações, para poder explicar por que existem entre elas diferenças tão acentuadas.

Vejamos, em primeiro lugar, o caso chileno. Para empregar o método de análise anteriormente delineado, começaremos por procurar identificar as pressões inflacionárias básicas, para depois localizar os mecanismos de propagação. Na economia chilena dos últimos 25 anos, constatamos a atuação de duas pressões inflacionárias básicas, uma de origem externa e outra de origem interna. A pressão de origem externa proveio, essencialmente, da estagnação das exportações, comparada ao crescimento da população e da demanda de importações. Além disso, porém, essa estagnação, a longo prazo, foi paralela a violentíssimas flutuações a curto prazo no volume das exportações e na relação de intercâmbio e, por conseguinte, na capacidade de importação. A mais intensa dessas flutuações correspondeu, naturalmente, à grande depressão de

1929 a 1932. Nesses três anos, a capacidade de importar caiu 84% no Chile, em decorrência da queda catastrófica da produção e dos preços internacionais do salitre, que, na época, constituía o principal filão de entrada de divisas. Mesmo em épocas mais recentes, entretanto, nas quais as flutuações cíclicas da economia mundial foram muito mais suaves, experimentaram-se variações de grande amplitude na capacidade de importação. Por exemplo, de 1952 a 1953, as entradas de divisas provenientes do cobre caíram de 250 para 150 milhões de dólares, ou seja, mais de 40%, em consequência da redução dos preços e da demanda desse metal nos mercados mundiais.

Esses dois exemplos ilustram a amplitude das flutuações da capacidade de importação daquele país. Quanto a sua tendência a longo prazo, basta dizer que a capacidade de importação por habitante no Chile ainda não havia atingido, em 1953, o nível de 1929. Essa estagnação das exportações é um fenômeno que se verificou, embora em menor medida, em outros países latino-americanos. No Chile, entretanto, ela se revestiu de características especiais, que convém indicarmos brevemente.

Por um lado, o desequilíbrio externo não se manifestou apenas através da demanda, mas influiu nos custos internos de duas maneiras. Uma delas foi a desvalorização crônica da taxa cambial, induzida pelo desequilíbrio da balança de pagamentos. Essa influência nos custos é particularmente sensível no Chile, em vista da grande importância que têm os insumos de matérias-primas importadas nas indústrias que produzem para o mercado popular (o algodão, por exemplo). A outra forma pela qual o desequilíbrio externo influencia os custos deriva das dificuldades em que tropeça a substituição de importações no Chile; essas dificuldades são atribuíveis à ação conjunta de três fatores: limitação da base de recursos naturais na indústria e nos bens de consumo, limitações de mercado na indústria e nos bens de capital, e produtividade muito menor na indústria e na grande mineração de exportação. Tudo isso faz com que a substituição de importações pela produção interna dê lugar a um aumento do nível médio dos custos reais a longo prazo.

A segunda pressão inflacionária básica no Chile proveio da incapacidade de a produção agrícola acompanhar o aumento da demanda de alimentos. Essa estagnação agrícola foi de natureza completamente distinta da estagnação da mineração destinada às exportações. Mesmo quando existem, nos dois casos, uma organização monopolista e uma utilização insuficiente da capaci-

dade produtiva, os motivos que determinam a estagnação são de natureza radicalmente distinta. Enquanto, na grande mineração, o progresso técnico foi muito rápido, na agricultura ele foi muito lento, e as decisões dos produtores sofreram a influência da organização semifeudal que se conserva até hoje no regime agrário chileno.

Uma vez descritas essas pressões inflacionárias básicas, é preciso indicar de que modo elas se transmitiram através da economia; contudo, antes de assinalarmos os mecanismos de propagação, convém mencionar as razões pelas quais a economia chilena oferece um ambiente propício ao aparecimento desses mecanismos, em contraste com o que ocorre em outros países da América Latina. Essas razões são tanto econômicas quanto institucionais, e estas últimas não são independentes das primeiras. Entre as razões puramente econômicas está a estrutura ocupacional da população, que se caracteriza pelo seguinte: (a) uma proporção relativamente baixa da população agrícola, em comparação com outros países latino-americanos (apenas 32% da população ativa); (b) diferenças de salários e de produtividade relativamente estreitas entre as diversas atividades; (c) aumentos muito lentos da produtividade, exceto no setor exportador, onde eles foram neutralizados pela estagnação da demanda e pela queda secular dos preços; (d) em consequência de tudo o que foi apontado antes, transferências de mão-de-obra dos setores mais produtivos para os menos produtivos, e não o inverso, como exige a teoria do desenvolvimento econômico, ou melhor, como exigem as necessidades do desenvolvimento econômico.

Todas essas características conferem uma grande rigidez à oferta de mão-de-obra, o que facilitou a organização sindical e a defesa dos salários reais. Ao mesmo tempo, e um pouco paradoxalmente, essas próprias características acentuaram o perigo do desemprego nas atividades mais bem remuneradas. Isso obrigou os assalariados a considerarem a deflação como um perigo muito mais grave do que a inflação.

Além dessas razões, existem outras que tendem a conferir rigidez aos demais fatores produtivos. Entre elas figuram o caráter monopolista da mineração de exportação e a estrutura agrária em vigor, que possibilita a organização dos produtores agrícolas para fixarem preços, evadirem-se dos impostos, controlarem o sistema bancário etc. Além desses fatores econômicos, é preciso levar em conta que a situação política chilena criou um equilíbrio de forças

no qual nenhum grupo social pode fazer com que as pressões inflacionárias básicas recaiam plenamente sobre os demais.

Com esses antecedentes, é fácil compreender como funcionaram os mecanismos de propagação. Em primeiro lugar, examinemos brevemente o mecanismo fiscal. Vejamos, primeiro, a vertente da renda. O sistema tributário chileno é muito independente do comércio exterior. Corrigindo as estatísticas oficiais da arrecadação, para tornar comparáveis os impostos pagos com diversos tipos de câmbio, observa-se que, de 1929 a 1953, os impostos sobre o comércio exterior representaram 45 a 60% da receita fiscal, mas a participação dos impostos na exportação cresceu muito, ao passo que os direitos alfandegários baixaram. Isso se deveu sobretudo à maior tributação da grande mineração de cobre. Quanto aos impostos internos, o sistema tributário chileno mostra uma crescente regressão; os impostos diretos cresceram, em termos reais, 2,3 vezes no período de 1929-1953, ao passo que os indiretos aumentaram 6,3 vezes. Assim, observa-se que o mecanismo fiscal tendeu a incidir cada vez mais sobre a mineração de exportação e, por meio disso, aliviou a economia das pressões inflacionárias decorrentes de seu crescimento insuficiente. Em contrapartida, entre os demais contribuintes, a carga fiscal transferiu-se dos grupos de alta renda para os assalariados.

Pelo lado das despesas, o mecanismo fiscal tendeu a compensar o efeito regressivo da tributação interna. Uma das formas pelas quais o fez foi através do crescimento das despesas correntes, o que, no entanto, não foi tão importante, uma vez que a participação delas na oferta global passou de 7%, em 1929, para apenas 10% nos últimos anos. Uma forma de redistribuição muito mais importante foram as transferências, inclusive dos gastos com a previdência social e dos subsídios cambiais. As transferências cresceram 4,6 vezes, em termos reais, de 1929 a 1953, e, entre elas, os subsídios ao câmbio, que só apareceram até 1932, foram os que mais aumentaram, até chegarem a corresponder a mais de um quarto das despesas públicas em 1953. Esses subsídios cambiais defenderam, em certa medida, o poder aquisitivo das classes populares contra o efeito da desvalorização crônica, mantendo relativamente baixos os preços de artigos importados essenciais (açúcar, trigo, algodão etc.). Entretanto, como as despesas correntes e as transferências cresceram muito mais depressa do que a receita tributária, os gastos com o investimento não conseguiram recuperar, nem mesmo nos anos recentes, o nível que haviam atingido em 1929.

No que se refere à expansão do crédito, podemos afirmar, contrariando a opinião corrente, que ele foi o mais passivo dos mecanismos de propagação; sua função consistiu em dotar a economia de uma liquidez suficiente, em termos reais, para prosseguir no ritmo de aumento dos preços. Naturalmente, essa expansão foi possibilitada pelas condições institucionais, que permitiram que se entregasse aos empresários um controle quase completo do sistema financeiro, inclusive do Banco Central.

Quanto ao mecanismo de reajuste dos preços e da renda, ele é o mais simples dos mecanismos de propagação, havendo-se revestido de três formas principais: reajustes dos preços propriamente ditos, reajustes salariais e reajustes da renda dos rentistas. Os reajustes de preços propriamente ditos dependeram, fundamentalmente, do grau de monopólio e das condições de escassez nos mercados de diversos produtos. Os controles dos preços do abastecimento e os subsídios, no entanto, restringiram a capacidade de os industriais e comerciantes realizarem esses reajustes, mesmo nos casos em que a eficácia desses instrumentos foi limitada.

Os reajustes salariais no Chile, graças à organização sindical, conseguiram, até certo ponto, defender a participação dos assalariados na renda nacional, mais ou menos até 1953. A aceleração da inflação, a partir desse ano até o final de 1955, e as recentes medidas de estabilização deterioraram sensivelmente essa defesa dos salários.

Na realidade, tudo o que foi dito sobre o Chile até aqui descreve a situação tal como se apresentava no final de 1955. Entretanto, no fim de 1955, e com as recentes medidas de estabilização, houve uma deterioração ainda maior.

A aceleração que se registrara na inflação desde a crise do cobre, em 1953, levou a taxas de aumento dos preços da ordem de 75% a 80% ao ano, em 1954 e em 1955, e conduziu à quebra do sistema de taxas de câmbio diferenciais. Nos últimos seis ou sete meses, uma série de fatores se combinaram e começaram a atuar desde meados do ano passado. Por um lado, os preços do cobre, e em menor medida também a produção, recuperaram-se e mitigaram consideravelmente a pressão inflacionária básica. Ao mesmo tempo, adotou-se uma política de crédito francamente deflacionária e o equilíbrio político foi temporariamente rompido, desorganizando a estrutura sindical, um pouco através da violência, com isso se impondo uma queda forçada nos salários reais; desse modo, a melhoria da situação da oferta e a contenção da defesa

dos salários permitiram, nos últimos meses, que a inflação chilena, que existia há tantos anos, fosse praticamente freada.

Vejam agora o caso mexicano: a pressão inflacionária básica no México também proveio da incapacidade de as exportações crescerem com a mesma velocidade que a economia interna; com isso, criaram-se desequilíbrios na balança de pagamentos e deu-se origem a uma série de desvalorizações sucessivas, cujo efeito no nível de preços internos não foi mitigado por subsídios cambiais, dada a ausência de taxas de câmbio preferenciais no regime cambial que adotamos.

Entretanto, as exportações mexicanas tiveram uma taxa de crescimento maior do que as chilenas; em grande medida, isso se deveu à crescente diversificação dos produtos exportados e ao fato de que, em consequência dessa diversificação, as condições da demanda internacional e dos preços de alguns produtos tornaram-se diferentes das de outros, havendo, em alguns casos, uma tendência a que as flutuações se neutralizem. Isso também explica por que, no México, as oscilações da relação de intercâmbio não têm a amplitude e, por conseguinte, a gravidade que têm no Chile.

Uma diferença fundamental entre a inflação chilena e a mexicana está no comportamento da oferta de alimentos. No México, quase não houve pressão inflacionária proveniente da rigidez da produção agrícola. Nesse sentido, nosso país contrasta não apenas com o Chile, mas com quase todos os países latino-americanos e, em geral, com todos os países subdesenvolvidos. A que se deve essa situação excepcional? Creio que a explicação encontra-se na rigorosa reforma agrária efetuada de 1934 a 1940, e na política oficial de fomento agrícola que foi ininterruptamente seguida durante mais de trinta anos.

Todavia, embora a rigidez da oferta agrícola não tenha agido a longo prazo como fonte de pressão inflacionária, a curto prazo ela desempenhou esse papel, e o fez, em algumas ocasiões, com grande intensidade. Por exemplo, a aceleração da inflação em 1952 não resultou apenas do alto nível dos investimentos públicos e das exportações. Tão importante quanto essa elevação da demanda foi a contração da oferta de alimentos, decorrente das colheitas ruins que se obtiveram nesse ano, em virtude de fatores meteorológicos adversos.

Resulta daí, portanto, que as pressões inflacionárias básicas, em termos gerais, foram menos intensas no México do que no Chile. Entretanto, a diferença entre as duas inflações e, principalmente, entre seus efeitos na distribuição

da renda parece enraizar-se no funcionamento dos mecanismos de propagação. Tentaremos, a seguir, indicar de que modo, no México, sua ação foi mais fraca, de um modo geral; o que convém sublinhar particularmente, todavia, é a maneira como essa debilidade se fez sentir de uma forma extrema nos mecanismos de defesa dos grupos sociais de menor renda.

Seguindo a ordem traçada no exame do caso chileno, examinemos como funcionou o sistema fiscal em nosso país; em primeiro lugar, esse sistema parece haver tendido a se tornar mais regressivo. A quase todos os senhores esta afirmação parecerá estranha e até inaceitável, uma vez que todas as informações estatísticas disponíveis indicam uma participação crescente dos impostos diretos na receita federal. Todavia, isso não contradiz o que acabo de afirmar, por duas razões: a primeira é que o imposto de renda tende a se tornar menos progressivo quando o nível geral de preços aumenta. Quando isso acontece, a taxa mínima de isenção diminui em termos reais, e entram no campo que está sujeito ao recolhimento do imposto os grupos sociais que o legislativo pretendia deixar isentos, em função de sua debilidade econômica. No outro extremo da escala, as taxas mais progressivas ficam para trás, em comparação com o crescimento das grandes fortunas.

A segunda e mais importante razão pela qual um aumento relativo na tributação direta não significa uma progressividade maior do sistema é que entre os impostos diretos estão incluídos os impostos sobre a exportação.

O rendimento do mais importante destes últimos, o imposto *ad valorem*, aumentou consideravelmente depois de cada uma das desvalorizações que se sucederam no período de 1938 a 1954. E mais, a finalidade do imposto *ad valorem* tinha sido, precisamente, a de tributar os lucros extraordinários dos exportadores. Se pensarmos bem, no entanto, uma desvalorização nada mais é do que uma transferência real de renda dos importadores para os exportadores. Essa transferência de renda é regressiva, evidentemente, se levarmos em conta que os exportadores são um grupo pequeno, enquanto os consumidores de artigos importados, direta ou indiretamente, são a maioria dos habitantes do país. Visto sob esse prisma, o imposto *ad valorem* aparece como uma forma de captar, em proveito do fisco, uma parte dessa transferência de renda. Ou seja, a combinação “desvalorização-imposto *ad valorem*” é, na realidade, um imposto sobre as importações, parte do qual se destina a subsidiar os exportadores. Além do mais, não existem, no regime cambial em vigor no

México, tipos de câmbio preferenciais que subsidiem a importação de artigos de consumo popular, como no Chile.

Se observarmos o mecanismo fiscal pela vertente dos gastos, a primeira coisa que perceberemos é que a função das despesas correntes, como redistribuições da renda nacional, foi muito deficiente. O fato de os gastos correntes não haverem crescido no mesmo ritmo que o produto nacional teve duas conseqüências importantes: a primeira é que os serviços que a população recebe do Estado, e que constituem parte de sua renda real, não cresceram de maneira equiparável a outros componentes da produção nacional. A segunda é que os salários reais da grande massa de funcionários públicos sofreram uma deterioração, em medida talvez maior do que a de qualquer outro setor da classe trabalhadora.

Por outro lado, o sistema da previdência social tem, no México, um alcance muito menor, tanto em amplitude quanto em profundidade, do que o vigente no Chile. Em contrapartida, é justo registrar que o México teve um nível de investimentos públicos muito elevado, que serviu não apenas para neutralizar a insuficiência redistributiva dos gastos correntes, mas também para conter as pressões inflacionárias básicas em sua origem, aumentando a elasticidade da oferta, como já foi dito anteriormente.

No que diz respeito ao mecanismo do crédito, existem grandes semelhanças, contrariando o que se poderia supor, entre o caso mexicano e o chileno. Também no México esse mecanismo foi o mais passivo na propagação da inflação e, vez por outra, exerceu até um papel negativo. Foi isso que ocorreu, por exemplo, no ano de 1947, quando a política monetária restringiu a tal ponto a liquidez do setor privado, que os investimentos deste caíram em muitos setores, e se observou o curioso espetáculo de uma crise da construção residencial, ao lado de um apogeu das obras públicas. Isso, diga-se entre parênteses, foi uma demonstração muito elegante do conhecido axioma de que a política monetária só é realmente eficaz quando reduz a atividade econômica, aumenta o desemprego ou freia o desenvolvimento.

Observemos agora como funcionaram os mecanismos de reajuste dos preços e da renda. No que concerne aos reajustes de preços propriamente ditos, o grau de monopólio talvez seja tão grande no México quanto no Chile; por outro lado, entretanto, os controles de preços e do abastecimento funcionaram em escala menor, por períodos mais curtos, e talvez com menos efi-

cácia em nosso país, com uma exceção parcial: a do congelamento das vendas de moradias. Nesse caso, e apenas no tocante às residências baratas, o controle conseguiu evitar a propagação das pressões inflacionárias, ao contrário do que aconteceu no Chile. Em quase todos os demais preços de mercadorias e serviços, os empresários tiveram grande facilidade de transferir as pressões inflacionárias, embora o mesmo não tenha ocorrido com os assalariados, o que talvez constitua a diferença fundamental entre a inflação chilena e a inflação mexicana. A explicação para a debilidade dos reajustes salariais no México enraíza-se, em parte, na própria estrutura da economia e, em parte, em motivos institucionais e políticos.

Entre as causas estruturais, é preciso assinalar a existência de um enorme exército de reserva de trabalhadores agrícolas de baixíssima produtividade. Sabe-se perfeitamente que, ainda em 1950, quase 60% da população economicamente ativa do México estavam empregados na agricultura e percebiam apenas 20% da renda nacional. A isso é preciso acrescentar a elevada taxa do aumento demográfico, de quase 3%, que é o dobro da do Chile. Essa abundância de mão-de-obra barata tende a rebaixar o nível dos salários reais e a enfraquecer, conseqüentemente, a organização sindical. Junto desses fatores econômicos profundos, existem outros, extra-econômicos, que se explicam pela história do movimento trabalhista mexicano, pela composição de alguns de seus quadros diretivos e pelo tipo *sui generis* de relações que ele manteve com o poder público desde o final da década de 1920. Em decorrência destes últimos fatores, a organização sindical mexicana fragilizou-se em sua base; sua orientação geral sofreu, em maior ou menor grau, a influência de um certo paternalismo oficial, e não foram raros entre seus líderes os casos de corrupção. Tudo isso fez com que os salários reais, embora tenham subido ligeiramente para a média da população nos últimos vinte anos, tenham ficado muito para trás, em comparação com o grande aumento da produtividade. Os frutos desse aumento, portanto, foram facilmente absorvidos pelo setor empresarial.

O tema que me coube nesta série de mesas-redondas foi "Inflação e desenvolvimento econômico no México e em outros países latino-americanos". Os "outros países", no meu caso, ficaram reduzidos a um só, em parte em função da exigüidade do tempo disponível, e principalmente pela magnitude da tarefa de examinar nem que fossem os casos mais importantes.

Eu gostaria de ter podido falar-lhes do caso brasileiro, que em certa ocasião tive a oportunidade de estudar e que é muito sugestivo. Entretanto, senti-me bastante coibido para fazê-lo, pelo fato de haver entre os senhores uma autoridade nessa matéria.

Por fim, teria sido interessante analisar o caso cubano, no qual tanto a inflação quanto o desenvolvimento econômico estiveram ausentes.

A rigor, não seria possível extrair conclusões para o nosso debate, mas eu gostaria de formular, como base para ele, três afirmações: a primeira é que, quando a alternativa à inflação é a estagnação econômica ou o desemprego, é preferível optar pela primeira, ou seja, pela inflação. A segunda é que o que existe de grave na inflação não é o aumento de preços em si, mas suas consequências na distribuição da renda e as distorções que ela acarreta, paralelamente, entre a estrutura produtiva e a estrutura da demanda. E a terceira é que é possível, eu não diria conter, mas mitigar as pressões inflacionárias através de uma política fiscal muito progressiva, quer mediante controles de preços e reajustes salariais, quer mediante controles de preços e do abastecimento: e esses recursos da política econômica são uma alternativa infinitamente preferível à política monetária, que só começa a ser eficaz no momento em que estrangula o desenvolvimento econômico.

# A INFLAÇÃO CHILENA: UM ENFOQUE HETERODOXO\*

Oswaldo Sunkel

---

\*Publicado em *El trimestre económico*, vol. 25 (4), nº 100, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, outubro-dezembro de 1958.



*Não importam os equívocos nem os exageros. O que conta é o valor de pensar em voz alta, de dizer as coisas tal como se as sente no momento em que elas são ditas. É ser suficientemente temerário para proclamar aquilo que se acredita ser a verdade (...). Se o sujeito fosse esperar para ter a verdade absoluta nas mãos, ou ele seria um néscio, ou ficaria mudo para sempre.*

José Clemente Orozco<sup>1</sup>

Esta é uma versão corrigida e ampliada, especialmente para o número de aniversário de *El trimestre económico*, de um trabalho apresentado nas Primeiras Jornadas de Desenvolvimento Econômico, organizadas pela Associação de Engenheiros do Comércio e pelo Círculo de Economia, sob os auspícios do Departamento de Extensão Cultural e do Instituto de Economia da Universidade do Chile, e realizadas em Santiago do Chile durante o mês de julho de 1958.

---

<sup>1</sup>Fragmento de uma carta de Orozco, citada por Justino Fernández: *Orozco, forma e idea*, México, Ed. Porrúa, 1956, 2ª edição.

As opiniões expressas neste artigo são estritamente pessoais e não devem, de forma alguma, ser associadas com a instituição à qual o autor presta serviços. O autor deseja também fazer constar expressamente a sua profunda gratidão ao professor Juan F. Noyola, pelo privilégio de haver podido submeter as idéias expostas neste artigo a sua excepcional capacidade crítica, e pelo estímulo que durante anos lhe foi oferecido pelos estudos e idéias dele com respeito ao tema deste ensaio. Não obstante, o que este trabalho possa ter de objetável deve ser integralmente atribuído a seu autor.

## I. INTRODUÇÃO

O prolongado processo inflacionário que a economia chilena vem experimentando sempre foi objeto de grande curiosidade e interesse internacionais. Recentemente, com o agravamento do ritmo da inflação, que atingiu taxas insuspeitadas, e em seguida, com a política de estabilização iniciada nos primeiros meses do ano de 1956, essa curiosidade e esse interesse acentuaram-se de maneira notável.

Lamentavelmente, os observadores internacionais quase sempre tiveram que se contentar com informações esporádicas e parciais e — desde que se iniciou o programa de estabilização — até tendenciosas e movidas por interesse. É claro que isso não contribuiu para que o observador estrangeiro pudesse formar um juízo adequado sobre o problema que atinge a economia chilena. Talvez por isso mesmo, as opiniões que se repetem com mais insistência pecam por um simplismo e uma superficialidade inaceitáveis, o que não se justifica, mesmo que no próprio país se emitam com excessiva freqüência opiniões de categoria similar.

Essa situação tão lamentável não é fácil de explicar. Uma familiaridade sumária com as características da inflação chilena — o que não seria demais exigir de quem pretende emitir opiniões — deveria ser suficiente para evitar esses erros. Há que ter em mente, de fato, que a inflação no Chile tem uma persistência já quase secular, que seu ritmo foi muito acelerado e até crescente durante o pós-guerra, que, apesar disso, não se produziram — como é freqüente acontecer — uma hecatombe financeira e um completo desbaratamento do sistema produtivo, e que só recentemente se avaliaram alguns dos efeitos tradicionalmente esperados da inflação: a redistribuição da renda em prejuízo dos setores que percebem rendimentos contratuais, o abandono do dinheiro como meio de troca, a acumulação desproporcional de estoques etc.

Essas poucas características fundamentais do processo inflacionário chileno registram suficientemente a natureza um tanto peculiar desse fenômeno. Parece lógico, portanto — para quem não tiver sua percepção obstruída pelo “véu monetário/doutrinário” —, que seu diagnóstico e sua terapêutica não poderiam ser feitos com base na análise e na política tradicionalmente prescritas para esses casos. A verdade pura e simples — que parece desdenhada, apesar de ser elementar — é que a inflação não ocorre no vazio, mas dentro do contexto histórico, social, político e institucional do país. Assim, não parece equivocada supor que a inflação chilena, como a de outros países com grau semelhante de desenvolvimento, estrutura econômica parecida e evolução histórica comparável, deve ser analisada à luz de uma interpretação própria, condicionada pela realidade à qual pretende aplicar-se.

Esta nova interpretação do fenômeno inflacionário repousa sobre um fato que começa a ser aceito de forma cada vez mais ampla: as fontes subjacentes da inflação, nos países pouco desenvolvidos, encontram-se nos problemas básicos do desenvolvimento econômico, nas características estruturais apresentadas pelo sistema produtivo desses países.<sup>2</sup> É necessário, portanto, começar a superar os enfoques tradicionais de curto prazo com que se costuma analisar a inflação em nossos países, enfoques estes que consistem em exibir acusadoramente as já clássicas estatísticas monetárias e em atribuir ao governo, ao Banco Central e aos sindicatos, respectivamente, os adjetivos “perdulário”, “fraco” e “irresponsável”. Esse tipo de “análise”, que, na melhor das hipóteses, permite apenas delinear a trajetória da inflação na esfera financeira, nunca conseguiu explicar suas causas e sua persistência, e muito menos suas características locais.

Inversamente, partindo do princípio da interdependência entre o processo de crescimento e o fenômeno inflacionário, é possível desenvolver um esquema analítico que permite organizar, de maneira coerente e hierárquica, os fatores fundamentais e secundários da inflação, bem como seus mecanismos característicos, tudo isso dentro do contexto das condições econômicas estru-

<sup>2</sup>United Nations, *World Economic Report 1956*, Nova York, 1957, pp. 7-8; CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1957, segunda parte, capítulo VI, Santiago do Chile, 1958 (edição mimeografada).

turais do país. Não é nada menos do que esta a pretensão, talvez desmedida, do trabalho aqui apresentado.

Nos últimos anos, à medida que a interpretação apriorística do fenômeno chileno foi sendo substituída pela investigação séria e objetiva dos diversos fatores da inflação, foi possível observar a natureza extremamente complexa dos diversos elementos e mecanismos que intervêm nela. Também se reconheceram as inter-relações entre os fenômenos do crescimento e a inflação, assim como as ligações entre as circunstâncias puramente econômicas e as políticas, institucionais e sociais.<sup>3</sup> Com isso, tornou-se evidente a necessidade de um arcabouço analítico que permita discernir, entre todos os elementos causais, aqueles que são primordiais e os que desempenham um papel secundário, e, em seguida, organizá-los todos de tal maneira que se possa chegar a uma compreensão íntima do “funcionamento” da inflação. As observações que se seguem constituem apenas um modesto primeiro passo nessa direção. Tratou-se tão-somente de esboçar um esquema metodológico muito simples, mas que parece apropriado para o caso concreto do Chile e, talvez, para outros países semelhantes. A apresentação metodológica e formal desse esquema analítico — muito superficial, certamente — encontra-se na primeira parte deste artigo.

Na segunda parte, esse esquema é utilizado na análise da inflação chilena, durante o período que vai aproximadamente desde o fim da década de 1930 até 1955. Em seguida, o mesmo enfoque é aplicado à análise do experimento de estabilização realizado durante 1956 e 1957 e, por último, ele é utilizado como um quadro de referência para enunciar, em termos muito genéricos, os objetivos que devem ser perseguidos por uma política de estabilização.

Dada a pretensão de apresentar neste trabalho um enfoque integral do fenômeno inflacionário chileno, assim como a preocupação de mantê-lo dentro de limites razoáveis, a exposição teve que ser muito sucinta, necessariamente. Na expectativa de poder apresentar um estudo mais amplo e completo, devidamente desenvolvido e documentado, oferecemos este artigo, por enquanto, a título de tese, e unicamente com a intenção de demonstrar a viabilidade e as

<sup>3</sup>Uma síntese bastante completa dos diversos estudos da inflação chilena publicados nos últimos anos, classificadas por tipo de enfoque ou análise, foi realizada por Gonzalo Martner: “La inflación chilena en el pensamiento y en la acción”, *Panorama Económico*, nº 192, julho de 1958, Santiago, Chile.

possibilidades do enfoque proposto. Tratou-se apenas de expor uma hipótese de trabalho, cuja pertinência — embora não sua demonstração — parece ser assegurada pelos fatos mencionados, pelas estatísticas citadas e pelas investigações anteriores nas quais ela se baseia.

O autor destas notas gostaria que os economistas mais capacitados e com maior experiência do que ele se dispusessem, nesta hora crucial para o país, a “pensar em voz alta”. Uma apreciação não preconceituosa e franca da situação econômica do Chile e de suas perspectivas faz-se cada vez mais necessária. A desastrosa política recente de estabilização, que não apenas limitou seriamente a atividade econômica a curto prazo mas também comprometeu até as próprias possibilidades de desenvolvimento a longo prazo, torna absolutamente indispensável a formulação de políticas devidamente condicionadas à realidade chilena.

## II. O MÉTODO DE ANÁLISE DA INFLAÇÃO

A análise da inflação pode ser reduzida a dois aspectos fundamentais: (a) a identificação e classificação dos diversos elementos e categorias que intervêm no processo inflacionário; e (b) a análise de suas inter-relações. Assim, poder-se-ia começar por distinguir as diversas pressões inflacionárias, para em seguida analisar os mecanismos de propagação.<sup>4</sup> Essa é uma distinção fundamental, porque os dois tipos de fatores constituem categorias lógicas diferentes. Os mecanismos de propagação não podem, por exemplo, constituir uma causa da inflação, mas podem mantê-la e até contribuir para lhe dar seu caráter cumulativo. Acima de tudo, eles costumam ser o aspecto mais visível do mecanismo inflacionário, o que frequentemente leva a que sejam confundidos com as verdadeiras causas da inflação.

As pressões inflacionárias, por seu turno, poderiam ser classificadas em pelo menos três categorias lógicas independentes: (a) as pressões inflacionárias básicas ou estruturais; (b) as pressões inflacionárias circunstanciais; e (c) as pressões inflacionárias induzidas pelo próprio processo inflacionário, ou cumulativas.

<sup>4</sup>Juan F. Noyola, “El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos”, *Investigación Económica*, vol. XVI, nº 4, quarto trimestre, México, 1956, pp. 604-605.

*a) As pressões inflacionárias básicas*

Elas obedecem, fundamentalmente, às limitações, à rigidez ou à inflexibilidade estruturais do sistema econômico. Com efeito, a incapacidade demonstrada por determinados setores produtivos para levar em conta as modificações da demanda — ou seja, em suma, a escassa mobilidade dos recursos produtivos e o funcionamento deficiente do sistema de preços — seria o principal gerador dos desequilíbrios inflacionários estruturais.<sup>5</sup> Como veremos mais adiante, trata-se, basicamente, (a) da estagnação da disponibilidade de gêneros alimentícios diante do desenvolvimento da demanda, (b) da incapacidade de a economia chilena ampliar o poder de compra das exportações, através de sua diversificação, (c) de uma taxa deficiente de formação de capital, e (d) de deficiências estruturais no sistema tributário.

Nesses fenômenos — e noutros que serão mencionados mais adiante — residiria, portanto, o que se poderia chamar de “causas últimas” da inflação. Por conseguinte, sem sua eliminação, seria impossível recuperar a estabilidade.

*b) As pressões inflacionárias circunstanciais*

Caberia citar entre elas, por exemplo, o aumento dos preços das importações e os aumentos maciços dos gastos públicos, determinados por alguma catástrofe nacional ou por razões de natureza política. É evidente que esse tipo de pressões inflacionárias está sempre latente e que o máximo a que a política econômica pode aspirar é amortecer essas pressões e impedir sua propagação, na medida do possível.

*c) As pressões inflacionárias cumulativas*

Trata-se, nesse caso, das pressões inflacionárias induzidas pela própria inflação, e que tendem a acentuar a intensidade do fenômeno mesmo a que devem sua

<sup>5</sup>United Nations, *World Economic Report 1956*, pp. 7-8, Nova York, 1957; M. Kalecki, “El problema del financiamiento del desarrollo económico”, *El Trimestre Económico*, vol. XXI, nº 4, outubro-dezembro, México, 1955; Samuel Lurié, *Estabilidad y desarrollo económico*, México, CEMLA, 1955, pp. 139ss.; Horacio Flores de la Peña, *Los obstáculos al desarrollo económico*, México, Escola de Economia da UNAM 1955; Osvaldo Sunkel, “Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?”, *El Trimestre Económico* vol. XXIV, nº 3, julho-setembro, México, 1957, pp. 271-274.

existência. Considerado o seu caráter, a magnitude dessas pressões é uma função crescente da extensão e do ritmo da própria inflação.

Foram essas as pressões — juntamente com os mecanismos de propagação — que, nos últimos anos, desempenharam o papel de protagonistas no palco da inflação chilena.

É quase desnecessário citar exemplos desse tipo de pressões, pois não existe análise da inflação chilena que não sublinhe, entre outros fatores, as distorções deploráveis do sistema de preços, a orientação ineficiente do investimento por atividades, os efeitos do controle de preços e a deturpação das expectativas econômicas.<sup>6</sup>

#### *d) Os mecanismos de propagação*

Nem todos os tipos de pressões inflacionárias citados materializam-se, entretanto, num processo violento e permanente de expansão monetária e elevação do nível geral de preços, a não ser pela presença de um “eficiente” mecanismo de propagação dessas mesmas pressões. Tal mecanismo resulta, fundamentalmente, da incapacidade política da sociedade chilena de tomar uma decisão definitiva sobre duas grandes lutas ou choques de interesses econômicos.

A primeira dessas lutas diz respeito à distribuição da renda entre os diferentes grupos sociais que intervêm no processo econômico. A segunda refere-se à distribuição dos recursos da comunidade entre os setores público e privado da economia. A luta pela renda é uma situação paradoxal, na qual cada grupo definido da comunidade pretende favorecer-se à custa dos demais, sem nunca conseguir uma vantagem permanente. A luta pelos recursos manifesta-se na intenção tributária de aumentar ou, pelo menos, manter sua participação real no gasto nacional, frente a sua incapacidade de conseguir a transferência conseqüente da renda real (recursos) de uma parte do setor privado.

Em resumo, o mecanismo de propagação vem a ser a capacidade de os diferentes setores ou grupos econômicos e sociais reajustarem sua renda ou

<sup>6</sup>A análise teórica dos efeitos da “inflação reprimida” pode ser vista em Bent Hansen, *The Theory of Inflation* Londres, 1951, capítulos IV-VI, e H. K. Charlesworth, *The Economics of Repressed Inflation*, Londres, 1956

seu gasto real relativo: os assalariados, através dos reajustes dos soldos, salários e outros benefícios; os empresários privados, através do aumento de preços; e o setor público, através do aumento do gasto tributário nominal.<sup>7</sup>

### III. O DIAGNÓSTICO DO CASO CHILENO

#### a) *A inflação chilena antes de 1956*

##### 1. As pressões inflacionárias estruturais

a) *A inflexibilidade da oferta.* Um dos elementos essenciais que intervêm na geração de pressões inflacionárias estruturais, nas economias pouco desenvolvidas, reside na escassa mobilidade dos recursos produtivos que caracteriza essas economias. Essa circunstância impede que a estrutura da produção se ajuste com a devida rapidez às modificações do padrão da demanda e, com isso — dada a restrição às importações que é imposta pela capacidade de importar —, permite a geração de pressões inflacionárias básicas. No caso do Chile, tais pressões podem ser agrupadas da seguinte maneira:

i) *A rigidez da oferta de alimentos.* Como se pode apreciar pela Tabela 1, o volume do emprego, a renda real total e *per capita* e os gastos de consumo com alimentação, entre 1940 e 1952, cresceram consideravelmente, enquanto a produção agropecuária praticamente não se modificou. Se as cifras correspondentes forem divididas pelo crescimento da população, veremos que, na verdade, sofreram uma redução de cerca de 16%. Essa evolução determinou, necessariamente, uma pressão sobre os preços dos gêneros alimentícios que — a despeito de sua importação subsidiada e dos controles de preços — sempre acabou por se materializar.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>Henri Auiac, "Inflation as the Monetary Consequence of the Behaviour of Social Groups", *International Economic Papers*, nº 4, Londres, 1954. Para uma análise histórica do "empate político" no Chile e suas conseqüências inflacionárias, ver Aníbal Pinto Santa Cruz, "Perspectivas del proceso inflacionario en Chile", *Comercio Exterior*, vol. VI, nº 11 e 12, México, 1956.

