202

Produção industrial

Introdução

PARTE I: Estrutura e sentido da economia brasileira • Nota introdutória
O setor da economia natural • A economia do mercado nacional
O setor "resto do mundo" • O processo do desenvolvimento

PARTE II: A determinação de prioridades O projeto e o plano • O balanço da economia brasileira

A lista de projetos de desenvolvimento • Conclusões

1968 A N O 1970 1972 Médias trienais móveis: s 1974 1976 1978 1980 1982 Inflação 1984 6 20 30 40 50 60 100 110 70 80 90 INFLAÇÃO

^{*} Publicado na Revista da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais, ano 5, nº 9, janeiro-junho de 1956.

NTRODUÇÃO1

A economia é uma ciência histórica por excelência — qualidade que partilha com as outras ciências sociais. Quer isso dizer que está submetida a um duplo processo evolutivo: o fenomenal e o nomenal. E quer dizer também que, ao contrário das ciências da natureza, especialmente as da natureza não viva, não pode ser estudada senão nesse duplo contexto.

O conceito vulgar admite explicitamente apenas a evolução fenomenal da economia. Cada nova teoria surge como resultado de uma representação mais precisa da realidade transcendente, a qual, implicitamente, permaneceria sempre igual a si mesma. Assim, a análise smithiana seria, em compara-

1. O presente trabalho foi inspirado pelos problemas que a análise de projetos no Departamento Econômico do BNDE suscitou no espírito do autor, razão pela qual o subordinamos ao item do programa de prova monográfica: "Critérios para a seleção de investimentos prioritários".

Reconhecemos, não obstante, que a monografia, tal como resultou do esforço expositivo, dificilmente se compadece com o que é lícito esperar-se de um trabalho sob tal rubrica. Seria pelo menos tão justificável pó-lo sob vários outros itens, especialmente os I, V, VI, X e XX. Não importa. Nosso ângulo é o da análise de projetos e se tivemos que incursionar por seara alheia, isso se deve à indisso-lúvel unidade de toda a matéria económica que torna impossível o entendimento da parte senão no seu contexto, isto é, como parte de um todo.

Um projeto é um fato microeconômico, isto é, corresponde a movimentos de unidades produtiva, mas de tais movimentos se fazem os fatos macroeconômicos. Os projetos determinam a oferta e a procura globais e as estruturas da oferta e da procura. Os projetos determinam igualmente o modo de emprego do acervo nacional de mão-de-obra e, portanto, a produtividade nacional. Em cada projeto está, pois, toda a vida do sistema. Assim, quando o analisamos, é ao sistema que o fazemos. Nas categorias de beneficio e custo estão, apenas travestidas, as categorias de produto e renda nacionais.

A vida do projeto é, pois, a mesma vida do sistema, o que significa que, se muda esta, muda aquela também. Nosso esforço visou, por essa razão, descrever a vida do nosso sistema usando as categorias do projeto, guardando sempre a perspectiva global e procurando preservar a visão do movimento histórico.

Dividimos o trabalho em duas partes: na Parte I procuramos pór em evidência os efeitos de longo prazo sobre a produtividade, segundo a natureza do projeto; na Parte II procuramos desvendar o mecanismo do curto prazo como em nossas condições concretas se alcançam aqueles efeitos. Em termos macroeconómicos, teríamos a oferta e a procura globais, na Parte I, e os motivos oriundos da oferta e da procura específicas, na Parte II.

Uma palavra quanto ao método: ciência é classificação e medida — não apenas medida, como se pode depreender do lema econométrico. Se ciência fosse medida não haveria ciência em Aristôteles ou em Hegel.

ção com a fisiocrática, apenas uma representação mais perfeita, que considera certas facetas que Quesnay e seus amigos haviam deixado na sombra, por ignorância ou inadvertência. A mesma relação uniria a análise neoclássica à clássica, a keynesiana à neoclássica.²

A admitir-se tal atitude, considerando-se que cada nova teoria — na medida em que seja uma construção séria, não uma representação delirante ou ignorante da realidade transcendente — incorpora o que havia de definitivo nas anteriores, poderíamos limitar nosso estudo apenas à teoria mais recente, ao dernier cri dos arraiais da ciência econômica, como, aliás, é muito comum fazer-se. As discrepâncias entre a teoria mais recente e as anteriores senam apenas expressão do que nas primitivas havia de errôneo. Tornou-se moda falar-se no "erro" dos clássicos, no "erro" dos fisiocratas, para designar essas discrepâncias.

Mas se admitimos que a economia, além dessa evolução "fenomenal" (como representação, como idéia da coisa, como "coisa para nós", no sentido kantiano), é também suscetível de outra evolução (a evolução "nomenal" como objeto, coisa representada, "coisa em si") seremos levados a uma atitude muito mais respeitosa para com o que os antigos pensaram. Esse pensamento seria talvez prejudicado pelas claudicâncias do método, pelo instrumental imperfeito de análise, mas continha uma espécie de verdade que não passou às teorias mais recentes pelo simples fato de que refletia uma realidade que deixou de existir, que se transformou, por seu próprio impulso interno, noutra realidade.

niversidade Federal de Santa Catarina

Dado que cada nova geração de economistas aproveita a experiência da que lhe precedeu, consubstanciada numa técnica de análise que se afina ao provar-se na investigação de cada fato novo, é provável que se o economista moderno tivesse que apreciar uma realidade idêntica à estudada pelos antigos apresentaria um quadro mais perfeito que o registrado nos anais da história da ciência. Nesse sentido — e só nele — poderíamos falar em "erro" dos antigos. Um erro de resto necessário, porque foi condição para que um dia o pudéssemos corrigir, alcançando uma representação mais completa.

Em conseqüência, é nosso direito — e dever — tentar, sempre que mister se faça, reformular o pensamento dos construtores da ciência, desde que não

^{2.}ºÉ desnecessário dizer que nenhuma doutrina econômica longamente aceita por um considerável grupo de economistas competentes é desprovida de méritos. Mesmo quando descartadas depois, essas doutrinas muitas vezes oferecem, como primeira aproximação, idéias significativas sobre o funcionamento do sistema econômico." Observe-se que não seria justo acusar Hansen de ignorância da avaliação nomenal da econômico, tanto que a denuncia expressamente, na apreciação de fatos isolados, inclusive no mesmo livro e capítulo. Cede provavelmente à força do hábito ao silenciar sobre isso no seu pronunciamento formal sobre o assunto. Alvin H. Hansen, A Guide to Keynes, p. 3.

percamos de vista que isso somente poderá ser feito se nos situamos idealmente no contexto histórico em que eles viveram e pensaram, porque suas teorias não foram construções no vazio, mas a expressão mais elevada de sua própria vivência histórica.

Por certo, ao nos recusarmos a nós próprios — condição essencial, semo que não teremos o direito de espanar o pó dos anos — a atitude ingênua de supor que estamos pensando a realidade econômica "em geral", imutável, e não nossa própria realidade contingente, recusaremos as pretensões ingênuas dos antigos que julgavam estar construindo para a eternidade. Tudo, passa, tudo flui — no campo da coisa representada como no campo da representação da coisa. Mas não temos o direito de pretender corrigir o pensamento antigo pelo emprego indiscriminado de nossas categorias atuais, reflexo abstrato de uma realidade que não é a que eles viveram, e que passará comosco — passará como ser e como representação do ser.

Esta atitude crítica é talvez dispensável, até certo ponto, ao economista dos países mais desenvolvidos, que, tendo vivido o processo histórico completo, assistiram simultaneamente à morte do ser antigo e à de sua representação.

Quando a oferta de mão-de-obra, por efeito do próprio desenvolvimento do capitalismo, se tornou relativamente inelástica, a análise clássica pereceu, porque ela supunha uma oferta perfeitamente elástica desse fator. A morte da coisa em si acarretou a morte da coisa para nós.

Quando se tornou patente que o fluxo de pagamentos aos fatores não estava gerando mais uma procura efetiva da mesma magnitude que a oferta efetiva que o emprego desses fatores possibilitava, e que as discrepâncias não eram transitórias, capazes de corrigir-se progressivamente pelo processo da crise, foi preciso abandonar outro suposto dos clássicos, que havia passado aos neoclássicos, implicitamente, sob a forma da "lei dos mercados". A problemática econômica mudara inteiramente e, para resolver os novos problemas, tivemos a teoria keynesiana.

Simultaneamente, quando, graças a certas mudanças institucionais trazidas pela Revolução Russa, criaram-se condições concretas que permitem tornar a procura efetiva cada vez mais independente do preço dos fatores, o planejamento econômico tornou-se possível e tivemos as teorias que correspondem à nova problemática. O economista deixara de ser um "meteorologista" da conjuntura para fazer-se fautor de sua própria conjuntura.

Aquela não pode, entretanto, ser a atitude do economista do país subdesenvolvido. A absorção sem crítica do *dernier cri* em matéria de ciência econômica por ele lhe será fatal, porque implica mudar o reflexo ideal da realidade sem que essa realidade mesma tenha mudado, ou sem que tenha mudado senão em parte. Para nós, o pensamento dos antigos guarda muito de sua

primitiva validade porque reflete uma realidade que, em certa medida, continua a ser a nossa.

Nossa oferta de mão-de-obra continua a ser tão elástica quanto o era no suposto clássico, de modo que devemos ter cuidado no emprego dos instrumentos marginalistas. Nosso fluxo de pagamentos a fatores é objetivamente suficiente (ou exorbitante) para gerar toda a procura efetiva da qual carecemos, de modo que devemos usar com cautela os instrumentos "modernos", que trazem a marca de Keynes.

Mas, ao mesmo tempo, há um setor de nossa economia no qual a oferta de fatores não satisfaz o suposto clássico da infinita elasticidade. E também em que a oferta efetiva não responde ao fluxo dos nossos pagamentos aos fatores, da nossa procura efetiva. Trata-se do setor "resto do mundo" de nossa economia. Por este lado estamos presos à economia mundial, somos parte dela, vivemos sua própria conjuntura — a conjuntura dos "centros cíclicos".

Quer isso dizer que somos, ao mesmo tempo, antigos e modernos, que nosso nômeno é dúplice e que, portanto, nosso fenômeno também deve sêlo, ou será um puro falseamento da coisa refletida.

Noutros termos, isso significa que devemos estar preparados para usar alternadamente o instrumental keynesiano, o neoclássico, o clássico e até o fisiocrático, segundo as circunstâncias. Podemos afeiçoar esses instrumentos, reformular os princípios, pelo emprego da moderna metodologia, no que esta for aplicável, mas não podemos excluir *in limine* nenhum deles. Todos nos serão úteis no trabalho prático.

Nosso trabalho torna-se ainda mais difícil pelo fato de que a coexistência da realidade "antiga" com a "nova" — a contemporaneidade do não coetâneo, por assim dizer — não é uma simples superposição, mas uma oposição. As duas realidades reagem uma sobre a outra e se modificam mutuamente. Além disso, não constituem duas coisas separadas, mas uma realidade complexa única. Para usar a linguagem hegeliana, os contrários estão em unidade dialética.

A articulação das formações econômicas não coetâneas realiza-se através de instituições adequadas, que exprimem juridicamente a duplicidade. Por exemplo, no ponto em que se unem o atual mercado nacional brasileiro e o mercado mundial, o primeiro caracterizado por uma abundante formação de procura efetiva — um mercado "clássico", por isso — e o segundo por insuficiência dessa mesma procura — um mercado "keynesiano", para usarmos a mesma imagem — emerge, sem que ninguém o tivesse desejado e até contra o desejo expresso dos introdutores das nossas sucessivas "reformas" institucionais, o capitalismo de Estado, juridicamente caracterizado pelo

monopólio da divisa, combinado com o monopsônio da mesma. Uma vez configurado o novo instituto, muda o sentido dos fenômenos econômicos.

Essas mudanças instituídas devem ser objetivamente pesquisadas, porque nada há de acidental nelas. Entram a fazer parte do panorama histórico-econômico e condicionam toda a problemática do momento. Ignorar a objetividade do monopólio-monopsônio da divisa, nas presentes circunstâncias, em nome de preconceitos "liberais" ou supostamente socialistas, é não entender o que há de mais típico na presente estrutura da economia brasileira. Isto à guisa de exemplo.

É de praxe, na construção de modelos teóricos, proceder-se no Brasil e na América Latina imitando o Velho Mundo. Mesmo os economistas que compreenderam a significação da diferença institucional em nossas economias — seu caráter dúplice — não levam sua análise até o ponto de compreender que temos que nos apropriar da realidade por caminhos que são opostos aos seguidos nos países mais desenvolvidos. Começamos usualmente por conceber uma economia fechada, isto é, sem comércio exterior, sem nos apercebermos de que assim fazendo estamos precisamente roubando ao nosso objeto o que ele tem de mais peculiar, aquilo, portanto, por onde devemos começar nossa análise.

Historicamente, com efeito, a economia brasileira partiu de navios mais ou menos piratas, ancorando numa angra qualquer para carregar pau-brasil. Noutros termos, na origem de nossa economia está um ato de comércio exterior — um comércio exterior em estado "puro", por assim dizer. A seguir, com as feitorias e as fazendas da costa, este modelo se "complica" pelo aparecimento de unidades econômicas que, embora essencialmente voltadas para o comércio exterior, aplicam parte dos fatores ao seu dispor na satisfação direta de suas necessidades (produção natural). Mais tarde, surgem trocas entre essas unidades, surge um "governo", um aparelho comercial, um sistema de transporte (origem do mercado nacional). Mais tarde ainda, surgem unidades não agrícolas produtivas (não dedicadas aos serviços), que são o germe de futura indústria nacional e, finalmente, essas unidades começam a abandonar seu primitivo feitio artesanal, revestindo as formas capitalistas que hoje têm. Essa a história.

Nesse sentido, pois, nossa evolução foi exatamente o inverso da de todas as nações européias emergidas da Idade Média, onde só paulatinamente o comércio exterior foi sendo introduzido como um elemento constante e regular do âmbito das trocas. O comércio exterior, na vida, como nos modelos teóricos, foi, para esses países, uma complicação introduzida no primitivo modelo

fechado, aldeão, provincial e depois nacional. 3 No nosso caso, primeiro surge um comércio exterior, "puro", que se vai gradativamente complicando.

Ao longo de toda a nossa história econômica, conseqüentemente, o movimento mais simples, mais elementar é o ato de alocação de fatores, distribuindo-os entre a produção para o consumo interno e para a exportação. Definindo essa alocação em função do comércio exterior, podemos dizer que, em sua expressão mais abstrata, o movimento de nossa economia consiste numa distribuição de fatores entre a produção de importações (via exportações) e a produção de substituição de importações. Produzimos importações e poupamos importações.

Ao longo de toda a nossa história econômica, o movimento mais elementar de nossa economia tem sido esse: segundo a conjuntura externa, através das mudanças induzidas nos termos de intercâmbio e na capacidade para importar, o Brasil realça seus fatores entre a produção para a exportação e a produção para o consumo interno. No primeiro caso, substitui produção nacional por importações; no segundo, importações por produção nacional.

Mas esse fluxo e refluxo de fatores entre as duas atividades — a importação e a substituição de importações — não passa sempre sem conseqüências. Internamente, os fatores, quer os aplicados na produção de importações, quer na de substituição de importações, aplicam-se também em campos bem definidos em função do grau de divisão do trabalho, e tanto o aumento da exportação quanto o da substituição de importações podem implicar transferência de fatores de um campo para outro.

niversidade Federal de Santa Catarina

Em primeiro lugar, os fatores podem classificar-se segundo se apliquem no âmbito da economia natural ou no âmbito da economia de mercado. No primeiro caso, só existe a divisão intra-unitária do trabalho, a saber, a divisão entre o homem e a mulher, entre o adulto e a criança, entre uma estação e outra. No segundo, o trabalho se divide socialmente, e a atividade econômica se exprime através das compras e vendas entre uma unidade e outra, isto é, na geração de um fluxo de renda.

Neste segundo caso há ainda outros casos a considerar. A divisão social do trabalho pode ser nacional ou internacional, segundo os fatores se apliquem à produção para o mercado interno, stricto sensu, ou à produção de exportações. Além disso, podem ser classificados segundo se apliquem ao que Marx chamou de "simples produção de mercadorias" ou à "produção capitalista".

^{3.} Henri Pirenne inverte esse esquema para a Europa, ao nosso ver erroneamente. Não obstante, Celso Furtado, inspirado nesse autor, esboça uma aplicação do esquema invertido ao Brasil e, nesse caso, com muita justeza. Ver "La formación de capital y el desarrollo económico", in El Trimestre Económico, v. XX, n. 1, p. 98 e seg., México.

pra de produtos, seja na de fatores. de renda nacional stricto sensu, isto é, do fluxo de pagamento, seja na com-Esta última classificação é essencial para a compreensão dos movimentos

importações pode ter três efeitos diferentes: No que diz respeito ao movimento da renda nacional, a substituição de

- (a) se, diminuindo a capacidade para exportar, os fatores antes aplicados à produção de exportações são transferidos para a chamada "economia de subsistência", economia natural, a renda diminui;
- se esses mesmos fatores são orientados para a simples produção de da simples produção de mercadorias; mercadorias, a renda tende a manter-se em nível aproximadamente igual, dado que geralmente a produção de exportações se faz no nível
- 0 se, ao contrário, a substituição se faz em nível capitalista, a renda tende a aumentar, porque a inversão capitalista expande a compra de fa-

substituição de importações. Enquanto a inversão do simples produtor de se a oferta, por motivos estranhos, não se expande também. um movimento de crescimento econômico — ou de pressão inflacionária da expansão da oferta, através do aumento da compra de fatores. Define-se em que expande sua oferta, a inversão capitalista expande a procura antes mercadorias somente expande a procura do produtor no mesmo momento realocação de fatores entre a produção de importações (via exportações) e a Neste último caso, o que mais nos importa aqui, não há uma simples

tre a antiga e a nova produtividade dos fatores empregados. mento da oferta se torna efetivo, e sua magnitude é dada pela diferença enpensão a consumir (multiplicador). O segundo só tem lugar quando o auda inversão, é virtualmente instantâneo, e sua magnitude depende da proda monetária e o aumento da renda real. O primeiro ocorre no próprio ato Temos que distinguir aqui dois momentos diferentes. O aumento da ren-

se que o ganho seja ainda maior, porque, além de substituir-se a divisão fase, finalmente, os fatores são transferidos da economia natural (produção para autoconsumo da família urbana e, principalmente, rural) é de esperarintrodução de equipamento superior, aliado a novas técnicas de produção; são do trabalho e se põem em evidência seus efeitos secundários, a saber, a provêm da simples produção de mercadorias, intensifica-se o grau de divitrabalho, e o problema passa ao campo da análise econômica corrente; se empresas capitalistas, não se modifica formalmente o grau de divisão do em que os tatores eram e passam a ser empregados. Se provêm de outras miliar do trabalho pela divisão social, temos as vantagens da nova técnica Essas produtividades estão condicionadas ao grau de divisão do trabalho

