

modelo
histórico
latino-
americano

7 ensaios sobre a economia brasileira

agricultura e
desenvolvimento
no brasil

Vol. I

agricultura,
emprego e
desequilíbrios
regionais —
perspectivas

antônio
barros de
castro

4ª EDIÇÃO



7 ENSAIOS SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA

O Brasil foi sempre tido como uma composição de regiões, relativamente autônomas e com características próprias inconfundíveis. Determinadas peculiaridades geográficas e, sobretudo, o predomínio de uma ou duas atividades primárias bastavam para definir as diversas regiões: sua soma constituía o "arquipélago brasileiro".

O processo de industrialização, a partir de certa etapa, duplamente se chocava com este Brasil fragmentado. Exigia a concentração de recursos sobre umas poucas áreas, e uma eficaz vinculação destes centros com as fontes nacionais de matérias-primas e com os mercados existentes no resto do país. Numa palavra, o Brasil teria de constituir um centro de gravidade próprio —

7 ENSAIOS SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA

(Preparada pelo Centro de Catalogação-na-fonte do
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ)

Castro, Antônio Barros de.
C35s 7 ensaios sobre a economia brasileira: volume I.
4.^a ed. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1988.
192p.

1. Brasil — Condições econômicas I. Título

77-0175

CDD — 330.981

CDU — 338(81)

ANTÔNIO BARROS DE CASTRO

7 ENSAIOS SOBRE A
ECONOMIA BRASILEIRA

VOLUME I

4.^a edição



FORENSE-UNIVERSITÁRIA
Rio de Janeiro

1.ª edição: 1969

2.ª edição: 1972

3.ª edição: 1977

4.ª edição: 1988

Copyright © 1969 by
ANTÔNIO BARROS DE CASTRO

Reservados os direitos de propriedade
desta edição pela
EDITORA FORENSE UNIVERSITARIA LTDA.
Av. Erasmo Braga, 227, Gr. 309 — Rio de Janeiro

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

*A minha companheira CELINA, que colaborou
em todas as etapas deste trabalho*

ÍNDICE

Introdução	9
Nota de agradecimento	17
1. O MODELO HISTÓRICO LATINO-AMERICANO	19
<i>Primeira Parte:</i>	
— Introdução	21
— As funções de produção dominantes e a estruturação interna das economias latino-americanas	26
— Evolução e tendências do modelo	33
— O despertar do setor manufatureiro e o perfil estrutural em transformação	38
— “Economias continentais”	46
— O esgotamento do modelo primário-exportador ..	49
<i>Segunda Parte:</i>	
— A consolidação de um setor manufatureiro	53
— A grande repressão e a reações do setor manufatureiro	54
— A emergência de uma nova estruturação espacial	59
— A estrutura do mercado interno e o avanço da industrialização	66
— Observações finais	73
2. AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	77
— Introdução	81
I — As posições em conflito	82
II — As funções da agricultura no processo de desenvolvimento brasileiro	94

Geração de um crescente excedente de alimentos e matérias-primas	96
Liberação de mão-de-obra	111
Criação de mercado	116
Transferência de capital	133
 III — A agricultura como fator de determinação das estruturas	 138
 3. AGRICULTURA, EMPREGO E DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS — PERSPECTIVAS	 147
— Advertência	149
— As frentes de expansão	150
— A agropecuária em transformação	154
— A absorção de mão-de-obra: agravamento e rede- finição do problema	159
— Desequilíbrios espaciais numa economia crescentemente integrada	174
— O processo de crescimento na economia trans- formada	181

INTRODUÇÃO

Este livro tem subentendidas certas posições que, consciente ou inconscientemente, são rejeitadas pela maioria daqueles que vêm escrevendo sobre nossa história e nossos problemas econômicos. Tratemos de indicá-las: isto poderá impedir equívocos e, sobretudo evitar que se busque nestas páginas o que elas não podem conter.

Os estudos aqui reunidos referem-se à economia brasileira como ela *foi, é e tende* a ser. As análises caminham do passado ao presente e, em certos casos, chegam à antevisão do futuro pela elaboração de uma cadeia lógica de transformações econômicas. Tentar reconstruir a lógica evolutiva das transformações econômicas é um procedimento muito difundido. Usualmente, porém, tal atitude se limita ao exame do passado, ou seja, à reconstituição dos antecedentes de uma situação ou fenômeno dados.

Com relação ao presente, a atitude é outra. Aqueles que se conformam com a situação vigente interrompem a cadeia lógico-evolutiva propondo o combate a determinados males e a conclusão de certas transformações. Transmitem a impressão de que a evolução está em vias de atingir resultados finais, restando tão-somente promover certos esforços visando a aprimorar o existente. Esta posição já foi denunciada como incapaz de conceber o *presente como história*. Trata-se, contudo, de uma atitude conseqüente — desde que se tenha como ideal algo próximo ao que já se encontra estabelecido. Efetivamente, neste caso não faz sentido manter o pensamen-

to ao nível da história, levantar hipóteses relativas a grandes transformações, colocar, enfim, em questão os traços maiores da sociedade.

Quanto àqueles que se opõem (moderada ou radicalmente) ao estabelecido, interessam-se vivamente pelas transformações em curso no presente e pelas possibilidades que se abrem no futuro. Aqui, sim, parece-nos surpreendente a súbita mudança de atitude metodológica frequentemente verificada a partir do momento em que a análise desemboca no presente. O futuro teria que se aproximar ou coincidir com aquilo que *deveria* ser o Brasil, a sociedade etc. Subentendida ou declarada, existe, pois, a convicção de que é chegado o momento de tomar as rédeas da história, e de reorientá-la parcial ou globalmente. Na prática, isto se traduz na inevitável proposição de “soluções” e na declaração de objetivos superiores. Esta atitude se caracteriza, a nosso ver, pela incapacidade de entender o *futuro como história* — tão mais grave quanto maior a insatisfação com o presente e, conseqüentemente, a importância do futuro.

Nos ensaios aqui apresentados, descontadas as limitações do autor, a cadeia lógica das transformações econômicas se prolonga em direção ao futuro. O presente é entendido como história e o futuro também. As observações que se seguem procuram esclarecer o conteúdo desta atitude.

Ao contrário do que muitos pensam, entender o futuro como um desdobramento evolutivo do presente não significa negar a existência de decisões, “excluir o homem da história” etc. Antes de mais nada, o avanço do sistema exige mesmo que sejam permanentemente enfrentadas e superadas inúmeras dificuldades: os problemas “internos” com que se defronta um certo padrão de desenvolvimento. Constituem “problemas internos” os obstáculos de toda ordem que dificultem o funcionamento e a expansão da economia — na direção em que aponta o processo histórico em curso. Fica, assim, desde já incluída uma série de decisões que poderiam ser concebidas como *ingredientes* de uma dada evolução. Estão, porém, excluídas todas as opções e decisões que impliquem em mudança de rota, que procurem novos caminhos para a história. Estas seriam soluções

para “problemas externos”. Este gênero de “problemas” só ganha existência real na medida em que *formulados e socialmente reconhecidos* como tal. É, pois, em boa medida um produto da tomada de consciência, crítica e condenação de aspectos parciais ou globais do sistema econômico-social. Adquirem neste caso importância máxima o “sujeito” que os formula (grupo, classe social), sua inserção no sistema, força, potencialidade etc. As chances de que venham a ser solucionados — pela mudança de características de maior ou menor profundidade no sistema — são determinadas não apenas pela eficácia daqueles que os formulam e a força dos que se interessam por sua solução como pela disposição e capacidade do sistema de resistir à introdução de mudanças. Este último fator é da máxima importância: enquanto em certas etapas, estando em curso a solução de importantes problemas internos e sendo elevado o ritmo de expansão econômica, é mínima a receptividade ao levantamento de problemas externos, em outras atinge-se verdadeiras encruzilhadas históricas, em que se dividem as próprias forças de sustentação do *status quo*, aumentando enormemente as possibilidades de mudança.

A distinção entre problemas “internos” e “externos” nos parece de grande importância na etapa *atual* da evolução *brasileira*. Até recentemente e na história de outros povos, os problemas eram, com frequência, simultaneamente externos e internos — as lutas sindicais, por exemplo, resultando em conquistas salariais incrementavam a demanda de manufaturas, o que impulsionava o processo de industrialização. Em alguns momentos, eram, porém, levantados problemas “externos”. Tratava-se, no entanto, usualmente, de um mero fenômeno de antecipação, promovido pela crítica social. O prosseguimento da expansão não tardaria em transformá-los em problemas internos, de cuja solução se alimentaria o processo histórico em marcha. A convergência a que nos referimos pode ser simplificada apresentada, em outras palavras, pela afirmativa de que, a médio ou longo prazo, os problemas sociais se convertiam em problemas econômicos. As razões últimas da existência desta “mão invisível” — aceita pelo pensamento conservador como pelo crítico — decorriam da necessidade do

sistema de contar com todos ou quase todos como força de trabalho e como consumidores.

Estes ensaios procuram, no entanto, demonstrar que o sistema econômico no Brasil vem se tornando, cada vez mais, capaz de expandir-se, indefinidamente, sem reformas sociais — o que implica dizer que os problemas sociais não estão sendo convertidos em problemas econômicos pela evolução histórica. Faz, por conseguinte, sentido no nosso marco histórico distinguir claramente entre problemas internos — aqueles que se referem ao prosseguimento da expansão — e externos — de natureza sócio-política. O reconhecimento de que o reduzidíssimo nível de vida de ampla parcela da população, a concentração existente na propriedade da terra e outros traços marcantes da atualidade brasileira podem ser questionados e problematizados pela crítica e por movimentos sociais, mas não tendem a prejudicar o funcionamento e a expansão do sistema, coloca problemas inéditos para a compreensão do presente e a antevisão do futuro. O desdobramento da lógica evolutiva (no plano econômico), combinado com a antevisão das formas de “acomodação” pela qual o sistema poderia reagir (tentando contornar, anestésiar ou anular) aos problemas externos constituem subsídios, ao alcance da análise econômica, para o *entendimento do futuro como história*.

No período imediato à II Guerra Mundial, o avanço da industrialização nos países periféricos exigia a realização de profundas transformações em estruturas econômicas constituídas em função da exportação de produtos primários. Caberia ao Estado participar amplamente neste processo, através da realização de obras de infra-estrutura, do lançamento de novos setores produtivos etc. Tais transformações deram ensejo ao surgimento de novas funções: havia que diagnosticar macroproblemas, conceber e encaminhar sua solução. Tudo isto supunha um consumo sem precedentes de estudos e

1. *Vide*, especialmente, “Agricultura e Desenvolvimento no Brasil”; “Agricultura, Emprego e Disparidades Regionais — Perspectivas”; e “Reflexões sobre o Modelo Brasileiro”.

análises e implicava na tomada de decisões de amplo alcance. Incumbidos das novas funções surgiram e se afirmaram no cenário político — mais precisamente, no comando das novas instituições com que o setor público passava a fundamentar sua atuação na esfera econômica — os técnicos e intelectuais do desenvolvimento. Sua função histórica e, em particular, os limites de sua atuação não se encontravam claramente definidos. A precipitação de grandes transformações — que aparentemente acarretariam a superação do subdesenvolvimento — e as responsabilidades assumidas no processo em curso transmitiam a sensação de que a evolução econômica passava a ser efetivamente conduzida. A história seria, então, entendida como obra de engenharia e nela teriam artibuições máximas as novas instituições (e seus membros) diretamente responsáveis pela “promoção do desenvolvimento econômico”.

Já há alguns anos teve início o balanço crítico de nossa experiência de industrialização. Alguns trabalhos concorreram para desvendar, sob as profundas transformações e por trás das grandes decisões que as acompanharam, o desenrolar de uma (renovada) lógica evolutiva, particularmente evidente, aliás, dada a velocidade (e conseqüente proximidade temporal) das transformações ocorridas. Na terminologia anteriormente proposta, não se logrou impor soluções para os “problemas externos” levantados naquele período; conseqüentemente, a evolução foi, de fato, conduzida por uma seqüência encadeada de “problemas internos”. Isto significa que só completaram o difícil trajeto que vai da papel à realidade aqueles programas e proposições sugeridos pelas próprias dificuldades encontradas pelo sistema econômico em evolução.

A lógica não intencional à qual nos referimos nada tem de metafísico. São as necessidades concretas — de estradas, energia etc. — que, insatisfeitas, tornam-se problemas; agravadas, transformam-se em “pontos de estrangulamento”. A superação de qualquer destes obstáculos desvia a atenção para outras áreas, enquanto os esforços se concentram sobre outros pontos, as soluções anteriores envelhecem, vão-se convertendo em novos problemas... Através desta cadeia problemas-soluções-

-problemas, a evolução econômica se encarrega de guiar ações e atenções. . . Situados na linha de frente no combate aos múltiplos obstáculos encontrados ao longo da expansão, os técnicos e estudiosos do desenvolvimento não perceberam que sua atuação tinha um marco preciso — o dos “problemas internos”. Acreditaram e fizeram crer que o conhecimento e proposição de soluções eram fatores decisivos na superação de quaisquer problemas e, por conseguinte, na orientação do processo histórico. Sua postura “neo-iluminista” encontra expressão máxima no deslumbramento racionalista de certos textos de “planificação”.

Presentemente, passados os tempos heróicos das grandes decisões e do pioneirismo estatal e registrados inúmeros casos de marginalização dos programas — alheios ou contrários às efetivas necessidades do sistema em evolução — não é mais possível partilhar as convicções daqueles que nos precederam. Os intelectuais e técnicos do desenvolvimento, seus planos e pareceres, constituem, não resta dúvida, um falso “sujeito” na história.

Os ensaios aqui reunidos não se fundamentam em pesquisas de campo ou mesmo na investigação de fontes primárias de dados. Sua base são estudos e artigos vários — citados ao longo do texto — e observações pessoais assistemáticas. A mais imediata justificativa desta atitude é a convicção de que existe hoje um profundo desequilíbrio entre a produção de materiais específicos e sua articulação em interpretações de conjunto, isto é, entre a análise e síntese de nossas características e problemas econômicos. Um dos objetivos do esforço aqui empreendido é, pois, o de integrar observações e idéias extraídas dos inúmeros estudos de caso que vêm sendo feitos neste País. Há, porém, subjacente nestes trabalhos uma visão do que sejam ciência e trabalho científico, a qual explica, em outro plano, a referida atitude metodológica: estamos convencidos de que a validade de um estudo não decorre de sua base e sim de seus resultados. Em outras palavras, o que dá validade a uma tese não são as informações, tabelas etc.,

que a acompanham, e sim o seu poder explicativo. Indo mais adiante, o que lhe dá solidez é a capacidade de resistir a críticas e sobreviver a testes.

Sem tratar o tema em profundidade — o que estaria além de nossas possibilidades — queremos registrar a este propósito nosso desacordo com a noção que vem se difundindo entre nós de que a natureza científica de um trabalho é determinada pela sua “base empírica”. Os adeptos desta posição empregam, freqüentemente, em seu benefício analogias e referências ao supostamente ocorrido nas chamadas ciências da natureza. Cabe advertir, no entanto, que estas já abandonaram há muito a suposição de que fazer ciência e organizar observações e “ler no livro aberto da natureza”. O fracasso do método indutivo remonta, aliás, aos primórdios da ciência moderna. Os primeiros grandes passos do pensamento científico moderno exigiam, em muitos casos, a *negação* da totalidade das observações até então registradas. Galileu, ao sustentar que um corpo em movimento prosseguiria indefinidamente desde que não fosse submetido a forças externas (lei da inércia de Newton) estava negando a experiência de todos os homens em todos os tempos. Copérnico, ao afirmar que não é o Sol que gira em torno da Terra e sim o contrário que ocorre, se chocava com as observações quotidianas de todos os homens. . . Presentemente, a observação sistemática não é mais sequer *possível* na fronteira do conhecimento científico.² Convém, aliás, aos que crêem que a ciência é construída por indução que indaguem sobre a “base empírica” de Planck ou de Einstein quando *propuserem* as teorias dos *quanta* e da *relatividade*.³ O beco sem

2. No microcosmo atômico, por exemplo, “não se pode mais falar de comportamento da partícula sem ter em conta o processo de observação. . . as leis naturais que nós formulamos matematicamente não concernem mais às partículas elementares propriamente ditas e sim ao conhecimento que possuímos a seu respeito” (Heisenberg Werner, *La nature dans la physique contemporaine*, Editions Gallimard, 1962).

3. A invalidação do suposto método indutivo foi realizada por vários autores. Suas raízes estão em obras clássicas de Hume e sua apresentação enriquecida e modernizada encontra-se em Karl R. Popper, *The logic of scientific discovery*, Harper Torch Books, 1959.

saida do indutivismo tem levado, aliás à completa esterilização pensadores e escolas em várias ciências.⁴ Os que pretendem ressuscitá-lo nas ciências sociais caminham em sentido oposto ao das ciências de cujo prestígio pretendem valer-se.

Ao negar que o conhecimento científico seja extraído de tabelas, de informações, ou melhor, que esta atitude (ou "método") confira *status* científico a proposições ou teses, não se está colocando de lado a realidade.⁵ Pelo contrário, ela está presente na forma pela qual sempre fecundou o pensamento humano: servindo para que outros o testem, escapando ao seu poder explicativo, semeando *dúvidas das quais surgirão novas teses*.

4. Não precisaríamos sair do campo econômico para ilustrar o acima afirmado. Wesley C. Mitchell pode ser tido como o exemplo mais notório de economista preocupado em fundamentar suas concepções em copiosa informação. No National Bureau of Economic Research acumulou uma quantidade espantosa de informações, tabelas, gráficos etc., sobre flutuações conjunturais durante longos períodos. Acreditava ser este o procedimento científico para chegar a uma teoria das crises. Seus estudos não lhe permitiram, contudo, *prever* ou *explicar* a crise de 1929. *Vide* a seu respeito, os melancólicos comentários de Alvin Hansen em *Business Cycles and National Income* (cap. 20). A depressão iniciada em 1929 deveria, aliás, ter ficado como uma séria advertência de que não é aparato analítico e/ou o número de observações registradas que garantem os resultados em ciência. Nos Estados Unidos, nada menos que a Harvard Economic Society errou grosseiramente (e insistiu no erro até ser fechada) negando importância à crise de 29 e afirmando a impossibilidade de "uma depressão da gravidade de 1920-21" etc. *Vide* J. K. Galbraith, *El crac de 29*, Editorial Saix Berral S.A., Barcelona, 1965.

5. Não se está negando, em particular, o valor da *experimentação*. Mas a experiência é uma observação controlada, que *supõe* uma tese e que visa *testá-la*.

NOTA DE AGRADECIMENTO

Este livro nasceu da necessidade de sistematizar materiais para a cadeira de Economia Brasileira, introduzida a partir de 1968 nos cursos ministrados pelo Centro CEPAL/ILPES do Brasil. A existência de trabalhos relativos à industrialização (de Maria da Conceição Tavares) e à evolução de nossa política econômica (de Carlos Lessa) recomendavam a concentração de esforços em outras áreas não cobertas pelos trabalhos de nossa equipe. Fui, então, incumbido do estudo da agricultura e dos desequilíbrios regionais que vieram a constituir a temática central destes sete ensaios.

Juntamente aos agradecimentos devidos ao *Instituto Latino-Americano de Planificación Económica y Social (ILPES) das Nações Unidas* pela oportunidade que tive de dedicar-me integralmente ao exame destes aspectos da economia brasileira, caberia lembrar que as opiniões aqui contidas são de minha inteira responsabilidade.

*

Agradeço ao amigo Jânio de Freitas as sugestões colhidas de sua atenta leitura dos originais.

Não poderia deixar de mencionar, ainda, a dedicação e boa vontade de Carmen Silvia Murgel ao decifrar incansavelmente os rabiscos que viriam a constituir este texto.

ANTÔNIO CASTRO

O MODELO HISTÓRICO LATINO-AMERICANO

*UMA TENTATIVA DE SISTEMATIZAÇÃO DE
SUA ESTRUTURAÇÃO E DINÂMICA INTERNAS*

1

1. Trabalho apresentado ao I Congresso de Integração Nacional, realizado em Salvador, Bahia, em setembro de 1966, sob o patrocínio do BNDE e Banco do Estado da Bahia, e publicado pela *Revista Brasileira de Economia*, em março de 1967.

Este ensaio, datado de 1966, apresenta-se dividido em duas partes nitidamente diferenciadas. Na primeira seção as economias latino-americanas são classificadas segundo o tipo de atividade característica de seu "setor exportador" ao longo do século XIX e nos primeiros decênios deste século. Procura-se indicar como a natureza da atividade exportadora além de determinar suas relações com o resto da economia contribui fortemente na configuração da estrutura regional e social destas economias. O término da primeira parte e o início da segunda tratam das oportunidades e obstáculos com que se defronta a industrialização nas diversas estruturas primário-exportadoras anteriormente apresentadas.

A segunda seção é dedicada ao exame das transformações por que passam as economias latino-americanas à medida que cresce e se consolida seu setor industrial. Nesta seção, o tratamento tipológico cede lugar a um estudo das etapas no processo de afirmação do setor manufatureiro. As diferenças inter-países perdem, por conseguinte, realce em benefício do exame de questões outras como a reestruturação especial e as transformações do mercado interno, à medida que avança o novo setor dinâmico. A concentração da análise sobre as transformações que acompanham o processo de industrialização implica em privilegiar as experiências latino-americanas em que vêm se verificando importantes mudanças de estrutura e funcionamento. Mais precisamente, esta segunda parte trata preferencialmente aquelas experiências em que a industrialização por substituição de importações foi ou está sendo levada às suas últimas conseqüências.

A inclusão de "O Modelo Histórico Latino-Americano" neste livro se justifica na medida em que este trabalho forneça uma moldura histórica para o tratamento dos diversos aspectos e problemas de nossa economia, levantados nos demais ensaios. Vale salientar, a este propósito, que suas "Observações Finais" não são mais inteiramente aceitas pelo autor, o que se depreende da leitura dos capítulos dedicados à agricultura e ficará evidenciado nas "Reflexões sobre o Modelo Brasileiro" (II volume).

PRIMEIRA PARTE

INTRODUÇÃO

As vésperas da vigorosa expansão do comércio externo verificada a partir de meados do século XIX, os povos da Terra poderiam ser distribuídos em cinco grandes grupos, em função dos papéis que lhes caberia na “economia internacional” em gestação:

— nações européias centro-ocidentais que, sucessivamente, haveriam de se lançar em profundos movimentos de transformação de suas estruturas econômico-sociais, dos quais resultaria sua emergência como grandes centros industriais;

— demais nações européias que não logrando superar as características feudal-camponesas de sua agricultura, teriam retardado seu processo de urbanização-industrialização — a progressiva “abertura” de sua agricultura possibilitaria, no entanto, um crescente intercâmbio comercial com as nações líderes no processo de industrialização;

— nações e impérios habitados por povos com longínquo, por vezes brilhante passado, então relativamente estancados ou mesmo decadentes. Apresentavam em regra uma densidade demográfica relativamente elevada, haviam desenvolvido instituições político-administrativas próprias e eram herdeiros de costumes e tradições oriundos de um passado remoto. Alguns já haviam sido militarmente

dominados por potências comerciais européias, resultando de tais conquistas a imposição de práticas comerciais altamente proveitosas para os conquistadores e em certos casos a coleta de vultosos tributos (Índia, Indonésia, Egito, etc.);

— colônias nascidas ou conquistadas quando das primeiras incursões de europeus sobre terras do Novo Mundo e africanas. Nestas áreas, após a submissão, o extermínio e/ou a expulsão dos nativos, eram desenvolvidas atividades de extração ou coleta de artigos de alto valor por unidade de peso — em alguns casos, estes bens seriam efetivamente produzidos em grandes lavouras de estilo colonial-escravocrata;

— regiões praticamente desabitadas, utilizadas como “colônias de povoamento”,² caracterizadas pela abundância de terras e escassez de homens (Estados Unidos,³ Canadá, Austrália).

O findar do século XVIII e as primeiras décadas do século XIX se caracterizariam, na Inglaterra especialmente, pela ocorrência de profundas transformações que preparavam o terreno para a integração destes vários grupos num todo, articulado pelo comércio internacional e caracterizado pela divisão do trabalho em escala mundial.⁴ Essencialmente, a disseminação do uso dos primeiros inventos mecânicos, a descoberta de novas fontes energéticas e uma radical renovação dos meios

2. As regiões anteriormente mencionadas são, por sua vez, denominadas “colônias de exploração”. Tais expressões permitem, sem dúvida, diferenciar o significado inicial do contato europeu com as nações latino-americanas e com os territórios norte-americano e australiano.

3. Estima-se que em 1770, apenas cerca de 5.000 brancos vivessem a oeste dos Apalaches.

4. Algumas regiões do mundo não se incorporaram à “economia internacional”, quer como nações industriais, quer como fonte de bens primários. Permaneceriam como nações fechadas (Tibete, etc.) ou como meros reservatórios de recursos naturais (África Central, em certa medida, Amazônia, etc.).

de transporte, constituíam os avanços cujos efeitos, irradiando-se a partir daquela nação, alterariam profundamente as condições de vida dos povos acima mencionados. Os países que, por distintas razões, lograssem incorporar a cadeia de inovações tecnológicas em que consistiria a Revolução Industrial, transformando-a num mecanismo de permanente renovação, progressivamente se distanciariam dos demais. Estes, mantidos numa passividade, por vezes gaarntida por via militar, deveriam progressivamente adequar sua estrutura e funcionamento aos requisitos do mercado internacional.

Cabe insistir em que, para que as diversas regiões do globo se organizassem em função das necessidades dos países em vias de industrialização, era imprescindível uma autêntica revolução dos transportes que tornasse econômico o deslocamento de grandes volumes por longas distâncias. Primeiramente, foram introduzidos os barcos metálicos, a seguir convertidos em barcos a vapor. Este decisivo avanço permitiria que chegassem à Europa, por custos relativamente reduzidos, matérias-primas e alimentos produzidos em todas as partes do mundo. Facultava, pois, a sincronização das mais distantes regiões com os movimentos de industrialização e urbanização, em curso acelerado na Europa Ocidental. A seguir, o ciclo ferroviário permitiria que o comércio internacional, que até então só envolvia as regiões litorâneas das nações e colônias extra-européias, estendesse sua influência à retaguarda de tais economias, intensificando o movimento de especialização na produção de artigos primários, já consolidado nas áreas acessíveis aos transportes marítimo e fluvial.

A trajetória das sociedades que foram sendo atreladas ao comércio internacional no correr do século XIX seria marcadamente diversa:

- nas nações européias em estágio inferior de desenvolvimento, foram aceleradas transformações político-sociais que, juntamente com a dinamização de determinadas regiões e setores, ocasionada pelo comércio externo, precipitavam a formação de um mercado interno, pré-condição para o ulterior movimento de industrialização;

— nas nações antigas, o contato inicial com as potências comerciais em expansão, ainda que custoso, não havia provocado transformações em profundidade. Ao mercantilismo interessava a imposição de formas vantajosas de intercâmbio, se necessário garantidas pelas armas. Mas, com a intensificação do comércio mundial, no século XIX, se ampliariam as pretensões e os interesses europeus. Em consequência, os países herdeiros de civilizações pretéritas veriam, então, destruídas suas instituições milenárias, reduzidas e mesmo destroçadas certas atividades artesanais, que pudessem competir com as indústrias metropolitanas, e convertida boa parte de sua força de trabalho em mão-de-obra de plantações e minas, cuja produção atenderia aos requisitos das regiões industrializadas. Submetidas a tão violentas transformações e destituídas de mecanismos de defesa à altura das questões enfrentadas, vieram os volumosos contingentes demográficos destas regiões a constituir as mais pobres nações da atualidade, onde a renda *per capita* não ultrapassa, em geral, o insignificante marco de 100 dólares;

— nas colônias de exploração não preexistiam, em regra, civilizações avançadas. Os povos aí encontrados haviam sido dizimados (Argentina, Cuba, etc.) e/ou expulsos para áreas longínquas. Tais regiões estavam já, em maior ou menor escala, voltadas para o comércio internacional quando tem início o estabelecimento de uma divisão mundial do trabalho. O que ocorreu nestes casos foi por consequente, intensificação do intercâmbio que, anteriormente, dadas as limitações impostas pelos deficientes meios de transporte, se baseava na obtenção de um reduzido volume de artigos de alto valor. O entrosamento destas regiões no esquema liberal de divisão mundial do trabalho não implicaria, pois, num profundo esforço de conversão e especialização produtiva. Significava, sim, a implantação de novas atividades e, genericamente, a reorientação das atividades primárias que tenderiam a evoluir da ex-

tração de produtos nobres à produção de matérias-primas e alimentos.⁵

O trauma da conquista já havia, então, sido superado nas colônias de exploração e as populações autóctones encontravam-se marginalizadas, constituindo, em certos casos, autênticos reservatórios de mão-de-obra. Dentre estas regiões algumas seriam beneficiadas por uma demanda externa em rápida expansão ao longo do século XIX. Quando, além disso, fosse mantida relativa rarefação demográfica diante de recursos naturais abundantes, tenderiam a constituir-se nações⁶ caracterizadas por elevados níveis de renda *per capita* (Argentina e Uruguai). Em alguns casos, no entanto, a sobrevivência de grandes contingentes de população indígena aliada a recursos naturais menos generosos, de difícil acesso, etc., acarretaria o surgimento de países apresentando resultados médios muito inferiores (Peru, Bolívia, Paraguai, etc.).⁷

Na reconstrução das origens do subdesenvolvimento cabe descartar a última modalidade de região, na classificação inicialmente apresentada. Para elas, o adolescente capitalismo europeu transportou-se com armas e bagagens — foram os homens, algum capital, as instituições e os ideais, que recentemente se encontravam em vias de implantação no Velho Mundo. Esperavam-nos solos férteis e um clima semelhante ao das zonas de procedência. Estas áreas tiveram um destino inteiramente diverso do das demais regiões submetidas ao esquema de divisão internacional do trabalho e vieram a suplantarem suas matrizes européias em nível de renda médio (Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia).

5. O caso do Peru é ilustrativo a esse respeito: passa de região de coleta e extração de metais preciosos a produtor de salitre e guano. Em se tratando de regiões dedicadas à pecuária, não há mudança de atividade e sim uma ampliação das possibilidades de aproveitamento, passando-se da mera extração de couro e sebo à comercialização da carne e derivados.

6. A implantação do esquema de divisão internacional do trabalho foi acompanhada na América Latina de vitoriosos movimentos de libertação política.

7. Sendo as nações latino-americanas oriundas de colônias de exploração, este será o grupo analisado no corpo do artigo.

**AS FUNÇÕES DE PRODUÇÃO DOMINANTES
E A ESTRUTURAÇÃO INTERNA
DAS ECONOMIAS LATINO-AMERICANAS⁸**

As regiões exportadoras de produtos primários têm no fator exógeno, demanda externa, a variável que as mobiliza e determina o ritmo a que crescem. A estruturação interna de tais regiões é determinada, primordialmente, pelas características maiores da sua atividade exportadora e condicionada por fatores vários, de natureza histórico-geográfica.

Vamos concentrar-nos aqui sobre as propriedades e implicações de alguns "tipos" de atividades exportadoras. A mera listagem de seus requisitos em termos de mão-de-obra, capitais e terra, prepara o terreno para o exame da estrutura e funcionamento de tais economias.

Quanto ao emprego de *homens* delinham-se as seguintes hipóteses:

— diminuta ocupação de mão-de-obra em atividades do gênero pecuária extensiva;

— emprego relativamente reduzido de homens, em atividades extrativas-minerais, no mais das vezes localizadas em áreas de difícil acesso;

— volumosa absorção de mão-de-obra utilizada na colheita e manutenção de culturas perenes;

— grande contingente de mão-de-obra empregada na cultura, beneficiamento, ou mesmo industrialização, de produtos agrícolas de ciclo anual.⁹

8. Nas páginas anteriores foram realçados antecedentes da formação do mundo subdesenvolvido. A partir deste momento, passamos a analisar unicamente as regiões que viriam a constituir as nações latino-americanas da atualidade.

9. Deixamos de lado, como se nota, as atividades desvinculadas do mercado. O volume de população que aí permaneça é fundamentalmente determinado pela importância e destino dos povos nativos.

Quanto à utilização de *recursos naturais*:¹⁰

— extensiva, no caso da pecuária; com maior aproveitamento, no caso de atividades do gênero *plantation* (cana, banana, algodão, etc.), e nas culturas perenes; intensiva, no caso de jazidas mineiras.

Quanto ao *emprego de capital*:

— distingamos, inicialmente, as atividades de extração mineral, em que tendem a ser amplos os requisitos em termos de equipamentos, *know-how* e recursos financeiros;

— nas atividades classificadas como agroindústria, são utilizados equipamentos, que evoluem de formas simples, de aprovisionamento local (engenhocas, bangüês, etc.), para formas complexas, de crescente intensidade de capital;

— há ainda um gênero de atividade em que o volume de “capital” acumulado é, em regra, considerável — referimo-nos às atividades fundamentadas em “estoques” como, por exemplo, rebanho, cafezal, etc.

Combinando estas postulações sumárias relativas à macrofunção de produção da atividade exportadora, e, tendo em conta a importância relativa, o grau de absorção, etc., dos povos nativos e, ainda, a extensão, variedade, etc., dos recursos naturais podemos chegar a importantes conclusões sobre as origens e evolução dos desequilíbrios setoriais, espaciais e sociais nas nações latino-americanas.

Vejamos, principalmente, as implicações *setoriais* de distintas combinações de fatores, a partir das possibilidades anteriormente mencionadas.

10. A dotação de recursos naturais de cada região consiste, naturalmente, num dado preliminar que influencia o gênero de atividade a ser desenvolvido.

A produtividade por homem do setor exportador será tanto maior quanto mais ampla a dotação de capital por pessoa ocupada e, naturalmente, aferida a preços correntes, quanto melhor a cotação, no momento, do produto explorado. Historicamente, os casos em que, notoriamente, a quantidade de capital por homem ocupado tende a mostrar-se, desde cedo, considerável, compreendem a exploração de jazidas minerais e as atividades pecuárias.¹¹

A produtividade por homem será menos destacada no setor exportador, na medida em que tais atividades não impliquem em elevada acumulação de capital e sejam altamente empregadoras de mão-de-obra. A cultura cafeeira, a esse propósito, constitui talvez um caso intermediário, dado que supõe uma considerável imobilização de recursos na forma de plantações, mas exige o emprego intensivo de trabalhadores rurais.

A par do setor exportador propriamente dito, devemos mencionar a existência de setores de atividades direta ou indiretamente dependentes das exportações. Referimo-nos ao comércio e às finanças, que canalizam os produtos para o exterior, assim como promovem a distribuição interna das mercadorias importadas; às atividades que provêm a subsistência da mão-de-obra empregada nas atividades exportadoras e, genericamente, a prestação de serviços. Estas atividades serão adiante brevemente examinadas ao serem comentadas a estruturação espacial e social das economias em questão. Acrescentemos, por hora, que as atividades comerciais, financeiras e, ainda, as políticas e administrativas, constituem a base e razão de ser das cidades, enquanto as necessidades de abastecimento da mão-de-obra empregada no setor exportador e dos centros urbanos justificam o despontar de atividades voltadas para o mercado interno.

O que precede permite-nos estabelecer algumas conclusões sobre os desequilíbrios setoriais de uma econo-

11. Na Argentina, segundo Giberti, 10 peões e 1 capataz controlavam, nos primeiros tempos da pecuária extensiva, 10.000 cabeças de gado (*El desarrollo Agrario Argentino*, págs. 12/13).

mia primário-exportadora. Tais disparidades tendem a ser acentuadas ao máximo desde que se defrontem atividades mineradoras e restos de culturas pretéritas e/ou excedentes demográficos de origem vária, organizados em latifúndios ou esparsamente distribuídos por um vasto território e, em todos os casos, desligados da economia mercantil. Serão menos acentuadas, sempre que não tenha expressão a economia natural (que em todos os casos constitui o setor de menor produtividade) e desde que não existam atividades exportadoras altamente capitalizadas.

Tentemos, agora, apontar as implicações *espaciais*, de diferentes “tipos” de atividades exportadoras.

Antes de mais nada, lembremos que a exportação mineral, na medida em que localizada e de elevada produtividade, constitui-se num quisto desvinculado das demais atividades econômicas. Estas, desde que não logrem se articular com as necessidades do mercado mundial, mantêm-se fechadas sobre si mesmas, dado que a atividade (e a área) dinâmica praticamente só se relaciona com o exterior.

No pólo oposto, as atividades extensivas do gênero pecuário tendem a expandir-se, progressivamente, por círculos concêntricos que, paulatinamente, cobrem a nação, garantindo-lhe uma conformação espacial relativamente homogênea. Evidentemente, a uniformidade espacial é quebrada sempre e quando as pastagens sejam interrompidas por florestas, zonas semi-áridas, etc., que impõem uma variação da atividade econômica central.¹² No caso em questão, verifica-se, em regra, uma progressiva expulsão da economia natural (nativa) que recua à medida que avançam as atividades agropecuárias.

12. A mera existência e aproveitamento de pastagens não propicia, naturalmente, uma “massa crítica” capaz de permitir o efetivo surgimento de uma economia exportadora de carne, lã, etc. Referimo-nos aqui, exclusivamente, àqueles casos em que uma ampla oferta de recursos naturais, facilmente acessíveis e adequados à pecuária, permitiriam a esta atividade tornar-se, não apenas importante, e sim, efetivamente, dominante.

A mais complexa estrutura espacial se verifica quando a atividade exportadora é altamente empregadora de mão-de-obra e seu produto não se presta à alimentação da massa trabalhadora. Neste caso, a necessidade de sustentar a mão-de-obra empregada no setor exportador acarreta o desenvolvimento de atividades voltadas para o mercado interno, que tendem a situar-se próximas às culturas de exportação — cedendo-lhes, no entanto, os solos mais férteis e as áreas mais acessíveis. Note-se, a esse propósito, que, tanto na mineração quanto na pecuária, tal fenômeno não se faz presente, ainda que por distintas razões. No primeiro caso, o volume relativamente diminuto de homens empregados nas minas e o reduzido frete de retorno (o sistema de transporte se justifica pela remessa de minerais para o exterior) têm, por conseqüência, um elevado volume de importação de *wage goods*; no segundo caso, o exíguo emprego de mão-de-obra e o aprovisionamento local de carnes, couros e lãs, atende aos principais itens do consumo dos “peões”.

A par das zonas dedicadas à agropecuária e orientadas para o mercado interno, as economias primário-exportadoras altamente empregadoras de mão-de-obra tendem a fomentar o surgimento de atividades artesanais-industriais (produtoras de materiais de construção, tecidos grossos, etc.) amplamente dispersas, mas com tendência a gravitar em torno das grandes concentrações demográficas rurais e a buscar os centros urbanos, na medida em que estes comecem a ganhar importância.

Na configuração espacial, há, por fim, que destacar o papel e a importância relativa das cidades. Aí estão sediadas as diversas atividades terciárias direta ou indiretamente vinculadas às exportações e, ainda, o aparato político-administrativo da nação. As nações com atividades exportadoras estanques e altamente capitalizadas não encontram, pois, na etapa primário-exportadora, maiores estímulos para o desenvolvimento de centros urbanos. Contrariamente, ganham grande importância os centros urbanos, quando a atividade básica é a pecuária. Neste caso, o grande excedente extraído do setor rural — onde um contingente pouco numeroso de trabalhadores é capaz de explorar extensas áreas e am-

plos rebanhos —, traduzindo-se em intensas atividades comerciais e financeiras, de exportação e importação, tende a atrair para os centros urbanos uma ampla proporção da população, a qual, além do mais, não encontra facilmente emprego nas atividades agropastoris.

Os centros urbanos e, particularmente, a capital, em qualquer destes casos, são ainda influenciados pela importância e distribuição das atividades governamentais. A esse respeito devem ser considerados fatores históricos de natureza vária. Lima e Rio de Janeiro, por exemplo, ganharam extraordinário peso e influência dada a gravitação política que lhes foi atribuída. Nas nações exportadoras de produtos minerais, os centros urbanos, não tendo destacadas funções comerciais e financeiras, terão seu crescimento estreitamente dependente do grau em que o Estado consiga incrementar a arrecadação fiscal sobre as exportações, logrando, em consequência, financiar um volume considerável de atividades.

O exame da estrutura *social* e de seus desequilíbrios deve ser também realizado a partir do exame da macrofunção de produção da atividade exportadora. Sua constituição fatorial (em particular o uso relativamente maior ou menor de capital por trabalhador) e, além disto, a existência e destino de populações não absorvidas pelas atividades direta e indiretamente ligadas às exportações, são, efetivamente, os fenômenos de maior poder explicativo no setudo da estrutura social.

As explorações que empregam capital em abundância podem ser, como já vimos, de vários tipos. Em se tratando de atividades primárias, nas quais a acumulação de capital, sob forma de rebanhos e plantações perenes, supõe, basicamente, o mero passar do tempo (sem vultosas inversões iniciais), tendem a despontar camadas proprietárias com traços de aristocracia rural e dotadas de grande projeção na estrutura político-social. A ela se contrapõem os homens que trabalham no campo, sem que tendam a definir-se estratos intermediários. As camadas de estatura econômica média surgem, sim, embrionariamente, na medida em que ganhem vigor o comércio e as pequenas atividades manufatureiras voltadas para o mercado interno. Residem aí as oportu-

nidades maiores de surgimento de pequenas fortunas, capazes de configurar uma burguesia local que difere, na inserção e perspectivas, dos grupos comerciais-financeiros dedicados à exportação.

As atividades mineral-exportadoras, altamente capitalizadas,¹³ tendem a ser de propriedade estrangeira e a absorver uma massa operária pouco diferenciada. Esta, isolada como grupo, e submetida a penosas condições de trabalho, apresenta alta propensão à constituição de organizações de classe. A elevada produtividade de tais empreendimentos facilita, aliás, o atendimento de certas reivindicações — o que não deixa de estimular o avanço no sentido da obtenção de padrões de remuneração muito superiores àqueles imperantes nas demais atividades.

Quanto às atividades agrícolas em que o processamento das safras propicia o surgimento das chamadas agroindústrias, considerem-se dois casos. As de origem histórica remota, resultado de um longo processo de acumulação local de capitais, determinam o aparecimento de grandes fortunas rurais que, no exercício de suas funções empresariais, ganham padrões de comportamento tipicamente capitalistas. A agroindústria que surge retardatariamente, na fase em que os centros capitalistas mundiais estão em busca das aplicações externas de capital, tende a ser de propriedade estrangeira (sobretudo em se tratando de nações economicamente débeis).