<sup>8</sup>Organização das Nações Unidas, *Relatório econômico mundial, 1955*, Nova York, 1956, pp. 94-107; Nicholas Kaldor, "Informe sobre la inflación chilena", *Panorama Económico*, nº 180, Santiago, Chile, 1957; David Félix, *Desequilibrios estructurales y crecimiento industrial: el caso chileno*, Santiago, Instituto de Economía da Universidade do Chile, 1958 (trabalho preparado para as Primeiras Jornadas de Desenvolvimento Econômico).

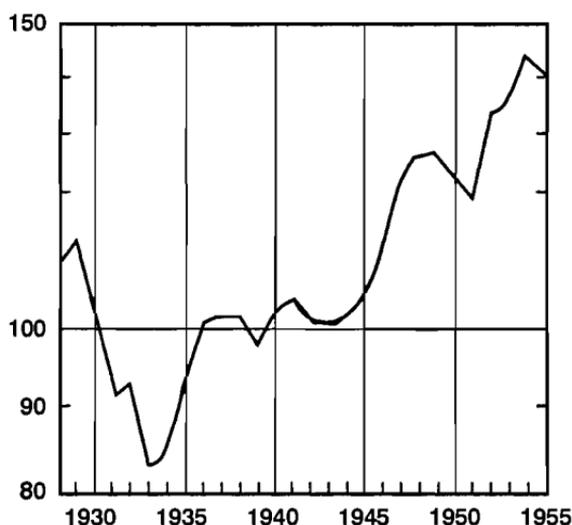
CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

**TABELA 1**  
**PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA, EMPREGO E RENDA NACIONAL, 1940-1952**  
 (1940 = 100)

	1952
Produção agropecuária	104
População remunerada	127
População em empregos não agrícolas	151
Renda nacional real	167
Renda nacional real por habitante remunerado	132
Gastos reais de consumo na alimentação	157
Capacidade de importação	115

Fonte: Nações Unidas, *Relatório econômico mundial, 1955*, Nova York, 1956, p. 97; Corporação de Fomento da Produção, Departamento de Planejamento e Estudos, Tesouro Nacional do Chile, 1940-1954, Santiago do Chile, 1957; Instituto de Economia da Universidade do Chile, *Desarrollo económico de Chile, 1940-1956*, Santiago, 1956.

**GRÁFICO 1**  
**RELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE PREÇOS AGROPECUÁRIOS POR ATACADO E O ÍNDICE GERAL DE PREÇOS POR ATACADO**  
 (base: 1934-1938 = 100) escala semilogarítmica



Fonte: Ministério da Agricultura, *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-1955*, Santiago, 1957, Tabela 123.

TEXTOS SELECIONADOS

Para os objetivos da presente análise, não nos interessa investigar os fatores que refrearam o crescimento da atividade agropecuária, mas, como freqüentemente se afirma que ele é tão-somente um problema dos preços agrícolas, convém demonstrar, de maneira muito sucinta, que tais afirmações carecem de fundamento e que o problema é de natureza estrutural. Observe-se, antes de mais nada, o que vem ocorrendo com o poder aquisitivo do setor agropecuário, tanto em termos dos produtos finais adquiridos pelos agricultores quanto em termos dos insumos dessa atividade.

O Gráfico 1 não dá margem a dúvidas no que diz respeito ao primeiro desses aspectos. Desde 1937, uma vez recuperados os efeitos desfavoráveis da depressão, a relação entre o índice de preços agropecuários por atacado e o índice geral de preços por atacado mostrou uma tendência persistente em favor dos preços dos produtos agrícolas. A partir de 1946, quando se recuperou o nível relativo elevado dos anos de 1928-1929, a relação de preços continuou melhorando, até superar em cerca de 24%, em 1955, a cifra do ano de 1946.

TABELA 2  
 RELAÇÃO DE PREÇOS ENTRE PRODUTOS E  
 INSUMOS AGROPECUÁRIOS  
 (Índices de base: 1951-1955 = 100)

	Índice de preços dos insumos agropecuários (A)	Índice de preços dos produtos agropecuários (B)	Relação [(A)/(B)]x100
1946	24,3	18,1	74,5
1947	29,6	23,9	80,7
1948	34,4	27,4	79,6
1949	37,4	31,3	83,7
1950	40,8	37,2	91,2
1951	50,3	47,7	94,8
1952	65,5	63,3	96,6
1953	89,8	76,2	84,2
1954	113,9	117,6	103,2
1955	180,6	195,2	108,1

Fonte: Ministério da Agricultura, *La agricultura chilena en el quinquenio '951-1955*, Santiago, 1957.

Quanto ao poder de compra real do setor agrícola em termos de insumos, a evolução do pós-guerra foi ainda mais favorável. Com efeito, a Tabela 2 indica que a relação de preços entre os produtos agropecuários e os insumos dessa atividade melhorou nada menos de 45%, entre 1946 e 1955. Existem ainda outras estatísticas de fácil acesso que demonstram, fora de qualquer dúvida, que a agricultura no Chile não é tão mau negócio como pretendem alguns. A Tabela 3 permite, precisamente, aquilatar o extraordinário incremento ocorrido no pós-guerra nos insumos importados para a agricultura. Uma atividade econômica pouco lucrativa dificilmente aumentaria sua importação de insumos — tratores e outros equipamentos, fertilizantes, sementes etc. — de uma média anual de 5,5 milhões de dólares, no quinquênio 1946-1950, para uma média de 14 milhões de dólares no quinquênio 1950-1955! E, por último, caso as provas indicadas não sejam convincentes, observe-se o que aconteceu com a produção de trigo, gênero que, segundo se afirma, foi o mais afetado pela política de preços. De acordo com a Tabela 4, a região do país compreendida nas províncias de Valdivia, Osorno e Llanquihue foi aumentando rapidamente a área semeada e mais ainda a produção de trigo, até chegar a representar, no quinquênio 1945-1949, mais de um quarto da produção nacional, proporção esta que, nos últimos anos, já está chegando a um terço. Essa região, que é das menos favorecidas do ponto de vista meteorológico e de transportes, e cujo acesso ao crédito e às instituições de fomento agrícola não é muito fácil, teve um crescimento estupendo durante as últimas décadas, dentro do mesmo mercado nacional do restante da agricultura chilena. Por conseguinte, a estagnação da produção agrícola não pode ser atribuída às condições do mercado, da demanda e dos preços, mas a fatores que se encontram na própria estrutura da atividade agropecuária.

TEXTOS SELECIONADOS

TABELA 3  
INSUMOS PARA A AGRICULTURA

	Médias quinquenais	
	1946-1950	1951-1955
<b>A. Maquinaria e equipamentos importados</b>		
	(unidades)	
Tratores	890	2.274
Arados e ancinhos	940	2.983
Veículos automotores	110	230
Enfardadeiras	103	177
Debulhadoras	84	44
Colheitadeiras	146	78
Semeadoras	305	838
Ceifeiras	670	548
Adubadeiras	108	234
	(dólares)	
Diversos e reposições	818.388	1.604.970
Total de A.	4.644.287	11.599.897
<b>B. Fertilizantes nacionais e importados</b>		
	(toneladas métricas)	
Fosfatados <sup>a</sup>	20.779	29.169
Nitrogenados <sup>a</sup>	7.450	13.108
Potássicos <sup>a</sup>	4.969	6.841
	(dólares)	
Valor da importação	456.561	1.879.409
<b>C. Importação de sementes</b>		
Valor da importação	346.826	491.922
<b>D. Total</b>	<b>5.447.674</b>	<b>13.971.228</b>

Fonte: Ministério da Agricultura, *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-1955*, Santiago, 1957, Tabelas 59, 60 e 61.

<sup>a</sup> Unidades de  $P_2O_5$ , de N e de  $K_2O$ , respectivamente.

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

TABELA 4  
CULTIVO DE TRIGO NAS PROVÍNCIAS DE VALDIVIA,  
OSORNO E LLANQUIHUE

Médias quinquênis	Área semeada		Produção	
	(Milhares de hectares)	(Porcentagem do total do país)	(Milhares de toneladas métricas)	(Porcentagem do total do país)
1915-1919	42,4	8,5	630,1	11,0
1925-1929	78,8	12,2	1.156,7	15,8
1935-1939	103,8	13,0	1.391,0	16,4
1945-1949	146,0	18,4	2.526,6	25,8

Fonte: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1949*, Nova York, 1951, Cap. VIII.

ii) *A inelasticidade e falta de estabilidade da capacidade de importação.* O desenvolvimento precário do poder de compra das exportações chilenas, frente ao crescimento da população e da renda (ver novamente a Tabela 1), determinou uma pressão persistente da demanda de importações sobre os recursos disponíveis para importar. Esse fenômeno de longo prazo foi periodicamente acentuado por violentas contrações de curto prazo no comércio exterior, às quais o país mostra-se cada vez mais vulnerável. Esses dois fatores pressionam constantemente a taxa de câmbio, provocando uma desvalorização crônica do peso. As desvalorizações, por sua vez, induzem ao reajuste dos níveis de custos e de renda do país. Esta última reação é particularmente sensível no Chile, em virtude dos seguintes fatores: (a) a produção industrial depende, em grande medida, dos insumos importados; (b) até recentemente, os combustíveis e lubrificantes consumidos no país eram integralmente importados; e (c) a ampliação exagerada da importação de alimentos (em torno de 60 milhões de dólares anuais em 1955 e 1956).<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Os problemas básicos do comércio exterior do Chile foram abordados em inúmeras publicações. Nesta oportunidade, citaremos apenas as seguintes: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1949*, cap. VIII, e *Estudio Económico de América Latina, 1954*, pp. 28ss.; Juan F. Noyola, *op. cit.*, pp. 606-608; Albán Laraste, "Tendencias del desarrollo económico chileno desde 1930", *Panorama Económico*, nº 148, Santiago, 1956; Jorge Ahumada, *Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena*, Santiago, 1958; e Jaime Barrios, *La inflación chilena como consecuencia de la agudización de la lucha de clases derivada de desequilibrios estructurales*, Santiago, 1958 (estes dois últimos trabalhos foram apresentados nas Primeiras Jornadas de Desenvolvimento Económico).

iii) *Os estrangulamentos específicos na oferta de bens e serviços.* Afora os casos generalizados de rigidez da oferta, citados nos parágrafos anteriores, o processo de crescimento da economia chilena caracterizou-se também por inúmeros casos de estrangulamentos específicos na disponibilidade de serviços básicos, tais como o transporte e a energia, na oferta de certos tipos de mão-de-obra qualificada, no fornecimento de determinadas matérias-primas ou produtos intermediários e, de um modo geral, em todos os casos em que uma oferta rígida combina-se com uma demanda inelástica.

Merecem menção especial os aspectos de rigidez da oferta decorrentes das situações de monopólio. Como é do conhecimento geral, o subdesenvolvimento tende a gerar condições monopolísticas, particularmente no comércio exterior — tanto importador quanto exportador — e nos setores industrial e agrícola. Lamentavelmente, o Chile é um caso que confirma de sobra essa observação geral.<sup>10</sup>

b) *A baixa taxa de formação de capital.* Nos países pouco desenvolvidos, a criação de novas fontes de emprego depende, fundamentalmente, da ampliação da capacidade produtiva. No Chile, a criação de novas fontes de emprego, em quantidades suficientes para absorver não apenas o crescimento vegetativo da população ativa mas também o deslocamento da mão-de-obra agrícola e mineradora, exigiria, sem dúvida, uma elevação substancial da taxa de formação de capital, já que, durante a última década, ela não alcançou a média de 10%. Essa notória insuficiência dinâmica da economia chilena para absorver os recursos humanos adicionais na produção de bens e para empregá-los, em vez dela, na produção de serviços (ver Tabela 5) contribuiu poderosamente para a ampliação da demanda de bens, enquanto aumentou apenas marginalmente a produção ou a oferta desses bens.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>Algumas informações quantitativas e qualitativas sobre os pontos mencionados neste parágrafo podem ser encontradas in Instituto de Economia da Universidade do Chile, *Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956*, Santiago, 1956. Ver, principalmente, os capítulos V, VII, IX e X.

<sup>11</sup>Ver, em especial, Nicholas Kaldor, *op. cit.*

## CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

TABELA 5  
POPULAÇÃO REMUNERADA\* POR SETOR  
(Porcentagens)

	1940	1948	1953
Setores "produtivos":			
Agricultura, silvicultura e pesca	51,8	44,6	40,6
Mineração	4,2	3,5	2,9
Indústria e construção	15,1	19,0	20,5
Eletricidade, gás, água, transportes e comunicações	4,2	4,7	4,7
Subtotal	75,3	71,8	68,7
Setores de "serviços":			
Comércio, finanças e seguros	6,9	7,3	7,7
Governo	5,1	5,8	6,7
Serviços pessoais	12,8	15,1	16,9
Subtotal	24,8	28,2	31,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Corporación de Fomento de la Producción, Departamento de Planificación y Estudios: *Cuentas nacionales de Chile, 1940-1954*, Santiago do Chile, 1957.

\*A população remunerada inclui todas as pessoas que trabalham em troca de remuneração, todas as vezes que elas têm empregos remunerados.

c) *A tendência à deterioração da produtividade média da economia.* A economia chilena caracteriza-se pela existência de um setor exportador — a grande mineração de cobre — cuja produtividade média por trabalhador, como se pode ver na Tabela 6, é mais de dez vezes superior à do conjunto da economia. A população empregada nesse setor reduziu-se de 86 mil pessoas, em 1929, para 42 mil em 1940. Posteriormente, como se pode ver na já citada Tabela 5, ela continuou diminuindo com bastante rapidez. Produziu-se, portanto, um marcante deslocamento de mão-de-obra de uma atividade extraordinariamente produtiva para outras com níveis de produtividade média muito inferiores, o que implica, necessariamente, uma pressão negativa sobre o nível geral da produtividade. Como esse fenômeno, além disso, vem acompanhado de uma relativa rigidez nos salários da mão-de-obra deslocada — ou seja, considerando que a produtividade cai numa proporção maior do que a remuneração —, produz-se também um aumento dos custos reais de produção.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>Esse problema foi detidamente estudado num trabalho inédito de Juan F. Noyola. Ver também "Algunos aspectos de la aceleración del proceso inflacionario en Chile", CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 1, nº 1, Santiago do Chile, 1956.

TABELA 6

PRODUTO BRUTO POR PESSOA EMPREGADA, TOTAL E SETORIAL  
(Em milhares de pesos de 1950)

Anos	Total da economia	Grande mineração de cobre	Indústria	Agricultura
1950	69	771	60	40
1951	70	826	60	40
1952	71	853	63	40
1953	67	692	66	43
1954	67	837	-	-

Fonte: "Algunos aspectos de la aceleración del proceso inflacionario en Chile", CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 1, nº 1, Tabela 1.

d) *Falta de estabilidade, inflexibilidade e caráter regressivo do sistema tributário.* O sistema tributário chileno tem sido tradicionalmente incapaz de reajustar sua receita às necessidades da política de gastos públicos. No que concerne à renda derivada do setor externo — que, no período de 1950-1954, ainda constituía 52% do total<sup>13</sup> —, sua importância relativa foi decaindo secularmente, em virtude dos seguintes fatores: (a) a estagnação das exportações; (b) a menor importância relativa das importações em relação ao produto bruto; (c) a redução da margem de receitas que o fisco arrecadava, ao comprar divisas por taxas de câmbio consideravelmente supervalorizadas na grande mineração e vendê-las por taxas de câmbio mais normais aos importadores; e (d) a mudança na estrutura das importações em favor de bens essenciais cujos direitos alfandegários são menores.

A estagnação secular da renda tributária derivada do setor externo vê-se agravada pela falta de estabilidade dessa receita, que oscila violentamente, de acordo com a evolução do comércio exterior e, em particular, da grande mineração de cobre.

A contração estrutural da receita tributária de origem externa não pôde ser compensada — nem a longo prazo e muito menos a curto prazo — por um aumento da carga tributária interna. Os principais fatores da ineficácia do sistema tributário interno residem: (a) em sua inflexibilidade, característica que

<sup>13</sup>Inclui o imposto implícito na grande mineração de cobre. Ver Instituto de Economia, *op. cit.*, p. 180 Tabela 153.

impede um aumento da arrecadação tributária que corresponda ao aumento da renda nominal e do nível geral de preços; (b) em seu caráter regressivo, que permite, por um lado — graças à transferência do imposto —, que uma elevada proporção da arrecadação seja paga diretamente pelo consumidor, assim contribuindo para o aumento de preços, e, por outro lado, permite anular as possibilidades de que o governo arrecade os maiores tributos potenciais que derivam da redistribuição regressiva da renda; e (c) em sua complexidade legal e administrativa, que o transformaram num “sistema impositivo, de manejo quase impossível”.<sup>14</sup>

## 2. As pressões inflacionárias circunstanciais

a) *Aumento geral das remunerações.* Em 1939, o governo da Frente Popular decretou um aumento maciço dos salários, da ordem de 20%. Ao destacar esse fato, não estamos de modo algum sugerindo que essa tenha sido a causa primordial da inflação, porque, nos anos imediatamente anteriores, já se haviam observado aumentos substanciais dos preços, e o aumento dos salários de 1939 não viria a ser outra coisa senão uma resposta a tais aumentos de preços. Entretanto, esse fato deve ser mencionado, pois assinala o começo de uma nova etapa da inflação chilena: a aceitação oficial da política de reajuste dos soldos e salários.<sup>15</sup>

b) *Catástrofes nacionais.* O violento terremoto que devastou duas importantes províncias da zona central, em 1939, levou à criação de duas instituições semitributárias — a Corporação de Fomento da Produção e a Corporação de Reconstrução e Auxílio — cuja capitalização foi feita através de empréstimos do Banco Central, que chegaram a representar quase 20% da oferta total de capital.<sup>16</sup>

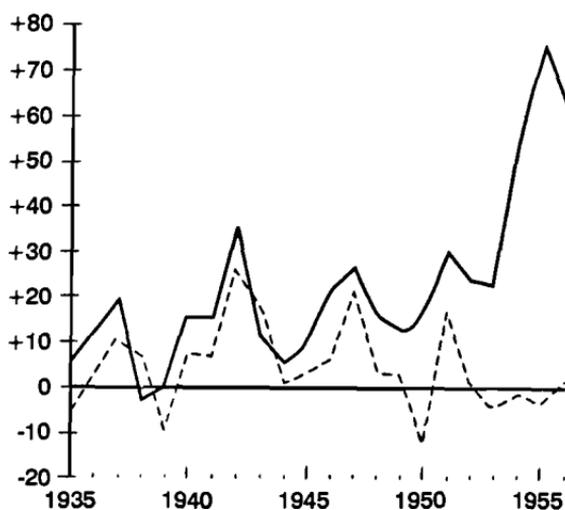
<sup>14</sup>Herrick K. Lidstone, “Legislación y administración de impuestos en Chile”, Administração de Assistência Técnica, Organização das Nações Unidas, Nova York, 1956, p. 3. Duas excelentes exposições dos problemas tributários do Chile são: Instituto de Economia, *op. cit.*, cap. XI; e A. Pinto S. C., C. Matus R. e G. Martner G., “Política fiscal y desarrollo económico”, Santiago, 1958 (trabalho apresentado nas Primeiras Jornadas de Desenvolvimento Econômico). Ver também os diferentes estudos publicados pelo Departamento de Estudos Financeiros e pelo Bureau de Estudos Tributários do Ministério da Fazenda [do Chile].

<sup>15</sup>Uma explicação do fundo político-social desse fato transcendental pode ser encontrada em A. Pinto S. C., “Perspectivas del proceso inflacionario en Chile”, *Comercio Exterior*, tomo VI, nº 11 e 12, México, 1956.

<sup>16</sup>Banco Central de Chile, *Memoria Anual de 1955*, Santiago, 1956, p. 48.

c) *O aumento dos preços das importações.* O índice de preços das importações elevou-se ano após ano entre 1940 e 1949, chegando quase a triplicar. Posteriormente, entre os anos de 1951 e 1953, houve, mais uma vez, uma alta considerável. O extraordinário paralelismo que existe entre as variações anuais relativas do índice de preços de importação e do índice de preços por atacado assinala, claramente, a destacada participação desse fator exógeno no processo inflacionário chileno (ver Gráfico 2).

GRÁFICO 2  
VARIAÇÕES ANUAIS DOS ÍNDICES DE PREÇOS POR ATACADO  
E DOS VALORES UNITÁRIOS DE IMPORTAÇÃO



Fonte: CEPAL, Estudios económicos de América Latina, 1949 y 1954; e Banco Central de Chile, Boletín Mensual, nº 356.

d) *O período bélico.* Este se caracterizou, na esfera monetária, por uma considerável expansão da moeda circulante, que correspondeu à acumulação de uma soma importante de reservas monetárias internacionais. Simultaneamente a essa expansão da renda monetária, a oferta de bens importados sofreu uma severa restrição, e a escassez de combustíveis, matérias-primas e bens de capital agudizou os problemas de estrangulamento no fluxo da produção.<sup>17</sup>

<sup>17</sup>Op. cit., pp. 50-54.

e) *Falta de estabilidade da economia internacional.* Superados os problemas criados pela Segunda Guerra Mundial, o setor externo da economia chilena enfrentou, numa única década, três crises do comércio exterior — 1949, 1953 e 1957 — que submeteram a duras pressões o mecanismo extremamente sensível de financiamento tributário e das importações.<sup>18</sup>

### 3. As pressões inflacionárias cumulativas

a) *A orientação dos investimentos.* O prolongado processo inflacionário provocou, no curso de sua evolução, notórias anormalidades no sistema de preços, particularmente no caso de alguns artigos cujos preços eram controlados, e também no caso de algumas importações, das tarifas de determinados serviços públicos básicos, dos aluguéis e do preço dos imóveis. Os conseqüentes desvios no sistema de incentivos aos investimentos determinaram, por um lado, que as verbas para a formação de capital fossem destinadas, muitas vezes, à realização de aplicações financeiras e, por outro, que a formação de capital propriamente dita tendesse a se desviar da produção de certos artigos e da ampliação de muitos serviços básicos — cujos preços e tarifas eram controlados — para atividades que pouco contribuem para a produção de bens e serviços, como é o caso da construção civil.<sup>19</sup> Em conseqüência disso, a própria inflação determinou, através da deturpação dos incentivos ao investimento, uma redução na acumulação real de capital e uma piora da produtividade deste. Essas duas tendências contribuem para limitar a oferta de bens e serviços básicos — sobretudo nos casos em que o investimento líquido foi negativo —, com isso reforçando as pressões inflacionárias estruturais.

b) *As expectativas.* Em virtude da persistência da inflação, as perspectivas altistas dos preços e da renda passaram a fazer parte, em caráter permanente, das expectativas ou projetos das diversas unidades econômicas. Assim, nas unidades econômicas privadas, produziu-se uma tendência a gastar a maior quantidade de dinheiro possível no mais curto prazo, o que levou a um endividamento exagerado. Essa situação tendeu a reduzir a poupança, aumentar a liquidez do sistema financeiro e ampliar as margens do crédito não bancário.

<sup>18</sup>Os efeitos da crise de 1949 e, em especial, da de 1953 são amplamente analisados em CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1957, op. cit.*

<sup>19</sup>Em 1954 e 1955, a construção civil chegou a constituir 45% do investimento bruto. Ver CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1957, op. cit.*

No setor público, as expectativas de alta das remunerações e dos preços determinaram o aumento subsequente do orçamento de despesas, mesmo quando se pretendia apenas manter a participação real do setor público no gasto nacional. Simultaneamente, produziu-se uma pressão para a redução dos investimentos públicos, que constituem a parte menos rígida das despesas públicas. O efeito desta última situação — tal como no caso da redução dos investimentos particulares — contribuiu para acentuar os estrangulamentos dos setores de capital social básico e, com isso, para as pressões inflacionárias estruturais.

c) *A produtividade.* A inflação deu lugar a numerosos efeitos negativos na produtividade da economia chilena. Entre eles, cabe citar os seguintes:

i) A luta permanente pela manutenção da renda real dos diversos setores determinou, no setor assalariado, a proliferação das greves e paralisações (ver Tabela 7); no setor empresarial, a perda da capacidade diretiva e técnica, em função do tempo absorvido na tramitação administrativa e financeira; e, no setor público, a deturpação dos sistemas de remunerações e estímulos e a postergação de qualquer consideração de longo prazo, diante do peso esmagador dos problemas que requeriam solução imediata. Tudo isso levou à conseqüente desorientação e desorganização das atividades nacionais, tanto públicas quanto privadas;

ii) A inflação permitiu a existência e a proliferação de inúmeras empresas e atividades antieconômicas e ineficientes;

TABELA 7  
GREVES LEGAIS E ILEGAIS

Média anual	Número de greves	Trabalhadores afetados	Dias/homem perdidos
1947-1950	121	44,603	1.194.885
1951-1954	231	109,539	1.427.726
1955	274	127,626	

Fonte: Instituto de Economia da Universidade do Chile, *El desarrollo económico de Chile, 1940-1956*, Santiago, 1956, Tabela 4.

<sup>a</sup> Não há dados disponíveis.

iii) A inflação deu margem a diversos sistemas de controle direto de suas manifestações monetárias. O controle de preços produziu uma série de distorções no sistema de preços, como já foi indicado, e, levando em conta o seu mecanismo, protegeu a permanência de empresas marginais, paralelamente à existência de uma capacidade ociosa em empresas eficientes dos mesmos ramos industriais. Além disso, obrigou à burla do controle de preços, através da deterioração da qualidade dos bens produzidos;

iv) A inflação desorganizou seriamente o funcionamento do sistema de seguridade social, levando ao aproveitamento ineficiente do capital investido nesse setor (inclusive o capital humano) e a uma atenção social deficiente para com os recursos humanos da comunidade.

d) *O desalento das exportações (excluída a grande mineração de cobre e salitre).* O aumento contínuo dos custos internos de produção, diante da existência de taxas cambiais rígidas, obrigou, de tempos em tempos, a um reajuste das taxas de câmbio. Aos poucos, a obtenção de taxas de câmbio privilegiadas foi-se transformando na preocupação central de uma parcela dos exportadores, que, mais do que preocupados com seu mercado externo, estavam interessados na importação de bens suntuários, através da livre disponibilidade do produto das exportações.<sup>20</sup> Se, nessas condições, era difícil que aumentasse ou sequer se mantivesse o nível das exportações, mais difícil ainda era que o setor exportador se diversificasse.

#### 4. Os mecanismos de propagação das pressões inflacionárias

a) *O déficit do setor público.* Um dos principais agentes de toda sorte de pressões inflacionárias reside no sistema de financiamento do setor público, que leva, inevitavelmente, à emissão monetária. Esse problema decorre, fundamentalmente, da existência de uma grande rigidez dos gastos fiscais reais, diante das já citadas deficiências estruturais que caracterizam o sistema tributário, quais sejam sua inflexibilidade, seu caráter regressivo e sua grande falta de estabilidade.

---

<sup>20</sup>Com o novo sistema cambial estabelecido em 1956, essas pressões materializaram-se na concessão do *status* de "porto livre" a Arica e outros portos chilenos.

A rigidez dos gastos fiscais é determinada, principalmente, pelos seguintes fatores: (a) a insuficiência na criação de oportunidades de emprego no setor produtivo, que obriga o setor público e os demais setores de serviços a absorverem o excedente de mão-de-obra derivado do crescimento vegetativo e do deslocamento setorial da população ativa (ver novamente a Tabela 5); (b) desde 1939, a política de gastos públicos tem sido expansionista, porque o dinamismo dos referidos gastos constituiu o principal estímulo para o desenvolvimento econômico do país; (c) a crescente incapacidade do setor público de atender aos problemas fundamentais de administração geral, como educação, saúde, obras públicas, habitação etc., cuja solução é exigida do governo pela comunidade; e (d) a incapacidade do setor público de limitar, seja por razões empregatícias, políticas ou de tradição, os elevados gastos representados pelas transferências e subsídios e pelas forças armadas (ver Tabela 8).

TABELA 8  
GASTOS PÚBLICOS COM TRANSFERÊNCIAS E DEFESA NACIONAL  
(Percentagens do total de gastos públicos)

	Transferências	Defesa Nacional <sup>a</sup>
1940	34,3	14,1
1947	27,8	19,7
1954	30,2	15,9

Fonte: Instituto de Economia, Universidade do Chile, *Desarrollo económico de Chile, 1940-1956*, Santiago, Chile, 1956, Tabela 158.

<sup>a</sup> Não inclui os gastos em moeda estrangeira.

Dada a rigidez dos gastos públicos, induzida pelos fatores já mencionados e pelos problemas estruturais que impedem o reajuste correspondente da receita tributária, o setor público apresenta uma tendência estrutural para o déficit, agravada a cada vez que se manifesta a sensibilidade da receita fiscal às contrações do comércio exterior.

Em consequência disso, o déficit do setor público vem a ser a expressão de todo um conjunto de problemas estruturais, que impedem a execução de uma política de equilíbrio orçamentário. O financiamento desse déficit através

de empréstimos do sistema bancário, a colocação de títulos de crédito nas instituições de previdência, a reavaliação das reservas monetárias e outros expedientes para a emissão monetária, por um lado, e por outro, as altas das tarifas das empresas públicas, os encargos tributários, os aumentos das obrigações da previdência social e outros expedientes para aumentar a receita fiscal — todos diretamente transferíveis para os preços — constituem o mecanismo de propagação das pressões inflacionárias a que fica submetido o setor público.

b) *Os reajustes dos soldos e salários.* Já indicamos anteriormente que a renda real dos setores assalariados sofre diversas pressões que procuram reduzi-la. Entre elas, convém lembrar, principalmente, a disponibilidade limitada de gêneros alimentícios, que provoca a correspondente alta de preços. Mas um aumento nos preços desses produtos significa, automaticamente, uma redução da renda real dos assalariados, em virtude da alta proporção de suas despesas que é destinada à aquisição de gêneros alimentícios.

As desvalorizações da taxa de câmbio também contribuíram para pressionar a renda real do setor assalariado não apenas por seu efeito direto nos preços dos alimentos importados, mas também pelo subsequente reajuste na estrutura de custos da indústria e dos transportes, setores que são muito sensíveis aos preços dos insumos importados.

Ocorreu algo semelhante com o sistema tributário, cujo caráter regressivo constitui outra das pressões a que fica submetida a renda real dos assalariados. De fato, uma ampla parcela da receita tributária constitui-se de impostos indiretos, que, como todos sabem, são diretamente transferidos para o consumidor. Além disso, nas condições inflacionárias vigentes, até mesmo uma boa parte dos impostos diretos é transferida para ele.

Para se ressarcir das perdas de renda real derivadas dessas e de outras pressões inflacionárias, o setor assalariado exerce efetivamente seu poder de negociação e, seja através dos reajustes automáticos que lhe são concedidos, seja por intermédio de reajustes e compensações especiais, consegue manter sua posição relativa ou, pelo menos, evitar que ela se deteriore exageradamente.

c) *Os reajustes de preços.* O setor empresarial percebe as pressões inflacionárias através dos aumentos de custos. Os custos mais elevados podem dever-se: (a) aos aumentos das remunerações pagas; (b) aos preços majorados das matérias-primas, da energia, dos combustíveis e dos bens de capital; (c) à elevação dos impostos; (d) ao aumento da taxa de juros; e (e) a uma menor produtividade.

Para que a renda líquida dos empresários se recupere dos efeitos de um aumento dos custos, esse setor tem que reajustar os preços de venda de seus produtos. Todavia, enquanto o aumento correspondente da renda é protegido por algum tempo, o aumento dos custos é imediato. Essa situação tende a drenar o capital circulante que as empresas requerem para o desenvolvimento normal de suas atividades, o que obriga os empresários a recorrerem ao crédito bancário. Em consequência disso, os aumentos de preços, apoiados pela reação passiva do sistema monetário e creditício, constituem o mecanismo de propagação das pressões inflacionárias a que fica submetido o setor empresarial.

d) *O sistema de subsídios às importações.* Um dos mais importantes mecanismos de propagação das pressões inflacionárias — e muito característico da economia chilena — foi o sistema de subsídios à importação. Esse sistema foi criado com a intenção de manter subsidiados — ou seja, baixos e estáveis — os preços dos gêneros alimentícios, dos bens de capital, dos combustíveis e de certas matérias-primas estratégicas de origem estrangeira. De fato, ele permitiu atenuar os efeitos das diversas pressões inflacionárias, enquanto o comércio exterior se expandia, o governo aumentava sua participação nas divisas trazidas pela grande mineração e a inflação interna não se agravava em demasia. Entretanto, à medida que os compromissos em dólares do próprio setor público foram aumentando (isto é, que restou uma disponibilidade menor de divisas para subsidiar as importações), à medida que se ampliou o volume das importações subsidiadas (o já citado caso dos gêneros alimentícios, por exemplo), que cresceram os preços externos das importações e que ficou estagnado o poder de compra das exportações, o financiamento disponível para os subsídios cambiais foi sendo progressivamente restringido e obrigou a um processo contínuo de desvalorização. Essa situação chegou a uma crise em 1953, quando, depois de um ano muito favorável, que permitiu aumentar substan-

cialmente os subsídios, veio um ano crítico, que obrigou a uma desvalorização tão severa a ponto de constituir o principal fator de aceleração inflacionária a partir de 1953.<sup>21</sup>

Em resumo, o sistema de subsídios à importação permitiu, durante seu período de vigência, absorver as pressões inflacionárias sobre a taxa de câmbio, enquanto as condições básicas do comércio exterior foram favoráveis, mas, quando estas pioraram, devolveu as citadas pressões sob forma acumulada, através de fortes desvalorizações. Já indicamos a que ponto o nível de preços e de custos internos é sensível a essa influência. Portanto, há que reconhecer que essas altas de custos e preços afetaram severamente a renda real do setor assalariado, os gastos reais do setor empresarial e até os do setor público. Desse modo, portanto, o sistema de subsídios às importações contribuiu ativamente para agudizar a reação desses setores — através de seus mecanismos de reajuste —, a fim de manterem sua renda real relativa.

*b) O experimento de estabilização econômica de 1956 e 1957*

1. As principais medidas de estabilização

O processo inflacionário chileno agudizou-se violentamente a partir do segundo semestre de 1953, e, em decorrência disso, o governo julgou necessário implantar uma drástica política de estabilização. Durante os anos de 1956 e 1957, entrou em vigor uma série de medidas de ordem econômica, para conter a alta do nível geral de preços. Entre as mais importantes, cabe destacar as seguintes: (a) uma política monetária restritiva; (b) a concessão de reajustes de proventos e salários em proporção inferior à da alta do custo de vida; (c) uma certa contenção do aumento dos gastos públicos e, particularmente, dos investimentos estatais; (d) uma reforma cambial que significou uma forte desvalorização e um novo sistema de controle das importações; (e) um aumento acentuado nas tarifas dos serviços públicos, com o propósito de autofinanciar as empresas estatais; e (f) uma grande liberalidade na fixação dos preços dos produtos agropecuários.<sup>22</sup>

<sup>21</sup>Esse caso é amplamente analisado in CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, op. cit.

<sup>22</sup>CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1957, op. cit.

## 2. Os resultados das medidas de estabilização (ver Tabela 9)

Se as medidas de estabilização especificadas no parágrafo anterior forem ordenadas em virtude do esquema de análise exposto neste trabalho, será possível observar que a política de estabilização adotada foi inadequada para o tratamento da inflação chilena. Enquanto a restrição do crédito destinou-se a atenuar a propagação das pressões inflacionárias transmitidas através do aumento de preços, o reajuste parcial dos proventos e salários procurou limitar a pressão que os aumentos das remunerações exercem sobre os custos da produção. Por outro lado, a contenção do aumento dos gastos públicos e as medidas tendentes a autofinanciar as empresas estatais destinaram-se a eliminar ou reduzir o déficit fiscal e, desse modo, impedir a propagação das pressões inflacionárias suportadas por esse setor. Como se vê, tratou-se de um ataque frontal ao que denominamos de mecanismos de propagação das pressões inflacionárias, sendo particularmente eficiente a política de reajuste parcial dos proventos e salários diante da alta do custo de vida.