> produção de mercadorias; diminuirá, se o aumento da exportação implicar produção capitalista rudimentar), a renda real aumentará se os fatores prodinariamente em condições de simples produção de mercadorias (ou nas de inverso, isto é, a substituição de produção nacional por importações (exportransferência de fatores da produção capitalista. virem da economia natural; não aumentará nem diminuirá, se da simples tações), dado que, como dissemos, nossa produção de exportações se fez or-Se, em vez de substituição de importações por produto nacional temos o

modelo ad infinitum, aproximando-nos progressivamente do concreto. mento de comércio exterior. Partindo daí poderemos ir complicando nosso ajuizar do significado de uma realocação de fatores decorrente de um movigrau da divisão do trabalho e de seus efeitos indiretos nos pode valer para ca fiscal. Mas nos parece que, como primeira aproximação, só o critério do moeda nacional, e estas, como é sabido, dependem das condições institucionais vigentes no campo do comércio exterior, interessando também à polítinos dois campos, porque ele se orienta pelas remunerações relativas, em decisão do empréstimo nacional reflita fielmente a produtividade marginal cionados aos termos de intercâmbio vigentes e não é possível supor que a Claro está que os efeitos líquidos para a economia nacional estão condi-

sobre os fatores adicionais empregados por elas no processo da inversão. res nas atividades substituídas e substitutas, sem considerar também o efeito É errôneo, consequentemente, comparar a produtividade marginal dos fatosubstituta, as unidades substituidoras absorvem fatores adicionais, tirados a outras atividades voltadas para o atendimento das necessidades internas substituição de importações, seja da exportação, se faça em condições capitalistas, além da simples realocação dos fatores entre a atividade substituída e a O que importa ter sempre presente é que, desde que, seja um aumento da

iniversidade Federal de Santa Catarina

de industrialização, a menos que se modifiquem radicalmente as condições to da mudança na estrutura da procura nacional implícita no processo de institucionais do comércio exterior. todas as possibilidades de um equilíbrio cambial enquanto durar o processo mente da oferta de importações ou capacidade para importar. Isso destrói realização de fatores, expande-se a procura de importações independentee a renda nacional. Tanto em conseqüência do aumento da renda real quanção —, rompe o tradicional equilíbrio entre o volume do comércio exterior nominal, mas também a real — se expanda no processo da substituição de importações — o qual, por isso, se desdobra num processo de industrializa-Essa circunstância, que faz com que a renda nacional — não apenas a

parece ser, como foi indicada anteriormente, o estabelecimento do mono-No que concerne a essas mudanças institucionais, nossa tendência atual

O planejamento e o projetamento econômicos não poderão ser feitos cientificamente exceto se tomarmos em consideração as peculiaridades da economia em que se fazem. O planejamento em geral, "puro", é um mito. O nosso — ainda quando limitado — não poderá ser feito a menos que nos apoiemos no fato de que o processo de substituição de importações, nas presentes circunstâncias, é a forma primária do esforço industrialista do país. Sem um controle sistemático do comércio exterior, não dirigiremos nem a quantidade nem a qualidade das inversões, o que quer dizer que não teremos ação alguma sobre nossa própria conjuntura. E, sem isso, não se pode falar em plano. Por outro lado, só a compreensão do funcionamento geral do mecanismo econômico pode, no nível do projetamento, instruir-nos como, pela seleção de técnicos e alocação de recursos, agir no sentido desejado, sobre a estrutura da oferta e sobre a da procura, coadjuvando a ação sobre a oferta e

A expectativa de certo ordenamento de nosso processo de desenvolvimento econômico assenta quase exclusivamente nessa circunstância de que o comércio exterior, por efeito não buscado dos conflitos suscitados pela primeira fase da industrialização, a qual tornou patente a impossibilidade de um tipo de câmbio de equilíbrio, passa por progressivas mudanças de caráter institucional que, desde já, apontam como meta, talvez obrigatória, sua passagem do capitalismo privado para o capitalismo de Estado, como invólucro jurídico ao seu novo conteúdo econômico, representado pelo monopólio-monopsônio da divisa.

Buscado este como meio de equilibrar a oferta e a procura de importações, por um lado, e de expandir a receita de divisas, por outro, cria condições que podem ser usadas como meio de, pelo emprego das leis da competência monopólica, governar o processo de substituição de importações e, dado que este é a forma primária do nosso esforço industrialista, condicionar todo o processo de desenvolvimento.

Esses os pressupostos tanto de nosso planejamento — na medida em que o pudermos fazer — quanto do nosso projetamento.

O presente trabalho está dividido em duas partes. Na primeira procuraremos definir a estrutura da economia brasileira; na segunda buscaremos traçar os pré-requisitos do planejamento e do projetamento em nossas condições.

PARTE I

ESTRUTURA E SENTIDO DA ECONOMIA BRASILEIRA

NOTA INTRODUTÓRIA

Para os fins que nos ocupam, a estrutura da economia brasileira pode ser concebida como o resultado da combinação de três formações diferentes, superpostas ao modo das estruturas geológicas, a saber:

 (a) o setor da economia natural, caracterizado pela produção para o consumo da própria unidade econômica produtora;

iniversidade Federal de Santa Catarina

- (b) o setor da economia do mercado nacional, caracterizado pela divisão social do trabalho, onde cada unidade econômica produz para o consumo das outras unidades econômicas que compõem o mercado nacional;
- (c) o setor resto do mundo, formalmente parte do segundo, mas caracterizado pelo fato de que o produto somente chega, seja à própria unidade produtiva, seja às outras unidades produtivas que formem o mercado nacional, pela via do comércio exterior, isto é, depois de convertido em capacidade para importar.⁴

^{4.} W. A. Lewis usa um divisão semelhante, com a diferença de que reúne no "setor não capitalista" parte do nosso "setor da economia do mercado nacional" (a "simples produção de mercadorias") e o "setor da economia natural". Essa divisão se justifica para seus fins específicos, a sabert, a determinação da oferta de mão-de-obra ao setor capitalista, e não é incompatível com a nossa. Para uma primeira aproximação parece-nos, entretanto, arbitrária, o que aliás se explica considerando que Lewis tenta construir seu modelo partindo da "economia fechada", não do comércio exterior. Ver "Economic Development with unlimited supplies of Labour", in The Manchester School of Economic and Social Studies, v. XXII n. 2.

DESENVOLVIMENTO E PROJETO

estrutura da economia, geralmente entendemos uma das duas seguintes deixados na sombra pela análise econômica corrente. Quando falamos em para completá-las, pondo em evidência certos processos ordinariamente Essa classificação nem substitui nem prescinde das usuais, servindo antes

- (a) a economia divide-se em dois setores. O setor I, ou infra-estrutura entre o valor acrescido e o produto bruto do setor II. econômica deve, necessariamente, começar por uma expansão do se de consumo. A magnitude relativa desses dois setores governa o proproduz bens e serviços de produção; o setor II produz bens e serviços tor I e prosseguirá até que o produto líquido deste iguale a diferença cesso da reprodução: reduzida, simples ou ampliada. Toda expansão
- (b) a economia pode dividir-se também em diversos setores, segundo a etc., caso em que não apenas consideraremos a renda originada, mas, tor "agricultura", o "serviços", o "manufatura", o "resto do mundo" nacional. Ou, se preferimos ordenar a matéria sob outro ângulo, o sesetor "resto do mundo" — as quatro contas básicas da contabilidade mos assim o setor "empresas", o setor "famílias", o setor "governo", o sa contabilidade nacional, segundo a renda que se origina neles. Terenda que auferem — ou, para usar a terminologia corrente em nosem linhas gerais, a natureza do produto físico que corresponde a essa
- cional pode ser limitado por diversos fatores: O emprego dessas estruturas não é arbitrário. O volume do produto na-
- (a) Pode ser limitado pela estrutura da oferta. Nesse caso, ainda que a teca uma reprodução ampliada. Trata-se aqui do problema essencial que assegura um suprimento adequado quantitativa e qualitativamente uma expansão do produto, isto não se faz se a estrutura existente não do de incluir nela bens e serviços que faltam para que esta se ajuste à de bens e serviços de produção. Trata-se então, para usar a terminonologia e o quadro institucional em que se desenvolve a economia (as dispondo de uma técnica de produção que só espera os bens e servititucionais propícias ao desenvolvimento, pela via revolucionária, e deve resolver o planejador socialista que, tendo criado condições insprocura específica, isto é, à estrutura de procura correspondente logia corrente entre nós, de modificar a estrutura da oferta, no sentiforças produtivas e as relações de produção, diria Marx) possibilitem não tem realmente outro obstáculo ao crescimento além do repreços de produção qualitativamente adequados para se materializar

de desenvolvimento do setor I. sentado pela estrutura da oferta, ou, para usar a terminologia marxista, seu único obstáculo essencial, seu fator limitativo, reside no grau

(b) Ao contrário, a economia pode dispor de uma estrutura da oferta procura global. E o caso das nações capitalistas desenvolvidas. sempre que o produto nacional esteja sendo limitado pelo dado da através dos pagamentos das unidades componentes desse setor a ouaufere um setor, podemos formar juízo da renda que se originará tras unidades. O segundo tipo de análise estrutural é, pois, aplicável dos recebimentos dessa pessoa. Assim, ao estudarmos a renda que riamente em função (embora não sejam obrigatoriamente iguais) terior da economia. Ora, os pagamentos de uma pessoa são ordinaque não são outra coisa senão os fluxos de pagamentos gerados no inna-se mister atentar para as fontes que alimentam a procura global, do, sem o que, numa economia baseada na divisão social do trabalho compatível com a expansão (reprodução ampliada), mas falta-lhe (especialização), o aumento do produto não tem sentido. Então toruma procura global, que permita a venda de todo o produto amplia-

estar do lado da oferta. com uma furiosa pressão inflacionária. Quer isso dizer que a limitação deve nacional é limitado pelo lado da procura global, quando nos debatemos gem, entretanto, problemas para os quais essas conceituações não sugerem nenhuma resposta. Seria ridículo pretender que no Brasil de hoje o produto Nos países de economia semicolonial, dependente e complementar, sur-

mento do setor I da economia. mica para a América Latina (Cepal). A solução estaria, pois, no desenvolvinos trabalhos da ilustre escola criada sob os auspícios da Comissão Econômuitos dos nossos economistas, notadamente alguns dos que se inspiram prima facie, com o dos países comunistas — conclusão a que chegaram da oferta? Se é pelo lado desta última, nosso problema básico se identificaria, Resta ainda uma decisão a tomar: do lado da oferta global ou da estrutura

mia fechada, compete ao setor I. assinalado, o comércio exterior toma, em parte, o lugar que, numa econode a Grande Depressão. Isso desloca o problema, porque, como já tem sido quer dizer que o desenvolvimento do setor I não é essencial, visto que o sumudança na nossa lista de importações, como, de resto, vimos tazendo, desprimento dos bens e serviços de produção pode ser aumentado por uma Ocorre, porém, que somos um país de grande comércio exterior, o que

determinado pela magnitude relativa de dito comércio exterior — ou, como Quer isso dizer então que o ritmo de expansão de nossa economia está

se ensina na Cepal, pela capacidade para importar? Assim se julgou e muitos o julgam ainda, com efeito.

Acontece, entretanto, que nos livramos de Scila para cair em Caribdes. Numa economia capitalista, mesmo pouco desenvolvida, a magnitude da procura global é dada, em última instância, pelas inversões, restando, pois, saber se nas condições de um comércio exterior em expansão as exportações induzirão inversões suficientes para manter a procura global em nível suficiente, questão essa que a experiência responde pela negativa. Nossas exportações raramente exigem grandes inversões por unidade de produto, de modo que um comércio exterior em expansão acaba por induzir uma procura insuficiente dentro da economia. Ao contrário, pelo menos no caso brasileiro, é nas condições de uma contração da capacidade para importar que as inversões sobem em nível compatível a um forte ritmo de crescimento, porque essa contração induz inversões criadoras de renda, através da substituição de importações.

O âmbito de nossas cogitações se restringe. Não se trata mais de saber se o problema dos países subdesenvolvidos em geral está, como nos países socialistas, do lado da estrutura da oferta, nem, como nos países capitalistas desenvolvidos, do lado da procura global, mas de saber o que, num país subdesenvolvido onde se pronunciou um movimento de expansão à base de substituição de importações, limita o crescimento do produto nacional.

A única alternativa que nos resta é que o crescimento do produto está preso ao movimento da oferta efetiva global ou, para dizer como o professor Eugênio Gudin, depende da evolução da *produtividade*.

Essa produtividade é feita (Grupo Misto BNDE-Cepal) em função da capitalização e (professor Gudin) da tecnologia. Como a técnica não existe em abstrato, mas corporificada num certo equipamento (capital), poderíamos pretender que o problema está resolvido, uma vez que o capital se obtém pela inversão e a contração da capacidade para importar, via substituição de importações, expande a inversão.

Mas, torna o professor Gudin, nossa substituição de importações (industrialização) não melhora a produtividade, não passando de um mode de redistribuição da renda, via elevação dos preços dos produtos industriais. A redistribuição de fatores entre a produção de exportações (agricultura) e a substituição de importações (indústria) não conduziria, nesa conceituação, ao desenvolvimento.

A resposta que oferecemos é uma tentativa de estudo de metabolismo on troca de fatores entre os setores, no nosso sentido, por efeito do esforo industrialista. A substituição de importações não é uma simples realocação

de fatores entre a produção de exportações e a produção para o mercado interno dos bens e serviços antes importados, podendo implicar uma mudança do grau de divisão do trabalho que preside ao emprego dos fatores e, se feita em condições capitalistas, obrigatoriamente supondo tal realocação.

Passemos, pois, ao estudo dos três *strata* elementares em que dividimos a economia, com vistas ao metabolismo interno que acompanha os movimentos de nosso comércio exterior.

CAPITULO

O SETOR DA ECONOMIA NATURAL

O critério que se reflete na divisão que propomos da economia nacional ignora a distinção entre bens intermédios e finais e, mais ainda, a renda originada em cada setor. Ao contrário, serve para pôr em evidência o aspecto institucional ou, para usar a expressão marxista, a natureza das relações de produção estabelecidas no interior de cada uma das formas de atividade nas quais se aplicam os fatores nacionais: o trabalho, a terra e o capital.

Por oposição aos setores B e C, o setor A ignora a divisão social do trabalho. A dona de casa que "poupa" o salário do marido, criando pelo seu própio trabalho bens e serviços que de outro modo teriam que ser comprados fora da família, aumenta de fato a "renda" desta. Podemos assim dizer que o produto da família urbana compõe-se de duas partes: salário ganho mais salário poupado. Os dois salários tornam-se socialmente contabilizáveis, pelo fato de que a família pode, em certas condições, transferir parte dos fatores de que dispõe da função de poupar para a de ganhar salário ou vice-versa. Isto ocorre, por exemplo, quando a dona de casa abandona certas atividades domésticas e passa a exercer uma função remunerada fora da casa da família (ou conseqüência, terá que comprar fora da família a satisfação de certas necessidades (certas utilidades) que antes prestava diretamente e, à primeira vista, problema da conversibilidade do salário poupado em salário ganho.

niversidade Federal de Santa Catarina

Mas o trabalho da dona de casa urbana está longe de constituir o principal contingente de fatores componentes do setor A, num país subdesenvolvido como o Brasil. Mesmo num país plenamente desenvolvido, grande parte das utilidades desfrutadas pela sociedade tem origem no interior das próprias famílias e é provável que essa fonte de utilidades seja mesmo irredutível. É extremamente improvável que a educação das crianças, por exem-

DESENVOLVIMENTO E PROJETO

vidade produtiva e improdutiva, que escapa ao escopo do nosso trabalho. desta questão nos levaria ao cerne do grave problema da distinção entre atitas, produzir intermediariamente força de trabalho. (O aprofundamento volvimento, a importância da produção intermédia. Educar é, afinal de conimportância, por força da mesma lei que aumenta, pari passu com o desenmedida que se desenvolve a economia, a educação das crianças aumenta em plo, possa algum dia prescindir inteiramente dos cuidados paternos. Ora, à de Adam Smith, a respeito.)5 Limitamo-nos, pois, a exprimir nossa essencial conformidade com o parecer

aplicam os camponeses numa economia subdesenvolvida. Podemos dizer dizendo, é, do ponto de vista econômico, certo tipo de trabalho a que se Muito mais importante que o trabalho da dona de casa urbana, íamos

que se ocupe apenas de agricultura: significa unicamente que a população do) é quase exclusivamente agrícola; disso, entretanto, não se deve deduzir de economia mercantil pouco desenvolvida (ou não desenvolvida de tovai desligando um ramo industrial atrás do outro. A população de um país desenvolvimento da economia mercantil significa que da agricultura se mação está ligada à extrativa, e como à frente desta está a agricultura, o então quase inexistentes o intercâmbio e a divisão do trabalho.6 ocupada na agricultura transforma ela própria os produtos da terra, sendo Como na época precedente à economia mercantil a indústria de transfor-

Ou com Simeon Kuznets

Numa economia em expansão, com crescente industrialização, comerciasemelhantes em bases comerciais. liar ou são completamente abandonados ou substituídos por processos levados a efeito dentro da casa de família ou unidade (econômica) familização e urbanização, numerosos processos econômicos anteriormente

atividade econômica geral, o que quer dizer que a agricultura absorve mãode mão-de-obra na agricultura norte-americana varia na razão inversa da de-obra quando diminui a produção e vice-versa. não há outro modo de explicar o peculiar comportamento da agricultura ante as variações no nível da atividade econômica. Assim é que o emprego na, onde o trabalho agrícola está extremamente mecanizado e racionalizado, americano. Estas se aplicam como uma luva à economia brasileira, e sua validade é tão universal que, mesmo numa economia como a norte-americachefe da Revolução Russa e às observações do conhecido economista norteregiões mais desenvolvidas do país, dá plena razão a essa descrição do sábio A observação da atividade prática da população camponesa, mesmo nas

vimento econômico, como discutiremos adiante. atitude é a responsável primeira por numerosos erros palmares com curso contraria de frente o mais perfunctório exame direto. Parece-nos que essa população "dependente" do campo brasileiro realmente nada produz, o que ranco entre nós, especialmente no que diz respeito à dinâmica do desenvol-"remuneradamente empregada". E implica supor igualmente que a enorme apenas a população arbitrariamente classificada de "ativa", no sentido de sua renda per capita, que é minúscula, mesmo se tomamos em consideração implica supor que a imensa população agrícola do país vive realmente da tra espécie de atividade econômica além daquela que se exprime através da compra e venda considerarem desprezível a atividade extramercantil. Isso É comum entre os nossos economistas que não ignoram totalmente ou-

niversidade Federal de Santa Calarina

cesso de industrialização como este que está vivendo atualmente o Brasil Para nossos fins imediatos, basta acentuar o seguinte: dústria, isto é, quando tem lugar a mudança essencial verificada num prodo que ocorre quando se transfere mão-de-obra da agricultura para a in-1951, sob o título de El desarrollo económico en Brasil*, a discussão detalhada Econômica para a América Latina, da ONU, em Santiago do Chile, turma de ra redação como tese de conclusão do Curso de Capacitação na Comissão Reservamos para outro trabalho em preparação, apresentado em primei-

l. que só uma parcela do tempo e dos recursos de produção de que dismatérias-primas; volvida se chama agricultura, isto é, à produção de alimentos brutos e põe o agricultor se aplica realmente àquilo que numa economia desen-

2. que a parte restante — muito mais importante do que pode parecer ao primeiro exame — se dedica à elaboração, no interior da própria fa-

[&]quot;O soberano, por exemplo, com todos os oficiais que servem sob seu comando na justiça ou na guera, todo o Exército e a Marinha, são trabalhadores improdutivos. Servidores do público, são mantidos A primeira é produção e a segunda é consumo. The Wealth of Nations, Livro II, capítulo III, p. 295. A primeira atividade resulta na produção de bens e a segunda na produção de força de trabalha noutros termos: ação sobre a natureza e ação sobre nós próprios ou outros indivíduos por uma parte do produto anual da indústria de outras pessoas." Podemos formular esse pensamento

^{6.} V. I. Lenin, El desarrollo del capitalismo en Rusia, Moscou, capítulo I, p. 18.

^{7.} Simeon Kuznets, "Long Term Changes in the National Income of the United States of America, since 1870", in Income & Wealth, série II, p. 41.