A simplicidade do esquema de estratificação rural — grande proprietário *versus* trabalhador agrícola — deve ser superada ao considerarmos a hipótese da sobrevivência de populações autóctones ou de excedentes demográficos absorvidos por atividades de autoconsumo. Quanto às populações indígenas propriamente ditas, pelo seu isolamento e incapacidade de acesso, tendem a ter

13. Entendemos, neste texto, por economia exportadora-mineral aquela em que se verifica a extração de minérios por métodos capitalísticos, sendo, pois, excluídas as ocorrências históricas em que a mineração surge como uma atividade improvisada, baseada em técnicas rudimentares e sem a constituição das grandes empresas (não cogitamos, por exemplo, do chamado "ciclo do ouro" no Brasil).

uma existência extra-social na etapa primário-exportadora de nossas economias. Apesar de não incorporadas ao sistema, constitui, no entanto, manancial de mão-de-obra capaz de deprimir ou manter ao nível de subsistência o padrão de vida dos trabalhadores das atividades exportadoras. Da mesma forma, a simbiose em que operavam as atividades exportadoras altamente absorvedoras de mão-de-obra e os respectivos "apêndices" produtores de alimentos, significava, para a atividade dominante, que podia contar com efetivos reservatórios de mão-de-obra. Nos casos em que se evidenciasse uma ampla disponibilidade de mão-de-obra na agricultura de subsistência (que circunda e mesmo entremeia a produção para exportação), o nível de remuneração nos dois setores seria, além de semelhante, marcadamente baixo.

O surgimento de camadas médias deve ser explicado, em cada caso, por razões distintas.

As nações cujas atividades exportadoras, altamente capitalizadas, fossem de propriedade estrangeira teriam no Estado a única base e sustentáculo do surgimento de camadas com um *status* econômico-social intermediário. Em se tratando de cultura de exportação, pouco utilizadora de mão-de-obra, dispersa e de propriedade nacional, o surgimento de grandes cidades (explicado basicamente pela intensa vida comercial) daria ensejo, como já foi aludido, à constituição de uma embrionária burguesia comercial. As atividades exportadoras altamente empregadoras de mão-de-obra, além de suscitarem oportunidades comerciais consideráveis, propiciariam o surgimento de atividades artesanais-industriais, à testa das quais deveriam despontar pequenos e médios empresários.

EVOLUÇÃO E TENDÊNCIAS DO MODELO

A demanda externa, que, como sabemos, rege o evolução das economias primário-exportadoras, mostrou-se, historicamente, sujeita a fases de expansão e retração, bem como a súbitos deslocamentos e a lentos, porém definitivos, processos de desaceleração. Qualquer destas

alterações repercutia, em profundidade, sobre as economias "reflexas", que reagiam segundo o potencial de resposta implícito em sua estrutura e funcionamento internos.

As atividades altamente capitalizadas e de propriedade alienígena, pela sua característica desvinculação das demais atividades econômicas internas, eram notoriamente incapazes de difundir suas crises e movimentos de expansão. A elevada parcela de rendas de propriedade absorvia os acréscimos e decréscimos da renda setorial, amortecendo seu impacto sobre o resto do sistema. Os elos que neste caso poderia transmitir para o plano interno as alterações verificadas, seriam a arrecadação fiscal sobre as exportações e a contratação de mão-de-obra. Além dos movimentos cíclicos a que estariam especialmente sujeitas estas atividades, pairava sobre elas o perigo da substituição tecnológica ou da descoberta de novas fontes de aprovisionamento, acarretando o desinteresse e abandono das explorações existentes.

Dadas as funções de produção em questão, a ampla disponibilidade de capitais nos grandes centros desenvolvidos e a rapidez do progresso tecnológico que ali se processava, as fases de ampliação da demanda, muiats vezes redundavam em renovação de processos e equipamentos. Tornadas mais eficazes as explorações, verificava-se uma redução do coeficiente de absorção de mão-de-obra. O contingente empregado não tenderia, pois, a ampliar-se substancialmente, podendo, sim, reivindicar com sucesso alguma melhoria nos padrões salariais. As fases críticas se fariam acompanhar não apenas da compressão dos lucros e queda da arrecadação fiscal, como do emprego — não sendo impossível a ocorrência de novas substituições de homens por máquinas, dado o barateamento do capital nas economias deprimidas. Completando o quadro adicionemos que, enquanto as cidades podiam sofrer impactos positivos ou negativos, que lhes chegavam fundamentalmente através de variações do gasto público, as massas, integrantes dos restos de civilização autóctone, ou dispersas em latifúndios desconectados do mercado externo, nada tinham a ver com os sucessos e reveses do setor exportador.

As regiões dominadas pela pecuária caracterizavam-se por um processo de ocupação progressiva do espaço nacional, num ritmo que pouco se alterava nas fases de bonança e crise do comércio internacional. Havia, mesmo, uma certa irreversibilidade do movimento expansionista, o qual refletia a reprodução dos rebanhos e o crescimento demográfico. Os restos de economia natural iriam, pois, sendo "empurrados" para regiões longínquas. Quanto às cidades, que viviam das atividades adjacentes à exportação, pulsavam no mesmo sentido que o valor das exportações. O aumento das exportações traduzia-se em maior capacidade de importar, a qual, dada a propriedade nacional dos ativos, provocava um incremento da aquisição externa de bens de consumo, destinados aos agrupamentos urbanos de estatura econômica média e às classes proprietárias.

O acesso a novas regiões e a intensificação do tráfego comercial interno exigiriam a progressiva ampliação da rede de transportes, o que, em regra, se baseava em inversões estrangeiras. Dado que a pecuária, além de constituir-se em fonte de artigos exportáveis, fornecia gêneros consumidos em ampla escala pelas populações rurais e urbanas, a vulnerabilidade às crises externas era, nestes casos, atenuada.¹⁴

A longo prazo, o aumento da demanda redundaria numa crescente integração do território nacional e possibilitaria a constituição de centros urbanos de grande porte. Esta última observação sugere que o prosseguimento da expansão, conservando o regime bipolar proprietário *versus* peão, dominante nos campos, reforçaria, no entanto, as camadas vinculadas ao comércio e, possivelmente, fomentaria a expansão do Estado, comprometido com o acréscimo do volume de serviços urbanos e demais encargos de uma sociedade em crescimento. Tenderia, aliás, o Estado a ser submetido, em grau crescente, a pressões empreguistas, dificilmente contornáveis em comunidades que, não obstante exibirem padrões relativamente elevados de renda, caracterizavam-

14. A alternativa do mercado interno que, em certa medida, resguardava as atividades produtoras de alimento, constituiria um problema em etapas posteriores, como se verá adiante.

-se pela escassa diversificação de suas atividades econômicas e, por conseguinte, pela quase inexistência de alternativas de emprego.¹⁵

As regiões centradas sobre a agricultura de exportação altamente empregadora de mão-de-obra, quando em crescimento, defrontavam-se, preliminarmente, com o problema de conseguir mão-de-obra nas proporções requeridas. Tal questão levou, em certos casos, à adoção de expedientes extraordinários que marcaram profundamente sua formação histórica. A importação de africanos e, numa fase superior, o ingresso de imigrantes europeus constituíram medidas de reforço à disponibilidade de mão-de-obra a que se viram levadas várias regiões latino-americanas. A gravidade com que se colocava a questão de força de trabalho para a expansão das lavouras dependeria da importância relativa das atividades agropecuárias voltadas para o mercado interno e/ou da sobrevivência de uma economia "natural", pois ambas funcionavam como reservatório de mão-de-obra.¹⁶ Quanto à absorção de indígenas, poucos sucessos foram obtidos, dado que mais fácil se mostrava provocar sua fuga e internação do que sua absorção nos pesados trabalhos implicados pelas atividades exportadoras. O abandono quase total das regiões costeiras pelos indígenas do Pacífico (por exemplo, no caso do Peru, onde

15. A elevada produtividade do trabalho no campo e a abundância de que ali se desfrutava tenderiam, por outro lado, a estabelecer, como padrão de referência e expectativa, um nível razoável de bem-estar material, o que, de início, dificultaria o surgimento de indústrias com custos comparativos vantajosos. Como veremos adiante, a ocorrência de crises no mercado internacional, provocando substancial elevação nos preços relativos das manufaturas de procedência externa, propiciaria estímulos excepcionais à arrancada industrial.

16. No Brasil, por exemplo, o primeiro surto cafeeiro ocupou o Vale do Paraíba e pôde valer-se da abundância relativa de mão-de-obra determinada pela involução da economia mineira que se acompanhou da proliferação de sítios e fazendas dedicadas basicamente ao autoconsumo. Quando, no entanto, o café marcha para o Oeste de São Paulo, já não mais existem sobras de mão-de-obra no Sul do País e faz-se necessário apelar para a imigração,

se necessitaria amplamente mão-de-obra para as plantações de cana) ou do Atlântico, testemunha, com eloquência, a última afirmativa.

Ao se avolumar a demanda de alimentos, animais de tração, etc., pelo setor exportador, poderiam chegar a constituir-se autênticas regiões "primário-exportadoras internas".¹⁷ Haja ou não um processo de individualização das atividades que abastecem o setor exportador, seu funcionamento poderia ser caracterizado como "sub-reflexo", por espelhar, indiretamente, as vicissitudes do mercado internacional.

É lícito pensar que, nas fases de crise, uma parcela do setor exportador involuía para a produção de alimentos, enquanto uma fração considerável das atividades produtoras de gêneros para o mercado local desconectava-se dos respectivos mercados, regredindo para a economia de autoconsumo. Nas fases de expansão, contrariamente, o setor externo tendia a recuperar todas as terras, empurrando para o *hinterland* a economia de alimentos e expulsando do seu seio os bolsões remanescentes de culturas de alimentos.

Evidentemente, há que distinguir, quanto ao impacto interno das alterações do mercado internacional, entre o ocorrido com as culturas perenes e com as atividades de ciclo anual. Nestas, verifica-se uma maior capacidade de adaptação às oscilações de demanda externa, via liberação ou absorção de homens e solos. A inflexibilidade das culturas perenes, se, por um lado, expõe em maior medida os interesses dos produtores às crises mundiais, por outro, fornece importantes razões para o emprego de instrumentos de defesa interna da renda, o que tem muitas e importantes implicações, adiante comentadas.

Os lucros reinvestidos, as transferências em favor da lavoura de maior rentabilidade e os empréstimos externos (orientados em regra para a infra-estrutura)

17. No Brasil, o *hinterland* nordestino no ciclo do açúcar e — com uma mais clara individualização regional — a economia, gaúcha, quer no ciclo de ouro, quer, posteriormente, na fase do café, constituem exemplos históricos de economias "exportadoras internas" de produtos primários.

acarretavam a dilatação da atividade exportadora. A disponibilidade de braços na agricultura de mercado interno e, em certa fase, a possibilidade de aquisição de escravos impunham um teto (ao nível mesmo da subsistência) à remuneração dos trabalhadores empregados na lavoura de exportação. Na medida em que se acelerasse o ritmo de expansão poderiam, no entanto, surgir problemas quanto à disponibilidade de mão-de-obra. Enquanto se recorresse à mão-de-obra disponível nos "reservatórios" internos e à importação de escravos, o crescimento não poderia alterar a estrutura do mercado interno e, em particular, não ofereceria maiores estímulos à industrialização. Posteriormente, o apelo à imigração européia, refletindo a insuficiência das formas tradicionais de ampliação do contingente de trabalhadores,¹⁸ daria margem a uma nascente diversificação do mercado de manufaturas de consumo popular. Quanto à demanda de bens "de qualidade" — procedente das camadas proprietárias, dos "agregados", administradores, etc., no que se refere às das atividades rurais, e, genericamente, das camadas médias e altas com funções urbanas — impunha uma permanente ampliação da capacidade de importar.

O DESPERTAR DO SETOR MANUFATUREIRO E O PERFIL ESTRUTURAL EM TRANSFORMAÇÃO

O atendimento do mercado interno dá ensejo à constituição não apenas de uma agricultura comercial de alimentos, como de despreziosas indústrias que, de início, não produzem senão artigos cujo baixo custo por unidade de volume impede o comércio internacional. Tais atividades surgiram, aliás, muito cedo nas

18. Pode-se aquilatar o volume de mão-de-obra empregado em certos períodos de expansão pelo fato de que não apenas se recorria à imigração, como o aprovisionamento de alimentos se tornava deficitário, havendo que recorrer à importação de gêneros de subsistência mesmo em nações tradicionalmente auto-suficientes.

regiões primário-exportadoras, que viriam a converter-se nas nações latino-americanas industrialmente mais avançadas. Têm início com indústrias domiciliares, protegidas por questões de distância¹⁹ e adequação a condições locais de comercialização (feiras, etc.). Posteriormente, o incremento do processo de urbanização oferece facilidades e amplia os mercados passíveis de parcial conquista pelas atividades manufatureiras que, de início, eram predominantemente voltadas para mercados rurais.

Não se poderia, contudo, compreender a trajetória incipiente da industrialização nas economias primário-exportadoras sem levar em consideração a característica instabilidade deste modelo de crescimento. As crises que, freqüentemente, assolam o mercado internacional constituem poderoso mecanismo de estímulo aos primeiros passos da industrialização. Tal fato resulta, basicamente, de que as camadas proprietárias do setor rural reagem à queda da receita em divisas, pressionando o Estado no sentido da adoção de medidas capazes de compensar, ou atenuar, internamente, o colapso externo.²⁰ Dois expedientes, tipicamente, se prestam à defesa da renda do setor exportador face às crises: um, de uso generalizado e repetido, a desvalorização cambial; outro, excepcional, a compra de excedentes. Naturalmente, dentre os vários gêneros de atividades primárias, são as culturas perenes que, por sua inflexibilidade, fornecem os mais fortes argumentos às classes proprietárias em suas reivindicações diante das crises.

19. Referimo-nos, no caso, a que a barreira "protecionista" pode se constituir não nos custos de transporte transoceânico, mas na dificuldade de trânsito interno de mercadorias. Esta defesa natural seria progressivamente abolida em conseqüência dos ciclos ferroviários (ainda na etapa primário-exportadora) e rodoviário. (já em plena fase de industrialização). Para uma nação continental e de vida econômica desarticulada como o Brasil a fragmentação dos primeiros esforços industriais era notória (Heitor Ferreira Lima, *Formação Industrial do Brasil*).

20. Isto supõe um certo grau de maturidade por parte da agricultura de exportação, que já consegue reagir "externamente" à crise. Uma forma mais primitiva de reação consiste, simplesmente, na ampliação das atividades artesanais e de subsistência ao nível da própria unidade rural.

Acionados os mecanismos de defesa, o aumento dos preços relativos dos produtos importados (resultante, antes de mais nada, da queda mais que proporcional da taxa de câmbio) e a conseqüente redistribuição da demanda em favor do mercado interno estimulam a expansão das atividades manufatureiras locais. Na medida do possível, mesmo diante de circunstâncias críticas, as classes de mais altas rendas procurarão abastecer-se com importações. Os grupamentos citadinos de estatura econômica média, atingidos em escala variável pela crise (o funcionalismo público, por exemplo, dificilmente terá cortados seus vencimentos), deverão buscar na aquisição de similares nacionais a manutenção de seus padrões de consumo. A indústria nascente começa, pois, a ter acesso a um mercado mais exigente e moderno, não podendo mais limitar-se aos mais simples e rudimentares processos produtivos. Seu ritmo de expansão fica, contudo, na dependência das flutuações do comércio externo, não obstante conte, em princípio, com o permanente estímulo em que se constitui o avanço da urbanização.

A incorporação de novos estratos ao mercado interno de manufaturas acarreta uma importante reestruturação da demanda, que não poderá deixar de refletir-se na evolução do parque manufatureiro. Efetivamente, no incipiente setor industrial, passamos a distinguir duas frentes de expansão: uma, protegida pela alta incidência das matérias-primas no custo total, pela adequação à demanda local, etc., a outra, fruto da insuficiência do crescimento a longo prazo e das crises do comércio exterior. Todo movimento de expansão ou mesmo recuperação do comércio externo põe em xeque o segundo grupo de atividades, sempre ameaçado diante do incremento das importações. A sorte das indústrias surgidas como resposta a crises externas fica na dependência de vários fatores. Primeiramente, há que considerar se a recuperação custa ou não a vir, e se, ao chegar, leva ou não a economia a um grande surto exportador. Quanto maior a duração da crise e, bem assim, quanto mais amplo o mercado criado pelas exportações em períodos anteriores, mais tendem a enraizar-se as novas indústrias, den-

tre as quais podem algumas avançar até o ponto em que seus custos de produção se tornem competitivos, sendo, assim, consolidada sua base interna.

Se, contudo, as condições com que se deparam as atividades exportadoras se mostrarem, a partir de certo momento, excepcionais, estará seriamente comprometida a sorte do embrião industrial.²¹ Nestas fases intensificam-se os debates em torno da "vocação agrária" das economias ainda centradas sobre as exportações primárias. A favor do prosseguimento da industrialização estarão, naturalmente, os interesses a ela imediatamente vinculados, certos setores da classe média que vêm na indústria oportunidades de emprego, intelectuais heterodoxos, etc.²² Contra a industrialização se erguem as vozes representativas dos senhores rurais, dos interesses internacionais e da classe média, dividida pelo fato de que é, também, empregada pelos setores exportador e comercializador de produtos internacionais e, sobretudo, porque encara a questão a partir de seus interesses como consumidora de artigos importados (de melhor qualidade e mais baratos nas fases de bonança). Nestes conflitos que se renovam em cada retomada do comércio internacional, tendem a vencer, admitindo concessões mínimas, os interesses voltados para o mercado internacional.

Deve ser acrescentado que industrialistas e agraristas só entram efetivamente em choque quando, ultrapassada a fase depressiva, ressurgem condições propícias ao livre cambismo e à isenção do Estado em matéria econômica. Durante os períodos de conjuntura internacional difícil, no entanto, a defesa da renda externa, objetivo imediato dos senhores rurais, dá cobertura, e mesmo estimula, a expansão industrial.

21. No Brasil, por exemplo, o notável surto cafeeiro das últimas décadas do século XIX levou a um retrocesso flagrante um incipiente processo de industrialização.

22. As recém-surgidas camadas operárias, em regra, não tendem a ter voz ativa no processo político (salvo, talvez, quando constituídas de imigrantes europeus, com maior tradição de participação nas questões e conflitos sociais).

A produtividade por homem das indústrias emergentes, confrontada com a das atividades agrícolas, altamente empregadoras de mão-de-obra e pouco capitalizadas, deveria situar-se em plano nitidamente superior. Tal fato não deve levar à errônea idéia de que a rentabilidade devesse ser maior nas atividades industriais. Antes de mais nada, há que lembrar que a disponibilidade de mão-de-obra integrada nas culturas alimentares (ou seja, numa agricultura desprotegida, sem capitais e incapaz de reter as melhores terras) mantinha deprimidos os salários do homem do campo,²³ enquanto os operários, em economias sem tradição fabril e com escassa vida urbana, constituíam grupamentos relativamente privilegiados.²⁴ Também a estrutura monopolística da produção para exportação, em regra baseada na grande propriedade, atribuía especial solidez à posição econômica dos senhores rurais.

A bem dizer, na economia como um todo, deveriam mostrar-se marcadamente oscilantes os coeficientes de rentabilidade. O exame anterior dos conflitos de interesses permite-nos, inclusive, adicionar que a lucratividade das atividades exportadoras e dos empreendimentos manufatureiros deveria variar com sinal contrário (sendo numa etapa inicial mais vulneráveis as atividades voltadas para o mercado interno, que, quando em dificuldade, não logravam mobilizar instrumentos de política econômica em seu favor).

A diferença de produtividade entre os setores industrial e exportador seria tanto maior quanto mais avançasse a "frente" correspondente às indústrias que substituem importações e quanto menor a relação capital/homem nas atividades rurais. Nestas, a capitalização e o conseqüente avanço da produtividade acarretariam, em regra, uma elevação mais que proporcional

23. Já se fez referência ao fato de que uma aguda carência de mão-de-obra poderia, entretanto, acarretar o estabelecimento de salários bem mais elevados, com a incorporação de trabalho europeu, etc.

24. A grande maioria da mão-de-obra, constituída de escravos, nativos, etc., não possuía um mínimo de qualificação para o manejo de instrumentos mecânicos, para o emprego de formas modernas de energia, etc.

da rentabilidade, dado que enquanto a eficiência se elevava, como reflexo da introdução de equipamentos, os níveis salariais seriam pautados pelas alternativas internas (e, ademais, rurais) de ocupação.²⁵

O confronto do nascente setor industrial com as atividades produtoras de alimentos para consumo interno, cujo funcionamento está atrelado à demanda do setor exportador, acusaria disparidades ainda mais acentuadas de índices de produtividade setorial. Nota-se, assim, residirem, no gênero de economia em que as atividades exportadoras altamente empregadoras de mão-de-obra engendram um considerável apêndice produtor de alimentos, tendências acentuadas à constituição de desequilíbrios de estrutura, quer encarados em termos setoriais, quer vistos através de uma perspectiva espacial. Para realçar tal afirmativa, lembremos que, no caso da pecuária extensiva, não há razões para o surgimento de diferenças profundas de produtividade setorial, dado que a agricultura de exportação e a de mercado interno coincidem, caracterizando-se por elevados resultados por homem ocupado. Naturalmente, onde, sim, poderiam manifestar-se desníveis acentuados, seria entre esta economia, relativamente homogênea, e os resíduos, porventura existentes, de culturas autóctones. Quanto às economias dotadas de um setor altamente capitalizado, exportador de minerais, aí não se distinguem propriamente desequilíbrios estruturais: a bem dizer, a atividade exportadora constitui um corpo estranho²⁶ ou “um posto avançado” das economias industriais. O abismo entre a produtividade da extração mi-

25. No Peru, por exemplo, as plantações canavieiras rapidamente se tecnificaram atingindo níveis elevados de produtividade; os padrões salariais e o regime de trabalho, no entanto, transformaram-se em ritmo mais lento, dado o meio ambiente semifeudal e a disponibilidade de mão-de-obra inclinada a aceitar reduzidas taxas de remuneração (J. C. Marietegui, *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*).

26. Na evolução destas economias para estágios mais avançados, porém, a necessária articulação do “enclave” exportador com o resto do sistema revelará, em toda a sua plenitude, os problemas e desequilíbrios típicos de uma economia rigorosamente “dual”.

neral e a das demais atividades não tem paralelo, mas, em regra, não toca a uma massa significativa da população (as minas, uma vez adotados processos capitalísticos de produção, tendem a ocupar reduzidíssima percentagem da população economicamente ativa). Além do Estado e de um mínimo de atividades comerciais e urbanas, não existem ocupações economicamente atraentes. Subsistem, em torno àquelas poucas e localizadas projeções da economia moderna, as culturas autóctones, possivelmente estagnadas em condições precaríssimas de existência econômico-social.

O que precede permite extrair algumas conclusões sobre a estruturação social das economias sob exame.

Com referência a todos os casos, começemos por ressaltar a marginalidade, miséria e nula presença política dos eventuais restos de civilizações autóctones, parcialmente aproveitadas em latifúndios de rarefeita atividade econômica ou reduzidos a uma vida dispersa e vegetativa. Já foi assinalado, a propósito, que as atividades exportadoras dificilmente logravam absorver populações autóctones. Constituem exceções certas explorações mineiras, mas nestes casos deve ser realçada a inexistência de alternativa²⁷ e recordado que o emprego de indígenas se fazia, de início, com recurso a formas pouco distintas da escravidão. Ainda que partindo de tais condições, os mineiros tenderiam a ascender economicamente, através de uma agitada trajetória política. Conseguiram, em certos casos, constituir-se numa "aristocracia operária" exibindo privilégios econômicos e sociais, resultantes de suas reivindicações perante as companhias estrangeiras e o Estado. Assim, uma típica nação emergente, compreendendo explorações minerais altamente capitalizadas, seria econômica a talvez politicamente controlada por companhias internacionais, tendo, no plano interno, como segmentos socialmente relevantes, os homens ligados à administração e à manutenção

27. O frio, e sobretudo, a altitude de certas explorações mineiras andinas, por exemplo, exigiam a presença de nativos habituados a tais condições ecológicas.

da ordem, os senhores rurais (latifundiários) controladores do *hinterland*, as agremiações mineiras e, enfim, a massa informe de populações mestiças e índias.

As atividades do campo, pouco utilizadoras de mão-de-obra e de elevada produtividade, se caracterizariam pelo confronto proprietário x peão no meio rural e, ainda, pelo surgimento de amplas camadas cidadinas de estatura econômica baixa ou média, fundamentalmente dependentes de atividades comerciais e públicas. A inexistência de setores de produtividade acentuadamente reduzida garantiria um *standard* de vida mínimo, superior ao da base da pirâmide social das demais regiões primário-exportadoras. Conclui-se, pois, que a distância entre os estratos máximo e mínimo poderia ser imensa, mas, ainda assim, estariam atendidas as necessidades vitais de todos, verificando-se, ademais, certa diversificação no consumo típico dos integrantes das camadas inferiores.

Tanto neste último caso, como em se tratando de grandes plantações, densamente providas de mão-de-obra, mas pouco utilizadoras de capital, o cume do corpo social seria constituído por uma aristocracia rural, o que se traduziria em padrões tradicionalistas de comportamento e certa incapacidade de adaptação às transformações ocorridas no mercado internacional.²⁸ Este fenômeno seria tão mais marcado quanto mais longínqua a época em que se estabeleceu a estrutura de propriedade agrária, fundamento do poder desta camada social.

A abundância de mão-de-obra nas culturas de alimentos ou em regime de produção para autoconsumo, disposta nas adjacências da atividade exportadora e, bem assim, a introdução de escravos africanos operariam, em quaisquer casos, como fatores de distanciamento entre o cume e a base da pirâmide social. É de se notar, a propósito, que certas instituições e costumes que acom-

28. A medida que se capitalizassem as atividades, seus proprietários assumiriam, naturalmente, novos padrões de comportamento. (No Brasil, este fenômeno transparece claramente nos romances que compõem o chamado "ciclo da cana" de José Lins do Rêgo.)

panharam a escravidão deveriam demonstrar grande inércia, prolongando-se como fatores de diferenciação e estratificação social muito além da abolição.

Em economias altamente empregadores de mão-de-obra, em que as condições do mercado de trabalho resultam em padrões salariais relativamente elevados, as mais interessantes características da estrutura social decorrem da existência de mercados rurais que (somando-se a certas faixas dos mercados urbanos) dão margem à implantação de indústrias domésticas. Com efeito, as empresas manufatureiras, ensejadas pela demanda interna em evolução, tenderiam a alçar aos escalões superiores da sociedade uma incipiente burguesia, incapaz de ameaçar a hegemonia dos senhores rurais, mas progressivamente habilitada para se fazer ouvir e para pressionar no sentido de uma política tarifária protecionista. A maior produtividade do setor manufatureiro, o ambiente citadino e outros fatores permitiriam, ainda, o despontar de uma nova base social composta de operários, cujos padrões de vida, grau de organização e reivindicações contrastariam com a extrema pobreza e inércia dos homens do campo.

“ECONOMIAS CONTINENTAIS”

Desde que a economia de uma nação subdesenvolvida repouse em um único complexo primário-exportador, as considerações precedentes são suficientes para fixar os traços mais relevantes de sua estruturação interna. Ocorre, no entanto, que algumas nações subdesenvolvidas reúnem duas ou mais células primário-exportadoras. Sendo assim, o país em sua totalidade se constituirá de uma composição de economias regionais, entremeada de espaços vazios, em estado virgem, ou abrigando populações esparsas, dedicadas basicamente a atividades de autoconsumo. A este gênero composto de nações, denominemos *economias continentais*.

Cada célula primário-exportadora se estrutura em função de seu produto básico de exportação. É bem sabido que a procura destes bens move-se, a curto e médio prazo, com um certo paralelismo, mas, a longo prazo,

apresenta comportamento altamente diferenciado. Infere-se daí que uma nação composta de unidades primário-exportadoras terá suas várias peças evoluindo, com uma trajetória secular própria. Ora, dado que a demanda internacional de bens primários tende a apresentar grandes ciclos históricos, verificando-se para cada produto uma fase de rápida expansão que a partir de certo ponto se estabiliza, podendo mesmo retrair-se ou até sofrer violento deslocamento, conclui-se que uma economia continental constitui-se de patamares móveis de importância relativa variável. Naturalmente, a coexistência de regiões em pleno florescimento com áreas decadentes tende a se fazer acompanhar de movimentos de redistribuição da massa econômica interna, procurando os homens e os capitais seguir o deslocamento das oportunidades econômicas. Estas migrações, seguindo a esteira das oportunidades abertas pelo mercado internacional, constituíam, aliás, uma das poucas formas de relacionamento intestino nas economias constituídas pela justaposição de células voltadas para fora. Observe-se, a esse respeito, que não havia possibilidade efetiva ou, sequer, motivação comercial para a efetiva articulação interna das diversas regiões.

As considerações precedentes servem de pano de fundo à análise das marcantes diferenças regionais verificadas em certas economias latino-americanas na atualidade. O Brasil, o México e a Colômbia têm em seus desequilíbrios internos muitos traços herdados da estrutura espacial da fase primário-exportadora.

Uma análise de setores aplicada ao gênero de economia que viemos de caracterizar, revelaria, preliminarmente, a existência de atividades exportadoras de produtividade variável, na dependência das respectivas funções de produção e do estágio em que se encontra o respectivo ciclo de demanda externa (etapa de surgimento, apogeu, declínio, etc.). Acusaria, ainda, provavelmente, a existência de regiões estagnadas, em que boa parte das atividades de exportação já cederam lugar a cultivos de subsistência — testemunhando, com eloquência, a fragilidade do crescimento calçado sobre exportações primárias, incapaz de engendrar mecanismos de expansão

auto-sustentada. As capitais regionais, por sua vez, em maior ou menor escala, terão desenvolvido atividades comerciais e contarão com sementes de uma possível industrialização.

Em suma, seriam constatadas: faixas de atividades de autoconsumo, dispersas entre as células primário-exportadoras, ou distribuídas pela fronteira virgem à frente do conjunto de unidades regionais; áreas de produção e elaboração simples de produtos absorvidos pelo mercado interno;²⁹ atividades comerciais e empreendimentos de natureza artesanal-industrial sediados nas capitais regionais e atividades exportadoras propriamente ditas.

Outras particularidades das economias continentais podem ainda ser inferidas de sua constituição à base de regiões juvenis, maduras e em plena senilidade. Antes de mais nada, a inclusão de regiões decadentes, com reduzido poder aquisitivo externo, acarreta um menor coeficiente (global) de abertura externa para a nação como um todo. A decadência de certas áreas (além de provocar a existência de mananciais internos de mão-de-obra) tende ainda a se fazer acompanhar de uma ampliação da economia natural e, o que é mais importante, de um recuo e isolamento tendentes à feudalização de grandes explorações. Os latifúndios inertes e a vida vegetativa das "cidades-mortas" não devem, contudo, ocultar o fato de que o retrocesso se acompanha de um modesto processo de industrialização com alguma diferenciação da vida econômica local.³⁰ As regiões em estado de dormência econômica, como se verá posteriormente, podem desempenhar um papel importante na fase de aceleração industrial.

29. Tais atividades poderiam estar voltadas para o abastecimento de células primário-exportadoras, ou constituir-se em seus restos, em se tratando de surtos em fase de decadência e dissolução. (Ex.: a região de Minas Gerais, após o esgotamento do "ciclo do ouro" no Brasil.)

30. O florescimento do artesanato pode ser uma das conseqüências da involução. Estas reações "defensivas", na medida em que logrem suavizar a queda da renda regional, explicam, em boa medida, o baixo coeficiente importações/PNB das nações continentais.

Vista socialmente, a par de características que se podem inferir da exposição precedente, um traço notório seria a competição entre as várias elites regionais que, com alguma defasagem sobre as fases de apogeu e declínio regional, tenderiam a suceder-se como grupos de pressão de maior ascendência sobre o poder central. A frustração das reivindicações regionalistas, muitas vezes contraditórias, acarretaria a eclosão de movimentos separatistas, buscando conquistar conteúdo político para a independência de fato em que viviam certas regiões.

O ESGOTAMENTO DO MODELO PRIMARIO-EXPORTADOR

Uma questão decisiva no destino das economias primário-exportadoras consiste na forma pela qual se dá a superação do seu modelo de crescimento.

Mencionemos, de início, os casos em que, como consequência de inovações ou da descoberta de novas fontes de suprimento, se verifique violento colapso da demanda externa de determinado produto primário. Este tipo de ocorrência, que tem vitimado, predominantemente, centros exportadores de matérias-primas, por seu caráter abrupto e pelo fato de que, em muitos casos, a vida econômica anterior se encontrava muito pouco integrada, tende a acarretar as mais violentas crises e, por vezes, um profundo retrocesso das atividades econômicas.

Outro gênero de consequências é acarretado quando o crescimento primário-exportador é detido pelo esgotamento de recursos naturais. Ainda aqui há que distinguir entre o empobrecimento de jazidas minerais, caso em que a produtividade do empreendimento diminui progressivamente, e a plena utilização de recursos extensivamente aproveitados, como, por exemplo, a integral ocupação das pastagens naturais. Neste último caso se buscará, em regra, alcançar padrões mais elevados de produtividade pela introdução de atividades e métodos que permitam maior aproveitamento do solo. Reforça-se, ademais, a tendência ao crescimento de centros urbanos que já deveriam apresentar porte considerável, dada a

massa de excedentes gerados, a capacidade de importar e, enfim, as oportunidades terciárias engendradas por este tipo de economia exportadora.

A mais relevante decorrência do aproveitamento quase total dos solos férteis reside em que, mantida elevada a renda *per capita* e tendendo à estagnação o excedente exportável, verificam-se incentivos vários ao processo de industrialização. As culturas mais intensivas (poupadoras de recursos naturais), a expansão manufatureira e a dilatação dos serviços (inclusive estatais) seriam saídas para este gênero de crise.

Desde que o setor manufatureiro, os serviços estatais, etc., incrementem sua geração de renda, o mercado interno das manufaturas será impulsionado. O poder de compra adicional bloqueado (dada a rigidez da capacidade de importar), realimenta naturalmente o processo. Ademais, o próprio aumento do consumo interno, ao reduzir o excedente exportável, reforçaria o estrangulamento externo, estimulando, por sua vez, o avanço das alternativas locais à aplicação de um poder aquisitivo progressivamente "represado". Agiriam em sentido contrário a estas tendências, a melhoria da produtividade do setor exportador e possíveis elevações nas cotações internacionais do produto exportado

Também por saturação, e mesmo paulatino retrocesso, poderia a demanda internacional impor um freio à expansão das regiões produtoras de bens primários. Tipicamente, esta situação tenderia a acompanhar-se de uma deterioração das relações de troca que, entre outros efeitos, viria a comprimir a capacidade de importar. A estagnação e a busca de novas atividades primárias, com possíveis migrações internas de mão-de-obra e capitais, constituiriam as prováveis conseqüências desta modalidade de crise. A compressão da renda real, proporcionada pelo declínio progressivo dos preços das exportações, não deve, contudo, impedir algum avanço no sentido da instalação de novas atividades manufatureiras.

Consideremos, enfim, o impacto das oscilações propriamente ditas conjunturais, do comércio internacional sobre as economias reflexas. Preliminarmente, fique estabelecido que os movimentos de expansão confirmam

as características estruturais e funcionais das economias exportadoras. Diante da crise, sim, diferem profundamente as reações, segundo o tipo considerado de região primário-exportadora.

Já foi apontado que pelo menos dois fatores estruturais agiam no sentido de fomentar a criação de indústrias no seio das economias primário-exportadoras:³¹ o surgimento de mercados rurais apreciáveis, especialmente no caso das explorações altamente empregadoras de mão-de-obra, desde que prevaleçam níveis razoáveis de remuneração ao trabalho; a expansão dos mercados urbanos, sobretudo nas economias com atividades rurais de alta produtividade, cuja expansão se encontre em xeque, dado o esgotamento dos recursos naturais extensivamente explorados.

As economias com atividades primárias altamente capitalizadas, caracterizando-se pela geração de volumosos rendimentos de propriedade, em boa medida remetidos para o exterior, não serão aqui consideradas porque sua industrialização, em regra retardatária, dificilmente encontra estímulos internos, só podendo estes provir, de início, do crescimento vegetativo da população urbana através de suas várias funções terciárias, de suas pretensiosas atividades industriais, etc. Um fator que, como já foi mencionado, pode vir a romper este quadro limitativo é o crescimento do Estado a partir da receita fiscal proveniente das exportações. Tal fenômeno supõe, no entanto, a maturação de reivindicações nacionais e, naturalmente, um clima propício à obtenção de concessões frente às companhias internacionais.

Naturalmente, em quaisquer dos casos apontados, há que considerar que as economias continentais oferecem maior raio de manobra para a saída diante dos impasses a que estão freqüentemente sujeitas as regiões exportadoras de produtos primários

31. Situam-se esses dois fatores mais além de uma razão elementar para o surgimento de um mínimo de atividades artesanais industriais: o fato de que materiais de construção simples, móveis, artefatos de couro e outros bens cujo valor quase se reduz ao de seus ingredientes naturais, jamais constituem objeto de comércio internacional sendo, portanto, em regra, localmente obtidos.

Foi assinalado anteriormente que, face aos movimentos de expansão e retração do mercado internacional, reagem os grupamentos controladores das exportações, oscilando entre a advocacia do livre-cambismo e o apelo à proteção governamental da renda gerada pelo setor exportador. Também já foi mencionada a situação favorecida em que se vêem as indústrias nacionais nos momentos de crise externa, assim como suas dificuldades, diante da recuperação das exportações. Assim, torna-se patente que, com a instalação de um setor manufatureiro de custos dificilmente competitivos em termos internacionais, se estabelece no seio da economia uma situação de permanente crise setorial: as dificuldades do setor exportador, na medida em que atenuadas por vários mecanismos de defesa, propiciam condições favoráveis à expansão manufatureira; a recuperação do setor exportador ameaça as conquistas realizadas na frente industrial.

Como deve ter sido notado, a situação conflitiva — e conseqüente tensão político-social — só se manifesta, paradoxalmente, nas fases em que o sistema cresce segundo suas características tradicionais. Posto o modelo em crise, a defesa dos interesses exportadores acoberta e dá alento às pretensões das camadas industrializantes.

O antagonismo latente nesta estrutura, o fato de que os interesses industriais jamais chegaram a avolumar-se a ponto de preponderar na balança política³² e, enfim, as dificuldades externas implicadas pela ruptura do esquema de divisão internacional do trabalho, impediram que, por motivação interna, fosse superado pelas nações latino-americanas o estilo de vida primário-exportador.

32. Os movimentos de ataque ao regime vigente foram amplamente fortalecidos pelas camadas sociais médias, porta-vozes do movimento industrializante. Não apenas pelas vantagens econômicas que daí lhes poderiam advir, como pelo fato de que, em alguns casos, os capitais acumulados na frente industrial provinham, em boa medida, quer da ascensão de imigrantes (pouco indicados para mobilizar campanhas nacionais), quer do desdobramento de interesses estreitamente vinculados às exportações.

SEGUNDA PARTE

A CONSOLIDAÇÃO DE UM SETOR MANUFATUREIRO

O impulso industrial, promovido por cada crise, seria ou não anulado quando do retorno aos “bons tempos” na dependência, basicamente, de dois fatores históricos que nos permitem escalonar no tempo o avanço da industrialização das nações latino-americanas.

Preliminarmente, fique assentado que a tendência ao freio e possível retrocesso da indústria estaria na dependência da recuperação e, a seguir, da expansão da demanda externa no pós-crise. Dependeria também das dimensões atingidas e dos interesses criados pelo próprio movimento industrial — o que, por sua vez, estaria condicionado pelas dimensões do mercado interno, pela proteção que, indiretamente, lhe dispensasse a política econômica governamental e, enfim, pela duração da crise. Combinando-se tais conceitos, podem ser explicados o porte e irreversibilidade da indústria argentina, pelo menos desde a I Guerra Mundial, a importância já considerável e a aceleração subsequente da indústria brasileira ao ter início a Grande Depressão da década dos 30, o deslanchar colombiano ao longo da referida crise e, enfim, os primeiros importantes passos da indústria venezuelana, no curso da II Guerra Mundial. Em todos os casos, convém reafirmar, a indústria cresce e se consolida, estimulada pelas sucessivas rupturas do esquema da divisão internacional do trabalho.

Pela sua intensidade e duração, a crise dos anos 30 é usualmente considerada como linha demarcatória, assinalando o esgotamento do modelo de crescimento primário-exportador e o trânsito para o chamado modelo da industrialização via substituição de importações. Convém, no entanto, estabelecer duas ressalvas no sentido de que:

— para as mais importantes nações latino-americanas a crise de 1929 não significa, em absoluto, o início da industrialização e, sim, sua aceleração. Mais precisamente, é provocada uma profunda transformação no funcionamento destas economias, passando o comércio externo de “motor” e condicionante do crescimento, e a expansão industrial, de instrumento de compensação das crises externas, a foco dinâmico do processo de desenvolvimento;

— só as nações que houvessem criado, na fase anterior à crise, um conjunto de condições indispensáveis à afirmação do movimento industrial, efetivamente mudariam de modelo de crescimento; certas nações não lograriam se furtar ao impacto depressivo da queda de 29, dariam talvez uns poucos passos pioneiros em direção à industrialização, mas voltariam a centrar-se sobre as oportunidades externas tão logo se recuperassem as condições do mercado internacional.

A GRANDE DEPRESSÃO E AS REAÇÕES DO SETOR MANUFATUREIRO

As considerações tecidas daqui por diante referem-se exclusivamente a nações que por ocasião da longa e crítica fase coberta pela Grande Depressão e prolongada pela II Guerra Mundial contavam com um mercado interno capaz de estimular a montagem de um parque manufatureiro crescentemente integrado.

A violenta elevação dos preços relativos dos artigos procedentes das nações industriais,³³ que acompanhou a queda da capacidade de importar, acarretou o surgimento de excepcionais condições de rentabilidade para as empresas manufatureiras já instaladas. Tal fato teria por resultado imediato a acumulação de uma massa de lucros que, de forma óbvia, era atraída para a ampliação e criação de novas empresas. Os fundos para o subsequente processo de crescimento industrial, aliás, não apenas proviriam dos vultosos lucros engendrados no setor manufatureiro como, ainda, poderiam originar-se nas mais flexíveis peças do complexo de interesses vinculados às exportações em crise.³⁴

O crescimento da economia, permitido pela sustentação das atividades agrícolas e diretamente promovido pela expansão das atividades industriais³⁵ implicaria no aumento da demanda de importações. Mantidas estas em flagrante estado de compressão (dado o prolongamento da depressão mundial e a subsequente guerra mundial) a renda adicional não poderia senão ser utilizada no mercado interno. Ora, o aumento da produção doméstica impunha a importação de um volume cres-

33. Na experiência chilena, por exemplo, entre 1929 e 1934, o índice geral de preços elevou-se em cerca de 78%, enquanto o de bens importados subiu, aproximadamente, de 220%.