Restringindo dessa maneira a capacidade de defesa dos diversos setores, e particularmente a do setor assalariado, a renda real relativa deste último sofreu uma severa contração (Tabela 9, linhas 2 e 3). Como é natural, as manifestações monetárias da inflação também se atenuaram. Não obstante, as pressões inflacionárias estruturais, exógenas e cumulativas continuaram latentes, uma vez que as demais medidas de estabilização — a desvalorização e a reforma cambial, a melhora dos preços agrícolas e até a já mencionada elevação das tarifas — não atacaram, na realidade, as pressões inflacionárias, mas significaram, antes, dar livre expressão a essas pressões no sistema de preços.

Por conseguinte, se persistiam as pressões inflacionárias de toda sorte, a inflação também tinha que persistir. Só que, nessas novas condições, privada do funcionamento eficiente dos mecanismos de propagação, a inflação começou a se materializar numa forte redistribuição regressiva da renda (Tabela 9, linhas 2, 3 e 14) e numa expansão limitada dos gastos públicos, em vez de provocar apenas o aumento geral dos preços.<sup>23</sup> Seria possível

<sup>23</sup>Todavia, o índice do custo de vida aumentou 56% em 1956 e 33% em 1957, havendo correspondido ao item "alimentação", um dos componentes desse índice, aumentos de 56 e 41%, respectivamente. Ver Banco Central de Chile, *Boletín Mensual*, nº 362, abril de 1958, Santiago do Chile.

argumentar que esses efeitos não constituem um preço demasiadamente elevado para se conseguir a estabilidade. Contudo, quem pensasse assim estaria incorrendo num erro lógico, porque a alternativa não é essa. Num país pouco desenvolvido, trata-se, quase que por definição, de procurar o desenvolvimento econômico, e a maneira como se vem buscando estabilizar a economia chilena põe em perigo as possibilidades de crescimento econômico do país a longo prazo.

TABELA 9

A SITUAÇÃO ECONÔMICA EM 1957, EM RELAÇÃO À  
MÉDIA ANUAL DO PERÍODO DE 1953-1955  
(Variações reais em percentagens)

1. Produto bruto por habitante	-8,8
2. Renda real por assalariado	-19,8
3. Proporção do setor assalariado nos gastos de consumo	-10,5
4. Investimentos brutos <sup>1</sup>	-24,2
5. Construção civil <sup>2</sup>	-55,2
6. Índice de produção de artigos de vestuário <sup>2</sup>	-9,4
7. Índice de produção de açúcar refinado <sup>2</sup>	-23,8
8. Índice de produção de diversas indústrias <sup>2</sup>	-4,1
9. Carga transportada por ferrovias	-13,5
10. Cabotagem (carga) <sup>1</sup>	-8,1
11. Auxílio-desemprego pago pela previdência social	+427,9
12. Cheques protestados	+169,1
13. Letras protestadas	+5,8
14. Proporção do setor empresarial nos gastos de consumo	+10,0

Fonte: Banco Central do Chile, *Boletín Mensual* nº 362, Santiago, abril de 1958; Organização das Nações Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, vol. XII, nº 8, Nova York, 1958; CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1957*, ed. mimeografada, Santiago, 1958.

<sup>1</sup>O período base de comparação foi a média dos anos de 1954 e 1955.

<sup>2</sup>Esses quatro índices parciais representam dois terços do índice geral da produção manufatureira.

Com efeito, considerando-se o papel dinâmico que cabe ao setor público nos países pouco desenvolvidos e a incapacidade que estes têm de reorientar sua produção industrial para o mercado externo, a política de redistribuição da renda e de limitação das despesas públicas provoca, necessariamente, a contração da atividade econômica (ver novamente a Tabela 9). Tanto é assim que, no ano de 1956, quando as condições externas alcançaram níveis extremamente favoráveis, a atividade econômica interna chilena caiu mais de

2% — uma façanha tão espetacular, sem dúvida, quanto seria conseguir o inverso: que o produto bruto real aumentasse, num momento em que a capacidade de importação se contraísse violentamente. Também não se trata, como se poderia pensar, de um período de “saneamento”, depois do qual se volte a fazer fluir a demanda efetiva, reiniciando-se o processo de desenvolvimento, desta vez com estabilidade monetária. É evidente que tal saneamento não ocorreu no Chile, uma vez que persistem as pressões inflacionárias básicas e também as circunstanciais e as cumulativas.

Em contrapartida, graças à distribuição da renda, os desajustes entre a estrutura da produção e a composição da demanda foram consideravelmente agravados. Com efeito, a redistribuição regressiva da renda — quando é suficientemente intensa — consegue ajustar a demanda de gêneros alimentícios às disponibilidades, mas produz, ao mesmo tempo, um desajuste entre a demanda restante e a capacidade instalada dos demais setores produtivos — a indústria, os transportes e a energia, a construção civil, o comércio e os serviços —, de acordo com as respectivas elasticidades-renda da demanda. A essa situação corresponde, naturalmente, a criação de um excedente estrutural de mão-de-obra, que é agudizado em virtude do crescimento vegetativo da população ativa e da queda da taxa de formação de capital, o que constituiu o resultado lógico da situação depressiva conseguida e da intenção de restringir os gastos públicos (Tabela 9, linhas 11 e 14). Além disso, a redução dos investimentos públicos é particularmente grave nas circunstâncias atuais. A falta de reposição do capital social básico da comunidade vem permitindo a criação de pontos de estrangulamento que, no futuro, dificultarão a realização de qualquer programa de desenvolvimento econômico com estabilidade, ao passo que a acumulação dos déficits das necessidades educacionais e habitacionais torna sua solução cada vez mais difícil.<sup>24</sup>

### 3. As grandes alternativas da política econômica

Nos últimos anos, aplicaram-se no Chile duas das três políticas alternativas passíveis de ser adotadas caso o país não esteja disposto a eliminar os problemas estruturais de seu desenvolvimento econômico, nos quais residem também as

<sup>24</sup>Instituto de Economia, *op. cit.*, p. 193 (déficit educacional) e p. 196 (déficit habitacional).

pressões inflacionárias básicas. Desde 1953, ou mesmo desde 1947 até 1955, o país vinha vivendo uma dessas alternativas: a inflação sem desenvolvimento econômico. A continuação da política iniciada em 1956 pode levar o país à outra alternativa: relativa estabilidade monetária sem desenvolvimento econômico e em condições de depressão.

Restaria, dentro do contexto das atuais condições estruturais, uma terceira alternativa: um fluxo abundante e persistente de capital estrangeiro de longo prazo.<sup>25</sup> Somente nesse caso poderia viabilizar-se o desenvolvimento econômico com estabilidade, ainda que os problemas futuros viessem, sem sombra de dúvida, a ser assustadores. Mas não é necessário considerarmos se essa possibilidade significaria apenas uma postergação dos problemas atuais e o que ela implicaria em termos de endividamento do país. Os recursos externos que se fariam necessários, nessa alternativa, seriam tão volumosos e teriam que ser mantidos por tanto tempo, que seria absurdo considerar essa possibilidade como uma alternativa exequível.

Por conseguinte, se a imensa maioria da população exige alimentar-se mais e melhor, vestir-se mais e melhor, viver por mais tempo e com mais saúde, morar em casas decentes, dar boa educação e oportunidades às novas gerações e dispor de tempo livre para seu desenvolvimento cultural e espiritual, e tudo isso com estabilidade monetária, deve ser óbvio que não existe mais de uma alternativa: a eliminação dos obstáculos estruturais ao desenvolvimento econômico ou, o que equivale à mesma coisa, a eliminação das pressões inflacionárias básicas.

### *c) As propostas básicas de um programa de estabilização*

Se o método de análise proposto neste trabalho está correto, e se a interpretação do fenômeno inflacionário e da experiência de estabilização é adequada, esse mesmo método deveria ser utilizado como base para a formulação de uma política de estabilização mais acertada. Evidentemente, este não é o lugar mais apropriado para tamanha tarefa. Entretanto, parece útil aproveitarmos esta oportunidade para esboçar, em linhas muito gerais, os principais objetivos e a

---

<sup>25</sup>Trata-se de uma entrada de capital que teria que ser substancialmente mais abundante, mais persistente e de prazo mais longo do que a que acompanhou a experiência de estabilização de 1956-1957, que já significou um notável aumento da dívida externa, sem contribuir para solucionar nenhum problema básico ou estrutural da economia chilena.

estratégia de um programa de estabilização, uma vez que isso permitiria apreciar a utilidade da abordagem sugerida na formulação ou na orientação básica da política antiinflacionária.

### 1. O *front* dos problemas estruturais

De acordo com a análise dos fatores que geram as pressões inflacionárias básicas, um programa de estabilização realista deve concentrar seus esforços em duas frentes principais: a rigidez da oferta de produtos e a inflexibilidade e regressividade do sistema tributário. Os dois problemas estruturais restantes — as tendências à deterioração da produtividade média da economia e a taxa reduzida de formação de capital — serão incluídos na discussão dos aspectos citados acima.

a) *A rigidez da oferta de produtos.* O problema fundamental de uma política de estabilização consiste em conseguir, a curto prazo, um aumento substancial da disponibilidade de gêneros alimentícios, tanto através do aumento da produção interna quanto pelas importações. Seria preciso, por conseguinte, elaborar planos de emergência separados para o aumento da produção de alimentos destinada ao mercado interno e para o incremento geral das exportações. Esses planos significariam, evidentemente, um aumento e reorientação dos investimentos públicos, sem prejuízo da necessidade de medidas monetárias, fiscais, institucionais e de outros tipos, que persigam objetivos similares no setor privado.

O aumento do emprego decorrente do crescimento dos investimentos determinaria, por si só, uma alta da demanda de alimentos — que se agregaria ao déficit existente — e significaria também um aumento da demanda de produtos importados. É por isso que o esforço inicial de investimento deve ser realizado nos setores agropecuários e de exportação, para que, desse modo, além de se tender a solucionar os problemas fundamentais da rigidez da oferta, seja possível atender, a curto prazo, a maior parte da demanda gerada pelo próprio investimento adicional.

O aumento das exportações, entretanto, é de importância excepcional, também por outras razões: (a) porque permite superar, a curto prazo,

alguns dos problemas de estrangulamentos específicos existentes, bem como parte dos que se iriam criando à medida que se recuperasse a atividade econômica; e (b) porque, ao se tratar fundamentalmente de um esforço de diversificação das exportações, isso contribuiria de maneira indireta para atenuar os problemas derivados da falta de estabilidade e da vulnerabilidade externa do setor público, do balanço de pagamentos e do setor industrial.

Na medida em que o aumento dos investimentos e sua reorientação tenderem a aumentar a produção de bens e a eliminar os pontos de estrangulamento, a produtividade média da economia chilena tenderá a crescer. Isso é particularmente certo, se os esforços para aumentar a produção agrícola forem acompanhados — como convém acontecer — de um aumento substancial da produtividade do referido setor. Isso traria ainda, como consequência, um maior deslocamento da mão-de-obra da agricultura para os setores exportador e industrial, que certamente passariam a ser os mais dinâmicos. Assim, o aumento de produtividade da agricultura seria reforçado, em virtude do deslocamento da população empregada numa atividade de baixa produtividade para outras de produtividade mais elevada. Tudo isso tenderia a se contrapor às tendências depressivas sobre a produtividade, derivadas do deslocamento da mão-de-obra do setor mais produtivo do país (a grande mineração de cobre) para o restante da economia.

b) *Os problemas do sistema tributário.* Uma reforma tributária decisiva, que elimine a inflexibilidade e a regressividade do sistema da receita fiscal e torne rápida e implacável a sua aplicação, assim como sua administração, é uma condição *sine qua non* do programa de estabilização. Essa reforma deve levar altamente em conta as necessidades de reorientação dos investimentos privados, reduzindo os incentivos aos investimentos em imóveis e construções de luxo, por exemplo, e canalizando-os para a agricultura, as exportações e outros setores básicos para o programa. É evidente que o sistema de controle cambial também deve ser utilizado para a consecução dos objetivos indicados.

2. O *front* dos problemas cumulativos

Simultaneamente à aplicação de medidas para conter as pressões estruturais da inflação, também seria preciso agir sobre as pressões cumulativas, particularmente aquelas que agravam os problemas básicos da inflação e do desenvolvimento.

a) *As distorções do sistema de preços.* As anormalidades dos preços relativos constituem uma das conseqüências cumulativas mais prejudiciais da inflação, uma vez que afetam a orientação dos investimentos. Frequentemente, trata-se de situações criadas pelos controles de preços ou outros sistemas de controle direto das manifestações monetárias da inflação. Um programa de estabilização que enfrente as pressões inflacionárias básicas e pretenda, ao mesmo tempo, implantar uma política de desenvolvimento econômico deve eliminar os controles diretos, à medida que os problemas de rigidez da oferta forem desaparecendo. Eles devem subsistir unicamente enquanto corresponderem a uma política positiva de reorientação dos recursos produtivos. Mesmo nesses casos, entretanto, deve-se dar preferência às medidas indiretas de estímulo e punição, tais como as medidas tributárias, monetárias e creditícias, os subsídios explícitos ou até os investimentos públicos.

Evidentemente, a política de liberalização dos controles diretos deve ser acompanhada de uma vigilância rigorosa sobre o funcionamento do mercado de produtos. Buscar-se-ia solucionar com rapidez os problemas circunstanciais de rigidez da oferta criados pela variabilidade e sazonalidade da produção agropecuária e pelas condições de transporte e comercialização, do mesmo modo que se procuraria controlar de perto as situações de monopólio.

b) *A produtividade.* A eliminação dos controles diretos, nas situações indicadas, deveria ajudar a normalizar o sistema de preços. Isso serviria para orientar de maneira mais apropriada a alocação dos recursos produtivos privados — dentro dos objetivos do programa de desenvolvimento, naturalmente — e contribuiria para eliminar as empresas marginais, a má qualidade da produção e

outros resultados da inflação e dos controles diretos. Esse é um aspecto da questão do qual não se deve descuidar, em virtude das possibilidades de um mercado comum latino-americano.

A maior tranqüilidade social criada por um programa de estabilização desse tipo, bem como o aumento do emprego e da renda real *per capita* provavelmente reduziriam ao mínimo as greves e paralisações no setor assalariado. Isso deveria ser acompanhado por medidas destinadas a uma organização mais racional e eficiente da empresa privada e, acima de tudo, por uma drástica reorganização e modernização do setor público. Basicamente, tratar-se-ia de a administração do Estado converter-se num servidor eficiente do público, facilitando suas atividades, em vez de entorpecê-las; de criar um serviço público em que os únicos critérios de incorporação, estabilidade e promoção sejam a capacidade, o mérito e a antigüidade; e, por fim, de orientar todas as atividades do setor público em função de um programa de grande fôlego para o desenvolvimento econômico, social e político do país, de acordo com as aspirações da população e com as possibilidades de seus recursos produtivos.

c) *Outros problemas cumulativos.* Cuidar-se-ia, particularmente, das expectativas de alta e do desestímulo às exportações. As expectativas altistas, por definição, iriam desaparecendo à medida que o programa de estabilização fosse dando resultados, e com isso se eliminariam seus efeitos negativos sobre a poupança, o excesso de endividamento etc. Algo muito semelhante ocorreria com o desestímulo às exportações, provocado pela inflação e por um controle cambial deficiente, sobretudo porque este seria, precisamente, um dos setores em que se concentrariam os esforços de fomento e estímulo.

### 3. O *front* dos mecanismos de propagação

a) *O déficit fiscal.* Esse problema deveria ser eliminado, em grande medida, se a reforma tributária conseguisse um sistema flexível e progressivo de receitas. Por outro lado, a rigidez dos gastos públicos poderia ser atenuada pela maior absorção da população economicamente ativa no setor produtor

de bens e por uma atitude decidida no caso dos gastos realmente supérfluos, o que daria ainda ao Estado a possibilidade de aumentar seus investimentos.

Ficaria ainda pendente o problema da falta de estabilidade externa, que só se iria solucionando à medida que fossem aumentadas a base e a arrecadação tributária internas, que as exportações fossem diversificadas, que se negociasse um sistema tributário mais adequado para a grande mineração, e que a política internacional do país conseguisse influir na ampliação e na estabilização dos mercados de matérias-primas.

b) *Os reajustes de soldos e salários.* Os aumentos de preços e tarifas resultantes da liberação de preços e da política de autofinanciamento das empresas públicas não afetarão seriamente a renda real do setor assalariado, se essas pressões sobre sua renda real forem compensadas por um aumento suficiente da disponibilidade de alimentos e de outros bens e serviços essenciais. Isso é particularmente certo se a reforma tributária for eficaz e se o processo de desenvolvimento econômico for acentuado e vier acompanhado de um aumento expressivo da produtividade.

De qualquer modo, uma vez que a estabilidade do sistema de preços nunca será absoluta numa economia tão aberta quanto a chilena, e considerando-se, além disso, a tendência à concentração da renda que a caracteriza, o sistema de reajuste automático das remunerações deve continuar a existir, ainda que seu funcionamento seja modificado para atenuar sua eficácia como mecanismo de propagação. Naturalmente, seria possível pensar em efetuar reajustes somente quando os níveis de preços ultrapassassem certos limites, os quais iriam sendo reduzidos à medida que se controlasse a inflação. Além disso, nos casos em que coubesse fazer um reajuste, ele não seria concedido de uma só vez, mas se distribuiria ao longo de um período de vários meses, para que a oferta tivesse uma oportunidade de reagir.

c) *Os reajustes de preços.* Como já foi dito anteriormente, a inflação fez proliferar uma multiplicidade de empresas ineficientes, sobretudo nos setores comercial e de serviços. Diante da política restritiva atual, essas empresas estão

desaparecendo, e vão ficando ociosos os recursos que elas empregavam, ao passo que as mais eficientes tiveram que reajustar sua estrutura financeira. Com o programa de estabilização aqui esboçado ocorreria algo semelhante, mas como, nesse caso, a economia não estaria estagnada mas sim em processo de expansão, os recursos empregados nas empresas ineficientes poderiam ser reabsorvidos na atividade econômica.

De qualquer modo, cabe ao sistema monetário e creditício um papel importante na reorientação das atividades nacionais, no fomento da poupança e de um mercado financeiro propriamente dito, na mobilização dos recursos financeiros ociosos e no controle do mercado de imóveis e de construções de luxo.

#### 4. O *front* das pressões circunstanciais

A única defesa de que o país dispõe contra as pressões inflacionárias circunstanciais é que haja uma consciência desses fenômenos. Em outras palavras, a defesa contra essas pressões consiste fundamentalmente na existência, no mais alto nível, de um órgão econômico que acompanhe passo a passo o desenvolvimento do programa de estabilização, do programa de desenvolvimento e das condições econômicas nacionais e internacionais capazes de afetar a situação do país. Somente desse modo poderemos estar preparados para reduzir ao mínimo a criação de pressões inflacionárias internas e para atenuar, na medida do possível, as que provenham de fatores externos. De qualquer maneira, o controle dos mecanismos de propagação reduziria a possibilidade de que uma pressão inflacionária circunstancial viesse a se converter num fenômeno cumulativo.

#### 5. Os requisitos de uma política de estabilização e desenvolvimento econômico

Não escapa ao autor destes comentários o fato de que um programa baseado nas formulações aqui expostas requer uma série de condições de vários tipos, para poder ser posto em prática. Tais condições podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

a) a existência de uma base política para a execução do programa (do mesmo modo que a execução da recente política de estabilização esteve apoiada num determinado acordo de governo);

b) a existência de uma equipe numerosa de técnicos e de uma profusão de pesquisas que permitam diagnosticar os problemas específicos a serem enfrentados, assim como elaborar prontamente um programa de medidas concretas;

c) a vontade da maioria dos setores da população de contribuir positivamente para a recuperação da economia nacional; e

d) a existência de condições externas mais ou menos normais ou, na falta delas, de uma contribuição externa que se enquadre nos objetivos e requisitos do programa de estabilização e desenvolvimento econômico.



# O MERCADO COMUM LATINO-AMERICANO\*

CEPAL

---

\*Capítulo 1, "Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina", da primeira parte do documento "El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales", in *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531), Santiago do Chile, 1959. Publicação das Nações Unidas, nº de venda: 59.II.G.4. Texto redigido por Raúl Prebisch.



# O MERCADO COMUM LATINO-AMERICANO E O REGIME DE PAGAMENTOS MULTILATERAIS

Primeira Parte  
RELATÓRIO DA SECRETARIA EXECUTIVA

## A SIGNIFICAÇÃO DO MERCADO COMUM NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA

### 1. CONCEITO DINÂMICO DO MERCADO COMUM

As páginas seguintes propõem-se examinar o problema do mercado comum do ponto de vista do desenvolvimento econômico latino-americano. A necessidade imperiosa de formas progressivas de integração econômica foi-se tornando presente desde os primeiros trabalhos desta Secretaria<sup>1</sup> e, mais tarde, foi-se afirmando<sup>2</sup> até vir a se concretizar nas recomendações sobre a estrutura do mercado comum e as normas que devem reger seu funcionamento, que foram elaboradas pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional com a estreita colaboração desta Secretaria.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Ver *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), publicação das Nações Unidas, nº de venda: 1951.II.G.I.

<sup>2</sup>Ver o relatório *Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano. Análisis y recomendaciones* (E/CN.12/C.1/4) preparado pelos consultores Eusebio Campos e José Garrido Torres, em colaboração com a Secretaria. (Esse documento foi posteriormente incorporado ao livro *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/423), publicação das Nações Unidas, nº de venda: 1957.II.G.5, pp. 101ss.

<sup>3</sup>Os textos dos relatórios da primeira e segunda reuniões do Grupo são fornecidos na Segunda Parte desta seção A, nas pp. 22ss.

O Grupo de Trabalho empenhou-se em encontrar soluções adaptadas à realidade. O mercado comum deverá ser resultado de uma política, e não de uma fórmula. Naturalmente, poder-se-ia pensar numa fórmula completa e de longo alcance, na qual bens e serviços, homens e capitais circulassem livremente, sem travas de nenhuma natureza, num vasto mercado comum latino-americano. Esse objetivo final deverá manter-se sempre presente, ainda que só possa ser alcançado por etapas. Na primeira delas, seria preciso nos limitarmos a estabelecer metas parciais mas realizáveis. E a consecução delas terá que ser, necessariamente, o fruto paciente de uma política concebida com realismo e praticada com persistência de propósitos.

Essa política exige que se passe, inevitavelmente, por uma etapa experimental. Esse é o conceito dominante nas recomendações. Haveria uma primeira etapa de dez anos, ao final da qual o nível médio de tarifas alfandegárias entre os países latino-americanos teria que ser substancialmente reduzido. E se deixaria para uma nova negociação a decisão sobre como dar prosseguimento a essa política, numa segunda etapa futura.

A redução de tarifas almejada, até se chegar ao nível médio, não seria uniforme, mas se estabeleceria de acordo com grupos de países e categorias de produtos. Mais do que a um simples propósito de classificação, essas distinções obedecem a uma idéia fundamental: levar em conta os diferentes graus de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos e as dificuldades práticas de aplicar as reduções.

O mercado comum deveria dar oportunidades iguais de aceleração do desenvolvimento a todo e qualquer país latino-americano. Mas, como as situações relativas dessas nações são desiguais, em virtude de seus diferentes graus de evolução, impõe-se um tratamento diferenciado para conseguir, na medida do possível, essa igualdade de oportunidades em relação ao mercado comum.

Por maior que seja o cuidado empenhado em chegar a fórmulas adequadas, somente sua aplicação prática permitirá aquilatar sua verdadeira eficácia. Daí, também, a conveniência de introduzir uma grande flexibilidade de procedimentos e de estabelecer, em caráter preventivo, cláusulas de escape ou de salvaguarda nessa etapa experimental. Depois desses primeiros dez anos, os ensinamentos obtidos na prática permitirão orientar de maneira mais segura os esforços para a consecução do objetivo final.

Tudo isso é de compreensível prudência. A idéia do mercado comum vem ganhando terreno amplamente na consciência latino-americana. Mas persistem apreensões muito fáceis de explicar, como a de proteger a produção existente — seja ela primária ou industrial — de uma competição que possa acarretar graves transtornos não inerentes ao mercado comum. Este último corresponde a um conceito essencialmente dinâmico e se volta para o futuro — o futuro imediato e o futuro de uma América Latina cujos 193 milhões de habitantes ter-se-ão aproximado dos 300 milhões por volta de 1975, e provavelmente ultrapassando 450 milhões na passagem deste século para o próximo.

Em países com escassez de capital e cuja capacidade de crescimento mostrou-se insuficiente, até agora, para absorver com eficácia grandes massas de potencial humano, e que desperdiçam grande parte de seu esforço em formas rudimentares de produção, não seria admissível nenhuma fórmula que trouxesse consigo fenômenos persistentes de desemprego dos fatores produtivos. Não é outra a base de uma preocupação freqüente: as conseqüências que poderiam ser acarretadas pela súbita eliminação do protecionismo entre os países latino-americanos. Esse protecionismo ampara uma grande parte das atividades existentes. Contudo, tal como foi concebido, o mercado comum concerne menos a essas atividades do que às que terão que ser desenvolvidas de agora em diante, em resposta às exigências do crescimento econômico.

Essas exigências serão de uma amplitude considerável. Para nos limitarmos a um período relativamente curto, se a América Latina recuperar e mantiver até 1975, persistentemente, o ritmo de crescimento do produto médio *per capita* de 2,7% anuais, que teve no período de 1945-1955 e que depois sofreu um declínio, a demanda de produtos industriais quadruplicará. Por volta de 90% dessa demanda industrial terão que ser atendidos pela produção dos países latino-americanos e somente o restante poderá ser importado.

Esse incremento da produção industrial dará ampla margem à especialização e ao intercâmbio recíproco, sobretudo nas novas atividades que terão que se desenvolver em matéria de bens de capital, produtos automotivos e outros bens de consumo duráveis, bem como de produtos intermediários. De fato, à medida que se avança nesse processo, é preciso abordar indústrias cada vez mais complexas, nas quais a dimensão do mercado é um fator primordial de produtividade. Assim, se a produção continuar nos vinte compartimentos estanques em que se realiza agora, o fruto dos novos investimentos de capital

exigidos por esse avanço da industrialização continuará a se distanciar do que é conseguido nos grandes centros industriais de mercados mais amplos.

Trata-se de indústrias que ainda não existem ou que estão em grau incipiente de desenvolvimento, e é nelas que se poderá realizar, com relativa facilidade, a redução ou eliminação de tarifas aduaneiras que é pressuposta pelo mercado comum. Ao contrário, nas indústrias existentes, será preciso proceder com extrema cautela, a fim de impedir as perturbações a que fizemos referência mais acima. O crescimento da demanda, porém, poderá aos poucos ir criando condições propícias nessas indústrias para a especialização e o comércio recíproco, à medida que o impulso geral da economia for permitindo a reformulação das atividades que possam ver-se comprometidas.

Por conseguinte, o mercado comum poderá materializar-se tanto melhor e com um número tanto menor de transtornos quanto mais vigoroso for o crescimento da América Latina. Mas esse crescimento vigoroso não poderá ser conseguido sem a intensificação do comércio recíproco que o mercado comum procura conseguir. Assim, existe uma estreita interdependência entre o mercado comum e a aceleração do desenvolvimento econômico.

Na realidade, o mercado comum corresponde ao empenho em criar uma nova modalidade para um intercâmbio latino-americano adequado a duas grandes exigências: a da industrialização e a de atenuar a vulnerabilidade externa desses países. Enquanto sua economia convergia preferencialmente para os grandes centros industrializados, a fim de abastecê-los de produtos primários, não existiam maiores incentivos ao intercâmbio recíproco. Não existiam — nem tinham por que existir — estreitas relações econômicas entre eles, salvo no tocante a uma certa complementação primária. O grave é que essa mesma ordenação econômica continue a subsistir na atual etapa de desenvolvimento industrial. A realização progressiva do mercado comum permitirá que ele vá sendo gradativamente transformado, com as grandes vantagens que poderão advir de uma organização mais racional do sistema produtivo, mediante a qual se aproveite com maior eficácia a potencialidade da terra e na qual a indústria, rompendo os limites estreitos do mercado nacional, adquira dimensões mais econômicas e, por sua maior produtividade, possa aumentar sua já ponderável contribuição atual para o padrão de vida latino-americano.

Mais do que isso, o mercado comum poderá contribuir de maneira notável para atenuar a vulnerabilidade desses países às contingências e flutuações

externas, vulnerabilidade esta que, apesar da industrialização, continua a ser aguda, justamente pela forma de fracionamento arbitrário com que esse processo vem sendo realizado.

## 2. O MERCADO COMUM E A ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Expostos esses conceitos preliminares, entraremos agora na matéria principal desta seção. A tese aqui sustentada é que o problema econômico fundamental da América Latina consiste em ela conseguir um índice satisfatório de crescimento econômico, que lhe permita reduzir progressivamente as diferenças de renda em relação aos grandes centros industriais. Assinalamos há pouco a interdependência entre o mercado comum e a aceleração do desenvolvimento. Nos anos do pós-guerra, a América Latina pareceu adquirir um novo impulso de crescimento econômico, mas ele foi efêmero, por serem extraordinários os fatores que nele tiveram uma influência preponderante. O índice médio acumulado do crescimento anual da produção *per capita* chegou a ser de 2,7% e de 3,3% na renda por habitante no período de 1945-1955.<sup>4</sup> Essas são taxas relativamente altas para a América Latina, mas não puderam ser mantidas e, em 1955-1958, caíram para 1,1% e 0,5%, respectivamente.

A relação de preços do intercâmbio externo foi um fator de grande importância nesse movimento: sua elevação, naquele período, favoreceu a subida da taxa, e sua deterioração subsequente contribuiu muito para sua queda posterior. Enquanto não houver sinais inequívocos de uma nova melhora — e não é possível discerni-los, por enquanto —, recuperar essa taxa de 2,7% de crescimento do produto *per capita* significará um problema mais difícil do que no passado, e não apenas por causa do fator mencionado.

Além disso, uma taxa de 2,7% não corresponde plenamente à exigência social do desenvolvimento, nem se compara com a experiência recente de outros países que estão-se industrializando com rapidez. Recuperá-la e mantê-la, no entanto, representará vencer obstáculos consideráveis. Entre eles, há dois muito importantes e de índole externa, que estão intimamente ligados: (a) a relativa lentidão com que tendem a crescer as exportações de bens e serviços;

<sup>4</sup>A diferença entre essas duas taxas é dada pelos efeitos da relação dos preços de intercâmbio.

e (b) as limitações que isso impõe à capacidade de absorção de capitais estrangeiros. Convém abordarmos primeiro a questão das exportações, para em seguida formular o problema do capital estrangeiro.

Uma taxa de crescimento de 2,7% do produto *per capita* significaria um crescimento do produto global de aproximadamente 5,4%, dado o ritmo de aumento da população latino-americana. Tudo indica que as exportações primárias tenderão a crescer com menos intensidade do que o produto. Nos termos das perspectivas atuais, não seria prudente calcular um crescimento médio superior a 3% ao ano, comparado aos 2% do período de 1945-1955.<sup>5</sup>

Há uma disparidade marcante entre esse fato e o crescimento provável da demanda de importações. Enquanto as exportações tendem a crescer menos do que o produto, as importações, como já sabemos, tendem a fazê-lo com maior intensidade. Assim, é indubitável que a América Latina deverá prosseguir na política de substituição de importações, e terá que fazê-lo com toda a intensidade para alcançar a mencionada taxa de crescimento global.

Seria preciso admitir a possibilidade de um crescimento mais intenso das exportações. Virá isso atenuar a necessidade de substituir as importações? Esta poderia ser *uma* das soluções alternativas. A outra consistiria em aproveitar esse crescimento mais intenso das exportações para acelerar o ritmo de crescimento do produto, acima da mencionada taxa de 2,7% *per capita*. Nesse caso, as conclusões e sua ordem de grandeza não teriam motivo para ser sensivelmente alteradas.

### 3. O DESENVOLVIMENTO EXAGERADO DO COEFICIENTE DE IMPORTAÇÕES

Até que ponto será possível fazer isso dentro da modalidade atual de intercâmbio? Essa pergunta surge espontaneamente, ao calcularmos a queda que terá que ocorrer no coeficiente de importações. Se essa política substitutiva for cumprida numa medida adequada, as importações — que hoje constituem 16% do

<sup>5</sup>Essas e outras projeções aqui mencionadas são fornecidas no estudo *La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/C.1/13), incorporado ao presente volume em sua seção B, pp. 45ss.

produto global da América Latina — representarão apenas uma proporção de 7,7% até 1975, de acordo com a capacidade de compra derivada das exportações tradicionais da região.

Esse coeficiente representa a média do conjunto dos países latino-americanos. Os países da Europa Ocidental têm, atualmente, um coeficiente médio de 18,5%, que é constituído, em boa parte, por seu comércio recíproco. Com efeito, esse comércio representa aproximadamente 9,0% da renda bruta global desses países, enquanto os 9,5% restantes — para completar o coeficiente global de 18,5% — correspondem ao comércio com o resto do mundo.

Inversamente, no coeficiente médio de 7,7% relativo à América Latina, o comércio recíproco representaria apenas 1,2%, a menos que sejam introduzidas mudanças fundamentais na política comercial. É patente o contraste entre as duas situações. Na Europa Ocidental, a elasticidade-renda relativamente pequena da demanda de importações de produtos primários e a política protecionista em relação à agricultura contribuíram, de maneira notável, para reduzir o coeficiente de importações no que concerne ao resto do mundo. Em contrapartida, no entanto, o desenvolvimento do comércio entre os países que constituem esse conjunto econômico favoreceu o processo de especialização industrial entre eles, processo esse que o mercado comum sem dúvida estimulará consideravelmente.

Os Estados Unidos, em virtude dos mesmos fatores observados na Europa Ocidental, atingiram um coeficiente ainda mais baixo em relação ao resto do mundo, mas têm um coeficiente de intercâmbio interno visivelmente muito mais alto do que o da Europa Ocidental, uma vez que existe um verdadeiro mercado comum entre os cinquenta Estados que compõem essa vasta zona de integração econômica. O mesmo se poderia dizer sobre a União Soviética, cujo coeficiente externo parece ser de apenas 2%, e que também conta com outro vastíssimo mercado comum e com um desenvolvimento muito pujante.

Convém agora nos determos por um momento no coeficiente latino-americano. A queda acentuadíssima que ele experimentaria, segundo as projeções mencionadas, assinala os obstáculos cada vez maiores com que a política de substituição de importações irá deparar, sendo forçoso que ela avance para tipos de produção que requerem um amplo mercado para se realizarem

com economicidade satisfatória. Os países de maior população da América Latina conseguiram atingir uma dimensão econômica adequada em algumas de suas indústrias de consumo, embora o mercado nacional continue sendo demasiadamente pequeno, em muitos casos, para possibilitar uma especialização racional que permita reduzir os custos. E, à medida que se penetra nas indústrias de bens de capital, nas de veículos automotivos e nas de alguns bens de consumo duráveis, torna-se mais evidente a necessidade de expandir o mercado nacional. Entretanto, se o mercado comum não for organizado, cada país, coagido pela necessidade inelutável de substituir as importações, terá que entrar cada vez mais nessas indústrias, e terá que fazê-lo a um custo sumamente alto. Esse é o aspecto de maior importância, pois a industrialização não é um fim em si, mas um meio eficiente de aumentar a produtividade média e, por conseguinte, o nível de vida da população. E, se os investimentos vultosos que essas indústrias requerem vierem a gerar uma produção média muito inferior à que eles têm nos centros industriais de grande mercado, malograrão, em grande parte, as conseqüências benéficas dessa nova etapa da industrialização nos países latino-americanos mais avançados.

Esses países — Argentina, Brasil, Chile e México — abrangem agora cerca de 70% da produção industrial do conjunto da América Latina e têm 65,1% de sua população. Os demais estão ainda numa etapa incipiente de industrialização. Irão eles repetir a experiência dos primeiros, procurando produzir dentro de suas fronteiras todos os bens industrializados de consumo corrente que requerem? Irão também aproximar-se do tipo mais complexo de produção pelo qual estão avançando os países desenvolvidos?

A experiência não poderá repetir-se nas mesmas condições, mas em condições geralmente inferiores, em virtude da menor população, da renda mais baixa e, por conseguinte, da menor demanda. A necessidade de industrialização desses países é indiscutível, mas também é indubitável que pretender cumprir esse processo dentro de cada compartimento estanque irá privá-los — e em grau muito maior do que fez com os países maiores — das oportunidades de especialização e de custos baixos, que só poderão ser conseguidas dentro de um mercado comum, desde que este se organize de maneira a estimular positivamente a expansão industrial dos países incipientemente desenvolvidos da região.