^{*} Trabalho publicado na página 39 deste primeiro volume das Obras reunidas. [N. do E.]

zenda agrícola, daqueles alimentos brutos e matérias-primas e de outros materiais que não têm procura fora da economia agrícola, transformando-os em bens prontos para o uso — consumo ou inversão;

3. que uma parte dos bens criados por essa atividade elaborada se dedica ao consumo da própria família camponesa, isto é, da unidade econômica agrícola típica, ao passo que outra parte é vendida a outras unidades, incorporando-se assim à corrente geral das trocas.

O agricultor é, pois, um homem que está com um pé na economia de mercado nacional, que estudaremos a seguir, e outro na economia natural. Mais ainda, na medida em que submete os alimentos brutos e as matérias-primas a certo grau de elaboração não é propriamente um agricultor, mas o que numa economia desenvolvida chamaríamos de trabalhador industrial (manufacturer, na terminologia de Smith). Seu oficio é, pois, uma atividade complexa, mescla do que, com o desenvolvimento, com a divisão social do trabalho, virá a ser várias "indústrias", várias especialidades. A essa atividade assim constituída chamemos de "complexo rural".

O que dissemos da unidade agrícola aplica-se igualmente à unidade familiar urbana, que distribui seus recursos produtivos entre ganhar e poupar salário. Só que a atividade essencial da unidade agrícola de um país subdesenvolvido costuma ser o que corresponde na unidade familiar urbana à função de poupar salário — produção direta⁸ — função que, para esta, é subsidiária.

O "complexo rural" supõe unidades produtivas de tipo especial. Leontiev exprime este fato chamando-as de "unidades combinadas", isto é, que reunem num todo indivisível a "unidade de negócios" e a "família" — produção e consumo. "Complexidade" (a antítese da especialização) e "combinação" são, pois, os aspectos diferenciadores técnico-econômicos da unidade agrícola, especialmente em país subdesenvolvido. *Mutatis mutandis*, o mesmo se aplica à família urbana.

O desenvolvimento econômico, em seu aspecto mais elementar, pode, pois, ser concebido como resultado da "irradiação" pelo complexo rural, de uma indústria após outra e da criação de "indústrias" novas, que são fruto da divisão do trabalho, porque correspondem a necessidades que só surgem com essa divisão, a saber, especialmente, o comércio e os transportes. Essas novas atividades, as primeiras a se desenvolverem historicamente fora do complexo rural, porque constituem uma condição para que a produção se faça nos moldes da divisão social do trabalho, representam, como observa Simeon Kuznets, 10 custos em vez de um acréscimo de valor. 11

A importância do processo de gradual dissolução do complexo rural, até sua redução à forma residual que assume na família urbana, está em que é um processo de liberação de fatores. Paralelamente, é um processo de elevação da produtividade, como conseqüência direta e indireta da divisão do trabalho, tal como o assinala Smith.

A divisão do trabalho, com efeito, não é apenas condição para o aumento imediato da produtividade (primeira e segunda "circunstâncias" de Smith), mas também da "invenção" de máquinas (terceira "circunstância"). Mais ainda, onde as máquinas já estejam inventadas, faltando apenas generalizar o seu uso ou introduzi-lo em dada atividade, ela é uma precondição para que isso se faça, o que tem muita importância no caso brasileiro. Ora, a introdução em indústria nova de método ou equipamento preexistentes constitui inovação tecnológica, dado que esta tem lugar precisamente quando a invenção é aplicada à indústria. Aliás, todos os exemplos relacionados por

^{8.} A análise marginalista supõe ter resolvido o problema da produção direta assimilando-a à troca (ver Kenneth Boulding, "Analisis Económico", capítulo II, p. 32, Revista de Occidente, Madrid). Certamente essa assimilação é lícita quando nos situamos em nível muito geral, mas tal apreciação nos desarma para a apreensão dos fatos concretos, precisamente por sua alta generalidade, que nos deixa com uma forma quase privada de conteúdo. Basta atender um pouco para a radical distinção entre a troca — que, juridicamente, supõe um contrato, uma alienação dupla — e a produção direta — que não supõe contrato algum.

^{).} Wassily Leontiev, The Structure of the American Economy, p. 18: "Na agricultura, a estrita separação entre a unidade de negócios e a família é, não apenas prática, mas também teoricamente impossível. Uma unidade combinada de tal espécie pode aumentar seus ativos de capital em importância igual a toda a sua receita, compondo bens de capital" sem quebrar o equilíbrio entre receita e despesa.

^{10.} S. Kuznets, op. cit., p. 42.

^{11.} Isso não desautoriza a prática corrente na contabilidade social moderna do cômputo no "produto" nacional do "valor acrescido" pelo transporte e pelo comércio. Afinal, o produto é medido como renda, isto é, como a soma dos pagamentos aos fatores e, nas condições criadas pela especialização, o transporte e o comércio são custos necessários, de modo que os pagamentos aos fatores neles empregados são pagamentos a fatores de produção ao mesmo título que os demais. O erro está somente em compararmos o valor do produto da economia de mercado com o obtido em condições seminaturais, medidos ambos ao preço de fatores. Então, surgem gritantes absurdos que implicam reduzir a importância do produto natural comparativamente ao produto mercantil.

^{12.} The Wealth of Nations, cit. Livro I, capítulo I, p. 7: "Como decorrência da divisão do trabalho, o mesmo número de pessoas é capaz de apresentar diferentes desempenhos, conforme três circunstâncias: primeiro, o incremento na destreza de cada trabalhador; segundo, a diminuição do tempo perdido na passagem de um tipo de trabalho a outro; por fim, a invenção de grande número de máquinas que facilita e diminui o trabalho e torna um homem capaz de trabalhar por muitos." Destaque nosso, I. R.

^{13.} J. Schumpeter, Business Cycles, McGraw-Hill, p. 9: "Inserir uma invenção na prática dos negócios é um processo característico da vida econômica do nosso tempo."

Schumpeter como "inovação" relacionam-se muito estreitamente com o processo de progressiva divisão do trabalho e, dissociando explicitamente o conceito de invenção do de inovação, o genial mestre nos encaminha implicitamente para o que Marx chamava de mudança nas "relações de produção" que, como em Schumpeter, é, ao mesmo tempo, causa e efeito das mudanças nas "forças produtivas" que, afinal, refletem o grau de aplicação das "invenções". 15

A expressão "divisão do trabalho" ordinariamente sugere mudanças no processo de fabricação dentro da unidade produtiva. Por isso qualificamos essa expressão com o termo "social", para designar o movimento que resulta na "especialização" das unidades. Como é óbvio que a especialização das unidades condiciona a ulterior especialização no interior das unidades e esta última é precondição para o avanço tecnológico (terceira "circunstância" de Smith), seja como invenção ou como aplicação de velhas invenções ao processo produtivo, situamos a divisão social do trabalho na origem de todo o processo de aumento da produtividade, prática que tanto tem de lugar comum quanto de esquecido no pensamento econômico contemporâneo.

Restaurando a ligação quase perdida para o economista moderno, particularmente no Brasil, entre o progresso tecnológico e o processo de divisão social do trabalho implícito na industrialização, devolvemos o problema da produtividade francamente ao campo da economia, problema que, com o professor Eugênio Gudin, ¹⁶ tantos autores, explícita ou implicitamente, consideram como de natureza técnica.

Com efeito, se, como o indica Lenin, "o desenvolvimento (...) significa que da agricultura se vai desligando um ramo industrial após outro", e se, nas palavras de Kuznets, esse mesmo desenvolvimento significa que "numerosos processos econômicos anteriormente levados a efeito dentro da (...) unidade familiar ou são completamente abandonados ou substituídos por processos semelhantes, em bases comerciais...", a transferência de mão-deobra da agricultura para a indústria não é em função, num país subdesenvolvido, do aumento da produtividade nessa mesma agricultura. A mão-deobra que vem pode não ser outra senão aquela que antes, em âmbito

agrícola, se aplicava aos "ramos industriais" que se "desligam" ou, o que não passa de outro modo de dizer a mesma coisa, aos "processos econômicos abandonados". É só quando o país alcança certo nível de desenvolvimento, isto é, quando já teve lugar uma ampla divisão social do trabalho, que o suprimento de mão-de-obra para as novas indústrias passa a ser em função do aumento da produtividade do trabalho (o que introduz no quadro a formação de capital, como meio de viabilizar o emprego de novo equipamento) e do crescimento demográfico.

O fato de a família (tanto a urbana como a rural) aplicar uma parcela importante de seus recursos de mão-de-obra em atividades alternativas à de "ganhar salário", isto é, produzir para o mercado, justifica o suposto implícito em toda a análise clássica de uma elasticidade infinita da oferta de mão-de-obra — suposto insustentável se admitimos que as disponibilidades de mão-de-obra dependem do crescimento demográfico e do aumento da produtividade nas indústrias existentes, caso este em que o suprimento do fator trabalho fica condicionado ao suprimento do fator capital ou, como hodiernamente dizemos, à "capitalização". Num país subdesenvolvido a capitalização intervém como inversão, isto é, como meio de expandir a procura — não a oferta — do fator trabalho. A oferta de mão-de-obra é dada pelo processo de dissolução do complexo rural e de seu resíduo urbano.

Afirmar a elasticidade infinita (virtualmente) da oferta de mão-de-obra é, na sistemática marginalista, afirmar a inexistência de renda econômica para o fator trabalho. A renda econômica surge como fato peculiar aos fatores terra e capital. Dentre estes, o suprimento de capital é relativamente elástico (em função da elasticidade da oferta de trabalho), ao passo que o de terra (como "terra", isto é, não-capital, não riqueza tangível reprodutível) é inelástico. Só o suprimento deste último fator não é afetado pela elasticidade da oferta de mão-de-obra, de modo que podemos concordar com Ricarde da a oferta de mão-de-obra, de modo que podemos concordar com Ricardia está, pois, subordinada ao status do fator trabalho e este não deve ser suposto, mas investigado em cada caso.

Numa economia subdesenvolvida a economia natural ("familiar", na expressão de Kuznets) não apenas é capaz de liberar mão-de-obra independentemente do aumento de produtividade da que continua a empregar, como, em caso de necessidade, é capaz de reabsorvê-la restaurando as atividades abandonadas. A família camponesa que antes fiava e tecia parte de sua roupa, abandona essas atividades quando, em período de alta conjuntura, aumenta a procura de mão-de-obra no mercado; e, inversamente, em período de baixa conjuntura, retoma as mesmas atividades. Como dissemos anteriormente a

^{14.} Idem, p. 84: "Mudanças tecnológicas na produção de mercadorias que já estão em uso, abertura de novos mercados (...), produção de coisas diferentes, tudo isso são exemplos daquilo que, na vida econômica, podemos chamar de inovação."

^{15.} K. Marx, Contribution a la critique de l'économie politique. V. Giard & E. Briere, Paris, 1909, prefácio.

^{16.} Eugênio Gudin, "Produtividade", Revista Brasileira de Economia, set. 1954, p. 10: "Pelo simples enunciado do problema da produtividade, vê-se que ele é muito mais um problema técnico do que econômico..."

propósito da família urbana, o complexo rural transfere mão-de-obra da função de poupar salário (produção para autoconsumo) para a de ganhar salário e vice-versa, segundo a conjuntura da economia de mercado

ralela ao eixo das abscissas, suposto que está, implicitamente, na raiz da aná cos, bem poderíamos representar a curva da oferta desse fator por uma pauma tal elasticidade na oferta de mão-de-obra que, para todos os fins prátigo" a que se refere. Na verdade, o que há, graças ao mecanismo descrito, é não há subemprego de mão-de-obra, tampouco pode haver o "hiperempreprego da mão-de-obra". O caso é que se, numa economia subdesenvolvida ria vantagem econômica em manter uma situação de menos que pleno emnhuma razão quando afirma, com apoio em G. Halm e J. Viner, 17 que "haveabsurdo falar em subemprego em país subdesenvolvido, mas não tem neforma do conceito do "exército industrial da reserva". lise econômica clássica. 18 Em K. Marx, aliás, esse suposto é explícito e toma a Por esse motivo tem plena razão o professor Gudin quando afirma ser

subemprego visível, fica pelo menos implícito que a continuação do processo obscurece as reais possibilidades de prosseguimento por prazo ilimitado do merecida justiça a esse suposto ocioso e objetivamente reacionário porque pode ser posta em dúvida. Cremos que o que aqui foi dito basta para fazer a econômico do Brasil no período transcurso.19 Mas como atualmente não há correr ao suposto de subemprego de fatores para explicar o desenvolvimento desenvolvimento que vimos tendo. O fato é que, embora seja certo o que dizo micos", desligando do complexo rural certos "ramos industriais". suscita a perene restauração da oferta de mão-de-obra, ao induzir a unidade te como se tivéssemos esse subemprego, porque o próprio esforço industrial professor Gudin sobre a inexistência de subemprego, tudo se passa exatamenfamiliar, especialmente a camponesa, a "abandonar certos processos econo-Celso Furtado, Roberto Campos e outros no Brasil julgaram necessário re-

tendidos quando os abordamos armados da teoria clássica. marginalismo. Nossos processos econômicos internos são muito melhor ende-obra e, indiretamente, do capital, torna em grande parte inaplicável o a nossa se caracteriza pela existência de um "estabilizador" da oferta de mão-de-obra que, traduzindo-se em elevada elasticidade da oferta de mãourbano). Implica, pois, dizer que, ao contrário das economias desenvolvidas, mentado pelos movimentos internos do complexo rural (e do seu resíduo assentar no suposto de um "exército industrial de reserva", perenemente aliral, ao lado da economia do mercado nacional, toda a nossa análise tem que uma economia subdesenvolvida, com gigantesca reserva de economia natu-O que vimos de afirmar implica dizer que, precisamente porque somos

ponto a curva da oferta é cortada pela da procura. na-se virtualmente indiferente, do ponto de vista do seu preço, saber em que Com efeito, se a oferta de fatores tende para a perfeita elasticidade, tor-

é, ao que denominamos de "setor da economia do mercado nacional". Podemos passar agora ao estudo do stratum B da economia nacional, isto

CAPITULO II

A ECONOMIA DO MERCADO NACIONAL

niversidade Federal de Santa Catarina

ções, juntamente com o governo. passou a constituir uma função especializada a cargo de unidades especiais gor, parte dele. Gradualmente, porém, a missão de estabelecer esse contato européia relacionavam-se diretamente com o mercado europeu e eram, a riunidades econômicas aqui surgidas como um prolongamento da economia (comércio e transporte) que retinham parte da renda gerada pelas exportadas formações constitutivas da economia brasileira. Originariamente, as Historicamente, o setor da economia do mercado nacional é a mais recente

seu próprio trabalho produtivo, no sentido smithiano. 20 Eram unidades mais renda não era já uma dedução do produto do setor agrícola, mas resultado do de familiar, começaram a surgir unidades econômicas de um tipo novo, cuja do setor agrícola, ao lado de uma ampla produção natural, no nível da unidavam-se as bases da economia natural que foi objeto do capítulo anterior, entre as unidades especializadas no transporte, comércio e governo, isto é, fora da produção orientada para a exportação, desde o primeiro momento, lança-Mas, assim como no interior das unidades produtivas (fazendas), ao lado

^{17.} Op. cit. p. 18 e 19. Note-se que Halm e Viner, tendo em vista economias desenvolvidas, estão com certa medida de razão.

^{18.} Paul Sweezy, Teoria del desarrollo capitalista. Fondo de Cultura Económica, México, capítulo V. cit. "De Smith a Marx, os clássicos aceitaram, ou defenderam, que uma ilimitada oferta de trabalho do. Ambos admitem a variação do salário (quando a oferta de mão-de-obra supera a procura e vice-Sweezy examina as soluções propostas por Ricardo e Marx. O primeiro imagina um crescimento de estava disponível no nível de salários de subsistência. versa), mas sustentam a transitoriedade desse fato, tendendo o "preço do mercado" do fator para o população e o segundo a existência de uma reserva de mão-de-obra disponível, à margem do mera "preço natural" (Ricardo) ou "valor de força de trabalho" (Marx). E também W. A. Lewis, op. e local

^{19.} Furtado, A economia brasileira, p. 143. Campos, Seminário de política econômica, segunda parte C.N.E., 21 de setembro de 1955, p. 10 e 11.

^{20.} Adam Smith, The Wealth of Nations, op. cit., p. 294.

natural. Noutros termos, ao reduzir-se a capacidade para importar, a economia nacional reage pela substituição de importações, parte em âmbito natural, como dantes, e parte em âmbito mercantil. O sentido da variação da renda monetária real dependerá, pois, da intensidade e das decorrências desses novos movimentos. Noutras palavras, uma variação da exportação suscitará dois movimentos contraditórios nas duas parcelas constitutivas da renda monetária real. Uma das parcelas variará no mesmo sentido que a exportação, e outra em sentido contrário, porque segue o movimento da substituição de importações. Matematicamente:

$$R = X + R_1(X) + S + R_2(S)$$

onde S = renda de substituição de importações, em âmbito mercantil.

Em termos de história das doutrinas econômicas, essa complicação corresponde à passagem da escola fisiocrática à economia clássica inglesa. Melhor dito, de Quesnay a Smith vai precisamente a descoberta do papel econômico dessas novas unidades, o reconhecimento de que também elas são fonte de *produit net* ou, nas palavras de Smith, consubstanciam "trabalho produtivo". Com Marx diríamos que o trabalho aplicado nessas unidados de solve solve.

4

des é produtor de plus-valla.

Como essas unidades viabilizam substituição de importações no âmbito da economia de mercado, representam o suporte material da circulação monetária. Dado que as novas unidades são especializadas, realizam seu produto através da venda, o que quer dizer que esse produto toma a forma de renda monetária, e que, portanto, seu aumento é também aumento da renda. A dinâmica desta fica, pois, dependente dos gastos realizados pelas unidades industriais no processo da substituição de importações.

Não basta, entretanto, assinalar que, respondendo aos movimentos da exportação, desde o aparecimento das unidades produtivas de novo tipo, manifestam-se duas tendências no processo de formação da renda monetária real: uma tendendo a aumentar a dita renda e a outra a diminuí-la, ou vice-versa. Importa também conhecer qual é a magnitude relativa dos dois movimentos, porque se o movimento da renda presidido pelas variações da exportação é menor que o ligado ao esforço de substituição, a renda nacional — e, com ela, a procura global — crescerá conforme diminuem as exportações — e, com esta, a capacidade para importar — o que significa que, na expressão de Celso Furtado, muda o "centro dinâmico" da economia. Temos, portanto, que atentar para a quantidade de renda atribuível a uma

unidade de aumento ou diminuição da exportação e da substituição, respectivamente.

As novas unidades podem ser o que Marx chama de "pequena produção de mercadorias" — de tipo artesanal, por exemplo. Nesse caso, ordinariamente, a inversão não representará um aumento das despesas do proprietário não compensado pelo aumento de sua oferta, porque o detentor de pequenas rendas geralmente não poupa, o que quer dizer que o aumento de inversão corresponde, no sentido estrito, a uma compressão do seu consumo — consumo do inversionista. Como o produtor despende toda a sua renda, podemos ainda afirmar, com J. B. Say, que a oferta cria sua própria procura. Segue-se que enquanto o esforço de substituição de importações estiver entregue a produtores desse tipo, embora esta se faça em âmbito mercantil, seus efeitos macroeconômicos serão similares aos da substituição feita em âmbito natural, com a única diferença de que a realização do produto supõe uma venda, tomando, pois, este a forma de renda monetária.