34. Referimo-nos não somente aos capitais dedicados ao comércio externo e demais serviços ligados à exportações e importações, como também àqueles aplicados em explorações primárias com razoável grau de capitalização e, por conseguinte, orientados por critérios de ação mais próximos ao capitalismo industrial. Esta última observação nos leva a acrescentar que quanto maior o volume de inversões (desde que de propriedade nacional) verificado na agricultura de exportação, melhores as condições para uma reação industrializante diante da crise.

35. No Brasil, pouco após o início da crise, já a economia se havia recuperado, ultrapassando por volta de 1933 o março atingido em 1929. A este propósito, a *performance* da economia brasileira é, no entanto, excepcional. Em outros casos, ainda que a recuperação em relação ao auge de 1929 fosse demorada, o crescimento, a partir do nível em que havia inicialmente tombado, logo se faria sentir. Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil* fornece uma explicação da recuperação brasileira, tornada clássica.

cente de materiais, peças acessórias, equipamentos, etc. Era, pois, reforçada a pressão sobre a limitada capacidade de importar, disto resultando a retirada de novos artigos de consumo da pauta de importações, os quais deveriam ser produzidos internamente. Para o entendimento da seqüência de reações que caracteriza a industrialização, via substituição de importações, é necessário lembrar que o desaparecimento de certos bens de consumo da pauta de importações não tendia a provocar o esvaziamento deste item. Isto porque não apenas se partia de uma situação em que a aquisição de artigos de consumo no exterior era sumamente diversificada (pois refletia a aplicação do poder aquisitivo das classes de médias e altas rendas), como porque o próprio crescimento da renda interna pressionava no sentido da elevação do consumo de bens ainda não produzidos na nação e, sobretudo, porque novos artigos iam sendo permanentemente introduzidos como reflexo do dinamismo tecnológico e do enriquecimento verificado nos grandes centros industriais.

A marcha em direção à instalação de indústrias produtoras de artigos de consumo mais complexo e, mais precisamente, o início da produção interna de bens duráveis de consumo (eletrodomésticos, etc.) reforçaria a tendência ao aumento da importação de insumos e bens de capital. Ampliavam-se assim os estímulos à produção interna de produtos intermediários e equipamentos simples. A lógica do processo estaria, assim, levando à instalação de indústrias capazes de gerar, internamente, uma parcela crescente do valor incorporado em artigos finais de progressiva complexidade.³⁶

O prosseguimento do movimento industrializante no sentido da obtenção interna de produtos intermediários e bens de produção, indica que se caminha do cume para a base da pirâmide industrial, o que entre outras implicações, reforça, no plano interno, o interesse pelas fontes

36. Para um exame da dinâmica do processo de importações, vide "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações", Maria da Conceição Tavares (*Boletim Econômico da América Latina*, vol. IX, n.º 1, março de 1964).

primárias de abastecimento. Como veremos, este vínculo entre a caminhada industrial e a constelação interna de recursos produtivos terá importante papel na redefinição da estrutura espacial.

O setor produtor de bens de consumo leves, materiais simples, etc. — por onde se iniciam as reações do organismo industrial — dada a violenta queda da capacidade de importar conta com um mercado cativo que procurará de início satisfazer utilizando mais intensamente suas instalações. A renda aí gerada começa paulatina e progressivamente a constituir-se em estímulo adicional ao prosseguimento da expansão; o que é tanto mais evidente, quanto menor a queda inicial da renda interna e mais rápida a resposta às novas condições do mercado. Da mesma forma, o despontar de novas indústrias produtoras de insumos e de bens de capital dilata o poder de compra que vai ter ao setor produtor de bens finais, estimulando-o.

Genericamente, podemos dizer que a renda gerada pelo setor manufatureiro em expansão num duplo sentido o influencia. Primeiramente, a fração do acréscimo de renda que é convertida em demanda interna realimenta, naturalmente, o setor industrial que a engendrou. A seguir, há que considerar a fatia de renda destinada à aquisição de bens importados. A ela cabem, ainda, duas funções: introduzir novos bens na pauta de importação³⁷ e, por sua pressão sobre uma disponibilidade limitada de divisas, manter elevados os preços dos artigos provenientes das nações industriais, fomentando, por conseguinte, sua produção local. À medida que avança a economia, aumenta a proporção da renda dedicada ao mercado interno, e a parcela (decrecente em termos relativos) de poder de compra que continua sendo aplicada na aquisição de bens de consumo impor-

37. Tal fenômeno assume grande importância nas etapas mais avançadas do modelo de substituição de importações que para os grandes países da América Latina coincidiu com um período de intensa renovação tecnológica nas nações mais desenvolvidas. Mesmo para os demais países, o pós-II^a Guerra Mundial funcionou como um período de difusão de novos produtos que multiplicavam as oportunidades e estímulos para novas substituições.

tados funciona, cada vez mais, como guia para os novos passos na diversificação do parque industrial.

No plano interno, além do adicional de renda que é permanentemente levado para o mercado de manufaturas, surge o Estado como agente catalisador de uma série de investimentos, direta ou indiretamente sob sua responsabilidade, os quais incrementam (e modificam) a demanda total de produtos industrializados. A dilatação dos serviços clássicos de governo e o despontar de várias formas de assistencialismo também afetam, favoravelmente, a expansão manufatureira — fortalecendo o crescimento de camadas sociais de estatura econômica intermediária, às quais cabe um decisivo papel na formação de um amplo mercado interno de manufaturas.³⁸

Várias são as razões para que o setor público assuma funções crescentes, à medida que progride a industrialização. Lembremos, de início, que cabe ao Estado nos primeiros momentos da crise, através do manejo de certos instrumentos de política econômica, conter a retração da renda interna. Posteriormente, o avanço da industrialização, que passa da produção de bens finais simples para a obtenção de artigos de consumo mais complexos e insumos de toda ordem, exige do Estado:

— a revisão e expansão da infra-estrutura de transportes, imprescindível para que se possa atender às necessidades de matérias-primas e alimentos dos centros urbano-industriais em rápida expansão;

— a constituição de grandes empreendimentos capazes de fornecer energia e demais insumos de uso universal, numa etapa em que o setor privado (nacional) tem diante de si grandes oportunidades internas e reduzida capacidade técnico-financeira. Quanto aos capitais estrangeiros, passada a etapa anterior a 1930, de grandes investimentos em servi-

38: O tema será retomado adiante.

ços públicos, atividades exportadoras, etc., só voltariam a ter importância na década dos 50, já então sob a forma de investimentos voltados para o mercado interno.³⁹

Os encargos estatais podiam, ainda, crescer por razões de cunho político-social. Com efeito, as primeiras etapas da industrialização foram acompanhadas da renovação dos pactos políticos, com a ascensão de setores operários que, partindo de uma posição de quase nula presença política, chegaram a participar com alguma gravitação na sociedade em transformação.

A conjugação de investimentos privados e públicos que respondem não apenas às oportunidades diretamente “sugeridas” pelo estrangulamento externo, como aos efeitos “para diante e para trás”, disseminados pela montagem e operações de novas unidades, e às necessidades de remodelação e ampliação da infra-estrutura econômica, impulsionam permanentemente a economia ao longo do novo modelo de expansão.

A sumária sistematização precedente permite algumas conclusões quanto à dinâmica do novo modelo de crescimento que, em seus primórdios, está centrado no processo de substituição de importações. Suspendendo neste momento as considerações relativas à expansão industrial propriamente dita, passemos a encarar especialmente as transformações em curso, o que nos fornecerá argumentos indispensáveis à análise de suas crises estruturais futuras.

A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ESTRUTURAÇÃO ESPACIAL

A análise a seguir desenvolvida refere-se, basicamente, às transformações espaciais acarretadas pelo

39. Durante a Grande Depressão e a II Guerra Mundial foram efetivamente minimizadas as aplicações de capital no exterior; a seguir, no imediato pós-guerra, por várias razões, o capital norte-americano (único de fato disponível) era fundamentalmente atraído pela reconstrução européia.

processo de industrialização, quando verificado na modalidade mais complexa de economia primário-exportadora: aquela em que se distinguem duas ou mais regiões baseadas em atividades voltadas para o mercado mundial.

O primeiro impacto de uma queda generalizada de comércio internacional variará em intensidade nas diversas regiões integrantes de uma economia continental, antes de mais nada na dependência das elasticidades renda e preço, da demanda externa do produto exportado. Em se tratando de uma prolongada crise, como a que por distintas razões se estende de 1929 a 1945, as conseqüências últimas, no plano interno, serão no entanto, determinadas pela capacidade de acomodação e ulterior superação, pelas regiões, dos efeitos negativos da queda inicial.

A região apanhada em melhores condições — desde que a expansão anterior tenha acumulado suficientes requisitos básicos para o estabelecimento de um parque manufatureiro — deverá constituir o foco central das reações internas à crise. A busca da sustentação da renda interna e, mais precisamente, o esforço do sentido de compensar a queda das importações transferem para o setor urbano (especialmente para a capital regional ou nacional) as responsabilidades maiores no combate ao trauma inicialmente provocado pela crise. A existência de um mercado de dimensões apreciáveis, a disponibilidade de alguns serviços básicos, a preexistência de um mínimo de empresários e de mão-de-obra experiente são, no caso, fatores locais de decisiva importância. O imprevisto da crise e a própria natureza dos primeiros esforços impedem que outros critérios de localização, como proximidade das fontes de matérias-primas e outras mais, tenham importância comparável.

Numa primeira etapa, as distintas regiões, atingidas em graus diversos pela crise, buscarão, através de suas elites, com maior ou menor sucesso, sensibilizar os poderes públicos para seus problemas. A região apanhada em pleno apogeu será possivelmente a mais capaz de reivindicar e pressionar com sucesso os centros de poder, com o que se habilita para impulsionar o movimento industrial que vegeta nas demais células, menos capa-

zes, em regra, de defender-se perante o colapso da demanda externa.⁴⁰

Na medida em que a defesa da renda e o início da recuperação acarretam o despontar de um pólo industrial, surge na economia um centro de atração para homens e capitais provenientes de outras partes da nação. Tem início um processo de concentração que traz, da periferia interna para o centro industrial, mão-de-obra e recursos financeiros em busca de oportunidades econômicas. Dado que os homens que se dirigem ao centro industrial tendem a ser os mais jovens e decididos e, considerando-se que os capitais em busca de oportunidades nos centros urbanos pertencem aos mais dinâmicos proprietários rurais, delineia-se, claramente, a montagem de mecanismos cumulativos operando contra as regiões em maior dificuldade e a favor da área em expansão. Além da drenagem de fatores, outros mecanismos irão, aliás, operar num sentido "regressivo" para a periferia interna e favoravelmente à expansão da zona em vias de industrialização. Isto porque, induzidos pela cadeia de tensões e respostas que caracteriza o processo de substituição de importações, os setores privado e público reforçarão a tendência à concentração de recursos no pólo industrial emergente, através de variadas formas de comportamento.⁴¹

As regiões primário-exportadoras estagnadas e decadentes que, numa primeira fase, favorecem a monta-

40. O tipo de cultura predominante — se perene ou de ciclo anual, se altamente capitalizada, densamente absorvedora de mão-de-obra, etc. — e a preexistência ou não de experiências no combate às crises externas são fatores maiores na determinação da capacidade das regiões de mobilizar os poderes públicos em seu favor.

41. Antes de mais nada poderíamos destacar o efeito desequilibrador dos grandes investimentos a cargo do setor público. No que se refere a mecanismos indiretos de concentração acionados pelo Estado, os regimes cambial e tributário tiveram grande importância no caso brasileiro, por exemplo. (*Vide Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste* — GTDN.) Mecanismos como os de transferência de poupança para a rede bancária, remessas de lucros de sucursais a matrizes, etc., devem ter tido também efeitos concentradores (de difícil avaliação).

gem do centro industrial através dos mecanismos já aludidos, gradualmente passam a favorecê-lo por outras vias. Referindo-nos ao fato de que, superada a carência aguda de manufaturas, poderá o centro industrial iniciar a conquista dos mercados existentes nas diversas unidades regionais. Este fenômeno poderá atingir grande importância se, com a retomada parcial das atividades exportadoras, finda a crise externa, se processar uma recuperação das células primário-exportadoras regionais. Note-se que, neste caso, a dinâmica do processo de substituição de importações estará, naturalmente, determinando a estrutura das importações e (mantido o estrangulamento relativo da capacidade de importar) as divisas obtidas pelas exportações periféricas não deverão ser indiscriminadamente levadas ao mercado internacional. Os interesses industriais — já então fortes ou mesmo dominantes — e a própria lógica da afirmação econômica nacional não permitirão, por exemplo, o desperdício de divisas na importação de bens de consumo, os quais, progressivamente, deverão ser adquiridos no parque manufatureiro interno.⁴²

Observe-se, pois, que o centro industrial que lidera a expansão, desprovido de possibilidades no mercado internacional, conta, no entanto, com mercados regionais que, fazendo as vezes de “colônias internas”, serão progressivamente anexados ao mercado nacional em formação. Reside neste fenômeno mais um fato a operar no sentido da ampliação do gasto público, pois a integração do mercado nacional exige uma onda de investimentos em transportes, capaz de conectar as distantes regiões e o centro industrial. Por outro lado, este mesmo fenômeno, além de facilitar os movimentos migratórios, tende a anular a ascendência sobre os mercados locais de que até então gozavam modestos empreendimentos industriais distribuídos pelos centros urbanos regionais.⁴³

42. No caso, o Estado estará sendo levado a agir em favor do pólo industrial mediante controle de importações e outros expedientes tendentes a racionalizar o uso de divisas.

43. Trata-se da entrada em cena do chamado “efeito-comércio” arrolado por G. Myrdal entre os fatores explicativos dos círculos

A procura de alimentos e matérias-primas pelo pólo em expansão irradia efeitos estimulantes nas implicações do pólo industrial. Assim, também, dele emanam economias externas que atingem sua vizinhança, favorecendo-a de várias formas. A consideração destes efeitos centrífugos leva-nos a concluir que a expansão industrial tende a acompanhar-se do surgimento de atividades primárias mais eficientes nas áreas onde predominem os efeitos favoráveis sobre os de natureza perversa.

Chega-se, pois, à conclusão de que a evolução propiciada pelo novo modelo de crescimento acarreta a constituição de um "complexo dinâmico" compreendendo: um setor manufatureiro em progressiva consolidação; serviços modernizados, de toda ordem, introduzidos na zona urbana, que compreende o foco industrial e suas imediações; e certas atividades primárias que, submetidas à pressão de uma vigorosa demanda de alimentos e matérias-primas e dotadas de várias facilidades, atingem padrões elevados de eficiência.

Foi anteriormente estabelecido que (em se tratando de economias continentais) o centro industrial, em processo de consolidação, tende a situar-se no seio da região cujas exportações tivessem obtido maior sucesso em passado recente, acumulando, assim, condições satisfatórias para a industrialização. Ora, também ficou assentado que seriam justamente tais atividades primárias as mais protegidas pela política econômica (compensatória) levada a efeito ao longo da crise. Cessada a fase crítica, dado que a queda verificada no nível das atividades exportadoras refletia apenas uma ocorrência conjuntural ou bélica, é lícito supor que se recomporia o quadro, e as atividades anteriormente bem situadas recuperariam as condições favoráveis em que haviam sido apanhadas pela crise. O que precede leva a concluir que as atividades de exportação mais favorecidas pela reabertura do comércio mundial no pós-guerra, devem situar-se nas proximidades do pólo industrial.

viciosos de pobreza e riqueza regional e cujo clássico exemplo histórico consiste na anulação dos embriões industriais existentes na Itália meridional após a unificação da península.

De forma semelhante ao ocorrido com as regiões periféricas, o bolsão exportador de maior dinamismo constitui fonte de divisas para a nação — que as utiliza segundo a lógica e necessidades do processo de substituição de importações — e mercado manufatureiro no plano interno. Naturalmente, o mercado (interno) rural e o volume captado de divisas estarão na dependência do tipo de exploração primária e do comportamento da demanda externa, uma vez recuperada.⁴⁴ Em qualquer caso, no entanto, a demanda derivada dos rendimentos de baixo e médio porte, engendrados pelas atividades exportadoras, irá somar-se ao mercado interno. Somente a renda dos estratos proprietários poderá ainda ser (parcialmente) dedicada à importação — contribuindo, assim, para a renovação permanente do feixe de artigos de consumo cuja produção deve ser, a seguir, internalizada.

Superada a crise externa e restabelecidas as exportações, a consolidação em marcha da indústria e a memória das crises conjunturais terão composto um quadro propício à transferência de fundos das atividades primárias para o complexo de atividades dinâmicas internas, o que, naturalmente, constitui mais um fator cumulativo em favor do pólo industrial.

Chegados a este ponto, podemos empreender, em linhas gerais, uma descrição especial da economia em pleno processo de industrialização. Estará ela composta:

— de um conjunto de atividades secundárias e terciárias em rápida expansão e capazes de induzir à dinamização e modernização de certas zonas rurais;

— de um setor exportador que, além de apresentar resultados consideráveis, encontra-se intima-

44. Como se sabe, o Brasil foi, a este respeito, excepcionalmente beneficiado não só pelo volume e distribuição da renda gerados pela economia cafeeira como pela evolução da demanda externa, desde o imediato pós-guerra até por volta de 1954.

mente entrosado com o complexo dinâmico acima referido;⁴⁵

— de outras regiões pouco estimuladas pela retomada do comércio internacional (dado que já se encontravam estagnadas, etc., antes mesmo da crise externa e que a retomada não tem por que alterar a situação) e sujeitas à erosão econômica promovida por um conjunto de efeitos regressivos, determinados pela presença de um pólo em montagem no seio da economia;

— de manchas de economia natural provenientes de épocas passadas ou resultantes da recente internação de contingentes demográficos sem perspectivas nas regiões estagnadas e incapazes de incorporar-se à região dinâmica.

Para desfecho dessas considerações, focalizamos, a seguir, aspectos que nos permitem contrapor a estrutura interna da economia em processo de maturação com a conformação vigente no modelo pretérito de crescimento.

Anteriormente, a peça dinâmica era constituída pela atividade primário-exportadora brindada com o mais recente surto de demanda internacional; no novo modelo a expansão não se fundamenta numa atividade e suas adjacências terciárias, mas num complexo interdependente de ramos secundários e terciários tornado núcleo dinâmico interno. Espacialmente, enquanto a região motora coincidia com a área ocupada pelas atividades primárias em expansão, no novo modelo a zona dinâmica compreende, além do núcleo urbano-industrial, as áreas em que predominam os efeitos estimulantes sobre os efeitos regressivos emanados do pólo.

45. As novas condições do comércio internacional podem, inclusive, estimular o surgimento de atividades exportadoras inéditas, bem como a ampliação das explorações existentes, com o surgimento de "zonas pioneiras".

A ESTRUTURA DO MERCADO INTERNO E O AVANÇO DA INDUSTRIALIZAÇÃO

Com a utilização de conceitos extraídos do exame setorial-espacial do novo modelo, busca-se, a seguir, encarar o problema do mercado consumidor interno, sua constituição e perspectivas.

Na fase primário-exportadora, segundo elementos de análise apresentados na primeira parte deste trabalho, estaria assim estruturado, genericamente, o mercado interno de bens industrializados:

— os grupamentos proprietários vinculados às exportações nas diversas células primário-exportadoras seriam, basicamente, consumidores de manufaturas importadas;

— os grupamentos citadinos de médio e baixo poder aquisitivo, distribuídos pelas capitais regionais, dividiram em maior ou menor proporção, segundo fatores já anteriormente contemplados, sua demanda de manufaturas entre importações e aquisições locais;

— os trabalhadores rurais da célula primário-exportadora, beneficiada por uma generosa demanda externa, constituiriam em escala variável, mercado para manufaturas simples de procedência interna;⁴⁶

— os trabalhadores rurais das regiões primário-exportadoras deprimidas e, bem assim, aqueles absorvidos pela economia produtora de alimentos (voltada para mercado ou destinada a autoconsumo) seriam dotados de poder aquisitivo insignificante na faixa de manufaturas.

46. Assumem, a este propósito, papel decisivo a macro-função adotada no setor exportador — determinante do coeficiente de absorção de mão-de-obra e da produtividade por homem ocupado — e o regime imperante de remuneração ao trabalho.

Desencadeado o processo de industrialização, o mercado interno de manufaturas terá sua expansão dependente, basicamente, da dilatação da massa de rendimentos que toca aos estratos de médios (pequenos proprietários, funcionários públicos de escalão inferior, vendedores, etc.) e baixo (operários) poder de compra, incluídos no que anteriormente se denominou “complexo dinâmico”. Quanto aos agrupamentos proprietários seu consumo exige produtos que, numa primeira etapa, dificilmente seriam obtidos pelas indústrias em ampliação ou instalação no plano interno. Mantém-se, naturalmente, o modesto consumo de manufaturas por parte de trabalhadores rurais, na medida em que a queda da renda gerada pelo respectivo setor de produção seja efetivamente contida e, numa etapa ulterior, se recupere com a retomada do comércio internacional. Finalmente, as atividades antes incapazes de dotar sua base de trabalhadores com um poder aquisitivo que atingisse significativamente à faixa das manufaturas, pouco ou nada têm a ver com as transformações, em curso.⁴⁷

Encarada através de uma perspectiva centrada sobre questões de mercado, o vigor desta primeira fase repousa sobre uma feliz coincidência entre o gênero de artigos manufaturados — de consumo não durável, cuja produção se encontra em expansão, e o tipo de mercado engendrado por este movimento. No que toca às rendas de propriedade, geradas no complexo dinâmico, as excelentes oportunidades de lucro aí encontradas e as dificuldades de importação atuam em favor de uma alta propensão a investir; quanto ao consumo, há resistências à passagem para os produtos nacionais por parte de indivíduos tradicionalmente capazes de abastecer-se com importações.

O prosseguimento da industrialização, no entanto, se acompanha de tendências que anulam, progressivamente, certos fatores altamente positivos, verificados nos primórdios da aceleração industrial. Com efeito, a oferta de mão-de-obra nos centros urbanos é, de início, relativamente escassa⁴⁸ e, assim, a força de trabalho

47. Este tema será retomado adiante.

operária é leiloada pelos empregadores que, além do mais, lançam mão de processos produtivos intensamente utilizadores de trabalho.⁴⁸ Com o prosseguimento da expansão industrial, no entanto, a melhoria no sistema de transportes, o conhecimento das condições de vida nos centros urbanos e o impasse e decadência de várias áreas rurais atuam no sentido de acelerar o êxodo rural. Paralelamente, estar-se-á evoluindo de uma etapa em que o crescimento se baseia na expansão e implantação de indústrias “tradicionais” para outra, em que o avanço industrial passa a decorrer, em boa medida, da introdução de ramos mais complexos e cujos processos produtivos se mostram menos absorvedores de mão-de-obra.

Combinando as informações precedentes vemos que tende a desacelerar-se o ritmo a que cresce a força operária,⁵⁰ ao tempo em que se incrementa a chegada de homens às cidades. As condições do mercado de trabalho e a própria evolução da estrutura industrial — em que ganham terreno os ramos mais intensamente absorvedores de capital — tendem a comprimir o montante relativo de salários na renda gerada pela indústria.

Se fossem estes os únicos fatores em cena, poder-se-ia concluir que num prazo não longo o sistema deveria defrontar-se com graves problemas de mercado. Há no entanto, que adicionar algumas forças compen-

48. Tal condição está na dependência do tipo de atividade primário-exportadora, anteriormente em expansão. Naturalmente, explorações altamente empregadoras de mão-de-obra e em rápido crescimento, tendem a “frear” a formação de grandes centros urbanos (e *vice versa*), sendo a região de São Paulo, nas últimas décadas do séc. XIX e início do séc. XX, talvez o mais eloquente exemplo a este respeito.

49. Note-se, paralelamente que é também por esta época que, como já foi aludido, a renovação das bases do poder valoriza a participação da classe operária emergente, capaz de conquistar então alguns benefícios.

50. No período de 1938-48, o produto industrial da América Latina aumentou a uma taxa anual de 5,8%, enquanto o emprego no setor evoluiu a uma taxa de 3,6%. No período 1953-58, enquanto o produto crescia de 6,2% anualmente, a taxa de expansão do emprego industrial reduziu-se a 1,6%. (*Nações Unidas — E/CN. 12/592.*)

sadoras que, progressivamente, se fariam presentes trazendo, estímulos ao prosseguimento da escalada industrial. Destacam-se entre elas:

— o crescimento das atividades estatais que, impulsionadas nas várias frentes, anteriormente mencionadas, constitui manancial de poder aquisitivo de porte médio e baixo, a alimentar a demanda de manufaturas engendradas pelas atividades privadas do complexo dinâmico;

— o fato de que a renda gerada pelo aparelho produtivo em expansão desemboca em proporções crescentes no parque manufatureiro interno, dada a progressiva compressão do coeficiente de abertura externa (basicamente determinado pelo medíocre crescimento da demanda internacional de bens primários, numa fase de acelerado crescimento interno);

— e, enfim, a melhoria das condições de transporte (como consequência da renovação de infraestrutura, a cargo do Estado), permitindo ao pólo industrial, prosseguimento, anexar os mercados regionais.

Dado que não tendem a elevar-se firmemente os salários reais, a base da pirâmide social do complexo dinâmico não logra ultrapassar o consumo de produtos gerados pelas indústrias tradicionais e, em consequência, o surgimento e expansão de novos setores industriais passa, ao término de uma primeira fase, a basear-se nos fenômenos acima apontados. Evidentemente, a própria expansão assim fomentada engendra rendas de propriedade, ordenados e salários que realimentam o processo em curso (o que constitui, porém, fenômeno derivado, não podendo, por conseguinte, ser apontado entre os fatores originais no prosseguimento da expansão).

Ao ingressar o sistema na etapa de produção de bens de consumo complexos e de alto valor unitário, certas tendências anteriormente divisadas tornam-se evidentes. Já então, a base da pirâmide social não pode, em absoluto, adquirir os artigos produzidos pela vanguarda da

indústria de bens finais, dado seu elevado custo unitário. A alta complexidade destas indústrias, no entanto, multiplica seus efeitos “para trás”, fazendo com que cada novo ramo (geladeira, televisão, automóvel) se faça acompanhar de uma série de empreendimentos supridores de peças, acessórios, etc., — o que, por sua vez, amplia e diversifica enormemente o mercado de equipamentos. Nesta etapa superior do processo de substituição de importações verifica-se, pois, uma sobreposição de movimentos em que cada passo adiante produz efeitos recorrentes sobre uma estrutura industrial em fase de integração. Enquanto os rendimentos de propriedade ou devidos ao trabalho altamente qualificado ampliam o mercado de artigos de consumo, que imitam o estilo de vida dos grandes centros industriais, a expansão da massa de salários e pequenos ordenados assegura continuidade ao crescimento das indústrias de alimentos, bebidas, tecidos, calçados, etc.

A implantação de grandes empresas estatais em autênticos “pontos de acumulação” dos efeitos “para trás”, disseminados pela indústria em expansão, contribui para intensificar o crescimento. Com vista ao abastecimento do sistema, de insumos de uso generalizado, tende mais uma vez o Estado a ampliar seus gastos de infra-estrutura — com o que avança a economia no sentido de assentar-se, finalmente, sobre sua própria base de recursos naturais.

O levantamento dos fatores e mecanismos responsáveis pela dilatação do mercado interno de manufaturas, à medida que se desenvolve o movimento industrializante, sugere a seguinte sistematização:

— numa primeira fase, as inversões internas em ampliação e criação de indústrias são diretamente orientadas pelo “vazio” deixado pelas importações. Trata-se de atender a uma demanda estabelecida e momentaneamente desatendida;

— a segunda fase se abre ao se multiplicarem investimentos induzidos, em dois sentidos, pelo esforço expansionista da fase precedente. Primeiramente, trata-se de transportar para o plano interno

a obtenção dos insumos necessários à operação das fábricas recém-instaladas (note-se, pois, que o mercado, no caso, foi preparado na etapa precedente). Há, por outro lado, que atender à crescente demanda engendrada por um parque manufatureiro em rápido crescimento. Já nessa etapa o progresso técnico dos centros industriais e o efeito-demonstração poderão responder pelo surgimento de novos itens na pauta de importações de bens de consumo — o que ~~acarretará~~ o avanço da indústria no sentido da instalação de novos ramos no setor produtor de bens de consumo. O maior valor unitário destes novos bens e a incapacidade dos salários reais internos de elevar-se com rapidez introduzem os primeiros vestígios da crise de mercado de que, posteriormente, padecerá o sistema. Trata-se do fato de que as novas indústrias (em contraste com o ocorrido na fase de ampliação das indústrias tradicionais) mostram-se praticamente incapazes de gerar mercado para seus próprios produtos, cujos preços estão fora do alcance das classes assalariadas;⁵¹

— para caracterização da terceira fase, assinalemos que já se encontra superada a escassez relativa de manufaturas, provocada pela abrupta queda inicial da capacidade de importar. O avanço do setor produtor de bens de consumo já o desconectou, em termos de mercado, dos estratos de baixas rendas. Os estímulos à industrialização provêm então, basicamente, de dois mecanismos: o aproveitamento dos efeitos “para diante e para trás”, que

51. Devê ficar claro que não se trata aqui de um problema de “gradação”, no sentido de que o mercado para os novos produtos seja, de início, constituído por indivíduos de alta e média renda, havendo, posteriormente, uma progressiva incorporação de novos estratos sociais até ser efetivamente constituído um “mercado de massas”. Para que isto se verificasse, seria necessário que o poder de compra de operários e homens do campo estivesse em rápida ascensão (dado o baixíssimo nível de que partem) e/ou que os preços de venda dos referidos artigos evoluíssem no sentido de um notável barateamento: Inútil comentar que ambos os movimentos não são, em absoluto, constatados em nossas economias.

criam mercado no seio mesmo do aparelho produtivo da nação; o avanço do pólo industrial no sentido de capturar os mercados regionais internos (que lhe oferecem oportunidades tanto maiores quanto mais volumosa a substância econômica das diversas regiões integrantes da nação).⁵² Em resumo, ocorrem, pois, dois movimentos de integração: vertical, verificado no parque industrial em consolidação; e horizontal, do espaço interno. A integração do parque industrial e a incorporação de novos ramos na produção de bens de consumo duráveis e equipamentos supõem investimentos de vulto e o domínio da mais recente tecnologia industrial — estes e outros fatores operam no sentido de ampliar a penetração do capital estrangeiro no parque manufatureiro. Por outro lado, os investimentos de base exigidos pela consolidação da infra-estrutura do sistema acarretam uma ampliação da formação de capital pelo setor público. As rendas de baixo porte, engendradas pela expansão global, vão bater às portas das indústrias tradicionais que prosseguem sua ampliação; os ramos mais avançados na produção de bens de consumo modernos e sofisticados valem-se, em termos de mercado, do crescente volume de rendas de propriedade, engendrados pelo complexo dinâmico, e da captura de mercados correspondentes aos estratos mais elevados de renda, nas regiões integrantes da periferia interna;

— na última fase processam-se investimentos de decisiva importância na integração vertical do aparelho produtivo. O movimento no sentido de conectar internamente o espaço nacional prossegue, buscando a incorporação dos mais distantes mercados — que pouco adicionam ao mercado nacional

52. Nesta fase tendem, pois, a ter menores oportunidades as nações que, não tendo uma conformação continental, não contam com a dimensão "espacial" para o crescimento de seus mercados (o que pode, inclusive, impedir o surgimento de setores em que seja necessário produzir, em ampla escala, para atingir economicidade).

de manufaturas de consumo.⁵³ O lançamento de novos bens de consumo não mais supõe o período de quarentena em que, nas fases precedentes, estes artigos permaneciam na pauta de importações, aguardando a “acumulação” de um mínimo de demanda que justificasse sua produção interna. Com efeito, a indústria interna, diversificada e flexível, já então possui um raio de manobra que lhe permite decidir a implantação de novos ramos.

Na sistematização precedente, não foi indicado o papel que cabe ao Estado em cada etapa. Tal fato se justifica, dado que, em princípio, não tem o setor público autonomia de movimentos em relação às transformações em curso: em cada momento estará executando, basicamente, aquilo que lhe sugere ou exige o prosseguimento da expansão (com possíveis defasagens e conseqüente surgimento de pontos de estrangulamento). Sem, pois, assinalar o papel do Estado que (no plano “real”) pode ser inferido dos obstáculos sucessivamente enfrentados pela economia industrial em formação, assinalemos, tão-somente, que sua estrutura típica de gasto tende a privilegiar tanto a produção de equipamentos quanto a de bens de consumo duráveis (dada a elevada participação das camadas de renda média na repartição pessoal da renda gerada pelo setor público).

OBSERVAÇÕES FINAIS

Voltemo-nos, momentaneamente, para uma questão, já anteriormente mencionada, e que tende a agravar-se nas etapas finais do modelo de crescimento analisado. Referimo-nos à situação em que se encontra a base da

53. A integração dos mercados regionais num único mercado nacional impõe o início da tomada de consciência da crítica situação em que se encontram as regiões periféricas. Até então, os interesses, ditos nacionais, coincidiam com as necessidades do pólo industrial em avanço. Tem início uma ampliação do quadro de problemas e objetivos nacionais, com a introdução de questões de natureza estrutural.

pirâmide social no pólo industrial e na nação como um todo. Os fenômenos que dominam tal problemática são: — a aceleração do crescimento demográfico, que chega a atingir um ritmo capaz de dobrar a população em cerca de 25 anos; — a evolução da tecnologia no sentido de, progressivamente, poupar mão-de-obra por unidade de produto; — a inadequação do sistema agrário para a absorção produtiva da mão-de-obra em rápido crescimento.

Nas regiões periféricas de antiga colonização (onde se mostra mais elevado o coeficiente de população rural) um amplo crescimento demográfico defronta-se com um sistema de propriedade agrária, particularmente rígido. A inércia e impermeabilidade do latifúndio têm aí, por contrapartidas, a pulverização da pequena propriedade e o êxodo em direção às capitais regionais ou em busca de terras mais longínquas: o pólo industrial, as "zonas pioneiras" ou mesmo as terras virgens do *hinterland* continental.

Nas proximidades do pólo, a agricultura, dinamizada por intensa demanda de alimentos e matéria-primas, apresenta certa flexibilidade, sendo capaz de empregar produtivamente a mão-de-obra de que dispõe. Neste caso, o êxodo para os centros urbanos, quando verificado, decorre, quer da mecanização de certas culturas, quer da substituição da agricultura pela pecuária.

O pólo industrial defronta-se, pois, com uma oferta de mão-de-obra que resulta não apenas do crescimento demográfico aí verificado, como da chegada de homens do campo. A medida que avança a industrialização, a tendência poupadora de mão-de-obra da tecnologia se impõe, não apenas como um reflexo da evolução tecnológica em curso nos centros industriais, como agravada pela seqüência de etapas em que se desenvolve o processo de industrialização interna. Com efeito, as fases anteriormnete mencionadas indicam que se caminha da implantação de indústrias intensamente empregadoras de mão-de-obra para a criação de indústrias intensamente capitalísticas.⁵⁴

54. As indústrias de alimentos, bebidas e fumo, por exemplo, no Brasil, México e Argentina respondiam, em média, por apenas 27% do valor bruto do produto industrial em 1960.

O excesso de mão-de-obra sobre a capacidade de absorção das indústrias e dos serviços de alta ou média produtividade se traduz na proliferação de atividades marginais que inflam o setor terciário, proporcionando condições de autêntico "subemprego" à mão-de-obra excedente.⁵⁵ O reduzido padrão de vida proporcionado por tais improvisadas atividades terciárias significa que se está constituindo um autêntico reservatório de mão-de-obra, o que não pode deixar de ter efeitos depressivos sobre a remuneração do trabalho não qualificado empregado pela indústria, o comércio e os demais serviços produtivos. Por outro lado, o parco poder de compra das populações marginais não lhes permite constituir-se em consumidores significantes de artigos manufaturados — sua capacidade aquisitiva tenderá a somar-se basicamente, à demanda (urbana) de alimentos. Sua presença nas cidades tende, no entanto, a agravar questões sociais e a exigir a ampliação de diversos serviços públicos. O não-atendimento desta demanda (implícita) de serviços, tais como moradia, educação, saúde, etc., acarreta a deterioração das condições de higiene e salubridade e o agravamento de outros problemas sociais.

Espacialmente, a maturidade industrial do pólo se acompanha de obras que visam a complementar os esforços de integração, anteriormente compreendidos. Uma vez anexados os mercados regionais, não mais pode o pólo extrair dinamismo da expansão horizontal de seus mercados internos — daí maior receptividade para com a questão de crescimento econômico das regiões. Nestas, a base da pirâmide social, multiplicando-se a um ritmo elevado,⁵⁶ não encontra colocações produtivas num contexto econômico-social estagnado. A inércia das regiões que não parece encontrar solução espontânea num mo-

Estas mesmas atividades, altamente absorvedoras de mão-de-obra, contribuíam no mesmo ano com mais de 50% da produção industrial em países latino-americanos que ainda se encontravam nas primeiras fases da substituição de importações.

55. No Brasil, a taxa de crescimento anual da população ocupada no decênio 1950-60 apresenta os seguintes resultados: Setor Primário: 1,75; Setor Secundário: 2,5; Setor Terciário: 5,2.

56. Atenuado, no entanto, pela válvula de escape em que consistem os movimentos migratórios.

delo em que o crescimento se revela notoriamente localizado e excludente, só pode ser enfrentado por decididas atitudes corretivas. Tal observação leva-nos a tocar numa das mais graves questões com que, inequivocamente, se defronta o sistema ao término das etapas anteriormente apontadas.

O movimento industrializante que irrompe na década dos 30 e, progressivamente, se confirma nas duas décadas subsequentes, não foi desencadeado por uma opção política firme e conseqüente. Na realidade, tem início como um processo de compensação interna da crise mundial e, uma vez em marcha, por um processo de criação e remoção de tensões, encontra seu caminho até um desfecho final em que, findos os mercados cativos determinados pela crise inicial e sustentados pelo permanente estrangulamento externo, integrados horizontalmente os mercados internos e apresentando-se praticamente concluído o processo de vertebração da indústria nacional, se aprofundam e, em certa medida, se indeterminam os obstáculos à continuidade do desenvolvimento. Os baixíssimos níveis de vida em que subsistem a maioria das populações distantes do pólo dinâmico e, bem assim, sua própria base social, testemunham inequívoca necessidade (quer por preocupações político-sociais, quer por razões de mercado) não apenas de novos avanços, como de um progresso mais abrangente.

Os novos passos não mais serão, no entanto, diretamente sugeridos pela lógica do processo de industrialização. Esta chegou à maturidade dentro dos parâmetros que delimitam o sistema.

Pela primeira vez, torna-se imperioso optar. Não se trata, tão-somente, de atingir um certo ritmo de crescimento; impõe-se, previamente, definir a direção em que se pretende levar o sistema. As possibilidades são muitas, desde que se admitam mudanças de estrutura: há homens desocupados, terras inaproveitadas e uma capacidade de investir que se libertou das exigências do período anterior de expansão. Os "projetos" de desenvolvimento nacional são, no entanto, de difícil formulação, dado o número de variáveis em jogo e a complexidade que decorre de se levar em conta possíveis alte-

rações nos parâmetros de estrutura. Com efeito, os desequilíbrios setoriais, espaciais e sociais que, ao longo da etapa histórica superada, foram redefinidos e agravados, devem, por fim, ser enfrentados. As dificuldades não provêm, porém, simplesmente da ausência de um coerente equacionamento de problemas; ocorre que a própria natureza das questões despertadas traz à tona interesses em choque e conflitos políticos. Imerso nesse contexto e em sua problemática encontra-se o Estado que, dado o impasse atingido e o afloramento de questões relativas à orientação do sistema, deixa de ser o "Estado-serviços", imagem com que se fez presente ao longo da etapa histórica esgotada, e reafirma-se como "Estado-poder".

AGRICULTURA E
DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

2

INTRODUÇÃO

O processo de industrialização brasileiro tem sido analisado em trabalhos sistemáticos, em que o rigor e o detalhamento não impedem a visão de conjunto e o esforço interpretativo. A agricultura, no entanto, vem sendo examinada, em seus aspectos parciais, sendo frequente a preocupação excessiva com detalhes, ou, contrariamente, o abuso da abstração e o exagero das generalizações. Além disso coexistem neste campo, em regra, pacificamente, teses as mais discrepantes, o que se explica, preliminarmente, pela constatação de que os problemas e categorias preferidos de certos analistas são ignorados ou postos de lado por outros.¹ Dando um passo adiante, diríamos que a dificuldade existente, até mesmo para pôr em confronto as muitas teses, decorre:

a) do inédito de nossa problemática agrícola, o que deixa desarmados todos os que procuraram dar-lhe interpretações maiores — problema que não afeta aqueles que se concentram sobre aspectos particulares e que, com maior ou menor consciência, permanecem indiferentes ou repudiam as teses mais amplas:

b) do fato que a agricultura não impôs obstáculos à “moderna industrialização brasileira” — situada entre o início dos anos 30 aos primeiros anos da década de 60. Assim sendo, as críticas ao desempenho da agricultura ou são equivocadas ou não são críticas à agricultura e, sim, ao sistema econômico-social em que vivemos, em sua versão brasileira.

1. Assim, notoriamente, o debate sobre o “estágio” feudal ou capitalista da agricultura brasileira, que centraliza as atenções de muitos, não tem qualquer significado para outros.

Queremos dizer com isto que a agricultura não colocou problemas específicos ao longo de nosso processo de industrialização e que, portanto, a crítica do setor só pode ser feita “de fora” do processo histórico em questão — ou seja, adicionando objetivos que lhe são estranhos, como, por exemplo, ideais de de justiça repartitiva.²

As páginas que se seguem procuram fundamentar as afirmativas acima. Caso se mostrem válidas, caberia extrair-lhes as implicações; neste sentido são feitas algumas reflexões na parte final do trabalho.

I — AS POSIÇÕES EM CONFLITO

Deixando de lado os inúmeros aspectos e matizes assumidos pelas várias posições adotadas em face da agricultura brasileira, procuramos, a seguir, através de uma seleção de citações reproduzir, sumariamente alguns de seus traços básicos.

Primeiramente, serão feitas referências a autores que, independentemente de discordâncias em outros planos, aceitam em comum a existência de diferentes sistemas econômico-sociais no Brasil, devendo o universo agrícola ser entendido a partir desta perspectiva. Claro é que não apenas há distintas formulações desta tese, como vários graus de intensidade nesta visão dicotômica. Posteriormente, as atenções se voltam para aqueles que relacionam os entraves que a agricultura teria imposto ao desenvolvimento do País. Estes autores, independentemente de aceitarem ou não a existência de um sistema “semifeudal” ou algo semelhante na agricultura, se mostram basicamente interessados na análise de suas relações

2. Em outros setores, pelo contrário, os problemas se definiram com clareza — em cada etapa parecia a todos imperioso para o prosseguimento da expansão superar determinados pontos de estrangulamento (energia, transporte, etc.), implantar certos setores de atividade, etc. O delineamento relativamente preciso de problemas permitia uma maior convergência das teses conflitantes que, nestas áreas, propunham *diferentes* soluções para os *mesmos* problemas.

com o todo em transformação e, especialmente, em demonstrar que a agricultura não cumpre devidamente suas funções no processo de desenvolvimento. Aqueles que atribuem uma "natureza" ou "estágio" histórico distinto ao sistema de relações de trabalho, à estrutura de propriedade etc., imperantes na agricultura (anteriormente mencionados), no entanto, preocupam-se, centralmente com a evolução da própria agricultura, tratando-a como um sistema com problemas internos e próprios. Finalmente, chega-se à tese que vê na agricultura um setor flexível, capaz de atender aos requisitos do processo de desenvolvimento.