A realização gradativa do mercado comum permitirá que se compense — pelo menos em parte — a diminuição do coeficiente de importações do resto do mundo, que está na base do crescimento relativamente lento das exportações de produtos primários, com o aumento do coeficiente das importações recíprocas. Não é possível, naturalmente, fazer um cálculo seguro do que poderá ser esse coeficiente até 1975, mas podemos dispor de uma simples ordem de grandeza. Se hoje ele alcança 1,5%, seria ilusório supor que pudesse crescer até 9,5% e compensar totalmente a queda do coeficiente com o resto do mundo. Isso significaria aumentar em mais de 17 vezes o montante atual do comércio interlatino-americano, que chega a 765 milhões de dólares.<sup>6</sup> Se este crescesse 11 vezes, o coeficiente seria de 5,9%, com um montante de 8,3 bilhões. Isso poderia constituir uma meta plausível para o mercado comum, a fim de não tornar extremamente difícil, se não impossível, o objetivo de recuperar e manter, persistentemente, a mencionada taxa de crescimento médio anual de 2,7% no produto *per capita*.

#### 4. O AUMENTO DAS EXPORTAÇÕES PARA O RESTO DO MUNDO

Entretanto, essa não é a única possibilidade de compensar a queda do coeficiente em relação ao resto do mundo. Existem outras duas possibilidades, que dependem principalmente da política comercial dos grandes centros industriais frente à América Latina: (a) atenuar o protecionismo no tocante aos produtos primários; e (b) estimular o comércio de produtos industrializados com essa região.

A primeira dessas possibilidades foi objeto de recomendações muito claras do grupo de especialistas que o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) reuniu, recentemente, para emitir opiniões sobre esse e outros problemas correlatos.<sup>7</sup> Na medida em que os países latino-americanos possam aumentar suas exportações primárias, crescerão também suas ex-

<sup>6</sup>Em dólares de 1950, média dos anos de 1954-1956. Convém assinalar que os valores monetários são sempre expressos, neste relatório, em dólares de 1950. As cifras globais de produção e renda podem ser convertidas em dólares de 1959, se forem aumentadas em 20%. Em contrapartida, os números relativos ao comércio exterior e aos produtos individuais têm deflacionadores específicos.

<sup>7</sup>Ver GATT, Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts, Genebra, outubro de 1958.

portações industriais. Já foi assinalado em outros relatórios que há nisso tudo um elemento implícito de reciprocidade; e a experiência demonstra de maneira conclusiva que, na América Latina, o aumento das exportações é acompanhado, pouquíssimo tempo depois, por um volume maior de importações. Mas essas importações não são as mesmas de antes. O desenvolvimento econômico traz consigo a necessidade imperiosa de modificar sua composição, em consonância com as transformações da estrutura interna da economia.

Essa consideração tem importância para a política comercial. A tarifa aduaneira entre os países latino-americanos e o resto do mundo não pode cristalizar-se numa determinada forma, diante das exigências do desenvolvimento econômico. À medida que se avançar na substituição de importações, será preciso modificá-la, pela necessidade de dar proteção a novas indústrias de substituição, sem prejuízo das reduções de tarifas que seja possível estabelecer nas indústrias já existentes.

A outra possibilidade de atenuar a queda do coeficiente de importações seria a exportação de manufaturas de países da América Latina para outras partes do mundo. Parece um tanto paradoxal que esses países, que ainda requerem proteção alfandegária, possam competir industrialmente no próprio território dos grandes centros. Mas isso é precisamente o que está ocorrendo com os países da Europa Ocidental no mercado dos Estados Unidos. E mais, existem países asiáticos que vêm agora desenvolvendo sua exportação têxtil para nações européias. A possibilidade de esse tipo de intercâmbio industrial se expandir depende de dois fatores: por um lado, a capacidade de exportação da América Latina e, por outro, a disposição dos grandes centros de facilitar as importações correspondentes, mediante um tratamento tarifário adequado.

Quanto ao primeiro fator, o mercado comum, ao contribuir para a redução dos custos, poderá dar um impulso decisivo a algumas linhas da exportação industrial. É preciso reconhecer que as facilidades criadas no mercado interno pela política de substituição de importações não deram margem, até agora, a iniciativas de peso em matéria de exportações industriais para o resto do mundo. Mais ainda, por se haver exagerado, em muitos casos, a política protecionista, através de restrições muito rigorosas — quando não proibições — à importação, fez-se rarefazer consideravelmente a atmosfera de competição

no mercado interno. A volta à tarifa aduaneira como elemento de proteção, a redução das tarifas entre os países latino-americanos, em alguns casos, e sua eliminação, em outros, tenderão a restabelecer o espírito de concorrência, com claros benefícios para a política de industrialização. Dentro desse novo ambiente, o desenvolvimento gradativo de uma corrente de exportações industriais para o resto do mundo poderia ser um dos objetivos da política comercial latino-americana.

É claro que o êxito dessa política também dependerá da receptividade de outros países, especialmente dos centros industriais avançados. Em alguns deles, já se constata uma certa tendência a empregar sua mão-de-obra em indústrias de alta qualidade técnica e crescimento relativamente rápido, em detrimento de outras que — em igualdade de condições competitivas — não poderiam resistir à concorrência de indústrias similares de países relativamente novos no campo industrial. Se os centros industriais mais avançados do resto do mundo conseguirem manter, persistentemente, uma taxa satisfatória de crescimento econômico, e se seu impulso técnico continuar a levá-los a formas cada vez mais complexas e elaboradas de atividade industrial, que absorvam a mão-de-obra deslocada de outras atividades, é possível que se abram perspectivas até agora insuspeitadas para as exportações industriais latino-americanas.

Assim, podemos conceber formas reciprocamente vantajosas de intercâmbio industrial, que são muito diferentes, por sua significação, da tradicional troca de matérias-primas por produtos industrializados.

Tudo isso evidencia que a política do mercado comum latino-americano, tal como foi concebida, longe de conspirar contra o comércio internacional, poderia estimulá-lo. Já se demonstrou reiteradamente que, em termos históricos, a industrialização tem tendido a aumentar e não a restringir o intercâmbio entre os países que se industrializam, a não ser nas situações em que ela se desenvolveu em compartimentos estanques, como no caso latino-americano. Mas esse estímulo do comércio internacional não depende apenas das formas como concebemos aqui o mercado comum e de sua influência favorável nos custos de produção, mas também da receptividade dos centros industriais e de que a política comercial entre os diferentes mercados tire um proveito eficaz dessas novas possibilidades de intercâmbio.

Dito de outra maneira, será necessária uma readaptação da política comercial às novas condições da realidade. Sem ela, o mercado comum latino-americano,

por si só, não poderá estimular o intercâmbio com os grandes centros. Se a corrente comercial da América Latina para estes últimos continuar a se compor de produtos tradicionais, e se estes continuarem sujeitos aos mesmos entraves que existem hoje, a quantidade de importações provenientes desses grandes centros será a mesma, com ou sem mercado comum, e apenas sua composição terá variado. Entretanto, se a readaptação da política comercial melhorar a tendência dessas exportações primárias e, ao mesmo tempo, abrir novas perspectivas de exportações industriais, o mercado comum latino-americano poderá traduzir em termos concretos sua potencialidade de ampliar o intercâmbio.

## 5. SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E CRESCIMENTO INDUSTRIAL

Considerando-se uma determinada taxa de desenvolvimento econômico na América Latina, a política de substituição de importações não precisaria adquirir a amplitude que teria de outra maneira, caso esse tipo de exportações industriais fosse desenvolvido. A América Latina estaria pagando com elas por importações industriais que não teria que substituir para atingir essa taxa de desenvolvimento. Essa possibilidade não significa, de maneira alguma, que se venha a atenuar o ritmo de crescimento industrial que precisaria ser alcançado.

Esse é um aspecto importante, sobre o qual convém nos determos por um momento. Antes de mais nada, lembremos que, do ponto de vista do potencial humano, a indústria — tal como outras atividades urbanas — tem a função dinâmica de absorver a mão-de-obra que, em virtude do progresso técnico, já não se faz necessária na agricultura e em outras atividades primárias, nas atividades artesanais e em ocupações de tipo pré-capitalista e de produtividade muito baixa. Quanto mais intenso é o progresso técnico nessas áreas, mais forte tem que ser o ritmo de crescimento do emprego industrial, para que as conseqüências do aperfeiçoamento técnico não venham a malograr no desemprego ou no emprego ineficaz da mão-de-obra que a produção primária e as outras atividades mencionadas já não requerem.

Por conseguinte, a amplitude com que a indústria tem que cumprir esse papel dinâmico de absorver a mão-de-obra nada tem de arbitrária, considerando-se uma taxa de crescimento das exportações primárias. Se o comércio se mantiver dentro de seus moldes tradicionais e se as exportações industriais

não forem desenvolvidas, será preciso empregar nas indústrias de substituição de importações uma proporção maior de mão-de-obra do que se esse outro tipo de exportações for desenvolvido.

Essas proporções têm uma importância decisiva para o ritmo de crescimento da massa de bens industriais de que disponha um país para seu consumo e sua capitalização. Uma proporção muito alta de mão-de-obra empregada em atividades substitutivas — ou seja, um baixo coeficiente de importações — significa que um país está estabelecendo toda sorte de indústrias, sem atentar para as vantagens da especialização, de modo que a produtividade de sua mão-de-obra será menor do que a que se poderia obter com uma organização racional da indústria, com mercados mais amplos. Portanto, um mesmo emprego industrial pode traduzir-se numa massa maior ou menor de bens produzidos, conforme seja o grau de especialização industrial que se tenha conseguido.

## 6. O PRINCÍPIO ESSENCIAL DA RECIPROCIDADE: O TRÁFEGO INTERLATINO-AMERICANO

O desenvolvimento das exportações industriais para o resto do mundo poderá ser uma das conseqüências derivadas do mercado comum, ainda que não constitua seu objetivo primordial, direto e imediato. Esse objetivo é duplo: (a) desenvolver intensamente as exportações industriais de cada um dos países latino-americanos para os demais; e (b) dar um forte estímulo ao comércio tradicional de produtos primários, a fim de manter dentro dos limites de uma economicidade razoável a política nacional de substituição de importações. Quando um país se propõe crescer a um ritmo superior ao ritmo lento imposto pelo crescimento de suas exportações, ele não tem outra alternativa, na atualidade, senão substituir pela produção interna tudo aquilo que já não lhe é viável importar. O mercado comum lhe dará uma outra alternativa: desenvolver exportações industriais para os outros países da América Latina, a fim de adquirir neles os produtos que, de outro modo, ver-se-ia forçado a substituir. Dessa maneira, em vez de procurar implantar toda sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus recursos naturais, com as aptidões de sua

população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo.

Tudo isso levanta problemas de grande importância para o funcionamento do mercado comum. Dissemos, há pouco, que este oferece uma alternativa à política de substituição de importações: adquirir em outros países latino-americanos os produtos industriais que antes eram importados do resto do mundo, pagando por eles com um aumento das exportações. Este último aspecto é de importância primordial. A política de substituição não existe arbitrariamente na prática: as importações são substituídas por não existirem exportações; a vantagem do mercado comum está em que ele oferecerá a oportunidade de realizar essas exportações para outros países da América Latina, a fim de adquirir neles, folgadoamente, as importações que já não possam ser trazidas do resto do mundo.

Ora, se um país não puder efetuar essas exportações em medida suficiente para outros países latino-americanos, não se realizará a alternativa do mercado comum, e o país em questão poderá ver-se em condições menos favoráveis do que as que prevaleceriam sem esse mercado. Convém esclarecer esse caso com um exemplo, a fim de discutir, mais adiante, as medidas corretivas que seria preciso aplicar para conseguir um bom funcionamento do mercado comum.

Imaginemos um país que, em função de uma certa tendência de suas exportações, precise chegar a uma substituição de importações no valor de 200 milhões de dólares em determinado período. A falta de um mercado comum obrigaria esse país a criar todas as indústrias necessárias para atingir esse objetivo, fosse qual fosse sua produtividade. O mercado comum iria oferecer-lhe a oportunidade de desviar uma parte dessas importações para outros países da América Latina e, desse modo, limitar a quantidade das substituições. Suponhamos que esse desvio das importações chegue a 150 milhões de dólares e que sejam substituídos os 50 milhões restantes. Isso não significa que o país em questão desenvolva apenas as novas indústrias que possam produzir esses 50 milhões de substituição; ele também deverá ter a possibilidade de aumentar a produção existente ou de estabelecer outras indústrias para exportar um valor de 150 milhões de dólares. Em outras palavras, à parte o crescimento

das atividades existentes, haveria uma produção adicional de 200 milhões, com o conseqüente aumento do emprego dos fatores produtivos. Assim, o país conseguiria uma taxa de crescimento superior à que teria sem essa alternativa, graças à maior produtividade conferida pela especialização industrial.

Que aconteceria se, em vez disso, esse país simplesmente desviasse suas importações do resto do mundo para outros países latino-americanos? Ele importaria 150 milhões a mais desses países e a menos do mercado mundial, e a criação de novas indústrias se limitaria aos 50 milhões da substituição. Não se desenvolveriam indústrias de exportação, nem aumentaria a produção existente e, portanto, não se conseguiria a taxa que se almejasse alcançar.

Não analisaremos aqui as razões pelas quais um país poderia ser levado a tal situação. Se, em vista dela, restassem fatores produtivos sem utilização, a substituição de importações pelos 200 milhões de dólares seria mais conveniente do que o desvio unilateral das importações para outros países latino-americanos.

Existe, portanto, um fator essencial de reciprocidade no mercado comum, cuja ausência poderia deixar alguns países em situação precária; voltaremos a falar disso mais adiante, porque convém agora abordarmos outro aspecto do problema em pauta. O mercado comum não apenas permitirá diversificar as exportações, ao agregar exportações industriais às dos produtos primários, como também diversificar as importações. Tudo isso contribuirá para atenuar a vulnerabilidade externa dos países latino-americanos.

## 7. A VULNERABILIDADE EXTERNA

Um dos paradoxos do crescimento econômico da América Latina é que alguns países que pretendiam diminuir sua vulnerabilidade através da industrialização tornaram a se colocar numa situação muito vulnerável. Isso se deve, justamente, ao fato de a política de substituição ter-se realizado em compartimentos estanques. Nos países mais avançados da América Latina, a substituição chegou a tais extremos que as importações ficaram reduzidas aos produtos essenciais para a manutenção da atividade econômica. Desse modo, quando, na flutuação das exportações, há uma contração da capacidade de importar, uma vez que já não existem produtos de consumo corrente aos quais

aplicar restrições, torna-se forçoso fazer com que estas recaiam sobre os próprios produtos essenciais. Assim, o fato já assinalado de o coeficiente de importações haver caído a proporções muito baixas trouxe consigo uma nova forma de vulnerabilidade externa, que não era conhecida antes. No passado, quando as exportações — e, portanto, as importações — representavam uma grande parcela da receita, havia uma ampla margem passível de ser comprimida nessas importações, para fazer frente a movimentos adversos no comércio exterior; no entanto, em contrapartida, a flutuação das exportações tinha uma influência considerável na demanda interna, que foi grandemente atenuada com a redução do coeficiente. Em outras palavras, a economia, nessa época, era vulnerável principalmente pelo lado da demanda; agora ela o é sobretudo pelo extremo oposto — pelo abastecimento de importações essenciais, que, ao serem reduzidas, comprometem o nível de emprego.

Compare-se essa situação com a dos países da Europa Ocidental, cujo coeficiente de importações é mais alto, e se notará um contraste muito significativo. Lá também houve uma mudança na composição das importações, mas, à parte o comércio com o resto do mundo, o intercâmbio entre os diferentes países que constituem essa zona compõe-se de uma ampla gama de bens de consumo, além de matérias-primas essenciais e bens de capital. Essas nações não se viram forçadas à escolha arbitrária na qual tiveram que incorrer as da América Latina, e, embora seja fato que em alguns países a escassez de dólares obrigou a severas restrições, procurou-se não afetar — pelo menos na mesma medida — o tráfego recíproco, e isso permitiu manter essa gama diversificada de importações. Desse modo, o país que sofre uma crise persistente de pagamentos tem uma liberdade de manobra que os países mais avançados da América Latina perderam ou tendem a perder.

A criação do mercado comum permitirá que se corrija paulatinamente essa deformação do intercâmbio e se impeça que ela ocorra nos países em que não se verificou. Mediante uma especialização progressiva, o mercado comum permitirá um abastecimento recíproco de uma parcela crescente dos bens de que as importações se viram privadas, e isso dará margem a que tornemos a diversificar as compras externas feitas no resto do mundo. Não se trata de retroceder nessa matéria, mas o progresso técnico e a transformação dos hábitos e dos gostos vão incorporando continuamente novos bens de consumo ou novos tipos ou modalidades dos bens existentes, e, à medi-

da que o comércio recíproco for se desenvolvendo entre os países latino-americanos, ele poderá ir abrindo espaço para essas novas importações. E mais, o desenvolvimento das exportações industriais para o resto do mundo poderá dar um impulso crescente a esse saudável processo de uma nova diversificação das importações.

A tudo isso poderá somar-se o desenvolvimento do intercâmbio recíproco de bens industriais de consumo dentro do mercado comum. É fato que, nestas páginas, foram enfatizados os produtos em relação aos quais seria preciso prosseguir na substituição de importações nos países latino-americanos mais avançados: as matérias-primas e intermediárias, os bens de capital, os produtos automotivos e outros bens duráveis; mas isso não exclui a possibilidade de também se iniciar um esforço de especialização em algumas indústrias de consumo já existentes, sobretudo nos casos em que o crescimento da demanda facilita essa evolução. Mais ainda, o desenvolvimento das indústrias de consumo será, com freqüência, o meio através do qual os países de desenvolvimento incipiente contribuirão para o mercado comum com suas exportações industriais.

Desse modo, na composição das importações se introduzirá gradualmente o elemento de flexibilidade que elas foram perdendo, em virtude da forma peculiar assumida pela política de substituição na América Latina. Quando isso for conseguido, ter-se-á atenuado consideravelmente a vulnerabilidade externa, pois se haverá estabelecido uma margem prudente de compressão das importações.

Todavia, no que concerne ao intercâmbio recíproco dos países latino-americanos, é de esperar que o estabelecimento de um regime adequado de pagamentos e créditos no mercado comum permita fazer frente às flutuações do intercâmbio, sem necessidade de recorrer a essa margem passível de compressão, a não ser em casos extremos.

## 8. A INCONTORNÁVEL NECESSIDADE DE DESENVOLVER INTENSAMENTE AS INDÚSTRIAS DE BENS DE CAPITAL

Existem dois fatores, estreitamente ligados, que criam obstáculos à aceleração da taxa de desenvolvimento econômico latino-americana: o crescimento relativamente lento das exportações de bens e serviços e a capaci-

dade limitada de absorção do capital estrangeiro. A organização do mercado comum constitui a resposta para o grande problema criado por esses fatores. Esse mercado, como vimos na seção anterior, permitirá realizar racionalmente, através de uma especialização interlatino-americana adequada, a política de substituição das importações provenientes do resto do mundo, a fim de enfrentar esse crescimento lento das exportações primárias. Além disso, porém, o mercado comum permitirá enfrentar o sério problema derivado da mencionada limitação na capacidade de absorção do capital estrangeiro.

Na realidade, essa limitação é uma conseqüência do crescimento lento das exportações. À medida que aumenta a massa de capital estrangeiro, também aumentam seus serviços financeiros, que vão exigindo uma proporção crescente dos recursos provenientes das exportações; quanto mais cresce a proporção desses serviços, tanto menor é a margem para a importação de bens de capital com esses recursos. Cerca de 15% do valor total das exportações latino-americanas para o resto do mundo são atualmente absorvidos pelo pagamento de serviços, incluindo as amortizações. À luz da experiência, podemos supor que uma proporção de 30% das exportações deveria ser o limite máximo dos serviços financeiros.

Vejam agora a quantidade de bens de capital que poderiam ser importados até 1975, caso se chegasse a esse limite máximo. Para estimá-la, será preciso estabelecer alguns pressupostos razoáveis a propósito da mudança que será possível na composição das importações em grandes categorias de bens, de acordo com as cifras abaixo.

PROJEÇÃO DA COMPOSIÇÃO RELATIVA DAS IMPORTAÇÕES\*  
(Porcentagens)

	1955	1975
Bens de consumo	25,0	58,5
Bens intermediários	40,0	
Bens de capital	35,0	41,5
	100,0	100,0

\* As cifras correspondem às importações provenientes do resto do mundo.

Supõe-se que a proporção conjunta dos bens de consumo e dos bens intermediários diminuiria, a fim de dar maior margem à importação de bens de capital, que assim passaria de 35% para 42% do total. Isso permitiria que as importações de maquinaria e equipamentos crescessem de 2 bilhões para 3,7 bilhões de dólares. Contudo, como o crescimento da demanda desses bens seria muito maior, sua produção dentro da América Latina teria que aumentar num ritmo extremamente acentuado, como se depreende destas outras cifras:

PROJEÇÕES DA DEMANDA DE MAQUINARIA  
E EQUIPAMENTOS E MANEIRAS DE SATISFAZÊ-LA  
(Em milhões de dólares)

	1955	1975
Importações	2.000	3.700
Produção latino-americana	200	5.400
Demanda	2.200	9.100

A produção de maquinaria e equipamentos é hoje relativamente pequena. Segundo cálculos aproximados, atinge 200 milhões de dólares em toda a América Latina, sem incluir a fabricação de peças de reposição e reparos, que alcançam cifras consideráveis. Para satisfazer o crescimento da demanda, a produção teria que crescer à razão de 18% ao ano e chegar a 5,4 bilhões de dólares em 1975, o que significaria um aumento de 27 vezes, enquanto o conjunto da produção industrial aumentaria quatro vezes.

Se essas projeções se realizassem, a produção latino-americana desses bens de capital, que hoje satisfaz cerca de 10% da demanda, atenderia, em 1975, a cerca de 60%.

Estes cálculos, é claro, não constituem um prognóstico, mas têm um caráter meramente ilustrativo e permitem fazer uma idéia aproximada das dimensões do esforço necessário em matéria de produção de maquinaria e equipamentos, na hipótese de se utilizar ao máximo, até 1975, a capacidade de absorção de capital estrangeiro.

Seja como for, e mesmo na hipótese mais moderada de absorção do capital estrangeiro e mais favorável quanto à possibilidade de importar maquinaria e equipamentos, é evidente que, sem um desenvolvimento considerável da produção latino-americana desses bens, não seria possível atingir uma meta de crescimento econômico como a postulada neste relatório. Por essa razão, as indústrias de maquinaria e equipamentos precisarão ter um alto volume de capital estrangeiro para que o conjunto da América Latina possa manter, com seus recursos próprios, uma taxa de capitalização elevada. Eis, portanto, o papel importantíssimo que o capital estrangeiro terá que desempenhar nos próximos anos: ajudar a criar as condições necessárias para que a economia latino-americana possa crescer intensamente com seus próprios recursos.

Olhando por outro prisma, o fato de as mudanças estruturais que é preciso introduzir na produção industrial oferecerem um campo propício às inversões estrangeiras não significa que a iniciativa e o capital latino-americanos tenham que deixar de se interessar enormemente por essas indústrias. Ao contrário, um dos pontos essenciais da política do mercado comum deve ser o estímulo ao empresário latino-americano, para que ele penetre resolutamente nesses novos campos de produção, tanto mediante a ajuda técnica quanto através da colaboração financeira. Nesse e noutros sentidos, continua a ter atualidade aquilo que foi expresso alguns anos atrás num relatório apresentado na conferência do Rio de Janeiro.<sup>8</sup> Na ocasião, afirmou-se que os empresários latino-americanos “encontram-se, indubitavelmente, em condições econômicas e técnicas inferiores às dos estrangeiros, e o esforço que for feito para atenuar essa diferença terá efeitos notáveis no desenvolvimento econômico e no funcionamento do sistema de livre iniciativa”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Reunião de Ministros da Fazenda ou da Economia na Quarta Sessão Extraordinária do Conselho Econômico e Social Interamericano da OEA, realizada em novembro de 1954. Ver *La cooperación internacional en la política de desarrollo económico* (E/CN.12/359), publicação das Nações Unidas, nº de venda: 1954.II.G.2.

<sup>9</sup>*Idem*, p. 34.

## 9. A SITUAÇÃO ESPECIAL DA AGRICULTURA

Já se assinalou o papel dinâmico que caberia à indústria, do ponto de vista da distribuição do potencial humano: absorver a mão-de-obra que, em virtude do processo de aperfeiçoamento tecnológico, deixasse de ser necessária na produção primária, e também a que fosse deslocada do artesanato e de outras atividades pré-capitalistas de produtividade precária.

Se a produção industrial aumentasse quatro vezes até 1975, de acordo com a projeção de aumento da renda *per capita* à razão de 2,7% ao ano, a proporção da população ativa na agricultura, que é hoje de aproximadamente 50%, se reduziria a cerca de 36%. (Essa cifra refere-se ao conjunto da América Latina. Existem países em que a proporção é e continuará a ser muito elevada.)

Esse fato nos leva a considerar um outro aspecto de grande importância. A população agrícola divide-se em duas grandes categorias: (a) a que trabalha na agricultura de exportação; e (b) a consagrada a abastecer as necessidades do mercado interno. Na agricultura destinada ao consumo interno, costumam prevalecer formas de exploração anacrônicas, de produtividade muito baixa às quais vem somar-se, em muitos casos, o empobrecimento do solo, depois de longos períodos de cultivo reiterado, sem que sua força produtiva lhe seja restituída. Tudo isso explica, em parte, embora não no todo, que a agricultura de consumo interno requeira, em alguns casos, medidas de proteção, para poder subsistir frente à concorrência estrangeira.

Não há dúvida de que o brusco surgimento dessa concorrência, em virtude do mercado comum, afetaria profundamente essas atividades protegidas. Onde iria ocupar-se, nesse caso, a mão-de-obra dela deslocada? O que seria feito com a terra que ficasse sem utilização?

O cálculo da diminuição percentual da mão-de-obra empregada na agricultura, anteriormente assinalado, refere-se às atividades existentes, na suposição de que a produção continue a ser aumentada mediante um progressivo aperfeiçoamento da técnica. A indústria teria que se desenvolver com uma amplitude ainda maior do que nas projeções feitas aqui, e com a conseqüente elevação da taxa de crescimento do produto *per capita*, se tivesse, além disso,

que absorver uma quantidade importante de mão-de-obra deslocada da agricultura pela concorrência externa.

Entretanto, atingir esse crescimento industrial pressupõe um esforço de magnitude considerável, e não seria prudente basear a política do mercado comum na suposição de taxas mais elevadas, embora caiba admitir sua possibilidade. Daí o fato de o problema da produção agrícola ter que se haver com um critério muito especial, como é o caso do mercado comum da Europa Ocidental e do projeto escandinavo. Não seria aconselhável pensar em diminuir ou eliminar a proteção existente sem um reajuste da produção, em conformidade com um programa criterioso de desenvolvimento e aperfeiçoamento técnico da produção agrícola. Isso não significa que o mercado comum não venha a ter nenhuma influência na situação vigente. Sem dúvida poderá tê-la. Na verdade, ele oferecerá facilmente uma alternativa da qual hoje não se dispõe: importar um produto agrícola por custo mais baixo do que o produzido internamente, seja em troca de exportações de outros produtos primários ou de produtos industrializados. Em outras palavras, o mercado comum oferecerá a oportunidade, primeiro, de reajustar gradativamente a produção existente, a fim de conseguir uma utilização mais adequada da terra, combinada com as importações, e segundo, de pelo menos conter o avanço do protecionismo diante da concorrência de outros países latino-americanos, quando for viável resolver de maneira mais satisfatória o problema do abastecimento interno através do intercâmbio recíproco.

As considerações de prudência que foram anteriormente mencionadas não são incompatíveis, na realidade, com um amplo desenvolvimento do comércio de produtos agrícolas entre os países latino-americanos. Esse comércio chega, atualmente, a 400 milhões de dólares, dos quais 300 milhões correspondem a 11 produtos determinados. Nas projeções contidas no relatório citado há pouco,<sup>10</sup> fez-se um cálculo de até cerca de 1,1 bilhão em 1975, sem necessidade de retroceder na produção em que atualmente haja uma margem adequada de incremento das importações de outros países, de acordo com a alternativa a que acabamos de fazer referência.

---

<sup>10</sup>Ver nota 5.

Olhando por outro prisma, e à medida que progredir o aperfeiçoamento da técnica e aumentar a produtividade da terra e da mão-de-obra, as atuais relações de custos poderão transformar-se substancialmente e tornar competitivas algumas linhas de produção que hoje requerem medidas protecionistas.



# POR UMA NOVA POLÍTICA COMERCIAL EM PROL DO DESENVOLVIMENTO\*

Raúl Prebisch

---

\*Páginas selecionadas (45 a 54, 58 a 61, 68 a 79 e 83 a 94) de Organização das Nações Unidas, *Hacia una política comercial em pro del desarrollo. Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (E/Conf.46/3), Nova York, Nações Unidas, 1964.



# EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS PRIMÁRIOS

## A. A QUESTÃO DOS PREÇOS

### 1. A REDISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO PLANO INTERNACIONAL

Três grandes problemas se apresentam em matéria de produtos primários no plano internacional: a questão dos preços, o acesso aos mercados dos países industrializados e os excedentes agrícolas e sua utilização na política do desenvolvimento.

Hoje se compreende, melhor do que alguns anos atrás, o fenômeno da deterioração dos preços dos produtos primários. Costuma-se perceber melhor as dificuldades dos outros quando elas aparecem no próprio país.

Como foi explicado na primeira parte, a produção primária tende a aumentar mais do que é exigido pelo aumento relativamente lento da demanda. Daí a tendência para a deterioração da relação de preços; essa tendência é agravada pelos efeitos do progresso técnico no volume da produção.

Os países industrializados puderam comprovar que, quando se deixa as forças de mercado atuarem livremente, as alterações na relação de preços entre a agricultura e a indústria têm efeitos francamente regressivos na distribuição interna da renda. Os produtores primários ver-se-iam privados de uma parte de sua renda real pela queda dos preços relativos, e essa perda de renda, em geral, seria tanto maior quanto maior fosse o aumento de produtividade decorrente do progresso técnico. Para evitar isso, tomaram-se providências em defesa dos preços ou da receita dos produtos agrícolas no plano interno. Necessita-se também de medidas de defesa no plano internacional, no que concerne às exportações primárias.

Essa melhor compreensão do problema evidenciou-se na atitude mais favorável das grandes nações industrializadas para com os acordos sobre produtos básicos. O pacto sobre o Acordo do Café é prova disso, embora ainda seja cedo para julgar sua aplicação. Do mesmo modo, seja qual for a opinião que se tenha sobre tais ou quais de seus aspectos, o plano francês de organização dos mercados<sup>1</sup> parece inspirar-se na convicção de que também é necessário intervir, no âmbito internacional, para evitar ou, pelo menos, atenuar as conseqüências da imensa redistribuição regressiva da renda entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Essas novas atitudes, entretanto, ainda não são afirmadas sobre bases completamente sólidas. Conseguir essas bases é um dos objetivos primordiais da Conferência.

Para atingir esse objetivo, seria preciso que os países industrializados importadores de produtos primários adotassem uma decisão política transcendental: tomar providências para evitar essa redistribuição regressiva da renda no plano internacional. Abordaremos agora os fatores nos quais essas medidas poderiam apoiar-se.

## 2. OS PREÇOS, AS FORÇAS DE MERCADO E A DEMANDA

Em primeiro lugar, é preciso encarar diretamente o fato de que os preços internacionais dos produtos primários, no plano internacional, em geral teriam que ser mantidos em níveis superiores aos que prevaleceriam na inexistência de uma regulação internacional.

O mecanismo de preços não pode cumprir suas funções tradicionais, quando a maior parte das transações com determinados produtos básicos está sujeita a regulações governamentais no plano nacional, de tal maneira que os preços mundiais são estabelecidos num mercado residual muito pequeno, no qual não é possível considerá-los como representativos das forças reais do mercado. Em termos gerais, quanto menor é a proporção do total das exportações de determinado produto primário, maior é a diferença que provavelmente resultará entre os preços nos diversos mercados nacionais sujeitos à regulação, e tanto maior será a diferença entre esses preços nacionais e os preços

---

<sup>1</sup>Ver o documento E/CONF. 46/P/5.

do mercado mundial. É claro que a pequena proporção de comércio que se efetua não provoca, por si só, essas discrepâncias: reflete, antes, a proteção e o isolamento mútuo dos mercados nacionais, que impossibilitam que o comércio internacional e a concorrência desempenhem suas funções normais de equilíbrio. Assim, os preços que prevalecem no mercado mundial refletem a existência de desequilíbrios temporais entre a oferta e a demanda, à margem dos principais mercados regulados: tais preços, portanto, não podem fornecer uma base sólida para a determinação, nos acordos intergovernamentais, do nível de preços dos produtos básicos.

Essa situação existe, em especial, com respeito aos produtos agrícolas de clima temperado, cultivados pelos países industrializados principalmente para consumo próprio, e que ficam à margem do mercado mundial, graças a diversos tipos de medidas de manutenção dos preços. Em 1959-1961, foram colocados no mercado mundial menos de 20% da produção mundial desses gêneros. Essa proporção contrasta com a que caracteriza os produtos tropicais, que registram uma elevada proporção colocada no mercado internacional.

Embora os preços do mercado mundial se revistam, no tocante às exportações de produtos tropicais e minerais dos países em desenvolvimento, de uma significação que não têm no caso dos produtos de clima temperado, nem mesmo eles proporcionam uma orientação eficaz nas decisões dos produtores ou dos governos, ainda que por uma razão diferente da mencionada em relação aos produtos de clima temperado. De fato, nas situações em que os recursos destinados à agricultura ou à mineração não podem deslocar-se facilmente para outras atividades, e nas quais a reação dos produtores a uma diminuição dos preços poderia, em certas circunstâncias, traduzir-se num aumento, em vez de uma contração da produção, o mecanismo dos preços mostra-se tão pouco capaz de funcionar normalmente quanto no caso dos mercados residuais anteriormente mencionados.

Por essas razões, não se pode continuar afirmando que os acordos sobre produtos básicos não devem entorpecer o funcionamento, a longo prazo, das forças subjacentes do mercado, através do mecanismo de preços. Quando os preços obedecem a situações como as que acabam de ser citadas, eles não refletem a ação dessas forças. Nessas condições, é necessário fazer, em caráter permanente, um cotejo da política de produção e da política comercial dos diferentes países, a fim de chegar a soluções satisfatórias para todos.

Isso, é claro, não significa que os preços possam ser estabelecidos em qualquer nível, de maneira completamente arbitrária. É preciso levar em conta diversas considerações, em particular o efeito sobre o consumo. Quando os preços internos, nos países importadores, são superiores aos preços existentes no mercado mundial, estes últimos poderiam ser elevados mediante acordos internacionais, sem influir nos preços pagos pelo consumidor. É claro que, se existissem impostos de importação ou gravames internos sobre os respectivos produtos, a redução ou eliminação deles seria indispensável para se alcançar o objetivo de não elevar os preços para o consumidor.

No caso de alguns produtos tropicais, é possível aumentar razoavelmente os preços para os consumidores, sem reduzir muito as quantidades destinadas ao consumo. Além disso, na maioria dos casos em que esses produtos estão sujeitos a uma onerosa tributação interna, os preços mundiais também poderiam ser aumentados, sem que se elevasse o preço para o consumidor, desde que os impostos internos fossem reduzidos de maneira correlata. Aliás, estes são tão altos que, mesmo depois dessa redução, restaria uma margem que permitiria diminuir os preços. Em outras palavras, a diminuição ou eliminação dos tributos poderia alcançar o duplo propósito de permitir a melhora dos preços internacionais e, ao mesmo tempo, reduzir os preços pagos pelo consumidor, estimulando a demanda.

Em particular, quando os produtos exportados pelos países em desenvolvimento competem com a produção dos mesmos produtos nos países desenvolvidos ou com produtos naturais sucedâneos ou sintéticos similares, é claro que a possibilidade de elevar ou manter os preços depende da colaboração dos países desenvolvidos. Mesmo nos casos em que os países em desenvolvimento são os únicos produtores de determinado produto básico, a falta de acordo entre eles ou as diferenças de interesses entre os membros de diversos sistemas preferenciais — assim como entre esses membros e os que não o são — prejudicariam o esforço conjunto para elevar ou manter os preços.