O processo de substituição de importações ganhará nova significação se o produtor, ao invés de simples artesão, for um capitalista. Em numerosas regiões do Brasil podemos estudar ao vivo essa transição, que se faz pelo progressivo controle da produção pelo capital comercial. Neste caso, dado que o produtor é detentor de grande renda, tendo, em conseqüência, o que, com Keynes, chamamos de baixa propensão a consumir, a inversão, mesmo na hipótese de inexistência de um sistema bancário desenvolvido, capaz de aumentar autonomamente a oferta de dinheiro, ou de emissão de numerário novo pela autoridade monetária, representa um aumento do potencial monetário, visto que imprime maior velocidade de circulação ao numerário existente. Com o mesmo dinheiro, portanto, realiza-se uma renda maior. Muito antes de Fisher haver formulado sua "equação das trocas", já o velho Boisguillebert observara que "o escudo do pobre é muito mais ativo que o do rico".

A medida, conseqüentemente, que o esforço de substituição de importações — sobre fazer-se em âmbito mercantil e não, como anteriormente, no interior da fazenda ou da unidade familiar — passa a revestir a forma de criação de empresa capitalista, a economia nacional adquire a propriedade de expandir sua renda monetária e a compra de mão-de-obra, independentemente de qualquer alteração na quantidade de dinheiro, o que, de resto, não nos faltou, mesmo porque o desenvolvimento da indústria implica a criação de um aparelho institucional capaz de viabilizar esse aumento, seja porque se desenvolve o sistema bancário, seja porque o governo é, por várias razões, impelido a expandir seu déficit, financiando-o, direta ou indiretamente, com emissões.

DESENVOLVIMENTO E PROJETO

que não considera a capacidade de expansão do volume global dos pagarazão. Mas convém ter presente que o contrário, isto é, a expansão da renda café, do potencial monetário, e não é impossível que tenha certa medida de sões dependeu historicamente do aumento relacionado com as compras de emissora. Em seu espírito, aparentemente, o aumento do volume das invermos anteriormente, mas parece atribuir-lhe excessiva importância, uma vez por efeito do aumento das despesas do governo, num momento em que a tas em condições capitalistas, representa a explicação mais natural do fenômonetária por força das inversões substitutivas de importações, quando fei mentos independentemente da ação do sistema bancário e da autoridade exportação, da qual a renda monetária era dantes função, declina como vi-Celso Furtado²² reconhece o papel dessa expansão da renda monetária

viabilizar esse aumento da oferta. oferta efetiva. Isto depende estritamente da disponibilidade de fatores para ou pode ser real. Nominal o será quando, com o aumento da demanda efetiva, implícito na expansão da renda, não ocorrer um aumento paralelo na renda monetária. Ora, esse aumento da renda pode ser puramente nominal do aumento do potencial monetário, as inversões, desde que feitas em condições capitalistas, expandem o total de pagamentos na economia e, portanto, Mas o que importa aqui é constatar o fato de que, com ou sem o reforço

quer dizer que todo o problema se situa nas relações concretas existentes en tre os setores A e B da economia. através do chamamento à "ativa" do "exército industrial da reserva", o que cola, seja no interior da própria família urbana. Noutros termos, resolve-se rência de mão-de-obra antes aplicada à produção natural, seja no setor agri-Esse problema, no caso brasileiro, resolve-se praticamente pela transfe

do Brasil não passa de um processo de redistribuição da renda, sem elevação nossa —, chega ao extremo de afirmar que o processo de industrialização moderna — que reflete, no plano ideal, uma realidade muito diferente da Gudin,23 seguindo aqui o hábito adquirido no estudo da teoria econômica Essa apreciação está muito longe de ser pacífica. O professor Eugênio

> ra. Sua atitude está muito longe de ser uma aberração no pensamento econômico brasileiro contemporâneo. renda nominal, não há dúvida de que cresce. E cresce inclusive na agricultuflagrante de que, embora a renda real não cresça na medida sugerida pela da agricultura e da economia familiar urbana. Insurge-se assim contra o fato para a indústria são retirados à agricultura, não às atividades não agrícolas da produtividade real. É claro que, em seu sistema, os fatores transferidos

mente muito esquecido por muitos economistas modernos. quase dois séculos, essa verdade converteu-se em lugar comum, desgraçadada produtividade, porque desde a publicação de The Wealth of Nations, há so insistir em que isso cria condições favoráveis a um progressivo aumento mia natural, isto é, de condições anteriores à divisão do trabalho. Seria ociotrabalho ao esquema da divisão nacional do trabalho, retirando-a da econo-A verdade é que a industrialização implica a incorporação de força de

Grupo Misto BNDE-Cepal. 25 para o da economia, ao contrário do que supõem o professor Gudin²⁴ e o ∞la — fato que devolve o problema da produtividade do campo da técnica dadeira indústria, como já o é virtualmente nos países mais avançados. Im-A transferência acarreta, pois, a gradual conversão da agricultura numa verplica criar condições para a racionalização e mecanização da produção agrífiguradamente, se tornará mais agricultor e menos tecelão ou carpinteiro. (Kuznets, cit.). Implica igualmente simplificação da tarefa do agricultor que, transferência implica um "abandono de numerosos processos econômicos" Também se fazem sentir sobre a da que resta no setor agrícola, visto que essa nomia do mercado que se fazem sentir os efeitos da divisão do trabalho. E não só sobre a produtividade da mão-de-obra transferida para a eco-

inarsidade Federal de Santa Catarina

compromete parte dessa mão-de-obra na tripulação das instalações criadas e quantidade de mão-de-obra na criação de determinadas instalações. A seguir, de um adicional de mão-de-obra. Continuamente, a inversão emprega certa de capital a uma única operação, a saber, compra pela economia de mercado ção da procura de bens de capital, poderemos reduzir o processo de formação Se pusermos de parte, por um momento, o grave problema da especifica-

Op. cit., capítulo IV, p. 131.

^{23.} Op. cit, p. 23: "Os salários mais altos e os excelentes lucros dos industriais fabricantes de fechadura não provêm de uma melhor produtividade... e sim da simples elevação dos preços: eles são supridos por aqueles consumidores de fechaduras do país inteiro, que passaram a pagá-las duas vezes más caro! Alterou-se a distribuição da renda. Uns foram favorecidos, outros espoliados. Mas a renda red. o padrão de vida médio do país, não melhorou".

^{24.} E. Gudin, capítulo e loc. cit.

^{25.} Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira, capítulo I, Introdução: "O deforça de trabalho. A sua vez, este aumento da produtividade física é possibilitado pela acumulação de como o eixo central do processo de desenvolvimento." Ver a respeito H. W. Singer: The Mechanics of capital e pelo progresso técnico (...) no caso específico (...) a acumulação de capital se configura Economic Development. senvolvimento de uma economia nacional tem por base o aumento da produtividade física de sua

precisa, para se manter no mesmo nível, no período imediato, de novos contingentes de mão-de-obra. Esses contingentes têm duas origens: (a) a mão-de-obra poupada pelo aumento da produtividade resultante das inversões anteriores; (b) a atração ao setor da economia de mercado de mão-de-obra estranha a esse setor, isto é, divisão do trabalho velha e nova.

Nossos analistas geralmente só consideram a primeira fonte, imitando nisso os economistas dos países desenvolvidos (que, no seu caso, têm muito mais razão). No nosso caso, porém, é preciso considerar que uma parcela enorme da mão-de-obra ocupada no setor agrícola pode ser transferida para fora do setor, sem prejuízo para a produção agrícola, pela razão elementar de que essa mão-de-obra *não está empregada nessa produção*.

O problema central da industrialização é, pois, o problema dessa transferência. Cada país o resolve a seu modo e desse modo dependem a natureza e a dinâmica do seu processo de industrialização.

Essa transferência não pode ser feita por decreto, porque o fato de que parte da mão-de-obra no setor agrícola se aplique aos labores propriamente agrícolas e parte às atividades não agrícolas não significa que certas pessoas, no setor agrícola, se dediquem a umas atividades e outras pessoas às atividades "industriais" da agricultura. A mesma pessoa distribui seu tempo, durante o ano, entre atividades agrícolas e não agrícolas. Dentro de cada família, os homens costumam dedicar-se predominantemente à agricultura e as mulheres adolescentes a atividades "manufatureiras". Ora, não se pode pretender que as famílias devam ser dissolvidas para que só as mulheres sejam transferidas. É preciso induzir uma gradual redistribuição dos recursos produtivos de cada família rural, modificar o próprio modo de vida das famílias, a fim de que parte delas abandone algumas atividades não agrícolas, voltando-se predominantemente para a agricultura, de tal modo que outras famílias possam ser transferidas.

O principal obstáculo, uma vez gerada a procura de mão-de-obra adicional pela economia de mercado (aumentadas as inversões) reside no caráter estacional que tem toda agricultura e, muito especialmente, a agricultura primitiva. Isso significa que em certos meses do ano os labores agrícolas absorvem uma quantidade enorme de mão-de-obra, que exige a mobilização de toda a população ocupada no setor agrícola. Nos meses restantes o emprego de mão-de-obra declina, mas a população não se pode retirar do setor, porque voltará a ser necessária aí no seguinte período de "ponta" da procura. A eliminação desse obstáculo resulta de uma série de inovações econômicas e tecnológicas, tais como a diversificação dos cultivos, de modo que as pontas de um não coincidem com as dos outros, a racionalização e

mecanização dos trabalhos típicos das épocas de ponta (derrubada, semeadura e colheita) com a finalidade de comprimi-los, o desenvolvimento dos meios de transporte para que a mão-de-obra possa emigrar temporariamente nos períodos de pouca procura desse fator na agricultura etc.

nomia de mercado, porque ela é que fixa o salário básico da indústria. efetiva. Ora, a renda assim obtida tem uma enorme importância para a ecopriamente agrícola é apenas uma das magnitudes que constituem sua renda aos preços de retalho, dos produtos que compra com essa renda, mais as utilidades obtidas nas atividades de entrepontas. Segue-se que a renda proagrícolas, computados estes aos preços de venda em grosso e convertidos ponês é igual à renda monetária obtida através da venda dos seus produtos para a apreciação do salário que lhe oferece a indústria.26 A "renda" do camnessas atividades de entrepontas que fixa para o trabalhador agrícola a base tante, é a produtividade ponderada nos labores propriamente agrícolas e momento, aproxima-se de zero, como dissemos anteriormente. Não obsque resultaria das atividades alternativas concretamente existentes em cada elevado, nessas atividades naturais, seu custo social, medido pelo produto Brasil. Embora o custo, em termos de mão-de-obra, seja fantasticamente bem desenvolvidas no país, a exemplo da fiação e tecelagem de algodão, no economia natural, inclusive em atividades competitivas com as de indústrias dutiva que deva ser desdenhada. É nesse clima que se vai perpetuando a que faz com que dificilmente haja uma atividade econômica tão pouco proprisioneira do setor agrícola, seu custo social será pouco superior a zero, o Enquanto a mão-de-obra sobrante nos períodos de entrepontas estiver

Certo tipo de propriedade agrícola, do gênero do homestead norte-americano ou da parcela francesa e dos colonos alemães do Vale do Itajaí, no Brasil, é propício à obtenção de uma elevada produtividade nas atividades de entrepontas. Isso resulta em elevada "renda" efetiva para o camponês e, portanto, em elevado salário básico para a indústria.

Inversamente, certo tipo de propriedade, como o latifúndio brasileiro, negando à família camponesa condições propícias ao desenvolvimento de uma estável e variada produção para autoconsumo, mesmo quando resulta

^{26.} W. A. Lewis, op. cit., p. 148: "Precisamos dizer algo sobre o nível salarial. O salário que o setor capitalista em expansão deve pagar é determinado por quanto as pessoas podem obter fora desse setor. Os economistas clássicos costumam pensar que o salário tende a ser determinado pelas necessidades do consumo de subsistência." Observe-se que o nível de subsistência não é o mesmo em todos os casos. Na prática, esse nível é, por sua vez, determinado pelos "ganhos" habituais e, num país onde o capitalismo são simples "lihas" num oceano de economia pré-capitalista, não admira que os "ganhos" correntes nesta última determinem o salário do primeiro.

em salários agrícolas maiores que a renda monetária obtida pelo pequeno proprietário, reduz o produto real da família, e, consequentemente, faz baixar o salário básico na indústria.

Ora, o preço da mão-de-obra é, como se pode ver em qualquer compêndio, uma das variáveis estratégicas da economia capitalista. A missão precípua do empresário capitalista é combinar fatores, sempre no sentido de reduzir o custo da unidade de produto para a empresa. Combinar fatores é, muito exatamente, dosar as quantidades de capital e de mão-de-obra empregadas na produção. Quer isso dizer que as variações do salário representam uma alavanca extremamente poderosa para pôr em movimento o mecanismo básico de uma economia capitalista.

Em suas linhas mais gerais, esse mecanismo opera como se segue:

- (a) se baixa o salário, o empresário é induzido a reduzir o emprego de capital e a aumentar o de trabalho;
- (b) se aumenta o salário, o empresário buscará aplicar doses complementares de capital.

Até aqui costuma ir nossa análise econômica vulgar. Trata-se de fazê-la ir um passo adiante, isto é, considerar o fato de que, como o capital se obtém pelo emprego de mão-de-obra,²⁷ a procura global de trabalho aumenta precisamente quando o empresário tenta, no nível microeconômico, *reduzir* o emprego desse fator para aumentar o de capital.

A melhor comprovação dessa verdade elementar são os Estados Unidos, onde, limitada a oferta de mão-de-obra, primeiro pelas dificuldades de transferência através dos oceanos e depois por óbices institucionais, a indústria foi forçada a disputar a mão-de-obra à agricultura, onde, nas décadas finais do século passado, o homestead, permitindo ao farmer o desfrute de consideráveis vantagens não monetárias, habilitava este último a cobrar um elevado salário "mínimo". O empresário reagiu energicamente pela tentativa de substituição de trabalho por capital, com o resultado de excitar grandemente a procura global de trabalho. Por outro lado, temos na Europa e na Ásia países como a Itália, a Espanha, a Índia e tantos outros, onde o processo de industrialização aguarda claramente uma reforma agrária que resulte numa razoável elevação do salário mínimo.

Entendidas essas verdades elementares, tornam-se compreensíveis as relações entre o setor A e o setor B da economia. Essas verdades são de validade universal, mas não bastam para explicar o processo de desenvolvimento econômico que o Brasil vem vivendo neste último quartel de século, isto é, desde a Grande Depressão. Esse movimento não foi precedido por uma reforma agrária que elevasse o preço básico da mão-de-obra, muito embora, como reflexo da industrialização, assistindo a um processo de rápida transformação das relações de produção no campo, com o desenvolvimento do papel positivo na alimentação do processo de industrialização, não pode ser apontada como sua causa primária.

Essa causa deve ser buscada nas relações entre os setores B e C da economia — entre a economia do mercado nacional e o setor resto do mundo, que apreciaremos a seguir.

CAPÍTULO III

O SETOR "RESTO DO MUNDO"

Parodiando Heródoto, podemos dizer que a economia brasileira é uma dádiva do seu próprio comércio exterior. Em virtude do comércio exterior nasceram as primeiras unidades que, logo, por um desdobramento interno, criaram o que apelidamos de setor da economia natural e, depois, articulando-se entre si e desdobrando-se externamente noutras unidades especializadas, fizeram surgir o setor da economia do mercado nacional.

Os movimentos do comércio exterior sempre foram a variável estratégica, por excelência, da nossa economia. Na raiz de cada movimento importante desta e de nossa sociedade vamos encontrar sempre, invariavelmente, uma mudança na exportação, na capacidade para importar, na procura nacional de importações. Isso tem sido antevisto por outros economistas, alguns dos quais julgam haver cortado o nó górdio do problema do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos fazendo das inversões (exceto as autônomas, isto é, na prática, as públicas) função de nossa capacidade para importar.²⁸ Ora, dizer que as inversões de uma economia capita-

^{27.} S. Kuznets, op. cit., p. 76: "O único recurso que entra como output líquido é trabalho e apenas trabalho. Na verdade, é trabalho aplicado em uma condição definida pela sociedade, num dado estado de técnica e numa dada oferta de capital: nesse sentido outros recursos estão envolvidos. Mas, quando tratamos do output líquido, o único recurso de fato absorvido é trabalho. Todos os outros recursos permanecem intactos."

^{28.} Essa hipótese de trabalho é usada, por exemplo, no curso da Cepal, a que assistimos, pelo reitor do mesmo, don Jorge Ahumada, e pelo ex-bolsista brasileiro Luiz Carlos Andrade, que apresentou uma interessante monografia de fim de curso, "Primeira aproximação de um programa de desenvolvimento para o Brasil", onde não apenas se procura demonstrar essa correlação, como também usá-la para a programação prática.

lista são em função da capacidade para importar, guardando uma correlação direta com ela, é dizer que os movimentos da capacidade para importar governam realmente toda a economia.

Se bem que sob forma menos elaborada e sistemática, mais como fato de senso comum que de ciência, essa idéia subjaz em toda a nossa análise econômica corrente, como suposto implícito. A capacidade para importar aparentemente governa a formação de capital, tanto pelo lado do suprimento de bens de capital críticos, quanto pelo lado da elevação do nível dos gastos na economia, que, por sua vez, nos dá o nível da renda monetária, o qual, finalmente, nos dá o nível da procura, dado que esta (na análise keynesiana) é resultante da renda, na medida em que seu elemento dominante, o consumo, o é. Em última instância, pois, tanto a oferta como a procura globais se nos apresentam em certa correlação com a capacidade para importar, a qual, por sua vez, está umbilicalmente presa às exportações.

Pode dizer-se que grande parte da polêmica que os economistas latinoamericanos vêm travando ultimamente gira em torno de saber qual dos
efeitos da variação da capacidade para importar é decisivo: se a oferta ou a
procura. De um lado, o professor Gudin, achando que importa elevar fisicamente a produção, para dar conteúdo real ao crescimento nominal da
renda; do outro, os keynesianos, mais preocupados com a determinação da
procura efetiva, vale dizer, com a expansão da renda monetária. Amiúde
não é fácil ver, quando um economista fala em inversão, em formação de
capital, se pensa nos efeitos dela sobre a procura ou sobre a oferta, o que
significa que o debate não amadureceu ainda como é mister. E, como no
citado trabalho do grupo BNDE-Cepal, encontramos a preocupação com a
oferta, prejudicada pelo uso de instrumentos adequados ao estudo do problema quando este se apresenta sob a forma de insuficiente formação de
procura efetiva.

É pacífico, hoje em dia, que a inversão ordinariamente age sobre as duas variáveis: oferta e procura.²⁹ Essas ações, entretanto, nem são simultâneas nem guardam, qualquer que seja o período considerado, qualquer proporcionalidade. Tudo depende do estado geral da economia, das condições institucionais (que através da distribuição nos dão o multiplicador), das condições tecnológicas (que decidem sobre o tempo de maturação do projeto, o coeficiente de capital), do *modo* de financiamento do projeto e da na-

tureza deste. Vale dizer, os momentos das variações da oferta e da procura e as magnitudes relativas das duas variações dependem virtualmente de tudo o que a ciência econômica estuda ou considera.

Não obstante, a história do desenvolvimento capitalista apresenta duas etapas muito bem definidas. Uma em que o sistema tende espontaneamente a, por meio das flutuações cíclicas, produzir mais procura efetiva do que oferta. É o período do "capitalismo florescente", na terminologia dos escritores marxistas, onde, estando o sistema em construção, opera sob o acicate de uma enorme aceleração. Outra em que a tendência espontânea do sistema é para a estagnação por falta de procura efetiva suficiente.

Toda a problemática econômica muda quando passamos de uma etapa a outra, mudando também o equipamento científico adequado. Os economistas "clássicos" estudaram precipuamente os problemas de uma economia cujo produto se limita pelo lado da oferta. Os "modernos" (keynesianos e neoclássicos — estes no nível da "firma" e aqueles no "global") voltam-se especialmente para os problemas da procura, dado que é por aí que se limita o produto, tanto o da empresa quanto o do sistema.

