

MUNDO

MAIO DE 1969

NCr\$ 1,80

ECONÔMICO

ARATU ESTÁ FERVENDO ● REFORMA DO IBC EM RECESSO ● COMO VÃO AS FINANCEIRAS ● INFLAÇÃO X BRASIL E ARGENTINA

15
ANOS
DE
PETROBRAS

gelis





Antônio Barros de Castro

Jovem economista carioca (trinta anos), trabalha no escritório da Comissão Econômica para a América Latina—CEPAL, na Guanabara. Depois de se formar pela Faculdade de Economia e Administração da UFRJ (antiga Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil), fez cursos de especialização na London School of Economics, no Centre d'Études de Programmes Économiques (Paris) e no Instituto Latino-americano de Pesquisas e Estudos Sociais—ILPES (Santiago do Chile).

CASTRO leciona nas Faculdades de Ciências Econômicas da UFRJ e da Universidade Federal Fluminense, além de ser professor dos cursos ILPES-CEPAL no Brasil. Em 1967 publicou um trabalho, "Introdução à Economia", em colaboração com Carlos Lessa. Está revendo os originais de "Sete Ensaios sobre Economia Brasileira", a ser publicado antes do fim do ano pela Editôra Fundo de Cultura. O depoimento que MUNDO ECONÔMICO aqui publica com exclusividade foi extraído de um desses ensaios.

Nordeste: um nôvo diagnóstico

O desenvolvimento econômico que a SUDENE planejou para o Nordeste é completamente diferente daquilo que hoje presenciamos. A divergência entre a concepção original e o sistema que viria ser implantado se reflete nitidamente na evolução da política econômica que tem orientado o processo.

Pode-se verificar facilmente que as transformações estruturais que consubstanciavam a estratégia inicial não foram efetivadas. O documento Bases da Política de Desenvolvimento do Nordeste do Brasil e Esquema do Plano Quinquenal da SUDENE (1959) resumia da forma que segue abaixo as diretrizes básicas da política de desenvolvimento a ser adotada:

1) Intensificação dos investimentos industriais, visando criar fontes de emprego nas zonas urbanas, onde já se acumulam grandes massas de subempregados, e modificação da estrutura da economia regional, ainda fortemente impregnada de resquícios feudais.

2) Transformação da estrutura agrária da zona úmida litorânea, visando a utilização mais intensiva das terras, para aumentar a produtividade da economia açucareira e permitir a cria-

ção de unidades familiares especializadas na produção de alimentos.

3) Modificação progressiva da economia das zonas semi-áridas, no sentido de elevar sua produtividade e de torná-la mais adaptada às condições ecológicas.

4) Deslocamento da fronteira agrícola, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do Sul da Bahia e do Maranhão, abrindo por intermédio deste último as portas de acesso às terras amazônicas.

Campo inalterado — A não realização dos propósitos assinalados nos três últimos itens tem múltiplas implicações. Tratava-se de reformar em profundidade a agricultura, uma vez que "a debilidade da economia do Nordeste" era atribuída principalmente às "características estruturais de sua base agrária". Essa reforma não foi feita nem chegou a se tornar necessária para a industrialização.

O aumento da oferta de alimentos a partir das terras férteis da Zona da Mata tinha por objetivo baratear o custo de vida nos centros urbanos do litoral e com isto permitir ao Nordeste

valer-se de sua abundante mão-de-obra a custos mais baratos. Havia sido diagnosticada uma situação *ricardiana*, na qual a indústria buscaria reduzir seus custos (salários nominais e matérias-primas) através de avanços na agricultura.

A não renovação da agricultura costeira (no sentido de incrementar a produção de alimentos) não colocou os grandes centros urbanos diante de uma situação de oferta inelástica de gêneros de subsistência. Na prática — graças aos avanços registrados na infra-estrutura — não se verificou a rigidez atribuída à oferta de alimentos, que, segundo os primeiros diagnósticos, poderia levar a região a depender cada vez mais de alimentos importados do Centro-sul. A notável expansão que se vem verificando na oferta regional de alimentos (6,6% ao ano no decênio 1956-1965) sugere inclusive que, se os preços dos alimentos não se reduziram relativamente nos centros urbanos, isto decorre fundamentalmente das onerosas e abusivas práticas comerciais vigentes na região.