Em relação aos produtos sintéticos, surgem problemas particularmente difíceis. Calculou-se que mais de um terço dos insumos, no consumo de matérias-primas industriais nos países desenvolvidos, entre 1953 e 1961,<sup>2</sup> foi

<sup>2</sup>Com base em dados fornecidos pelo Sr. A. Maizels, *National Institute of Economic and Social Research*, Londres.

absorvido por produtos sintéticos e pelo alumínio; a relativa substituição das exportações dos países em desenvolvimento foi, quase que com certeza, ainda maior do que isso faria supor.

Como enfrentar essa concorrência? É claro que não se poderia pensar seriamente numa oposição ao progresso técnico. Mas isso não significa que seja aconselhável estimular certas pesquisas, que, por enquanto, não deveriam ter importância alguma, como, por exemplo, a de substitutos do café. Além disso, em alguns casos, caberia tornar mais suportável a transição para os países produtores, caso fossem estabelecidas proporções mínimas de utilização do produto natural, do mesmo modo que se procede, em alguns casos, no uso de certos produtos primários nacionais em relação aos importados.

Numa outra ordem de idéias, preconiza-se enfrentar a concorrência dos sintéticos ou dos sucedâneos com o progresso técnico na produção natural. No caso da lã, por exemplo, parecem animadoras as possibilidades de desenvolver certas propriedades que, além das naturais, poderiam favorecer esse produto na concorrência com as fibras artificiais. Também se assinalam as possibilidades de aumentar a produtividade e baixar os preços para levar a melhor na concorrência, e a borracha natural é mencionada como um dos produtos em que esse propósito poderia ser atingido. É claro que, nesse caso, depararíamos com o fato de o fruto do progresso técnico ser transferido para o exterior, sob a forma de preços baixos, correspondentes aos custos reduzidos, o que só seria aceitável se fosse acompanhado por um aumento considerável das receitas de exportação.

Também surgem problemas quando os produtos naturais exportados pelos países em desenvolvimento competem com produtos idênticos ou similares, produzidos nos países industrializados. O esforço no sentido de elevar os preços do açúcar de cana e das gorduras e óleos tropicais, por exemplo, tropeça na dificuldade de esses produtos concorrerem com o açúcar de beterraba e as gorduras e azeites produzidos nos próprios países industrializados.

Cada caso concreto necessita de consideração especial: entretanto, podemos assinalar que, quando se mostra impossível ou pouco recomendável elevar ou manter os preços no grau requerido para evitar a deterioração da relação de intercâmbio, como no caso há pouco mencionado da concorrência entre alguns produtos naturais e os sintéticos, é preciso recorrer ao financiamento compensatório, como será explicado no capítulo pertinente. Em outras

palavras, é necessário conseguir de maneira indireta aquilo que não se pode obter ao agir diretamente sobre os preços.

Por outro ponto de vista, para manter ou elevar os preços, em geral é preciso recorrer à regulamentação da oferta, com as correspondentes cotas de exportação e também, talvez, com cotas de importação.

Isso pareceria inevitável, se as medidas destinadas a elevar os preços restringissem sensivelmente o consumo. É o que poderia ocorrer se os países importadores de um produto primário estabelecessem impostos de importação, com o objetivo de transferir a receita correspondente aos países produtores, a fim de ressarcir-los pelas perdas decorrentes da deterioração da relação de preços. Se o consumo se reduzisse em função da alta dos preços internos, e se as exportações não fossem reguladas, os preços internacionais baixariam e, desse modo, quem pagaria o imposto, no todo ou em parte, seriam os próprios países exportadores aos quais se pretende beneficiar. O mesmo aconteceria se, em vez de impostos de importação, houvesse um recurso a impostos de exportação nos países produtores.

Finalmente, cabe reconhecer que, quando um acordo internacional sobre produtos fixa preços razoáveis para os exportadores primários, ele também deve conter disposições adequadas para enfrentar um eventual problema de escassez, com fixação de preços elevados. Isso seria não apenas uma proteção para os consumidores, mas também beneficiaria os produtores a longo prazo, uma vez que os preços excessivamente altos estimulariam a superprodução, com uma queda posterior das cotas para os produtores.

### 3. O EFEITO DA ALTA DE PREÇOS NA PRODUÇÃO

Um dos argumentos mais válidos contra a elevação dos preços dos produtos primários é que esse aumento estimularia a produção. Se a deterioração da relação de preços se deve às dificuldades de ajuste do volume da produção à lenta elevação da demanda, as dificuldades seriam ainda maiores, caso a alta de preços oferecesse incentivos adicionais à expansão da produção.

Os países em vias de desenvolvimento já adquiriram bastante experiência para fixar os preços para os produtores em níveis diferentes dos que prevalecem no mercado mundial. Nos casos em que se recorreu a órgãos governamentais de comércio, os preços recebidos pelos produtores foram diferentes, em geral,

dos que prevalecem no mercado internacional. Além disso, generalizou-se o uso de impostos de exportação e do sistema de taxas de câmbio múltiplas. Os motivos dessa política foram diferentes e obedeceram a finalidades como a estabilização dos preços do produtor, a proteção dos consumidores contra mudanças bruscas do custo de vida, o aumento das receitas do Estado e a contenção das forças inflacionárias.

Por conseguinte, caso se decidisse, mediante um acordo intergovernamental, aumentar o preço internacional de um produto primário acima do nível vigente, determinando ainda que a receita adicional não fosse para as mãos dos produtores individuais, já se disporia de experiência suficiente para poder executar essa medida.

A idéia de não permitir que o incentivo dos preços fomente a superprodução também deve ser aplicada aos países importadores. Como é explicado em outra parte, a política de protecionismo agrícola adotada por muitos países da Europa Ocidental motivou preços muito elevados, o que torna proveitoso o cultivo de terras marginais de alto custo, em detrimento das importações. Existe um perigo de que esse processo se intensifique durante as negociações a serem conduzidas dentro da CEE. Calculou-se<sup>3</sup> que as importações de cereais da CEE oscilariam entre 8,4 e 10 milhões de toneladas no fim deste decênio, segundo diferentes pressupostos, caso não haja uma mudança nos atuais preços pagos pelo consumidor. Inversamente, se os preços franceses subissem 20%, e se com isso se estabelecesse um nível comum de preços dentro da CEE, as importações desta última se reduziriam a cifras que oscilariam entre 2,9 e 4,5 milhões de toneladas, também no final da década.

Todos os países têm o direito de redistribuir sua renda, no plano interno, da maneira que considerem mais apropriada, do ponto de vista econômico e social. Isso não pode ser objeto de discussão internacional. Mas é possível discutir os meios empregados para esse fim. Existem alguns métodos que têm efeitos puramente internos e não suscitam objeções, mas há outros que resolvem dificuldades nacionais mediante o agravamento dos problemas de outros países. Se, em vez de se recorrer a preços elevados, fosse feito aos produtores o pagamento de uma soma adicional, sem relacioná-la com o volume de sua

---

<sup>3</sup>*Agricultural Commodities and the European Economic Community*, preparado pela secretaria da FAO (E/CONF. 46/45, pp. 6-7).

produção, talvez se pudesse alcançar o objetivo social desejado, ou seja, redistribuir a renda sem estimular a produção. A própria CEE considerou a idéia de utilizar subsídios, em vez de preços elevados, para sustentar a economia agrícola.<sup>4</sup>

Como assinalamos anteriormente, a política de preços internos está estreitamente vinculada à demanda de importações. Qualquer acordo sobre produtos primários, ou outras medidas internacionais conveniadas acerca do comércio de produtos primários, deve estabelecer cotas ou obrigações mínimas de importação por parte dos países industrializados. Não haveria sentido em concordar com preços mais elevados para os produtos primários que são objeto do comércio internacional, e depois constatar que a demanda de produtos diminui ou, quem sabe, tende a desaparecer por completo, em virtude do aumento da produção nacional dos países industrializados.

Esse problema se manifesta, no plano francês de organização dos mercados, quando se reconhece que o desenvolvimento da produção agrícola da CEE poderia gerar excedentes agrícolas; o plano recomenda a venda desses excedentes a título de concessão, como uma forma de ajuda aos países em desenvolvimento. No que concerne ao financiamento dessas vendas, surgiriam muitos problemas, porém, de qualquer modo, haveria necessidade de compromissos firmes para garantir o acesso às importações provenientes dos países em desenvolvimento, mesmo que essas importações tivessem como efeito aumentar o volume dos excedentes que precisassem ser liquidados mediante concessões. E mais, esse assunto deveria ser tratado mediante uma ação conjunta no plano internacional.

## B. O ACESSO AOS MERCADOS

### 1. A RESTRIÇÃO ÀS IMPORTAÇÕES

Como já expusemos antes, a fixação de preços mais elevados que os do mercado internacional — assim como as medidas de financiamento compensa-

<sup>4</sup>Ver Comunidade Econômica Européia, Comissão, Documento VI/COM(60) 105. (Edição provisória, segunda parte, § 11.)

tórias — tem que ser vinculada ao acesso aos mercados. Isso se deve não apenas à possibilidade de as importações diminuírem quando subirem os preços, mas ainda ao fato de que essa elevação de preços recairia principalmente sobre os países que adotam uma política liberal de importações, países estes que, por conseguinte, teriam que enfrentar uma carga financeira mais pesada do que os países que adotam uma política restritiva.

A questão do acesso aos mercados deve ser considerada por um prisma amplo. Não se trata apenas da política adotada por membros da Comunidade ou da Associação Européia de Livre Comércio, mas de tendências a longo prazo cuja origem pode remontar ao período compreendido entre as duas guerras. Do mesmo modo, não se trata simplesmente da tendência a que a agricultura subvencionada da Europa Ocidental seja cada vez mais auto-suficiente, mas também da tendência da agricultura subvencionada dos Estados Unidos a produzir um excedente cada vez maior de produtos.

Se remontarmos aos anos precedentes à grande depressão mundial, veremos que o aumento posterior das importações de produtos primários, nos países da Europa Ocidental, foi extraordinariamente pequeno. Entre 1927-1929 e 1958-1961, as importações da maioria dos produtos importantes (excluindo-se o petróleo) aumentaram apenas 13% durante todo o período, enquanto o consumo<sup>5</sup> aumentou com intensidade muito maior; as importações *per capita* diminuíram 2%.

Esses acontecimentos podem ser explicados, principalmente, pela tendência observada nas importações de cereais, carne, fibras e açúcar. As importações de cereais, em 1958-1961, representaram 21% menos que as dos anos anteriores à Grande Depressão, e as importações de carne, menos 24%. A queda das importações desses dois grupos de produtos pode ser atribuída a uma combinação do protecionismo com a revolução tecnológica. As importações de fibras diminuíram 12%, em função da concorrência com as fibras sintéticas. As importações de açúcar subiram 30%, mas o consumo aumentou 87% no conjunto dos países da Europa Ocidental.

<sup>5</sup>Não existem dados completos sobre o consumo de carne no primeiro período considerado. Excluindo-se esse produto e também o petróleo, verifica-se que o consumo dos demais produtos primários teria aumentado 52%, ao passo que as importações teriam subido apenas 16%.

O contraste entre os produtos agrícolas e os produtos minerais que a Europa Ocidental não produz é muito acentuado e indica as possibilidades de ampliar as importações, nos casos em que o protecionismo é menor. Na Europa Ocidental, as importações de metais e minerais metalíferos aumentaram mais de 160% entre 1927-1929 e 1958-1961, e as importações de petróleo aumentaram 22 vezes, como é indicado na tabela fornecida mais adiante.

Essa mesma tabela fornece as cifras correspondentes aos Estados Unidos. As importações brutas desse país aumentaram muito mais do que na Europa Ocidental, e também mais depressa do que o consumo. Entretanto, a tabela não oferece uma base válida para uma comparação genérica com a Europa Ocidental, porque os Estados Unidos são um importante país exportador de produtos primários, cujas exportações aumentaram ao mesmo tempo que as importações, e também porque os ritmos de crescimento populacional são diferentes.

## 2. POSSIBILIDADES DE AÇÃO EFETIVA

Consideraremos agora o que se poderia fazer diante dos fatos anteriormente mencionados. Em vista dos interesses legítimos dos países industrializados e dos países em desenvolvimento, o primeiro objetivo mínimo da política, em matéria de cereais, poderia ser a não-modificação da situação: os países importadores, mediante um acordo semelhante ao do trigo, poderiam comprometer-se a manter o acesso existente aos mercados, e os países exportadores poderiam comprometer-se a não aumentar a pressão sobre os mercados mundiais, através do lançamento de excedentes, e a reduzir os subsídios à exportação.

No caso da Europa Ocidental, o total da produção de grãos representa, atualmente, cerca de 90% do consumo; por conseguinte, seria desejável garantir que pelo menos a proporção de 10% hoje importada fosse mantida em relação ao conjunto dos cereais. Esse conceito não seria aplicável unicamente ao trigo, pois, à medida que aumenta a renda, o consumo *per capita* desse cereal tende a diminuir. Inversamente, no caso dos cereais forraginosos, destinados à alimentação do gado, o aumento do consumo poderia ser significativo, pois a demanda de carne aumenta apreciavelmente com a elevação da renda *per capita*. É evidente que a consecução do objetivo de manter a relação entre as importações e o consumo depende, como já foi dito, da política interna de preços e de excedentes.

Com respeito a outros produtos, o objetivo deve ser aumentar, sempre que possível, o grau de acesso aos mercados. Existem hoje vários casos, tanto na Europa Ocidental quanto na América do Norte, em que a produção agrícola é sumamente dispendiosa e deve ser gradativamente reajustada, para proporcionar maiores oportunidades às exportações feitas pelos países em desenvolvimento. Entre os produtos dessa natureza destaca-se o açúcar, mas há também muitos outros casos, como, por exemplo, as gorduras e azeites. Indubitavelmente, deveria ser proibida a aplicação de novos impostos ou tarifas que afetassem as importações de produtos primários provenientes de países em desenvolvimento, a exemplo do tributo que vem sendo introduzido na CEE com respeito à margarina. Ao mesmo tempo, dever-se-ia melhorar o acesso dos produtos tropicais aos mercados da Europa Ocidental e o dos minerais aos Estados Unidos; isso traria, concomitantemente, a eliminação gradativa das restrições existentes, inclusive os impostos desta ou daquela categoria, fossem eles internos ou de importação.

Não nos parece possível que a Conferência examine detalhadamente cada um dos produtos. Entretanto, ela poderia considerar a conveniência de:

a) Tomar providências para ampliar o acesso aos mercados dos países industrializados, em parte através de metas de exportação, à medida que haja um aumento do consumo e, em parte, através da eliminação dos diversos obstáculos que afetam as exportações de produtos primários, entre eles os impostos sobre o consumo, os alfandegários e as cotas de importação.

b) Estabelecer certas metas quantitativas de importação, sob a forma de compromissos de compra dos países importadores, que especifiquem quantidades ou preços. Isso poderia ser vinculado a uma garantia, por parte dos países exportadores, de fornecer quantidades suficientes de produtos aos países importadores, assegurando-lhes, assim, o abastecimento de alimentos ou matérias-primas essenciais em épocas de escassez.

Tudo isso seria uma das funções mais importantes e urgentes a serem cumpridas dentro do novo esquema organizacional que será sugerido mais adiante neste relatório. Uma vez aprovada em princípio a política de metas, seria preciso propor concretamente essas metas e a maneira de pô-las em prática.

Naturalmente, a suficiência dessas metas em relação às necessidades dos países em desenvolvimento, em matéria de importações, depende de que os países industrializados se disponham a modificar consideravelmente sua política in-

terna. O caso da Suécia oferece um exemplo notável de um país no qual foi possível aumentar a produtividade e a renda da população agrícola, sem que ele se visse obrigado, por essa razão, a adotar uma política de auto-suficiência. O governo adotou, como objetivo deliberado de sua política, a redução da produção agrícola a um nível correspondente a 90% das necessidades do consumo interno. Os preços dos produtos agrícolas suecos, embora ultrapassem os níveis do mercado mundial, certamente refletem as mudanças registradas na estrutura mundial dos preços e são estabelecidos levando-se em conta a receita das exportações agrícolas eficientes. Os pequenos agricultores recebem pagamentos adicionais em espécie, mas esses pagamentos limitam-se ao período de ocupação das terras pelos agricultores atuais e não são concedidos a seus sucessores.

Para facilitar a diminuição da exploração agrícola ineficiente, nos países industrializados, seria possível introduzir diversas medidas, que variariam desde o abandono do cultivo das terras marginais de alto custo até a capacitação da mão-de-obra agrícola para destiná-la a novas ocupações. Esses assuntos foram objeto de recomendações da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), assim como da Organização Europeia de Cooperação Econômica.<sup>6</sup>

## D. ACORDOS INTERNACIONAIS SOBRE PRODUTOS PRIMÁRIOS

### 1. A EXPERIÊNCIA RECENTE

A experiência relativa aos acordos sobre produtos primários, desde o término da Segunda Guerra Mundial, evidencia muitos elementos positivos e uma evolução progressiva para um contexto mais favorável ao comércio internacional desses produtos. Mas é necessária uma ação ainda mais vigorosa.

<sup>6</sup>Ver, por exemplo, Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, *An Inquiry into the Problems of Agricultural Price Stabilization and Support Policies* (Roma), 1960, e "Políticas Agrárias Europeas en la década de 1960", *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas* (Roma), janeiro.

ESTADOS UNIDOS E EUROPA OCIDENTAL:  
AUMENTO RELATIVO DO CONSUMO E DAS IMPORTAÇÕES  
[Índices: 1927-1929 = 100]

Produtos ou grupos de produtos <sup>a</sup>	ESTADOS UNIDOS				EUROPA OCIDENTAL			
	Consumo total		Importações brutas		Consumo total		Importações brutas	
	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61
<b>I</b>								
Cereais	90	96	120	89	138	151	74	79
Carnes	215	217	136	1.077	-	-	78	76
Fibras	133	131	171	173	103	99	91	88
Polpa e óleo de coco	91	98	91	97	122	96	122	99
<b>II</b>								
Tabaco	181	204	166	216	131	162	99	108
Café, cacau e chá	163	176	170	179	125	153	121	143
Açúcar	133	149	100	113	159	187	142	130
Bananas	114	140	114	141	194	266	94	236
Metais e minerais	222	220	172	156	214	260	208	263
Borracha natural	139	114	126	106	356	255	343	264
Petróleo cru	863	872	526	576	1.600	2.402	1.500	2.277
<b>III</b>								
Média (incluindo o petróleo) <sup>b</sup>	167	172	167	176	167 <sup>c</sup>	179 <sup>c</sup>	126	141
Média (excluindo o petróleo) <sup>b</sup>	131	136	145	151	149 <sup>c</sup>	152 <sup>c</sup>	108	113

Fonte: Organização das Nações Unidas, *World Economic Survey, 1958*.

<sup>a</sup>Os grupos de produtos compreendem os seguintes: *cereais*: trigo, arroz, cevada e milho; *carnes*: de vaca e vitela, ovelha e carneiro; *fibras*: algodão, lã e juta; *metais e minerais*: alumínio, cobre, chumbo, estanho e zinco.

<sup>b</sup>Todas as cifras foram ponderadas pela média dos valores unitários de exportação de 1962.

<sup>c</sup>Excluídas as carnes.

O problema, sem dúvida, reside menos em criar novos mecanismos do que em adaptar os mecanismos existentes às exigências de uma política em que se definam, com mais clareza e mais amplitude do que foi feito até hoje, os objetivos perseguidos.

A Carta de Havana reconhece que o comércio internacional de produtos primários está sujeito a dificuldades decorrentes do desequilíbrio persistente entre a produção e o consumo. A Carta também se refere a medidas destinadas a reduzir gradualmente qualquer disparidade injustificada entre os preços mundiais dos produtos primários e dos produtos manufaturados.

Apesar disso, a própria Carta dá uma definição bastante limitada das circunstâncias em que é possível empregar acordos sobre produtos primários. Atualmente, no entanto, esses problemas têm sido encarados de maneira mais ampla e, em geral, considera-se que os acordos sobre produtos devem incluir medidas apropriadas a respeito dos diversos aspectos do comércio internacional, principalmente a fixação de preços mínimos, o acesso aos mercados e a liquidação dos estoques. Apesar desse avanço, até hoje só foi possível firmar acordos de produtos primários com respeito a cinco produtos: trigo, estanho, açúcar, café e azeite de oliva.

Entre as dificuldades com que deparam os países que procuram estabelecer esses acordos figura o fato de que, quando os preços de exportação estão altos, muitos dos países exportadores ficam menos interessados em chegar a um acordo, enquanto os importadores consideram que sua posição de negociação seria melhor num outro momento; quando os preços estão baixos, verifica-se o inverso.

Considerando-se outro ponto de vista, a Carta de Havana estipula uma representação igual para os países importadores e exportadores na administração dos acordos. Isso não leva em conta que, em condições normais, os países exportadores têm muito mais interesse do que os importadores na aplicação desses acordos, já que suas receitas totais de exportação costumam depender em alto grau do comércio dos produtos de que se trata.

É difícil que possam lograr êxito os esforços de estabelecer acordos sobre produtos primários enquanto tais convênios forem considerados, simplesmente, fórmulas conciliatórias entre os interesses dos países exportadores e importadores, e se inspirarem predominantemente na idéia de enfrentar as flutuações dos mercados. Na realidade, há pelo menos dois aspectos que os países importadores

têm que levar em conta, além de seu compreensível interesse em contar com preços mais baixos para os produtos que eles importam. Em primeiro lugar, isso significa reconhecer que, quando se reduzem as receitas de exportação dos países em desenvolvimento, por causa da queda dos preços, reduz-se também sua demanda de importações dos países industrializados. E o segundo aspecto a ser levado em conta é a incidência desfavorável dos baixos preços dos produtos primários no crescimento dos países em desenvolvimento e, portanto, nas perspectivas gerais de bem-estar político e econômico do mundo inteiro.

Parte das dificuldades na negociação de acordos provém de que esses aspectos do problema nem sempre são objeto da devida consideração. É possível que se pudesse estabelecer um número maior desses convênios, e com maior amplitude de conteúdo, se esses aspectos gravitassem com mais peso no curso das negociações. Mas é óbvio que isso requer uma definição mais clara da política a ser seguida em matéria de produtos primários.

Como exemplo do tipo de problemas que podem surgir nesse sentido, cabe citar a experiência proveniente da negociação de acordos sobre o café e o cacau. Ao que parece, durante vários anos, foi impossível negociar um acordo sobre o café, porque o ponto de vista dos países importadores era determinado, em grande parte, por interesses comerciais. Entretanto, como resultado das grandes quedas dos preços desse produto durante a última parte da década de 1950, e de suas graves conseqüências para um grande número de países da América Latina, os países importadores começaram a adotar um critério mais amplo a respeito dos problemas relativos à regulamentação do comércio mundial do café. Foi isso que permitiu que se chegasse a um acordo, baseado na concepção de sustentar os preços do café no nível de 1962.

O precedente estabelecido nas negociações sobre o café deu margem à esperança de que se chegasse a um resultado análogo no caso do cacau. Todavia, essa atitude mais favorável para com os acordos sobre produtos primários não parece haver chegado ao caso do cacau. Os países gravemente afetados pelas perspectivas desse produto não eram tão numerosos e, por conseguinte, o problema do cacau não tinha a mesma incidência do problema do café nas altas esferas dos governos dos países importadores. Assim, houve dificuldades consideráveis para se chegar a um acordo sobre os preços. Nessas condições, talvez tenha sido inevitável que as negociações fracassassem. Esse fracasso constituiu um grande desalento, e é de esperar que haja melhores perspectivas no futuro.

## 2. AMPLIAÇÃO DO ALCANCE DOS ACORDOS SOBRE PRODUTOS PRIMÁRIOS

É preciso, portanto, que os governos formulem sua política nessa matéria e, desse modo, ofereçam um contexto dentro do qual seja possível realizar as negociações.

Em outras palavras, é necessário que exista a vontade política de firmar esses acordos, bem como a vontade de executá-los. Não há dúvida de que o principal obstáculo não é técnico, mas político.

Em primeiro lugar, deve-se fazer um grande esforço para aumentar consideravelmente o número de produtos primários, através de acordos intergovernamentais.

Além disso, é importante que os trabalhos preparatórios e as negociações para chegar a novos acordos sobre produtos primários prossigam com firmeza, sem levar em conta as atuais condições do mercado. Já estão sendo adotadas medidas para uma série deles. É de esperar que a Conferência do Cacau torne a ser convocada, tão logo haja indícios de uma perspectiva melhor de se chegar a um acordo. Algum tempo atrás, examinaram-se projetos de acordos sobre o algodão e a borracha. O Grupo Internacional de Estudos sobre o Chumbo e o Zinco também vem examinando a redação de um acordo. Sugeriu-se a criação de um grupo de estudos sobre o cobre, e os problemas do tungstênio vêm sendo objeto de exame intergovernamental numa comissão das Nações Unidas. Os grupos de estudos da FAO têm-se ocupado de alguns produtos primários agrícolas.

Do ponto de vista técnico, é importante o estudo do problema da normalização, assim como a adoção de procedimentos para fixar preços diferenciados entre os diversos graus ou qualidades dos produtos primários, como se fez com sucesso em relação ao trigo.

Como já foi dito anteriormente, os acordos sobre produtos primários também devem ser mais amplos e abarcar os diferentes aspectos do comércio internacional desses produtos. Já se pode perceber uma tendência para esse enfoque mais amplo. Por exemplo, o Acordo Internacional do Café contém um artigo sobre a eliminação das barreiras comerciais; o Conselho Internacional do Estanho iniciou negociações sobre a colocação de estoques não comerciais, e

o Acordo Internacional do Trigo prevê um exame anual do comércio desse produto, que poderia influir na determinação e na aplicação da política interna em matéria de produção e preços.

Este último aspecto tem uma importância especial, uma vez que, até agora, uma das principais limitações dos acordos foi o fato de eles só tratarem do comércio internacional do produto em questão e, em alguns casos, de apenas parte desse comércio, de maneira que outros aspectos importantíssimos, como o da política de preços de sustentação, ficaram de lado, com conseqüências nem sempre compatíveis com os interesses de outros países exportadores.

Segundo a Carta de Havana, nenhum acordo deve ser aplicado por um prazo superior a cinco anos, pois seu objetivo principal é tratar de problemas a curto prazo ou resolver problemas especiais de caráter temporário, e não a criação de condições favoráveis à expansão, a longo prazo, do comércio de produtos primários a preços estáveis.

Em resumo, é necessário reconhecer o papel dos acordos sobre produtos na política de produção e comércio dos países exportadores e importadores. A possibilidade de aumentar o consumo de produtos primários, e com isso melhorar as perspectivas a longo prazo, também deve ser mais explorada. Já se iniciou um movimento nesse sentido, com a criação de uma verba de publicidade no Acordo Internacional sobre o Azeite de Oliva e com as diversas prescrições para a estimulação do consumo contidas no Acordo Internacional do Café. Mencionamos, anteriormente, as possibilidades passíveis de ser oferecidas pelas pesquisas sobre novos usos da lã; investigações análogas poderiam ser empreendidas sobre outros produtos primários. Esse é um aspecto no qual os recursos internacionais poderiam desempenhar uma função importante.

Também podemos considerar o caso dos produtos em relação aos quais não haveria, no momento, razão para que se fizessem acordos, especialmente as situações em que eles ficam sujeitos a medidas de regulação no plano nacional. Na verdade, seria conveniente que se realizassem consultas intergovernamentais a respeito dessas medidas, com o objetivo de chegar a soluções de interesse comum.

Grande parte do mecanismo necessário para uma política mais ampla e vigorosa de produtos primários já existe em forma embrionária, como os grupos de estudos e órgãos análogos e as comissões de produtos primários das Nações Unidas e da FAO; o que se faz necessário é um sentido mais claro dos

objetivos a serem alcançados e da política a ser seguida, bem como uma simplificação de sua estrutura.

Tudo isso deverá ser objeto de novos estudos, caso a Conferência admita, em princípio, a necessidade dessa política.

## B. A QUESTÃO DAS PREFERÊNCIAS

### 1. A SIGNIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Para estimular as exportações de produtos industrializados dos países em desenvolvimento, há necessidade de dois tipos de medidas. Em primeiro lugar, devem abrir-se vias de acesso aos mercados dos grandes centros industriais, eliminando os obstáculos que impedem o fluxo de exportações. Em segundo lugar, deve-se iniciar um processo de estimulação ativa das exportações não apenas nos próprios países em desenvolvimento, mas também no plano internacional.

Os obstáculos que atualmente dificultam as exportações acabam de ser examinados. Mas não basta eliminar esses obstáculos; é necessário ir ainda mais longe e introduzir um sistema de preferências.

O tratamento preferencial das exportações, nos países em desenvolvimento, ajudaria as indústrias desses países a superarem as dificuldades com que podem defrontar-se nos mercados de exportação, em vista de seu elevado custo inicial. Essa é uma medida temporária, que, ao abrir mercados mais amplos para as indústrias dos países em desenvolvimento, permitirá que eles reduzam os custos e, com isso, possam competir nos mercados mundiais, sem necessidade de que o tratamento preferencial seja mantido.

Trata-se, portanto, de uma extensão lógica das razões aduzidas em favor da indústria nascente. Os economistas não discutem a oportunidade da proteção nacional às indústrias nascentes, toda vez que elas apresentam possibilidades de atingir, com o correr do tempo, um nível elevado de eficiência.

Para que as indústrias sejam eficientes, elas precisam ter acesso a mercados amplos; de outro modo, não têm como romper o círculo vicioso da baixa

produção e do custo elevado. Esses mercados devem ser buscados nos países desenvolvidos e em outros países em desenvolvimento. Entretanto, se as indústrias nascentes requerem proteção no mercado interno, em razão dos custos elevados, é evidente que elas também necessitam de proteção nos mercados estrangeiros, seja nos países em desenvolvimento, seja nos países desenvolvidos, sob a forma de um tratamento preferencial. Por essa razão, foram feitas as seguintes sugestões:

a) Que os países em desenvolvimento dêem preferência, em seus mercados, às importações procedentes de outros países em desenvolvimento.

b) Que os países desenvolvidos dêem preferência, em seus mercados, às importações procedentes dos países em desenvolvimento.

Essas duas sugestões levantam problemas um tanto diferentes. As principais características da primeira já foram assinaladas, e a análise que se segue irá concentrar-se na segunda.

Como já foi dito neste relatório, o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) sancionou a manutenção das medidas preferenciais vigentes no momento em que foi firmado, mas proibiu que se adotassem novas disposições desse tipo, a não ser quando elas representassem uma etapa na criação de uniões aduaneiras e zonas de livre comércio.

A razão dessa proibição era — e continua a ser — a crença em que, em seu comércio exterior, os países devem tratar-se mutuamente num plano de igualdade, e não conceder a alguns países vantagens que não estejam dispostos a conceder a outros. Entretanto, por mais válido que seja o princípio da nação mais favorecida para regular relações comerciais entre iguais, ele não é um conceito aceitável nem adequado para um comércio do qual participem países de força econômica muito desigual. As concessões alfandegárias não recíprocas feitas aos países em desenvolvimento, autorizadas pela reunião do GATT em maio de 1963, foram um primeiro passo importante para reconhecer a necessidade de um estímulo especial ao comércio desses países. A adoção do princípio do tratamento preferencial para o comércio dos países em desenvolvimento será, logicamente, o próximo passo.

Cabe assinalar que a concessão de tratamento preferencial aos países em desenvolvimento não seria incompatível com o objetivo das negociações tarifárias Kennedy, nem com nenhuma outra tentativa destinada a eliminar ou reduzir as barreiras comerciais. Mais ainda, se as negociações Kennedy ti-

verem pleno êxito, seu resultado seria a redução, mas não a eliminação das tarifas pelos países participantes dessas negociações. Portanto, o problema que se levanta é saber se os países industrializados estão dispostos a conceder livre acesso, pelo menos aos países em desenvolvimento, mesmo que não o concedam uns aos outros. A idéia não é criar margens preferenciais permanentes, que só poderiam ser mantidas se fossem conservadas as tarifas existentes nos países desenvolvidos, mas que, enquanto os países desenvolvidos não eliminarem os obstáculos ao comércio, se dê liberdade de acesso aos países em desenvolvimento.

A introdução de um novo sistema preferencial pressuporia o ajuste mútuo de vários interesses contrapostos, tanto entre os países em desenvolvimento quanto entre estes, por um lado, e os países industrializados, por outro. É possível que haja uma tentação de procurar resolver as dificuldades que surgirem ao se efetuar esse ajuste mediante a introdução, no projeto, de dispositivos e aperfeiçoamentos complexos, a fim de atender a determinadas preocupações. É possível, de fato, que alguns desses dispositivos e aperfeiçoamentos se mostrem indispensáveis, mas não se deve perder de vista o princípio geral de que, quanto mais complicado for o plano, menores serão suas probabilidades de ser aceitável ou de fácil aplicação.

A primeira questão a ser examinada é: que países devem conceder preferências? Como já foi dito, é desejável e esperável que todos os países desenvolvidos aceitem a idéia de dar preferência a todos os países em desenvolvimento. Embora possa haver dúvidas quanto à viabilidade de aplicar efetivamente esse plano, a menos que todos os países desenvolvidos importantes concordem em participar, a unanimidade não seria essencial. O plano poderia entrar em vigor a partir do momento em que um grupo importante de países indicasse estar disposto a participar dele.

Quanto à participação dos países socialistas na concessão de preferências, como foi assinalado noutro texto, a tarifa não tem neles o mesmo significado que nos países de iniciativa privada. Entretanto, em todos os casos em que se impõem tarifas, as importações procedentes dos países em desenvolvimento deveriam ficar isentas delas. Ao mesmo tempo, os países socialistas devem favorecer, em seus planos de comércio exterior, as importações procedentes dos países em desenvolvimento, e suas empresas estatais de comércio teriam que pôr em prática essas medidas preferenciais ao efetuarem suas compras.

A efetividade de todas essas medidas teria que ser considerada à luz de seus resultados práticos e constituiria um dos assuntos a serem anualmente examinados, dentro do novo esquema organizacional do comércio e desenvolvimento a surgir da Conferência de Genebra.

A seleção dos países a serem beneficiados pelas medidas preferenciais é um pouco mais difícil. Não se encontrou nenhum critério único e satisfatório para determinar os países que devem ser considerados qualificados para gozar do tratamento preferencial. É preciso levar em conta determinados fatores, como a renda *per capita*, o tamanho do país, a participação da agricultura e da indústria no emprego e na produção totais, e a incidência das importações de produtos primários no crescimento da economia. Se esses fatores forem levados em conta, será relativamente fácil, na grande maioria dos casos, decidir quais serão os países em desenvolvimento e quais terão deixado de sê-lo. Todavia, no extremo superior da escala da renda *per capita*, existe um pequeno grupo de casos indeterminados entre os quais não é fácil estabelecer uma linha demarcatória clara.

Esse problema talvez não tenha demasiada importância do ponto de vista dos países industrializados, já que, como vimos, não é provável que as importações de manufaturas dos países em desenvolvimento tenham, em nenhum caso, uma importância considerável para eles. Mas essa importância existe para alguns países em desenvolvimento, que poderiam temer a impossibilidade de se beneficiarem das medidas preferenciais, se tivessem que competir com outros países em desenvolvimento mais avançados. Assim, portanto, o problema de decidir quais países em desenvolvimento devem ser incluídos no plano está estreitamente relacionado com o problema da graduação ou diferenciação das preferências, que será examinado mais adiante.

## 2. SELEÇÃO E DURAÇÃO DAS MEDIDAS PREFERENCIAIS GERAIS

O exame do tratamento preferencial costuma basear-se no pressuposto de que ele deve ser concedido, em caráter seletivo, a determinados produtos. A consideração principal em que se baseia esse critério é, ao que parece, o desejo de excluir os produtos que possam criar problemas internos para os países

desenvolvidos, sobretudo os produzidos em setores relativamente fracos ou estagnados da economia desses países. Também é possível que se trate do desejo de canalizar os esforços dos países em desenvolvimento para as indústrias que tenham um potencial de crescimento considerável e perspectivas de viabilidade dentro de um prazo razoável, de alguns anos, ao cabo do qual as medidas preferenciais poderiam ser suprimidas.

Essas duas considerações parecem bastante lógicas, mas, quando examinadas mais detidamente, permitem que se observem alguns sérios inconvenientes.