Se ampliarmos um pouco a perspectiva histórica, para abarcar tanto o período anterior ao capitalismo — uma produção baseada no artesanato, na "pequena produção" não capitalista de mercadorias — quanto o que o sucede — o socialismo — encontraremos duas situações que, díspares de todos os pontos de vista, têm isto de comum: que, como na situação descrita pela lei de Say, a oferta e a procura tendem a tornar-se efetivas no mesmo momento e são iguais.

niversidade Federal de Santa Catarina

Mas não é esta a oportunidade para dar a grave questão mais do que uma breve notícia. Importa é que se realmente a inversão guarda a correlação denunciada por Jorge Ahumada com a capacidade para importar e, portanto, com o nível do comércio exterior, o crescimento econômico está em estrita dependência deste, a menos que introduzamos algum fator externo no sistema, como as inversões autônomas preconizadas, sob uma forma ou outra, pelos economistas da Cepal; inversões provocadas pela política governamental, seja pela via do aumento das despesas do Estado, seja pela criação de estímulos ou "aliciantes" à inversão privada.

Se isso é verdade, a queda da capacidade para importar implica queda no nível geral da renda (excluídas as inversões autônomas). Se é verdade que só um fator externo do gênero das inversões autônomas pode reagir contra a depressão, porque a tendência de todo o sistema será permanecer em depressão, até que volte a elevar-se o nível do comércio exterior, está com a ra-

^{29.} Alvin H. Hansen, A Guide to Keynes, McGraw-Hill Book Co. Inc., p. 3: "Um novo processo produtiva ao pagar renda para os fatores que emprega, gera demanda ao mesmo tempo em que agrega oferta."

zão Celso Furtado³⁰ quando relaciona o esforço de industrialização ocorrido no Brasil durante a Grande Depressão Mundial com o aumento dos gastos do governo.

Nosso objetivo é mostrar que não temos necessidade dessa hipótese para explicar o crescimento da renda nas condições de uma queda na capacidade para importar. Que, tal seja a estrutura da economia, esta tanto pode reagir a uma diminuição da capacidade para importar, por uma diminuição da renda, como o inverso, embora nada haja de acidental nesse processo.

Indicamos nos capítulos anteriores que a textura íntima da economia brasileira vem mudando, desde o estabelecimento das primeiras feitorias, em nossas costas. A princípio tínhamos unidades produtivas que, a rigor, não constituíam uma economia nacional. Cada uma delas se articulava diretamente com o mercado europeu, através de um aparelho comercial alienígena — fosse esse aparelho constituído das frotas corsárias flibusteiras e contrabandistas, ou de companhias reinóis, do tipo da Companhia das Índias Ocidentais.

Em tais condições, essas unidades eram realmente, do ponto de vista das relações interindustriais, parte da economia européia — parte da "tábua" européia de insumo-produto. É certo que no interior dessas unidades havia uma outra economia. Nem todos os bens de consumo e inversão aplicados pelas fazendas de escravos eram comprados à Europa, visto que constituíam objeto de um circuito econômico fechado, nosso equivalente ao oikos dos gregos que, contrariamente à suposição corrente, pode gerar problemas de economia propriamente política.³¹ A população livre, semilivre e escrava das fazendas satisfazia suas necessidades, parte com o produto de suas vendas, parte com uma produção natural que dentro da própria fazenda tinha seu alfa e seu ômega.

Uma vez que essas unidades, cada uma delas, constituíam pequenas sociedades, com hábitos de consumo dados, pelo menos a curto prazo, necessitando do suprimento de certa gama de bens e serviços, contando para atender a isso com uma quantidade dada de fatores de produção, uma varíação no nível de comércio exterior induzia uma redistribuição desses fatores

no sentido de obter-se internamente parte das coisas que antes chegavam de fora. Se a Europa comprava menos açúcar, a fazenda tinha que reduzir suas compras de pano da "costa" e, com os braços e recursos sobrantes da lavoura e na moenda, aumentava sua própria produção de pano. Noutros termos, a economia reagia aos movimentos do comércio exterior, da capacidade para importar, por uma substituição de importações no nível da economia natumal. Seu comportamento era em tudo análogo ao estudado acima para a família urbana moderna. Ganhar salário e poupar salário, entendida esta última ocupação não como um ato negativo, o simples fato de não gastar, mas como uma forma alternativa de produção. Não como um ato de avareza, mas contrário do avarento, a dona de casa laboriosa atende a certas necessidades "salário" adicional. O avarento se priva; a dona de casa não priva a família: oferece-lhe uma satisfação alternativa das necessidades.

Claro está que a renda da unidade, medida no caso pelas exportações, expressas estas em capacidade para importar, diminui ou aumenta segundo varia o nível do comércio exterior, o que é tautológico. Mas, como já foi assinalado, o total de utilidade ao dispor da unidade varia menos que a renda, porque uma parte da diminuição ou aumento é compensada pelo aumento ou diminuição, respectivamente, de produção natural. Tudo depende do maior ou menor êxito do esforço de substituição.

miversidade Federal de Santa Catarina

emergiam de uma gradual transformação de antigas empresas comerciais. dades de novo tipo. É um fato histórico que nossas empresas industriais tores por eles empregados para atividades "produtivas", fazendo surgir unide substituição de importações porque possibilitam alguma divisão do tracomércio exterior, quando este diminui podem viabilizar um certo esforço cional, já não variava diretamente com o comércio exterior, se bem que coneconomia nacional. Isso implicava a introdução de uma importante comestritamente externas, para se tornarem, paulatinamente, "indústrias naciobalho entre as fazendas das diferentes regiões e a orientação de parte dos farelho comercial e os transportes, primitivamente criados para os fins do tinuasse a variar, parte diretamente com ele e parte em função dele. O apanacional, expressão do valor criado no setor da economia de mercado naplicação no primitivo modelo, visto que a renda monetária da economia nais". Também pela mesma época surgia um setor "governo", como parte da da Abertura dos Portos, o comércio e o transporte deixam de ser atividades Na etapa seguinte, cujo início podemos, grosso modo, situar em 1808, ano

Estão criadas, assim, as condições elementares para um eventual movimento da renda nacional, em correlação inversa com a capacidade para im-

^{30.} Celso Furtado, op. cit., p. 131: "O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía (café) era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo a famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes."

^{31.} J. Shumpeter, Economic Doctrine & Method. George Allen & Unwin, p. 10: "Não é verdade, come muitas vezes se diz, que a economia do oikos, com sua autarquia do household, não produz problems especificamente afeitos à economia política."

portar, porque em função da recíproca desta, a saber, da substituição de importações.

Até 1850, aproximadamente, as unidades agrícolas se foram fechando cada vez mais. Nos cinco lustros que se seguiram, ao contrário, acompanhando o ramo ascendente do segundo Kondratiev, a capacidade per capita para importar se expandiu, em conseqüência do que as unidades se abriram, reduzindo-se o seu resíduo de economia natural e expandindo-se o aparelho de comércio, de transporte e de governo (guerras externas).

Quer isso dizer que, fora das unidades agrícolas, acumulou-se uma massa considerável de fatores, os quais, quando, com o ramo descendente do segundo Kondratiev, o comércio exterior voltou a entrar em crise, não puderam ser inteiramente reabsorvidos pelas unidades agrícolas e pelos serviços domésticos das famílias. Os fatores assim libertos organizaram-se em numerosas pequenas unidades industriais, de tipo predominantemente artesanal, o que introduzia um *modo novo de substituição de importações*. À medida que o capitalismo se desenvolvia, à base do mercado interno assim criado (os serviços e essas novas unidades produtivas), a substituição de importações passava a ter um efeito positivo sobre a renda monetária e sobre a procura global. Não obstante, como ainda se observa em numerosos países latino-americanos, o efeito positivo das inversões sobre a demanda efetiva interna era em grande parte anulado pela antiga correlação, que fazia da renda uma função das exportações.

Como já foi assinalado, a substituição de importações em nível estritamente artesanal representa uma realocação simples de fatores, o que quer dizer que não expande a renda, mas a sustenta, impedindo sua queda na mesma proporção que a da capacidade para importar. À primeira vista, portanto, mesmo esse modo de substituição de importações conduz a um desequilíbrio entre a oferta e a procura de importações, se supomos a constância da propensão a importar. Isso, porém, não ocorre obrigatoriamente, precisamente porque a produção nacional de bens e serviços antes importados faz baixar a propensão a importar da economia, de modo que o equilíbrio entre a renda e a capacidade para importar não se romperia em nenhum momento, não obstante a diminuição relativa desta — o que implica e explica a estabilidade cambial observada no passado em nosso país e hoje em dia em numerosos países latino-americanos, onde ainda não começou a industrialização.

Não obstante, mesmo quando a substituição se faz no nível da pequena produção de mercadorias, devemos estar atentos para a possibilidade do seu financiamento (geralmente pelo capital comercial), o que significa que, por

este lado, a operação reveste parcialmente o caráter de inversão capitalista — expansão da compra de fatores e, portanto, da renda e da procura, antes que se torne efetivo o aumento da oferta. Por esse motivo, desde que a substituição começa a ser feita no âmbito da economia de mercado, tende progressivamente a converter-se em industrialização que, como foi dito atrás, surge em nosso país como um caso especial da substituição de importações.

Chegávamos ao ano crucial do início da Primeira Guerra Mundial com um mercado interno constituído, um capital comercial bem desenvolvido, serviços urbanos estruturados etc. O esforço de substituição de importações, pela primeira vez, assumiu caráter predominantemente capitalista, ou seja, tomou a forma de criação de instalações de porte, empregando mão-de-obra e bens de capital em boa parte nacionais, isto é, supondo inversões que se desdobravam, em última instância, em aumento da procura de mão-de-obra pela economia do mercado nacional. Quer isso dizer que o mecanismo do sistema se modificava, tendo em vista que ao invés de aumentar o quantum de fatores empregados na economia natural, quando baixava o nível do comércio exterior, esboçava-se uma tendência a trazer, por efeito das inversões nas substituições de importações, para a economia do mercado nacional, não apenas os fatores libertados pela produção orientada para o comércio exterior, como *outros fatores* — fatores tomados à economia natural. Estavam criadas as condições para a industrialização a fundo do país.

Esse movimento veio, efetivamente, como eco da Grande Depressão. A queda catastrófica da capacidade para importar tenderia, como sempre, a induzir um esforço de substituição de importações, mas desta vez esse esforço se faria em condições seriamente capitalistas, desenvolvendo as tendências esboçadas nas crises anteriores.

niversidade Federal de Santa Catarina

Desta vez já não tínhamos, num pólo, o mercado mundial, e noutro, unidades agrícolas seminaturais, mas de um lado o mesmo mercado mundial, convulsionado por uma crise de intensidade e duração inauditas, e do outro uma economia capitalista, a economia desenvolvida do mercado nacional. O esforço de substituição de importações teria como conseqüência um enérgico movimento de elevação da renda monetária, isto é, da demanda global interna, invertendo a conjuntura econômica. Nossa conjuntura se elevava precisamente porque baixara a dos centros cíclicos. O comércio exterior continuava a dar a variável estratégica do sistema, mas invertia-se a antiga correlação, trocavam-se os sinais.

Desde o momento em que a renda nacional não diminua na mesma medida da capacidade para importar, surge a necessidade de adequar a propensão a importar ou a procura de importações com a capacidade para impor-

cai, digamos, a 80% da antiga, é inevitável a discrepância entre a capacidade medidas de racionamento das importações. Ou baixará o tipo de câmbio da moeda nacional ou será preciso introduzir guma coisa para restaurar o perdido equilíbrio entre as duas magnitudes todo consumo) função da renda. Consequentemente, será preciso fazer alpara importar e a procura de importações, dado que essa procura é (como tar. Se a capacidade para importar cai à metade, enquanto a renda nacional

um e do efeito que tiver essa medida sobre a oferta total daquele bem e sudida, dependendo essa elevação da elasticidade-preço da procura de cada bem ou serviço. No segundo caso, certos itens excluídos terão seus preços fiportações se modificará segundo a elasticidade-preço da procura de cada elevação atingirá todos os produtos importados por igual e a pauta de immercado nacional, em termos de moeda nacional. No primeiro caso, essa mum o fato de que, por elas, se eleva o preço médio das importações no nais em moeda nacional elevados, por força da escassez provocada pela me-Os efeitos dessas medidas adequadoras não são idênticos, mas há de co-

apenas parte da demanda interna de dado produto (Poderia ser a indústria das empresas. Suponhamos, para maior facilidade, uma indústria que supra de cimento, durante estes últimos 25 anos). Nos dois casos, pois, introduz-se um elemento perturbador na economia

com o tipo de câmbio — os fatores importados — e, em parte, com o poder que o preço do produto, tanto para o de origem nacional como para o imimportante, em nosso caso brasileiro, podemos, simplificativamente, dizer aquisitivo interno da moeda — os fatores nacionais. Podemos assim estabe trangeira, isto é, em "divisa". Por outro lado, o custo se relaciona, em parte portado, é dado pelo tipo de câmbio, suposto estável o preço em moeda es pela tarifa. Como esta última é um instrumento demasiado rígido e pouo isto é, remunerando todos os seus fatores, capital, terra e trabalho, aos prelecer a seguinte razão Beneficio/Custo, supondo a indústria em equilibro Para tal indústria, o preço de mercado está dado pelo tipo de câmbio e

$$\frac{B}{C} = \frac{100 \ u \times Cr\$ \ 10}{C = Cr\$ \ 500 \ n - Cr\$ \ 500 \ e} = \frac{Cr\$ \ 1.000}{Cr\$ \ 1.000}$$

por unidade, lhe rendem um benefício igual ao produto a preço de meraque, vendidas ao preço de mercado (função do tipo de câmbio) de Cr\$ 10 Isto é: a indústria nacional do produto em causa produz 100 unidades

> das importações, teremos: ta uma desvalorização cambial tal que resulte em elevação de 10% do preço dor, e também o mesmo preço da parte estrangeira do denominador. Suposbaixa, aumenta o preço em cruzeiros de todo o produto, isto é, do numeracomo o numerador, do tipo de câmbio. Segue-se que se o tipo de câmbio terno da moeda e os fatores estrangeiros por um preço que é função, tal fatores nacionais que usa por um preço que é função do poder aquisitivo indo, isto é, Cr\$ 1.000; essa mesma indústria, pelo lado do custo, compra os

$$\frac{B}{C} = \frac{100 \text{ u} \times \text{Cr\$ 11}}{\text{Cr\$ 500 n} - \text{Cr\$ 500 e}} = \frac{\text{Cr\$ 1.100}}{\text{Cr\$ 1.050}}$$

o que significa que a indústria está auferindo uma "renda econômica" ou um "lucro extraordinário" igual a Cr\$ 50.

aquela situação bem definida em que nem a indústria tenderá a expandi tal seja sua curva de custo marginal, novamente o benefício seja igual ao sua produção nem os fatores a entrar ou sair dela. dos ao que Kenneth Boulding chama de custo "normal", criando-se assim custo, isto é, todos os fatores, inclusive o capital, estejam sendo remunera-Como é curial, essa indústria tenderá a expandir sua produção até que,

de desequilíbrio. to equilíbrio, começaremos a descobrir dentro dela importantes elementos Se, entretanto, examinarmos mais atentamente a nova situação de supos-

se mantenha a anterior função de produção na indústria, expressa pela proque implica induzir um segundo esforço de substituição de importações engenhar-se na busca de meios de substituir os segundos pelos primeiros, o latores estrangeiros. O movimento do tipo de câmbio afetou os preços relaporcionalidade em valor, aos antigos preços, de 1:1, entre fatores nacionais e desta vez pelo lado dos custos, isto é, dos fatores. tivos desses dois grupos de fatores, de modo que o empresário é impelido a Em primeiro lugar, descobriremos que não há nenhuma razão para que

rias formas e conduzir a uma série de efeitos em nível macroeconômico: Esse esforço derivado³² de substituição de importações pode assumir vá-

(a) Dado que, nas nossas condições ordinárias, os custos nacionais petar-se espontaneamente para uma modificação da razão capital/ sam mais do lado dos custos proporcionais e variáveis e os estrangeiros do lado dos custos fixos, o esforço do empresário tende a orien-

^{32.} Pois induzido pela procura derivada ou de fatores.

produto, reduzindo-lhe o valor (ou, para usar a expressão preferida nos trabalhos da Cepal, para elevar o coeficiente de capital).

(b) Dado que o trabalho prepondera entre os fatores nacionais e o capi em favor do primeiro. tal entre os estrangeiros, a função de produção tenderá a modificar-se

0 Não obstante, tal seja o grau de desenvolvimento já alcançado pelas primas e os materiais auxiliares. substituição também nesse nível, bem assim entre os fatores que constituem elementos do custo proporcional, a saber, as matérias induzir (como está ocorrendo, visivelmente, agora) um estorço de indústrias nacionais de bens de capital, a demanda derivada poderá

empresas nacionais desdobra-se em duas correntes: a primeira se resolve em somar, como aceleração, às levadas a efeito pela primeira indústria, produnovas inversões ampliadoras de sua capacidade, inversões essas que se virão inversões, recaindo no caso anterior; a segunda induzirá nessas empresa aumento da produção pelas demais empresas sem aumento de suas próprias de capital, matérias-primas e materiais auxiliares produzidos por outras nas indústrias produtoras de bens de capital; finalmente a procura de bens aumento seria anulado com sobras pela diminuição da procura de trabalho país que produza alta percentagem dos seus bens de capital, porque aí esse da procura de mão-de-obra nacional, contrariamente ao que ocorre num tora do bem de nossa escolha. mais aberta essa curva; a mudança na função de produção em favor do fator uma redução do custo fixo implica expandir a capacidade porque torna capacidade de uma indústria determinada por sua curva do custo médio trabalho num país importador de bens de capital implica aumento absoluto produção do país independentemente de novas inversões, visto que, sendo a A elevação do coeficiente de capital implica elevação da capacidade de

aumento mais do que proporcional da procura de mão-de-obra nacional curto prazo, da procura de bens de capital estrangeiros, mas também num tanto no nível primário quanto no derivado, num aumento absoluto, no Em resumo, pois, o esforço de substituição de importações se resolve,

ocupada na produção natural para a economia de mercado, seja quando propensao a importar, porque supõe a transferência de mão-de-obra antes um aumento relativo da população urbana do país. força o aumento da chamada população ativa urbana, seja quando induz nacional introduz, no curto e no longo prazos, um elemento de elevação da tos ao curto prazo. Em verdade, esse aumento da procura de mão-de-obra to. Isso implicaria limitar o efeito desfavorável sobre o balanço de pagamen-O efeito sobre a propensão a importar do país não se esgota aí, entretan

> transporte, um aumento do consumo de roupas, de calçado etc. vos", isto é, remunerados, supõe um aumento da procura de serviços de uma pessoa do contingente de "dependentes" para o de trabalhadores "atilavar, a máquina de costura etc.). Acrescente-se a isso que a transferência de procura de petrechos domésticos (a geladeira, o fogão a gás, a máquina de mente como vimos ser o caso na agricultura. Aumenta, conseqüentemente, a medida de racionalização e mecanização dos trabalhos domésticos, exatadizer que a liberação da mão-de-obra trabalhadora doméstica supõe certa dutivas, algumas das quais podem ser compensadas pelo aumento das comquaisquer, pois a dona de casa está presa ao lar por numerosas atividades proeconomia natural subsistente. Esse aumento não pode ser feito em condições atividades domésticas que, como vimos, constitui importante contingente da pras da família, mas outras devem continuar a ser feitas em casa. Quer isso dos chamados membros "inativos" ou "dependentes" adultos da família das O aumento percentual de população ativa urbana supõe o afastamento

ro, vidro, madeira trabalhada para o mesmo efeito. fazia sua casa, de barro, madeira e palha, mas agora precisa de cimento, ferprecisa de trem, ônibus ou outro transporte motorizado. Antes ele próprio ao Rio de Janeiro, São Paulo ou Recife. Antes ia a pé para o trabalho e agora pão em sua "roça" nortista não poderá prescindir desse alimento, ao chegar mentos de novo tipo, de calçado etc. O camponês que quase desconhecia o aumentar a procura de serviços urbanos, de construção residencial, de alirência de mão-de-obra camponesa ou da imigração, pouco importa, vem Por outro lado, o aumento da população urbana por efeito da transfe-

uma avalanche. Subvertem-se violentamente a localização da agricultura, a técnica, a economia, as condições jurídico-institucionais. e a irrupção do capitalismo no campo, com a generalização do salariato e a mercado agrícola — como está ocorrendo no Sul do país — cresce como Entao, todas essas transformações graduais se revelam dramaticamente e o ruina das pequenas propriedades propícias às formas naturais de produção. todas se precipitem, com a destruição da chamada "lavoura de subsistência" para a possibilidade de que a certa altura do processo essas transformações produção industrial, como no caso da família urbana. E urge estar atento dução não agrícola da unidade agrícola, exigindo sua substituição por indo o excedente de mão-de-obra de entrepontas, diminuirá também a proagricultura. Como vimos antes, deve aumentar a produtividade nos trabacultura para os setores extra-agrícolas modifica a função de produção na lhos de ponta, o que pode exigir certa melhora no equipamento, e, diminu-A isso é mister acrescentar que a transferência de mão-de-obra da agri-

CAPITULO IV

O PROCESSO DO DESENVOLVIMENTO

Noutros termos, modificam-se a "cesta de consumo" do país e a especificação da procura de bens de capital, e essa modificação, ao implicar a procura adicional de certos itens, supõe igualmente certa pressão sobre o balanço de pagamentos, porque as importações são o modo como o país busca ajustar a estrutura de sua oferta à de sua procura.