*

Começemos por citações extraídas da obra que, mais que qualquer outra, vê no Brasil a existência de marcante "dualidade" econômico-social. Trata-se do trabalho de Jacques Lambert onde é dito: "Os brasileiros estão divididos em dois sistemas de organização econômica e social, diferentes nos níveis como nos métodos de vida. Essas duas sociedades não evoluíram no mesmo ritmo e não atingiram a mesma fase; não estão separadas por um adiferença de natureza, mas por diferenças de idade"... "enquanto perdura a velha estrutura feudal, a fazenda, fechada sobre si mesma, provê às suas necessidades..."³

É interessante observar que Lambert não extrai de sua versão extremada de dualismo conclusões pessimistas quanto ao funcionamento global do sistema. Reconhece mesmo, no conjunto integrado pelos "dois Brasis", a operação de um mecanismo favorável à acumulação de capital:

"A vantagem econômica da estrutura social dualista é poder pôr à disposição da parte desenvolvida ou em processo de desenvolvimento, imigrantes que não procedem do estrangeiro, mas que

3. Jacques Lambert, *Os dois Brasis*, págs. 101 e 117, Editora Brasiliense.

vegetam na sociedade arcaica, enquanto esperam, para poder passar para a sociedade progressista, que esta deles necessite".⁴

Normano, realizando uma das primeiras abordagens do problema dos desequilíbrios regionais no Brasil, refere-se a uma "dualidade" essencialmente definida por indicadores como: diferenças de renda *per capita*, diferenças de densidade populacional, de disponibilidade de serviços de transporte e comunicações etc. Também aqui o relacionamento entre as duas partes do todo favorece a mais desenvolvida. Este autor atribui às zonas atrasadas o papel de mercado para as manufaturas das mais avançadas. Antecipando-se a certas posições contemporâneas, fala mesmo na existência de um "imperialismo econômico-nacional interno".⁵

A seguir, podemos referir-nos à tese centrada sobre a existência (sobrevivência) de um sistema, feudal na agricultura brasileira — em regra atenuada mediante o uso de expressões como relações de produção "pré-capitalistas", "resquícios feudais" etc. A mais aprofundada expressão desta tese coube a Alberto Passos Guimarães em sua obra *Quatro Séculos de Latifúndio*. Aí temos:

"Essas velhas relações de produção que travam o desenvolvimento de nossa agricultura não são do tipo capitalista, mas heranças do feudalismo colonial." E mais adiante: "É também na etapa de aceleração em que nos achamos, quando a crise de decomposição se torna crônica, que o sistema latifundiário entra em conflito com todas as demais forças econômicas em expansão na economia nacional e se transforma num grave obstáculo ao progresso de nossa sociedade".⁶

4. Jacques Lambert, *op. cit.*, pág. 83.

5. J. F. Normano, *Evolução Econômica do Brasil*, págs. 12 a 18, Editora Brasileira.

6. Alberto Passos Guimarães, *Quatro Séculos de Latifúndio*, págs. 32 e 144, Editora Fulgor.

Esta visão, que se vincula estreitamente a uma dada concepção de reforma agrária, ganhou ampla difusão, tendo, aliás, recebido em certa fase o endosso e apoio de autoridades governamentais. Assim, lemos num trabalho publicado pelo Ministério da Agricultura em 1963: "São as medievais relações de produção imperantes em nossa economia agrária a principal razão de nosso atraso, neste importantíssimo ramo de nossa economia."⁷ Nesta versão, a tese da coexistência de diferentes sistemas preocupa-se, fundamentalmente, com a melhoria das condições de vida do homem do campo e, no que se refere ao relacionamento da agricultura com os demais setores, realça o papel do "mercado potencial" representado pela agricultura. É assim defendida a "reforma agrária para transformar o nosso homem do campo em um comprador dos produtos de nossas indústrias" que assim teriam a "garantia de um amplo mercado interno, com a quebra dos grilhões semifeudais", que explicam a "ausência de poder aquisitivo de milhões de brasileiros".⁸

Alguns autores se empenharam em criticar duramente a tese da existência (ou sobrevivência) de um sistema feudal (ou algo equivalente) na agricultura brasileira.⁹ Caio Prado Júnior que procura refutar a pretensa natureza feudal da agricultura brasileira — em suas origens como no presente — interessa-se, fundamentalmente, em defender uma outra modalidade de reforma agrária, não chegando a examinar as relações da agricultura com o processo de desenvolvimento. Implicitamente, é claro, minimiza ou nega as disfunções que seriam acarretadas pela existência de relações de

7. Antônio Rodrigues Coutinho, *A Estrutura Agrária Brasileira nos Censos de 1950 e 1960*, pág. 32. Vide também de Coutinho Cavalcânti, *Reforma Agrária do Brasil*, Edições Autores Reunidos Ltda., 1961.

8. *Ibidem*, págs. 135-6.

9. Roberto Simonsen, *História Econômica do Brasil-1500/1820*, págs. 80 e 83. Cia. Editora Nacional; Caio Prado Jr., *A Revolução Brasileira*, Editora Brasiliense; André Gunder Frank, "Capitalismo e o Mito do Feudalismo no Brasil", *Revista Brasileira*.

produção pré-capitalistas. Sua tese antifeudal está em boa medida contida na seguinte citação:

"... faltou aqui a base em que assenta o sistema agrário feudal, e que essencial e fundamentalmente o constitui, a saber, uma economia camponesa tal como acima a conceituamos, e que vem a ser a exploração parcelária da terra ocupada e trabalhada individualmente e tradicionalmente por camponeses, isto é, pequenos produtores. A grande propriedade rural brasileira tem origem histórica diferente, e se constitui na base da exploração comercial em larga escala, isto é, não parcelária, realizada com o braço escravo introduzido conjuntamente com essa exploração, e por ela e para ela."¹⁰

Ignácio Rangel tentou combinar as teses em conflito mediante a seguinte interpretação:

"a agricultura brasileira não é um edifício homogeneamente arcaico. Por um lado, o latifúndio que surgiu da primitiva fazenda de escravos, embora caracterizado, a princípio, sob o ponto de vista *interno*, por relações de tipo nitidamente feudal, isto é, arcaico, para as presentes condições gerais da economia do País, teve sempre, e tem, cada vez mais, um lado moderno, visto como, em suas relações com o resto da economia, comporta-se como uma empresa comercial, submetida às normas jurídicas correspondentes."

"... a industrialização, dizíamos, permite incorporar à economia grandes quantidades de terra. Ora, este fato tende, paulatinamente, a converter o latifúndio semifeudal em mera *pseudomorfose*, porque o feudalismo, sob qualquer de suas formas, é incompatível com a terra livre."¹¹

10. Caio Prado Jr., *A Revolução Brasileira*, pág. 61, Editora Brasiliense.

11. Ignácio Rangel, *A Questão Agrária Brasileira*, 1962, páginas 1, 14, 29.

No referente às relações da agricultura com o resto do sistema, sustenta este autor que a “crise agrária” ou a “questão agrária” se revelam nas “anomalias concomitantes”... “da superprodução agrícola e da superpopulação rural, desdobrando-se, a primeira, nos constantes problemas do comércio exterior e a segunda, em desemprego urbano.” Afirma, no entanto, que nossa estrutura agrária “se tem mostrado objetivamente capaz de mudança, para acomodar-se às novas circunstâncias criadas pela industrialização interna, não havendo indícios de esgotamento dessa capacidade evolutiva”, e mesmo que a ativação do “mercado de terras” promoveria a redução do preço deste bem, o que, combinado com outras modificações nos mercados de mão-de-obra e bens agrícolas facilitaria novas acomodações da estrutura agrária.

Os autores, a seguir, arrolados, independentemente de se pronunciarem ou não acerca do debate feudalismo *versus* capitalismo, têm uma opinião acentuadamente desfavorável a respeito do desempenho da agricultura no desenvolvimento brasileiro. Dentre eles há os que realçam, predominantemente, a insuficiência do poder de compra do homem no campo:

“O Brasil urbano no quilowatt, da indústria e das usinas não encontra mercado para seus produtos no velho Brasil da enxada ...da rapadura e do carro de bois. ...Daí o dilema em que está o Brasil urbano contemporâneo. Erguer a economia rural, alargando o mercado interno, ou estacionar...”¹²

Outros, como Paulo Singer, estendem suas críticas a outros planos:

“A presente estrutura agrária entra em conflito com o desenvolvimento econômico, pelo menos em dois pontos cruciais: na deficiência de abaste-

12. Américo L. Barbosa de Oliveira, *O Desenvolvimento Planificado da Economia Brasileira*, pág. 53, 1946, Fundação Getúlio Vargas.

cimento alimentar das cidades pela agricultura e na insuficiência do mercado interno para produtos industriais, proporcionado pela agricultura.”¹³

Celso Furtado, por sua vez, menciona em certos trabalhos, a existência das relações “semifeudais”, “pré-capitalistas”¹⁴ etc., mas, em regra, concentra sua análise sobre a suposta incapacidade da agricultura brasileira de prover o sistema em expansão dos alimentos e matérias-primas de que necessita.

“A inexistência de uma agricultura moderna, de base capitalista, ligada ao mercado interno, e em grande parte responsável pela tendência permanente ao desequilíbrio interno que se observa neste País. . . A incapacidade da agricultura para responder a uma procura crescente de alimentos nas zonas urbanas constitui uma verdadeira mordação ao desenvolvimento industrial.”¹⁵

“A agricultura brasileira não estava preparada, entretanto, para responder a este grande desafio. . . Duas conseqüências práticas decorrem deste fato. A primeira é que a oferta de produtos agrícolas tem sido cronicamente insuficiente nas zonas urbanas. . . A segunda conseqüência prática da falta de resposta adequada do setor agrário ao grande estímulo do aumento da procura urbana tem sido o prêmio auferido por todos os grupos parasitários ligados à economia agrícola.”¹⁶

A mesma inadequação da estrutura agrária e a necessidade de uma reforma agrária corretiva são apontadas por Werner Baer:

13. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, pág. 80, Out. de 1961.
14. Em *Dialética do Desenvolvimento*, por exemplo, afirma na pág. 122 que “a agricultura voltada para o mercado interno. . . assenta numa estrutura semifeudal”.

15. Celso Furtado, *Perspectivas da Economia Brasileira*, pág. 12.

16. Celso Furtado, *A Pré-Revolução Brasileira*, pág. 44, Editora Fundo de Cultura.

“A elevação dos preços relativos dos produtos agrícolas, no entanto, não é apenas devida à falta de Capital Social Básico; é também o resultado de ineficiência na produção agrícola... A estrutura de propriedades nas tradicionais áreas próximas às cidades não se transformou de modo a absorver as práticas da agricultura moderna... O surto industrial serviu, no entanto, para chamar atenção sobre o atraso do setor agrícola dado que a continuidade do crescimento industrial dependerá em grande medida de uma reforma agrária.”¹⁷

As idéias de Furtado, além de amplamente divulgadas e aceitas, orientaram o chamado Plano Trienal de Desenvolvimento, no qual se faz incisivo ataque à estrutura agrária do País “que se constitui no mais sério obstáculo à exploração racional da terra, em bases capitalistas e do permanente aprimoramento tecnológico da atividade agrícola, que viriam emprestar à produção a flexibilidade reclamada pelo processo de desenvolvimento da economia nacional e pelo rápido crescimento da população”.¹⁸

É interessante observar que Furtado, e seguindo-o Baer, dá grande realce à drenagem de recursos de toda ordem de que foram vítimas as regiões mais atrasadas (predominantemente agrícolas) e que vieram a favorecer o centro-sul do País. Não vêem contudo, neste processo, uma múltipla transferência de recursos da agricultura para a indústria.¹⁹

André Gunder Frank, por sua vez, nega que a agricultura entrava o desenvolvimento e ataca, violentamente, as posições anteriormente apresentadas, inclusive a de Furtado. Reproduz, no entanto, a análise desenvolvida por Furtado para explicar as disparidades regionais

17. Werner Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil*, págs. 154-5 e 161.

18. Plano Trienal de Desenvolvimento, pág. 140.

19. Quanto a Furtado, vide “Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste”, relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, elaborado sob sua orientação e publicado em 1959.

e, através dela, procura mostrar que o subdesenvolvimento e a miséria, pretensamente explicados pela sobrevivência de instituições feudais etc., devem ser entendidos como resultado de mecanismos de espoliação, pelos quais a metrópole paulista apropria-se de recursos de toda ordem de seus satélites interiores.

“O subdesenvolvimento do Brasil é tanto o produto da estrutura e do funcionamento do sistema capitalista quanto o desenvolvimento dos Estados Unidos; o subdesenvolvimento do Nordeste é determinado pelo capitalismo tanto quanto o desenvolvimento de São Paulo. Efetivamente, desenvolvimento e subdesenvolvimento, cada um, causa e é causado pelo outro, no desenvolvimento do capitalismo como um todo. Portanto, chamar apenas as suas partes desenvolvidas de “capitalistas e atribuir o subdesenvolvimento ao “feudalismo” é não somente uma confusão séria, mas se prende a uma grave incompreensão da natureza real do capitalismo, o que leva aos erros mais sérios de política.”²⁰ Há paulistas que dizem que São Paulo é a locomotiva que puxa os 21 carros (os vinte e um Estados); mas eles não dizem que estes é que fornecem o combustível... Esta transferência de capital ou apropriação/expropriação de excedente econômico pode ser estudada segundo a seguinte classificação:

a) termos de intercâmbio interno que se deterioram contra os satélites... b) transferência de divisas pelos satélites... c) estrutura de preços das importações controlada pelo poder federal que subsidia as importações para a metrópole nacional em relação às importações dos satélites... d) transferência de capital humano pelos satélites... e) serviços que correspondem a transferências “invisíveis” de capital pelo satélite doméstico... Estes aspectos

20. André Gunder Frank, “A Agricultura Brasileira: Capitalismo e o mito do Feudalismo”, *Revista Brasiliense*, pág. 65.

da estrutura metrópole-satélite no plano interno são análogos aos verificados no plano internacional".²¹

O uso por Frank dos argumentos de Furtado para explicar a miséria do mundo rural provocada, segundo Frank, não pelo feudalismo mas pelo próprio capitalismo torna-se, aliás, evidente, num confronto de sua análise quer com o já referido relatório de Furtado, quer com a sintética apresentação do "Problema Nordestino", por este último autor:

"Em sua essência o problema do Nordeste é idêntico ao dos países subdesenvolvidos em face das nações altamente industrializadas do mundo atual."²²

Há outras variantes da tese que, encarando o setor agrícola como retardatário, retrógrado etc., afirma que ele entrava o processo de desenvolvimento brasileiro. Dentre elas destaca-se, pela frequência com que é reproduzida, aquela que atribui o atraso do setor agrícola a medidas (ou falta de medidas) de política econômica. O PAEG, em seu capítulo dedicado à agricultura, pode ser tomado como um documento representativo desta posição:

"A agricultura constitui um setor retardatário, e a insuficiência de seu crescimento tem produzido contínuas crises de abastecimento. Tais crises são a consequência de uma política de desenvolvimento que não cuidou do setor agrícola"... "O sistema de incentivos criados para acelerar a industrialização não teve a acompanhá-lo decisões de política agrícola que limitassem o desnível das taxas setoriais de expansão a uma amplitude compatível com o crescimento harmônico da economia como um to-

21. André Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, págs. 246 e 192, Monthly Review Press.

22. Em ambos os casos a região menos industrializada é vítima dos mecanismos supracitados, a deterioração das relações de troca, etc. Celso Furtado, *A Pré-Revolução Brasileira*, Editora Fundo de Cultura, pág. 51.

do..." "A produção agrícola cresceu mais por força de um permanente deslocamento da fronteira agrícola, do que pela adoção de novas práticas de exploração em áreas tradicionalmente cultivadas."²³

O problema central continua sendo a incapacidade da agricultura para gerar um excedente adequado, globalmente, e por classes de produtos, às solicitações dos demais setores — a diferença maior para com o Plano Trienal anteriormente referido reside na reduzida alusão à estrutura de propriedade como elemento determinante da presumida rigidez.

A mesma atitude, especialmente no que se refere à "falta de amparo" das autoridades públicas ao setor, é exposta, por exemplo, em *25 anos de Economia Brasileira*:

"No caso brasileiro, contudo, o sistema de incentivos, criado para acelerar a industrialização, não teve a acompanhá-lo decisões de política agrícola, que limitassem o desnível das taxas setoriais de expansão, a uma amplitude compatível com o crescimento harmonioso da economia como um todo"²⁴ e em vários artigos.²⁵

23. *Plano de Ação Econômica do Governo*, 1964-66, págs. 91 e 93.

24. *25 Anos de Economia Brasileira*, pág. 137. Autores: João Paulo Almeida Magalhães, Heitor Ferreira Lima, Julien Chacel, e outros.

25. Vide por exemplo, Maurício Reis, "O Setor Agrícola no Processo de Desenvolvimento Econômico", *Boletim Estatístico*, n.º 98, abril/junho, 1967.

As citações passando ao nível dos artigos poderiam estender-se ilimitadamente, do que resultaria num verdadeiro caleidoscópio de opiniões. Dentre as demais opiniões haveria que fazer referência aos que apontam as "práticas rudimentares" como a essência do problema agrícola e até do desenvolvimento brasileiro: "Fala-se tanto de reforma agrária, de modernização da agricultura, de política agrícola etc., mas até agora o Ministério da Agricultura não foi capaz de compreender o verdadeiro papel da agricultura no desenvolvimento econômico brasileiro, nem fixar uma estratégia capaz de evitar que esse desenvolvimento fosse comprometido pela rotina e pelo empirismo das atividades rurais". ("Papel da Agricultura no Desenvolvimento Econômico Brasileiro", José Almeida — *Correio da Manhã*, 12-12-68.)

Por fim, há que ter em conta os autores que não vêem, em absoluto, na agricultura um obstáculo ao desenvolvimento do País. Destacam-se nesta linha de pensamento Delfim Netto e Ruy Miller Paiva. Diz Delfim:

“Como se procurará mostrar, ao longo do presente trabalho, a agricultura brasileira ou, pelo menos parte considerável dela, vem crescendo e diversificando-se, exatamente na medida requerida por nosso desenvolvimento global.”²⁶

Quanto a Ruy Miller Paiva, seus trabalhos denotam uma evolução que decorre, basicamente, da ampliação do quadro de referências. De início, limitando sua análise aos problemas específicos da agricultura, procurava realçar certos problemas com que se defrontava o desenvolvimento deste setor.²⁷ Posteriormente, ao estudar as relações entre a agricultura e os demais setores da economia brasileira, incorpora novas preocupações, buscando refutar a tese de que a agricultura havia se tornado o setor retrógrado da economia.²⁸ Tentando, a seguir, um reexame dos “elementos tradicionalmente apontados como responsáveis pelo desenvolvimento da agricultura” introduz um novo elemento que “não tem sido considerado por estudiosos do assunto”... “a limitação do mercado consumidor dos produtos agrícolas”.²⁹ A importância da introdução deste elemento na análise da evolução da agricultura será mais adiante realçada. Ao adicionar este elemento, Ruc, fugindo à quase totalidade das análises, até então desenvolvidas, indaga-se

26. “Agricultura e Desenvolvimento no Brasil”, *Estudos ANPES*, n.º 5, pág. 8, 1966.

27. *Vide Problemas da Agricultura Brasileira*, capítulo de “Conclusões”, especialmente pág. 98.

28. *Vide* “Reflexões Sobre as Tendências da Produção, da Produtividade e dos Preços no Setor Agrícola do Brasil” — *Revista Brasileira de Economia*, junho/set., 1966.

29. “Apreciação Geral sobre o Comportamento da Agricultura Brasileira”, relatório apresentado no Seminário do Processo de Formulação de Política Governamental, EBAP, FGV, outubro de 1968.

sobre as limitações impostas pela indústria e demais setores não-agrícolas ao desenvolvimento da agricultura.³⁰

Concluindo esta etapa do trabalho, acrescentaríamos que muitas das posições aqui mencionadas contam com a cobertura de teses mais amplas, de circulação internacional, referentes à etapa de transição do feudalismo para o capitalismo, aos problemas estruturais do mundo subdesenvolvido etc. A similitude de análises de maior generalidade e mais sérias pretensões teóricas têm sido usadas tanto para prestigiar concepções, quanto para atacá-las, através da denúncia de “falsas analogias”, “transposições mecânicas” etc. a partir de outros contextos. A reprodução em escala internacional de boa parte das controvérsias existentes entre nós deve, aliás, ser tomada como uma advertência quanto às enormes dificuldades encontradas no terreno. Georgescu Roegen, impressionado com o pouco conhecimento e a muita discórdância existente neste campo, inicia um artigo dizendo que não obstante grande parte da humanidade se componha, ainda hoje, de camponeses que em sua grande maioria vivem próximos ou em plena miséria, “a economia agrária constitui até hoje uma realidade sem teoria”.³¹

II — AS FUNÇÕES DA AGRICULTURA NO PROGRESSO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Dedicaremos esta parte do estudo, fundamentalmente, a uma indagação: vem a agricultura cumprindo

30. Esta inversão da ordem, passando a agricultura a encontrar obstáculos nos demais setores, havia ocorrido anteriormente a Ignacio Rangel e inspirado sua concepção de Reforma Agrária. Ignacio Rangel, *op. cit.*

Em “Agricultura, Emprego e Desequilíbrios Regionais — Perspectivas”, publicado pela *Revista Brasileira de Economia*, setembro de 1968, e incorporada a este volume, a questão do mercado para a produção agrícola torna-se elemento-chave na interpretação das transformações por que tenderia a passar o setor.

31. *Economic Theory and Agrarian Economics*, Oxford Economic Papers, vol. 12.

suas funções no processo de desenvolvimento econômico brasileiro? O exame desta questão supõe o conhecimento das referidas funções; assim sendo, lançaremos mão de um esquema que pretende reunir as funções genericamente atribuídas à agricultura no desenvolvimento das nações. A medida que aplicarmos ao caso brasileiro o referido esquema, a originalidade de nossa experiência irá exigindo adaptações, redefinindo funções, etc., de modo a superar a rigidez e qualificar a pretensa universalidade de seu enunciado inicial. De fato, a exposição deixará claro que as referidas funções só podem ser precisadas, hierarquizadas e ordenadas no tempo, em dependência da experiência histórica considerada.

Uma grave limitação do procedimento aqui proposto é a de, implicitamente, atribuir à agricultura um papel eminentemente "passivo" no desenvolvimento. A este setor caberia desincumbir-se, bem ou mal, de suas funções — não se indaga em que medida ele mesmo influi na determinação de aspectos fundamentais do sistema econômico. Fica a advertência e, como veremos no tópico final, o esquema é válido, ao que parece, para os limitados fins com que é aqui utilizado.

As atribuições da agricultura no processo de desenvolvimento econômico serão aqui distribuídas em vários planos:

- a) geração e permanente ampliação de um excedente de alimentos e matérias-primas
- b) liberação de mão-de-obra
- c) criação de mercado
- d) transferência de capitais.

Estas funções foram, recentemente, realçadas por autores que reagindo contra o "industrialismo" muito em voga no imediato pós-guerra, procuraram reafirmar a importância da agricultura e a necessidade de uma concentração da política econômica sobre as insuficiências deste setor nos países subdesenvolvidos.³² Como já

32. "Emphasis on Agriculture", de Gustav F. Papanek, em *Leading Issues in Development Economics* — Oxford University Press; e Johnston e Mellor em seu clássico "The Role of Agriculture in Economic Development", *American Economic Review*,

foi sugerido, a historização do esquema permite o tratamento das mais variadas experiências. Permite também, como se depreende do texto a seguir, que as teses referidas no tópico anterior sejam confrontadas com a realidade.³³

GERAÇÃO DE UM CRESCENTE EXCEDENTE DE ALIMENTOS E MATERIAS-PRIMAS

A geração de um excedente de alimentos e matérias-primas constitui, na realidade, pré-condição mínima para a ocorrência do desenvolvimento econômico, ou seja, somente quando a população trabalhando na agricultura consegue produzir além de suas necessidades, torna-se possível a uma comunidade (com seus próprios recursos) iniciar um processo de diferenciação de atividades e promover o surgimento da vida urbana.

A diferenciação das funções dá início à divisão social do trabalho, acarretando a intensificação das trocas. A primeira "macrodivisão" do trabalho se dá, em regra, entre o campo e a cidade e é justamente condição de seu desenvolvimento a disponibilidade de um crescente excedente gerado na agricultura.

Modernamente, com a generalizada aceleração das taxas de crescimento demográfico,³⁴ a expansão da pro-

setembro de 1961. Ver também Kuznets, Simon: "Economic Growth and the Contribution of Agriculture: Notes on Measurements" em *Agriculture in Economic Development*, coletânea organizada por Eicher Witt — McGraw Hill, 1964.

33. Inclusive as teses de inspiração marxista podem ser tratadas segundo o esquema acima proposto. Em particular, duas das maiores obras neste terreno, de Kautsky: *A questão agrária* e Lenine: *O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*, tratam em profundidade questões como: a necessidade da geração e permanente ampliação do excedente obtido na agricultura; e a importância da formação de um mercado "interior" (no campo). Na linguagem aqui adotada, estas são funções básicas da agricultura no desenvolvimento econômico. Os referidos autores diriam que se trata de transformações fundamentais que acompanham o surgimento do capitalismo.

34. Antes da Revolução Industrial, dificilmente, e só por curtos períodos, o crescimento populacional saía dos limites definidos pelas taxas 0,1 e 0,3% ao ano. Presentemente, verificam-se em muitos países taxas dez vezes superiores àquela taxa máxima.

dução agrícola (e/ou das importações) passou a ser um dos maiores problemas ao longo do processo de desenvolvimento. Tornada um condicionamento da maior importância e enfrentando, em muitos casos, a rigidez técnico-institucional típica da agricultura tradicional, a geração de um crescente excedente exigiu por vezes profundas transformações históricas.

Arthur Young, preocupado com o problema do abastecimento urbano-industrial e buscando justificar o movimento de "fechamento" dos campos (responsável por graves problemas sociais na Inglaterra) indagava:

"De que utilidade seria em um Estado moderno a existência de uma província cujo solo inteiro fosse cultivado da mesma forma que na antiga Roma, por camponeses proprietários?... Para que serviria isto senão para produzir homens?"³⁵

Efetivamente, até as primeiras décadas do século XIX as nações eram obrigadas a vencer a inércia típica do mundo agrário, como pré-condição para dispor de um excedente de alimentos e matérias-primas que permitisse o desenvolvimento urbano-industrial.³⁶ Posteriormente, com a ativação do comércio internacional de víveres e matérias-primas, a obtenção de um crescente excedente agrícola deixa de ser um condicionamento tão rígido do desenvolvimento das demais atividades.

O surgimento de uma "economia internacional" no século XIX pode ser entendida como uma tentativa de transferência para o plano mundial da divisão do trabalho que tivera início entre o campo e a cidade. Com efeito, a ativação do comércio externo iria criar situações novas, especialmente com relação à divisão do trabalho. Surgiriam autênticas regiões ou nações "celeiros", nas quais a existência de amplo excedente não implicava no desenvolvimento de atividades manufatureiras. Em outras palavras, a geração de um vultoso exce-

35. *La Revolución Industrial en el Sec. XVIII*, Paul Mantoux, pág. 165, Ed. Aguilar.

36. *Revolución Industrial y Subdesarrollo*, pág. 86, Paul Bairoch, Siglo Veintiuno Ed. S.A.

dente se antecipava ao surgimento e expansão da indústria. Estas áreas passavam pois a contar com a decisiva vantagem de não ter que pressionar a agricultura para a obtenção de um amplo volume de alimentos e matérias-primas, uma vez deflagrado o processo de industrialização.³⁷

Nos países ou regiões que viriam a se especializar na produção e exportação de fibras, bebidas tropicais, etc., também se delinearía uma situação inédita. Neste caso, desenvolver-se-ia uma divisão interna do trabalho social que tampouco se acompanhava de importante crescimento urbano-industrial. Estruturas econômico-sociais mais complexas, estas nações deveriam apresentar além do setor exportador, uma agricultura de subsistência e, naturalmente, atividades de natureza urbana.³⁸ A divisão do trabalho aí existente não chegava, por vezes, a se explicitar: realizava-se ao nível da unidade rural onde os trabalhadores eram levados a dividir seu tempo entre as lavouras de exportação e de subsistência. A evolução acarretaria, no entanto, uma regionalização de atividades caracterizando-se então uma divisão mais explícita do trabalho no plano nacional.³⁹ Em qualquer caso, com maior ou menor individualização regional, ao "setor" produtor de alimentos cabia a geração de um

37. A Rússia, por exemplo, "começou sua busca do desenvolvimento econômico com um substancial excedente agrícola... estava capacitada para deslocar um volumoso excedente outrora exportado, para o consumo doméstico". Esta situação contrastava vivamente com aquela em que ainda hoje se encontram várias nações afro-asiáticas: "A Índia não cumpriu a mais fundamental pré-condição para o desenvolvimento econômico — a geração sustentada de um adequado e estável excedente alimentar ou, pelo menos, a redução de seu *deficit* de alimentos a uma magnitude que o crescimento das exportações de manufaturas possa realisticamente cobrir". — William Nicholls, em "Agriculture in Economic Development", *op. cit.*, págs. 23 e 39.

38. Vide "Modelo Histórico Latino-Americano", neste volume.

39. O encarecimento do fator trabalho, a valorização do produto exportado ou o barateamento dos transportes eram fatores possivelmente agindo no sentido do avanço da divisão regional do trabalho. Vide: "Agricultura e Disparidades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro".

considerável excedente utilizado no sustento do trabalho dedicado à grande lavoura de exportação. A partir de tais condições, um movimento intensivo de industrialização, supondo uma ampliação do excedente destinado para os centros urbanos, exigiria uma progressiva conversão do emprego de homens, terras, instalações, meios de transportes, etc., para o mercado interno e não uma mera reorientação em favor do mercado interno do excedente alimentar anteriormente orientado para fora como na Rússia, Argentina, etc. Neste caso também, a industrialização-urbanização não é concomitante com o surgimento do excedente e pode, mesmo, ser indefinidamente adiada, não obstante a crescente capacidade da agricultura de alimentos, de nutrir homens dedicados a outras atividades. Mais que a geração e expansão de um excedente agrícola, a industrialização-urbanização exige, pois, de início, um remanejamento de fatores.

As considerações precedentes procuram deixar claro que as economias exportadoras de alimentos e bebidas tropicais, matérias-primas agrícolas, etc. tendem, desde cedo, a desenvolver uma agricultura de mercado interno, capaz de engendrar um volumoso excedente.⁴⁰ Diante de uma violenta e continuada crise do comércio externo, que dê margem a uma aceleração do crescimento urbano-industrial, estas economias encontram-se, em princípio, duplamente habilitadas para lançar nos centros urbanos um crescente volume de alimentos e fibras: a agricultura voltada para o setor exportador tentará compensar a inevitável compressão da demanda dali proveniente;⁴¹ o próprio setor exportador, procurará reorientar o uso dos fatores de que dispõe, em função das novas oportunidades com que se depare. As neces-

40. As referidas atividades são em regra altamente absorvedoras de mão-de-obra, o que implica em grandes necessidades de alimentos, tecidos simples, etc. *Vide* "Modelo Histórico Latino-Americano".

41. A diminuição da rentabilidade das culturas de exportações se acompanha, em regra, do ressurgimento, no próprio seio das atividades orientadas para fora, de lavouras de subsistência. "Modelo Histórico Latino-Americano".

sidades primárias do surto urbano-industrial vêm pois, antes aliviar que pressionar o universo agrícola.⁴²

Não deve pois surpreender que estas economias (desde que não esbarrem com problemas de ordem geográfica, reduzida fertilidade de solos, etc.) logrem expandir com rapidez sua produção de alimentos e matérias-primas.⁴³

A reconversão da agricultura de exportação para o atendimento do mercado interno, posta em relevo nas considerações anteriores, foi, no Brasil, parcialmente interrompida pela reabertura do comércio internacional no pós-guerra. O café, principalmente, desde os últimos anos da década dos 40 e até meados dos anos 50, gozaria de excepcionais cotações no mercado mundial. Os estímulos daí provenientes provocaram uma espetacular expansão que determinaria o ressurgimento da superprodução crônica. Tal retomada das atividades exportadoras deveria provocar, em princípio, uma séria disputa por fatores (homens, terras e capital) e produtos (alimentos, fibras, etc.) entre o setor exportador e as atividades voltadas para o mercado interno. Isto poderia, naturalmente, acarretar dificuldades para o prosseguimento do movimento de industrialização-urbanização em curso no País. Vários fatores impediram, contudo, o surgimento de uma situação de escassez ou insuficiência não apenas de fatores produtivos, como de oferta agrícola.

42. Neste sentido, não parece certo ver na capacidade da agricultura de ampliar adequadamente sua produção, uma prova de sua aptidão para "responder" aos requisitos da demanda. A demanda opera no caso como um fator limitativo, um teto contra o qual investe a agricultura e que, ultrapassado, verificam-se quedas de preços, crises setoriais e regionais.

43. Contrasta com este quadro a situação de países exportadores de minérios, sobretudo quando determinados fatores (escasso número de mineiros, reduzido custo de importação de alimentos, política das companhias estrangeiras) tenham impedido ou amortecido a expansão de uma agricultura de mercado interno. Neste caso, é mesmo provável que a ampliação das atividades urbano-industriais encontre sérias resistências por parte de uma agricultura desprovida de setores voltados para fora (por conseguinte, de orientação eminentemente comercial) e não contando, com um "setor" voltado para o mercado interno de amplas proporções.

No que se refere a trabalhadores, não obstante as novas terras ocupadas pelo café os absorvessem em grandes quantidades, o prosseguimento da crise em outras áreas (que não conseguiam afirmar-se, quer como exportadoras quer como supridoras do mercado interno), garantia um permanente êxodo em direção ao pólo industrial em montagem.⁴⁴

Quanto à ocupação de terras, as exigências da cultura cafeeira (mais conhecidas e atendidas no pós-guerra) determinaram o não aproveitamento de considerável proporção de solos, mesmo nas áreas onde avançava a lavoura.⁴⁵

No que toca ao capital, a não mecanização do café, a reduzida utilização de adubos, etc., impediram que este setor, tornado altamente dinâmico, viesse a competir seriamente com a indústria, especialmente na utilização de divisas, o mais escasso elemento no nosso processo de industrialização. Cabe, mesmo, registrar que a política cambial dos anos 50 implicou em vultosa transferência (implícita) de capital da agricultura para a indústria.

A disputa pelo excedente de alimentos, finalmente, não se torna um grave problema, antes de mais nada porque a combinação de plantios intercalados nos cafezais e a já referida seletividade da cultura (que deixa bons solos disponíveis para outros usos) permitiram desde cedo, a auto-suficiência e, a seguir, a exportação de alimentos pelas novas zonas cafeeiras. Paralelamente, o prosseguimento da conversão para novas atividades de áreas, outrora dedicadas ao café, e a incorporação mediante a pecuária e outras atividades (arroz, milho, etc. de terras em outras regiões, garantiriam o crescimento da produção para mercado interno.

44. Foram de fato particularmente acentuados os movimentos migratórios tanto no sentido agricultura em crise — agricultura em expansão, quanto no sentido campo—cidade. Para o primeiro movimento, vide por exemplo, *Migração e Colonização no Brasil*, cap. 3, de Geraldo de Menezes Côrtes.

45. Quanto ao Norte do Paraná, vide Orlando Valverde, *Planalto Meridional do Brasil*, págs. 180 e seguintes, Conselho Nacional de Geografia, 1957.

Relacionados vários fatores como a “propensão” ao crescimento da produção agrícola para mercado interno (uma vez bloqueadas as exportações...), a disponibilidade ilimitada de novas terras de alta fertilidade no período sob exame e o elevado ritmo de expansão demográfica (nutrindo a fronteira móvel com um abundante fluxo migratório), contamos com elementos básicos para a explicação do elevado ritmo de crescimento da agricultura brasileira, no período correspondente à moderna industrialização.⁴⁶

Excluído o período dos anos 30, em que o setor se ressentia fortemente da crise externa,⁴⁷ que direta e indiretamente o atinge, o ritmo de expansão do produto agrícola pode ser considerado muito elevado — mantendo-se, certamente, acima do crescimento demográfico.

Taxas médias anuais de crescimento da Agricultura da Indústria e do PBI⁴⁸

	<i>Agricultura</i>	<i>Indústria</i>	<i>PBI</i>
1930-39	2,2	5,6	3,5
1940-46	4,8	6,9	5,6
1947-61	4,6	9,6	6,1

Vejamos como o ritmo de crescimento aí registrado se compara internacionalmente.

46. Não fizemos mais que mencionar alguns fatores de fundamental importância; o artigo “Agricultura e Disparidades Regionais” trata em profundidade o tema.

47. A produção exportável de café, por ex., passa de 28,2 milhões de sacas em 29/30 a 23,2 em 38/9. Dado o elevado peso relativo da cultura, seu retrocesso prejudica seriamente a evolução do todo. (Isto não deve, contudo, ocultar o fato de que a própria involução do café favorecia o avanço de outras culturas — vide “Agricultura e Dinâmica Regional”.)

48. De 1930 a 1946, cifras obtidas em *Patterns of Brazilian Economic Growth* de Werner Baer e Isaac Kertenetzky; para o período 1947-61, dados apresentados pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65).

Antes de mais nada, quando em confronto com as experiências européia, norte-americana e japonesa, os resultados obtidos no Brasil parecem altamente favoráveis.⁴⁹ Isto faz lembrar contudo, que as taxas de expansão demográfica verificadas atualmente no mundo subdesenvolvido exigem (e, por outro lado, possivelmente permitem) ritmos de crescimento muito mais acentuados para a produção alimentar. Efetivamente, o dinamismo demográfico apresentado por certos países na atualidade, combinado com uma modesta taxa de crescimento da renda per capita, pode se traduzir numa demanda de alimentos que cresce a mais de 3% ao ano.⁵⁰ Se nos voltarmos, contudo, para o crescimento da produção agropecuária verificado na atualidade em regiões e países sujeitos a elevadas taxas de crescimento demográfico, veremos que os dados brasileiros continuam a comparar-se favoravelmente. No que toca à América Latina, a produção agropecuária “cresceu entre o pré-guerra e o triênio de 1958-60... a uma taxa de 2,6%”.⁵¹ A mesma fonte afirma a seguir: “Apesar deste aumento ter sido considerável em termos globais e maior que nas demais regiões do mundo, foi insuficiente para elevar de forma significativa os níveis de produção por habitante, devido ao extraordinário crescimento demográfico das últimas décadas.

Não obstante tais resultados, quando em confronto com a indústria, a agricultura brasileira apresenta-se como setor “retardatário”, cabendo-lhe taxas de crescimento do período 1940-60 próximas à metade das atingidas pelo setor secundário. Não faz, porém, sentido

49. As taxas de crescimento a longo prazo que se seguem, foram extraídas de Colin Clark, *The Condition of Economic Progress*, Macmillan and Co. Ltda., cap. 5: EUA (1870-1910) — 1,6; Reino Unido (1860-1930) — 0,7; França (1815-1870) — 2,4 e (1870-1920) — 0,4. Para o Japão, H. Rosovsky e K. Ohkawa admitem a taxa de crescimento líquido de 2,3% ao ano entre 1878 e 1917.

50. Segundo Johnston e Mellor, *op. cit.*, isto significa “um formidável desafio para uma economia subdesenvolvida”. *Agriculture's Contribution to Development*, *op. cit.*

51. *Problemas y Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana*, CEPAL, editado por Solar Hachete, Buenos Aires, pág. 12.

comparar os ritmos de crescimento de diferentes setores sem levar em conta o ritmo a que cresceram os respectivos mercados — o que se depreende claramente da análise a seguir.

O estudo do crescimento das necessidades de alimentos deve ter início pela aceitação de que a acelerada expansão populacional impõe um limite mínimo bastante elevado para que se logre meramente sustentar o consumo *per capita* de alimentos. Poderia ser ainda lembrado, que em meio a tal dinamismo demográfico, verificou-se intenso processo de urbanização que, encobrindo vigoroso movimento de êxodo rural, incrementava o volume de excedente a ser extraído dos meios rurais.⁵² O maior nível de renda *per capita* das cidades não implica, porém, necessariamente, em que o movimento de urbanização acarrete um aumento do consumo total de alimentos no país. Isto porque, dada a saturação do mercado urbano de trabalho nos estratos menos qualificados, os imigrantes do campo estão condenados, por um período não desprezível, a permanecer desempregados, subempregados e/ou a aceitar padrões de remuneração que implicam possivelmente na redução do seu consumo de alimentos. Ainda assim terá havido, no entanto, um aumento da *demand*a (em mercado) de alimentos, dado o desaparecimento (ou substancial redução) dos cultivos familiares dos emigrados.⁵³

52. Entre 1940 e 60 a população rural do país cresceu 37,5%, enquanto a urbana crescia de 148% (IBGE, *Atualidade Estatística do Brasil*, 1968). Tais cifras não podem, contudo, ser tomadas como um fiel retrato da passagem de homens das atividades agropecuárias para não-agropecuárias, entre outras razões porque o conceito de urbanização tem nas nossas estatísticas uma definição administrativa (sede do município).

53. A redistribuição da população economicamente ativa em favor das atividades não agrícolas, ainda que não implique, necessariamente, em aumento do consumo total de alimento, impõe certamente uma elevação da produtividade do trabalho agrícola (cabará a uma parcela menor da força de trabalho alimentar a população total — desde que não varie significativamente a importação de alimentos). Nossas atenções não estão, contudo, voltadas para questões de produtividade: o que nos interessa no momento o mercado de produtos agropecuários e seu atendimento, com ou sem elevação de produtividade.