O terceiro item, isto é, a almejada transformação das atividades econômi-

cas das zonas semi-áridas, envolvia vários objetivos. Antes de mais nada a transferência para o litoral úmido da produção de gêneros alimentícios constituiria um aproveitamento mais racional do potencial produtivo da região. Não apenas por uma questão de fertilidade (superior no litoral) como de distância, tornando-se mais lógica a distribuição espacial das atividades agrícolas.

Com o melhor uso das reservas de água, o desenvolvimento da agricultura da xerófilos, os progressos do sistema de transporte e ainda a drenagem de excessos localizados da população, pretendia-se reduzir enormemente o imenso custo humano-social das grandes secas. A não realização dessas transformações (salvo avanços registrados na infra-estrutura) deixa em aberto a questão da vulnerabilidade da região a futuras crises de estiagem. Como se sabe, foi a seca de 1958 que encerrou definitivamente a política anterior de grandes obras de engenharia. Cabe perguntar como passará a política federal na área pelo teste de nova seca de particular agudez.

Por sua vez a política de colonização do Maranhão e do Sul da Bahia perdeu realce na orientação da SUDENE, como pode ser patenteado pela leitura dos III e IV Planos-Diretores. Prosseguem os esforços no sentido de melhorar as condições daqueles que já se haviam fixado ou que vêm espontaneamente chegando à zona do chamado *projeto Maranhão*. Mas o programa se converteu numa sombra daquele vultoso *povoamento orientado* defendido como uma das linhas estratégicas da SUDENE.

Industrialização diferente — No que se refere ao primeiro item o objetivo era, além da reabsorção do desemprego urbano, a superação do arcaísmo dos estabelecimentos existentes. O documento de base acima citado falava da necessidade de enfrentar o verdadeiro "colapso" em que se encontravam "importantes ramos da indústria nordestina que não se reequiparam nos últimos decênios".

Como linhas singulares de ação propunha-se a política de desenvolvimento a promover a utilização a fundo de matérias-primas locais, agrícolas e mi-

nerais; a recuperação das indústrias tradicionais; a melhoria das atividades diretamente vinculadas à oferta de alimentos (matadouros, frigoríficos, etc.); e a implantação de empreendimentos de grande poder germinativo. De acordo com as demais transformações a serem simultaneamente processadas na agricultura as indústrias nordestinas deveriam ser recuperadas e capacitadas para enfrentar a competição a que estavam sendo submetidas pelas "indústrias mais modernas e progressistas do Centro-sul".

A grande exceção aberta no conjunto de metas relativas à indústria foi o projeto de implantação de uma siderurgia. Esta seria de fato uma inovação total na região e esperava-se que dela partissem estímulos capazes de iniciar um processo de diversificação da estrutura industrial. A indústria siderúrgica era tida como "teste decisivo" em função do qual se decidiria a capacidade do Nordeste de "consolidar seu parque industrial".

O acima exposto é amplamente suficiente, para os que disponham de um mínimo de informações sobre o vigoroso processo de industrialização em curso no Nordeste, para tornar patente que aquilo que se buscava nada tem a ver com o que no presente se passa. Em vez de atuar numa região estagnada, freada por profundas deformações estruturais, a SUDENE viria agir numa economia em expansão. Ao invés das transformações estruturais pretendidas inicialmente, ela iria acelerar a expansão de uma economia que se renova por adição e não por reforma.

Praticamente desde sua criação a atuação da SUDENE se orientou no sentido de: a) incrementar o ritmo das grandes obras de infra-estrutura — não mais relacionadas com o problema das secas mas sim com as deficiências de serviços básicos da emergente economia nordestina; e b) ampliar e administrar os incentivos de diversos tipos oferecidos para a realização de investimentos privados na região.

Ao ser aprovado o I Plano-Diretor em dezembro de 1961, foi também instituído um mecanismo que durante algum tempo passou despercebido, mas que estava fadado a tornar-se o eixo central da política de industrialização da área. Trata-se do direito concedido

às pessoas jurídicas de todo o país de deduzir até 50% de seu Imposto de Renda para investimento no Nordeste.