Primeiro e acima de tudo, a experiência adquirida pelo GATT e por outros órgãos demonstrou que o sistema de negociações seletivas, produto por produto, suscita grandes dificuldades. Como é natural, cada indústria que se considera ameaçada pela concorrência estrangeira adota uma atitude rigidamente defensiva e procura manter o *statu quo*. Essa atitude, muito compreensível, não encontra uma contrapartida lógica nas indústrias capazes de aumentar suas exportações para os países em desenvolvimento de acordo com o aumento da receita de divisas destes últimos, uma vez que tais vantagens ainda são problemáticas e, portanto, não constituem um incentivo tangível para a adoção de medidas preferenciais; tampouco se pode esperar, de modo geral, que esta ou aquela indústria que se julgue afetada pelas importações considere essa questão do ponto de vista do conjunto da economia, e não do de sua própria situação particular.

Além disso, para que o tratamento preferencial, concedido por todos os países desenvolvidos, tenha uma uniformidade quanto ao número de produtos abrangidos, a lista definitiva de produtos a que as medidas preferenciais serão aplicáveis será, provavelmente, o mínimo denominador comum de todas as listas nacionais; na verdade, é muito provável que todas as indústrias que se considerem vulneráveis num determinado país imponham seu critério com respeito à lista geral de todos os países.

Outrossim, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, é difícil imaginar como se poderia fazer uma seleção adequada das indústrias, com vistas a um tratamento preferencial. Mais valeria, por certo, dar liberdade às empresas para elas exercerem sua própria iniciativa na busca das melhores oportunidades, sem prejuízo de medidas de orientação e ajuda, nas quais os governos devem desempenhar um papel muito importante, como veremos logo em seguida. Cabe indagar que sucesso teriam tido, em qualquer dos países hoje industrializados, esforços que se destinassem a estabelecer de antemão,

quando eles estavam em suas etapas iniciais de desenvolvimento, uma lista precisa das possíveis exportações industriais. Não é muito provável que, entre toda a gama de indústrias, fosse possível fazer agora uma seleção eficaz dos ramos que seriam especialmente vantajosos, com o correr do tempo, para os países em desenvolvimento.

Assim, existe o perigo de que uma lista seletiva dos produtos aos quais se daria tratamento preferencial venha a ser demasiadamente restritiva, e seja preparada levando muito mais em conta as considerações estáticas do que as possibilidades dinâmicas de uma nova divisão internacional do trabalho. Por essa razão, seria melhor e mais simples, em princípio, que o tratamento preferencial fosse concedido a todas as importações dos países em desenvolvimento, com algumas exclusões específicas e com algumas salvaguardas, como será indicado mais adiante.

Até aqui, a discussão baseou-se, em sua maior parte, no tratamento preferencial aplicável unicamente aos produtos manufaturados e semimanufaturados. Essa limitação suscitaria várias dificuldades quanto à definição dos referidos produtos e exigiria estudos e recomendações de especialistas. Também seria preciso recorrer a estes para estudar o problema da definição da origem dos produtos, manufaturados ou semimanufaturados, fabricados nos países em desenvolvimento com base em componentes ou matérias-primas importados. Nenhuma destas ou de outras dificuldades, ao que parece, tem grande importância, nem deve impedir que a Conferência adote uma decisão de princípio a favor das medidas preferenciais. Na realidade, essa decisão de princípio é necessária para estabelecer, de comum acordo entre os governos, as normas com base nas quais serão elaborados os detalhes práticos.

Não é muito provável que uma margem preferencial reduzida constitua um incentivo suficiente para estabelecer novas indústrias de exportação nos países em desenvolvimento. Para que valha a pena introduzir um sistema preferencial, as margens devem ser claramente adequadas em relação à magnitude do problema.

Uma vez que muitas ou a maioria das tarifas dos países industrializados para os produtos manufaturados são relativamente baixas e, pelo que se prevê, devem baixar ainda mais, em consequência das negociações Kennedy, a solução ótima consistiria em dar livre ingresso às importações procedentes dos países em desenvolvimento. Para os membros da CEE e da AELI, isso equivaleria,

simplesmente, a conceder aos países em desenvolvimento um tratamento não menos favorável do que o que eles se dispõem a conceder uns aos outros.

O novo sistema de tratamento preferencial é projetado como um incentivo às indústrias nascentes e, portanto, é evidente que terão que ser previstas algumas cláusulas para a eliminação das preferências, quando estas indústrias estiverem firmemente estabelecidas. Em geral, as medidas preferenciais devem ser implantadas por um período não inferior a dez anos, em relação a qualquer indústria de qualquer país em desenvolvimento. Ao cabo desses dez anos, as medidas seriam suprimidas, a menos que se pudesse demonstrar a uma autoridade internacional apropriada que a continuidade do tratamento preferencial seria justificada por circunstâncias especiais. O prazo de dez anos seria contado a partir do momento em que começassem as exportações de uma determinada indústria de qualquer país em desenvolvimento, mesmo que isso significasse que as fábricas instaladas posteriormente nesse mesmo país não desfrutariam de todo o período de aplicação das medidas preferenciais.

O fato de o tratamento preferencial concedido a uma determinada indústria de um país em desenvolvimento terminar, normalmente, ao cabo de dez anos teria duas vantagens. Em primeiro lugar, obrigaria os empresários interessados a orientarem seus esforços de tal maneira que a indústria pudesse enfrentar por si mesma a concorrência, quando a proteção preferencial fosse eliminada. A segunda vantagem estaria em que as indústrias nascentes, criadas pouco depois da implantação do sistema nos países que ainda se encontram nas primeiras etapas do desenvolvimento, contariam o prazo preferencial de dez anos a partir do momento em que esse tratamento fosse aplicado pela primeira vez a qualquer de suas indústrias sujeitas a esse regime. Ou seja, essas indústrias gozariam de um tratamento preferencial não apenas em relação às indústrias dos países desenvolvidos, mas também em relação à dos países em desenvolvimento mais avançados, uma vez que as respectivas indústrias destes últimos já não teriam direito a esse tratamento.

Não seria aconselhável estabelecer um período inferior a dez anos para a duração das preferências. É preciso dispor de tempo suficiente para que os incentivos desse tratamento possam surtir efeito e para que se possam obter resultados significativos nos mercados de exportação. Nas condições que prevalecem nos países em desenvolvimento, um regime preferencial de curta duração não ofereceria praticamente nenhuma vantagem.

Por conseguinte, o problema da duração das medidas preferenciais suscita questões parecidas com as levantadas pelo problema da margem preferencial, ou seja, existem uma escala e uma duração mínimas abaixo das quais o incentivo seria inadequado. Não valeria a pena enfrentar todas as dificuldades, políticas e de outra ordem, que seriam pressupostas por um novo desvio do princípio da nação mais favorecida, apenas para obter margens preferenciais puramente nominais em relação a uma meia dúzia de produtos e por um período muito limitado, que equivaleria, em conjunto, a um mero gesto sem maiores consequências, diante dos enormes problemas criados pelo déficit do intercâmbio.

### 3. SALVAGUARDAS PARA OS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Não seria de surpreender que, a princípio, os países industrializados hesitassem em aceitar um sistema passível de promover a concorrência dos países em desenvolvimento com algumas de suas próprias indústrias. Mas é indubitável que, com o tempo, eles perceberiam as vantagens desse sistema, pois ele constituiria um meio de aumentar as vendas feitas aos países em desenvolvimento, em proporção direta ao aumento do poder aquisitivo que esses países conseguiriam ao ampliar suas exportações, em decorrência do tratamento preferencial. Desse modo, os países industrializados poderiam vir a compreender que lhes seria conveniente aumentar o volume de suas importações preferenciais, em vez de reduzi-lo. Entretanto, especialmente ao se iniciar um programa preferencial, os países desenvolvidos certamente desejarão ter garantias com respeito ao volume total das importações preferenciais e ao das importações de qualquer artigo em particular.

Como vimos, uma expansão das exportações de produtos manufaturados que se afigurasse enorme, em relação às exportações atuais dos países em desenvolvimento, ainda seria pequeníssima em relação ao consumo efetivo e potencial de manufaturas dos países desenvolvidos. Por conseguinte, se os países desenvolvidos quisessem estabelecer um limite global para o volume de mercadorias importadas pelo sistema preferencial, esse limite poderia revelar-se muito alto em relação às exportações atuais dos países em desenvolvimento e, ainda assim, ser muito pequeno em relação à magnitude do mercado nacional dos países desenvolvidos.

É preciso determinar como seria dividida a cota global de importações de manufaturas provenientes dos países em desenvolvimento entre os diversos países industrializados. Uma das formas consistiria em dividi-la em relação ao consumo de manufaturas de cada país importador. Mas esse procedimento não levaria em conta o fato de que os países grandes, que contam com recursos e meios de produção muito diversificados, tendem naturalmente a importar menos, em relação ao consumo, do que os países pequenos, cujas economias são muito mais especializadas.

Outro procedimento seria dividir a cota de importação em relação às importações de manufaturas de cada país avançado. Dessa maneira, as importações procedentes de países em desenvolvimento aumentariam, de um ano para outro, proporcionalmente ao total das importações de manufaturas. Entretanto, esse procedimento tem a vantagem de que os países desenvolvidos cujo coeficiente de importação é muito baixo teriam uma cota relativamente pequena de importações preferenciais. Talvez seja possível combinar esses dois procedimentos, a fim de encontrar uma fórmula aceitável para todos os países desenvolvidos.

Quanto ao efeito das importações preferenciais em determinadas indústrias, é necessário ter em mente que a finalidade do tratamento preferencial é ajudar a compensar os custos elevados das indústrias nascentes nos países em desenvolvimento. Se, como resultado desse tratamento, no entanto, um país exercesse uma pressão indevida sobre os preços vigentes nos países industrializados, ele demonstraria com isso não necessitar do tratamento preferencial ou que esse tratamento estaria sendo excessivo.

Por outro lado, não se pode esperar que os países industrializados ofereçam o incentivo do tratamento preferencial às indústrias dos países em desenvolvimento que já podem firmar-se por seus próprios meios nos mercados mundiais, e menos ainda às indústrias cujos custos são muito mais baixos que os das indústrias similares nos países desenvolvidos.

Em vista disso, talvez seja conveniente que, no momento da introdução do novo sistema de preferências, cada país desenvolvido possa reservar-se o direito de não incluir no tratamento preferencial produtos que representem, em conjunto, uma percentagem razoável do total de suas importações ou do consumo de produtos manufaturados. Dentro dessa mesma percentagem, poderiam também figurar alguns artigos que se julgasse conveniente excluir do regime preferencial, para não afetar certas importações de outros países

fornecedores, bem como alguns produtos que ficassem especialmente reservados aos países em desenvolvimento menos avançados, como veremos adiante.

Uma vez entrando o sistema em vigor, os países desenvolvidos poderiam incluir outras exceções ao tratamento preferencial, de acordo com critérios que deverão ser claramente estabelecidos.

Outra possível salvaguarda consistiria em estipular que as importações de determinados produtos poderão deixar de reunir as condições necessárias para o tratamento preferencial, quando ultrapassarem uma certa percentagem moderada do consumo nacional de um dado país importador, percentagem esta que seria previamente estabelecida.

Convém notar que a recusa do tratamento preferencial a certos produtos, em virtude de disposições como as que acabamos de considerar, significaria, simplesmente, aplicar a eles o tratamento normal de nação mais favorecida. Em nenhum caso a recusa do tratamento preferencial poderia justificar a aplicação de medidas para restringir as importações normais dos referidos produtos, à margem das disposições do GATT.

#### 4. DIFERENÇAS ENTRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO EM RELAÇÃO ÀS MEDIDAS PREFERENCIAIS

É preciso considerar a possibilidade de que alguns dos países em desenvolvimento mais adiantados absorvam rapidamente uma proporção tão grande da cota preferencial estabelecida pelos países industrializados, que reste uma margem insuficiente para os países que se encontram numa fase muito menos avançada de desenvolvimento. Em geral, o perigo de que a cota global seja absorvida depende, evidentemente, do volume desta. Como já foi assinalado, é possível que, com o tempo, os países desenvolvidos vejam no sistema preferencial vantagens suficientes para se decidirem a ampliar a cota global.

Sendo grande essa cota em relação às exportações atuais dos países em desenvolvimento, haveria margem para satisfazer a todos e, provavelmente, não seria preciso tomar medidas num futuro imediato. Só seria preciso intervir se, ao se realizar o exame anual da aplicação desse regime, ficasse evidenciado o perigo de que alguns países fossem excluídos da cota, sem que houvesse possibilidade de ampliá-la.

Se a cota global fosse fixada num nível relativamente baixo, seria mais justificado estabelecer cotas para cada país exportador. A dificuldade está em que esse critério é tão complicado que, provavelmente, não se mostraria viável. Cerca de uma dezena de países industrializados teria que estabelecer uma cota para cada um dos cento e tantos países em desenvolvimento, ou seja, muito mais de mil cotas ao todo. Além disso, por mais difícil que seja a distribuição de uma cota global pequena, ela se mostrará simplicíssima em comparação com os problemas implícitos na administração dessas cotas em relação a cada um dos produtos da lista de importações.

Em vez de se estabelecerem cotas para cada um dos países exportadores, talvez fosse melhor introduzir algum limite na parcela da cota global disponível que poderia corresponder a cada país. Só se permitiria que os países ultrapassassem esse limite quando fosse possível demonstrar que a parte não utilizada da cota global era tão grande, em relação às exportações de outros países em desenvolvimento, que deixaria uma ampla margem para estes últimos. Ao mesmo tempo, dever-se-iam adotar medidas especiais para estimular as exportações dos países menos desenvolvidos, da forma indicada adiante.

Um dos problemas mais difíceis, entre os suscitados pela introdução de um novo sistema preferencial, é determinar se os diferentes graus ou tipos de preferência deverão ser atribuídos aos países de acordo com sua renda *per capita* ou com a etapa de desenvolvimento em que eles se encontram.

A razão da gradação dessas preferências é muito simples. As diferenças de produtividade, entre os países em desenvolvimento menos adiantados e mais adiantados, são muito maiores do que as diferenças correspondentes entre estes últimos e os países industrialmente desenvolvidos. Por conseguinte, exatamente as mesmas considerações que justificariam a concessão de preferências aos países em desenvolvimento, vistos em seu conjunto, exigiriam que se concedessem preferências consideravelmente maiores aos menos adiantados do que aos mais adiantados dentre eles.

Uma diferenciação dessa natureza entre os países em desenvolvimento já se refletiu no Tratado de Montevideu, através do qual se criou a ALALC. Em virtude desse Tratado, os membros latino-americanos da ALALC que têm menor desenvolvimento relativo recebem um tratamento especialmente favorável, no que diz respeito à redução mútua de tarifas e a outros aspectos.

É indubitável que nem todos os países em desenvolvimento se beneficiariam igualmente de um sistema preferencial elaborado sobre uma base uniforme. Como já foi assinalado, o grupo de países em desenvolvimento que atualmente exporta produtos manufaturados em escala apreciável aos países industrializados é relativamente pequeno, e as vantagens imediatas derivadas das medidas preferenciais se limitariam a esse pequeno grupo. Entretanto, essas medidas preferenciais têm por objetivo oferecer incentivos que facilitem uma distribuição mais ampla das exportações de manufaturas, tanto no que concerne aos países fornecedores quanto no que diz respeito aos tipos de produtos. O perigo é que, se esses incentivos forem uniformes, o incremento das exportações possa ter que se concentrar nos países que já houverem tomado a dianteira nesse setor.

Lamentavelmente, o alcance de uma graduação das preferências talvez não seja muito grande, sobretudo se as negociações tarifárias Kennedy trouxerem resultados apreciáveis.

Quando as tarifas são relativamente baixas, por exemplo, da ordem de 10 a 15%, a graduação das preferências pode ser prejudicial ao incentivo à exportação dos países em desenvolvimento mais avançados, sem que os menos avançados obtenham uma vantagem apreciável. Na realidade, essa vantagem poderia ser menor do que a necessária para superar as diferenças de custos nos países em desenvolvimento mais avançados.

Ao mesmo tempo, convém assinalar novamente que, por mais fundamentadas que sejam as razões que aconselham a introduzir aperfeiçoamentos no sistema, quanto maiores forem as complicações administrativas, menores serão as possibilidades de que alguns obtenham benefícios dele, já que o sistema poderia revelar-se inaplicável.

Do mesmo modo, é preciso observar que, em vista da natureza do problema, nem todos os países se beneficiariam do mesmo modo de cada proposta apresentada à Conferência, se isoladamente considerada. Assim, por exemplo, os únicos países que estão em condições de tirar proveito da eliminação dos tributos indiretos sobre os produtos tropicais, em alguns países industrializados, são aqueles que produzem ou podem produzir esses artigos; e os países cuja relação de intercâmbio não se reduzisse não obteriam nenhuma vantagem do financiamento compensatório a longo prazo.

Ao mesmo tempo, há que reconhecer que o problema dos países menos desenvolvidos, no que concerne ao sistema preferencial, é um problema muito real, e essa questão deve ser resolutamente enfrentada. Esses países talvez não se encontrem, atualmente, em condições de se beneficiar em grau apreciável das medidas preferenciais em favor dos produtos industrializados, e talvez não possam ficar em condições de fazê-lo espontaneamente durante alguns anos. Assim, seria indispensável adotar medidas práticas imediatas, com vistas a atingir definitivamente esse objetivo.

Já se sugeriu, respondendo em parte aos problemas desses países, que as preferências concedidas a uma determinada indústria, num determinado país, tenham uma duração de dez anos, de modo que os países menos desenvolvidos, apesar de começarem a receber os benefícios mais tarde, também deixariam de recebê-los mais tarde. E, desse modo, gozariam de preferências que já teriam deixado de existir em relação a outros países em desenvolvimento.

Além disso, é perfeitamente concebível a possibilidade de dar preferência, no tocante a uma série de produtos, aos países em desenvolvimento menos avançados, sem estendê-la aos mais avançados. Com esse objetivo, seria possível empregar a lista de produtos em relação aos quais os países industrializados se houvessem reservado o direito de não conceder preferências gerais.

Mas isso não é o bastante. Será preciso estabelecer metas especiais em relação aos países menos desenvolvidos e adotar medidas de caráter nacional e internacional para atingi-las. Será preciso envidar um esforço especial para analisar as oportunidades dos mercados externos e promover as exportações dos países, facilitando-lhes uma ajuda maior *per capita*, a fim de levar em conta a inferioridade econômica em que eles se encontram em relação aos países em desenvolvimento mais avançados. Em outras palavras, é possível que proporcionar um volume maior de ajuda *per capita* e fazer um esforço maior de fomento constituam o meio mais eficaz de solucionar os problemas dos países que se encontram na etapa inicial do desenvolvimento econômico.

Essa não é uma questão sobre a qual se possa enunciar uma postura dogmática, mas sim, por excelência, uma questão importantíssima que convém analisar e discutir mais a fundo.

## 5. A ALTERNATIVA ENTRE SUBSÍDIOS E DESVALORIZAÇÃO

Como já foi dito, as preferências são justificáveis como meio de proteger as indústrias nascentes, em seu esforço de partir para os mercados de exportação. Caberia indagar se isso não poderia ser conseguido através do reajuste da taxa cambial, mais do que por um sistema preferencial.

Com efeito, é bem sabido que, de um modo geral, a taxa de câmbio adequada ao comércio tradicional dos países em desenvolvimento tende a desestimular o desenvolvimento de novos tipos de exportações. Enquanto, no caso de um país industrialmente desenvolvido, basta uma única taxa de câmbio para assegurar o equilíbrio entre os custos internos de produção e os preços nos mercados estrangeiros, no caso de um país em desenvolvimento, é possível que uma única taxa de câmbio não obtenha esse resultado. Deve-se ter em mente que a taxa de câmbio de um país em desenvolvimento reflete o valor dos custos monetários da produção nos setores primários da economia, e não no setor manufatureiro. Por outro lado, quanto menos desenvolvido é um país, tanto maiores são seus custos de produção em geral, comparados aos custos monetários dos setores primários da economia. Assim, o tipo de câmbio que equipara os custos e os preços internos do setor primário aos do mercado mundial faz com que os custos da indústria manufatureira se revelem excessivamente elevados, em termos de moedas estrangeiras. Trata-se, portanto, de uma taxa de câmbio supervalorizada, do ponto de vista das exportações de manufaturas. Por outro lado, a taxa particular de câmbio que permitiria a um país em desenvolvimento conquistar mercados de exportação para suas indústrias manufatureiras levaria, paralelamente, a uma subvalorização considerável da moeda, em relação aos produtos primários que constituem a grande maioria de suas exportações.

Em casos como esses, a desvalorização seria uma solução possível, desde que não levasse a novos aumentos dos custos. Talvez isso se mostre difícil de conseguir, nos países onde a alta dos preços das importações tem uma repercussão direta e acentuada no custo de vida, motivando, por conseguinte, demandas de aumentos salariais. Além disso, a desvalorização provavelmente levaria a uma queda dos preços externos das exportações tradicionais ou então a lucros excessivos para os produtores primários.

Sugeriu-se que, com o objetivo de evitar esses inconvenientes, a desvalorização seja acompanhada de outras duas medidas: em primeiro lugar, um imposto sobre as importações tradicionais, de valor equivalente ao da desvalorização, e, em segundo lugar, uma redução das tarifas, também proporcional à desvalorização. As exportações de novos produtos, portanto, não estariam sujeitas ao imposto de exportação, mas gozariam do incentivo de uma taxa de câmbio mais baixa, enquanto o aumento do custo das divisas para as importações teria os seus efeitos no consumo interno compensados pela redução das tarifas.

Se, por razões políticas ou de outra índole, a desvalorização fosse impraticável, seria possível estudar algum método para subvencionar as exportações de produtos manufaturados. Nesse caso, seria necessário conseguir que os países industrializados consentissem em não aplicar tarifas compensatórias. Seu consentimento estaria subordinado, sem dúvida, à elaboração de um sistema aceitável, que estipulasse garantias contra os abusos.

Resta dizer que, na medida em que as soluções anteriores pressupõem que o custo do estímulo à exportação manufatureira recairia sobre os próprios países em desenvolvimento, nenhuma delas seria tão satisfatória para esses países quanto o tratamento preferencial dado a essas exportações.

# O APORTE DE RECURSOS INTERNACIONAIS AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

## A. O FINANCIAMENTO COMPENSATÓRIO DA DETERIORAÇÃO DA RELAÇÃO DE PREÇOS

### 1. A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA

As grandes deficiências observáveis na política de cooperação financeira aos países em desenvolvimento não nos devem fazer perder de vista o considerável progresso que foi obtido através dessa cooperação, desde que ela se iniciou, pouco depois da Segunda Guerra Mundial, tanto na amplitude dessa política quanto em suas conseqüências.

O montante anual dos recursos trazidos pelos países desenvolvidos de iniciativa privada, sob diferentes formas (empréstimos, inversões privadas e ajuda propriamente dita), correspondeu a 1,8 bilhão de dólares em 1950 e a 6,6 bilhões em 1962. A taxa média de crescimento foi de 11% ao ano, mas ainda resta muita coisa por fazer. Esses aportes constituíram, em 1962, apenas 0,7% da renda total desses países desenvolvidos, proporção que ainda está muito distante do valor de 1% aprovado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, embora se compare favoravelmente com a proporção de apenas 0,3% registrada no ano de 1950.

Na concepção dessa política, houve avanços muito positivos. Embora se reconheça a significação dos investimentos de capital privado estrangeiro nos países em desenvolvimento, já não se discute a necessidade de aportes consideráveis de recursos públicos. As condições mais liberais destes últimos, no

tocante à duração, juros e forma de utilização, representam também um progresso notável. Surgiram instituições regionais que complementam com proveito o órgão mundial de financiamento; e a recente evolução da política deste último veio dar um forte impulso a um processo que se vinha desenvolvendo anos atrás, à luz da experiência. E, na Carta de Punta del Este, estabeleceram-se objetivos quantitativos a serem alcançados no aporte de recursos internacionais, e se vincularam o montante e a orientação destes não apenas à viabilidade de projetos específicos, mas também a planos de desenvolvimento em que as transformações da estrutura econômica e social são reconhecidas como exigências inelutáveis do próprio desenvolvimento.

Entretanto, esse progresso da política de cooperação financeira não está isento de contrastes. São dois os principais que nos interessam aqui. A deterioração da relação dos preços de intercâmbio fez com que se reduzisse seriamente, nos países em desenvolvimento, a capacidade de importar bens de capital, assim se contrapondo aos efeitos positivos dos aportes de recursos internacionais. E o prazo relativamente curto de uma proporção considerável desses aportes, juntamente com os serviços financeiros exigidos por alguns deles, significa uma carga opressiva para muitos países em desenvolvimento, e passará a sê-lo em outros, caso se mantenha o atual curso das coisas. Esses são pontos de importância patente, que serão examinados a seguir, por sua estreita vinculação com os objetivos da Conferência.

## 2. NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO COMPENSATÓRIO

Para que os países em desenvolvimento atinjam e ultrapassem as metas da Década do Desenvolvimento, é preciso que eles possam planejar a mobilização de recursos internos e externos para esse fim. Toda aceleração do crescimento pressupõe um aumento do ritmo das inversões e, na medida em que isso exija importações de bens de capital, tais investimentos só poderão ser programados partindo-se do pressuposto de que se disponha de divisas no montante necessário.

A maioria dos países em desenvolvimento conta com uma margem de segurança escassa ou inexistente para enfrentar as diminuições acentuadas da disponibilidade de divisas. Suas reservas externas geralmente são pequenas e,

em muitos casos, suas importações de artigos não essenciais reduziram-se ao mínimo. Por conseguinte, uma nova deterioração da relação de preços comprometeria gravemente sua capacidade de importar os bens de capital que seu crescimento exige. Essa deterioração é um obstáculo à consecução dos objetivos a que se destinam os recursos internacionais fornecidos a esses países. O desenvolvimento econômico deve ser um processo coerente, no qual seus diversos elementos apoiem e respaldem uns aos outros. A eficácia de qualquer projeto financiado por um programa de cooperação é forçosamente levada a diminuir, quando, em conseqüência de uma baixa imprevista dos preços dos produtos exportados, deixa-se de dispor de uma parte dos recursos em divisas com os quais se contava para a realização de outros investimentos complementares. Por conseguinte, ao examinar as falhas da política de cooperação financeira, não se podem perder de vista os prejuízos ocasionados pela deterioração da relação de preços.

Para solucionar esse problema, é preciso atacá-lo em dois aspectos. Já examinamos as razões que podem ser expostas a favor dos acordos sobre produtos primários. Mas esses acordos não podem oferecer uma solução completa para todos os produtos nem para todas as situações. Assim, é importante proporcionar recursos suplementares aos países em desenvolvimento, a fim de ressarcir-lhes as perdas causadas pela deterioração da relação de preços.

O objetivo fundamental de qualquer projeto de compensação tem que ser a manutenção do valor aquisitivo dos recursos externos que os países em desenvolvimento obtêm com suas exportações.

Muito se têm estudado os aspectos desse problema a curto prazo. Existem propostas referentes a um Fundo de Seguros para o Desenvolvimento, que teria por objetivo oferecer uma compensação total ou parcial por qualquer déficit registrado na receita de exportação em comparação com um determinado período base. A decisão sobre essas propostas foi adiada, mas o Fundo Monetário Internacional começou a empregar um novo plano, de alcance menor, que prevê alguns ajustes para ajudar os países a superarem os períodos de desequilíbrio temporário do balanço de pagamentos, em decorrência de uma queda na receita de exportações.

Essas medidas passageiras de contenção, apesar de úteis, não chegam ao fundo dos problemas mais pertinazes que abriga em si a tendência descendente na relação de preços. Tal como no caso dos acordos sobre produtos

primários, é imperativo que se adote uma decisão básica de política: a decisão de que, como norma, os países em desenvolvimento que passarem por uma deterioração de sua relação de preços possam ter fácil acesso a recursos internacionais suplementares, para atingir o objetivo de manter seu poder de compra. Como explicaremos mais adiante, a satisfação dessa necessidade de compensação deve estar sujeita a algumas condições. Não obstante, com a ressalva de que sejam observados alguns critérios aceitáveis, a comunidade internacional deve reconhecer que tem uma clara responsabilidade para com os países em desenvolvimento que sofreram uma deterioração na relação dos preços de seu intercâmbio, do mesmo modo que, no plano interno, os governos reconhecem uma responsabilidade análoga para com seus respectivos produtores primários.

O aporte adicional de recursos feito aos países em desenvolvimento em decorrência disso, entretanto, difere dos aportes atuais sob a forma de empréstimos. Estes últimos representam recursos retirados pelos países que os realizam da receita que eles mesmos geram, ao passo que, no caso a que nos referimos, trata-se de transferir recursos provenientes dos próprios países exportadores de produtos primários, em decorrência da deterioração da relação de preços desses produtos.

Qual deve ser, portanto, o ponto de partida das medidas de compensação? Em relação a qual momento devem ser calculadas as perdas? Seria suficiente dar aos países em desenvolvimento a garantia de que eles não experimentarão novas perdas em relação aos preços vigentes? Ou devem as perdas ser calculadas no cotejo com algum ano anterior, no qual a relação de preços não tenha sido tão desfavorável para os países em desenvolvimento quanto nos períodos recentes? Compensar as novas perdas que vierem a ser experimentadas no futuro é importante, mas não basta: é preciso fazer alguma coisa para restabelecer o poder de compra exterior dos países em desenvolvimento, em vez de simplesmente nos contentarmos em impedir que ele continue a se reduzir.

Quanto ao primeiro aspecto, ou seja, à nova deterioração que possa ocorrer mais adiante, o ponto de partida não apresenta maiores dificuldades, uma vez que se pode tomar a relação de preços vigente no ano anterior e calcular a transferência de recursos em função da nova queda que possa ocorrer nessa relação.

Em contrapartida, ao se enfrentar o segundo aspecto, ou seja, as perdas ocorridas por causa da deterioração anterior da relação de preços, depara-se com o inconveniente de decidir a partir de que ano, ou anos, deverá ser feito o cálculo dessa deterioração; como se sabe, conforme o ano escolhido, os resultados são muito diferentes, e não existe nenhum procedimento capaz de resolver esse problema de maneira objetiva e automática. Será preciso, portanto, buscar uma solução de natureza pragmática.

Essa solução teria que se basear no exame dos recursos passíveis de investimento, dos quais um país é privado pela deterioração já ocorrida na relação de preços e pela incidência dessa deterioração no balanço de pagamentos, bem como no efeito de ambos esses fenômenos no ritmo do crescimento, sem falar em outros fatores que convenha considerar em cada caso específico. Esse exame seria indispensável para determinar que aporte complementar de recursos internacionais seria preciso efetuar para ressarcir os países em desenvolvimento dos efeitos adversos da relação dos preços de intercâmbio.

Não é o caso de discutirmos neste relatório, e muito menos na Conferência, os aspectos de ordem metodológica, entre eles os procedimentos estatísticos que poderiam ser escolhidos, tanto para a determinação de novas deteriorações da relação de preços quanto para calcular, como acabamos de dizer, o montante dos recursos adicionais que teria de ser fornecido para serem enfrentadas, mais adiante, as conseqüências da deterioração já ocorrida. Tudo isso tem que ser examinado por especialistas, cujas recomendações deverão ser submetidas à consideração dos governos. Contudo, para que a tarefa dos especialistas não sofra um desvio estéril de sua trilha, é essencial que haja uma decisão política prévia quanto à transferência de recursos e ao aspecto duplo que ela precisa contemplar. Dito de outra maneira, é preciso fazer uma clara distinção entre uma decisão política tomada em princípio e os meios técnicos mais apropriados para executá-la.

### 3. O FINANCIAMENTO COMPENSATÓRIO E OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

A solução de ordem pragmática que acabamos de mencionar seria mais fácil, se os países em questão tivessem um plano de desenvolvimento. O plano costuma

fundamentar-se na hipótese de que se mantenham, durante o período de sua execução, os preços vigentes das exportações e importações. Com base nessa hipótese, faz-se uma determinação quantitativa das possibilidades de mobilizar recursos internos de investimento. Contudo, se a relação de preços cair rapidamente, não apenas será impossível financiar as importações na escala prevista no plano, como também poderá suceder que os recursos internos não cheguem a atingir o montante previsto, em virtude do efeito desfavorável desse fato na renda real do país.

Numa situação dessa natureza, em geral não é possível recorrer ao crédito externo para substituir os recursos perdidos, já que as instituições de crédito a longo prazo tendem a considerar a deterioração da relação de preços como um fator que, por debilitar a capacidade de reembolso do empréstimo, reduz a solvência do país. Essa redução da capacidade de endividamento torna ainda mais graves as conseqüências da deterioração na relação de preços.

É patente, portanto, a necessidade de um financiamento compensatório que permita manter a integridade dos planos de desenvolvimento. Esse financiamento, entretanto, não pode ser puramente mecânico. A mera transferência de fundos compensatórios não bastará para restabelecer o rumo original do plano. Será mister — como já foi dito antes — examinar a nova situação criada e determinar os efeitos da deterioração da relação de preços, os ajustes que deverão ser feitos no plano e a maneira de empregar as verbas obtidas para fins de compensação. O importante é que o país saiba de antemão que, sujeito ao cumprimento de certas condições, ele poderá contar com o capital necessário para neutralizar as conseqüências da deterioração.

O país também deverá saber de antemão que, se o plano se houver baseado num sério esforço de mobilizar recursos internos, ele não se verá obrigado a intensificar esse esforço em circunstâncias em que sua capacidade de fazê-lo se houver reduzido marcadamente. Qualquer esforço adicional dessa natureza seria feito, afinal, para reforçar, e não para substituir o financiamento compensatório, presumindo-se que houvesse margem suficiente para isso. Por último, a disponibilidade de fundos compensatórios oferecerá às entidades de crédito internacionais a garantia de que uma relação de preços desfavoráveis não irá comprometer a solvência dos países.

É evidente que qualquer revisão apreciável do plano de desenvolvimento levaria tempo e, se um país tivesse que aguardar sua conclusão, o agravamento

da situação poderia fazer com que o plano se tornasse impraticável, tal como originalmente concebido. É nesse ponto que têm um significado especial as medidas de compensação a curto prazo, instituídas pelo Fundo Monetário Internacional: essa compensação proporcionaria a um país os meios de superar a situação durante o período em que fosse feito o exame do plano e se determinasse o volume dos recursos compensatórios a serem aportados.

Explicado o estreito vínculo que liga o financiamento compensatório aos planos de desenvolvimento, torna-se compreensível que os aportes de que se trata não sejam normalmente destinados, de maneira direta e individual, aos produtores primários. Se eles tivessem essa destinação, não apenas os objetivos básicos do programa de desenvolvimento seriam desfavoravelmente afetados, como também, além disso, o problema da deterioração da relação de preços poderia agravar-se no futuro, como resultado do incentivo que a receita maior obtida ofereceria aos produtores.

O vínculo entre o financiamento compensatório e a programação do desenvolvimento relaciona-se também com uma outra consideração. Para que esse financiamento permita a consecução do objetivo almejado através dele, os recursos adicionais que venham a se mobilizar não devem ser obtidos à custa dos recursos financeiros que já são concedidos aos países em desenvolvimento. A percentagem da renda nacional que esses recursos representam atualmente não deve ser diminuída, mas sim ir aumentando, até atingir o objetivo aceito de 1%. Os capitais compensatórios devem constituir um acréscimo líquido, cujo montante deverá depender, naturalmente, da deterioração da relação de preços.

Outrossim, em vista da indubitável perda que essa deterioração significa, os recursos compensatórios não devem ter o caráter de empréstimos sujeitos à amortização e ao pagamento de juros.

#### 4. A OBTENÇÃO DE RECURSOS E SEU DESEMBOLSO

Em vista das claras diferenças que existem entre o financiamento compensatório e outras formas de financiamento, seria preciso adotar disposições distintas em relação ao primeiro, que talvez pudessem consistir, entre outras coisas,

na criação de um fundo separado, o que não significa, entretanto, que se necessite de uma nova instituição. Esse tipo de fundo poderia ser administrado pelas instituições internacionais de crédito já existentes e, entre elas, pelas instituições regionais de crédito.

No exercício dessas novas funções, tais instituições poderiam examinar os pedidos de financiamento compensatório que lhes fossem apresentados, de conformidade com as normas gerais aprovadas pelos governos. Outra solução poderia ser a criação de um grupo de especialistas independentes, de reconhecida autoridade, que fossem encarregados de examinar essas solicitações.