As considerações de natureza demográfica e relativas ao processo de urbanização, devem ser somadas outras mais tipicamente econômicas. Assim, haveria que ter em conta o coeficiente de elasticidade-renda da demanda, para determinar a proporção com que o aumento de renda *per capita* atingiria o mercado de produtos agrícolas. Sabe-se que nas comunidades mais pobres, este coeficiente ultrapassa 0,75%, caso em que, possivelmente, opera algo semelhante ao mecanismo malthusiano, tornando-se muito difícil e lenta a elevação da renda *per capita*.⁵⁴ Este não seria, contudo, o caso brasileiro (mesmo ao iniciar-se a moderna industrialização), fundamentalmente por duas razões. O grau já atingido pela divisão do trabalho, a elevada produtividade da mais importante cultura, o café, e outros indicadores sugerem que a renda *per capita* do País, como um todo, encontrava-se já acima daquela com que ainda hoje contam várias regiões e países.⁵⁵ Mas há no caso em questão um motivo a mais para que não tenda a ser particularmente elevada a propensão (marginal) a consumir alimentos. Ele se evidencia se introduzirmos na análise considerações relativas à distribuição da renda na economia em crescimento. É bem sabido que a elasticidade-renda da demanda seria de qualquer forma

54. Schultz, T. W., *La Organización Económica de la Agricultura*, Fondo de Cultura Económica, págs. 49 e seguintes, pp. 155, 6, 7.
55. Para uma estimativa extremamente grosseira de tal fato, poderíamos utilizar as seguintes informações. Admitindo que o produto real tenha mais que quintuplicado (passando do valor 73 para o valor 392, sendo 1939 = 100), enquanto a população pouco mais que dobrava (passando de cerca de 35,6 a aproximadamente 75 milhões de habitantes) no período 1932-62, conclui-se que a renda *per capita* algo mais que dobrou. Admitindo-se que seu valor fosse de cerca de 350 dólares no último ano, infere-se que estava algo por baixo de 175 dólares em 1932. Admitamos que estivesse em torno de 150 dólares; este seria ainda um nível claramente superior ao de comunidades em que a quase totalidade da renda marginal (mais de 75%) é dedicada a produtos agrícolas. A série de produto real é de *Patterns of Economic Growth*, *op. cit.* Quanto a relações entre nível de renda e consumo de alimentos, *vide*, por exemplo, Schultz, Theodore: *La Organización Económica de la Agricultura*, *op. cit.*

próxima à unidade, nos estratos mais pobres da população onde são evidentes sintomas de fome específica (de proteínas animais, etc.) e até mesmo, em certos casos, de insuficiência puramente quantitativa de alimentos (fome absoluta). Ora, não obstante grande parte de nossa população se encontre nestas faixas de renda, a parcela por elas apropriada da renda em expansão é notadamente reduzida. Em decorrência disto, a elasticidade-renda da demanda, para o País como um todo, é predominantemente afetada pela estrutura de gastos dos estratos de médias e altas rendas. Em outras palavras, sendo nossos padrões distributivos caracterizados pela existência de marcadas disparidades, fenômeno que veio (provavelmente) a acentuar-se⁵⁶ ao longo da industrialização, a elasticidade-renda para o País como um todo sofre forte influência da estrutura de gastos típica dos estratos mais favorecidos. Finalmente, poderíamos agregar um fator, de importância possivelmente secundária, na explicação do ritmo relativamente lento de ampliação da demanda de produtos agrícolas: a renda disponível (aquela que efetivamente se traduz em aquisições por parte de consumidores) cresceu bem menos que a renda total no período correspondente à moderna industrialização. Isto porque elevou-se sensivelmente nesta etapa a apropriação de rendimentos pelo Estado.⁵⁷ Enfim não obstante a acentuada pobreza de grande parcela da população, a propensão a consumir produtos de origem agrícola é estimada presentemente em apenas 0,55.⁵⁸

Ao avaliarmos o atendimento pela agricultura da procura por seus produtos, deveríamos ter em conta, isoladamente, o importante setor exportador. Este setor, ao invés de condicionado pelo aumento da população e da renda *per capita*, tem seu crescimento submetido,

56. Em "Reflexões sobre o Modelo Brasileiro" procura-se caracterizar o ocorrido com a distribuição das rendas e apontar suas implicações sobre a evolução de vários setores.

57. De 1947 a 1966, os impostos diretos e indiretos (inclusive contribuições para Previdência Social) passaram de 14,7 a 29,2% do produto Bruto Interno (Contas Nacionais — FGV).

58. Estimativa utilizada no Plano Estratégico do Governo para 1968-70, vol. II, capítulo I.

por definição, às condições do mercado externo. Ora, é bem sabido que as exportações de produtos primários pouco cresceram ao longo do período correspondente à moderna industrialização.⁵⁹ Há que fazer aqui um parêntese para atender a possíveis objeções: é bem verdade que o reduzido crescimento das exportações pode ser tomado como uma consequência da ineficiência da própria agricultura. Tal possibilidade deve, contudo, ser afastada preliminarmente pelo fato de que o mercado mundial de produtos primários mostrou-se quase estagnado ao longo do período em causa excluído o petróleo, de 1928 a 55, tal mercado cresceu de apenas 18,5%).⁶⁰ Ainda assim, haveria no entanto o argumento de que, como produtores "marginais" em vários mercados, poderíamos ter avançado, embora não crescesse o total da demanda externa. Isto, porém, implicaria na necessidade de concentrar investimentos, pesquisas, etc., no setor agrícola⁶¹ — onde a abundância de mão-de-obra e a disponibilidade de terras permitem o atendimento da demanda interna sem maiores inversões — justamente quando se mostravam excepcionais as condições para o lançamento de um efetivo processo de industrialização. Em outras palavras, isto exigiria praticamente a opção por um outro modelo de crescimento que — de qualquer maneira — teria contra si não apenas a inércia global do mercado externo, como sua no-

59. Fazendo 1938/39 = 100, em 1962 as exportações brasileiras de matérias-primas agrícolas seria de 114, enquanto que a de alimentos e bebidas seria de 65. Ruy M. Paiva, *Reflexões sobre...*, op. cit., pág. 128.

60. "Trends of International Trade", GATT, Genebra 1958. Para uma interpretação do fenômeno e suas implicações, veja-se *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas*, Raul Prebisch, 1949. Um exame atualizado do tema foi feito por Nurkse em *Patterns of Trade and Development*, Brasil Blackwell.

61. Ruy Miller Paiva em interessante trabalho mostrou como seria difícil atingir preços competitivos no mercado externo mesmo para certos produtos (arroz e milho) em que reunimos as vantagens de sermos produtores marginais e estarmos bem equipados, em princípio, para enfrentar a competição internacional. *Vide* "Bases de uma Política para a Melhoria Técnica da Agricultura Brasileira" — RBE, junho, 1967.

tada instabilidade no período em questão. Como finalmente a tecnificação da agricultura exigiria que se dispusesse de grandes quantidades de insumos, implementos, máquinas, etc. a baixo custo (o que num período de severas restrições da capacidade de importar exigiria grandes avanços no campo industrial) convém realmente deixar de lado a hipótese. Assim sendo é lícito concluir que o importante setor voltado para exportação encontrava-se, de fato, praticamente bloqueado no período.⁶² Isto significa, em última análise, que um importante subsetor da agricultura deveria operar como um freio na expansão do produto total — o que constitui uma limitação a mais a conter o crescimento agrícola ao longo do período de moderna industrialização.

Se nos voltássemos agora para a indústria, veríamos que a favor de seu elevado ritmo de expansão operavam fatores que não contribuíam, na mesma medida, para o crescimento da produção agrícola. Dentre eles destacamos, sem analisá-los: a indústria não necessitava da criação de mercado para crescer, na medida em que, parcialmente, ocupava o espaço deixado pelas importações;⁶³ o Estado incumbiu-se de, direta e indiretamente, integrar-se ao processo de industrialização, acelerando indubitavelmente, o avanço do parque industrial (na agricultura, a maior contribuição do Estado deve ter sido a de impedir o colapso do setor exportador durante os anos 30, posteriormente, como se verá adiante, dela extraiu amplos recursos destinados à industrialização); enfim, os produtos de natureza industrial contavam com um coeficiente de elasticidade-renda de demanda marcadamente superior à unidade.

62. O Estado de São Paulo, de longe o melhor equipado para exportar (em terras, mão-de-obra, capacidade gerencial, sistema comercial-financeiro e apoio governamental), reduziu a área cultivada com lavouras de exportação de 67% para 39% entre 1944 e 1962, "Problemas Básicos da Agricultura Paulista" CIBPU, 1964, pág. 41.

63. O período em que a substituição de importações se revelou importante para o crescimento da agricultura foi no Brasil a década 1910-20 e, particularmente, os anos correspondentes à I Grande Guerra. "Agricultura e Disparidades Regionais".

A luz das considreações anteriores não é difícil admitir que, mesmo crescendo a um ritmo aproximadamente igual à metade do ritmo de acréscimo da indústria, pudesse a agricultura atender à procura de alimentos e matérias-primas.

Delfim Netto projetando a demanda de produtos alimentares e confrontando estas projeções com o crescimento da respectiva oferta, conclui que: "Não existem razões... para que a procura dos alimentos aqui considerados tenha crescido mais rapidamente que sua oferta".⁶⁴ A par do teste fundamentado no confronto de projeções de demanda com o crescimento da oferta, poderíamos lançar mão do clássico teste que consiste em examinar a evolução dos preços relativos dos produtos agrícolas e não agrícolas. Se, de fato, a oferta de alimentos não tendesse à demanda em expansão, os preços dos gêneros se elevariam em comparação aos demais preços. Também aqui Delfim e Ruy⁶⁵ parecem reunir provas de que não é possível provar a ocorrência de uma deterioração das relações de troca contra a indústria.

Remetendo o leitor aos trabalhos destes dois autores para uma refutação quantificada e detalhada da hipótese da deterioração das relações de troca contra os produtos industriais, concluiremos lembrando que o próprio comportamento do setor externo reflete a suficiência da oferta agrícola. Com efeito, não obstante o notável crescimento demográfico e a expansão da renda *per capita* não fomos obrigados a ampliar nossas im-

64. "Agricultura e desenvolvimento no Brasil", pág. 190. *Vide*, no mesmo estudo, considerações sobre distintas hipóteses de elasticidade-renda e de crescimento da renda *per capita*.

65. Delfim, *op. cit.*, págs. 195-6 e Ruy Miller Paiva em *Reflexões...*, *op. cit.*, pág. 115. Ver ainda Ruy Miller Paiva em *Apreciação Geral sobre o Comportamento da Agricultura no Brasil*, *op. cit.*, págs. 14, 18. Sem entrar na discussão dos índices, convém advertir que o Plano Trienal (63-65) que afirma a ocorrência de uma queda dos preços relativos das manufaturas emprega os deflaotres implícitos setoriais. As séries disponíveis de preços por atacado levariam, no entanto, a conclusões contrárias e o índice de preços a nível dos produtores, construído pela Secretaria de Agricultura de São Paulo, confirmaria a inexistência de uma tendência em favor dos produtos agrícolas.

portações de produtos agrícolas (problema de primeira grandeza, por exemplo, no processo de industrialização da Índia), nem tampouco foi o País levado a comprimir suas exportações de produtos agrícolas, dada a necessidade de dedicar um volume rapidamente crescente de fatores e recursos à produção para consumo interno (problema com que se defrontam países como a Argentina e o Uruguai).

Caberia estender um pouco mais a presente análise de forma a ter em conta, especificamente, a evolução da demanda de matérias-primas agrícolas. Observa-se neste plano uma grande diferença entre as experiências contemporâneas e as experiências "clássicas" de industrialização. Nascida no seio das atividades rurais, a indústria foi, no passado, um "segundo andar", destinado à elaboração dos produtos provenientes da agropecuária. Ora, nossa indústria pouco se deteve nesta fase e aquilo a que denominamos "industrialização moderna" caracterizou-se pela erupção, avanço e consolidação de setores industriais quase, ou mesmo inteiramente desvinculados (em termos de demanda de matérias-primas), da agricultura. Com efeito, o relacionamento das indústrias, de material de transporte, material elétrico, de comunicações e química, cujo avanço espetacular, especialmente na década dos 50, as levaria a ocupar em poucos anos posição de grande destaque no parque industrial brasileiro,⁶⁶ faz-se fundamentalmente com outros ramos: siderurgia, mecânica, etc., e, em última análise, com a extração mineral. Outrora, sendo a indústria profundamente dominada pelos ramos hoje ditos "tradicionais", sua evolução supunha um avanço *pari passu* da agricultura na sua função de fonte, por excelência, de matérias-primas. Por outro lado, como se sabe, a evolução tecnológica, tanto no campo das indústrias ditas dinâmicas quanto nas áreas mais "vegetativas" do aparelho industrial levou a uma marcada redução do emprego de mão-de-obra por unidade de valor gerado —

66. O peso relativo dos referidos ramos no produto industrial evoluiu de 21,3 a 37,2% de 1956 a 1965. "Brasil 66 — A Evolução Recente da Economia Brasileira" — mimeografado — Centro de Desenvolvimento Econômico, CEPAL/BNDE.

o que reduz (em termos proporcionais) as encomendas de alimentos implicados pela operação do parque industrial. A importância acentuadamente menor dos suprimentos de matérias-primas e alimentos teria por resultado uma atenuação das preocupações ricardianas relativas à dependência da atividade manufatureira para com os custos e o ritmo de expansão da agricultura. De fato, quando a indústria era essencialmente processadora de matérias-primas agrícolas e altamente empregadora de mão-de-obra, qualquer elevação dos custos dos produtos agrícolas atingia pesadamente suas possibilidades. Uma elevação do preço dos alimentos, por exemplo, exigindo uma elevação (nominal) dos salários, tenderia a deter a expansão e mesmo a colocar em perigo as posições conquistadas pela indústria. No nosso caso, uma elevação dos preços dos gêneros de subsistência têm, necessariamente, menor impacto sobre a indústria — é suficiente ter em conta a reduzida participação (e permanente declínio) dos salários no valor da transformação industrial.⁶⁷ Além do mais, a indústria no Brasil não se afirmou mediante competição, quer com um forte artesanato preexistente, quer com manufaturas de procedência externa (o que diminui, genericamente, a importância dos custos no avanço industrial).

LIBERAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

A obtenção de um excedente nas atividades agrícolas permite o desvio de mão-de-obra para outras atividades. A contínua retirada de homens do campo foi sempre tida como uma das condições fundamentais do processo de desenvolvimento desde que fornecia às atividades urbanas, a mão-de-obra de que necessitavam para expandir-se.⁶⁸

67. De 1955 a 1965, o peso relativo dos salários no valor da transformação industrial, passou de 32.9 a 24.4. Wilson Cano, "Industrialização e absorção de mão-de-obra no Brasil", *Indústria e Produtividade*, n.º 1, junho, 1968.

68. Esta, segundo Paul Mantoux (167), a função histórica do "fechamento" dos campos na Inglaterra: "Assim os *enclosures* e

A saída de homens do campo em direção à cidade mostrou-se especialmente importante nos casos em que tal movimento redundando no barateamento dos salários, aumentava a competitividade das "casas de trabalho" e das primeiras fábricas localizadas nos centros urbanos. Convém lembrar que a ampla disponibilidade de mão-de-obra prestava-se, em muitos casos, para enfraquecer o controle das corporações sobre o mercado de trabalho e, com isto, debilitava seriamente um dos pilares do sistema corporativo-artesanal.

Quando ainda eram desconhecidas as taxas de crescimento demográfico típicas da atualidade, a ampliação do contingente urbano-fábril de trabalhadores supunha a elevação da produtividade do trabalho no campo. Assim, o êxodo rural (não obstante acompanhado da pauperização de camponeses) refletia o progresso das técnicas agrícolas, o qual permitia ao trabalhador rural sustentar em média um maior número de habitantes distantes do trabalho agrícola. A aceleração demográfica iria progressivamente alterar este quadro: um rápido crescimento demográfico, mantida constante a produtividade da mão-de-obra na agricultura, implica num *volum*e crescente de mão-de-obra disponível para outras atividades. Assim, uma das implicações estruturais mais sérias da aceleração demográfica seria a *possibilidade* de um rápido crescimento urbano-industrial sem que isto necessariamente se reflita na estrutura ocupacional. Se tivermos pois em conta (para que nos aproximemos do caso brasileiro), a hipótese de um crescimento basicamente extensivo da agricultura, vemos que não são requeridas, nem a mudança da estrutura de emprego, nem a elevação da produtividade da agricultura. Para que tão atípica situação histórica se efetive é, contudo, indispensável que a indústria possa crescer a consolidar-se sem contar com o mercado engendrado pela agri-

o controle do solo pelos grandes proprietários rurais têm como consequência última pôr à disposição da indústria uma grande quantidade de forças sem emprego". Marx, que analisa o mesmo fenômeno, chama a atenção para o fato de que a mão-de-obra chegada à cidade iria integrar uma nova classe social que se caracterizava por não dispor senão de sua força de trabalho (enquanto camponeses e artesãos possuíam seus meios de produção, etc.).

cultura. Esta última condição será objeto de análise mais adiante. Desde agora fica, no entanto, caracterizado que (abstraida a questão do mercado) a aceleração demográfica combinada com uma oferta elástica de terras permite um gênero de desenvolvimento profundamente desequilibrado, em que o crescimento e diversificação do complexo de atividades urbanas independe da elevação da produtividade (tanto para a liberação de mão-de-obra quanto para a ampliação do excedente) nos meios rurais.⁶⁹ Não é preciso acentuar que se um acelerado ritmo de crescimento demográfico determina um amplo crescimento da oferta de trabalho, sem que propriamente se verifique "liberação" de trabalhadores em qualquer setor, por outro lado, a evolução tecnológica passou a permitir verdadeiros saltos na produção industrial com reduzido ou nenhum crescimento da força operária empregada (a indústria no século XIX avançada, no entanto, *pari passu* com a disponibilidade de mão-de-obra).

É por todos conhecido o fato de que pelo menos desde a Grande Depressão dos anos 30 verifica-se no Brasil um intenso movimento migratório campo-cidade. A população presente na agricultura continuou, no entanto, a crescer num ritmo muito elevado em termos histórico-comparativos. Na realidade, crescendo a cerca de 1,5% ao ano, no período 1940-60, a população economicamente ativa compreendida na agricultura se ampliou em termos *absolutos* muito mais que a população empregada pelo secundário.⁷⁰

A discrepância entre nosso estilo de industrialização e o verificado na Grã-Bretanha torna-se a este respeito acentuadíssima. A revolução agrária que precedeu

69. Caberia indagar se o desenvolvimento flagrantemente desequilibrado do mundo como um todo, não obstante o dinamismo da "economia internacional", não reflete em escala mundial, a ocorrência de um fenômeno desta natureza.

70. A população economicamente ativa compreendida no primário passou de aproximadamente 9 para cerca de 12,2 milhões de trabalhadores. No mesmo período (1940-60) o secundário ampliava seu contingente de 1,4 para o entorno de 3 milhões de trabalhadores. Censos demográficos, IBGE.

a revolução industrial na Inglaterra determinou um autêntico despovoamento de certas zonas rurais.⁷¹ Nossa experiência reproduz, contudo, traços do ocorrido nos Estados Unidos, onde a combinação de uma alta taxa de expansão demográfica com o avanço da fronteira agrícola (não obstante as melhorias de produtividade e o êxodo rural a partir de certas áreas) resultou na ampliação da população empregada na agricultura em pleno processo de industrialização.⁷²

Nos casos em que a população rural continua a crescer ao longo da industrialização, delinea-se um problema de grande magnitude: a redistribuição da população economicamente ativa em favor das atividades urbanas deverá se realizar depois que as indústrias mais absorvedoras de mão-de-obra tenham sido implantadas e consolidadas (conseqüentemente, não apenas se encontra em desaceleração a procura de mão-de-obra pela indústria, com os setores estarão modificando sua demanda em favor dos estratos mais qualificados de trabalhadores; além do mais, deverá ser absorvida uma população agrícola mais numerosa).

No Brasil, não obstante a elevação ocorrida no volume da mão-de-obra ocupada pela agricultura, o êxodo rural, combinando-se com o crescimento vegetativo da população urbana, mostrou-se mais que suficiente para atender à demanda de mão-de-obra das atividades urbanas. A incapacidade de assimilação da totalidade da mão-de-obra proveniente do campo, agravando-se à medida que avançava o processo de industrialização, introduziu um crônico desequilíbrio no mercado de trabalho. Tal desequilíbrio, traduzindo-se na sustentação de níveis salariais extremamente reduzidos — apesar da rápida elevação da produtividade industrial — contribuiu, certamente, para a sustentação de elevada lucra-

71. Vide Paul Mantoux, *op. cit.*, cap. III e Karl Marx, *O Capital*, vol. I, cap. XXVII.

72. Referimo-nos especialmente às últimas décadas do século XIX. A propósito, vide "The Share of Agriculture in a Growing Population", Folke Dovring, em *Agriculture in Economic Development*, *op. cit.*, pág. 89.

tividade dos empreendimentos manufatureiros.⁷³ Aqui vemos a agricultura projetando suas características internas na indústria em formação: não fora a extremada miséria de grande parte da massa trabalhadora agrícola, não se verificaria uma busca a qualquer preço de oportunidades de emprego nos centros urbanos. Além do mais, é a mesma pobreza originária do campo que faz com que o ex-trabalhador rural chegue à cidade não apenas sem economias, mas também desprovido de instrução e qualificação.⁷⁴ Assim, ao despejar excedentes demográficos nos centros urbanos a agricultura estava colaborando para a generalização e consolidação de grandes disparidades distributivas. A importância deste fenômeno é decisiva dado que a sustentação dos reduzidos níveis salariais do operariado manteria inalterada uma das características originais da industrialização deflagrada nos anos 30 — trata-se de um surto manufatureiro que tem por mercado, basicamente, as classes de altas e médias rendas.⁷⁵ Ao concluir estas observações, caberia adicionar que à medida que avançasse o parque manufatureiro, o prosseguimento do êxodo rural iria perdendo importância como fator de compressão (indireta) dos custos industriais (em consequência do crescente peso relativo dos setores pouco empregadores de mão-de-obra e da evolução tecnológica processada em cada ramo de atividade).

73. Vide "Reflexões sobre o Modelo Brasileiro".

74. Este último fator deve ter tido grande influência na determinação dos padrões distributivos de nossos meios urbanos: o homem que chega à grande cidade, oriundo das regiões latifundiárias não tem chance de estabelecer-se como pequeno comerciante, de montar oficinas, etc. Os padrões distributivos do campo, caracterizados (exceto no sul do País) pela ausência da pequena e da média propriedades irianr, pois, reproduzir-se nos meios urbanos. Nos EUA a maior capacidade de penetração e afirmação no mundo urbano dos indivíduos provindos da agricultura do oeste sobre os do sul (onde imperava a grande unidade rural do tipo *plantation*) foi realçada por Douglas North, em seu já citado *Aspects of Economic Growth — 1815-60*.

75. Chegamos aqui ao limiar de várias questões especificamente tratadas em "Reflexões sobre o Modelo Brasileiro".

Criação de mercado

Para vários autores a insuficiência do mercado criado pela agricultura opera como o maior entrave imposto pela agricultura ao desenvolvimento econômico brasileiro. Também neste controvertido tema o recurso à história parece esclarecedor e, mais que isto, permite caracterizar sua inadequada formulação usual, desde que se tenham em vista: o grau de desenvolvimento alcançado pela economia brasileira ao ter início o processo de industrialização; e o próprio estilo de nosso desenvolvimento urbanístico-industrial.

Lembremos, uma vez mais, a figura originária do camponês europeu.⁷⁶ A unidade familiar, que coincide aproximadamente com a unidade rural, opera próxima à auto-suficiência — seus membros produzem o próprio pão, bebem o próprio vinho, vestem-se com a lã, o cânhamo ou outra fibra produzida, fiada e tecida na unidade e, enfim, habitam cabanas construídas e mobiliadas com madeira e materiais localmente obtidos. Em outras palavras, a unidade camponesa não se integra numa divisão social do trabalho.⁷⁷ Nestas circunstâncias, a especialização constitui uma autêntica pré-condição para a industrialização, ao permitir que certas atividades econômicas sejam extraídas do universo camponês. Com o início da divisão do trabalho não apenas surgem novas classes sociais como, o que muitas vezes é esquecido, desponta a figura do “trabalhador agrícola” que limitando-se cada vez mais a atividades agropecuárias propriamente ditas, deverá adquirir em mercado as manufaturas de que necessite.⁷⁸ Com a especialização progressiva do trabalho, cresce a circulação de

76. Para efeitos desta apreciação o “pioneiro” do oeste americano assemelha-se ao camponês do Velho Mundo.

77. Sua inserção social encobre, contudo, uma divisão entre: funções econômicas — que lhe cabem — e funções outras, militares, administrativas, religiosas, etc., a cargo de diferentes estratos sociais.

78. “O camponês foi finalmente forçado a tornar-se o que se entende hoje por camponês, coisa que absolutamente não foi no início: um agricultor puro”. *A Questão Agrária*, Karl Kaustky, pág. 28, Gráfica Editora Laemmert S.A., 1968.

mercadorias. A indústria, antes oculta no seio da agricultura, pulverizada nos lares camponeses, conta com um crescente mercado e irá se aglutinar progressivamente nos centros urbanos, onde ganha impulso sua evolução tecnológica. Em seus primeiros passos deve a indústria urbana suplantar a produção doméstica e, com isto, conquistar uma fração crescente do amplo mercado latente no mundo rural. A decisiva importância do mercado rural pode ser evidenciada por uma sumária confrontação dos "modelos inglês e francês". O contraste nasce aqui, exatamente, de que, enquanto a Inglaterra, varrida pelo movimento dos *enclosures*, rapidamente minimizou a auto-suficiência camponesa, a França, no final do século XVIII e durante ampla fração do século XIX fortaleceu sua base camponesa. Na Inglaterra, tanto o ex-camponês convertido em proletário nos centros urbanos quanto o trabalhador da grande unidade agrícola capitalista especializada na produção de lã, cereais ou tubérculos, eram convertidos em compradores de artigos têxteis e outras manufaturas simples. Na França, contrariamente, o parcelamento (*morcellement*) de terras, movimento que culminou com a aplicação da legislação revolucionária da terra consolidava a economia familiar-camponesa. O parcelamento seria ainda mais encorajado pelas leis sobre herança ditadas pela Revolução: nos cem anos que se seguiram, o número de proprietários agrícolas dobrou, enquanto a população, como um todo, cresceu menos de 50%.⁷⁹

Não havendo "proletarizado" seus camponeses, a França, teve um crescimento urbano muito lento, enquanto, simultaneamente, nos meios rurais, a família camponesa resistia firmemente à entrada de manufaturas. Nestas circunstâncias, era retardada a gestação de um mercado de massas, o que viria, aliás, refletir-se nitidamente em características várias da indústria francesa. Assim, por exemplo, a presença da França no mercado mundial de manufaturas se faria sentir, predomi-

79. R. E. Cameron: "Economic Growth and Stagnation in France, 1815-1914", em *The Experience of Economic Growth*, editado por Barry E. Supple, pág. 336.

nantemente, no campo de artigos finos.⁸⁰ Tal fato de corria, entre outras razões (custos mais elevados para o carvão, etc.) de que as indústrias francesas contavam somente “com um mercado limitado de clientes relativamente ricos do interior” ao que se somavam, naturalmente, as possibilidades advindas da exportação.⁸¹

Refletindo estas e outras evidências históricas, as mais distintas concepções do processo de desenvolvimento econômico atribuiriam, em regra, importância decisiva ao surgimento de um “mercado interno”, em decorrência de transformações operadas no seio da agricultura. A este propósito viriam mesmo a estar de acordo autores que, certamente, entrariam em choque no que se refere à maioria de suas mais profundas convicções. Nurkse, escrevendo em 1959, diz-nos que abstraída a hipótese da exportação de manufaturas, “o desenvolvimento industrial para o mercado interno requer um avanço complementar no campo, um aumento de produtividade agrícola. É impossível fomentar o desenvolvimento industrial interno isoladamente... A dificuldade é esta: não há suficiente mercado para os produtos manufaturados num país onde os camponeses, os trabalhadores agrícolas e suas famílias, que tipicamente abarcam de 2/3 a 4/5 da população, são demasiado pobres para comprar qualquer produto fabril ou outra coisa, em adição ao pouco que já compram”.⁸² Por outro lado, analisando as características da “Acumulação Primitiva” detém-se Marx sobre o problema da formação de um mercado interior, afirmando a este propósito: “somente este aniquilamento da indústria doméstica do

80. “A reputação dos franceses não se baseava na fabricação de artigos baratos em grande escala e sim na produção de bens industriais de luxo, de alta qualidade”. *A Revolução Industrial no Continente — Alemanha, França e Rússia*, W. O. Henderson, Edição do Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, pág. 92.

81. *Ibidem*.

82. Nurkse está se referindo ao que denomina “Modelo de Expansão para o Mercado Interno” e supõe que se trata de uma situação de baixa renda *per capita*, Ragnar Nurkse — *Patterns of Trade and Development*, Brasil, Blackwell, Oxford, 1962, páginas 41, 42.

camponês pode dar ao mercado interno de um país a extensão e a constituição exigida pelas necessidades da produção capiatlista".⁸³ Evitando estendermo-nos em citações outras, que confirmariam esta generalizada convicção, adicionemos apenas que H. J. Habakuk, em busca de denominadores comuns nas diversas experiências de desenvolvimento e, mais precisamente, procurando determinar a função mais relevante da agricultura no desenvolvimento econômico, conclui que a função "que parece ter tido importância mais generalizada foi a criação de um mercado interno para as indústrias locais nas fases primitivas e mais difíceis de seu crescimento."⁸⁴

Não obstante o peso de tais citações, cabe assinalar, desde logo, que no Japão, onde se realizou a experiência mais bem sucedida de industrialização num contexto capitalista (tidos em conto o ponto de partida, a rapidez do processo e os resultados alcançados), a agricultura não teve papel de destaque na formação do mercado de manufaturas. Muito pelo contrário, o notável desenvolvimento da agricultura japonesa não fez do

83. *O Capital*, vol. I, pág. 820 (The Modern Library, New York). O aprofundamento e detalhamento do ponto de vista marxista sobre a formação (e importância) do Mercado Interno foi realizado entre outros autores, por Lênin: *O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*, *op. cit.*

84. H. J. Habakuk, "Experiência Histórica del Desenvolvimento económico", reimpresso pelo Instituto de Desenvolvimento Económico do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, em *Estudios sobre Desarrollo Económico*, página 14. Dentre as (poucas) teses que não atribuem ao mercado agrícola uma importante função no processo de desenvolvimento destaca-se o modelo de dois setores de A. Lewis. Lewis compensa esta ausência defendendo o desenvolvimento manufatureiro voltado para fora — o que transfere a discussão para outro plano (e nada tem a ver com o ocorrido no Brasil no período de sua "moderna industrialização"). O modelo de Lewis é apresentado em "Desenvolvimento com Oferta Limitada de Trabalho", *op. cit.*, e sua defesa da exportação de manufaturas "leves" pelos subdesenvolvidos consta, por exemplo de "Industrialization in the Gold Coast" em *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, 1964, pág. 322. Vide a esse respeito, comentários de Nurkse em *Patterns*, *op. cit.*, a partir da pág. 36, capítulo: "Industrialização para o Mercado de Exportações".

camponês um consumidor de artigos industrializados — seu reduzidíssimo nível de vida manteve-se quase inalterado por vários decênios havendo, quando muito, uma moderada elevação dos padrões alimentares. Na realidade, a contínua elevação da produtividade agrícola verificou-se dentro de padrões tradicionais de organização rural, anteriores à restauração Meiji.⁸⁵ As transformações da agricultura não resultaram, inclusive, num maciço movimento migratório em direção às cidades.

As funções cruciais da agricultura no desenvolvimento japonês foram a ampliação sustentada do excedente de alimentos e matérias-primas e a transferência de recursos para os demais setores, especialmente via tributação “o imposto sobre a terra, apenas, forneceu mais de 70% da receita do governo central durante as primeiras décadas após a Restauração”.⁸⁶ O significado desta contribuição deve ser avaliado tendo-se em conta o papel de protagonista que coube ao Estado, exatamente no período em causa,⁸⁷ no processo de industrialização. O mercado para expansão industrial resultava de uma composição de: encomendas governamentais (para

85. K. Ohkawa e T. Rosovsky “Agriculture in Modern Japan” — *Agriculture in Economic Development*, op. cit., pág. 51. Segundo estes autores, só nas primeiras décadas do séc. XX, a estrutura institucional da agricultura japonesa começou a chocar-se com os requisitos do processo de desenvolvimento. “Por volta de 1918, a organização tradicional e a rígida unidade de produção tinham-se tornado um fator limitativo para a continuidade do desenvolvimento” (pág. 68).

86. Gustav Ramis, “The Financing of Japanese Economic Development”, *Experience of Economic Growth*, pág. 403. É de observar-se, a propósito, que o próprio vulto da extração de recursos explica em grande medida a incapacidade da agricultura de fornecer mercado para artigos de consumo. Fornecer capitais em ampla escala e criar mercado são funções em princípio pouco compatíveis. Isto, aliás, também se observa no modelo soviético, em que a agricultura também operou como grande fonte de recursos para a realização de investimentos em outros setores.

87. “Pode ser afirmado, sem dúvida, que dificilmente se encontrará exemplo de uma importante indústria do gênero ocidental, cuja implantação nas últimas décadas do século XIX não se deva à iniciativa estatal” (G. C. Allen: *A Short Economic History of Japan*.)

as forças armadas, para a construção de infra-estrutura, indústria de base, etc.); substituição de importações (no que se refere a cimento, vidro, etc.); e exportações.⁸⁸

É extraordinariamente difundida, como já foi assinalado, a idéia de que a agricultura brasileira entrava o desenvolvimento industrial dados os níveis de extrema pobreza em que mantém até o presente, em sua grande maioria, os trabalhadores do campo.⁸⁹ No entanto, e por mais chocante que isto pareça, não faz sentido discutir se a agricultura atuou ou não como um freio no processo de industrialização brasileiro. A indagação não merece sequer um exame aprofundado, já que a produção industrial no período correspondente à “moderna industrialização” (aproximadamente 1932-62) multiplicou-se por dez, ou seja, cresceu 900!⁹⁰ Quaisquer comparações internacionais, assim como o recurso a não importa que moldura analítica, apontariam este resultado como notável.⁹¹

Admitida esta realidade, caberia levantar certas questões: como foi possível tamanha expansão industrial sem que a agricultura (que no início dos anos 30 empregava cerca de 2/3 e ainda em 60 retinha aproxi-

88. “Se o estabelecimento e crescimento das indústrias mais capitalizadas e dos serviços básicos pode ser atribuído principalmente à iniciativa governamental, a implantação de outras indústrias e a expansão de outras preexistentes decorre, em grande medida, da resposta dos empreendimentos privados a oportunidades representadas pela abertura do país para o comércio exterior...” Estabelecendo fábricas de cimento, vidro e materiais de construção, ele (o Governo) esperava substituir importações por artigos de produção doméstica”. (G. C. Allen; *A Short Economic History of Modern Japan*, págs. 32, 33 e 35 — Unwin University Books.)

89. Também a título de consumo intermediário (demanda de fertilizantes, máquinas, etc.), poder-se-ia adicionar que a agricultura não colaborou, em escala apreciável, para a formação do mercado brasileiro de manufaturas.

90. *Patterns of Brazilian Economic Growth*, *op. cit.*

91. Ainda que a debilidade da base de que partia a indústria explique em parte o enorme crescimento relativo, convém lembrar que a expansão industrial analisada por outros critérios (peso relativo, do produto industrial na estrutura do produto, grau de diversificação setorial, etc.) também revelaria resultados notáveis. Vide, por exemplo, “A Industrialização Brasileira, Diagnóstico e Perspectivas” — IPEA, 1968.

madamente a metade da população economicamente ativa) lhe fornecesse mercado em escala apreciável? Quais foram as implicações da não integração das massas rurais no mercado manufatureiro?⁹² Por fim, haveria que examinar se a industrialização brasileira (que efetivamente prescindiu em grande medida dos mercados rurais) poderia prosseguir indeterminadamente seu crescimento, sem contar com uma efetiva incorporação das massas rurais.

Ao passarmos à análise do caso brasileiro há que assinalar preliminarmente que este país jamais contou com uma economia camponesa.⁹³ Os homens do campo, que não se encontravam organizados nas fazendas e engenhos, achavam-se perdidos pelo vasto *hinterland*, numa vida tão miserável quanto instável — excetua-se, como se sabe, a experiência das pequenas propriedades à base de colonos europeus no sul do País.⁹⁴ Nas áreas (e épocas) em que a economia se apresentava mais “fechada” (como reflexo de crises externas), a auto-suficiência se dava ao nível dos latifúndios⁹⁵ e não da pequena unidade camponesa, em regra inexistente. Mesmo nas regiões mais vinculadas ao mercado mundial, onde

92. A este propósito, seria útil chamar a atenção para o seguinte: não se está aqui, obviamente, negando a notória exclusão das massas rurais do mercado de manufaturas (sobretudo no que se refere àqueles ramos industriais que mais se desenvolveram nas últimas décadas). O que, sim, se afirma, como igualmente inegável é que isto não impediu o crescimento extremamente rápido da indústria. O objetivo da questão acima formulada é, pois, chamar a atenção sobre as possíveis implicações (ou “deformações”) resultantes de uma tal exclusão.

93. Vide *A Revolução Brasileira*, Caio Prado Jr., Editora Brasiliense. Comprovam e ilustram a tese de Caio Prado Jr., no que se refere à inexistência de uma economia baseada na unidade familiar camponesa vários trabalhos dedicados a classificar e comentar os tipos dominantes de relações econômicas no campo e seu revestimento jurídico. Destacam-se: *Quatro Séculos de Latifúndio*, op. cit.; “A Estrutura da Sociedade Rural no Brasil”, de L. A. Costa Pinto em *Sociologia do Desenvolvimento*; “A Constituição do Porletariado Agrícola no Brasil”, de Otavio Ianni, na *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, outubro 1961, e outros trabalhos.

94. Vide *Agricultura e Disparidades Regionais*.

95. *Ibidem*.

o trabalho se organizava em função das lavouras de exportação, verifica-se, em certas fases, um elevado grau de suficiência da unidade rural. A evolução econômica apontava, no entanto, no sentido do aprofundamento da divisão do trabalho e, conseqüente superação do auto-consumo latifundiário. Vários fatores contribuíram, mais em certas regiões e épocas, menos em outras, para a integração da grande unidade rural num sistema de divisão do trabalho. Desde logo, qualquer elevação no preço do produto de exportação incitava à especialização produtiva. Isto, porém, pode ser tido por um fator de natureza conjuntural. O encarecimento da mão-de-obra (a partir do embargo ao tráfico negreiro e da enorme expansão da procura de mão-de-obra determinada pelo café), porém, operou como uma alteração definitiva, à qual deveriam se adaptar as atividades rurais. O encarecimento do trabalho (especialmente nas regiões exportadoras) acarretaria um maior grau de especialização, buscando o empresário rural concentrar toda a mão-de-obra disponível na atividade de mais elevada produtividade.⁹⁶ Na região nordestina, a diminuição da suficiência do latifúndio exportador era ainda acelerada por um problema de natureza geográfica: a exigüidade da faixa úmida litorânea. Mas o passo decisivo em direção à divisão do trabalho no universo agrícola brasileiro teria que esperar por uma solução do grave problema dos transportes. O desenvolvimento da navegação de cabotagem e, completando-o, o avanço das estradas de ferro permitiriam, de fato, nas últimas décadas do século XIX, o estabelecimento de um vigoroso regime de trocas interregionais.⁹⁷ A agricultura de exportação estava,

96. "Dez anos depois de cessado o tráfico, a lavoura cafeeira ainda se apoiava, na sua quase totalidade, no braço escravo. Estes foram deslocados de outras atividades para a lavoura do café. Reduziu-se o plantio de gêneros de primeira necessidade." Viotti da Costa, *Da Senzala à Colônia*, pág. 131. Editora Difusão Européia do livro.

97. "Fazer vir de fora com mais facilidade o que era necessário à vida das fazendas, permitindo aos seus moradores dedicarem-se exclusivamente a uma só cultura... repercutiu profundamente na economia da região..." Viotti da Costa, *op. cit.*, pág. 177.

assim, lançando as bases de um extenso mercado interno; este mercado era, porém, muito mais importante para cereais, carne (charque) e açúcar que para manufaturas. Ou seja, o gradativo recuso da produção para auto-consumo (e paralelo avanço de especialização) não tendia a constituir entre nós um mercado de massas para manufaturas simples. Isto porque, não sendo o movimento acompanhado da ruptura dos padrões distributivos, permanecia em mãos dos proprietários grande fração de incremento de renda. Estes prosseguiram demandando no exterior as manufaturas de que necessitavam — tanto a especialização como a própria importação de manufaturas contavam, aliás, com maiores facilidades devido à melhoria do sistema de transportes.

Somente no caso da cultura cafeeira paulista, sendo a especialização acompanhada da introdução do sistema salarial e de uma evidente melhoria das condições de vida da massa rural (especialmente os imigrantes europeus), chega a delinear-se um mercado significativo de manufatura simples. As indústrias que logo despontariam procurando atender a este incipiente mercado distribuíram-se, em muitos casos, pelo interior paulista, procurando manter-se próximas do mercado consumidor.⁹⁸ Ao que tudo indica, pela localização como pelo tipo de produção, tais indústrias evitavam a competição com as manufaturas estrangeiras que até o início do século XX dominavam os maiores mercados urbanos, e genericamente atendiam à procura das classes de médias e altas rendas.

Excluída esta fração da massa rural, os demais trabalhadores do campo, vivendo em regiões pouco dinâmicas ou francamente estagnadas e herdeiros de uma tradição escravocrata, contentavam-se com o estritamente necessário à subsistência — limitando-se no que se refere a manufaturas, à aquisição de uns poucos bens de qualidade inferior e em pequenas quantidades. Isto

98. Heitor Ferreira Lima em *A Evolução Industrial em São Paulo* informa que de nove indústrias têxteis, fundadas no Estado de São Paulo até 1891, cinco estavam em Itu, Sorocaba e Tatuí, zonas cafeeiras então no auge.

quanto aos que permaneciam nas grandes fazendas exportadoras (fora da região cafeeira de maior vigor) e em latifúndios que pouco a pouco logravam vincular-se ao mercado interno em gestação. Quanto ao típico caboclo, vivendo disperso e isolado, nas zonas desprezadas ou ainda não atingidas pela exploração latifundiária, nada tinha a vender — em consequência, nada podia comprar. Este tipo de habitante buscava cobrir suas necessidades com o trabalho familiar, tecendo seu algodão, produzindo seus utensílios domésticos e, até mesmo, a pólvora de que necessitava. Diferia profundamente do camponês europeu por não ter qualquer vínculo com a terra; aceitava a vida nômade, que se refletia em traços de sua cultura como de sua técnica agrícola.⁹⁹ Esta fração da massa rural não tem, por conseguinte, condições para ingressar no mercado de manufaturas e nem sequer participa do mercado de alimentos — a que se haviam incorporado os ex-cravos, integrados nos setores e zonas agrícolas de maior produtividade.