Aparentemente o chamado mecanismo 34/18 constitui um reforço do instrumental de política econômica à disposição da Superintendência. Na realidade, porém, êle iria permitir uma guinada na orientação industrial da região, num sentido não previsto pela estratégia de desenvolvimento oficialmente adotada.

A decorrência mais séria dessa guinada talvez seja a de que a indústria preexistente (e em crise) deixa de ser o foco central das atenções. Isto por sua vez significa que a indústria regional iria deixando progressivamente de refletir a constelação de recursos da área, passando a guiar-se pelas oportunidades recém-criadas, inclusive, é claro, o notável *barateamento* do fator capital. A nova política tornava a industrialização um fenômeno descomprometido com as transformações estruturais compreendidas na estratégia inicial.

Emprego aumenta pouco — O número de projetos aprovados pela SUDENE entre 1960 e 1967 se eleva a 497. Procurando estimar a ordem de grandeza dos investimentos previstos, o economista americano Albert Hirschman lançou mão de uma relação capital-produto, através da qual inferiu o estoque de capital industrial da região. Concluiu que os investimentos aprovados até fins de maio de 1967 já se equiparavam ao valor total do capital industrial da área. Em outras palavras, a efetiva implementação dos projetos até então aprovados acarretaria a duplicação do capital existente no setor industrial. Como os depósitos do sistema 34/18 continuam aumentando firmemente e admitindo-se a manutenção do mecanismo até 1970 pelo menos, pode-se ter uma idéia do gigantesco impacto do atual ciclo inversionista na indústria.

Enquanto se revela imensa a capacidade de absorver capitais, o volume de emprego criado na área tem ficado aquém das mais modestas expectativas: cerca de 45 mil novos empregos diretos até 1967 inclusive. Essa cifra pode ser avaliada em contraste com a mão-de-obra empregada na indústria, que

no último censo era de 176 mil. A um acréscimo de cerca de 100% de capital correspondeu apenas uma adição de 25% no emprêgo.

A estrutura industrial emergente contrasta fortemente com a que existia antes. Em 1962, no total do valor adicionado pela indústria na área, 71% correspondiam a ramos integrantes do subsetor de bens de consumo e 29% dos subsetores de bens de capital e bens intermediários. Já nos investimentos resultantes dos projetos vinculados ao sistema 34/18 apenas 32,7% se referem a bens de consumo e 67,3% aos ramos de produtos intermediários e bens de capital. A proporção de indústrias produtoras de insumos industriais e de equipamentos se apresenta superior à registrada no parque industrial do país como um todo.

Fica assim evidenciada uma autêntica ruptura na trajetória industrial do Nordeste: a indústria que se está instalando não parte da anteriormente existente mas se sobrepõe a esta. Isto se explica pelo que há de novo na região: a infra-estrutura, as economias externas, o mercado em expansão e reestruturação e enfim o subsídio de capital.

O único ramo tradicional que chega a absorver grande volume de recursos — a indústria têxtil — não o faz orientado para uma eventual recuperação de suas condições anteriores. Pelo contrário, simultaneamente com o fechamento de um grande número de empresas verifica-se profunda transformação de algumas unidades. As empresas procuram na realidade produzir outros tipos de artigos, destinados a substituir importações regionais.

A questão da demanda — O presente impulso industrial arranca o setor manufatureiro do Nordeste de uma situação de relativa atrofia. Até certo ponto pode-se dizer que a indústria regional avança "em busca do tempo perdido". A velocidade com que se implantam novas atividades determina no entanto que a mera recuperação do atraso relativo tenda a perder significado, à medida que ganham importância as possibilidades criadas pela própria expansão. Em outras palavras, vai-se tornando cada vez mais necessário que as transformações em curso propiciem novas transformações e, em particular, que a crescente oferta de produtos industriais seja capaz de (direta ou indiretamente) engendrar sua própria demanda.

A estruturação setorial e tecnológica da nova indústria nordestina não é de molde a engendrar demanda final de consumo em grande escala. Apesar de a febre de aplicações propiciada pelo mecanismo 34/18 ser um dos mais concentrados programas de industrialização já realizados, não tendem em absoluto a equilibrar-se a oferta e a procura de bens de consumo dela decorrentes. O exíguo emprêgo de mão-de-obra pela nova indústria faz com que a renda criada tenha uma composição funcional que impede o funcionamento do *big-push*, pelo menos tal como foi formulado originalmente por Rosenstein-Rodan.