A propósito disso, convém assinalar que a experiência dos planos de desenvolvimento revelou a necessidade de especificar os investimentos necessários para a consecução dos objetivos do plano, os recursos internos que têm que ser mobilizados para esse fim e as contribuições financeiras internacionais que são necessárias para ele. Ainda resta muita coisa por fazer na tarefa de elaborar os métodos e procedimentos apropriados nesse sentido. Um problema particularmente difícil para os países em desenvolvimento é a prática das instituições de crédito internacional de financiar projetos individuais, sem assumir compromissos com o total dos montantes externos necessários durante todo o período de execução do plano. É de esperar que o processo a ser estabelecido para destinar os recursos de financiamento compensatório contribua para que os países em desenvolvimento obtenham todas as garantias razoáveis de que poderão contar com o capital de que necessitam para pôr em prática seus planos de desenvolvimento.

Por último, quanto à forma de obter os recursos necessários, cada país terá que determinar, naturalmente, o que lhe parecer mais conveniente. Entretanto, caso se venha a recorrer a impostos sobre as importações de produtos primários, como é previsto no plano francês de organização dos mercados, será preciso tomar cuidado para que eles não tenham uma influência muito sensível no consumo, como já foi explicado no lugar pertinente, e, do mesmo modo, para que a incidência desses impostos recaia sobre os países importadores, e não sobre os exportadores.

Também seria preciso levar em conta o que foi dito sobre a necessidade de vincular essas medidas ao acesso aos mercados, tanto pela importância que

isso tem, por si só, quanto por considerações de equidade, pois, do contrário, a incidência na obtenção dos recursos seria tanto maior quanto mais numerosos fossem os produtos primários importados por um país.

## B. A CARGA DE SERVIÇOS FINANCEIROS E OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO EXTERIOR

### 1. SITUAÇÕES CRÍTICAS EM MATÉRIA DE SERVIÇOS

Esse problema da carga de serviços financeiros está estreitamente ligado ao lento crescimento das exportações e à deterioração da relação dos preços de intercâmbio. E é uma clara prova da necessidade de uma política coerente de cooperação econômica internacional, pois, por um lado, cresceu o fluxo de recursos financeiros internacionais para os países em desenvolvimento — o que é muito louvável — e, por outro, não se facilitou o acesso das exportações desses países aos países industrializados, nem se assegurou uma estabilidade razoável de seu poder aquisitivo.

De que outra maneira, senão através dessas exportações, seria possível pagar a carga crescente de serviços financeiros? Restringir as importações com vistas a esse objetivo tem limites, e esses limites são tanto mais estreitos quanto maior é a necessidade de importações imprescindíveis.

As conseqüências dessa contradição são patentes numa série de países e opressivas em alguns deles, como já foi dito. Isso se deve não apenas à acumulação de dívidas externas, mas também à relativa exigüidade de seus prazos, aos juros relativamente altos de algumas obrigações e ao rendimento também elevado de certos investimentos. De acordo com as cifras preliminares de um relatório que vem sendo preparado para a Conferência pelo Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, a dívida pública externa, assim como a dívida externa garantida pelos governos,<sup>7</sup> nos países em desenvolvimento, subiu

<sup>7</sup>Excluídos os países socialistas. Esses dados excluem as obrigações líquidas derivadas de operações com o Fundo Monetário Internacional e as dívidas atrasadas do setor comercial, pendentes a curto prazo. Se essas dívidas forem incluídas, as cifras de 1962 subirão para aproximadamente 28 bilhões de dólares.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

de aproximadamente 8-10 bilhões de dólares, no final de 1955, para 24 bilhões no final de 1962, ou seja, um crescimento médio anual de cerca de 15%. Naturalmente, esses aumentos variam muito de um país para outro, como se pode deprender da tabela a seguir:

DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA DOS NOVE PRINCIPAIS PAÍSES DEVEDORES  
(Em milhões de dólares norte-americanos)

País	Final de 1955	Final de 1962	Média anual de aumento (%)
Argentina	600*	2.067,1	19
Índia	309,9	2.925,9	38
Paquistão	147,4	829,2	28
Turquia	600*	931,5	7
México	479,1	1.359,9	16
Iugoslávia	331,5	778,1	13
Colômbia	276,2	638,8	12
Chile	350,7	741,9	11
Brasil	1.380,3	2.349,0	8
TOTAL	4.475,1	12.621,4	16

Fonte: Banco Mundial de Reconstrução e Fomento, Departamento Econômico.

\*Estimativas.

Os serviços de juros e amortização<sup>8</sup> dessas dívidas subiram de 900 milhões de dólares em 1956 para 3,1 bilhões em 1963, o que significa um crescimento médio anual de 19%. Por conseguinte, o montante desses serviços depende não apenas do valor da dívida, mas também de seus vencimentos. Como se pode ver na outra tabela que se segue, um número considerável de países em desenvolvimento vem enfrentando um problema gravíssimo, em decorrência do prazo relativamente exíguo das obrigações.

<sup>8</sup>Excluídos os países socialistas. Nos dois períodos, as amortizações representaram mais de 2/3 do total.

TEXTOS SELECIONADOS

PROPORÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA EXTERNA E DA DÍVIDA GARANTIDA\*  
PELOS GOVERNOS, PAGÁVEL NOS PRÓXIMOS CINCO ANOS

50% ou mais	40-49%	30-39%	20-29%
Argentina	Birmânia	Equador	Bolívia
Brasil	Ceilão	Etiópia	República Dominicana
Guatemala	Chile	Irã	Índia
Israel	Colômbia	Nicarágua	Paquistão
México	Costa Rica	Nigéria	Paraguai
Filipinas	El Salvador	Peru	Sudão
Turquia	Espanha	Tailândia	Uruguai
Venezuela			
Iugoslávia			

Fonte: Banco Mundial de Reconstrução e Fomento, Departamento Económico.

<sup>a</sup> Excluídos os atrasos comerciais a curto prazo.

Os empréstimos e investimentos destinados aos países em desenvolvimento nem sempre se inspiraram em suas necessidades de recursos e suas possibilidades de pagamento, mas obedeceram com freqüência, principalmente, às conveniências imediatas dos países exportadores de bens de capital. Isso levou a que se outorgassem prazos que, embora pudessem justificar-se em operações individuais, não se mostravam compatíveis com uma estimativa prudente das possibilidades de pagamento dos diversos países.

Na realidade, de pouco adianta o cuidado que tiveram as instituições de crédito internacional de graduar a duração de seus empréstimos em relação às condições de cada país, quando, por vias separadas, realizaram-se operações dessa natureza, que transtornaram os pagamentos externos.

Seja como for, os fatos existem e é necessário enfrentá-los sem demora. A maneira de fazê-lo vem sendo objeto de exame em órgãos qualificados, de modo que só são formuladas aqui algumas considerações gerais, por serem atinentes a esta Conferência.

Dois aspectos se apresentam, nesse sentido. Por um lado, os problemas cruciais criados para uma série de países; e, por outro, a necessidade de evitar a repetição desses fatos, com medidas que tanto digam respeito aos países fornecedores de recursos financeiros internacionais quanto àqueles que os recebem.

## 2. CONSOLIDAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA DÍVIDA

Quanto ao primeiro aspecto, parece inevitável a consolidação de uma série de obrigações a prazo curto ou médio e a ampliação média do prazo de toda a dívida externa de alguns países. No plano interno e no plano internacional, a experiência demonstrou, mais de uma vez, que algumas situações muito críticas de endividamento puderam ser resolvidas dessa maneira, afastando graves perigos. Enfrentar obrigações peremptórias, através de outras obrigações que não tardarão a sê-lo, só faz adiar o desenlace, mas não o evita.

É claro que não se trata de um simples cálculo matemático de como será possível reduzir os serviços, esticando os prazos. Esse problema não pode ser desvinculado da política econômica de um país. Portanto, tem que fazer parte de um plano de desenvolvimento em que seja prevista a aplicação dos recursos liberados pelo alívio da carga de serviços, em virtude da composição das dívidas, bem como dos outros recursos internos ou externos com que se possa contar para cobrir o programa de investimentos.

Não há dúvida de que um elemento importante nesse reajuste da dívida externa está no financiamento compensatório. Ressarcir um país da perda que ele experimenta agora pela deterioração da relação de preços e resguardá-lo de futuras perdas — como já foi explicado anteriormente — darão uma base muito mais firme do que a atual em que apoiar essas operações de reajuste da dívida externa, assim como as novas operações que vierem a ser realizadas no futuro. Mais ainda, é concebível que alguns recursos desses aportes compensatórios sejam destinados pelos governos ao pagamento dos serviços das novas obrigações surgidas do reajuste. Não há dúvida de que esse fator adicional de segurança contribuiria de maneira notável para tornar mais viável a operação e, especialmente, a redução da carga de juros.

O outro problema — o de evitar a repetição dos fatos que levaram às situações críticas preocupantes — também está relacionado com a necessidade de adaptar as operações internacionais de empréstimos e investimentos aos requisitos de cada plano econômico. A composição da dívida de um país em desenvolvimento, quanto a sua natureza, prazo e outras características, não pode ser arbitrária; tem que corresponder às condições e às necessidades de cada país.

### 3. PROBLEMAS QUE SERÃO MAIS BEM RESOLVIDOS COM PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

Houve um grande avanço nas idéias referentes a essa matéria nos últimos anos, mas não o suficiente. Seria altamente desejável que, quando um plano fosse julgado válido por aqueles a quem compete decidir sobre o aporte complementar de recursos internacionais, esse recursos fossem comprometidos, em princípio, por toda a duração do plano; a efetividade do compromisso estaria sujeita, portanto, ao cumprimento das condições básicas do plano, assim como à apresentação de projetos específicos. Esse exame do conjunto do plano e de sua necessidade de recursos financeiros daria às instituições e governos que os administram a oportunidade de combinar as diferentes operações, de maneira a que elas se mostrassem compatíveis com o plano e com as possibilidades de pagamento folgado dos serviços, em função do crescimento provável das exportações e das necessidades de importação e outros pagamentos externos.

Está claro que, no jogo de compromissos recíprocos pressuposto por uma operação dessa natureza, os países que recebem o aporte de recursos terão que assumir, entre outras obrigações, a de consultar previamente quem se houver comprometido a fornecer os recursos internacionais a respeito de qualquer operação marginal não abarcada pelo financiamento global do plano de desenvolvimento. Caso contrário, correr-se-ia o risco de tornar a cair em situações críticas.

Vista sob outro prisma, a existência de um plano é a única forma de solucionar um problema que está ligado ao comércio exterior nos países em desenvolvimento. Já começaram a ser dados alguns passos na direção certa para enfrentá-lo, mas a solução só poderá ser conseguida graças à visão global de um plano. Referimo-nos ao financiamento de parte dos investimentos internos com recursos externos.

Houve grande resistência a essa medida, pois se considerava que tais recursos deveriam ser exclusivamente destinados à importação de bens de capital. Assim, um país em desenvolvimento que julgasse conveniente produzir internamente uma parte desses bens não poderia fazê-lo com esses recursos internacionais: teria, necessariamente, que empregar seus próprios recursos limitados, tanto para isso quanto para os gastos internos dos investimentos realizados com bens importados.

Pensando bem, os recursos externos são necessários para cobrir a insuficiência de recursos internos dentro de um programa de investimentos, e, quando são eficazmente empregados para cobrir qualquer dessas inversões, e não em gastos de consumo, não interessa, do ponto de vista econômico, se esses recursos externos cobrem o custo dos bens de capital importados ou o dos investimentos internos.

É possível que tenha prevalecido nessa atitude o propósito de estimular as exportações de bens de capital dos grandes centros, o que, apesar de compreensível, não coincide necessariamente com as exigências de uma boa política de desenvolvimento, uma vez que não há razão para estimular as importações de certos bens de capital quando eles podem ser economicamente produzidos nos países em desenvolvimento. No mais, quer os recursos externos sejam internamente empregados na produção desses bens, quer em gastos locais de investimento, nem por isso eles se perderão, do ponto de vista do comércio exterior. Com efeito, serão empregados em outras importações; não ficarão ociosos, portanto, uma vez que não é perceptível, nos países em desenvolvimento, nenhuma tendência para a acumulação exagerada de reservas monetárias.

Assim, seria conveniente nos afastarmos dessa separação rígida dos recursos, e não apenas no aspecto que acaba de ser assinalado, mas também num outro aspecto importante. Sublinhou-se, neste relatório, a conveniência de formar grupos de países em desenvolvimento para estimular seu comércio recíproco, assim contribuindo para a redução do déficit virtual do intercâmbio. Ora, o desejo dos países industrializados de estimular suas próprias exportações de bens de capital costuma impedir que os recursos financeiros neles obtidos pelos países em desenvolvimento possam ser empregados, em outros países em desenvolvimento, na aquisição desses mesmos bens, em condições competitivas. Isso faz parte do problema geral da multilateralidade na utilização dos recursos financeiros internacionais; todavia, enquanto esse problema não for resolvido, é aconselhável introduzir esse outro elemento de flexibilidade como parte integrante da política de cooperação internacional para o desenvolvimento econômico.

Se isso for feito, dar-se-á um estímulo considerável às exportações de bens de capital de alguns países em desenvolvimento para outros, bem como aos países industrializados, no correr do tempo.

Nas circunstâncias atuais, os países em desenvolvimento encontram-se em inferioridade de condições, pois não podem competir com os países mais avançados nos créditos de exportação que estes concedem. Para corrigir essa situação desigual, o BID instaurou um sistema de créditos de exportação para os países latino-americanos, e é de esperar que seja possível contar com os recursos necessários para dar a essas operações todo o impulso que elas requerem. Do mesmo modo, é desejável que um sistema semelhante se estenda ao resto dos países em desenvolvimento, e que se estude também a possibilidade de implantar um regime de seguros para esses créditos.

Essa estreita vinculação dos recursos externos concedidos a um país em desenvolvimento com projetos específicos, baseados na importação de bens de capital, também se inspira na necessidade de examinar criteriosamente os projetos. Entretanto, quando não há um plano de desenvolvimento dentro de cujas diretrizes gerais se realize esse exame, nada impede que os recursos internos sejam empregados em projetos de baixa prioridade ou que careçam de um sentido econômico e social.

Todas essas considerações reforçam a necessidade de planejamento, o que convém sublinharmos neste relatório. Essa, aliás, é a melhor forma de conferir o máximo de eficácia à política de cooperação financeira.

Nesse sentido, é preciso lembrar que, nos países desenvolvidos, muito se tem discutido a questão de até que ponto os recursos internacionais que foram destinados aos países em desenvolvimento, nos últimos anos, têm sido utilizados de maneira eficaz.

Teceram-se comparações com o Programa de Recuperação Européia, programa de ajuda este que foi acompanhado pelo rápido ressurgimento registrado no pós-guerra na Europa Ocidental, no curso de poucos anos, e que permitiu que o programa fosse encerrado à medida que os países iam recuperando seu vigor econômico.

Não há dúvida de que ainda resta muita coisa a fazer nos países em desenvolvimento, no que concerne à adoção de medidas internas que lhes permitam aproveitar mais eficazmente a assistência externa que recebem. Faremos referência a elas mais adiante.

Seja como for, entretanto, não há como tecer uma comparação válida entre a ajuda proporcionada à Europa Ocidental depois da guerra e os recursos que são atualmente colocados à disposição dos países em desenvolvimento. Em

primeiro lugar, o valor médio anual da ajuda econômica que se proporcionou à Europa Ocidental, entre 1948 e 1951, foi da ordem de 12 dólares *per capita*, ao passo que a assistência correspondente que vem agora sendo fornecida aos países em desenvolvimento corresponde a cerca de 4 dólares.

Acima de tudo, por sua própria natureza, os problemas dos países em desenvolvimento não se prestam a soluções rápidas ou repentinas. A tarefa de corrigir um atraso econômico secular não pode ser comparada ao problema da recuperação econômica européia, nem mesmo depois de uma guerra destrutiva.

# CONSIDERAÇÕES SOCIOLÓGICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA\*

José Medina Echavarría

---

\*Páginas seleccionadas (15 a 32; 70 a 73; 84 a 86; e 163 a 165) de *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/646), Santiago do Chile, CEPAL, 1963.



## OS DIAGNÓSTICOS

O conhecimento de uma sociedade contemporânea — a da América Latina, neste caso — talvez seja o verdadeiro objeto da sociologia. E a forma assumida por esse conhecimento, ao se realizar, é a de um saber de orientação que, na melhor das hipóteses, não pode passar de um diagnóstico ou de um prognóstico, ficando todo o resto na categoria de uma série de alternativas hipotéticas. O diagnóstico, como interpretação de uma situação, só é obtível quando se tem uma idéia de qual é a estrutura desta e das tendências dinâmicas que nela se manifestam, harmônicas ou antagônicas. Estrutura e tendências, no entanto, provêm de uma situação anterior e, às vezes, apontam para uma situação nova, cujas possibilidades de realização dependem, entre outras coisas, das condições externas de uma conjuntura. O caminho através do atual e do contemporâneo leva-nos novamente à história, a seus elementos permanentes de continuidade e conjuntura ou, se preferirmos, de contingência. Diante do interesse que existe em nossos dias por entender a situação atual da América Latina, despertado pela idéia de seu desenvolvimento econômico, convém não nos esquecermos das notas essenciais da história que gravitam até o momento atual.

Sem guardá-las em mente, produzem-se apenas mal-entendidos irremediáveis. Duas delas interessam-nos, agora, de maneira especial e prévia. A primeira — como se teve que dizer repetidamente — é que a América Latina constitui, há séculos, um fragmento, por mais marginal que seja, da chamada cultura ocidental, na qual, aliás, não teve uma atuação passiva, mas uma participação ativa em muitos campos. É fato que ela foi o produto — para o bem ou para o mal — de um gigantesco processo de transculturação que, por suas próprias dimensões, chega até nossos dias sem haver terminado. Por outro

lado, entretanto, ela foi tão precoce em seus centros vitais, que o destino da região tornou-se ocidental desde muito cedo. O que isso significa, sociologicamente, é que existe uma continuidade — ou uma dialética, se preferirmos — no desdobramento das situações internas, de modo que os problemas atuais (como os do desenvolvimento, por exemplo) não são o resultado de uma justaposição “atual” de uma cultura alheia e não tradicional. Dito de outra maneira, não existe nenhuma ruptura em sua consciência histórica.

Não cabe, por conseguinte, transpor para o corpo cultural latino-americano a preocupação de alguns pensadores,<sup>1</sup> que surge com certeza como um problema europeu, em plena era da descolonização: a da “europeização”, quer concluída, quer em andamento, de outras regiões ou países. Na verdade, não se pode afirmar sobre a América Latina que o que a conduz a seu futuro não tem nenhuma continuidade com o que a transformou historicamente no que ela é. A segunda nota que convém destacar é a enorme significação que teve, para a história da América Latina — para o mundo hispânico em geral —, a constelação externa, com conseqüências adversas em mais de uma ocasião. Às ambições napoleônicas se deve, como é sabido, a independência pacífica ou violenta de toda a região. Em contrapartida, porém, as conseqüências de seu antecedente imediato — a Revolução Francesa — são mais difíceis de precisar e julgar, embora talvez tenham sido de importância incalculável. As reações imediatas provocadas pela Revolução impediram o amadurecimento do movimento iluminista, coalhado de promessas, e trouxeram o malogro de uma fase decisiva dentro da continuidade histórica hispano-americana. O caso do Iluminismo — de seu fracasso — destaca-se como um exemplo claro dos efeitos de uma conjuntura externa. A partir dele, entretanto, seria possível assinalar outros, maiores ou menores, sem nenhuma dificuldade. As etapas da história da América Latina coincidem com momentos definidos da história européia<sup>2</sup> — a única universal, na época —, até se chegar à era das guerras mundiais. A significação das duas “grandes guerras” no desenvolvimento econômico latino-americano e principalmente na colocação de seu problema é por demais conhecida.

<sup>1</sup>Joachim Ritter, “Europäisierung als europäisches problem”, *Europäisch-Asiatischen Dialog*, Düsseldorf, 1956.

<sup>2</sup>Como a América Latina foi criadora de estilos e sempre viveu, até os dias atuais, num ou noutro deles, é significativo que essas etapas possam perfeitamente ser batizadas com adjetivos artístico-literários, que às vezes representam formas inteiras de vida: o barroco, o romantismo, o modernismo e o romance social. Os parênteses de datas, mesmo não sendo imprecisas, teriam, naturalmente, um caráter difuso. Aí está um tema — de enorme interesse — da sociologia da cultura que ainda não foi desenvolvido.

## A. A CHAMADA SITUAÇÃO REVOLUCIONÁRIA

As notas anteriormente apontadas matizam energicamente a fisionomia da situação contemporânea da América Latina. Primeiro, porque seus problemas mais agudos provêm de um desdobramento interno que põe à prova, antes de mais nada, sua capacidade de conformação cultural, de querer continuar ou persistir em seu próprio ser. E segundo, porque a peremptoriedade de sua solução foi precipitada, mais uma vez, por uma conjuntura externa e pela aceleração geral e quase inverossímil do processo histórico. E, embora pareça ser uma sina da cultura hispânica em geral — e da latino-americana em particular — a acumulação, num dado momento, por seu ritmo mais lento e por razões que não cabe examinarmos agora, de questões que foram resolvidas de maneira seqüencial em outras áreas do Ocidente, esses problemas poderiam ser encarados e vencidos, dentro de seu próprio “tempo” peculiar, sem a presença indubitável da aceleração do processo histórico total, a qual, ao contrário do que se supõe à primeira vista, não foi apenas de caráter tecnológico — seu indicador mais claro —, porém ocorreu com maior ímpeto, se é que isso é possível, na ampliação da consciência. Assim, a urgência — a consciência dessa urgência — é a característica essencial do atual momento latino-americano.

A termos que expressar numa frase sucinta o fato decisivo da atual situação da América Latina, não há senão uma a ser dita, mesmo enfrentando os perigos do calafrio e do entendimento equivocado. E esse fato é a profunda revolução por que vem passando a região inteira. Trata-se, é claro, do significado nada violento do que se denomina de “Revolução Industrial”, que é o de um amplo processo no qual se transformam, ao mesmo tempo, todas as bases da vida, das idéias e dos sistemas de produção, dos horizontes vitais e da mobilidade social, da gama das ocupações e das estruturas de poder.

Ora, enquanto as sociedades propriamente industrializadas já se encontram na segunda fase de seu desenvolvimento, a América Latina, misturando tempos, ainda está passando pelos esforços da primeira, sem poder furtar-se às repercussões favoráveis e adversas dessa segunda fase. Que essa radical transformação em profundidade pode dar lugar, aqui e ali, a situações revolucionárias,

no outro sentido que tem esse termo, é algo que talvez não esteja determinado em caráter necessário pelo processo em si, mas que também não é negado nem impedido. Sua consideração, entretanto, não cabe no âmbito deste texto.

## 1. VALIDADE E LIMITES DO DUALISMO ESTRUTURAL

Com o objetivo de tornar inteligível a situação descrita, é freqüente recorrer-se, hoje em dia, à idéia do dualismo estrutural.<sup>3</sup> Mas essa interpretação, conquanto não deixe de ser válida, uma vez que é poderosamente plástica e descritiva, não chega a ser suficiente. A estrutura da sociedade latino-americana se constituiria, na realidade, pela coexistência de duas sociedades distintas, coetâneas mas não contemporâneas: a moderna e a tradicional, a “progressista” e a “arcaica”. A distinção entre essas duas zonas humanas — compartimentos estanques, na maioria das vezes, ou que se influenciam reciprocamente, em outras — explicaria, por si só, o drama sociológico da região.

A idéia do dualismo é muito precisa no campo econômico, no qual possivelmente teve sua origem, inclusive em seus termos. Trata-se da justaposição, num determinado país, muito particularmente pela ação colonial, de dois mundos técnico-econômicos infinitamente distantes um do outro. Já no econômico, entretanto, a teoria não é clara nem unânime, na medida em que, no dizer de alguns, nos países subdesenvolvidos a mula não será substituída pelo avião numa só geração, mas mula e avião continuarão exercendo, durante muito tempo, funções econômicas essenciais.

Este não é o momento de entrar na discussão desse problema econômico, extremamente técnico e, portanto, sumamente obscuro. Prova disso, entre outras, é esta opinião bastante estranha de um economista: “embora seja verdade que o dualismo traz consigo dolorosas tensões econômicas e sociais, nem por isso ele deixa de ter vantagens compensatórias e, em certo sentido, representa para a economia de um país subdesenvolvido a intenção de utilizar seus recursos da melhor maneira possível, numa fase de transição”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Sob essa perspectiva, o melhor livro é J. Lambert, *Le Brésil*, 1953.

<sup>4</sup>A. O. Hirschmann, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958, p. 132.

A concepção do dualismo estrutural tampouco é sociologicamente imprecisa, caso partamos de uma imagem típica ideal dos países sociologicamente mais avançados. De fato, estes se caracterizam pelo fato de não oferecerem, em todos os seus aspectos sociais, rupturas bruscas, perfis lineares muito destacados, mas sim diferenciações contínuas e transições esbatidas. Esses “contínuos” ocorrem entre a cidade e o campo,<sup>5</sup> entre os níveis de renda, entre as diferentes classes ou camadas, entre os graus de instrução etc. Parece, entretanto, que essa imagem encarna-se plenamente em inúmeros países — na realidade, há um “contínuo” da própria imagem — que são dualistas em maior ou menor grau.

Assim, não se captaria com a idéia do dualismo estrutural, embora ela não seja inexata, uma característica peculiar da América Latina. E isso, mesmo se deixássemos de lado duas coisas já insinuadas. Primeiro, que as distâncias entre o tradicional e o moderno são dadas, na América Latina, por seu próprio processo interno de desenvolvimento, e não pela justaposição brusca, num lugarejo primitivo, de organizações econômicas de potências externas. E segundo, que são menos importantes as diferenças e tensões entre dois estilos de vida diferentes do que o fio de sua continuidade, ou seja, sua penetração recíproca, as reações das partes atrasadas e os esforços de expansão das partes mais avançadas. Desse modo, num bom número dos países latino-americanos, o dualismo é atenuado e dissolvido, em boa medida, pela disseminação generalizada das aspirações “modernas” em todas as suas regiões.

## 2. A TRÍPLICE MUDANÇA

Sem tampouco a pretensão de negar que esteja ocorrendo algo semelhante em outras partes do mundo — ainda que, naturalmente, não com iguais peculiaridades históricas —, a transformação em profundidade por que vem passando a América Latina é o resultado de um tríplice processo de mudança, sustentado por movimentos que coincidem em parte e, em parte, são independentes.

<sup>5</sup>Herbert Kötter, *Landbevölkerung im sozialen Wandel*, 1958 (com a bibliografia pertinente).

*a) Transformação econômica*

Em primeiro lugar, sua própria transformação econômica. É verdade que, de 1929 a 1959, o crescimento de seu produto total seguiu uma curva ascendente, nos moldes de uma taxa que os economistas calculam em 4% ao ano. E é verdade que essa impressão favorável se atenua quando o produto é calculado por habitante, bem como pelo fato de haver diferenças muito notáveis de um país para outro. No cômputo geral e durante esse período, entretanto, o desenvolvimento latino-americano foi rápido o bastante para superar o aumento da população. É certo, também, que esse quadro começou a exibir algumas sombras a partir de 1953.

Ora, não se trata de reformularmos aqui, e com incompetência, os traços característicos do panorama econômico. Em termos sociológicos, o fato decisivo é que esse movimento econômico existiu e existe, e que provocou, confusa ou clara, uma consciência generalizada de seus problemas. Um passo adiante consistiria em averiguar como se foram cristalizando alguns dos componentes dessa nova consciência. E, ainda que os índices econômicos sejam aparentemente opacos e não declarem, por si mesmos, os pressupostos socioculturais do fenômeno, uma interpretação paciente de alguns deles evidenciaria um pouco de seu significado sociológico. Aqui vão algumas indicações, a título de ilustração. Parece haver uma transformação da composição da demanda, que logo insinua, ao lado do peso menos absorvente que têm nela as exportações, uma mudança na composição destas. Essa é uma questão econômica e discutível tanto na interpretação quanto na orientação que pede. Mas não há dúvida de que, por trás desse fenômeno, existem não apenas contingências conjunturais, mas também variações de atitude e decisões de vontade que presspõem mudanças na consciência econômica coletiva, bem como o aparecimento de camadas dirigentes com um estilo novo. Um índice econômico como o do crescimento a longo prazo dos gastos correntes do Estado, num bom número de países, tem, ao lado de sua significação estritamente econômica, um outro amplo significado social, ao qual teremos que voltar mais adiante. E, por último, resta toda a insistência no valor social dos índices, nas mudanças da propensão para o consumo e em sua composição, uma vez que eles pertencem indistintamente às duas disciplinas de que agora se trata. Se fossem mais completos, eles nos permitiriam chegar, através das

mudanças nos “hábitos” de consumo, à camada psicológica da personalidade, cujas variações estão sempre em estreita correlação — de fundamento, às vezes — com outras de caráter institucional.

*b) Integração nacional*

O segundo momento da tríplice mudança aqui analisada é o do término ou conclusão da integração nacional da maioria dos países. O fato de todos eles terem levado um século e meio de existência para obtê-la poderia levar a julgar incompreensível ou exagerada a afirmação anterior. Mas, se entendermos por integração nacional o fato de uma proporção considerável de cidadãos de um país ser capaz de participar, de alguma forma, de suas atividades coletivas, comungando — minimamente, se quisermos — de seus valores e aspirações comuns, ficará claro que alguns países latino-americanos ainda não teriam atingido essa condição, e por causas muito diferentes. Em alguns, em razão do volume considerável de suas massas de imigrantes. Noutros, em razão da parcela de suas populações originárias que teria resistido ao processo de transculturação a que aludimos anteriormente, ou melhor, que teria ficado à margem dele.

Nesse sentido, tornou-se possível falar, com respeito a este último tipo de países, numa divisão cultural em três mundos ou porções (o mundo indígena, o mundo em transição e o mundo moderno), e se procurou medir o que eles significam em volume e percentagens. Entretanto, na parte já decorrida deste século, e em particular nas últimas décadas, o processo de integração nacional foi muito rápido e, em alguns casos, chegou através de acontecimentos provocados com outros objetivos. A Revolução Mexicana, ninguém discute, trouxe consigo um movimento acelerado de homogeneização nacional; segundo os cálculos antes mencionados, o mundo puramente indígena representava apenas 15% da população em 1940. E, ainda que esse movimento tenha sido mais lento em outros países, a tendência é a mesma. Dentro de não muitos anos, só restará à nostalgia pelo pitoresco o recurso de ser um tema literário. Nesse contexto, outros acontecimentos e figuras ainda muito discutidas, sob outros pontos de vista — como o nome de Vargas ou o fenômeno do peronismo —, têm um significado irreversível. Ora, não se pode esquecer que a plenitude desse processo está ligada ao êxito e à rapidez do processo econômico, numa relação recíproca de causa e efeito.

*c) Integração supranacional*

O terceiro momento desse processo concatenado de transformação da América Latina é o de sua própria integração supranacional. Esse movimento é muito menos claro e contínuo do que os anteriores, mas não se pode negar sua presença como uma aspiração permanente, talvez imprecisa, mas que é sentida como indiscutível. Isso se deve a razões complexas, que não é possível examinar em profundidade, mas que mostram, em seu entrelaçamento, um exemplo muito claro de como podem confluír, num certo instante, aquilo que é produto de uma herança, de um passado, e aquilo que é impulso para um futuro, provocado pelos estímulos de uma conjuntura.

Não obstante, a primeira coisa que é preciso não esquecer, quando se considera esse tema, é a relativa heterogeneidade histórico-cultural dos dois grandes fragmentos da América Latina. Sem que o mundo lusitano fique inteiramente à margem desse processo, é no hispânico, entretanto, que ele adquire maior significação. As nações hispânicas estão unidas no "subentendido" de sua conformação comum dentro de sua fase moderna, talvez guardem em seu subconsciente coletivo o trauma de uma separação, e ainda respondem, a cada momento, aos ideais de seus heróis da independência, cristalizados, acima de tudo, nas visões generosas de Bolívar. No tempo transcorrido, entretanto, elas tiveram que se constituir como nações, num esforço sustentado e ainda inconcluso, que, vez por outra, levou-as a entrarem em conflitos entre si, e que quase sempre as levou a agir de costas umas para as outras. Todavia, nunca se apagou do conjunto o ideal da integração que, conforme as diferentes ocasiões, foi retomado por este ou aquele grupo de intelectuais, este ou aquele grupo de políticos nacionalistas, sendo complicado, nesse caso, por desejos, se não de hegemonia, pelo menos de liderança.

Os detalhes e as alternativas de todo esse movimento merecem, é claro, uma atenção que no momento seria inoportuna. Agora, frente aos horizontes mutáveis trazidos pelo término da Segunda Grande Guerra, e diante das novas dimensões dos problemas mundiais, a aspiração às integrações supranacionais na América Latina corresponde, em boa parte, a exigências da conjuntura. A redução do tamanho da Terra, por obra da técnica das comunicações, o aparecimento de configurações políticas de dimensões imensas, a crise dos postulados oitocentistas da idéia de nação, e a necessidade, num mundo que

tende a se uniformizar, de manter, apesar de tudo, a riqueza e a variedade das diferentes fisionomias culturais, tudo isso impele os países latino-americanos a se contemplarem novamente como uma unidade, a fim de defenderem seus interesses, de fazerem com que sua voz seja ouvida e de fazerem com que se dê destaque e valor a sua personalidade própria. No entanto, são consideráveis as dificuldades criadas para a união política na América Latina, tal como em outros lugares do mundo, pelas separações seculares e por alguns conceitos muito arraigados. E qualquer integração seria impossível, se não existisse, há algum tempo, a concepção das uniões limitadas de caráter funcional. Tais ou quais áreas de problemas comuns — técnicos, culturais, econômicos etc. — permitem o estabelecimento de compromissos que, por sua natureza técnica, não despertam receios nem ferem velhas predisposições emocionais. Uma rede dessas vinculações funcionais é o instrumento eficaz de uma integração que, de outro modo, seria impossível. Para o que interessa especialmente a estas páginas, é significativo que tenham sido os problemas do desenvolvimento econômico que despertaram a iniciativa de se acionar esse tipo de mecanismos de integração, viabilizando o que antes pairava como uma pompa retórica. Os trabalhos silenciosos e duradouros da América Central em prol da integração econômica e a criação da Zona de Livre Comércio pelo Tratado de Montevideú, primeiras etapas da marcha para um Mercado Comum, já mostram até que ponto a América Latina vem passando do sonho para a realidade.

## B. O OCASO DA VELHA ESTRUTURA

Este exame dos componentes da tríplice mudança de fundo a que hoje está submetida a América Latina é, sem dúvida, insuficiente, por seu caráter sumário, mas deixa claramente manifestas duas coisas: o modo como se reitera o que parece ser uma sina, que se compraz em acumular num só momento problemas que os outros puderam resolver em épocas distintas, e qual é a magnitude de uma tarefa que requer energias excepcionais. Onde existem essas energias? Que classe de “dirigentes” é hoje capaz de canalizá-las e direcioná-las?

## 1. DA FAZENDA À EMPRESA

Toda estrutura social costuma apresentar, em suas partes mais variadas, em seus lugares mais inesperados, o vestígio e a influência de um determinado protótipo. As atuais sociedades industriais recebem a marca do estabelecimento fabril, em relações e estilos de vida muito distantes e sem ligação aparente com esse centro de produção. A estrutura social da América Latina mostrou, durante muito tempo, em todos os seus recônditos, a capacidade modeladora de uma instituição fundamental: a fazenda. Toda a história econômica, social e política da América Latina é, em boa parte, a história da consolidação e das transformações dessa unidade econômico-social. E o relato do ocaso da estrutura tradicional confunde-se, por conseguinte, com o do lento declínio dessa velha organização. Ocaso, mas não extinção, é claro, pois ainda persistem tanto a sua presença quanto suas influências.

A fazenda, nem é preciso dizer, não constitui a única unidade socioeconômica significativa. Na economia, ela divide sua importância com os campos de mineração e com os centros mercantis de exportação, e desde muito cedo (século XVI) integrou com eles uma configuração econômica peculiar, que se estendeu durante séculos quase sem nenhuma modificação substancial, até as últimas décadas. E, no campo cultural e político, ela tem que contar com a ação do Estado e da Igreja e aceitar ou suportar a irradiação permanente da fundação urbana. As diferenças cabais entre as partes lusitanas e hispânicas da América Latina encontram-se no peso diferenciado que tiveram em sua história esses dois ingredientes. Contudo, tanto sua caracterização exata quanto sua trajetória peculiar não são algo que nos interesse examinar aqui.