Como se sabe, o surto industrial que vingou neste País não foi aquele propiciado pelos mercados rurais e reforçado por certas oportunidades existentes nos centros urbanos. Este serviu de fato para criar uma base industrial mínima, para dar início à formação de uma classe operária, treinar administradores e empresários etc. A partir dos anos 30, no entanto, afastada e/ou minorada a competição estrangeira, a substituição de importações passaria a constituir a espinha dorsal do avanço manufatureiro.

Para efeitos desta análise, as características mais importantes da moderna industrialização são: os investimentos não resultam, em princípio, da ampliação do mercado existente, já que têm em mira o mero traslado para o plano interno das fontes de abastecimento; a realização de investimentos e a entrada em operação de novas unidades de ramos produtivos, no entanto, efetivamente ampliam o mercado (final e intermediário), dando margem a novas aplicações; o avanço industrial coloca problemas cuja solução exige uma crescente par-

99. *Os Parceiros do Rio Bonito*, Antônio Cândido, Livraria José Olímpio.

ticipação do setor público cujos investimentos, uma vez mais, impulsionam o processo de industrialização.¹⁰⁰ Visto pela perspectiva da agricultura, a industrialização apresenta, pois, um elevado grau de autonomia. Seu avanço prescinde de uma elevação concomitante da produtividade agrícola — dado que não necessita contar com crescentes mercados rurais. Fica, assim, patenteada uma mudança de rota no processo de industrialização, já que, de início, tinha grande relevância a demanda rural de tecidos, alimentos industrializados etc. Em confronto com outras experiências históricas, seria permitida à agricultura uma maior “passividade” no processo de desenvolvimento econômico. Era, em suma, enfraquecido o processo de impulsão interdependente da agricultura e da indústria, que tão claramente se verificou em casos “clássicos” de industrialização.

A industrialização substitutiva, guiada (inicialmente) pela demanda de ex-importadores, integrantes das classes de altas e médias rendas, avança e se consolida tendo por mercado estratos sociais com poder aquisitivo muito superior ao da grande maioria da nação. Cabe, pois, formular uma questão de grande relevância: não estaria este tipo de industrialização condenado a um rápido esgotamento, dado que suas possibilidades se restringem ao mercado criado por uma minoria?¹⁰¹

Primeiramente cabe deter-se sobre certas características da demanda exercida por indivíduos de altas rendas.

Como já foi assinalado, limitada ao mercado integrado pelos estratos superiores de renda, a indústria francesa teve seu crescimento deformado e retardado. As condições com que se defrontava diferiam, porém, enormemente daquelas enfrentadas pela moderna industrialização brasileira. O consumidor de altas rendas no século XIX (e anteriormente) aplicava ampla porção

100. Vide “Modelo Histórico Latino-Americano”. E, para um tratamento aprofundado na dinâmica do processo, “Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil”, *op. cit.*

101. Esta questão não é de fato objeto deste ensaio, sendo efetivamente tratada em “Reflexões sobre o Modelo Brasileiro”.

de sua renda em serviços domésticos (criadagem) e produtos refinados de origem artesanal. A industrialização norte-americana, no entanto, daria início, sobretudo a partir das últimas décadas do século XIX, a um alargamento ilimitado do horizonte de consumo industrial. A partir de então, produtos industriais passariam a atender a um crescente número de necessidades e desejos — muitas vezes recém-criados. A medida que a economia norte-americana se tornava o novo centro de gravidade do comércio internacional seus hábitos de consumo iriam, progressivamente, disseminar-se pelo resto do mundo. Inacessíveis às massas brasileiras, as novas formas de consumo estariam, no entanto, ao alcance de nossas classes médias e altas que encontrariam no exemplo americano um permanente estímulo à diversificação e melhoria qualitativa dos produtos demandados. Assim, superada, progressivamente, a estrutura tradicional de consumo das velhas classes abastadas (seguida, na medida do possível pelas camadas intermediárias) entrariam as nossas classes altas e médias numa corrida sem fim, guiada pelo consumo americano tornado padrão de referência. Tal orientação que tanto difere daquela dada pelas classes privilegiadas de outrora teria implicações de toda ordem. Ao invés de estreitar o mercado de manufaturas, a concentração da renda em estratos de médio e alto poder aquisitivo, passaria a reforçar um gênero de mercado — o dos bens de consumo duráveis de tipo moderno. Não obstante deixasse de prejudicar o consumo global de manufaturas, a concentração da renda poderia resultar numa procura a tal ponto diversificada que não fosse possível a produção em escala econômica de uma série de artigos. Não enfrentaremos aqui, no entanto, a difícil questão da “massa crítica” adequada à industrialização moderna. Lembremos apenas que no Brasil, nação continental, resultante da justaposição de economias regionais, o somatório dos grupos proprietários rurais e das camadas médias e altas existentes nas muitas cidades, combinado com a ativa e profunda participação do Estado, permitiu à indústria avançar permanente e velozmente — pelo menos até que se atingisse a diversificada estrutura industrial registrada no início dos anos 69.

Estamos, finalmente, em condições de formular uma questão por muitos considerada de decisiva importância. Percorrido o caminho que leva da quebra do modelo primário-exportador ao esgotamento do processo de substituição de importações não viria a indústria a ser detida pela insuficiência do mercado rural? A indagação anterior admite implicitamente, como veremos, que no caso brasileiro a responsabilidade da agricultura na criação de mercado para manufaturas assuma características próprias, notadamente discrepantes da experiência histórica clássica.

A agricultura brasileira não sofreu, nem às vésperas, nem durante a moderna industrialização, transformações que estimulassem diretamente o processo de industrialização. Em pleno impacto da crise do mercado mundial começa sua transformação, no sentido da acomodação às novas condições — mediante progressiva redistribuição de fatores em favor da produção para mercado interno. Partindo de uma situação de notória atrofia, a indústria, não apenas recuperaria o tempo perdido, como se agigantaria em relação ao resto do contexto. Esta colocação poderia sugerir a alguns que a agricultura, tendo “ficado para trás” nas últimas décadas, deveria passar agora à recuperação do terreno: a expansão agrícola lideraria, então, a uma nova fase de crescimento. Nessa formulação mais que em qualquer outra, teria cabimento a tese de que à agricultura caberia, finalmente, fornecer o mercado de que necessita a indústria. Tal concepção parece, no entanto, profundamente equivocada.

É certo que a agricultura “ficou para trás”; há que saber, porém, em que sentido se define este retardamento. A forma mais eloquente de apontar o traso da agricultura consiste em confrontar as produtividades médias da indústria e da agricultura. Com os resultados do censo de 1960 e fazendo o produto obtido por homem ocupado na indústria igual a 100, a produtividade (comparada) da agricultura seria de apenas 13,6. É muito fácil, contudo, equivocarse neste terreno: antes de mais nada, o enorme atraso relativo da agricultura não é em absoluto, análogo ao apresentado pela indústria antes dos anos 30. A indústria daquela época en-

contrava-se atrofiada em relação ao contexto da nação num sentido absoluto, ou seja, o País não dispunha de inúmeros ramos manufatureiros; em certos casos, a produção local não cobria senão uma parcela das necessidades nacionais. O que se passa com a agricultura presentemente não é, porém, semelhante. Se é certo o que dissemos sobre o crescimento da produção agrícola e sobre a evolução da respectiva demanda ao longo das últimas décadas, não houve e não há insuficiência da oferta de produtos agropecuários.¹⁰² De fato, os dados acima não refletem, em absoluto, insuficiência da oferta e sim a forma extensiva, a tecnologia rudimentar etc., de nossa agricultura. Em suma, a superioridade presente da indústria não se assemelha à hipertrofia da agricultura antes de 30: a indústria distanciou-se do contexto ao reproduzir funções de produção típicas das nações desenvolvidas.

Não apenas a indústria tinha um grande espaço a ocupar na correção da estrutura pré-30, como sua expansão se mostrava autopropulsora; além disso, a respectiva demanda final apresentava elevada elasticidade-renda. A agricultura, na atualidade, não se defronta com um mercado inatendido (ou atendido por importações), não pode contar em intensidade sequer comparável com o fenômeno dos estímulos recíprocos entre seus vários setores, e se defronta com uma elasticidade-renda da demanda relativamente baixa. Assim, há que pôr de lado, certamente, a ingênua concepção de uma seqüência de "ciclos setoriais", tese segundo a qual, esgotada a fase de crescimento baseado na indústria,

102. Evitamos empregar neste trabalho, sistematicamente, os conceitos de demanda ou mercado "potenciais". Eles nos pareceram duplamente enganosos: primeiro, porque se referem, em regra, às necessidades humanas e não ao poder de compra exercido em mercado, ou seja, supõem um outro sistema social ou, no mínimo, uma efetiva redistribuição social da renda; além do mais, porque referidos à população, ignoram os fatores que codeterminam a produtividade do trabalho, explicando a formação de renda total e, por conseguinte, o mercado global. Convém lembrar que o uso do termo mercado "potencial", referido à população levaria, por exemplo, a dizer que a Índia tem um mercado potencial mais que duas vezes superior ao americano e que o Haiti tem um mercado potencial aproximadamente igual ao da Suíça.

a alternativa estaria num "retorno" ao crescimento agrícola.¹⁰³

O que procede significa apenas que não é possível acelerar o crescimento agrícola como um todo — que contra isto operam os vários fatores limitativos assinalados. Isto não impede, contudo, que através de transformações várias se procure ampliar o mercado rural de manufaturas. Fica, no entanto, estabelecido que o crescimento agrícola tem que se ajustar ao marco da demanda procedente dos demais setores e que esta, ressaltadas profundas transformações econômico-sociais, não tem capacidade de assimilar grandes avanços por parte da oferta agrícola.¹⁰⁴

Estabelecido que o mercado extra-agrícola de produtos agropecuários determina, a grosso modo, o ritmo a que pode crescer a procura, pela agricultura, de bens não agrícolas, cabe indagar como a demanda procedente

103. O raciocínio acima só invalida (mantidos os padrões distributivos vigentes na atualidade) a possibilidade de um ciclo expansionista agrícola, orientado para o mercado interno. O aumento das exportações agrícolas, contudo, escapa às limitações acima apontadas. Não nos parece viável, no entanto, um crescimento das exportações primárias, compatível com a ordem de grandeza do problema colocado: a correção (ou atenuação significativa) do atraso relativo da agricultura. Há que ter em conta que os números aqui envolvidos são da ordem dos milhões para a força do trabalho e de dezenas de milhões para os hectares de terra utilizada. Tampouco a melhoria do deficiente sistema de comercialização poderia alterar o quadro em questão. A diminuição do valor retido nas funções intermediárias tende a resultar em redução de preços, o que, tida em conta a elasticidade-preço da demanda (em princípio baixa e que poderia ser estimada em — 0,8) determina uma ampliação do mercado. Dado que isto não elimina nenhum dos fatores histórico-estruturais, opera como um avanço pelo qual a agricultura dá passos adiante, mas volta a defrontar-se com os mesmos problemas. *Vide* "Agricultura, Emprego e Desequilíbrios Regionais — Perspectivas".

104. O que simplifadamente pode ser apresentado mediante os conceitos de elasticidade-renda e preço; no que toca à expansão do sistema como um todo, a agricultura é entravada pela baixa elasticidade-renda da demanda; a um determinado nível de renda, qualquer aumento significativo da oferta agrícola se traduz em fortes quedas de preço que refletem a relativa inelasticidade-preço da respectiva demanda.

da agricultura deveria estruturar-se para provocar o máximo de dinamismo nos demais setores e, mais precisamente, na indústria?¹⁰⁵

Para responder a esta questão é, contudo, necessário atentar momentaneamente para a indústria com que contamos. Esta se encontra dominada pelos setores ditos dinâmicos que se orientam, fundamentalmente, pela demanda das classes de altas e médias rendas e pelos investimentos privados e públicos.¹⁰⁶ Este conjunto apresenta denso inter-relacionamento interno; cada passo à frente, mediante introdução de novos ramos, ou de novas formas de produzir, engendra uma série de tensões que deverá resultar em "respostas", através do desdobramento de ramos produtivos, evolução de produtos (assimilação de novas propriedades) etc. O avanço da indústria, nas nações desenvolvidas, garante um horizonte móvel, ilimitado, para este processo.¹⁰⁷ A partir de tais observações, deve ser reformulada a questão anterior. Cabe indagar: qual a estruturação da demanda final, que mais convém ao prosseguimento da industrialização.

Tomemos dois pólos opostos: a expansão da demanda liderada por grandes e médios proprietários, apolados por melhores serviços de crédito e facilidades outras, para a introdução de novas técnicas etc.; e o crescimento da demanda proveniente das massas trabalhadoras, favorecidas por um programa de repartição e distribuição da terra dos latifúndios.

Os trabalhadores rurais, passando do nível de subsistência em que se encontram para uma situação algo melhorada, dedicariam sua renda adicional a melhorar a dieta alimentar, adquiririam melhor vestuário, com-

105. Note-se que esta é, redefinida, a preocupação daqueles que crêm estar a agricultura entravando o desenvolvimento industrial pela insuficiência de sua procura de manufaturas.

106. Além das indústrias voltadas para a demanda final haveria que ter em conta toda a sua retaguarda, composta pelas empresas que correntemente as abastecem.

107. Um grande número de unidades do complexo dinâmico não são mais que filiais de empresas de âmbito internacional, o que favorece enormemente o movimento.

prariam objetos vários para o lar, e, enfim, na medida do possível procurariam ingressar no mercado de alguns bens "modernos" (rádios de pilha, máquinas de costura etc.).¹⁰⁸ O aumento da demanda implicaria, basicamente, em estímulos aos setores produtivos ditos tradicionais. Contrariamente, a transformação da agricultura no sentido da consolidação e tecnificação das grandes propriedades concertaria mais recursos em mãos de indivíduos que, já tendo cobertas suas primeiras necessidades, aplicariam grande porção da renda adicional em manufaturas "de qualidade" — produtos de "vanguarda", novos estilos para velhos artigos etc.

Caberia, ainda, ter em conta o que significam, em termos de demanda intermediária, as possibilidades e confronto.

A parte o crescimento puramente extensivo, o aumento da produção agrícola pode ser obtido por avanços em dois sentidos (que, em princípio, se excluem, mas que podem ser tornados parcialmente complementares). Trata-se dos padrões tecnológicos característicos dos E.U.A. e do Japão. No primeiro caso, temos a aplicação em ampla escala de máquinas, adubos químicos, inseticidas etc.; no segundo, temos a prioridade deslocada para os implementos simples com o arado, para a melhoria das sementes, o uso de adubos verdes e orgânicos, o combate à erosão, o cuidado com o espaçamento etc. O primeiro gênero de agricultura supõe unidades agrícolas de porte médio ou grande, elevada capacidade financeira, por parte dos proprietários e, sem dúvida, amplo apoio de políticas e programas governamentais. Neste último gênero de agricultura são amplas as encomendas ao setor industrial, o qual encontraria mercado (mais uma vez) para seus produtos de "vanguar-

108. Não há dúvida que, atingidos pelo efeito demonstração que lhes vem dos estratos superiores, da vida citadina, etc., teriam uma certa tendência a preferir símbolos da sociedade moderna em prejuízo da alimentação e de outras necessidades. Mas deveriam, em princípio, reproduzir a estrutura de gastos daqueles indivíduos que, anteriormente, dispunham de padrões algo mais elevados de renda e, assim, dado o nível de que partem não deveriam escapar em linhas gerais ao orçamento típico dos estratos de renda baixa (ainda que a um nível superior ao de estrita subsistência).

da": tratores, motores elétricos, produtos químicos etc. As necessidades dos pequenos proprietários, no entanto, poderiam ser atendidas por crescimento extensivo (ou maior aproveitamento) de ramos industriais tradicionais que se caracterizam por escassas inter-relações industriais. Haveria, ainda, que despender grandes somas em treinamento, assistência, informação etc.

O que precede permite-nos concluir que a melhoria dos padrões de produtividade da agricultura acarreta encomendas industriais maiores e, sobretudo, de maior impacto dinamizador, na medida em que se consolide a estrutura altamente concentrada de propriedade da terra.¹⁰⁹ A agricultura, que não forneceu grandes estímulos de mercado ao longo da moderna industrialização, para transformar-se num cliente adequado (estimulante) à indústria, deverá, pois, ao contrário do que freqüentemente se pensa, confirmar (e reforçar através do progresso tecnológico das grandes unidades) a sua estrutura distributiva, altamente excludente e concentradora de renda. É que a indústria reproduzindo entre nós uma miniatura de País desenvolvido, elevou-se muito acima dos padrões imperantes nos demais setores; para que uma atividade tão atrasada como a agricultura logre fazer encomendas condizentes com o avanço da indústria, deverá a renda, que aí se gera, ser aglutinada em mãos de uma minoria capacitada para sustentar um elevado padrão de consumo e operar modernas funções de produção.¹¹⁰

Transferência de capital

Sendo a industrialização, em seus primórdios, um desdobramento setorial, em que as atividades secundárias despontam num mundo ainda predominantemente

109. Vide "Agricultura, Emprego e Desequilíbrios Regionais. — Perspectivas".

110. Quanto aos problemas colocados pelo escoamento do produto adicional, pela tendência ao desemprego de mão-de-obra, etc., vide "Agricultura, Emprego e Desequilíbrios Regionais — Perspectivas".

agrícola, é de presumir-se que este setor transfira recursos para a indústria nascente.

As contribuições da agricultura para a formação de capital nos demais setores podem efetivar-se através de vários mecanismos, não sendo fácil isolá-los e muito menos quantificar as transferências ocorridas.

As transferências diretas e espontâneas de capital — explicadas muitas vezes por heranças e outros mecanismos de transmissão intrafamiliar de recursos — devem ter-se verificado, em todas as experiências de desenvolvimento; não parecem, contudo, ter atingido, em regra, o volume e a importância de outros mecanismos de transferência. Dentre as formas indiretas destacam-se: a extração, via tributos, e a subtração implícita de recursos, nos casos em que se verifique, juntamente com a expansão industrial, uma deterioração das relações de troca contra a agricultura.¹¹¹

A experiência japonesa ilustra notoriamente o primeiro caso. Informa-nos Kuznets¹¹² que nas últimas décadas do século XIX, a tributação sobre a renda produzida oscilava entre 12 e 20% na agricultura, enquanto se situava entre 2 e 3% nos demais setores. A tributação e a queda dos preços relativos dos produtos primários parecem ter contribuído, decisivamente, para a acumulação de capital, durante o período de crescimento acelerado na União Soviética.

O devido tratamento desta questão, no caso brasileiro, supõe informações de que não dispomos. Ainda assim, podemos afastar a possibilidade de que, quer via deterioração das relações de troca (em seu desfavor),¹¹³ quer através de tributação (propriamente dita), tenha a agricultura colaborado substancialmente para a in-

111. O declínio dos preços relativos dos alimentos (por exemplo) permite reduções de salários nominais, sem compressão dos salários reais, o que reforça o processo de acumulação fora da agricultura.

112. Simon Kuznets, em Eicher Witt, *op. cit.*, pág. 115.

113. Vide tópico anterior deste trabalho e, em particular, "Apreciação Geral sobre o Comportamento da Agricultura Brasileira", R. M. Paiva, *op. cit.*, capítulo II, item 2.

dustrialização. Restaria considerar as possíveis transferências voluntárias (induzidas pelo mercado) e efetivadas por outros mecanismos.

No que se refere às transferências determinadas pelas oportunidades de mercado haveria que observar, de início, o seguinte: somente a agricultura de exportação, bloqueada pela crise, tenderia a transferir recursos; a agricultura de mercado interno, pelo contrário, acelerado o processo de industrialização-urbanização desde meados da década dos 30, tinha grandes estímulos para crescer (e, por conseguinte, para reabsorver os próprios lucros).¹¹⁴ A tese de que a agricultura de exportação teria, efetivamente, transferido grande volume de capitais para a indústria, estimulada não apenas pela crise do setor, como pelos preços relativos altamente favoráveis à produção manufatureira, foi sustentada por vários autores, notadamente Celso Furtado.¹¹⁵ Não se pretende, de modo algum, neste ensaio, reunir provas capazes de superar esta colocação. Caberia, no entanto, levantar, de passagem, certos argumentos que levam a crer que não devem ter sido importantes as transferências diretas. Primeiramente, haveria que registrar a intensidade da crise e penúria financeira atravessada pelos cafeicultores ao longo dos anos 30.¹¹⁶ A seguir, haveria que adicionar que enquanto estiveram acentuadamente deprimidos os preços do produto (aproximadamente até 1941), o argumento anterior referente aos preços relativos também explicaria mudanças em favor do algodão,

114. Além do mais, como é bem sabido, a agricultura voltada para o mercado interno tinha ligações muito menos estreitas com os demais setores.

115. *Formação Econômica do Brasil*, cap. 32 — “Deslocamento do Centro Dinâmico”. Vide também Werner Baer, *op. cit.*,

116. Affonso de Taunay, *Pequena História do Café no Brasil*. Carlos Manuel Pelaez em *A Balança Comercial, a Grande Depressão e a Industrialização Brasileira*, procura mostrar que grande parte dos recursos empregados na política da sustentação do café provinha da própria lavoura em crise (impostos sobre exportações, etc.). *R.B.E.*, março, 1968.

da cana, do milho, da mandioca e de outros gêneros — decisão imensamente mais fácil para os fazendeiros.¹¹⁷

Durante a guerra, dada a recuperação de preços e a não expansão da lavoura cafeeira, talvez tenha havido condições favoráveis à transferência¹¹⁸ (ainda assim é possível que a agricultura de mercado interno tenha recebido a maioria dos recursos). A crise da indústria no imediato pós-guerra (46/47) e, a seguir o início da elevação das cotações internacionais dos produtos primários, que atinge o auge nos primeiros anos da década dos 50, constituiriam, uma vez mais, fatores de desestímulo à transferência de recursos para as atividades industriais. Por fim, caberia advertir que pesquisas recentemente realizadas revelam que as fortunas industriais raramente correspondem a famílias integrantes da "oligarquia agrária".¹¹⁹

Deixando de lado a controvérsia sobre as transferências voluntárias, assinalemos um outro gênero de transferência mais evidente e, inclusive, passível de quantificação. Trata-se dos subsídios assimilados pela indústria na importação de equipamentos, combustíveis, matérias-primas, etc. mediante taxas de câmbio mantidas constantes durante vários anos, em pleno processo de desvalorização da moeda nacional (o que implicava em crescente barateamento do dólar, em benefício dos importadores). Do imediato pós-guerra até 1953 isto traduziu-se em vultosos desvios de recursos em favor da industrialização e contra as culturas de exportação.

117. Sendo igual a 100 a relação entre o preço do café e o dos demais produtos em 1929, em 1940 teríamos os seguintes valores: 59 para a relação preço do café/preço do algodão; 50 para café/açúcar; 55 para café/milho e 55 para café/farinha de mandioca. Vide Henry W. Spiegel, *The Brazilian Economy*, pág. 174, The Blakiston Company, 1949.

118. As enormes dificuldades para a importação de equipamentos determinavam, porém, que o aumento de produção no período se fizesse predominantemente através de um mais intenso aproveitamento da capacidade instalada — o que implica, sobretudo, em maiores necessidades de capital de giro e não tende a acarretar a "abertura" das empresas para a absorção de capitais...

119. Luciano Martins, *Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento*, Editora Saga, 968.

A partir deste momento, a maioria dos produtos de exportação passa a contar com crescentes “bonificações” que tendiam a anular, progressivamente, as transferências; o café, porém, continuou transferindo grandes somas até 1958/9.¹²⁰

A par destes mecanismos, é possível que tenham operado outras modalidades de transmissão de recursos, de mais difícil detecção. Assim, é possível que a agricultura tenha depositado mais que tomado de empréstimo e com isto transferido poupança via rede bancária (dado os juros negativos que prevaleceram pelo menos ao longo dos anos 50, isto pode ter ocultado importantes transferências).

Finalmente, pelo menos para o setor de construção civil, é inegável que a classe dos proprietários rurais careceu um amplo volume de recursos não apenas através de transferências de residência do campo para a cidade como pela especulação imobiliária.

Ao concluir este item, caberia advertir que o aporte maior ou menor da agricultura em termos de transferência de capital tem sua importância relativa diminuída no nosso estilo de industrialização. As atividades não agrícolas já apresentavam na década dos 30 um elevado peso relativo. Some-se a isto o fato de que, de flagrada a industrialização, uma composição de fatores propiciavam o surgimento e manutenção de uma alta rentabilidade no setor manufatureiro.¹²¹ Desfrutando de excepcionais condições de rentabilidade e permanentemente incitado por uma profusão de oportunidades de investimento, este setor foi levado a sustentar um vigoroso processo de acumulação. Neste contexto, perde muito de sua importância a contribuição da agricultura para a formação de capital, sobretudo em suas modalidades “clássicas”.

120. “Tudo indica que as indústriais absorveram, pelo mecanismo indicado, algumas centenas de milhões de dólares, que constituíram para ela verdadeiros ganhos de capital” (*O Desenvolvimento Econômico do Brasil — Grupo Misto BNDE-CEPAL*), pág. 85, 1957.

121. Vide “Reflexões sobre o Modelo Brasileiro”.

III — AGRICULTURA COMO FATOR DE DETERMINAÇÃO DAS ESTRUTURAS

Rechaçando a hipótese “pura” de que à agricultura cabiam certas e determinadas funções no processo de desenvolvimento, alguns autores observaram que os referidos “papéis” variam com a etapa¹²² ou grau de desenvolvimento alcançado. Esta posição tendo o mérito de flexibilidade a versão mais simples daquela tese contém uma séria limitação: “rigidifica” o próprio processo de desenvolvimento. Com efeito, ao atribuir certas e determinadas “etapas” ao processo de desenvolvimento, admite-se necessariamente, que o caminho que leva o desenvolvimento, não obstante apresente variações menores é, em última análise, único. No que toca à nossa análise, isto significaria que à medida que avançasse o processo iriam se alterando de forma definida (ainda que imprecisa) as relações entre a agricultura e a indústria — o que faria variar em importância e significado as funções atribuídas à agricultura.

Implícita na análise até aqui desenvolvida existe, no entanto, uma reformulação da tese das funções da agricultura que não implica no estabelecimento de um arquetipo histórico. Haveria que partir da constatação de que a industrialização pode *ter início* em economias: cuja agricultura apresente diferentes graus de “abertura”; cuja vida urbana apresente maior ou menor grau de intensidade; que contam com um mercado interno estruturado de diferentes formas, etc. As possíveis combinações destes fatores histórico-estruturais — antes do surgimento de um setor secundário de peso significativo — não podem ser ordenadas temporalmente. E é precisamente na dependência do “quadro” estrutural com que se defronta ao surgir (ou ganhar impulso) que o processo de industrialização definirá suas necessidades e, em particular, os “papéis” que cabem à agricultura. Não há, em suma, um conjunto (seqüenciado ou não) de

122 Por exemplo, William H. Nichols em *The Place of Agriculture in Economic Development*, Eicher Witt, *op. cit.*

transformações por que deve passar a agricultura ao longo da industrialização.

A rigor, o que vimos de introduzir foi uma preocupação com a estrutura e funcionamento do setor primário,¹²³ anteriores ao processo de industrialização. Admitimos, então, que certas economias podem passar por importantes transformações estruturais consideradas “necessárias”, mas que não se mostram “suficientes” para determinar o avanço industrial. Este, em outras palavras, pode ser adiado, retardado, enquanto a economia em evolução “acumula” pré-condições para a industrialização. Se assim é, quando a industrialização finalmente supera alguns de seus condicionantes ou impedimentos e se lança “em busca do tempo perdido”, não necessitará, como em outros casos e em igual medida, de transformações paralelas do setor agrícola. Vejamos isso através de exemplos.

Tomemos uma sociedade integrada por camponeses praticamente auto-suficientes — de cujo excedente vive uma camada senhorial. Nestas condições, ao reduzido circuito (quase) fechado da vida camponesa se sobrepõe o circuito mais amplo, porém igualmente (quase) fechado da economia do feudo. Em tais circunstâncias extremas, o desenvolvimento industrial tem por pré-requisito “absoluto” a ruptura deste quadro, permitindo a geração e circulação de um certo excedente, a liberação de mão-de-obra e o conseqüente surgimento de um mercado que abra espaço para a incipiente divisão do trabalho. É neste sentido que o feudalismo opõe múltiplas barreiras à industrialização; prende o homem à terra; sustenta práticas rotineiras; e não abre espaço para a especialização do trabalho, da qual deriva a constituição de um mercado interno.

Observemos agora uma experiência totalmente distinta. Trata-se de uma nação à qual coube, na divisão internacional do trabalho, especializar-se em pecuária

123. A referência a atividades “primárias” permite lembrar que algumas das considerações daqui por diante poderiam ser aplicadas aos países que na fase pré-industrial tenham se especializado na produção e exportação de matérias-primas minerais.

e que, desde cedo, se capacita para produzir, transportar, comercializar, etc., um volumoso excedente de carne e derivados. A atividade dominante permite altos padrões de produtividade e sendo facilmente cobertas as necessidades primárias da população verifica-se um crescente desvio de poder aquisitivo em favor de produtos manufaturados e serviços vários. As exportações, traduzindo-se em ampla capacidade de importar, serão justamente utilizadas para atender à demanda de produtos industrializados. Submetida à forte competição externa, a indústria local tem reduzida chance de expandir-se. Não obstante, a pouca absorção de mão-de-obra e o amplo excedente extraído do setor primário, propiciam um firme desenvolvimento urbanístico (baseado num setor terciário de grande peso e crescente diversificação).¹²⁴

Enquanto a indústria se encontra bloqueada vão sendo "queimadas etapas" para um eventual surto manufatureiro. O comércio internacional opera aí como um mecanismo que desloca no tempo (e no espaço, pois de qualquer forma estará sendo incentivada a industrialização em alguma outra área) a industrialização. Em última análise, é o setor exportador que se incumbem de produzir, indiretamente (via exterior), as manufaturas necessárias. A expansão industrial, a partir de tais condições pouco exige da agricultura — supõe, basicamente, um progressivo desvio do excedente anteriormente exportado para o mercado interno em expansão.

Depreende-se do que precede, entre outras, a seguinte conclusão: dependendo das condições com que se depare a indústria quando de sua arrancada, as transformações adicionais por que deve passar a agricultura terão importância sumamente variável. O desempenho daquelas funções que, genericamente, se atribui à agricultura pode, assim, constituir pré-condições, fator condicionante, elemento favorável ou mesmo indiferente, ao processo de industrialização. O quadro abaixo evidencia as múltiplas possibilidades.

124. Vide "Modelo Histórico Latino-Americano".

<i>Importância das funções</i> <i>Funções da agricultura</i>	<i>Pré- -condições</i>	<i>Condicio- nantes fortes</i>	<i>Condicio- nantes fracos</i>	<i>Fatores indiferentes</i>
Liberação de homens				
Transferência de capitais				
Ampliação de excedente				
Criação do mercado				

O esquema permite ver que as responsabilidades da agricultura ao longo do processo de industrialização variam enormemente segundo o avanço (da esquerda para a direita) das várias transformações assinaladas. Em outras palavras, quanto mais avança a nação (intensificando a divisão interna do trabalho, desenvolvendo o setor urbano, etc.) *antes* de deflagrada a industrialização, menos importantes tendem a ser as contribuições da agricultura daí por diante — conseqüentemente, maior a autonomia do processo de industrialização.¹²⁵

Uma vez incorporada a idéia de que a industrialização pode surgir em diferentes momentos da evolução do complexo de atividades não industriais, podem ser formuladas novas e importantes indagações.

125 O aprofundamento do tema exigiria o exame de diferentes "casos" de industrialização, concebíveis a partir de um mesmo conjunto de pré-condições e diferenciados por fatores até aqui não considerados: tecnologia da época, origem dos capitais, importância das exportações, etc. *Vide* "A Industrialização Descentralizada no Brasil" e "A Industrialização Recente do Nordeste".

Nos casos em que a agricultura e a indústria avançam conjuntamente, através de um processo de interfecundação, a estrutura econômica (social e política) resultante incorpora, necessariamente, aspectos provenientes de ambos os setores. Na hipótese aqui levantada, contudo, podendo a indústria ser indefinidamente “adiada”, caberá um papel muito maior às atividades primárias no delineamento dos parâmetros estruturais. Notoriamente, a estrutura de propriedade e a de distribuição de rendas, a proporção relativa da população urbana, a “estrutura de qualificação” da mão-de-obra (proporção de não qualificados, tipo e proporção das qualificações intermediárias, etc.) serão determinadas, em ampla medida, pela estrutura e dinâmica das atividades primárias. Somos, pois, levados a concluir que a industrialização, quando “retardatária”, deverá *acatar* parâmetros estruturais que em outras experiências ajudou a definir.

A conclusão precedente implica em considerar um novo tipo de “função” para o setor agrícola. Com efeito, este passa a ter a responsabilidade central na definição do marco de onde partirá a indústria. O quadro de funções com que até o presente havíamos trabalhado foi, por conseguinte, ultrapassado. Esta ampliação traz consigo uma séria crítica ao esquema até o presente utilizado. A agricultura é aí apresentada como um setor eminentemente “passivo”, do qual se extraem produtos e fatores e no qual deverão penetrar crescentemente os produtos industrializados. Não há qualquer preocupação com a contribuição da agricultura na própria constituição do sistema econômico.

Uma vez admitido o papel determinante da agricultura na premoldagem da estrutura econômica, cabe indagar se *durante* a industrialização não continua a agricultura a exercer influência na determinação de características estruturais e dos próprios rumos tomados pelo processo de desenvolvimento.

Lançando mão de dois casos que se distinguem, primordialmente, pelo tipo de agricultura em que se fundamenta a expansão econômica anterior à industrialização, procuraremos apontar como o universo rural se

projeta, imprimindo características fundamentais no desenvolvimento urbano-industrial que será, em boa medida, feito “à sua imagem e semelhança”.

Tomemos, de início, o caso de uma agricultura exportadora de alimentos, baseada na unidade familiar e apresentando padrões de produtividade relativamente elevados. À medida que cresce a economia, um fluxo migratório se estabelece em favor dos centros urbanos. Estes indivíduos poderiam, em princípio, prosseguir no campo; a escolha da vida urbana é feita em função das oportunidades aí existentes, o que envolve, não apenas o mercado de trabalho, como as possibilidades de montagem de pequenos negócios. Provenientes de famílias de pequenos e médios proprietários, apresentam certo nível de qualificação, alguma experiência na tomada de decisão, no uso de técnicas relativamente modernas, etc. Globalmente, os que saem como os que permanecem na agricultura constituem mercado para manufaturas simples. O mercado de produtos industriais parte, pois, de uma ampla demanda pouco diversificada (a inexistência de grandes fortunas senhoriais faz com que o mercado de manufaturas se concentre sobre uns poucos itens universalmente demandados). A oferta, em contraposição, tende a fluir de um grande número de oficinas e fábricas, montadas a partir de modestos recursos e baseados nas habilidades técnico-gerenciais de um grande número de pequenos proprietários. A aceleração do crescimento industrial promovida por crises do comércio externo, tarifas protecionistas, etc., evidencia a potencialidade do mercado de massas que se vinha gestando. Ao longo da industrialização, ganha impulso a transferência de trabalhadores do campo para a cidade, na medida em que as atividades urbanas ofereçam crescentes atrativos e as atividades rurais possam liberar mão-de-obra, dada a incorporação de progressos técnicos. A elevação geral da produtividade e o equilíbrio sustentado no mercado de trabalho garantem a evolução do poder aquisitivo do operariado — a indústria é levada a “acompanhá-lo”, ampliando sua escala de produção (reduzindo custos, introduzindo novos produtos, etc.

Contrariamente, numa região de grandes lavouras de exportação, movidas originariamente pelo trabalho escravo e, a seguir, pelo ex-escravo em situação econômica pouco melhorada, o quadro estrutural em que deverá alojar-se a indústria é radicalmente distinto. O mercado interno, resultante da especialização de atividades pode ser distribuído em torno a dois pólos. A base da pirâmide social adquire¹²⁶ um mínimo de alimentos e as mais rudimentares manufaturas — dando margem ao surgimento de indústrias domiciliares e alguns estabelecimentos fabris com padrões tecnológicos rudimentares. Em regra, a industrialização deverá aguardar nestes casos o surgimento de estratos intermediários (que avançam com o processo de urbanização) para ter um “terreno” sobre o qual afirmar-se.

Uma vez surgida a indústria, ela ganha impulso explorando a fundo as oportunidades abertas pelo poder aquisitivo de uma minoria, integrada pelos estratos de médias e altas rendas. Na medida do possível, deverá buscar na permanente diversificação de seus produtos, o mercado que não encontra no poder aquisitivo das massas.¹²⁷ O homem do campo emigra para as cidades em busca de quaisquer oportunidades que possam livrá-lo das indizíveis condições imperantes no meio rural. Obviamente, o trabalhador rural não traz consigo economias ou mesmo habilidades que lhe permitam constituir um negócio próprio, o que aponta no sentido de maior concentração da propriedade industrial. Não sendo a emigração rural detida pela saturação do mercado urbano de trabalho, tendem a reproduzir-se nas cidades os padrões de miséria originários do campo. Conseqüentemente, a camada de mais baixas rendas é, por toda parte, mantida praticamente fora do mercado de produtos industrializados, o que confirma a diversificação como saída para o desenvolvimento manufatureiro. Esta tendência, acarretando a adoção de formas tecnológicas

126. Referimo-nos, apenas, às atividades econômicas integradas em mercado.

127. Vide *Patterns of Development in Newly Settled Regions*, Robert E. Baldwin, Eicher Witt, *op. cit.*, e “Modelo Histórico Latino-Americano”.

de complexidade crescente, estimula a monopolização precoce e favorece o avanço das empresas internacionais. As disparidades distributivas, o caráter excludente, etc., do universo rural estariam, como vemos, tendendo a reproduzir-se no próprio processo de industrialização.

Este trabalho teve início com um levantamento de teses e opiniões conflitantes em torno ao papel da agricultura no desenvolvimento brasileiro. Pretendíamos, então, não apenas indicar em breves traços as mais importantes posições em choque, como evidenciar o desentendimento a respeito de questões maiores e menores, empíricas e metodológicas, existente neste terreno.

Na segunda parte foi examinado o desempenho da agricultura de acordo com as presumidas funções do setor no processo de desenvolvimento. Mediante confrontos históricos e informações básicas fomos levados a concluir que a agricultura, grosso modo, atendeu aos requisitos da industrialização, na forma e intensidade em que eles foram formulados.¹²⁸

Se é verdade que a agricultura “funciona” no interior deste sistema, não é menos certo que algumas de suas mais profundas deformações provêm de características originárias (congênitas mesmo) de nosso universo rural. A partir desta colocação, a maioria das críticas no desempenho da agricultura, rechaçadas na segunda parte, parecem não apenas equivocadas (pois não resistem ao confronto das informações existentes) mas, so-

128. Além do mais, como vimos, a única forma pela qual a agricultura poderia, daqui por diante, frear a expansão industrial — a suposta insuficiência do mercado rural de produtos industriais — deve, ao que parece, ser posta de lado. É suficiente que prosiga a consolidação da estrutura agrária fundamentada na grande exploração capitalista através da absorção de métodos mais modernos de produção e que isto se acompanhe de uma elevação e modernização dos padrões consultivos dos proprietários rurais, para que seja estimulado o setor industrial exatamente na forma e orientação que lhe convém. Vide “Agricultura, Emprego e Disparidades Regionais — Perspectivas”.

bretudo, deslocadas. A moderna industrialização brasileira simplesmente não requer o desempenho de certas funções na forma e em intensidade compatível à de outras experiências históricas. Mais que isto, a ampliação do excedente de alimentos e matérias-primas, possivelmente (no nosso caso) a mais relevante função da agricultura, não exige dela maior esforço. A acomodação à crise externa mediante reconversão dos fatores disponíveis para a produção destinada ao mercado interno — somada à necessidade de assimilar o contingente de mão-de-obra que o setor urbano não consegue absorver, garantem um elevado ritmo de crescimento do produto agrícola.

A industrialização, na medida em que superava os traços mais evidentes do nosso *status* colonial, era considerada a própria negação de tudo aquilo que o fundamentava; mais precisamente, deveria entrar em choque e definitivamente suplantá-lo as características maiores de sua base interna — o universo rural. O que se desprende de nossa análise é que, muito pelo contrário, o setor agrícola projetou sua imagem sobre o mundo urbano-industrial. Conseqüentemente, longe de livrar-nos das profundas desigualdades e outras características imperantes nos meios rurais, o desenvolvimento urbano-industrial a elas se adaptou — e generalizando-as, deu maior coerência ao sistema.

AGRICULTURA, EMPREGO
E DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS
— PERSPECTIVAS *

3

* Este trabalho foi mimeografado para os cursos do Escritório CEPAL/ILPES no Brasil, em fevereiro de 1968, e publicado, ainda em versão preliminar, pela *Revista Brasileira de Economia* em setembro do mesmo ano.

ADVERTÊNCIA

Partindo da suposição de que não se verifiquem opções capazes de mudar as tendências em curso nesta economia, procura-se aqui antever as transformações estruturais que resultariam de um desdobramento lógico-evolutivo da situação atual. A hipótese de manutenção dos parâmetros político-institucionais significa que o estudo se limita à elaboração das “perspectivas conservadoras”. Em tais condições, a política econômica fica reduzida ao plano das decisões menores, relativas à solução de problemas específicos e localizados (setorial e/ou espacialmente), a reajustes de natureza vária, e, ainda, à atenuação de tensões estruturais — decisões, em suma, orientadas no sentido de viabilizar e consolidar o sistema.

O tempo requerido para as transformações examinadas não é definido — qualquer tentativa de precisá-lo suporia um rigor, inatingível neste ensaio. Supõe-se, contudo, que seus traços maiores adquiririam crescente nitidez ao longo da próxima década, podendo vir a consolidar-se numas poucas décadas mais. Algumas dentre as referidas mudanças já se encontram em pleno curso, podendo ser facilmente observadas. A partir delas são inferidas outras transformações para as quais inexistem evidências empíricas.

Ao esquematizar a imagem futura do sistema, abstraído de transformações político-institucionais de maior profundidade, admite-se implicitamente que a evolução econômica do país não é gravemente dificultada e muito menos impedida pelas suas características atuais. Isto se choca, certamente, com a convicção de que o sistema atual esgotou suas possibilidades de que a expansão econômica supõe reformas profundas, etc. Não nega, porém, em absoluto, que o sistema e/ou qual-

quer de suas características possam ou devam, ser, parcial ou totalmente, contestadas. O devido tratamento das possibilidades de mudança de rota exigiria, no entanto, o conhecimento da estrutura e dinâmica sócio-política da nação. Mais precisamente, suporta o estudo do complexo de forças dominantes na atualidade, de suas tendências próprias e das novas forças que possam vir a afirmar-se — o que transcende os objetivos deste trabalho.

Feitas estas advertências, é ocioso lembrar que as idéias a seguir expostas constituem uma primeira aproximação em caráter exploratório.