Analisado em seus elementos, portanto, o esforço de substituição de importações conduz a uma gradual redução da participação do comércio exterior no produto nacional bruto, mas traz em seu seio os germes de um movimento ascensional de procura de importações, o qual, dado o crescimento da renda, *pode* conduzir a um aumento *absoluto* da procura de importações. No curto prazo, esse aumento pode, inclusive, ser também relativo — durante o prazo de maturação dos investimentos e da criação do *overhead* necessário à produção nas novas condições.

Verificada essa situação, tornamos ao nosso ponto de partida. Desta vez já não nos será necessário que diminua a capacidade para importar do país, porque é a procura de importações que cresce além da procura existente. Chamemos de "insuficiência primária" da capacidade para importar a que resulta de uma redução absoluta dessa capacidade. É provável que, nas nossas condições, o processo de industrialização não pudesse ter começado sem o aparecimento de certa insuficiência primária. Uma vez deflagrado o processo de industrialização, porém, surge um outro tipo de insuficiência—que chamaremos de "derivado" — resultante do aumento na procura de importações causado pelo próprio processo de industrialização, isto é, do próprio esforço de substituição de importações, em última análise.

Tal como no caso anterior, será mister tomar medidas adequadoras da procura de importações com a oferta de importações ou capacidade para importar, o que quer dizer que será preciso aumentar o preço das importações, em moeda nacional. Nesse movimento está implícita uma nova vaga de substituições de importações, com resultado cumulativo. Só muito adiante, quando, criada a indústria nacional de meios de produção, diminuir a aceleração implícita no processo de industrialização de um país subdesenvolvido, a procura de importações tenderá a tornar-se preguiçosa, a exemplo do que ocorre com a procura de bens e serviços de infra-estrutura dos países desenvolvidos, com resultados depressivos não apenas sobre a procura de importações como também sobre a procura global.

Chegados a esse ponto, mudará radicalmente nossa problemática económica e, com esta, também nossa teoria econômica. Sairemos do reinado da economia clássica para o da economia keynesiana.

Definimos nosso atual desenvolvimento como um caso especial da substituição de importações. Para maior clareza tentamos uma representação gráfica da atual estrutura da economia (Figura 1) que melhor se preste à compreensão do fenômeno do que a classificação dada no princípio desta Parte I, onde apenas considerávamos a *amplitude* da divisão social do trabalho: divisão *familiar*, ou setor da economia natural; divisão *nacional*, ou setor da economia do mercado nacional; divisão *internacional*, ou setor "resto do mundo".

Nesta nova classificação, os fatores empregados pela economia se distribuem em três camadas superpostas, na razão da *intensidade* da divisão do trabalho:

- (A) setor da economia natural que, como na anterior, é um estado anterior à divisão social do trabalho;
- (B) setor pré-capitalista da economia de mercado, que denuncia a ocorrência das "circunstâncias" primeira e segunda de Smith;
- (C) setor capitalista da economia de mercado, caracterizado pela presença da terceira "circunstância" de Smith.

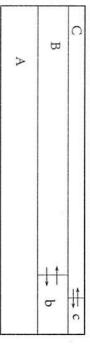
Deste modo, nosso antigo setor B divide-se em b e c. Quanto ao setor "resto do mundo", é representado pelas partes escurecidas dos setores B e C (b e c). Assim, ao invés de considerarmos apenas a extensão da divisão do trabalho, poremos em evidência sua intensidade, que se reflete no tipo e natureza da unidade econômica que o emprega. O setor A, como é óbvio, não tem nenhuma parte voltada para o comércio exterior, porque as exportações-importações são uma forma de divisão social do trabalho e a economia natural é uma estrutura anterior a toda divisão social do trabalho.

C Figura 1 c b

Os movimentos do comércio exterior podem implicar realocações de fatores que representaríamos aqui por deslocamentos horizontais, ao longo dos setores B e C, aumentando ou diminuindo as quantidades de fatores empregados nos subsetores b e c, pela transferência dos mesmos para o resto

dos setores respectivos, segundo aumentem as exportações ou as substituições de exportações, respectivamente (Figura 2).

Figura 2



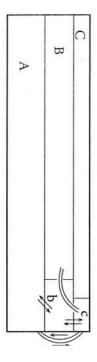
- → Aumentam as exportações
- ← Aumenta a substituição de importações

Mas este é apenas um dos casos da realocação de fatores correspondentes a uma mudança no comércio exterior. Note-se que a estrutura da economia mudou, vista do ângulo da *amplitude* da divisão do trabalho — expande-se ou se reduz, conforme o caso, a quantidade de fatores que participam da divisão internacional do trabalho. Não mudou, entretanto, a estrutura da economia vista do ângulo da *intensidade* da divisão do trabalho.

A este caso, o mais simples de todos, corresponde a idéia que geralmente nós fazemos quando aumenta ou diminui o comércio exterior. Ocorre quando, por exemplo, realocamos fatores antes empregados na produção agrícola para a exportação, transferindo-os para a produção dos mesmos ou semelhantes bens para o mercado interno, ou vice-versa (entre B e b); ou quando orientamos para a exportação uma produção fabril antes voltada para o mercado interno, ou vice-versa (entre C e c).

Os movimentos do comércio exterior podem, entretanto, implicar deslocamentos verticais de fatores: de A a b ou c, de B a c de b a c ou vice-versa (Figura 3).

Figura 3



Em todos esses casos não apenas se modifica a estrutura da alocação de fatores do ponto de vista da amplitude da divisão do trabalho, tal como no primeiro caso, como há uma migração de fatores de baixo para cima ou de cima para baixo (em nosso gráfico) — mudança de estrutura do ponto de

vista da intensidade da divisão do trabalho. Por esse motivo, essas mutações afetam a produtividade, na medida em que esta depende da intensidade da divisão do trabalho.

Dentre esses movimentos possíveis, desejamos chamar a atenção para dois, os quais são especificamente "casos de desenvolvimento": $B \rightarrow c$ e $b \rightarrow c$. Primariamente não supõem variação na quantidade de fatores empregados na economia do mercado, mas apenas transferência dos mesmos de um para outro dos setores (B e C) que compõem dita economia.

O significado de senso comum desses movimentos pode-se definir como e segue:

B → c. A expansão da exportação, fazendo-se pelo subsetor capitalista (c), faz-se acompanhar ordinariamente de um aumento da capacidade para importar, a qual, no nosso suposto, assegurando o suprimento de bens e serviços antes produzidos em condições mercantis mas pré-capitalistas (pequena produção artesanal urbana ou agrícola), vai liberar fatores na parte do setor pré-capitalista voltada para o mercado interno (B). É com esses fatores liberados de B que vai crescer c.

Exemplo: Um país antes produtor dos bens agrícolas que consome desenvolve seu setor manufatureiro ou industrial com vistas a produzir um excedente exportável e, com a capacidade para importar resultante, compra ac exterior um suplemento de bens agrícolas, provocando assim uma contração do seu próprio setor agrícola, o qual liberta fatores que, direta ou indiretamente, passam ao setor manufatureiro (Revolução Industrial inglesa).

 $b \rightarrow c$. Uma contração da capacidade para importar, ganha essencialmente pelo setor b, induz a produção em condições capitalistas de bens e serviços antes importados, usando para isso fatores libertos pela produção pré-capitalista voltada para a exportação (b).

Exemplo: Um país importador de produtos industriais e exportador de produtos agrícolas reage à contração de sua capacidade para importar pela substituição de importações industriais (Brasil, nas condições da crise mundial).

Há, em ambos os casos, substituição de importações e, também em ambos, redução da produção mercantil pré-capitalista (setor B) e aumento da produção capitalista (setor C). Por este último motivo, ambos são "casos de desenvolvimento".

Contrariamente ao primeiro caso estudado (movimentos horizontais de fatores), não temos, entretanto, aqui uma realocação simples de fatores, porque a transferência toma aqui a forma de criação de capital, isto é, de inver-

são capitalista.³³ A empresa capitalista, no processo de criar uma unidade de produto substitutivo de importações e antes de criar essa unidade, cria uma procura de fatores maior que a liberação dos mesmos pela produção pré-capitalista de mercado (setor C, inclusive subsetor c), o que quer dizer que ditos fatores (mão-de-obra, no caso) devem ser recrutados fora da economia de mercado, isto é, no setor A se excluímos a imigração.

Concentrando-nos agora apenas no caso brasileiro ($b \rightarrow C$), temos (Figura 4):



II – Realocação derivada.

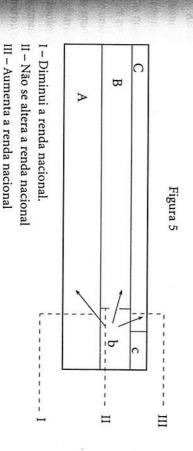
O que empresta a este tipo de substituição de importações seu caráter singular é o fato de que, através do mecanismo da inversão capitalista, o estímulo gerado no nível do comércio exterior não se esgota no primeiro movimento de fatores (realocação primária), uma vez que gera um segundo fluxo (realocação secundária) que, trazendo fatores da economia natural (A), vai expandir o setor capitalista da economia.

A este segundo movimento, mais que ao primeiro, deve-se a elevação da produtividade *per capita*; também se deve principalmente a ele a série de mudanças qualitativas que a simplicidade do nosso gráfico não nos permite representar aqui, especialmente as relacionadas com a estrutura da procura nacional, discutidas nos capítulos anteriores.

Essas mudanças na estrutura da procura nacional, acompanhadas que são de elevação da renda real, refluem sobre o comércio exterior, gerando um aumento da procura de importações: um aumento da renda tende a provocar um aumento das importações, a menos que caia a propensão a importar. Ora, a mudança na estrutura da procura nacional, criando novas discrepâncias com a anterior estrutura da oferta interna, tende a sustentar e, eventualmente, a elevar a propensão a importar, dado que, sendo inespecífica a oferta do resto do mundo, este setor tem a função precípua de estabilizador natural das relações interindustriais da economia. Um aumento dos desajustamentos interindustriais representa, pois, um aumento na pressão sobre o estabilizador.

Todos os casos indicados de realocação de fatores por efeitos das mudanças exógenas, expressas em variações no volume físico das exportações e da capacidade para importar, podem eventualmente ocorrer simultaneamente no caso concreto, mas um deles, em cada momento, tende a emergir como típico, determinante, o que se poderá com relativa facilidade constatar pelo estudo das séries dos agregados de contabilidade social e pela observação direta do sistema.

Dado que nossas atividades ganhadoras de divisas estão predominantemente no setor B (b), podemos resumir o comportamento de uma economia complementar e dependente como a nossa, ante uma contração da capacidade para importar por causas exógenas, em três casos, segundo a realocação primária de fatores e o efeito final sobre a renda nacional, coeteris paribus (Figura 5):



O caminho tomado eventualmente pelo país não é arbitrário. Tudo depende do grau de desenvolvimento anterior da economia, das condições institucionais vigentes, da intensidade e duração do movimento exógeno etc. Ao longo de nossa história como nação independente palmilhamos su-

^{33.} Como foi discutido noutras passagens, a inversão capitalista distingue-se das inversões pré e pós-capitalistas pelo fato de que expande a procura global através do aumento da compra de fatores, viso que não supõe uma compressão do consumo do inversionista. Esta peculiaridade é que confere à formação de capital stricto sensu o traço que a distingue de todos os outros modos de criação de acero — seja esse produtivo, como um moinho feudal ou uma fábrica soviética, ou improdutivo, como um pirâmides. É pelo fato de não atender a esta peculiaridade que rejeitamos o critério corrente da razão capital / produto ou sua recíproca, o coeficiente de capital, que nada nos dizem sobre o modo como se cria o acervo arbitrariamente relacionado ao fluxo. Isto só se justificará (como no trabalho de W Leontiev, Domestic Production and Foreign Trade, Harvard, abril, 1953) se for possível supor que tarto a indústria substitutiva como a substituída são capitalistas — suposto correto no caso norte-americano, mas falso no de um país subdesenvolvido.

252

cessivamente o primeiro e o segundo caminhos. Estamos obviamente no terceiro, agora.

Quer isso dizer que, para usarmos a expressão de W. A. Lewis (op. cit.) crescem as "ilhas" de capitalismo em nosso oceano de economia pré-capitalista.

Pondo de parte os movimentos dos "grupos" e "séries" explorados perfunctoriamente nos capítulos anteriores, isto é, em linguagem corrente, tomando em consideração apenas as grandes resultantes, podemos resumir toda a marcha do nosso desenvolvimento em forma mais abstrata, no seguinte *processus* dialético:

Tese: Uma contração da capacidade para importar e do volume físico de nossas exportações rompe o equilíbrio anterior nas relações interindustriais de nossa economia.

Antítese: A economia nacional reage por um esforço de substituição de importações que implica aumento das inversões capitalistas e crescimento do setor capitalista da economia.

Síntese: Aumenta a produtividade per capita, modifica-se a estrutura da procura nacional, expande-se a procura de importações, impelindo-se o sistema a repetir o processo, em nível superior.

Em resumo, nas nossas condições, a substituição de importações não é remédio para as dificuldades de balanço de pagamentos, mas o motor primário do desenvolvimento.

PARTE II

A DETERMINAÇÃO DE PRIORIDADE

NOTA INTRODUTÓRIA

Se observarmos microeconomicamente o desenvolvimento de uma economia qualquer — planificada ou não —, vamos descobrir que sempre estão surgindo e desaparecendo, crescendo e minguando o que se convencionou chamar de unidades econômicas ou unidades produtivas. Essas unidades são para a economia o que as células são para a biologia ou, para estendermos mais ainda a analogia, o que o átomo e as moléculas são para a física moderna. Nenhum fenômeno pode ser entendido se não estudarmos e relacionarmos os movimentos internos da unidade com seus movimentos externos que, agregativamente, nos dão a macroeconomia,

Assim como as mudanças quantitativas dos elementos constitutivos do átomo nos dão átomos qualitativamente novos, que se comportam diferentemente dos antigos dos pontos de vista químico e macrofísico, as mudanças quantitativas ocorridas no interior das unidades econômicas se traduzem em mudanças qualitativas interunitárias, porque resultam na formação de unidades dotadas de nova qualidade, de novos atributos. E, por sua vez, as mudanças interunitárias podem traduzir ou induzir mudanças intraunitárias, porque assim como as unidades podem mudar de estrutura pela simples adição ou subtração dos seus elementos formadores, embora estes permaneçam idênticos a si mesmos, quando vistos isoladamente, a indústria ou o setor, que correspondem em economia ao órgão em biologia, pode adição ou subtração de unidades idênticas às antigas; e, do ponto de vista macroeconômico, o crescimento ou a diminuição de uma indústria é, por sua vez, uma mudança de qualidade, porque implica mudança na estrutura do sistema.

Os fatores, as unidades, a indústria, o setor, o sistema nacional e o sistema internacional são, pois, diferentes níveis de integração da matéria econômica, comportando-se de tal forma que os movimentos de pura quantidade num desses níveis podem resultar em movimentos qualitativos nos níveis inferior e superior. Cabe acrescentar apenas que o conceito de fator está longe de esgotar a análise da matéria econômica. Para certos efeitos, podemos e devemos analisar o fator em sua essência última — o homem, seu trabalho, sua vida. A terra é uma realidade extra-econômica, que só adquire sentido econômico pelo aparecimento do trabalho; quanto ao capital, é analisável em terra e trabalho, não tendo peso econômico senão pela participação deste último.

Para nossos fins — projetamento e programação —, teremos que trabalhar precipuamente com a unidade, a indústria, o setor e o sistema nacional, mas certas mutações não formariam sentido se não considerássemos igualmente os níveis inferiores e o superior. Projetamento é ação sobre unidades, programação é ação sobre o sistema nacional. O projeto toma decisões sobre mudanças quantitativas de fatores, como é de convenção dizer-se; resulta ou na modificação do número de unidades, ou no aparecimento de unidade de tamanho diferente, implicando assim mudanças na indústria, no setor e no sistema. É provável que num desses níveis de integração a mudança de quantidade se desdobre em mudança de qualidade. Nem o programador nem o projetista podem ignorar esses fatos, que os habituais modelos estão muito longe de esgotar.

O crescimento econômico é um processo de ininterrupta mudança qualitativa, exprimindo quebras de proporcionalidade num nível qualquer de integração. Tudo flui, tudo muda, durante esse crescimento, tanto no curto como no longo prazo, mesmo quando, na superfície, cada momento pareça repetir o anterior.³⁴

PROIFTO F O PI

O PROJETO E O PLANO

A análise de um projeto deve fornecer-nos dois tipos de informação: que prioridade conferir ao produto específico a resultar da criação ou expansão da unidade de que trata o projeto; que técnica aplicar, isto é, qual a combinação de menor custo. Alocação de recursos e seleção de técnica, como ensina Jorge Ahumada.³⁵

Na sistemática exposta brevemente na nota introdutória à Parte II, tanto a alocação de recursos como a seleção de técnica, embora dizendo respeito a uma *unidade econômica*, são decisões que interessam imediatamente aos níveis de integração vizinhos: a alocação de recursos é algo que diz respeito à *indústria*, e a seleção de técnica, aos *fatores*. Segue-se que, mesmo quando aparentemente não cogitamos senão de um projeto, estamos afetando a estrutura do sistema econômico, através da indústria, e a produtividade nacional, através do emprego dado aos fatores. Aquilo que nos parecia simples e rotineiro, à primeira vista, emerge como algo de supinamente complexo, exigindo, para sua elucidação, a resolução de grande número de problemas.