Seria no entanto precipitado concluir daí que existe notória incapacidade de auto-sustentação no atual processo de industrialização. No que se refere à criação de demanda final de consumo a industrialização em marcha no Nordeste pode contar com ramos de atividades não industriais, surgidos simultaneamente, nos quais são criados empregos qualificados e semiquilificados que, por seus padrões de remuneração, criam demanda para os artigos da indústria emergente.

A capacidade de auto-sustentação do sistema emergente decorre ainda de modo mais claro da integração relativamente elevada do parque industrial em fase de montagem. A estruturação setorial e os padrões tecnológicos, que de um lado impedem que a nova indústria engendre volumosa demanda final de bens de consumo, possibilitam a ocorrência de um relacionamento interno incomparavelmente superior ao registrado no parque manufatureiro tradicional. Em consequência, levando em conta a demanda intermediária, é válido afirmar que a oferta estará erian-do parcela significativa de sua própria demanda.

A esta realimentação via demanda intermediária há que adicionar ainda o fato de os próprios serviços utilizarem em grande escala os materiais, peças e equipamentos produzidos pela nova indústria. Materiais elétricos, plásticos, acessórios de natureza variada são ingredientes típicos dos novos estabelecimentos comerciais, de crédito, escritórios de promoção, administração, etc.

No mesmo sentido atuam os investimentos públicos orientados para a "infra-estrutura de uso final", que alimentam o estilo intensivo modernizante do atual crescimento urbano. Enquanto na década de 1950 o crescimento industrial era arrastado (ou freado) pela

agricultura, o novo estilo de indústria se relaciona de forma predominante com a urbanização, os serviços modernos, etc.

Agricultura é o limite — Arrefecido o impacto dinamizador de vários fatores que têm estimulado a agropecuária até agora, cabe examinar a capacidade de impulsioná-la por parte dos setores que lideram as transformações em curso na atualidade.

A nova indústria nordestina, devido à sua composição setorial, pouco solicita à agropecuária regional em termos de matérias-primas. Dado o reduzido volume de empregos diretos criados pela indústria emergente, esta também não contribui substancialmente para a expansão da demanda de alimentos. Por sua vez as atividades terciárias fomentadas pela nova indústria quase não utilizam insumos provenientes da agricultura.

Ao mesmo tempo em que não justificam um rápido crescimento da agricultura, a indústria emergente e o setor de serviços igualmente não impõem renovação de seus métodos produtivos. Essa pressão (excluída a competição de outras áreas) poderia ser induzida por uma absorção rapidamente crescente de trabalhadores por parte dos novos setores. Sem dúvida a nova indústria e os novos serviços não mantêm esse tipo de relação com o setor rural. Isto não decorre apenas de sua reduzida capacidade de absorção de mão-de-obra mas também da diminuição das oportunidades nos estratos menos qualificados de trabalho, que constituem a porta de entrada dos homens do campo para ingresso no mercado urbano de trabalho.

Enquanto a indústria estabelecida no Nordeste antes do presente surto de investimentos se vinculava estreitamente à agricultura regional, a nova indústria tende a irradiar e receber estímulos dentro de um circuito fechado que não inclui as atividades tradicionais da área. A roda dentada da agricultura só engrena de fato com as indústrias de produtos alimentares, têxteis, etc. Todas essas atividades vegetativas se encontram entretanto bloqueadas pela inexistência de fatores externos que as estimulem e pela não absorção de seus produtos pelos setores dinâmicos.

Poder-se-ia supor que a elasticidade de renda da demanda de alimentos, numa região de tão baixa renda per capita e com tão evidentes sintomas de subnutrição, se mostrasse particular-

mente elevada. Colocada a questão nestes termos, omite-se um fator de primordial importância: a estrutura de apropriação da renda em expansão. Pouco adianta que as massas tenham elevada propensão a consumir alimentos se a renda cresce de forma extremamente concentrada, se as classes de rendas altas e médias (e mais a exportação de rendimentos) absorvem 70 a 80% da renda adicional.