AS FRENTE DE EXPANSÃO

Desde os anos 30 até o início dos anos 60, o crescimento da economia brasileira foi impulsionado por uma cadeia de investimentos direta ou indiretamente relacionados com a substituição de importações. Outros fatores contribuíam, subsidiariamente, para a expansão, o que redundava em reforço do processo de industrialização.¹

Durante este período, a economia se encontrava, a cada momento, diante de problemas específicos para os quais deveriam convergir recursos e esforços, públicos e privados: fazia-se necessário superar determinados pontos de estrangulamento e dar início à produção de certos bens até então importados. Presentemente não têm grande peso relativo as falhas setorialmente localizadas que subsistem na estrutura produtiva da nação. As oportunidades de investimento passam a ser buscadas numa pluralidade de frentes, o que revela a maior complexidade da estrutura econômica de que se parte ao esgotar-se o modelo anterior de crescimento.² Mais

1. Vide "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil", *Boletim Econômico da América Latina*, março 1964, CEPAL, Nações Unidas, trabalho coordenado e redigido por Maria da Conceição Tavares. Vide também, neste volume, "Modelo Histórico Latino-Americano".

2. Evidentemente, uma guinada na orientação da economia poderia voltar a concentrá-la sobre um certo tipo de avanço — mas esta possibilidade foi, por hipótese, afastada.

precisamente, a formação de capital na economia tende a distribuir-se pelas “frentes” a seguir discriminadas.

— Consolidação dos setores de base: transporte, energia elétrica, etc., os quais, profundamente renovados na década dos 50, deverão receber novos e maciços investimentos destinados não apenas a ampliar a capacidade de atendimento da respectiva demanda, como a garantir-lhe maior eficiência — e que tende a transmitir-se aos demais setores, possibilitando melhorias de produtividade na indústria, no comércio e demais setores. Juntamente com estes grandes investimentos, serão dados novos passos à frente no campo da siderurgia, do petróleo, etc. Os objetivos aqui são variados, incluindo desde o prosseguimento da substituição de importações (petróleo) até a busca de melhorias tecnológicas e de vantagens decorrentes da produção em mais ampla escala.

A par dos investimentos de base, de significado primordialmente econômico, deverão ganhar importância grandes empreendimentos orientados pela melhoria das condições de vida — programas habitacionais, ampliação e melhoria de serviços públicos, etc.

— Introdução de novos ramos produtivos, notadamente no campo da petroquímica, dos metais não ferrosos e dos equipamentos pesados e/ou tecnologicamente definidos. Os avanços neste sentido — que em certa medida constituem um prolongamento do processo de substituição de importações — levam à complementação da estrutura industrial brasileira, ficando a nação cada vez mais habilitada para atender aos requisitos múltiplos e interdependentes que o prosseguimento da expansão impõe à indústria nacional. Também na esfera dos serviços é de esperar-se o surgimento de novos ramos orientados para o atendimento dos requisitos “terciários” de uma economia crescentemente diversificada, bem como refletindo a evolução dos padrões de consumo da nação.

—Atualização permanente dos ramos industriais já instalados, que buscarão manter-se em dia com os avanços tecnológicos ocorridos nas nações desenvolvidas. O peso relativo e a grande diversificação já atingidas pelo setor industrial, aliados à permanente renovação tecnológica característica da atualidade, significam que a economia passa a absorver, diretamente e através de um importante setor, o dinamismo tecnológico das nações desenvolvidas. As empresas, especialmente as de propriedade estrangeira, buscando ampliar mercados e reinvestir lucros, poderiam mesmo acelerar a renovação de suas funções de produção (para o que contam com decisivas vantagens tecnológico-financeiras), tendendo a diminuir a defasagem tecnológica em relação às matrizes. Dentre as muitas implicações desta corrida observe-se que ela constitui um fator de “conservantização” do modelo, na medida em que concentra e fixa uma ampla porção da capacidade de investimento da nação, sobre um conjunto de atividades dinâmicas distribuído por uns poucos pólos e subpólos urbanos e dominado por um reduzido número de empresas.³

Genericamente, a inovação tecnológica deveria distribuir-se em dois planos: assimilação de novos métodos produtivos, distributivos, etc., por ramos recém-instalados; recuperação retardatária de setores tradicionais que deverão, finalmente, acertar o passo com os padrões de produção e comercialização imperantes nos ramos ditos dinâmicos. Este movimento, impulsionado pela busca generalizada de oportunidades de investimento — que já não se concentram sobre o processo de substituição de importações — se reforça através da crescente integração

3. Por outro lado, a corrida tecnológica tende a impedir que tenham início a criação e mesmo a adaptação nacional de soluções tecnológicas. A acelerada assimilação de novos processos e produtos significa a busca de maior aproximação de padrões internacionais — o que reduz a margem de adequação às condições e características específicas do País. *Vide* “Reflexões sobre o Modelo Brasileiro”.

do mercado nacional e é enfim endossado pelas preferências dos consumidores, crescentemente determinadas pelos processos modernos da criação e orientação da demanda.

— Renovação de métodos produtivos no campo da agropecuária, cuja absorção de recursos tende a crescer, na medida em que se intensifique a competição entre áreas e estabelecimentos agrícolas e que se desenvolvam instituições voltadas para financiar, subsidiar, etc., a aplicação de capital no setor. Para que esta tendência ganhe força faz-se necessária, além disto, a diminuição dos preços relativos das máquinas agrícolas, adubos, etc., sem uma diminuição paralela do custo dos fatores tradicionais, trabalho e terra.

— Exploração das possibilidades de investimento “descentralizado” surgidas com a progressiva extensão dos serviços básicos de transportes e energia às diversas partes do território nacional. A descentralização das aplicações das grandes empresas, tendência que teve início nos anos mais recentes, terá seu ritmo determinado, fundamentalmente, por dois fatores: o destino do sistema de estímulos para investimentos em regiões consideradas de desenvolvimento prioritário; e a evolução do próprio eixo São Paulo-Guanabara (que fica, por sua vez, na dependência de avanços realizados em outras “frentes”, notoriamente, a substituição de importações e o movimento de modernização).⁴

— Finalmente, em todos os planos, serão buscadas oportunidades de vendas ao exterior. Independente do êxito maior ou menor obtido nesta frente, uma importante implicação da busca desta “saída” é a de reforçar a aproximação dos padrões locais de qualidade, apresentação, comercialização e (se possível), preços, àqueles vigentes no merca-

4. Vide “O Desenvolvimento Recente do Nordeste”.

do internacional. Assim sendo, opera como um fator "autônomo" a impulsionar a já referida tendência à modernização tecnológica.

A exploração a fundo destas frentes de expansão exige a revisão do aparato institucional da economia nascido na etapa primário-exportadora e desenvolvido em função das necessidades de um processo praticamente unidirecional de crescimento: a industrialização orientada pela substituição de importações. Em especial, é imprescindível renovar, diversificar e ampliar a rede de instituições voltadas para a captação e orientação de poupança. Sua mais fácil circulação setorial e espacial condiciona os movimentos centrífugos que devem se verificar neste novo estilo de crescimento.

Tendo presentes estas considerações, cabe centrar-se sobre o objeto deste estudo: uma antevisão das transformações estruturais do quadro agrícola-regional. Assim, daqui por diante, as frentes de expansão anteriormente apontadas serão referidas, unicamente, como condicionantes na redefinição da agropecuária e da conformação espacial da economia.

A AGROPECUARIA EM TRANSFORMAÇÃO

A agropecuária brasileira, ressaltados uns poucos ramos (produtos hortigranjeiros, batata e, parcialmente, arroz e cana) ainda emprega métodos produtivos rudimentares. O extraordinário avanço previsto na produção de adubos, os programas de ampliação da produção de tratores e outras máquinas, acobertados pelo surgimento de facilidades financeiras e outros mecanismos de apoio, deverão determinar uma crescente absorção de "insumos" modernos nos próximos anos.⁵ Par-

5. O aumento da produção de ingredientes e implementos típicos da agricultura moderna, combinado com o amparo governamental, não determina (como freqüentemente se supõe) uma irrestrita difusão das novas técnicas. Ruy Miller Paiva assinala que, admitidas as limitações impostas pela demanda, deve operar um mecanismo de "autocontrole" freando a adoção de novas técnicas. Este

tindo-se de tão rudimentares condições tecnológicas, a introdução de novos métodos e meios de produção tende a ter enorme impacto sobre a produtividade do setor. Dado que não é de esperar-se, por várias razões, uma rápida e sustentada ampliação da demanda,⁶ o aumento de eficiência produtiva aponta no sentido da superprodução. Não sendo fácil na agricultura dispensar fatores em ampla escala, a referida tendência leva a um recrudescimento da disputa dos mercados. Os incessantes progressos registrados nos sistemas de transporte e comunicações, bem como os avanços no campo da comercialização e estocagem,⁷ tendendo a unificar e uniformizar o mercado de bens primários, reforçam e generalizam a pressão competitiva. Este conjunto de transformações acarreta, em suma, uma situação darwinista de sobrevivência do mais apto num setor pouco preparado para isto.

Procura-se, a seguir, analisar as reações de crise, acomodação e superação de tais circunstâncias.

Os próprios fatores determinantes da crise de mercado a que tende a produção agrícola permitem, em princípio, respostas às áreas e estabelecimentos pontos em cheque. Com efeito, tanto o maior acesso a insumos modernos quanto a unificação do mercado atuam como facas de dois gumes: aumentam as dificuldades como resultado da maior pressão competitiva, mas também ampliam as perspectivas de aproveitamento das terras

trabalho é plenamente compatível com a tese de Ruy Miller Paiva; um de seus objetivos é o de analisar, ao nível das transformações estruturais, as conseqüências da impossibilidade de generalização de padrões produtivos modernos. Há, contudo, uma importante discordância a seguir evidenciada, no que se refere a forma pela qual o universo agrícola se redefine, dada a necessária limitação da incorporação de novas técnicas. Vide "O Mecanismo de Autocontrole no Processo de Expansão da Melhoria Técnica da Agricultura", Ruy Miller Paiva, *Revista Brasileira de Economia*, setembro de 1968.

6. Tema a seguir examinado.

7. A melhoria do sistema de estocagem constitui um fator de aguçamento de competição inter-regional, dado que, para certas lavouras, a defasagem das safras regionais funciona, até o presente, como mecanismo de proteção à produção de diferentes áreas.

e de escoamento das safras. A crescente versatilidade das áreas e estabelecimentos agrícolas não decorre apenas das maiores facilidades creditícias, da difusão de novos insumos, implementos, informações, etc., que por si só atribuem maior flexibilidade ao uso da terra, dado que ampliam o leque de opções produtivas com que se defronta o agricultor. A própria pressão competitiva e a multiplicação de situações insustentáveis forçam a penetração de novos valores e padrões de comportamento nos meios agrícolas, fenômeno que no plano cultural é impulsionado pela urbanização da vida rural.⁸

A modernização de atividades é especialmente relevante para a agricultura de mercado interno, dado que as lavouras de exportação de há muito exibem padrões de comportamento empresariais. Não nos referimos aqui à mera adoção de uma atitude empresarial no uso de novos insumos e técnicas, na reivindicação de melhores serviços de apoio, etc. Mais importante (porque menos difundida e no entanto vital para a efetivação das transformações previstas) seria a progressiva aceitação de critérios estritamente econômicos na compra, venda e manutenção de terras — o que leva a propriedade rural a ser crescentemente encarada como uma mera modalidade de aplicação de capital. Com o uso e a propriedade da terra postos em questão e submetidos ao crivo da racionalidade microeconômica, estão definidas as condições para a ativação de um mercado de terras orientado por critérios de rentabilidade.⁹

8. Referimo-nos não apenas à modernização dos padrões de consumo nos meios rurais como à crescente transferência da moradia de proprietários e trabalhadores rurais para cidades e vilas. Esta última tendência é condicionada, uma vez mais, pela melhoria dos sistemas de transporte e comunicações e tem por resultado um novo gênero de urbanização — o indivíduo deixa o campo pela cidade, mas permanece trabalhador rural (este fenômeno vem sendo acelerado pela extensão da legislação trabalhista nos meios rurais).

9. Note-se que a crise entrevista difere daquelas outrora determinadas pelo comércio externo: porque não é determinada por fatores exógenos; porque não tende a ser superada pela descoberta de um “produto-salvação”; e, enfim, porque os proprietários rurais se defrontam, pela primeira vez, com um incipiente mercado de terras.

O novo condicionamento externo com que se depa-ram as unidades agrícolas irá, presumivelmente, resultar em formas várias de reação e acomodação.

Em certos casos, o barateamento dos insumos modernos, as condições facilitadas para a obtenção de crédito, informações e outros serviços, em meio à crescente competição e possíveis quedas de preços de produtos, irão traduzir-se na introdução de melhorias técnicas, aliadas a opções mais lúcidas com relação às oportunidades de mercado. Esta tendência implica necessariamente, em maior seletividade e na conseqüente concentração sobre aquelas atividades (e métodos) mais rentáveis. Acarreta, pois, em princípio, maior *especialização* por parte das unidades agrícolas.¹⁰

Além deste gênero de reação criativa poderiam, em princípio, reproduzir-se modalidades clássicas de acomodação por retrocesso, notadamente a “pecuarização” e a “introversão”. Delas, só a primeira tem de fato condições de verificar-se em escala apreciável. Ainda neste caso, porém, a transformação da unidade rural em fazenda de criação não mais deverá acompanhar-se da passividade com que isto se dava em outros tempos (e mesmo em passado recente), pois também este ramo produtivo tende a incorporar recursos técnicos muito superiores aos do passado — dada a intensificação da concorrência, o “efeito-demonstração” tecnológico, a maior penetração dos programas de assistência, etc. A mera exigência de que a terra (enquanto ativo imobilizado) produza uma renda compatível com seu valor de mercado pode impossibilitar a manutenção de certas rotinas de trabalho, típicos da fazenda de criação extensiva.

Quanto à reação por “introversão”, dificilmente poderia ocorrer em formas similares às registradas no pas-

10. Note-se, a propósito, que a especialização, fenômeno revolucionário na agricultura de camponeses e pequenos proprietários da Europa e dos E.U.A., acompanha a agricultura brasileira desde os seus primórdios, predominando mesmo no seu mais importante setor, aquele voltado para exportações. Referimo-nos, acima, especialmente ao avanço da especialização na agricultura de mercado interno.

sado. Antes de mais nada, porque os proprietários, contagiados pelos valores e expectativas irradiados por uma sociedade crescentemente modernizada, dificilmente aceitariam um retrocesso para níveis mais elevados de auto-abastecimento e, conseqüentemente, padrões rebaixados de consumo e participação social.

Estas observações levam ao limiar de uma conclusão e sugerem alguns traços fundamentais das transformações esperadas no campo da agropecuária.

As novas condições pressionam no sentido de uma reformulação, ainda que parcial, da *estrutura fundiária*. Com efeito, uma combinação de situações críticas e de condições favoráveis levaria os proprietários rurais, através da compra e venda da terra, a acomodar o tamanho das propriedades às novas condições de mercado, aos novos métodos produtivos, etc. O mero avanço dos sistemas de transporte, revolucionando as oportunidades de mercado, é um fator de revisão do tamanho das propriedades.

A acomodação da estrutura fundiária ao contexto em transformação pode levar tanto ao desmembramento quanto à fusão de propriedades. Assim, retomemos a seqüência da exposição examinando as possibilidades com que se defrontam as áreas em que se localizam unidades em situação crítica — circunstâncias que em outras épocas determinava, em regra, o retrocesso para atividades de auto-abastecimento.

Em muitos casos a fusão de estabelecimentos seria acarretada pela desigualdade de condições em que os proprietários se encontram para incorporar melhorias técnicas que iriam se tornando imprescindíveis. Fatores como o maior ou menor acesso às instituições financeiras, possibilidade de transferência de recursos disponíveis em outros ramos de negócio, etc., são elementos decisivos na determinação da sobrevivência e expansão, ou da involução e venda de estabelecimentos.

A fusão de estabelecimentos em certos ramos de atividade poderia também decorrer da adoção de processos produtivos em que há de diluir o custo de determinadas melhorias e/ou equipamentos, mediante produção em ampla escala. A concentração fundiária poderia ainda ser incrementada em zonas que apelem para

a pecuária extensiva, dada a inexistência de alternativas de uso da terra efetivamente estimulantes. Tal ocorrência seria possivelmente registrada em áreas que até recentemente gozaram de vantagens asseguradas pelas deficiências e altos custos de nosso sistema de transportes.

Quanto à subdivisão, ela tende a ser acelerada: pela existência de atividades cujo tamanho ótimo (por razões de controle, comercialização, etc.) se mostre inferior ao dos latifúndios preexistentes; como expediente para o levantamento de recursos a serem aplicados na modernização de cultivos em áreas selecionadas; e, enfim, naqueles casos e áreas em que atividades de subsistência, justamente por escaparem à competição, sejam as únicas economicamente viáveis.

A última hipótese acima apontada refere-se especificamente ao destino de zonas em que não subsistam oportunidades de exploração rentável. É de notar-se que o fato de não satisfazerem às expectativas mínimas de uma exploração capitalista não impede, de modo algum, que tais terras atendam às exigências de pequenos proprietários (mesmo não havendo qualquer vantagem econômica na redução da escala de atividades). Isto decorre, essencialmente, de uma diferença de atitude entre o fazendeiro e o pequeno agricultor. Com relação ao papel e à importância relativa do trabalho familiar e da produção para auto-consumo.¹¹

A ABSORÇÃO DE MAO-DE-OBRA: AGRAVAMENTO E REDEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Foram anteriormente indicadas várias "frentes" em que deve desdobrar-se a expansão após o esgotamento da industrialização orientada pela substituição de importações. O confronto entre a criação de empregos, determinada por aquelas modalidades de crescimento e a

11. Vide adiante comentários sobre a agricultura à base de pequenas propriedades.

evolução presumível da população economicamente ativa,¹² indica, claramente, uma situação de crônica insuficiência da oferta de ocupações produtivas.

Os investimentos públicos visando ao avanço e consolidação dos setores básicos dificilmente poderiam empregar grandes contingentes adicionais de trabalhadores. A maior ponderação das obras públicas no terreno da habitação, saneamento e melhorias urbanas várias, fornece no entanto ao governo uma oportunidade para promover a absorção de amplo contingente de mão-de-obra. Fica aqui, pois, registrada uma fonte potencial de empregos com relação à qual o poder público pode vir a tomar importantes decisões.

A expansão e implantação de novos ramos industriais altamente capitalísticos e, em outro plano, a renovação tecnológica de setores "tradicionais", não podem traduzir-se em ampla procura secundária de trabalhadores. Os desempregados, pelo movimento de renovação tecnológica, podem mesmo, no que se refere à mão-de-obra não qualificada, alimentar as indústrias que se instalam, funcionando esta massa de trabalhadores, como um todo que se redistribui sem ampliar-se.

No setor serviços, a criação de oportunidades que acompanham o processo de urbanização e, genericamente, a modernização da vida social chocar-se-ia com o impacto negativo derivado do avanço tecnológico de ramos até o presente marcados por formas tradicionais de operação.¹³ A introdução de novos métodos de administra-

12. A população econômica ativa deve estar passando por um período de aceleração de seu ritmo de crescimento, não apenas pela aceleração demográfica registrada nos anos 50 (o mais rápido crescimento populacional atinge o mercado de trabalho com uma defasagem de, pelo menos, 10 anos) como, sobretudo, pela crescente integração da mulher no mercado de trabalho. (A taxa média de atividade feminina no Brasil — 11,5% — era inferior à metade da média mundial — 27% — em 1960. ONU; *Demographic Aspects of Manpower.*)

13. Caberia observar, a propósito do setor terciário, que a modernização poderia acompanhar-se por uma profunda transformação caracterizada menos pela mudança no quantitativo de empregos do que por uma redistribuição das oportunidades em favor dos postos qualificados e contra as tarefas rotineiras e tradicionais.

ção e controle, a difusão das formas modernas de comercialização nos centros urbanos de média expressão, subúrbios das grandes cidades, etc., são movimentos em pleno curso que deverão acelerar-se nos próximos anos.

Finalmente, a assimilação de progressos tecnológicos pela arogecuária completa um quadro do qual inequivocamente se infere um desequilíbrio estrutural no mercado de trabalho, especialmente nos estratos de menor qualificação.

Ao longo de nossa formação histórica, permanentemente, uma fração maior ou menor da força de trabalho teve de contentar-se com os resultados ínfimos obtidos em formas várias de auto-emprego — especialmente no campo. O que há de novo na situação vista em perspectiva é, antes de mais nada, o fato de que até recentemente as condições de mercado de trabalho tendiam a se deteriorar na medida em que a economia entrasse em crise. Ora, daqui por diante é o próprio avanço que tende a agravar o problema. De fato, a expansão econômica deste País sempre se fez mediante culturas altamente empregadoras e, sobretudo, jamais implicou na substituição de atividades mais empregadoras por menos empregadoras. Mesmo a industrialização, na medida em que não substituiu o artesanato e a indústria caseira (e sim importações), significou essencialmente uma adição de atividades destinadas a cobrir falhas na estrutura produtiva do País.¹⁴ O movimento no sentido da modernização implica em regra, no entanto, na substituição de trabalho por capital. E de trabalho não qualificado por qualificado.

Esta reestruturação da oferta de empregos atingiria diretamente os padrões de distribuição da renda (aumentando o peso das camadas ditas “médias”) e indiretamente a demanda de certos bens e serviços. *Vide* “Reflexões sobre o Modelo Brasileiro”.

14. Ainda assim, o período de industrialização demonstrou que, nas condições aqui encontradas, a expansão manufatureira, não obstante muito rápida, deixa praticamente intocada a estrutura de emprego (além disto, a agricultura ainda lograria, ao longo da moderna industrialização, absorver uma quantidade absoluta muito superior de mão-de-obra).

Completa o novo quadro a constatação de que o setor agrícola, que sempre se mostrou capaz de absorver, a reduzido nível de produtividade, uma quantidade ilimitada de mão-de-obra, tende a adotar padrões de comportamento incompatíveis com a função de depósito de excedentes demográficos. A difusão de critérios empresariais nas unidades agrícolas e, conjugada com ela, a introdução de novas formas tecnológicas constituem efetivamente fatores de agravamento das condições do mercado de trabalho.¹⁵

A agricultura só poderia manter sua função histórica de absorvedora de excedentes populacionais (mais que nunca necessária) se se defrontasse com a expansão rápida da demanda de seus produtos. Dadas as limitadas oportunidades de exportação,¹⁶ isto só poderia provir do mercado interno. Mas é bem sabido que a elasticidade-renda da demanda de alimentos é reduzida neste País (estimada em torno de 0,5), não sendo além do mais muito superior para matérias-primas de origem agrícola.¹⁷ Por outro lado, também a elasticidade-preço não deve ser elevada (estando, possivelmente, em torno de

15. Também o setor artesanal rural que, particularmente no Nordeste, absorve uma grande soma de trabalhadores, tende a sofrer drásticas transformações, sendo levado a perder muitos de seus ramos tradicionais. Vide "O Desenvolvimento Recente do Nordeste".

16. A afirmativa acima não exclui, evidentemente, a possibilidade de sucessos localizados que venham a abrir perspectivas para determinados ramos e áreas. A própria concentração que ainda apresenta nossa pauta de exportações sugere que a busca de novas oportunidades, devidamente amparada por instrumentos de política econômica mais flexíveis e abrangentes, deverá resultar na descoberta de oportunidades até o presente inexploradas. Isto não modifica, contudo, o quadro das possibilidades de exportação e muito menos pode alterar significativamente as condições do mercado com que se depara a oferta global dos produtos agrícolas. Vide "Recent Development and Long-Term Trends in Commodity Trade", UNCTAD, 1967 e "El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo — La Política Comercial Exterior de América Latina" — CEPAL, abril, 1969.

17. Vide "Agricultura e Desenvolvimento".

— 0,8).¹⁸ A reduzida elasticidade-preço significa que um grande acréscimo da produção só pode ser escoado mediante uma acentuada queda (proporcionalmente maior) de preços. Ora, a agricultura só poderia suportar fortes quedas de preços se pudesse reduzir drasticamente seus custos de produção. Ocorre, no entanto, que as inovações que vêm sendo, e serão cada vez mais, introduzidas, não tendem a diminuir, em regra, os custos de produção. Isto, aliás, é dificultado, antes de mais nada, pelo fato de que a produção por processos tradicionais — de onde se parte — fundamenta-se em fatores extraordinariamente baratos. Trata-se de trabalhadores mantidos ao nível de subsistência¹⁹ e terras de uso livre — sem custo de oportunidade — para os proprietários.²⁰ Outros elementos, ainda, impedem presentemente a adoção de novas técnicas, destacando-se o alto custo dos insumos modernos²¹ e a instabilidade dos preços de vendas dos produtos agrícolas. Ambas tendem a ser combatidas, crescentemente, por uma conjugação de fatores em que preponderam subsídios, garantias e outros fatores governamentais. A redução dos custos dos “insumos” modernos só tende, porém, a produzir impacto imediato e significativo naqueles casos (raros) em que as

18. Ruy Miller Paiva, “O Mecanismo de Autocontrole no Processo de Expansão da Melhoria Técnica da Agricultura”. A elasticidade-preço, diz, no caso quanto deve cair o preço do produto para que seja adquirido certo volume adicional de produto. Se é de — 0,8, o preço deve baixar de 12,5 para que a demanda absorva mais 10% de produto $10/12,5 = - 0,8$.

19. Grande porção dos trabalhadores rurais recebe mesmo, como parte ou o todo de seu pagamento, pequenas glebas de terra ou determinada fração do produto obtido, com o que o proprietário logra reduzir ou mesmo anular seu desembolso monetário.

20. O preço da terra não é reduzido para transações comerciais, mas o proprietário, tradicionalmente, deixa de imputar um aluguel ao seu uso — o que significa atribuir-lhe um custo nulo como fator de produção — tendo por lucro, praticamente, tudo o que excede o custo operacional do empreendimento.

21. Vide quadro-síntese das pesquisas realizadas em São Paulo sobre o uso de diferentes técnicas para várias culturas em Ruy Miller Paiva, “Bases de uma Política para a Melhoria Técnica da Agricultura Brasileira”, *Rev. Bras. de Economia*, junho, 1967.

novas técnicas tenham se mostrado econômicas mesmo com os elevados custos vigentes; nos demais, o barateamento da tecnologia moderna tende, no entanto, a impor a gradativa passagem das técnicas tradicionais para as modernas.²²

A demanda de produtos agrícolas só poderia crescer mais rápido do que sua taxa do pós-guerra,²³ se ocor-

22. Ruy Miller Paiva argumenta que a difusão de novas técnicas é limitada por um "mecanismo de autocontrole que funciona através das flutuações de preços dos produtos e fatores". Sem aprofundar a discussão do tema apontaremos, no entanto, nossa discordância: o "autocontrole" supõe que com a difusão das novas técnicas tenda a baratear os preços dos "fatores tradicionais" terra e mão-de-obra não qualificada, enquanto se mantém ou se elevam os custos dos fatores modernos. Incorporados outros elementos à análise podemos afirmar que: a) o preço da mão-de-obra não pode baixar, dado o nível de que se parte; a dispensa de mão-de-obra não acarreta a queda de sua remuneração (no campo) e sim uma maior emigração para as cidades e para a fronteira virgem, e uma menor saída de trabalhadores das zonas minifundiárias; b) o preço de uso da terra (importante elemento em favor da agricultura tradicional) não pode, tampouco, baixar. Um estudo publicado em 1965, revela que tidos em conta manutenção, reparos e juros de 12,5% ao ano, para o capital (representado pelas terras, benfeitorias, máquinas e animais de trabalho) a renda líquida do proprietário rural apresenta-se, em várias regiões do país, em regra, negativa (Ruy Miller Paiva e William H. Nichols, "Estágio de Desenvolvimento Técnico da Agricultura Brasileira", *Revista Brasileira de Economia*, setembro de 1965). Além do mais, o desenvolvimento de um mercado de terras fará com que o proprietário "cobre" do imóvel rural um rendimento não muito distante ao de outras aplicações. Nas zonas e casos em que isto não seja possível (não obstante caia violentamente o preço da terra) tende a desaparecer a exploração capitalista da terra; c) além do custo do trabalho e da terra (uso) não tenderem a baixar, o custo do capital, este sim, deve ser reduzido por uma conjugação de elementos — favores governamentais vários, produção em mais ampla escala, melhoria do sistema de transporte, etc. Como se verá mais adiante, a impossibilidade de generalização do uso das técnicas modernas (que pode ser explicada por um argumento estrutural: não é possível, frente às condições de nosso mercado urbano de trabalho, passar do uso de 50% ao de 10% ou menos da população economicamente ativa na agricultura).

23. É perfeitamente possível que o crescimento da procura de alimentos não recupere o ritmo verificado durante a "moderna industrialização", visto não se conseguir sustentar, daqui por diante, um ritmo tão elevado de crescimento; dado que é lícito supor

resse grande expansão da oferta de empregos aos níveis de menor qualificação e/ou substancial melhoria dos padrões salariais. A primeira hipótese é negada por tudo o que se apresentou anteriormente;²⁴ a segunda, dadas as condições do mercado de trabalho, não poderia decorrer do jogo das forças econômicas. Em outros termos, uma melhoria significativa dos padrões de remuneração ao trabalho, justamente quando se antevêm péssimas as condições do respectivo mercado, supõe uma pesada interferência de fatores políticos.²⁵ A consideração desta hipótese nos levaria fora dos limites estabelecidos para estas reflexões.

Antes de empreender uma síntese conclusiva deste item caberia ter em conta certas implicações da modernização da agricultura sobre as necessidades do fator terra.

Dentre as melhorias tecnológicas a serem assimiladas pela agricultura, algumas têm por conseqüência diminuir a área necessária à obtenção de um determinado volume de produto (exemplo: sementes melhoradas, adubos, inseticidas, etc.). Em outras palavras, muitas das inovações implicam na efetiva "substituição" do fator tradicional terra por "insumos modernos"²⁶ no

uma diminuição, ainda que lenta, da taxa de expansão demográfica; enfim, porque é historicamente "normal" uma redução gradativa do coeficiente de elasticidade-renda, à medida que se eleve a renda *per capita* do país (sem que se verifique uma redistribuição da renda em favor das massas).

24. Assinalemos, no entanto, que o movimento aqui denominado "urbanização da vida rural" reforça a demanda monetária de alimentos. Significa, contudo, mais uma reestruturação do que uma ampliação de procura de produtos primários. Neste sentido, aliás, favorece a "empresarialização" da produção de alimentos, no que confirma traços da evolução aqui prevista.

25. E não um mero reforço de certos programas de obras públicas — o que não deixaria, contudo, de atenuar o desequilíbrio estrutural verificado no mercado de trabalho.

26. Vide T. Schultz, "Natural Resources and Economic Growth", em Joseph J. Spengler, *Resources for the Future*, não opera "freinando" a transferência da agricultura tradicional para a moderna. A análise aqui desenvolvida leva a crer que toda a agricultura *empresarialmente organizada* passa gradativamente para métodos modernos e as obras fatorias irão combinar-se em áreas

atendimento a uma dada demanda. Ora, mantidas as limitações a que está sujeito o mercado de produtos agropecuários, a agricultura poderia atender à demanda com que se defronta reduzindo a área sob exploração. Desta forma explica-se, a partir da análise do emprego de recursos naturais, a ocorrência de "crises localizadas" em áreas tornadas submarginais pela generalização de novos métodos e meios de produção. Estas situações críticas serão tão mais freqüentes quanto mais se queira evitar que a modernização da agricultura desocupe mão-de-obra.²⁷ Isto porque as novas técnicas diminuem inevitavelmente — ainda que em proporções variáveis — a importância relativa de homens e terras na obtenção de um mesmo volume de produto.

A tendência à marginalização e barateamento de terras, combinada com a necessidade de evitar uma expansão inusitada do êxodo rural, descortina um novo campo para a política econômica no período que se anuncia. Com efeito, define-se aqui uma área em que importantes decisões tendem a ser tomadas. A superabundância de mão-de-obra somam-se sobras de terra na posse de proprietários em situação crítica. A agricultura não mais se dispõe a absorver, como no passado, os excedentes demográficos — a própria fronteira móvel, cujo rápido avanço tendia em certas épocas a desafogar a pressão demográfica, é detida ou desacelerada, na medida em que o crescimento da agricultura vai passando de extensivo para intensivo.²⁸

residuais à base de organização familiar, cooperativas, etc. Em outras palavras, a agricultura que paga salários e exige remuneração pelo uso da terra (desde que existam, crescentemente, possibilidades de transferência para aplicações em outros ramos e áreas), não tende a sobreviver com técnicas tradiiconais. (*Vide* item final deste trabalho.)

27. É importante assinalar que, dado o rudimentarismo de nossas técnicas rurais, em muitas áreas e ramos produtivos, a introdução de pequenos avanços tende a resultar em grandes acréscimos de produção.

28. O que não impede que sejam realizados programas de colonização, fixação de famílias à beira de estradas pioneiras, etc. O que se afirma, isto sim, é que a assimilação em ampla escala

Ao desequilíbrio estrutural entre a oferta e a demanda de mão-de-obra não qualificada, registrado com maior ou menor intensidade em todo o pós-guerra, vêm se somar novas condições tendentes a agravar decisivamente o problema. Até recentemente, o progresso tecnológico se limitava a certos setores e ramos, fazendo com que crescessem as diferenças de produtividade entre os setores "moderno" e "tradicional". É que havia decisivas vantagens em concentrar investimentos sobre os setores que mais diretamente se relacionassem com o processo de substituição de importações. Esgotado este estilo de crescimento, reformulado gradativamente o mercado de capitais, diversificada a ação do poder público,²⁹ o capital passa a ser gradativamente carreado para um universo de atividades deixadas à margem do progresso tecnológico — e que vinha funcionando como um dique no represamento de mão-de-obra de baixíssima produtividade.

O que precede, permite conceber um tipo de "superpopulação" profundamente diverso daquele verificado em outras nações. Não se trata, certamente, de uma superpopulação do gênero malthusiano, problema típico de regiões do globo em que a pressão sobre a terra se traduz em práticas predatórias e na ocorrência de rendimentos marginais decrescentes do fator terra.³⁰ O

de terra, essencial ao estilo de crescimento anteriormente vigente, perde razão de ser: o setor agricultura trataria de "digerir", de aproveitar mais intensamente, a imensa quantidade de terras que veio incorporando nas últimas décadas.

29. A presença do Estado na economia no pós-guerra, não obstante ampla e crescente, concentrava-se marcadamente em certos problemas vitais para o prosseguimento da industrialização. Tal tendência chegou ao auge, possivelmente, com o chamado Plano de Metas. *Vide* "15 anos de Política Econômica no Brasil", Carlos Lessa, Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE.

30. O fenômeno da pressão sobre a terra e dos rendimentos decrescentes verifica-se, no entanto, em zonas minifundiárias, mas isto tem uma explicação estritamente intitucional, pois é notória a subutilização de grandes proporções de terra imediatamente aproveitáveis nos latifúndios. As zonas minifundiárias ocupam, aliás, uma exígua porção do total de terras disponíveis para a agricultura. Segundo o Censo de 1960, as propriedades de menos de 10 ha, constituindo 45% dos estabelecimentos agrícolas, ocupavam 2,2% da área compreendida no total de estabelecimentos.

problema não é tampouco de insuficiência de capital — justamente, a questão se agrava dado o avanço da capitalização na agricultura e demais setores tradicionais. Em não se tratando de limitações impostas pela escassez de terra e/ou capital, as atenções voltam-se, naturalmente, para o lado da demanda e da tecnologia. Com efeito, a sobra de mão-de-obra poderia decorrer de insuficiência da demanda, ou da inflexibilidade tecnológica, acarretando um problema de inadequação das funções de produção às proporções em que se encontram disponíveis os diversos fatores.

Tanto a questão do mercado quanto o problema das proporções em que se acham disponíveis e em que se combinam os fatores têm, de fato, a ver com o excedente do trabalho. A demanda verificada em mercado é integralmente atendida com o emprego de uma fração apenas da mão-de-obra existente, e que caracteriza sua insuficiência. Por outro lado, o atendimento da demanda que só exige o emprego de uma fração de volume de mão-de-obra e das terras imediatamente aproveitáveis se faz com, aproximadamente, a totalidade do capital disponível,³¹ há, pois, também, uma questão de proporcionalidade. O que nos afasta, contudo, das explicações convencionais é que: a ampliação da demanda não leva à absorção dos fatores desempregados, pelo contrário ela acarreta avanços tecnológicos através dos quais o capital aumenta sua participação relativa nas funções de produção.³² Fica, pois, desde logo, eliminada qualquer analogia com a insuficiência keynesiana da demanda.³³

31. Admite-se aqui como válida a tese de que a existência de capacidade ociosa em certos ramos reflete, fundamentalmente, distorções acarretadas pelos enormes subsídios propiciados pela política econômica da década dos 50. A este fenômeno se somariam a inflação e a euforia industrial na segunda metade daquela década como fatores capazes de exacerbar a formação de capital fixo.

32. Como já foi assinalado, o prosseguimento da expansão exige que as aplicações de capital se difundam, atingindo setores e atividades em que o crescimento era, até então, de natureza extensiva.

33. Isto não nega a possibilidade de conjunturas depressivas em que de fato se verifique uma "folga" na utilização de capacidade instalada da economia. Neste caso, à insuficiência não keynesiana de demanda, que caracteriza o funcionamento "normal da economia, se sobrepõe uma subutilização adicional de fatores, que tende a ser eliminada pela retomada do nível de atividades.

Na realidade, o tipo de evolução que tende a verificar-se também impossibilita interpretações mediante “modelos” de dualismo tecnológico. Com efeito, é da essência destas explicações do desemprego que um setor moderno penetre um contexto subdesenvolvido onde a rigidez de suas funções de produção só permite a absorção de uma parcela da oferta total de trabalho. O problema é então de ritmo: trata-se de saber como e em que compasso pode a mão-de-obra transladar-se gradativamente para o setor moderno, à medida que aí avance a acumulação do capital.³⁴ Ora, aqui trata-se do oposto: o capital avança sobre setores tradicionais, substituindo (expulsando) mão-de-obra — movimento inteiramente “normal” historicamente — sem que outros ramos de atividade tenham condições de absorvê-la. Os próprios setores “modernos” estarão também incorporando inovações tecnológicas, enquanto as atividades que nascem adotam já de início padrões tecnológicos incompatíveis com a absorção em massa de mão-de-obra.

Finalmente, é preciso deixar claro, não se trata de insuficiência no ritmo de formação de capital. O problema é justamente o que se atribui um papel excessivo ao capital no atendimento da demanda. Isto é duplamente evidente: a demanda se estrutura de forma a privilegiar os setores de atividade de maior densidade relativa de capital; num número crescente de atividades, a expansão passa a ser obtida mediante investimentos que intensificam o emprego de capital por unidade de produto obtido.

O fator supostamente escasso do subdesenvolvimento vai, pois, deslocando os fatores notoriamente abundantes; o trabalho e (no caso brasileiro) a terra. Aquele fator não é um corpo estranho, localizado num “enclave”; ele provém do funcionamento mesmo da economia e se distribui com crescente fluidez, mediante a operação de um sistema financeiro progressivamente aperfeiçoado.

34. Vide Arthur Lewis, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour” e sua reelaboração por G. Ranis e J. C. Fei, em “A Theory of Economic Development”, *American Economic Review*, setembro de 1961.

O que se verifica entre nós de totalmente distinto dos esquemas de inflexibilidade tecnológica é que o “setor moderno”, à medida que esgota as oportunidades oferecidas pela produção de seus artigos típicos (bens de consumo duráveis, equipamentos, certas matérias-primas, etc.), começa a invadir a área até então reservada para o “setor tradicional”. A partir deste momento estes setores passam a competir pelos mesmos mercados e, gradativamente, combinações fatoriais modernas (capital — mão-de-obra qualificada — recursos naturais) começam a superar e deslocar combinações tradicionais (mão-de-obra não qualificada — equipamentos rudimentares — recursos naturais).³⁵ É de notar-se que no setor primário as funções de produção modernas têm o decisivo privilégio da escolha da quantidade, qualidade e localização dos recursos naturais a serem empregados (são patrocinadas, de início, pelos empresários de mais sólida posição, com maior acesso ao crédito, etc.). O setor tradicional, perdendo gradativamente suas atribuições, vai se transformando num setor “*residual*”, que acumula as sobras fatoriais da economia; sua produção, uma vez cobertas as necessidades do autoconsumo, tenta encontrar brechas no insuficiente quadro da demanda. Este “setor” vai deixando de ser uma herança do passado — pode mesmo ser incrementado pela evolução do modelo.

Juntamente com a integração do mercado de produtos cresce a circulação de capitais e trabalhadores. Estes, com poucas possibilidades nos setores que se abrem, expulsos daqueles que se renovam e permanentemente acrescidos pelos contingentes que chegam anualmente ao mercado de trabalho, têm em seu favor a maior mobilidade, propiciada por uma infra-estrutura mais eficiente e diversificada. Podem ainda, contar com redes melhoradas de serviços educacionais e de saúde — plano

35. Assim como variam entre as funções de produção “modernas” e “tradicionais”, o tipo de mão-de-obra e de capital empregado também tendem a variar os recursos naturais: a tecnologia contemporânea vem substituindo as matérias-primas obtidas pela agricultura por produtos de origem mineral; em certos casos, solos adequados à agricultura tradicional não são recomendados para o uso de técnicas mais modernas (por exemplo, pela ocorrência e importância de declives e outras irregularidades).

aberto à tomada de decisões relevantes, social e politicamente.