Se possível, haveria mais interesse em examinarmos pela perspectiva da fazenda a evolução do direito de propriedade, desde sua consolidação inicial no século XVII, passando pelo fracasso das reformas do século XVIII, até as tendências desamortizadoras, de inspiração liberal, do século XIX, que foram fatais para os resíduos da propriedade comunal indígena e que estabeleceram a concentração latifundiária com maior rigidez do que em épocas anteriores. E de interesse ainda maior, no contexto destas páginas, seria, talvez, a história econômica das fazendas, ou seja, a da variação sucessiva de seus produtos principais, desde o anil dos primeiros tempos e da cana-de-açúcar, até os produtos

que hoje constituem a base das exportações latino-americanas. Mas todos esses interesses, na verdade, são tangenciais ao tema principal.

Basta-nos recordar, entretanto, o fato decisivo. A configuração plena da fazenda, com todas as características que ela manteve posteriormente, ocorreu no século XVII. Em outras palavras, com ela começou a se articular, a partir do interior, o imenso corpo geográfico da América Latina, até então tocado unicamente por fora, pela vontade que se encerrava nuns poucos e distantes núcleos urbanos. Diz-nos uma excelente exposição histórica que “em torno das fazendas começou a ganhar corpo e vigor a vida rural, ainda muito pouco conhecida”, e acrescenta, num parágrafo repleto de significação para quem quiser entender toda a história posterior: “frente à grande cidade, ponto de apoio de um Estado em progressiva debilitação, a fazenda significava o poder dos grandes proprietários, cuja autoridade era medida, de fato, pelo número de dependentes e trabalhadores que os cercavam e pela quantidade de terras que eles possuíam. No final do século XVII, a fazenda simbolizava a importância e a extensão da vida rural, num grau que permite compará-la, sem nenhum risco, à *villa* romana durante a decadência do Grande Império”.<sup>6</sup>

Do ponto de vista econômico, portanto, a fazenda fez a América Latina, ainda hoje predominantemente agrária. E a fez, quem sabe, da única forma possível, considerando-se a realidade geográfica com que deparou uma expansão colonizadora que não avançou de maneira compacta em passos sucessivos, mas configurou, em muito pouco tempo, as formas dispersas de assentamento humano que até hoje persistem.

Mas ela a fez, ainda, num plano mais profundo: o de sua substância social ou, se preferirmos, humana. No Brasil, a obra de Freyre é um relato dessa conformação — que às vezes se perde na riqueza da *petite histoire* —, relato este que, aceito ou criticado, conforme os temperamentos e os pontos de vista, ainda assim inaugurou a análise contínua dessa grande tarefa. Na América hispânica não existe nada semelhante, embora alguns fragmentos dispersos já estejam à espera da mão que possa tratá-los numa visão de conjunto. Nas observações que se seguem, procuramos apenas fornecer um esquema sociológico sucinto, que possa ajudar-nos a compreender a realidade de hoje.

<sup>6</sup>Ver G. Céspedes del Castillo, “La Sociedad Colonial Americana en los siglos XVI y XVII”, no vol. III da *Historia Económica de España y América*, organizada por J. Vicens Vives, Barcelona, Teide, 1958.

Qual terá sido, de fato, a significação sociológica da fazenda em toda a vida latino-americana? É desnecessário declarar, não fosse pelo temor dos leitores recalcitrantes, que não se trata aqui, de maneira nenhuma, de uma apologia. A pureza dos traços, como se sabe, é uma exigência metodológica na construção do dado típico, que infelizmente não é encontrado na realidade. E o próprio termo “fazenda”, para começar, é um composto abstrato de uma rica diversidade — conforme as regiões, as épocas e os modos de atividade —, também conhecida por nomes distintos (engenho, rancho, herdade etc.).

Feita essa advertência, os traços sociológicos da fazenda que agora nos interessam são os seguintes, enumerados de antemão a bem da clareza: (a) ter sido uma célula do poder político-militar, ao lado do econômico; (b) ter constituído o núcleo de uma ampla estrutura “familiar”; (c) ter constituído o modelo circunstancial da autoridade; e (d) ter sido a criadora de um tipo humano, de um “personagem” singular.

Só é possível discorrer muito superficialmente, nestas páginas, sobre cada um desses traços. A fazenda, desde sua cristalização originária, foi mais do que uma unidade de produção econômica. Foi o instrumento da instalação de uma ordem no vasto espaço vazio das grandes extensões de terra e, portanto, significou, de fato, um núcleo de poder político, tolerado ou utilizado conforme as circunstâncias pelas autoridades estatais, e ao qual às vezes se outorgava, ou que outorgava a si mesmo, uma significação militar. Nas zonas de fronteira, essa significação militar era inevitável e, desde muito cedo, diversos títulos honoríficos representaram, no mundo hispânico, o reconhecimento dessa função: *capitães*, *mestres de campo* ou o famoso título de *adelantado*.\* Essa significação político-militar, já existente desde cedo no Reino das Índias, perdeu por muito tempo pela vida independente. Carranza\*\* ainda foi um poderoso senhor de terras. As formas degradadas que esse fenômeno adquiriu na época do *caudilhismo* foram objeto, como tudo o que é espetacular, de uma atenção preferencial. Mas poucos analisaram o que significou, como elemento de estabilização e continuidade, esse núcleo político-militar, quando foi derrubado o aparato estatal e burocrático do império, tornando-se necessário

\*Denominação herdada da Espanha da Idade Média, onde correspondia ao chefe militar de uma província, que desempenhava funções civis nos tempos de paz. (N. da T.)

\*\*Venustiano Carranza (1859-1920), general e político que foi presidente do México, promoveu uma reforma agrária e uma Constituição socializante (1917) e morreu assassinado. (N. da T.)

manter os vínculos sociais durante os longos anos de anarquia e de flutuação constituinte. Por isso, merecem ser consignadas aqui as “sugestões” perspicazes de um observador estrangeiro — Frank Tannenbaum —, que ainda estão à espera de um desenvolvimento sistemático, sem dúvida dificultado pelas persistentes tradições acadêmicas da história política.

A fazenda era também mais do que uma forma de propriedade. Era o esteio de uma família e o símbolo de um sobrenome. Do reduto de seu torrão, o fazendeiro buscava e estabelecia alianças com outros chefes de família, e essas federações de cunho familiar, com lideranças reconhecidas, estenderam-se por regiões inteiras, “organizando-as” de algum modo. Como se sabe, no entanto, o fazendeiro nem sempre permanecia em sua propriedade e, tanto no mundo lusitano quanto no hispânico, estabelecia-se numa cidade, desde a mais próxima até a capital, às vezes distante. Portanto, as relações familiares, as federações de parentesco não ficaram reduzidas à região agrária, mas se estenderam, através da urbe, por todo o país.

Por isso, a fazenda foi o esteio dessa estrutura familiar dos países ibero-americanos, que, mais ou menos atenuada, chegou até nossos dias, e que tanto surpreende e desconcerta o observador de fora. Essa estrutura familiar, que não abrange unicamente laços estritos de parentesco mas também complexas relações de amizade, poderia ser estudada nos termos da teoria funcionalista, que é tão cara a nossos dias. Talvez seja possível afirmar que, se o nepotismo foi, desse modo, um dos elementos disfuncionais dessa estrutura, a rede de relações “pessoais” e de amizade que ela também trazia em si foi, em contrapartida, um elemento funcional ou, pelo menos, uma estrutura latente que possibilitou, em mais de uma oportunidade, a eliminação ou a atenuação da violência, numa política quase sempre apaixonada. Isso, sem introduzir na gravidade da consideração sociológica o ingrediente estético do “charme”, do encanto desse estilo de convivência “pessoal”.

Mas o fato de a fazenda ter sido uma unidade econômica, um núcleo político e o esteio material de uma família e seus clientes significa que estamos diante de um todo social fechado, quando esse quadro é completado pela numerosa base de seus servos. E, como qualquer outra totalidade social, seu conteúdo pode ser decomposto numa textura de relações humanas continuamente reiteradas, num conjunto de funções e papéis que demarcam, para cada um, determinados direitos e obrigações. Que fique para a descrição histórica

o detalhamento dessas funções e papéis. O que nos interessa, neste momento, é unicamente a supremacia ou o caráter preponderante da autoridade. “Desde o mais velho de seus filhos até o último de seus escravos, o fazendeiro exerce sua autoridade, sempre simultaneamente opressiva e protetora, em doses que variam de acordo com fatores e circunstâncias complexos.”<sup>7</sup> Simultaneamente “protetora e opressiva”, ou seja, autoritária e paternal. E essa imagem das relações de subordinação — proteção e obediência, arbitrariedade e perdão, fidelidade e ressentimento, violência e caridade —, que calcou em suas origens as características da longínqua dominação monárquica, manteve-se intacta por muito tempo, quando o rei foi sucedido pelo presidente da República. O modelo de autoridade criado pela fazenda estendeu-se e penetrou em todas as relações de mando, encarnando no patrão sua persistente representação popular.

Com isso, ninguém pretende assinalar qualquer particularidade da América Latina. As formas concretas de dominação — para dizê-lo na linguagem weberiana — sempre foram uma mescla da dominação legal, da tradicional e da carismática. A dominação legal está apenas começando a se realizar plenamente no conjunto dos “sistemas secundários” das sociedades industriais avançadas. E é um problema universal, para uns e para outros, adaptar-se inteiramente ao vazio sentimental deixado pela extinção da autoridade paterna. Na Europa, entretanto — para não falar no caso excepcional dos Estados Unidos —, a transição foi vagarosa e viu-se atenuada, entre outras razões, pela lenta interposição do aparato das burocracias estatais, que aos poucos nos foi acostumando à presença de normas impessoais e objetivas. A maior velocidade desse processo, na América Latina, deixou pairando em muitas regiões a nostalgia do pai perdido e ainda pode manifestar-se, sem que isso chegue a surpreender, numa faceta de alguns de seus movimentos políticos. Vez por outra, a mudança foi tão brusca que aconteceu, como na Bolívia, quase que de um momento para outro. E um dos enigmas sociológicos mais apaixonantes que ainda estão por ser explorados é saber o que aconteceu na alma dos bons quíchuas e aimarás que, da noite para o dia, passaram da obediência arraigada a seu patrão para o cumprimento inteligente das normas do sindicato.

---

<sup>7</sup>Céspedes, *op. cit.*

Por último, há um personagem que corresponde à fazenda como totalidade social — como sistema social, na linguagem de hoje. Neste ponto, entretanto, impõe-se a moderação, caso se pretenda distinguir, como hoje convém fazer, os campos ilimitados da sociologia cultural e da antropologia filosófica. Esse tema alia-se de maneira evidente ao da hierarquia de valores do mundo tradicional latino-americano, e é natural que fascine os observadores estrangeiros. Muitas vezes, fala-se do sistema da fazenda como de uma ordem feudal, o que, tecnicamente, constitui um disparate. O absurdo não seria tão grande, caso se preferisse a expressão “ordem senhorial”, muito mais ampla. Nesse caso, a figura típica que ela modela é a do senhor (senhor de fazenda, senhor de rancho de gado, “senhor de engenho” etc.), e a ele se aplicam as características peculiares que por toda parte foram atribuídas a esse tipo de homem: religiosidade por destino, mesmo dentro da devoção católica; magnanimidade e excelência; e diletantismo em suas escassas individualidades cultivadas. Acrescentam-se o arrojo pessoal, o desdém pela morte e a capacidade de jogar impassivelmente com a vida, numa só cartada, diante das exigências de um dever considerado incondicional. E, diante dos demais, o cumprimento, de acordo com sua posição, dos ditames indefinidos do “*noblesse oblige*”. Isso, é claro, considerando-se as suas figuras exemplares, pois, quando essas qualidades se deturpam ou degradam, elas alimentam uma praga peçonhenta na sociedade latino-americana. A magnanimidade converte-se na dissipação exibicionista do “senhorzinho”, e a indiferença viril diante da morte nobre transmuda-se na obsessão moralmente vazia do “machismo”.

Supondo-se precisamente em suas formas mais elevadas essas notas da existência senhorial — estéticas, morais e religiosas —, elas não parecem, portanto, as mais adequadas às exigências da economia moderna. Mas seria preciso investigar em maior profundidade o peso que tiveram na conformação da ética econômica do homem ibero-americano. É também uma *terra incógnita* a extensão da tese weberiana à realidade latino-americana, ou seja, a investigação, com a devida objetividade, imparcialidade e rigor, da influência da Igreja católica, tanto na conformação dessas atitudes econômicas fundamentais quanto no próprio desenvolvimento da economia latino-americana. Já se extinguiu irremediavelmente o arbítrio senhorial e, com ele, algumas de suas virtudes e qualidades. Alguns talvez deplorem esse fato e achem que, com o senhorial, apagou-se uma faixa brilhante no espectro

das cores da vida. Mas não se trata disso, pois não se está dizendo que os valores que constituíram a matriz de uma forma de vida, e que já não servem para criar a estrutura de uma outra diferente, não sejam capazes, no entanto, de modelá-la com originalidade. Na expressão de Alfredo Weber, uma cultura só morre quando não é capaz de reagir criativamente, na continuidade de seu estilo, à “soma vital” que lhe é apresentada, inexoravelmente, pela marcha geral do processo histórico.

A dissolução do sistema da fazenda ou, em termos mais exatos, sua transformação em outros tipos de exploração econômica e de relações sociais tem uma história impossível de traçar detidamente aqui. Passando por cima dos detalhes, podemos afirmar que suas causas foram econômicas e provieram tanto do mercado externo quanto dos mercados internos. Elas poderiam ser levantadas no encadeamento de índices econômicos já conhecidos, quer das exportações, quer das mudanças da demanda total. Neste momento, entretanto, temos que nos contentar com uma afirmação e com o exemplo de alguns casos significativos.

A afirmação geral é que a fazenda se desfez à medida que se intensificou o processo de sua “comercialização” ou, dito de outra maneira, à medida que a fazenda se converteu em empresa. Numa data já distante (1876), o aparecimento do frigorífico na Argentina significou — visto pela perspectiva de hoje — o primeiro impulso moderno para a transformação da fazenda dos pampas. Pouco depois, a criação dos “invernadores” não apenas impulsionou o progresso técnico nos processos de criação de gado, como também criou um novo grupo social, orientado para a cidade e para o contato comercial direto com a Europa, que, em pouco tempo, adquiriu riqueza e uma poderosa influência política.

Não seria adequado procurarmos investigar agora todas as repercussões desse fenômeno. Num outro lugar da América Latina, muito distante do anterior e em tempos muito posteriores, o significado que teve o aparecimento dos “cultivos especulativos (*cash-crop farming*)”, em decorrência da conjuntura econômica e política, foi analisado com precisão por R. N. Adams, em seu excelente estudo sobre a Guatemala.<sup>8</sup> Nesse caso, o principal efeito social foi

<sup>8</sup>Ver “Social Change in Guatemala and U.S. Policy”, in *Social Change in Latin America Today*, Nova York, Harper and Brothers, 1961.

imediatamente: o desarraigamento, nas fazendas, de sua mão-de-obra permanente, que passou a integrar o proletariado móbil, tanto do campo quanto da cidade.

Por último, a tradição desse tipo de estudos no Brasil forneceu, recentemente, um ensaio “exemplar” — que serve de modelo — sobre as mudanças na estrutura do tradicional engenho de açúcar.<sup>9</sup> Numa rigorosa esquematização sociológica, torna-se inteligível um fato conjuntural, e que constitui a passagem do velho “engenho” familiar, antes manejado por seu “senhor”, para a “usina” moderna, controlada por uma sociedade anônima. O momento-chave foi uma crise no clássico cultivo de exportação da cana-de-açúcar, bem como as medidas de proteção estatal mediante a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool. O essencial é que a nova empresa já não tem a liberdade irrestrita do velho engenho e tem que contar de antemão com a regulamentação do Estado (volume de produção e relações com os fornecedores, preços e técnicas de mercado etc.), com as leis trabalhistas e com a ação dos sindicatos. Foi uma transição completa de uma era para outra. Esses casos poderiam multiplicar-se e estariam todos sob o signo do mercado externo.

Mas o mercado interno também influiu na transformação da fazenda, ao mostrar por toda parte a sua insuficiência. Os rendimentos agrícolas do sistema tradicional encontram-se, em muitas regiões, abaixo do que é requerido pela manutenção alimentar em aumento contínuo. As reformas estruturais de que se fala — mesmo que seja apenas do ponto de vista econômico — correspondem, acima de tudo, à consciência desse problema. Os tempos de fartura fácil ficaram definitivamente para trás. Às vezes, para perceber um pouco do que foi dito, basta um olhar atento para a realidade. Sem pedir qualquer desculpa por isso, eis o que veria — sem necessidade de estatísticas — a clara pupila amorosa e penetrante do filósofo, como ele consignou de passagem, com um gesto muito seu, ao final de um fecundo ensaio filosófico-literário: “Pois é preciso ter pressa, argentinos. O tempo corre e é provável que a vida colonial termine agora, mesmo em suas formas mais avançadas, para a América. Assim como está em agonia a economia

<sup>9</sup>H. W. Hutchinson, “The Transformation of Brazilian Plantation Society”, *Journal of Inter-American Studies*, abril de 1961.

colonial, também o está o restante desse estilo de vida. E com a vida colonial termina o viver *ex abundantia* — as glebas vão-se enchendo de homens. A população se adensa, já não há tanta terra boa livre e constatou-se que grande parte dessa terra livre não é boa. Enquanto havia terra de sobra, a história não podia começar (...). Agora, porém, começará a história da América, em todo o vigor da palavra... ”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Ver José Ortega y Gasset, *Meditación del pueblo joven*, Buenos Aires, 1958, p. 80.

## RUMO À NOVA SOCIEDADE

### AS DUAS PERGUNTAS FUNDAMENTAIS

A tradicional “consistência” da América Latina vai-se extinguindo irremediavelmente, à vista de todos. Por isso, nas páginas anteriores, procuramos esboçar, em pinceladas grossas, os elementos determinantes dessa grave mudança. Grave como é toda crise, muito embora, nesse caso, trate-se — segundo se espera — de uma crise de crescimento. Diante dela, por conseguinte, são inescapáveis duas interrogações fundamentais. Primeiro, quais são hoje os suportes da nova estrutura que está sucedendo a anterior, e que esta já trazia em seu seio desde os primórdios de sua decomposição? Segundo, onde se encontra o fundamento último da *prise de conscience* que descortina, com o novo ciclo econômico, a fisionomia do futuro imediato?

Mas não se vá presumir que estas perguntas são a mera expressão de uma pura curiosidade intelectual. De sua resposta ponderada depende que se aja com eficácia num sentido ou noutro, e não apenas pelas energias internas de cada país, capazes de se aglutinar nesta ou naquela direção, porém, talvez mais ainda, pelas indubitáveis forças externas que, nestes tempos de interdependência, podem ser, conforme a direção de sua ajuda, igualmente fatais para o sucesso ou para o fracasso.

Onde o processo da história manifesta as tendências de uma nova etapa, a demanda angustiada das mentes mais lúcidas é sempre a de averiguar quais são e onde se encontram os grupos de homens que haverão de carregar nos ombros as tarefas do momento. Os exemplos de situações semelhantes poderiam ser resumidos sem esforço.

Resta aqui recorrermos a uma mostra exemplar, não apenas pelo calibre do homem, mas porque as questões que ele enfrentou, embora sejam, por um lado, aparentemente próximas das nossas, são, na realidade, um tanto diferentes, e de fato estão — apesar de serem curtos os anos — já muito distantes. Quando o Max Weber da juventude teve que se confrontar (por volta de 1895) com a problemática herança do sistema bismarkiano, ele se viu tomado por uma única e decisiva pergunta: onde encontrar os dirigentes políticos da nova Alemanha, que então enveredava, com sua industrialização poderosa, por um destino desconhecido, tanto político quanto econômico? Em qual de suas principais classes encontrar apoio? O exame detido de Weber — que agora não nos é possível reproduzir — tem um indubitável valor de exemplo. Seria a velha classe dos *Junker*? Hábeis no comando, seus interesses econômicos contradiziam, no entanto, a nova *Wirtschaftspolitik* que os tempos impunham ao novo Estado. A nova classe da burguesia? Domesticada pelo velho César, ela carecia, na época, de qualquer instinto de poder, e não se destacava pela capacidade necessária do juízo político. A novíssima classe proletária? Esta parecia imatura e ainda inofensiva. Nessa situação sem nenhuma saída aparente, Weber predisse, já naquela época, o maior perigo para o poder político da Alemanha. É escusado dizer que a situação já não é a mesma em parte alguma, muito menos na América Latina da atualidade (1961). Em contrapartida, porém, permanece de pé como modelo o quadro das grandes interrogações do sociólogo.

Na América Latina de hoje, onde estão os grupos de homens capazes de levar a bom termo o intenso processo de transformação que vem sacudindo seu corpo? Em que classes buscar apoio: na classe política surgida do sistema da fazenda, e que governou, não sem alguns êxitos, um longo trecho de sua história? Na nova classe burguesa, nascida da exportação e da indústria? Na novíssima classe proletária, com escassas experiências de comando e que mal chegou a se organizar?

Ora, a segunda pergunta que nos formulamos no começo não é de menor importância. Onde está o fundamento da “conscientização” que, queiramos ou não, inaugura a nova época aqui e agora, na sexta década do século XX?

Num outro lugar e abordando esse tema com vagar acadêmico, fez-se uma tentativa de resposta, ao indagar: “Por que, atualmente, em toda parte e a todo momento, fala-se e se escreve sobre o desenvolvimento econômico, tanto nas

reuniões acadêmicas internacionais quanto no artigo do jornalista, no discurso do candidato ou na conversa do café?"<sup>11</sup> E, em obediência a essa predileção, incluíam-se o desenvolvimento econômico e seu caráter "necessário", como tendência universal de nossa época dentro do processo "civilizador" geral que, junto com o "social" e o "cultural", integram os componentes da história, de acordo com uma conhecida teoria. E assim ele foi definido, com maior precisão, como uma tendência derivada dos efeitos confluentes do *poder técnico* e do *saber científico*. Mas essa teoria, apesar de correta, talvez não seja suficiente, diante da experiência humana deste momento. Não fosse por temer acusações de um aprendizado impenitente — as quais nada têm de desonroso —, talvez não me fosse preciso vencer agora a tentação de glosar algumas páginas orteguianas a respeito do conceito de riqueza.<sup>12</sup> Pois, para o filósofo, a riqueza não é um fato estritamente econômico, mas está referido à vida total e resulta de o homem "se encontrar diante de possibilidades de vida superabundantes, em comparação com as que tinha anteriormente. Enriquecimento significa *modernidade*, e o que parece indubitável é que, para todo povo, chega um momento em que ele descobre a *modernidade invasora* de sua vida, frente à *tradicionalidade* legítima da vida antiga". A glosa começaria precisamente aqui e, numa medida nada insignificante, partiria dessa idéia de legitimidade. Veremos, logo adiante, o que significam certos momentos de mudança social.

Entretanto, no contexto destas páginas dedicadas ao tema restrito do desenvolvimento econômico, será bom deixar o filósofo e recorrer ao economista. E foi por isso, e não, como se pode supor, por um súbito contágio de galicismo, que preferi empregar desde o princípio a expressão de um deles, deixando-a em francês. O conceito de "*prise de conscience*" tem em André Marchal<sup>13</sup> a significação exata de introduzir um elemento dinâmico decisivo nas variações estruturais. Ele é o fundamento da distinção entre períodos curtos e longos. (A curto prazo e a longo prazo, na terminologia que nos é familiar.)

Está longe da intenção deste momento entrar nos detalhes de uma teoria que está sujeita — como não poderia deixar de ser — à discussão dos especialistas. Mas a ela recorre esta consideração sociológica para expressar agora, em

<sup>11</sup>José Medina Echavarría, "El papel del sociólogo en las tareas del desarrollo económico" in *Aspectos sociales del desarrollo económico* (Santiago, 1959).

<sup>12</sup>Ver Ortega y Gasset, *Una interpretación de la historia universal* (Lecciones VII e VIII).

<sup>13</sup>Systemes et structures économiques, Paris, 1959.

termos econômicos, uma convicção. O que antes se afigurava uma mudança profunda, o ocaso de um sistema social, adquire agora a aparência mais asséptica de uma mudança na longitude de um período econômico. Dito de maneira incisiva, abre-se hoje para a América Latina uma “*période longue*”. Ouçamos o próprio Marchal, como justificação do atrevimento anterior: “Alors que le processus de courte période était justiciable d’une analyse purement économique, en quelque sorte mécanique, étant donné que seules les réactions instinctives étaient retenues — le processus de longue période est justiciable d’une analyse psycho-sociologique, puisqu’il s’agit de rendre compte de réactions volontaires, conscientes, des individus et des groupes.”<sup>14</sup> (O mestre francês há de perdoar os grifos.) Onde existe e por onde se estende essa “tomada de consciência”?

## B. A POLÍTICA COMO IMPULSO E CANALIZAÇÃO

### 1. TECNOLOGIA E POLÍTICA

Onde se encontra — tivemos que perguntar-nos antes — o fundamento último da *prise de conscience* (Marchal) que inaugura neste momento, na América Latina, um novo período de sua vida econômica “a longo prazo” ou, se preferirmos termos mais gerais e menos técnicos, uma nova época de toda a sua vida? A teoria do atraso cultural, que esteve em voga por algum tempo, generalizou a crença no valor decisivo do fator “tecnológico” e não deixou de influenciar, com esse seu relativo simplismo, algumas decisões esperançosas da política prática. Afirmou-se com razão, e em planos mais profundos, que ninguém é capaz de compreender em seu sentido mais completo a natureza das modernas sociedades industrializadas, sem meditar seriamente sobre dois fenômenos aparentemente muito díspares: a técnica e a pintura. Sobre a técnica,<sup>15</sup>

<sup>14</sup>*Op. cit.*, p. 91. [“Enquanto o processo de período curto se justificava por uma análise puramente econômica e como que mecânica, dado que se preservavam tão-somente as reações instintivas, o processo de período longo justifica-se por uma análise psicossociológica, uma vez que se trata de dar conta de reações voluntárias e conscientes dos indivíduos e dos grupos.” (N. da T.)]

<sup>15</sup>Um excelente resumo de Hans Freyer, “Gesellschaft und Kultur”, in *Propyläen Weltgeschichte*, vol. X, pp. 532ss.

não tanto por ela se adiantar em seus avanços a outros setores da cultura — de modo razoavelmente exato, como aí está a ciência para demonstrar —, mas por ela impor sua marca aos costumes, usos e linguagens da época, por modificar por completo o conceito de progresso do século XX, e também porque, na execução de sua própria práxis, ela constitui um modelo de como começa a ser trabalhada em outros campos, compreendendo-se, inclusive, o das mais recalcitrantes disciplinas humanas. Quanto à pintura, o fato é mais sutil e complicado, mas talvez tenha razão um Arnold Gehlen<sup>16</sup> — e ele não está sozinho entre os pensadores atuais — quando afirma que alguns segredos de nossa era poderiam ser descritos através de Picasso ou Miró, de Klee, Max Ernst ou Mattia Moram.

Quando a atenção se volta para a realidade atual da América Latina, ninguém tentou introduzir-se nos despenhadeiros de sua pintura com a intenção de fazer uma interpretação sociológica (Orozco, Tamayo ou Siqueiros, Portinari, Matta ou até, se quisermos, Jusep Torres Campalans). Inversamente, porém, insistiu-se até a saciedade no que significou a introdução dos últimos avanços técnicos para o abalo dos modos de pensar e sentir. Há, portanto, o que se poderia denominar de uma “interpretação tecnológica” da tomada de consciência do latino-americano moderno. Que existe nisso uma dose de verdade é evidente, mas esta não é nem de longe a verdade toda.

Em seu estudo sobre a Guatemala,<sup>17</sup> que agora merece ser citado pela segunda vez, Richard N. Adams teve a honrosa e dupla coragem — intelectual e política — de entrar em confronto com a imperiosa voga do determinismo tecnológico. Os guatemaltecos não desdenham, é claro, de nada que possa melhorar sua condição por intermédio da ajuda técnica. Mas o fermento de sua inquietação diante do futuro — tanto no passado quanto, sem dúvida, nos anos atuais — é o anseio de uma reforma de conjunto de sua estrutura social tradicional, e não é de surpreender — e é importante sublinhá-lo energeticamente — que esse fermento e essa inquietação tenham-se aninhado principalmente nos setores da baixa burguesia: professores e estudantes, funcionários públicos e empregados, pequenos industriais e proprietários de terra. Por isso mesmo, dois parágrafos de Adams merecem ser citados na íntegra: “Quando se examina o processo de mudança da sociedade guatemalteca em

<sup>16</sup>Arnold Gehlen, “Zeit Bilder”, Bonn, 1960, ou a extensa obra de H. Read.

<sup>17</sup>“Social Change in Guatemala and U.S. Policy”, in *Social Change in Latin America Today*, *op. cit.*

seu conjunto, dois traços destacados impõem-se ao olhar. Em primeiro lugar, ela se encontra nos umbrais dolorosos da trajetória de uma sociedade constituída por uma descontinuidade e centralizada numa cultura nacional. Em segundo lugar, tal mudança mais foi iniciada através de inovações políticas e sociais do que pela criação espontânea de determinadas mudanças na produção e na tecnologia.”<sup>18</sup>

E ele acrescenta depois, de maneira conclusiva: “(...) temos que nos dar conta de que, num país como a Guatemala, as pessoas não vêem seus problemas unicamente em termos de desenvolvimento econômico e de ajuda técnica. Estão comprometidas, antes, com toda a sua alma, na dolorosa formação de *uma nova sociedade, com suas novas fontes de poder*”.<sup>19</sup>

O que Adams percebeu com clara inteligência em relação à Guatemala é válido, *mutatis mutandis*, para mais do que um ou outro país da América Latina, se é que não a abarca sem exceção alguma. O que isso significa, voltando à linguagem de um outro economista, é que, quando se examina nessa região o papel histórico de suas “forças autônomas”, não há dúvida de que o problema técnico tem importância e de que não é menor o peso dos movimentos da população, mas impõe-se, acima de tudo, o “movimento das idéias”. Ou seja, numa resposta precisa à pergunta fundamental — e segunda na ordem de nossas preocupações —, a tomada de consciência que inaugura a nova era é sobretudo de natureza psicológico-social ou, para retomarmos as palavras do próprio Marchal, anteriormente citado: “C’est, en effet, la ‘prise de conscience’ d’un désajustement dans les structures sociales qui peut conduire — au besoin en faisant intervenir la contrainte dont disposent l’État et les groupes — a une modification des structures économiques et vice-versa.”<sup>20</sup>

Seria possível ou, melhor dizendo, seremos nós capazes de nos confrontarmos, neste instante, com uma última e pungente questão? A convicção mantida até aqui é que a fórmula democrática é capaz de levar adiante o desenvolvimento econômico, e de modo algum apenas por preferências de valor, mas por razões técnicas. Razões que asseveram igualmente os pressupostos

<sup>18</sup>*Op. cit.*, p. 257. Tradução “liberal” e grifo nosso.

<sup>19</sup>*Idem*, p. 283. Mais uma vez, grifos alheios e mais paráfrase do que tradução.

<sup>20</sup>*Op. cit.*, p. 103. [“Com efeito, é a ‘conscientização’ de um desajuste nas estruturas sociais que pode conduzir — se necessário, fazendo intervir a coerção de que dispõem o Estado e os grupos — a uma modificação das estruturas econômicas, e vice-versa.” (*N. da T.*)]

teóricos do crescimento — uma taxa sustentada e suficiente dele — e uma distribuição eqüitativa e humana de seus resultados. Nada se opõe, em princípio, a que a inteligência seja capaz de determinar os procedimentos necessários para um planejamento democrático. Por certo será mais difícil, não há como duvidar, mas de modo algum impossível, conseguir uma equiparação entre planejamento e democracia. Talvez a impaciência dos intelectuais chegue a se irritar, em algum momento, com os atrasos e tropeços que suas idéias sofrem no contato com a complexa realidade da vida, mas a experiência dos homens de ação pode dissuadi-los a tempo de sua intemperança profissional. Mas é possível que chegue o momento, aqui ou ali, em que se tenha como convicção geral a do fracasso da fórmula democrática, a da derrocada do modelo ocidental. O futuro encontra-se no regaço dos deuses, e não se trata de nos entregarmos agora a uma queda-de-braço com Proteu a fim de lhe arrancar seu segredo. O esquivo herói marinho sempre acaba por nos escapar. Renunciemos, pois, a qualquer profecia.

Ainda que o futuro seja inapreensível, entretanto, ao menos podemos recordar alguma coisa sobre as causas capazes de nos conduzir a esse salto no vazio. Retornemos, nesta última consideração sobre a viabilidade da fórmula democrática, a insistir novamente na significação — mais de uma vez entrelaçada — de dois de seus alicerces aos quais é impossível renunciar: a legitimidade e a eficácia. A fórmula democrática pode perecer, consumida pelos estragos da *ineficácia*. Mas também pode morrer de uma anemia galopante da seiva mantenedora de sua *legitimidade*. Neste ponto, convém não nos enganarmos quanto a estas duas ameaças; a segunda é muito mais grave e implacável do que a primeira. Sempre pode haver uma última esperança de que, já quase na hora zero, possam surgir homens aptos a converter a inépcia em eficácia, homens capazes, se necessário, de uma última e salvadora intervenção cirúrgica. Em contrapartida, porém, o completo esvaecimento das crenças, a quebra moral que pode ter a dissolução dessa fé, até em seus fundamentos últimos — a “anomia” generalizada de todo um corpo social — não deixa outra coisa senão desesperança e “extremismo”. Os homens são incapazes de viver sem algum estímulo de exemplaridade. E pode suceder que, em algum momento, por sua corrupção, alguns grupos dirigentes sejam mais um alimento negativo do que imagens de devoção e sustentação. Contudo, talvez não haja forma mais profunda dessa corrupção — justamente por minar len-

tamente e de modo inexorável — do que os *maquiavelismos de poder* dos homens públicos, sejam eles do próprio país ou de outro país estrangeiro e dominador. Já se disse com agudeza que o maquiavelismo do Príncipe corrompe tudo o mais em sua pequena Corte, mas o maquiavelismo de massas dos grandes dirigentes modernos dissolve, igual e irremediavelmente, a moral de todos os indivíduos. E a democracia, em sua essência última, é uma questão de moral, como vimos antes, com rigorosa precisão, na fórmula do filósofo Jaspers. Na “anomia”, não resta a uns senão a resignação egoísta que satisfaz seus interesses mais “humanos” e imediatos, e a outros, a evasão, seja para o claustro das grandes religiões universais, seja para qualquer outra de suas formas substitutas. Contemos, portanto, com essa possibilidade — tal é a missão do homem adulto e maduro — e também com o sonho e, acima de tudo, com a vontade decidida de que isso não se realize. Num dos momentos mais esperançosos da história espanhola, sua maior cabeça soube dizer: “*España hará da sé.*” Naquele momento, ela não o fez, mas nem por isso quebrou o mistério que guarda em seus segredos o longo tempo da história. Por que não repetir aqui a mesma esperança do mestre? Temos certeza de que, na época que agora se inicia, também a “Nossa América” *fará por si.*

# POR UMA DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO\*

Raúl Prebisch

---

\*Páginas selecionados (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 fatos 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).

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

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 exigüidade 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

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

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 Montevideú. 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

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 freqüência 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.

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.

dos elementos adventícios já mencionados. E, 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).

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 expelida 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

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. É 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.

## 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 renda *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

creceu 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.

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

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, representaram 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.

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.

---

<sup>9</sup>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 fração 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.

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, nº de venda: 61.II.G.6.

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.<sup>11</sup>

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.

---

<sup>11</sup> 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.

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.

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

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 atenue 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.

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

<sup>15</sup>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 freqüência, entre a propriedade estrangeira e a administração estatal." (Ver *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, op. cit., pp. 15-16.)

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.

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 da 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).

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.

## 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.

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-

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 empreendida 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.

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

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 freqüência 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 freqüência 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

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.

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.

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.

---

Este livro foi composto na tipografia AGaramond em  
corpo 11/14 e impresso em papel Chamois Fine  
80g/m<sup>2</sup> no Sistema Cameron da Divisão Gráfica da  
Distribuidora Record.

---