Noutros termos, como observa Ahumada, "que sabe de um projeto quem só de um projeto sabe?". Só no nível do plano geral o projeto faz sentido e, visto como são enormes as dificuldades para armar o plano antes de termos o projeto, caímos no círculo vicioso a que se refere von Mises, ao empreender a demonstração da inviabilidade do socialismo, devido à impossibilidade do planejamento, dado que este supõe a morte do mercado como fonte de inspiração para o projetista.³⁶

A sentença de morte pronunciada por von Mises, contra o socialismo não interessa só a este. Todos os países estão apelando cada vez mais para uma forma ou outra de programação, enquanto os economistas trabalham na elaboração de critérios científicos de prioridade — critérios que nos libertem do grosso empirismo imediatista do empresário privado. Quer isso dizer que, tanto no nível do projeto, da unidade, como no do plano, do sis-

^{34.} A análise econômica corrente, mesmo a melhor, cai muitas vezes no que Hegel chamou de "aráil do conceito", que, em suas próprias palavras, "consiste em tomar um ser determinado pelo lado em que suas qualidades não parecem estar em causa". Celso Furtado, por exemplo, tendo observado, com razão, que a queda da capacidade para importar pode induzir um movimento de industrialização, via substituição de importações (Ed. Bras., op. cit., p. 143, in fine), admite, a seguir, sem reservas, a reversibilidade do processo, isto é, a desindustrialização via desafogo cambial. Não notou: (1) que em certas condições (as nossas) a mudança operada exalta a procura de importações; (2) que faz baixar o "custo de substituição", graças ao aumento induzido na produtividade, uma vez criada a indústra, elevando sem cessar o tipo de câmbio de equilíbrio para dita indústria. Este é um erro muito comum, para o qual contribui talvez a generalização do emprego da matemática à economia, gerando a tendência a extrapolação pura e simples, o que implica reduzir todo o movimento econômico à ação de variáveis metafisicamente estabelecidas, desinteressando assim o observador do estudo da variação das variáveis durante o próprio processo de sua ação.

^{35. &}quot;Preparación y evaluación de proyectos de desarollo económico", material mimeografado para uso do curso do capacitação mantido pelas Nações Unidas em Santiago do Chile, sob a direção do autor citado.

^{36. &}quot;Em lugar de uma economia da produção 'anárquica' seria necessário recorrer à insensata produção dirigida por um aparato absurdo. As rodas girariam, mas sem nenhum resultado. (...) Seria como caminhar tateando na escuridão." Mises, in "Collectivist Economic Planning", apud Maurice Dobb, Economia Política y Capitalismo, p. 260, Fondo de Cultura Económica.

tema — micro e macroeconomicamente —, aceitamos cada vez menos como a melhor de todas as alternativas aquela que resulta do mercado, de ditadura do consumidor, expressa em termos de rentabilidade da empresa. Ora, se Mises tem razão, todos esses esforços são tão estéreis como os planos soviéticos.

A experiência histórica demonstra, de resto, que nem os planos soviéticos são estéreis — como até há pouco supunha a ciência econômica ocidental, pelas razões de Mises ou por outras — nem o esforço ocidental de projetamento e programação científicos é estéril — como ainda hoje julga a economia oficial soviética. De parte a parte houve progressos muito grandes, na teoria e na prática, demonstrando que há no mundo real mais coisas que aquelas que a filosofia de Mises considera.

Na opinião de Ahumada a dificuldade não é de natureza teórica, mas prática. "Mas naturalmente — diz ele — não é possível apreciar projetos sem que estes tenham sido previamente preparados, e tampouco é possível na prática preparar uma quantidade tamanha como a que seria necessária para cobrir todas as alternativas de inversão que se abrem em dado momento". Isto parece sugerir que, sem essa dificuldade prática, resolveríamos simultaneamente as equações do planejamento e do projetamento.

Julga ele haver cortado o nó górdio com a introdução de uma terceira categoria de prioridade: "Surge daí uma terceira categoria de prioridade: a de critérios que permitam decidir que projetos devem ser elaborados em detalhe, dentro de toda a gama de estudos possíveis". 38

À primeira vista esta pretensão é absurda, implicando na prática supor resolvido o problema que se queria resolver. Ao invés de um critério de prioridade para projetos específicos, projetos relativos a unidades econômicas teríamos um critério aplicável aos níveis superiores de integração da matéria econômica: a indústria e o setor. Decidiríamos politicamente que indústrias desenvolver e depois escolheríamos os melhores dentre os projetos alternativos que tivessem sido preparados. Em última instância, nossa análise de projeto se resumiria ao estudo da seleção de técnica, isto é, na busca da combinação de menor custo.

"É aqui que entram em jogo os conhecimentos teóricos sobre as mudanças estruturais que têm lugar ao desenvolver-se uma economia e os conhecimentos práticos sobre os recursos e capacidade do país e sobre seus 'pontos de es-

trangulamento", continua o mesmo autor. ³⁹ Evidentemente. Só que julgávamos que esses conhecimentos nos eram necessários desde o princípio, isto é, quando cogitávamos ainda de um projeto específico e suas dificuldades.

Voltamos claramente a cair num círculo vicioso — o círculo de von Mises. Como não temos projetos cientificamente elaborados, não podemos terplano; e não sabemos que projetos estudar porque não temos plano. Teríamos assim que pedir socorro ao mercado, sabendo embora que este, por suas reações espontâneas, pode conduzir a catástrofes e, mais ainda, sabendo que a própria intervenção do Estado falseia seus dados, como bem observa Kafka. 40

Se observamos, entretanto, como a prática vem resolvendo esse problema, verificamos que o equívoco de Ahumada reside somente no fato de que o seu terceiro critério de prioridade é realmente o primeiro. Nos níveis de integração da *indústria* e do setor é que se corta realmente o nó górdio, tanto do projeto quanto do plano. Por isso, para usar a expressão dos economistas soviéticos, o plano deve partir do balanço da economia nacional.

Esta expressão "balanço da economia nacional" tem para o economista marxista um sentido muito preciso. Corresponde ao desdobramento dos esquemas de reprodução de Marx. 41 Poderíamos, entretanto, generalizá-la, de modo a abarcar todos os estudos prévios ao planejamento e ao projetamento.

(i¢

Departamento de Georgianguis

Dania

hiversidade rederar

modo a abarcar todos os estudos prévios ao planejamento, generalizá-la, de O balanço da economia nacional deve conduzir-nos por um caminho mais curto aos mesmos resultados que busca o empresário privado por sua ação empírica: em resumidas contas, deve, no conjunto, indicar-nos projetos que maximizem o benefício para o mesmo custo, com duas importantes qualificações. Em primeiro lugar, essa maximização deve referir-se, tanto quanto possível, a toda a vida do projeto, não a um momento isolado. Genalmente o empresário privado orienta-se pelo custo e benefício, tais como pectativas se revelem ilusórias, por efeito do seu e de outros projetos concomitantes. Em segundo lugar, os conceitos de custo e benefício devem ser cio diretos, mas também os indiretos. Nosso critério deve ser o custo e o benefício para a sociedade, não para a empresa.

^{37.} Op. cit. 38. Op. cit.

^{39.} Op. cit.

^{40.} Alexandre Kafka, conferência pronunciada nos cursos do Iseb, no auditório do Ministério da Educação, ciclo de 1955.

M. Karl Marx, O capital, Livro II, caps. XX e XXI. No que concerne à sua aplicação prática à economia soviética, ver S. Strumilin, "La balance de l'économie nationale, instrument de planification socialiste", in Etudes Economiques, n. 89, 1955, Paris.

Enquanto o custo e o benefício para a empresa são dados diretamente pelo mercado, para conhecermos o custo e o benefício sociais teremos que introduzir retificações que os corrijam, aproximando-os progressivamente daqueles. Não caberia aqui abordar senão perfunctoriamente o problema dos métodos de correção dos critérios para a empresa, para sua conversão em critérios sociais, mas, exemplificativamente, lembramos a necessidade de anular

Um caso particular da análise de custo-beneficio é o que implica a comparação do valor acrescido atribuível ao projeto com a inversão. O critério valor acrescido-inversão atende à introdução do fator tempo no modelo, impondo o desconto das grandezas do numerador e do denominador. Nas condições da economia de mercado, o empresário guia-se pela taxa de juros, ao passo que o planejador soviético recorre ao critério do aumento da produtividade da mão-de-obra como justificativa para o desconto. Se o balanço da economia nacional não nos conduz a projetos que se justifiquem também do ponto de vista de valor acrescido-inversão não será satisfatório. Claro está que essa prova só virá depois de elaborados os projetos respectivos.

O balanço da economia nacional, tal como resulta da aplicação dos esquemas marxistas de reprodução, é um modo expedito de antecipar as mudanças na estrutura da procura nacional durante o processo de crescimento. A expansão do setor capitalista da economia exige inexoravelmente o aumento do suprimento de produtos intermédios, isto é, dos meios de produção. Nas condições do desenvolvimento não planificado, a procura de bens finais exige a expansão da capacidade de produção dos ditos bens e, para isso, faz-se mister expandir também o suprimento de meios de produção. Os preços relativos são o modo ordinário como se fez a conversão de um impulso no outro, na economia de mercado.

Ora, se não queremos confiar no mercado, se queremos tomar a iniciativa, não devemos esperar que o impulso gerado no nível dos bens finais chegue ao dos produtos intermédios. Podemos tomar a decisão *política* de expandir antecipadamente a seção I⁴² da economia. Tomada essa decisão, passaremos ao grau de integração imediatamente inferior à seção, isto é, a

indústria.⁴³ Trata-se de saber, dentro da seção I — infra-estrutura, como dizemos aqui —, qual a indústria que se deve desenvolver prioritariamente e este é mais um problema de engenharia do que de economia. A técnica informa quais, dentre as diferentes indústrias do setor, têm prazos mais longos de construção, qual o tempo de rotação do capital, quais as que são medulares e quais as acessórias.

Não há desenvolvimento sem maquinário e energia; não há construção moderna sem cimento; nada disso se pode fazer sem meios de transporte pesados; nenhum crescimento da indústria pode fazer-se sem cidades que alojem seus operários, sem escolas que preparem seus técnicos; finalmente, não há industrialização sem transferência de mão-de-obra para novas condições de vida, que implicam nova estrutura do consumo.

Dentro da seção ou imediatamente relacionadas com ela, algumas indústrias, pelas suas condições tecnológicas, só vagarosamente se podem desenvolver. Estas serão as indústrias *modulares* do plano e todo o edificio terá que crescer guardando proporcionalidade com elas. Essa proporcionalidade dentro da seção não apresenta problemas teóricos especiais. A indústria do aço é geralmente modular, mas nada impede que outra lhe tome o lugar a certa altura do processo.

Em resumo, uma vez tomada a decisão ao nível da seção, a técnica dirá quais as indústrias componentes que se devem desenvolver, de modo a manter o equilíbrio intra-setorial e também o intersetorial (pela nova procura de bens de consumo que decorre da expansão da seção I). Decidido o crescimento das indústrias, é fácil passar ao nível das unidades econômicas, porque é através delas que as indústrias crescem. O critério aí, como é óbvio, é oda seleção de técnica, a busca da combinação de custo mínimo, porque os problemas de benefício já estão implicitamente resolvidos ao especificar-se a produção necessária ao crescimento da seção e do sistema.

O economista ocidental contemporâneo notará a ausência de problemas macroeconômicos como os entendemos aqui: Como se comportará a procura global em vista dessas inversões? A resposta é que os problemas de fluxo de renda são secundários e encontram sua solução no plano financeiro que completa o primeiro, limitando o arbítrio do planejador. Este procura fornar a renda disponível independente da inversão, fazendo-a função da

^{42.} Usaremos o termo seção, em vez de setor, para evitar confusão com as outras acepções dadas neste trabalho a este último termo. Marx divide todas as atividades econômicas em "produtivas" e "improdutivas" (como A. Smith). Quanto às atividades produtivas, subdivide em seção I (produtos intermédios) e seção II (produtos finais ou de consumo) (*O capital*, Livro II, capítulo II, item II). Postula que o sistema cresce quando o que chamaríamos de valor acrescido (v + m) de *I* é maior que a depreciçõe (c) de II. Esta é a base sobre a qual se constrói o balanço da economia nacional que instrui o planejamento soviético.

^{43.} Nova dificuldade terminológica. Tanto na terminologia ocidental como na soviética, a indústria é uma subdivisão da seção ou setor, mas, para este, a indústria se define pelo emprego final do seu produto. Assim, a indústria do petróleo pertence à seção I, na medida em que supre a indústria de combustível, e à II, quando, por exemplo, fornece querosene para a iluminação doméstica. Inversamente, nos trabalhos de W. Leontiev (input-output), a indústria se define pela especificação física do seu produto.

disponibilidade de meios de consumo. Enquanto o salário global real (que dá a renda disponível) variar com a inversão — o que implica dizer que a procura e a oferta de bens finais variam descompassadamente — o planejamento deste tipo será precário.

O esforço de planejamento norte-americano tem em comum com o soviético o fato de operar sobre uma economia *continental*, isto é, que pode ser estudada como se não tivesse relações com o resto do mundo. Noutros termos, é possível construir para uma e outra modelos *fechados*. Ao lado dessa similitude, entretanto, vamos encontrar dessemelhanças profundas que condicionam a radical diferença de problemática das duas economias.

O planejamento soviético resume um autêntico esforço de desenvolvimento. A economia moderna, do ponto de vista tecnológico, é, na União Soviética, apenas um dos setores da economia do país. Fora dele, especialmente no campo, uma parcela ainda enorme da mão-de-obra adulta divide seu tempo entre a produção destinada ao equivalente soviético de economia de mercado e a economia natural, usando, neste último caso, uma técnica primitiva. O plano visa reduzir sistematicamente a produção destinada ao circuito fechado das unidades familiares, transferindo a mão-de-obra para o que os economistas soviéticos chamam especificamente de "economia nacional" (que corresponde ao que denominamos na Parte I deste trabalho [capítulo I] de "economia do mercado nacional") como condição indispensável para o aumento da produtividade. Cada plano qüinqüenal contém invariavelmente um item como: "elevar a 55 milhões o número de trabalhadores empregados na economia nacional".

that Endard A. C. L. O.

Esta é, com efeito, uma das cifras de controle decisivas do plano. Significa que se modificou a distribuição da mão-de-obra entre a produção em condições anteriores à divisão do trabalho e que tantos milhões de trabalhadores foram incorporados ao esquema nacional da divisão do trabalho. Significa que a seção I da economia nacional stricto sensu, além de melhorar o equipamento da mão-de-obra já incorporada a esta, produzirá um equipamento excedente que permite a incorporação de um adicional de mão-de-obra. E deve significar também que a produção de bens de consumo na "economia nacional" (seção II) se expandiu de modo a permitir o suprimento industrial de bens antes fornecidos pela economia doméstica, na fazenda coletiva ou na casa de família urbana, sem o que a transferência da mão-de-obra será impraticável ou, pelo menos, difícil, porque importará em quebra dos padrões de bem-estar.

Nos Estados Unidos, onde praticamente toda a população está incorporada ao esquema nacional da divisão do trabalho, esse item de planejamento

tem outra significação: reflete apenas a transferência do emprego remunerado para o desemprego ou vice-versa, isto é, não exprime uma variação da quantidade de mão-de-obra disponível para economia nacional, mas apenas o grau de utilização do acervo de força de trabalho já liberado pela economia natural. O objetivo central do plano, portanto, é assegurar emprego remunerado a toda a população válida. O próprio conceito de população ativa é dado pela remuneração. População ativa é população gainfully employed.

È secundário conhecer o modo de emprego da população, desde que seja gainfull, remunerado. Noutros termos, o que interessa conhecer em primeiro lugar é a renda disponível da população, aquilo que, como vimos, é secundário para o economista soviético. Postula-se que, se aumenta a renda da população, aumenta igualmente o consumo (C = f(Y)) e que é a inversão que, pelo mecanismo do multiplicador, faz variar o nível da renda, determinando, *eo ipso*, o grau de utilização da capacidade produtiva existente.

Usar a capacidade produtiva existente, assegurar a compra da maior quantidade possível de fatores ou, para nos servirmos da forma política do programa, criar 60 ou 65 milhões de empregos, é o objetivo central do plano. Pouco importa que esses empregos vão ter ao que Colin Clark batizou de "setor terciário", onde, segundo observa D. Viley, 44 vamos encontrar "o general, o professor, o político, o frade e a prostituta". Noutros termos, pouco importa qual seja a contribuição física dos novos empregados para o produto social, visto que estamos voltados particularmente para o consumo que resultará eventualmente do seu aumento de renda e, portanto, para o grau de utilização da capacidade produtiva ociosa que resultará da expansão do nível de emprego.

Entretanto, se não é o objetivo central do plano aumentar a produtividade, se o problema central é de procura, não de oferta, nem por isso a experiência histórica tem deixado de consignar um contínuo aumento da produtividade, como conseqüência da aplicação de tal planejamento. O bom senso do empresário capitalista, que o leva a exigir que o empregado deixe algo de palpável em suas mãos, em troca do seu salário, vem frustrando todos os esforços dos construtores de "pirâmides keynesianas" e conduzindo ao aumento da capacidade produtiva da nação, suscitando o problema adicional de criar renda para comprar a produção aumentada, como condição

^{44.} Apud A. Marchal e R. Barre, "Économie Politique", t. I, p. 93. Coleção "Themis", Paris. Marchal e Barre observam ainda: "O fato de que a renda média do grupo terciário é elevada não significa que sua produtividade seja elevada; isso pode advir, por exemplo, de sua capacidade de apropriação, de seu bargaining power (Veblen desenvolveu uma teoria da leisure class).

para assegurar o emprego de toda a população. O desenvolvimento é, pois um subproduto desse planejamento.

A existência de capacidade produtiva ociosa na economia parece excluir à primeira vista todo o problema de prioridades. Qualquer projeto é bom, desde que implique inversão, aumento de emprego e de renda. Entretanto, se esta pode ser a atitude do macroeconomista, não pode ser a do empresário que eventualmente usará fundos próprios ou alheios no cumprimento dos projetos. Este insiste na rentabilidade do projeto, suscitando o problema da caça às *oportunidades* de inversão. Para esse efeito a ciência econômica ocidental criou seu equivalente ao balanço da economia nacional — a tábua de insumo-produto (*input-output*).

Ao invés das relações intersetoriais, temos aqui relações interindustriais. Trata-se de evidenciar a totalidade das discrepâncias entre a estrutura da oferta e a da procura que podemos atribuir a uma discrepância original que o Estado pode criar quando, por exemplo, lança um programa de armamentos ou de obras públicas. As inversões, tanto as induzidas como as derivadas, expandem a renda num múltiplo do seu próprio valor, produzindo uma expansão da procura global e do emprego total. O efeito total sobre a renda depende do grau de utilização da capacidade das diferentes indústrias interessadas. Se uma indústria dispõe de capacidade não utilizada, não transmite às vizinhas senão uma parte do impulso recebido — a parte equivalente ao aumento das despesas que correspondem aos itens formadores do seu custo variável; se sua capacidade está plenamente utilizada, o impulso que passa adiante é ampliado pelo aumento de suas compras de itens formadores do seu custo fixo, isto é, pelas suas inversões, vezes o multiplicador (Δ I $K = \Delta$ γ).

Generalizando, a possibilidade de intervenção planificada numa economia como a norte-americana é dada objetivamente pelo multiplicador (determinado pela propensão a consumir) e pela aceleração, que é função do grau de utilização da capacidade das diferentes indústrias e da razão capital produto, que nos permite relacionar por um coeficiente tecnicamente determinado um aumento no produto de uma indústria com a quantidade de inversões necessárias para assegurar esse aumento (Δ R = α Δ I). Por outro lado, sua capacidade de intervenção depende do seu poder de aumentar as compras e de, por elas, mudar a estrutura da procura, orientando a procura adicional para indústrias sem capacidade sobrante.