O excedente estrutural de mão-de-obra, tornado onipresente pelas facilidades de transporte e distribuído por várias faixas do mercado de trabalho, em decorrência dos possíveis avanços do sistema educacional, atua como um fator de compressão dos padrões salariais e de sustentação ou agravamento das disparidades existentes na distribuição das rendas. Os estratos não qualificados são, naturalmente, as maiores vítimas da pressão exercida pela oferta excedentária de trabalho. Mantidos no entorno do nível de subsistência, o trabalhador não qualificado e os desempregados não constituem mercado para as manufaturas e os serviços modernos. Pagando salários extremamente reduzidos e não se debruçando com uma expansão horizontal do mercado, as empresas que os produzem são levadas a orientar seus lucros, predominantemente, para a renovação tecnológica, ou seja, avançam no sentido da produção de artigos cada vez mais sofisticados, com o que se distanciam, ainda mais, dos padrões de consumo das massas.³³

As atividades voltadas para mercado, submetidas à crescente pressão competitiva, homogeneizam-se crescentemente quanto aos seus padrões de tecnologia, níveis de produtividade, estilo de comercialização, etc. Desaparecem, gradativamente, as brechas e imperfeições do sistema onde poderiam sobreviver unidades produtivas mediocremente competitivas. O resultado final deste processo tenderia a ser a integral modernização das atividades voltadas para mercado, combinada com a absoluta ociosidade de um amplo contingente de mão-de-obra e o integral abandono de certas zonas agrícolas. Ocorre, no entanto, que, além de constituir um problema social e eventualmente, político, a força de trabalho excedente é um fator produtivo *per se* e de alguma forma buscará produzir aquilo com que se sustente. No plano econômico, o significado deste excedente de trabalho deriva de seu objetivo, a sobrevivência, e do expediente de que lança mão, o "auto-emprego". Estas sobras irão, em suma, acarretar a existência (e

36. "Reflexões sobre o Modelo Brasileiro."

ampliação) de atividades em que não há condições para a organização de empresas capitalistas.³⁷ Nelas, o excedente inassimilável de trabalhadores busca encontrar as formas menos cruéis de exclusão. Tomadas em conjunto, estas atividades distribuem-se numa escala de proximidade crescente com relação àquelas de orientação empresarial, constituindo uma "franja" em torno dos centros urbanos, pelo qual devem filtrar-se os emigrados dos meios rurais em busca de colocações bem remuneradas e permanentes. É de notar-se que a este gênero já tradicional de marginalidade vem somar-se um contingente cuja exclusão do mercado de trabalho é cíclica e, mais precisamente, sazonal. Referimo-nos aos trabalhadores rurais que, progressivamente transferidos para os meios urbanos (pequenas e médias cidades), continuam, no entanto, voltados para as oportunidades de trabalho no campo. Este fenômeno agrava e diversifica o fenômeno da oferta excedentária de trabalho no sistema. Uma vez transferidos para os centros urbanos, os trabalhadores só encontram ocupação no campo nas ocasiões em que se intensificam as atividades (colheita, plantio; em certos casos, limpeza). Em suma, o desemprego sazonal rural, até o presente oculto e parcialmente superado pelos cultivos e trabalhos domésticos, vem se explicitar inteiramente nas cidades.

A propriedade familiar no campo vem há muito operando como outro fator de absorção de excedentes demográficos. Com efeito, os pequenos estabelecimentos rurais funcionam como autênticos depósitos de mão-de-obra, exibindo uma capacidade aparentemente ilimitada de ampliar sua carga humana. O *superavit* estrutural de mão-de-obra estaria, pois, determinado o surgimen-

37. O comércio de rua e uma série de pequenos serviços encontram vantagens em não pagar licenças, impostos, etc.; além disso, em alguns casos, pela improvisação que os caracteriza, têm uma excepcional capacidade de adaptação à demanda (pequenos reparos, serviços de limpeza, etc.). O que de fato explica sua existência e proliferação, no entanto, é, basicamente, a inexistência de alternativas de emprego estável (o maior problema deste gênero de atividade não é o reduzido padrão de vida que, em regra, acarretam, e, sim, a enorme instabilidade a que, freqüentemente, se submetem seus integrantes).

to de “bolsões” de acumulação de mão-de-obra nos meios rurais. Seu incremento constitui, genericamente, um atenuante do desequilíbrio que se manifesta no mercado de trabalho e se opõe, especificamente, ao referido movimento de urbanização do trabalhador rural.³⁸

Finalmente, uma importante válvula de escape da pressão demográfica vem sendo constituída pela marcha para o interior. Trata-se, basicamente, de um avanço em duas dimensões: a multiplicação de pequenas explorações, em terras ainda não integradas pela economia nacional, por famílias rurais que serão mais tarde empossadas ou expulsas, como resultado de disputas de natureza jurídico-política; e a formação de fazendas, em regra devotadas às atividades pecuárias.³⁹

É claro que o agravamento do fenômeno da “superpopulação” aqui previsto, a melhoria do sistema de transportes e outras obras de infra-estrutura (saneamento, etc.) poderiam redundar numa aceleração do avanço para a faixa que se estende, presentemente, do Maranhão ao sul do Mato Grosso (regiões do desafoço demográfico, respectivamente, do Nordeste e do extremo-sul). Já foi assinalado, no entanto, que o progresso tecnológico na faixa agrícola presentemente ocupada, exigido pelo aguçamento da competição e facilitado pelo barateamento e difusão de insumos modernos, reduz o interesse pelo potencial de *produção* das novas terras. Assim, mais que nunca, a fronteira móvel passa a ser um mero potencial de distensão, capaz de atenuar a superpopulação⁴⁰ (definida em relação à demanda...)

38. Em suma, a pequena propriedade e o minifúndio, contrariamente à fazenda capitalista, tendem a fixar o homem no campo.

39. Em épocas pasadas, a “corrida do café” dominava inteiramente o avanço para o oeste, mas este movimento já há algum tempo deixou de ser importante e não tende, em absoluto, a reproduzir-se. Além do mais, a expansão cafeeira, não obstante absorvesse, de fato, o refugio litorâneo de mão-de-obra, jamais constitui um mero desafoço de pressão demográfica. A exploração madeireira, por outro lado, que em muitos casos precede à ocupação efetiva, é itinerante e não chega, usualmente, a organizar as unidades agrícolas que a substituirão.

40. Até recentemente, no entanto, o crescimento do produto agrícola brasileiro se baseava em boa medida na incorporação de terras,

das regiões costeiras. A liberação das terras tornadas "antieconômicas" pela tendência crônica à superprodução agrícola oferece, no entanto, um caminho mais simples à fixação (em ampla escala) da mão-de-obra no campo.⁴¹ Dada sua importância na redefinição do panorama regional, este tema é tratado no próximo item.

DESEQUILÍBRIOS ESPACIAIS NUMA ECONOMIA CRESCENTEMENTE INTEGRADA

Há que voltar, uma vez mais, às "frentes" da expansão inicialmente arroladas e examinar em que medida tendam a repercutir sobre as disparidades regionais.

O surgimento de novos ramos produtivos, anteriormente apontado como uma das dimensões do crescimento, tem implicações espaciais relevantes desde que seus requisitos em matérias-primas promovam a exploração de novos recursos naturais. O impacto torna-se decisivo, capaz de alterar a definição da área eleita no quadro nacional sempre e quando, além, da extração primária, o próprio beneficiamento e a industrialização sejam efetivados em regiões periféricas. Nestes casos, definem-se novas áreas setorialmente integradas com o núcleo central do aparelho produtivo da nação.⁴²

As melhorias a serem incorporadas ao parque industrial existente, tendo em vista acompanhar os avanços registrados nas nações industrializadas, operam basicamente em favor do eixo polarizador São Paulo-Rio de Janeiro, onde estão sediados, em sua grande maioria,

caracterizada pelo crescimento da área cultivada e do contingente de trabalhadores, mantidas as técnicas rudimentares.

41. Depreende-se da análise aqui realizada que uma hipotética guinada de desenvolvimento brasileiro em direção aos espaços interiores só poderia resultar de uma firme opção política. Não há problemas que prejudiquem em profundidade o funcionamento do sistema vigente e que só possam ser superados por uma marcha para o oeste. Em outras palavras, o sistema prescinde de um programa de "interiorização" de desenvolvimento, para prosseguir sua expansão e satisfazer aos seus objetivos principais.

42. Vide "A Industrialização Descentralizada no Brasil".

os ramos ditos dinâmicos, e onde é mais ativa a assimilação de inovações tecnológicas.

A efetiva redefinição do panorama regional será, no entanto, basicamente determinada pela intensificação do movimento de modernização nas regiões atrasadas. Uma composição de fatores explica a crescente homogeneização a que tendem os métodos produtivos, as técnicas comerciais os instrumentos de crédito, etc. Antes de mais nada, o avanço já registrado nos serviços básicos de transporte e energia, presentemente, em processo de aprofundamento e consolidação, leva à periferia regional brasileira as pré-condições para o estabelecimento de padrões modernos de produção e circulação de mercadorias. O surgimento de tais condições mínimas coincide, ainda, com a crescente invasão dos mercados regionais por produtos oriundos dos centros industriais. Não se trata certamente de uma competição em termos de preço de venda; os artigos provenientes do pólo industrial suplantam aqueles produzidos nas regiões pelo que têm de novo, pela apresentação, pelo prestígio que os acompanha e pela propaganda que os cerca. Em boa medida, a competição nem sequer se faz entre produtos similares: a aquisição de novos produtos compromete recursos até então reservados para formas tradicionais de consumo. Ou seja, a competição se traduz, primordialmente, numa reestruturação da demanda em favor de bens modernos e contra formas de gastar tornadas obsoletas.

A fusão de mercados acompanhada da reestruturação da demanda implica em movimentos vários: recuo e desaparecimento de empresas tornadas submarginais; recuperação de unidades com possibilidades de evolução; implantação de novas empresas e ramos até então inexistentes nas regiões menos desenvolvidas.⁴³

As exigências em recursos financeiros, *know-how*, etc., para o lançamento de novos ramos ou processos produtivos mostram-se freqüentemente incompatíveis com o porte e padrões de comportamento dos capitais

43. O parque industrial nas regiões periféricas mostrava-se, pelo menos até o início dos anos 60, marcadamente dominado pelas indústrias do tipo "tradicional".

locais. Isto vem a calhar com a busca de oportunidades por parte das empresas do eixo São Paulo-Rio de Janeiro, após o período "fácil" da substituição de importações.

Estas tendências, que já de si apontam no sentido de uma maior integração das atividades "centrais" e regionais, encontram reforço em medidas de política econômica visando à recuperação das áreas de menor desenvolvimento relativo, estimulando a descentralização dos investimentos etc. Decorre deste movimento uma crescente "sucursalização" das economias regionais que se traduz na gradativa constituição de um sistema regional interdependente, centrado sobre um pólo onde se situam, preferencialmente, as matrizes de empresas de dimensão nacional. Ali ficam sediados, não apenas os maiores empreendimentos no campo manufatureiro, como os grandes interesses comerciais e os centros nervosos do sistema financeiro nacional, amalgamados num complexo industrial-financeiro.

A intensificação da concorrência resultante da crescente integração do mercado nacional de bens primários é reforçada pelo crescimento da produção motivada pela introdução de novas técnicas. No caso de certas áreas, a situação se torna insuportável: desaparecidas as vantagens relativas de que anteriormente gozavam, não lhes é dado sustentar os mercados com que vinham contando. À sua situação crítica corresponde o crescente aproveitamento de áreas extensivamente incorporadas nas últimas décadas. Assim sendo, velhas regiões agrícolas, enfrentando dificuldades topográficas e/ou climáticas, compreendendo terras cansadas ou originalmente menos férteis, atravessarão graves crises, devendo, finalmente, redefinir-se no contexto em transformação. Três possibilidades se abrem, em princípio, para o destino destas áreas: a capitalização intensiva, com incorporação de técnicas destinadas a corrigir e suplantar deficiências originais (e que poderia ser precedido por um moderado fracionamento de propriedades); o retrocesso para atividades de reduzido custo de operação; e, enfim, a subdivisão, com reversão para a economia de subsistência.

As zonas tradicionais que lograram preservar uma elevada fertilidade e as áreas recentemente incorpora-

das não necessitam, em princípio, absorver amplos recursos para sobreviver diante da maior pressão competitiva: basta-lhes, em muitos casos, incrementar o uso de sementes selecionadas, melhorar as condições de plantio (espaçamento etc.), introduzir um mínimo de corretivos, inseticidas, etc. Tornando-se indispensável uma maior atenção para com os métodos de cultivo e ganhando em importância a busca de oportunidades de mercado, faz-se necessário um controle mais direto e flexível das operações — nestas circunstâncias, em muitas áreas as propriedades de tamanho médio poderiam vir a predominar.

As grandes unidades, operando com amplos recursos e elevados padrões de produtividade, podem surgir tanto nas terras de elevada fertilidade (na produção em grande escala de cereais, por exemplo) quanto naquelas em que se mostre proveitosa a exploração altamente tecnificada de produtos especializados. Na determinação das vantagens relativas com que contam as grandes unidades há que computar não apenas os benefícios oferecidos por determinados processos produtivos, como certas características do mercado de alimentos e matérias-primas. A evolução da procura no sentido de exigir cada vez mais, em termos de qualidade, padronização, etc. (reflexo do crescente domínio dos supermercados e das encomendas de grandes empresas processadoras de matérias-primas) é, evidentemente, um elemento a favor da produção por processos os mais modernos, em regra, em ampla escala.

As áreas decadentes, assim como as de melhores condições de aproveitamento, oferecem, por distintas razões, possibilidades de retenção do excedente rural de mão-de-obra. No primeiro caso, a fragmentação de estabelecimentos economicamente inviáveis e/ou as sobras de terras após reestruturação e modernização de explorações podem, facilmente, dar ensejo à formação de zonas minifundiárias operando como “bolsões de acumulação de mão-de-obra”. Em se tratando de áreas de maior fertilidade, inicialmente caracterizadas por unidades de porte médio, a “minifundização” poderia resultar da progressiva subdivisão da propriedade. Em todos os casos, uma crescente retenção de mão-de-obra

pelas pequenas e médias propriedades seria indício de incapacidade do sistema de absorver produtivamente os herdeiros e demais membros das famílias dos agricultores.⁴⁴

O parcelamento de áreas de menor interesse empresarial poderia vir de encontro à premente questão da incapacidade do sistema para absorver produtivamente a força de trabalho de que dispõe. Com efeito, diante dos problemas criados pelas crises localizadas⁴⁵ e da questão maior da “superpopulação”, poderiam as autoridades governamentais procurar combinar a terra excedente com a mão-de-obra inassimilada. Agindo neste sentido, estariam promovendo um tipo de reforma agrária que, longe de buscar a ampliação da oferta da produção agrícola, procuraria aliviar a situação dos proprietários rurais em zonas e faixas antieconômicas e, sobretudo, *confinar* nos meios rurais uma parcela do excedente estrutural de mão-de-obra.

Estamos, por fim, munidos de elementos que permitem antever certas tendências no que diz respeito aos desequilíbrios regionais.

A unificação do mercado, a pressão competitiva e o barateamento dos insumos modernos apontam no sentido da uniformização espacial da economia. Desde que tomemos, porém, índices médios de produtividade ou renda *per capita*, uma região apresentará resultados tanto menores quanto maior a incidência de “bolsões de subsistência” no seu interior, bem como de áreas que tenham regredido para a pecuária extensiva, como forma de adaptação às novas condições.⁴⁶ Assim sendo, as disparidades regionais deveriam passar a ser aferidas por um critério estrutural que mediria: a proporção de

44. A pressão da população sobre a terra, ao nível da pequena propriedade, tende a fazer com que esta deixe progressivamente, de contratar mão-de-obra extrafamiliar.

45. Em que os próprios proprietários rurais se vêem em crescentes dificuldades e das quais resulta a intensificação do êxodo rural.

46. Os bolsões de subsistência e as zonas revertidas para a pecuária extensiva ou outras modalidades de subaproveitamento do solo, medem as “sobras” de mão-de-obra (fração rural) e terra no sistema. No primeiro caso, predomina o excedente de mão-de-obra; no segundo, o de terras.

estabelecimentos e terras que lograram evoluir para técnicas mais modernas e padrões relativamente elevados de produtividade; o peso relativo dos bolsões de subsistência; a incidência de áreas flagrantemente subutilizadas.

É difícil prever se as áreas de acumulação rural de mão-de-obra se distribuiriam predominantemente sobre regiões de solos pobres, velhos, etc., ou áreas "novas" e férteis. Nestas últimas, indubitavelmente, é muito maior a capacidade de suporte de mão-de-obra. Ocorre, porém, que justamente nas áreas de menor fertilidade a necessidade de encontrar "saída" e de compensar desvantagens naturais leva, em muitos casos, ao reforço do processo de capitalização — e, conseqüentemente, de expulsão de mão-de-obra. Por outro lado, é também nas áreas menos dotadas que tende a ocorrer, com maior freqüência, a fragmentação de estabelecimentos promovida por indivíduos em dificuldade e/ou buscando novos ramos de atividade.⁴⁷ A pequena propriedade, por sua vez, tanto pode afirmar-se em terras de alta fertilidade quanto tem condições para subsistir em áreas condenadas para a exploração capitalista. Isto porque, uma vez cobertas as necessidades alimentares da família, pequenos excedentes podem ser vendidos praticamente a quaisquer preços (dado o insignificante custo monetário a que são produzidos).⁴⁸

Quanto o excedente urbano de mão-de-obra, sua fácil circulação física (aliada à inexistência de barreiras raciais, lingüísticas, etc.) opera no sentido de uma distribuição espacial crescentemente uniforme. Não have-

47. Naturalmente, os proprietários mais bem sucedidos constituem candidatos naturais e prioritários para a aquisição de terras. Daí concluir-se que estas só irão ao fracionamento (salvo disposição em contrário dos poderes públicos) quando, de fato não interessarem à exploração comercial.

48. O elevado poder competitivo da propriedade familiar em relação a pequenos excedentes decorre, em última análise, de seu funcionamento é pré-capitalista (não são pagos salários podendo o homem trabalhar ainda quando sua produtividade marginal seja inferior ao respectivo custo de subsistência) e mesmo "pré-feudal" (não há qualquer "renda" em espécie ou moeda a ser paga pelo uso da terra).

ria, assim, explicação econômica maior, para a acumulação de “bolsões” de auto-emprego e desemprego em determinados elos da cadeia urbana. Alguns fatores tendem, no entanto, a atenuar esta tendência: a diversidade de funções econômicas das cidades, suas condições geográficas, de clima, etc. É evidente, por exemplo, que cidades com funções eminentemente comerciais têm uma maior capacidade de oferecer condições de subemprego que centros fundamentalmente industriais. Quanto ao mais, facilidades de pesca e coleta de frutas, clima ameno, etc., são fatores que multiplicam as possibilidades de sobrevivência local daqueles sem colocação produtiva de caráter permanente.

O que precede permite concluir que as disparidades regionais tendem a depender, cada vez mais, do peso relativo, em cada região, das atividades empresarialmente organizadas — crescentemente padronizadas — e da distribuição no espaço da “superpopulação” existente no sistema. A progressiva generalização de características econômicas modernas (no universo de atividades organizadas sob forma de empresa capitalista), a redistribuição e o destino dado aos excedentes demográficos indicam a incorporação de novos e a superação de velhos fatores na determinação dos desequilíbrios regionais.

O PROCESSO DE CRESCIMENTO NA ECONOMIA TRANSFORMADA

Nas páginas que se seguem é tentada uma síntese conclusiva de algumas das transformações anteriormente estudadas. A par de um esboço do perfil estrutural emergente são feitas certas observações quanto à forma de crescer no novo “modelo”.⁴⁹ Trata-se, assim, de um passo à frente no exame em perspectiva da evolução “conservadora” da economia brasileira. Esperamos que

49. Um exame de maior profundidade desse tema exigiria, no entanto, uma ampliação do campo de análise com a incorporação de aspectos e problemas relacionados com a distribuição da renda e a estrutura da demanda. Vide “Reflexões sobre o Modelo Brasileiro”.

a importância das questões levantadas compense o abuso de especulação e a insuficiência óbvia do embasamento empírico.

A partir de meados dos anos 30 verificou-se no Brasil um intenso processo de crescimento, o qual veio a atingir velocidade máxima nos anos 50. Um conjunto de atividades, tendo por centro-motor empreendimentos orientados pela substituição de importações, denotava em seu crescimento um ativo processo de diversificação (incorporação de novos ramos produtivos). Sua expansão comprometia ampla proporção da capacidade de formar (e de atrair do exterior) capitais nas esferas pública e privada, implicava na absorção de mão-de-obra com algum treinamento profissional e multiplicava as oportunidades de emprego para técnicos, administradores, vendedores, etc. Além de beneficiar-se dos fatores "autônomos", substituição de importações e investimentos governamentais, este complexo de atividades era ainda dinamizado pelos efeitos cumulativos determinados pelo intenso inter-relacionamento setorial nele registrado ("encadeamento" interno); contava, por fim, com uma demanda final de elevada elasticidade-renda. Concomitantemente, outro conjunto de atividades crescia extensivamente sem registrar avanços tecnológicos significativos e sem desdobrar-se através da incorporação de novos ramos produtivos. Uma ampla fração das atividades que o integravam crescia quase exclusivamente mediante absorção de mão-de-obra ou mão-de-obra e terra (serviços vários de baixa produtividade e, sobretudo, agricultura). O mercado pelo qual se orientavam tinha um comportamento vegetativo, isto é, seu crescimento era predominantemente determinado pela expansão demográfica. O crescimento nesta faixa de atividades era, pois, duplamente determinado pela expansão populacional: seus rudimentares processos produtivos se nutriam basicamente de mão-de-obra; a evolução do respectivo mercado era, predominantemente, determinada pelo crescimento demográfico da nação.

Nesta estrutura crescentemente desequilibrada, a evolução do todo resultava de uma composição entre a acelerada e intensiva expansão das atividades "modernas" e o moderado e extensivo crescimento das "tradi-

cionais".⁵⁰ No início dos anos 60 já eram enormes as disparidades existentes entre os setores "moderno" e "tradicional".⁵¹ A partir desta constatação foram feitas diversas tentativas de caracterização da economia brasileira como um caso de dualismo estrutural. A tese da dualidade, pode, no entanto, ser objetada por sólidos argumentos: primeiramente, não resta dúvida que sempre houve uma ampla gama de atividades "intermediárias" em termos das características anteriormente assinaladas para cada setor; a seguir, porque os ramos "modernos" de um período (digamos anos 40) tendiam a se tornar "tradicional" em etapas subsequentes; e, enfim, porque ainda em plena vigência do processo de substituição de importações alguns ramos tradicionais começaram a ser transformados no sentido da incorporação de processos modernos de produção. Ora, tanto a indefinição dos limites dos dois "setores" (dado a existência de toda uma escala de atividades intermediárias) quanto a transferência de atividades da faixa moderna para a tradicional e *vice versa* se chocam profundamente com a concepção eminentemente rígida e estática de "dualidade". O objetivo destas considerações não é porém, em absoluto, o de negar a concepção dualística de nosso desenvolvimento. Seu propósito é o de preparar o terreno para a caracterização de traços essenciais na estrutura e dinâmica do novo padrão de desenvolvimento.

O setor moderno não poderia ter seu avanço indefinidamente estimulado pela substituição de importações. O peso relativo das atividades modernas na estrutura da economia ia se tornando cada vez maior (medido, por exemplo, em percentagem da produção global

50. Enquanto se mantivesse este padrão de crescimento, a taxa de expansão da economia tenderia, pois, a se elevar, como reflexo do peso relativo crescente do setor de maior dinamismo.

51. Para contornar graves problemas estatísticos poderíamos ilustrar as referidas disparidades estabelecendo contrastes entre a indústria de transformação e a agricultura. A diferença entre as produtividades médias destes setores era de 100 para 13,6 em 1960. Uma adequada distinção entre atividades modernas e tradicionais exigira, no entanto, a subdivisão dos grandes setores e a localização de "ramos" modernos e tradicionais. *Vide*, a seguir, comentários sobre atividades "intermediárias".

aí obtida) enquanto as oportunidades ditadas pela implantação de novos ramos começavam a escassear, à medida que se integrava o Aparelho Produtivo da nação. Em outras palavras, o setor engendrava um crescente fluxo de recursos à medida que definhavam as oportunidades de aplicação.

O sistema tentaria de várias maneiras ampliar sua capacidade de absorção dos recursos de investimento correntemente gerados. Assim, a busca de compensação para o declínio relativo das inversões orientadas pela substituição de importações (e outras a ela vinculadas) se faria em várias frentes. Dentre elas, destacamos anteriormente a aceleração tecnológica no seio mesmo do setor moderno (que implicaria numa corrida no sentido de impedir a tradicionalização de atividades modernas); e o avanço no sentido da modernização de atividades tradicionais. Claro é que o avanço nestas frentes e os novos passos na substituição de importações exigiriam do Estado que continuasse em campo como grande agente na ampliação e renovação da infra-estrutura. Por outro lado, também por parte da demanda se tentaria promover a ampliação de mercados de modo a dar vazão ao crescente potencial de produção e de inversão do sistema. Dentre as "frentes" de ação, do lado da demanda, registremos, sem comentar, a ampliação das facilidades de crédito ao consumidor e a busca de oportunidades de exportação.⁵²

Para a temática central deste ensaio, as mais importantes transformações tendem a provir do movimento de *modernização das atividades tradicionais*. Admitte-se a este propósito que não apenas os ramos tradicionais da indústria, do comércio e de serviços vários, como importante porção da agricultura passariam a incorporar novos métodos de produção, comercialização, etc. A invasão das atividades tradicionais por formas modernas de produzir — iniciada nos anos 50 — constitui mudança de profundo alcance na economia. O "setor moderno", como já foi assinalado, crescia, até

52. No trabalho "Reflexões sobre o Modelo Brasileiro" os problemas aqui enunciados serão examinados a partir de uma perspectiva de demanda.

recentemente, por incorporação de tecnologia com lançamento de novos ramos e/ou produtos inéditos. A entrada em ramos dominados por empresas tradicionais de firmas habilitadas para produzir e comercializar mediante processos modernos soma-se, naturalmente, à definitiva liquidação dos produtores marginais que ainda subsistam em ramos já dominados por empreendimentos modernos. Em ambos os casos, os interesses constituídos no setor moderno estariam fugindo às limitações impostas pelo mercado final, ou seja, crescendo mais do que permitiria a expansão de seus próprios mercados.⁵³

Com a progressiva modernização de atividades produtoras de artigos tradicionais perde sentido a antiga "quase-dualidade". Ela se baseava num fenômeno de fácil constatação: a coincidência de formas *modernas* de produzir, e mercados *dinâmicos*; de processos produtivos *tradicionais* de produzir e mercados de demanda *vegetativa*. Sua superação se processa através da multiplicação de investimentos que *dão início à produção moderna* de artigos *tradicionais*.⁵⁴ Não podendo mais dar vazão ao seu potencial de crescimento (determinado pela capacidade de poupar e investir⁵⁵) unicamente pelo lançamento de novos ramos e produtos, o setor moderno passaria a crescer extensivamente — por agregação de ramos (e com isto se descaracterizaria sua forma de crescer anteriormente assinalada⁵⁶).

53. Neste sentido, o novo padrão de desenvolvimento se assemelha ao anterior: é bem sabido que dada a substituição de importações, o crescimento do mercado com que contavam os produtos locais era mais rápido que o crescimento das respectivas demandas.

54. O que se faria acompanhar de uma certa modernização dos artigos tradicionais (pelo uso de novos materiais, formas modernas de apresentação, etc.).

55. A sustentação da capacidade de formar capitais decorreria, entre outras razões, do regime de concorrência monopolística típica do setor moderno.

56. Neste processo, teriam que verificar-se importantes transferências de recursos entre ramos de atividade. Seria de grande interesse estudar as formas que tenderiam a predominar: a compra pura e simples de empresas em dificuldades, a criação de novas

A mais importante implicação deste movimento resulta, como sabemos, de que as formas modernas de produzir que suplantam e substituem as tradicionais não absorvem seus fatores produtivos típicos: conseqüentemente mão-de-obra não qualificada, certos tipos de solo, instalações e máquinas antigas vêm a sobrar. A situação é grave em várias atividades (têxtil, manufaturas alimentares, calçados, determinados ramos do comércio etc.), mas para a economia como um todo as maiores implicações provêm, necessariamente, da modernização da agricultura, dado o volume de fatores aí empregados. É suficiente lembrar que presentemente, o sustento em alimentos e matérias-primas de uma nação de elevada renda *per capita* pode ser coberto mediante emprego de algo em torno a 4% da população ativa.⁵⁷ Ora, o Brasil ainda emprega cerca de metade de sua população economicamente ativa nas atividades agropecuárias.⁵⁸ É perfeitamente possível admitir que com um moderado avanço tecnológico se possa responder à demanda interna e, ainda, sustentar um razoável crescimento das exportações com apenas 25% da população economicamente ativa.⁵⁹ Ainda assim, a produtividade média da agricultura continuaria muito inferior à da indústria (mesmo que esta mantivesse constantes seus padrões de produtividade).

Já foi assentado que também o fator terra tende a ser "poupado" como conseqüência da modernização. O grande crescimento da produção que se tende a obter com a introdução de insumos e demais fatores modernos e a impossibilidade de uma expansão paralela da de-

empresas em ramos tradicionais, etc. Este movimento poderia, aliás, acarretar um precoce avanço no sentido da formação de "conglomerados" da economia. A par desta solução "interna" os progressos registrados no mercado de capitais poderiam (naturalmente, propiciar soluções "externas" para a transfusão de recursos.

57. T. W. Schultz, *A Transformação da Agricultura Tradicional*.
58. 11,7 milhões, num total de 22,6 milhões segundo os resultados preliminares do Censo Demográfico de 1960.

59. Isto significaria manter ainda uma enorme distância para com os padrões tecnológicos mais avançados. Se na década dos 70, atingíssemos os 25% mencionados estaríamos chegando ao índice correspondente aos E.U.A. meio século antes (Schultz — "La Organización Económica de la Agricultura", pág. 153).

manda⁶⁰ apontam no sentido da redução da área ocupada. As exigências das técnicas modernas submeteriam o universo agrícola a um processo seletivo que tenderia a apontar as áreas e estabelecimentos com condições de sobrevivência no quadro renovado da economia. Simultaneamente, não resta dúvida, perderia sentido (econômico) o crescimento tipo "mancha de óleo" em direção ao *hinterland* que vem se processando nas últimas décadas.

O avanço das formas modernas de produzir, ao acentuar a natureza excludente do modelo, fomenta a expansão de formas várias de auto-emprego. Introduz-se, assim, progressivamente, um novo tipo de dicotomia na qual se distinguem: as atividades de orientação capitalista⁶¹ (modernas ou em processo de modernização) e as atividades outras, organizadas em princípio, em base familiar, mas passíveis de aglutinação em cooperativas, etc. Em suma, trata-se de um setor "capitalista" e outro "residual" reunindo os recursos humanos e naturais (e, um mínimo de meios de produção) de que prescinde o Aparelho Produtivo nacional para o atendimento da demanda com que se defronta.⁶²

60. Neste sentido, a acentuada concentração das rendas, que não prejudicou (mas influenciou fortemente) o processo de industrialização passa a operar como um entrave não ao avanço da indústria como é costume afirmar, e sim ao da agricultura. Vide "Agricultura e Desenvolvimento".

61. A agricultura empresarial reuniria propriedades empregando implementos simples, equipamentos leves, etc. (em regras pequenas e médias) e grandes explorações altamente tecnificadas. Fica, por conseguinte, excluída a agricultura basicamente de subsistência (os "bolsões de subsistência").

62. Inere-se daqui que "idealmente" a produção obtida nas formas várias de auto-emprego deveria ser absolvida pelos indivíduos e atividades que integram. No que se refere à agricultura, isto sugere uma fácil distribuição de funções: à agricultura capitalista caberia o abastecimento de supermercados, cadeias de restaurantes, fábricas exportadores, etc. Ao somatório de pequenos excedentes obtidos nas propriedades familiares caberia abastecer aos mercados desorganizados (comércio de rua, por exemplo). Desta forma, é de observar-se, relacionam-se estreitamente agricultura e agentes intermediários modernos e, por outro lado, agricultura e comércio "residuais".

Nos anos 50, à medida que se aprofundava a dicotomia setorial anteriormente referida, cresciam enormemente a presença e funções de dois "agentes" no processo de crescimento: o Estado e o capital estrangeiro. Vejamos, sumariamente, como tendem a redefinir-se sua importância e atribuições na estrutura econômica em formação.

Os investimentos de base necessários à expansão e consolidação da infra-estrutura de serviços (transporte, energia, comunicações) garantem a permanência do Estado como agente de grande relevância no avanço do sistema. Passa a fase heróica da industrialização, a amplitude do mercado interno (e mesmo, em alguns casos, as perspectivas abertas pelo mercado latino-americano) explicariam a presença de capitais privados no lançamento dos novos grandes empreendimentos, tendendo a desaparecer o pioneirismo estatal na esfera das atividades diretamente produtivas. Mesmo quanto a determinados ramos, já tradicionalmente estatais, tenderiam a multiplicar-se pressões no sentido da "privatização" — é preciso ter em conta que já então haveria passado a etapa em que os setores de base, enfrentando problemas de toda a ordem (deficiência dos serviços de apoio, escala antieconômica de produção, problemas técnicos inéditos, falta de pessoal treinado, etc.) dificilmente poderiam apresentar-se rentáveis.

É notório o atraso acumulado nos últimos decênios nos setores de "infra-estrutura social", habitação, saneamento, etc.; a par disto, são praticamente ilimitadas as necessidades de obras públicas destinadas à melhoria dos sistemas urbanos de transportes e comunicações. Nesta variada esfera de necessidade, tende a residir o novo centro de gravidade dos investimentos estatais. A mudança indica que o poder público estaria redistribuindo sua capacidade de formar capital contra os investimentos diretamente produtivos e em favor daqueles que encaçam o consumo social ou privado (programas habitacionais, facilidades de trânsito, serviços de utilidade pública, etc.).

Quanto aos demais planos (ou seja, deixando de lado a formação de capital) a redefinição da presença do Estado tende a resultar do problema máximo enfren-

tado pelo sistema; a “superpopulação”. No campo, como já foi indicado, cabe-lhe promover e orientar a reversão das terras “antieconômicas” para o regime de propriedade familiar, capaz de minorar ou deter o transbordamento de excedentes demográficos para as cidades. Nos centros urbanos, porém, o problema é de solução muito menos simples. A permanente ampliação do contingente de mão-de-obra desprovido de empregos produtivos⁶³ tenderia a reduzir os resultados médios obtidos na faixa do “auto-emprego” e mesmo a levar uma fração do excedente de mão-de-obra a ingressar na perigosa faixa do desemprego aberto. Os problemas daí advindos poderiam, no entanto, ser atenuados pela intervenção do Estado, tendo em vista não apenas esta questão como dificuldades de natureza inteiramente distinta, não obstante a reversão de áreas de produção antieconômicas para o autoconsumo (o que opera no sentido de diminuir a quantidade de terras trabalhadas em função do mercado) é de prever-se uma sucessão de crises de sobreoferta agrícola.⁶⁴ O Poder Público, que já estaria engajado na aquisição e repartição de terras antieconômicas poderia desdobrar sua atuação num novo sentido. Mais uma vez, mobilizado pela crise da agricultura e tendo em conta, desta vez, problemas sócio-políticos urbanos, poderia passar a adquirir excedentes agrícolas e distribuí-los em programas de complementação da ração alimentar das massas subempregadas ou desempregadas

63. Resultante da firme ampliação prevista para a população economicamente ativa — pelo menos ao longo do próximo decênio — e da forma de crescer das várias frentes examinadas.

64. Observe-se, a propósito, que tratando-se de um problema de sobreoferta — consequência de incapacidade do sistema de criar e ampliar devidamente os rendimentos precebidos pelas classes de mais baixas rendas — as áreas a serem subdivididas e entregues às massas rurais excedentárias devem ser as que produzem (antieconomicamente) e não as inproveitadas, como usualmente se pensa (por influência dos programas de reforma agrária em que o objetivo é produzir mais). Cabe lembrar que a incapacidade de assimilação do produto agrícola acima admitida supõe não apenas um elevado ritmo de expansão de produção como uma reduzida compressibilidade dos custos e uma baixa elasticidade do preço da demanda. O tema foi anteriormente considerado e é também tratado em “Agricultura e Desenvolvimento”.

das cidades. Estaríamos, no caso, mais uma vez, assimilando, precocemente, características de nações desenvolvidas. Esta "etapa superior" de assistencialismo facilitaria o avanço no sentido da modernização da agricultura e poderia, certamente, assumir grande importância política.⁶⁵

As empresas de âmbito internacional, cujo decisivo avanço se efetivou entre meados dos anos 50 e 60, teriam condições muito propícias à expansão de seu domínio. Os novos setores a serem implantados envolvem tecnologia de difícil acesso e, em regra, investimentos de vulto, raramente à altura do capital privado nacional. O recuo tendencial do Estado para atividades não diretamente produtivas e a conveniência ou necessidade de se contar, em certos ramos de atividade, com fatias do *mercado externo* (pelo menos latino-americano) para atingir padrões satisfatórios de produtividade são ainda fatores operando em favor do avanço das empresas predominantemente estrangeiras. Para o ingresso nos mercados externos, as empresas multinacionais contam não apenas com sólida retaguarda financeira e vantagens óbvias em *know-how* técnico, mas ainda com experiência comercial, revendedores e firmas associadas locais, etc.

O movimento de modernização do setor tradicional, por sua vez, oferece excepcionais oportunidades para a penetração do capital alienígena em atividades nas quais até o presente não se havia feito presente (certas indústrias vegetativas, comércio, serviços vários). Naturalmente, em muitos casos poderiam verificar-se associações entre capitais nativos e estrangeiros. Genericamente, no entanto, é válido concluir por uma crescente desnacionalização, fenômeno inteiramente lógico no processo evolutivo aqui examinado. Os capitais alienígenas são efetivamente os líderes naturais tanto na implantação de novos ramos quanto no movimento de atualização tecnológica. A agropecuária seria, a este propósito, uma relativa exceção, sendo menos passível de "desnacio-

65. Servindo como instrumento na consecução de determinados fins como, por exemplo, o controle demográfico.

nalizar-se” por várias razões: a maior necessidade de soluções locais (ou seja, a importância da experiência localmente acumulada, e as dificuldades existentes para a realização de “transplantes tecnológicos”); a falta de tradição dos capitais internacionais neste terreno; e, enfim, a freqüente ausência de vantagens na produção em ampla escala neste setor. Não se exclui, contudo, a hipótese da entrada do capital alienígena na agricultura sempre e quando for econômico o emprego de técnicas avançadas em explorações de grande vulto.

Os capitais nacionais em alguns ramos poderiam, certamente, atingir a “maioridade”, no processo de consolidação, deveriam absorver padrões de comportamento crescentemente identificados com os impetrantes nos empreendimentos alienígenas. Mesmo no caso dos grandes setores controlados pelo capital estrangeiro sempre haveria chances de participação para os interesses locais — convém às grandes empresas, por exemplo, encomendar determinadas peças, acessórios, embalagens, contratar certos serviços, etc. Visto globalmente, o capital estrangeiro estaria, pois, passando de uma situação (atual) em que se concentra sobre as chamadas indústrias dinâmicas (a face industrial do setor moderno) para uma situação em que lhe caberia o controle das funções nucleares de um crescente número de setores.

Podemos, finalmente, inferir das transformações examinadas profundas mudanças no processo de crescimento da economia. A este propósito, a mais relevante transformação é a que indica o declínio do tipo extensivo de crescimento. Já foi assinalado que até recentemente uma ampla faixa de atividades com uma elevada ponderação na geração do produto crescia por mera agregação de homens ou homens e terras. É de prever-se, contudo, que as transformações estudadas determinariam uma firme redução no componente extensivo do crescimento econômico. O sistema se valeria cada vez *menos* do aumento da força de trabalho e da ocupação de novas terras para crescer. O trabalho e mesmo a terra seriam, aliás, assimilados mediante investimentos:

qualificação e formação técnica; preparo e correção de solos etc.⁶⁶ Assim, a expansão e, conseqüentemente, o instrumental de política econômica para ela voltado estariam, cada vez mais, na dependência de *formação* de capital e de sua eficiência. Isto revela mais uma vez a precoce assimilação de características funcionais de nações desenvolvidas.

No que se refere ao Poder Público, agente primordial no processo de crescimento desde o pós-guerra até o início dos anos 60, já vimos que se registrariam mudanças de grande significado. Enquanto investidor,⁶⁷ seu esforço se dividiria entre as obras de “infra-estrutura econômica” e as de “infra-estrutura social”. No primeiro caso, não havendo mais notórios “pontos de estrangulamento” (em transportes, energia, etc.) a superar, os investimentos passariam de “promotores” a “permissivos do crescimento. Enquanto promotor de obras voltadas para a melhoria das condições de vida, o Estado estaria canalizando recursos para uma área em que são, em regra, reduzidas as respostas econômicas a curto e médio prazo. Combinando ambas as dimensões, é de prever-se uma redução da produtividade do capital gerado pelo Setor Público. Concluimos, pois, até aqui duplamente pela redução da produtividade do capital: quer pela tendência ao desaparecimento das formas extensivas de crescimento, quer pela reorientação do investimento público. Não seria tão simples extrair conclusões relativas à produtividade do capital nas demais atividades (privadas e que já venham crescendo, fundamentalmente, pela absorção de capital). A elevação contínua dos padrões tecnológicos e o desaparecimento de empresas tradicionais apontam no sentido da redução da relação produto/capital (com aproximação dos padrões imperantes nas nações avançadas), enquanto o aumento das escalas de operação e a busca generalizada de maior eficiência tendem a um maior aproveitamento do fator capital.

66. Esta mudança fundamental explica, em última análise, porque tende a economia a deixar de lado dos “excedentes” de população e terra, podendo combiná-los a “bolsões de subsistência.

67. O Estado vem respondendo, nos últimos anos, por mais de 50% do investimento total da nação.

Quanto à evolução da taxa de formação de capitais, só poderia ser estudada com a incorporação das tendências da repartição (pessoal e funcional) das rendas.⁶⁸ Não obstante este tema tenha sido sistematicamente deixado de lado neste trabalho, uma importante conclusão pode ser extraída: algumas das transformações entrevistadas permitiriam ao sistema atingir níveis elevadíssimos de concentração das rendas sem que isto fosse plenamente sentido pelas camadas de mais baixas rendas. Com efeito, tanto a reforma agrária de confinamento, quanto a hipótese aventada de distribuição de alimentos e demais excedentes agrícolas significam que, excluídos de circuito de rendas, os integrantes da "sobrepopulação" poderiam, no entanto, ter suas necessidades vitais cobertas.⁶⁹ Aqui, mais que nunca, cresce em importância a ação do Estado como agente de preservação de uma economia de mercado que absorve progressivamente propriedades funcionais de economia desenvolvida, redefinindo, sem superar as características maiores de subdesenvolvimento.

68. Vide "Reflexões sobre o Modelo Brasileiro".

69. Neste sentido, a concentração da renda "nominal" seria muito superior à da renda "real".

Este livro foi composto e impresso em offset na
COMPANHIA FORENSE DE ARTES GRAFICAS
Av. Guilherme Maxwell, 234 - Rio de Janeiro - RJ

o que implicaria numa profunda reconversão de sua "herança regional".

A formação e a reconversão da "herança regional" brasileira são o tema central do II vol. de *7 Ensaios sobre a Economia Brasileira*. Dentre os vários aspectos de nossa problemática regional aqui examinados, a "questão nordestina" recebeu especial destaque. A análise, neste caso, não apenas prolonga-se até o presente como chega à formulação de problemas de grande importância num futuro próximo. Suas conclusões divergem abertamente de idéias amplamente difundidas sobre o desenvolvimento recente da economia nordestina.

Aqui mais que nunca, sobressaem o tom polêmico e o esforço de reinterpretação da economia brasileira reiteradamente presentes em *7 Ensaios sobre a Economia Brasileira*.

a herança
regional no
desenvolvimento
brasileiro

industrialização
descentralizada
no brasil

reflexões
sobre
o modelo
brasileiro

desenvolvimento
recente
do nordeste