Falta de entrosagem — O coeficiente de elasticidade-renda da comunidade reflete a aplicação de rendimentos por aqueles que dêles se apropriam. Os setores modernos em particular tendem a gerar rendimentos que, à medida que se convertem em demanda final, vão incidir sobre os bens e serviços que in-

tegram os padrões de conforto ditados pelos centros onde são moldados os costumes, a moda, etc. Dentro deste quadro cabe assinalar que as indústrias tradicionais têm ainda menos chances do que a agricultura. Submetidos a uma elevada dose de propaganda e ao efeito demonstração, os consumidores de baixo poder aquisitivo tudo fazem para atingir os estratos inferiores (os bens e serviços mais acessíveis) da escala de produtos modernos.

A agricultura, o artesanato e a velha indústria se mantêm em seu inter-relacionamento tradicional. Sua capacidade de expansão fica mais na dependência do crescimento vegetativo da população do que qualquer outra variável. O equilíbrio a baixo nível tem neste caso como possível elemento de per-

turbação a insuficiente capacidade de consumo dos indivíduos que anualmente se vêm incorporando à força de trabalho.

O que há de grave neste quadro é justamente a profunda desentrosagem entre o complexo de atividades tradicionais, de grande peso e profundo atraso, e o complexo de atividades dinâmicas. Cada complexo tem definidos os limites de seu dinamismo em seu relacionamento interno. Desequilíbrios podem surgir em cada um, separadamente: o desequilíbrio surgido num complexo não atinge (econômicamente) o outro. Não há mecanismos de transferência de tensões.

Chega-se assim ao limiar de uma grande questão: quais as possíveis respostas a este novo gênero de problema?



**Jorge
Miglioli**

Nascido no Estado do Rio e formado pela Faculdade de Economia e Administração da UFRJ (antiga Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil), é doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planificação e Estatística, de Varsóvia, Polônia, onde apresentou tese sobre desenvolvimento econômico. MIGLIOLI trabalha atualmente em grande escritório de planejamento de São Paulo e está preparando para publicação nos próximos meses seu livro "Uma Política de Desenvolvimento para Economias Subdesenvolvidas".

Como estimular a demanda

Uma economia capitalista desenvolvida costuma apresentar um elevado montante de capital per capita (por capital entendemos aqui apenas o capital fixo) e uma grande diversificação de seu estoque de capital, mais ou menos homogêneamente distribuído por todos os setores da economia. O grande montante de capital per capita responde pela elevada produtividade do trabalho, enquanto a diversificação do estoque de capital torna possível o atendimento de qualquer tipo de demanda.

Das duas características acima relacionadas pode-se depreender que não é no lado da produção (ou seja, da oferta) onde se encontra o problema básico do crescimento das economias capitalistas desenvolvidas. Dispondo de uma alta produtividade do trabalho e de uma estrutura produtiva que pode facilmente atender às demandas de bens de produção, as economias capitalistas desenvolvidas contam com meios para atingir altas taxas de acumulação de capital e daí altas taxas de crescimento econômico.

Contudo essas economias apresentam geralmente um crescimento apenas moderado e com oscilações. Isso decorre da lenta expansão da deman-

da efetiva (isto é, da procura, expressa em poder aquisitivo real, de bens de consumo e de produção), de modo que a produção tem de aumentar também moderadamente, adaptando-se ao nível da demanda. Do contrário haveria crise de superprodução. Em consequência disso o estoque de capital nessas economias apresenta constante capacidade ociosa. O capital opera a um nível inferior ao de sua capacidade produtiva real.

A expansão da demanda efetiva é pois necessária para liquidar a capacidade ociosa do estoque de capital existente e estimular o investimento e daí provocar o crescimento da renda nacional. Uma solução para expandir a demanda efetiva estaria na redistribuição da renda em favor das camadas sociais de mais baixo nível de renda. Essa medida porém contraria as regras vigentes. Para remediar o problema os governos dos países desenvolvidos procuram aumentar suas próprias despesas (principalmente em bens não produtivos, como é o caso dos armamentos), elevando assim o nível da demanda.

Modelo de subdesenvolvimento — Nas economias capitalistas subdesen-