Esse aumento das compras tem duas origens: (a) aumento do déficit do governo; (b) aumento das inversões privadas, induzido pelos aliciantes de inversão, notadamente pela política fiscal e pela baixa da taxa de juros.

É fácil ver que cada intervenção do Estado modifica a posição anterior do sistema, especialmente pelo seu efeito redutor das acelerações futuras. Basta comparar os efeitos que tiveram as corridas armamentistas dos primeiros anos da década de 1940 e dos primeiros da década de 1950. No primeiro caso, o aumento das compras de armamentos logo saturou a capacidade das indústrias existentes e induziu volumosas inversões; no segundo, a capacidade ociosa absorveu grande parte do impulso gerado pelo programa do governo, o que resultou numa reação incomparavelmente menos viva do sistema. Segue-se daí que a busca de oportunidades de inversão torna-se cada dia mais difícil, exigindo dos economistas o aperfeiçoamento ininterrupto dos seus instrumentos de análise e de ação.

Em idêntica situação encontra-se o planejador soviético, uma vez que diminui incessantemente o setor da economia natural e o resíduo torna-se mais difícil de eliminar. Isto se reflete em menor elasticidade da oferta de mão-de-obra, que, não sendo disciplinada por medidas adequadas, restauraria a relação entre a inversão e a renda disponível, frustrando os objetivos do plano, visto que imporia o desenvolvimento prioritário da seção II, paralisando, ao cabo de algum tempo, o crescimento do sistema, isto é, o próprio desenvolvimento.

Do que ficou dito podemos estabelecer um princípio de validade geral: não há planejamento em abstrato. A natureza dessas operações muda com a estrutura e com a problemática contingente da economia de que se trata, donde se depreende a necessidade de definir previamente a estrutura e a problemática de nossa economia. Não há planejamento em geral, mas planejamento e projetamento em condições específicas, concretas, isto é, particulares. A desconsideração desta verdade elementar responde tanto pela esterilidade dos esforços de von Mises para provar a impossibilidade do plano quanto pela dos de muitos entusiastas do planejamento, que acabaram construindo complicados edifícios matemáticos sem nenhum valor prático, extrapolando ingenuamente as condições anteriores.

niversidade rederat de Ganda Catarina Denactamento de Genciónsos

O balanço da economia nacional, qualquer que seja a forma que toma, deve refletir a estrutura básica da economia e atender a sua problemática. Seria tão absurdo aplicar cegamente o esquema soviético à Bulgária como o norte-americano à Holanda, porque, não obstante numerosas similitudes, há, nos dois casos, a diferença essencial de que ambos esses países são pequenas economias, muito dependentes do comércio exterior. Ora, quanto menor o país, maior será, relativamente, a elasticidade da oferta do setor "resto do mundo" (importações).

E, pois, por este que, obrigatoriamente, deve começar o estudo. Isso não quer dizer que os problemas de relações intersetoriais, no caso búlgaro, e o

de relações interindustriais, no caso holandês, não tenham significação, mas quer dizer que seu papel é secundário, pela razão elementar de que a oferta do setor "resto do mundo" é inespecífica, podendo indiferentemente concretizar-se em bens de produção ou de consumo. Conseqüentemente, quanto maior for a elasticidade da oferta de importações, menos importantes serão, por igual, os problemas de relações intersetoriais e interindustriais, que são problemas de especificação da oferta e da procura.

De par com a importância relativa do comércio exterior, devemos considerar a importância relativa dos setores da economia do mercado e da economia natural, dentro da economia, *lato sensu*, assim como o maior ou menor desenvolvimento do subsetor capitalista, dentro da economia de mercado. Os problemas das relações intersetoriais e interindustriais — problemas específicos da economia caracterizada pela divisão social do trabalho, seja ela mercantil ou socialista — podem, se o setor mercantil é relativamente pequeno — como nos países asiáticos em geral —, encontrar uma solução regressiva em âmbito natural ou, se as condições o permitem, no nível da simples produção de mercadorias, o que produziria uma economia macroeconomicamente estática (ver capítulo IV). O desenvolvimento só ocorre no caso especial de que o problema das relações interindustriais e intersetoriais se resolva no nível do subsetor capitalista da economia subdesenvolvida, o que costuma supor uma oferta inelástica no setor resto do mundo.

Esses são os elementos que é mister tomar em consideração para o levantamento do balanço da economia nacional brasileira, como passo prévio obrigatório para uma solução científica dos problemas de projetamento e planejamento.

CAPÍTULO VI

O BALANÇO DA ECONOMIA BRASILEIRA

O Brasil, repitamos, é uma economia subdesenvolvida, o que significa que, ao lado de um pequeno setor capitalista, tem enormes reservas de mão-deobra empregadas em condições pré-capitalistas, parte dentro da economia de mercado e parte, a maior, fora dela. O desenvolvimento da economia brasileira supõe, pois: primeiro, a gradual transferência da mão-de-obra empregada em condições naturais para a economia de mercado (incorporação ao esquema nacional da divisão do trabalho); segundo, a expansão do setor capitalista à custa dos pré-capitalistas.

Para essa transferência são necessárias duas ordens de condições: (a) aumento das compras de mão-de-obra pela economia de mercado (inversões

capitalistas), segundo o mecanismo estudado na Parte I; (b) aumento no suprimento de meios de produção compatíveis com a técnica capitalista e a artesanal, especialmente com a primeira. (Note-se que há, ao lado da questão da quantidade de meios de produção, a questão da qualidade deles, circunstância a que não atende o conceito usual de capitalização.)

Traduzindo o esquema da reprodução de Marx⁴⁵ para a linguagem corrente entre nós, isso significa que o valor acrescido na indústria de bens de produção deve ser maior que o valor dos produtos intermédios consumidos (ou insumidos) pela indústria de bens finais ou de consumo, inclusive a depreciação. Significa, portanto, que é indispensável um reajustamento intersetorial como condição para o desenvolvimento.

Quer isso dizer, entretanto, que nosso desenvolvimento esteja adstrito ao cumprimento formal desse esquema? Que, noutros termos, teríamos que fazer o mesmo que fez a União Soviética quando tinha relações intersetoriais comparáveis às nossas de hoje?

Cabe aqui observar que o que importa não é a magnitude relativa da produção nacional de meios de produção modernos, mas o suprimento total ou, na linguagem usual, o consumo aparente desses meios, isto é, a produção nacional mais a importação. Noutros termos, podemos nos desenvolver sem aumento da seção I da economia, desde que aumentemos a importação de meios de produção. Se nossa capacidade para importar não aumenta, temos que mudar — como, de resto, vimos fazendo nestas últimas décadas — a especificação de nossas importações, no sentido de aumentar nelas a participação dos produtos intermédios em detrimento dos bens finais ou de consumo.

niversitique reuerai de danta Couring

E evidente, porém, que essa operação tem limites — ainda que estes sejam, no caso extremo, os traçados pela capacidade absoluta para importar, depois da total exclusão dos bens de consumo, operação, aliás, impraticável. A razão está em que, por mais que façamos, nossa capacidade de manobra quase que reside apenas na possibilidade de darmos às nossas importações uma estrutura diferente da antiga, aproveitando a inespecificidade da oferta do setor "resto do mundo". Se a oferta é inespecífica, se não tem estrutura, podemos especificá-la ao nosso gosto, isto é, dar-lhe a estrutura que mais nos convenha, o que vimos fazendo, em parte, graças à intervenção do Estado e, em parte, pelo mecanismo descrito anteriormente (capítulo III). O que

264

^{45.} Seção I: $c_1 + v_1 + m_1 = P_1$

Seção II: $c_2 + v_2 + m_2 = P_2$

onde $c_1 < v_1 + m_1$, ou $c_2 + r = m_1 + v_1$.

O ritmo de crescimento é dado pela magnitude de "I" (O capital, op. cit.).

não está em nossas mãos é violar os rigorosos limites traçados pela magnitude da oferta do setor "resto do mundo". Para todos os fins práticos, podemos reestruturar essa oferta, mas não aumentá-la consideravelmente. "

O crescimento do produto nacional sem expansão paralela da capacida de para importar e da importação efetiva indica que já se fizeram numerosas substituições de importações. Cada substituição tende a deprimir a propensão a importar, porque esta não é mais do que a propensão a consumir os bens específicos eventualmente importados, mas que deixam de sê-lo pelo fato mesmo da substituição. O fato de persistir a pressão sobre o balanço de pagamentos, traduzida na constante tendência para a desvalorização cambial do cruzeiro, indica que, no nosso caso atual, as substituições não deprimem a propensão a importar, isto é, que há nelas algo que sustenta e eventualmente exalta dita propensão, como já foi discutido (Parte I). Enquanto persistir esse comportamento, o presente processo de desenvolvimento poderá prolongar-se. Entretanto, cedo ou tarde teria que se esgotar a capacidade de desenvolvimento do país sem expansão da produção nacional de bens de produção, isto é, da seção I.

A substituição de importações pode assumir duas formas: (a) em vez de importarmos prontos os bens de consumo, importaríamos somente os produtos intermédios modernos que entram em sua produção (combustíveis, matérias-primas e equipamento), para combiná-los aqui com mão-de-obra nacional; (b) uma parte crescente dos referidos produtos intermédios começaria a ser produzida no Brasil. No primeiro caso desenvolve-se apenas a seção II da economia nacional; no segundo, desenvolve-se também a seção I. Ora, como pari passu com a industrialização aumenta o volume de produtos intermédios modernos consumidos na produção, era inevitável, a certa altura do processo, a passagem do primeiro para o segundo caso, ao encontrarmos os limites da capacidade para importar. Cremos que o colapso dos controles diretos, que encontraram sua mais desenvolvida expressão na instituição da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (Ce-

xim), denuncia a crise de transição do primeiro para o segundo modo de substituição de importações. A partir de certa altura, o produto nacional não pode mais crescer senão através da expansão da seção I.

Nas condições de uma economia fechada como o foi a soviética durante seus primeiros lustros de industrialização, a necessidade de expansão da seção I implicava uma prioridade genérica para todas as indústrias que a compõem. Essa prioridade genérica para a seção I converte em técnico o problema econômico: resta apenas determinar as proporções entre as diferentes indústrias. Estabelecidas essas proporções, todas gozam de igual prioridade eo problema da prioridade específica ou do projeto encontra solução no nível da seleção de técnica, isto é, no nível dos fatores, pelo critério do menor custo social, uma vez que o problema da alocação de recursos está resolvido liminarmente no nível da indústria (B/C = p) — sendo p o índice de prioridade).

Entretanto, nas condições de uma economia aberta como a nossa, articulada com economias estrangeiras desenvolvidas que se caracterizam pela existência de capacidade ociosa em quase todas as indústrias — gozando assim das vantagens de uma oferta de importações que compensa sua limitação quantitativa por sua *inespecificidade* —, o problema não pode ser posto nestes termos. O critério soviético de prioridade, pois, não convém ao nosso caso.

Podemos, com efeito, usar a inespecificidade da oferta do setor "resto do mundo" de nossa economia para discriminar entre as diferentes indústrias, não apenas da seção I como também da seção II. Dada a capacidade para importar, é indiferente, do ponto de vista cambial, qual seja a indústria escolhida para a substituição de importações, visto que, onde quer que esta se faça, liberará recursos que poderemos usar para expandir o consumo aparente de todas as demais, pelo aumento das partes importadas que entram na determinação da oferta.

A acentuada queda percentual de capacidade para importar relativamente ao produto nacional significa que nosso desenvolvimento não pode prosseguir indefinidamente sem que, em geral, asseguremos prioridade às indústrias componentes da seção I. Esta é, porém, uma indicação de caráter geral, que não basta para que se conceda prioridade ao conjunto de dita seção. A maneira como se torna imediatamente sensível para nós a necessidade de expandir a seção I mais rapidamente que a seção II é a intensificação da pressão exercida pela procura derivada sobre o balanço de pagamentos, sua maior participação na lista de importações. Paulatinamente, como vimos antes (capítulo III), os produtos intermédios tendem a excluir os finais da referida lista, mas essa tendência encontra resistências desiguais segundo as

^{46. &}quot;Mas só podem importar muito os países que muito exportam. Entre nós, infelizmente, o que se verifica é esta dolorosa realidade: o aumento da produção nacional tem correspondido à redução das exportações numa assustadora proporção decrescente. O valor percentual das nossas exportações em façe da produção corresponde a 20% em 1939, baixando em seguida para 15% em 1948, declinando de pois para 10% em 1951 e, por fim, diminuindo para 7% em 1954!" (Coriolano de Góis, Correio da Manhã, 8 de março de 1956). Não teria sido realmente infeliz e doloroso que a produção nacional não tivesse crescido em desproporção com a capacidade para importar? O fato de ela ter crescido nexa desproporção é, ao contrário, muito feliz, porque significa que o desenvolvimento depende do que fizermos, não dos fatores que governam a procura externa dos nossos produtos, sobre os quais noxa influência é muito limitada, como veremos adiante.

A presença dos produtos mais escassos — dada a estrutura da procura nacional, que o próprio processo de industrialização vai modificando continuamente — na lista de importações resolve, na generalidade dos casos, o problema da determinação do benefício social do projeto: este é igual ao custo social da divisa necessária para comprar o produto estrangeiro a ser eventualmente substituído. No nível da unidade econômica, pelo lado dos fatores, o projeto nos dará o outro termo da razão benefício/custo pela via da seleção de técnica. Nessas condições, o custo do projeto converte-se em custo de substituição. A comparação do custo social da divisa com o custo social de substituição vai, por sua vez, determinar a prioridade genérica para a indústria. A prioridade específica para o projeto resulta da comparação dos custos de substituição dos diferentes projetos da mesma indústria, identificada esta pelo produto e este pela necessidade a que atende.

O uso da indústria — em vez do setor — como o nível de integração da matéria econômica onde se devem determinar as prioridades parece indicar a conveniência de levantarmos nosso balanço da economia nacional segundo o modelo norte-americano devido, em sua forma mais desenvolvida, aos trabalhos de W. Leontiev (*input-output*), campo em que vem trabalhando vários dos nossos economistas.⁴⁷

Tal tipo de balanço, entretanto, não obstante a aparência de rigor que afeta, como campo de eleição para o emprego das matemáticas à economia, nos conviria ainda menos que o modelo soviético. Muito útil para a economia norte-americana, que pode ser estudada como um modelo fechado, tem valor relativo para a nossa, onde o modelo fechado a nada conduz.

Nossa economia, como já foi assinalado, tem a propriedade de transferir todos os seus desajustamentos interindustriais e intersetoriais para o setor "resto do mundo", convertendo-os em procura de importações, ao passo que o economista norte-americano pode seguir a cadeia de reações a esses desajustamentos quase sem apelar para o comércio exterior, graças à ínfima elasticidade-renda da procura de importações característica do seu país.⁴⁸

Mas, sobretudo, temos a distanciar-nos do modelo norte-americano aquilo que constitui a essência da nossa e da sua problemáticas. Não existe para nós nenhum problema de criar renda para comprar o produto da capacidade existente, mas, ao contrário, o imperativo de criar capacidade produtiva, para dar substância à procura global, isto é, à renda que vamos criando em evidente excesso. O nosso modelo tem de comum com o soviético isso: que é um autêntico problema de desenvolvimento.

Tal como os esquemas de reprodução de Marx, a tábua de insumo-produto não pode ser outra coisa senão um instrumento ancilar de planejamento e projetamento. Servirá para ajudar a esclarecer alguns problemas, mas nunca para nele assentar-se um programa de desenvolvimento ou sequer um critério de prioridade. O que devemos fazer e o que a prática nos tem sempre obrigado a fazer é pesquisar o que chamamos de "repercussões sobre o balanço de pagamentos" de qualquer programa ou projeto.

O repúdio dos dois únicos esquemas provados de programação e projetamento parece devolver-nos ao ponto de partida. Temos, é certo, a indicação de que os pontos de estrangulamento da economia não devem ser pesquisados em todo o sistema, mas em seus reflexos sobre o balanço de pagamentos, na forma como se acham catalogados na lista de importações. Sabemos ademais que o termo benefício do projeto pode ser pesquisado fora deste, como custo do produto a substituir. Mas resta o fato de que a prioridade genérica a conceder à indústria deve ser determinada no nível do projeto, pelo lado dos fatores, porque o custo social da divisa é apenas um dos elementos necessários à determinação da produtividade social de uma aplicação.

Suponhamos que nos fosse possível elaborar projetos de substituição para todas as indústrias cujos produtos figuram na lista de importações. Atribuiríamos a todos estes o mesmo tipo de câmbio, que seria a média ponderada de todos os tipos vigentes, e este nos daria, em moeda nacional, sob a forma de custo de importação, o benefício atribuível a cada projeto. Consideradas as condições externas que governam cada projeto — principalmente a divisibilidade e a localização — obteríamos para cada produto um custo determinado, por unidade de divisa, que seria poupada pela eventual produção nacional do bem respectivo. Todas as indústrias constantes da lista de importações poderiam, assim, ser classificadas pela ordem dos custos decrescentes de substituição.

A leitura dessa lista nos dará, como é fácil de ver, a relação completa das indústrias de cuja expansão ou criação depende a expansão do produto social, visto que todas as economias crescem pela abertura dos seus "gargalos" ou pontos de estrangulamento. Mais ainda, ditas indústrias estariam *orde*-

^{47.} Em especial, chamaremos a atenção para o artigo "Inter-relações do sistema industrial brasileiro", in *Economia*, n. 4, de Américo Barbosa de Oliveira e Maurice Archer.

^{48. &}quot;... conseqüência de primordial importância para a periferia, pois, em virtude deles, as importações de produtos primários nos centros industriais tendem a crescer com menor intensidade que a renda real. Em outros termos, a elasticidade-renda de demanda de importações primárias dos centros tende a ser menor que a unidade." *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*, E/CN.12/221, Naciones Unidas. No caso dos Estados Unidos, pelo menos, as dificuldades de balanço de pagamentos coma Europa mostram que esse fenómeno está longe de limitar-se ao campo dos produtos primários.

vos. Quer isso dizer que os melhores projetos seriam os últimos na lista (Fi nadas segundo a produtividade marginal social crescente dos projetos respecti-

mos um período de substituição de importações.49 economia brasileira se expande pelo aumento de suas exportações (producorresponde à verdade fundamental na época corrente. Alternadamente, a ção de importações) e pela substituição de importações, e é óbvio que viveimportar é uma magnitude dada externamente para o nosso sistema, o que Estivemos até aqui operando com a hipótese de que a capacidade para

nosso proveito, tomando a posição adequada perante ela. Se bem que, em nosso controle ou influência; elasticidade-preço, que poderemos usar em terna de nossos produtos: elasticidade-renda, que escapa inteiramente ao ceita de divisas é objetivamente determinada pela elasticidade da procura exque um ou outro é, em cada momento, o decisivo, o característico. Nossa renos esteja vedado todo "crescimento para dentro" ou vice-versa, mas apenas Não quer isso dizer, entretanto, que nas épocas de "crescimento para fora"

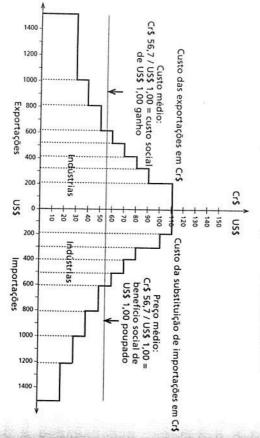


FIGURA 6: Esquema do balanço da economia brasileira

completo se só consideramos o que se passa no campo da importação. como veremos adiante. E, em todo o caso, o balanço da economia estará inxais — redução ao invés de aumento do volume físico das exportações — Esse crescimento para fora pode, em certos casos, assumir aspectos paradomedida incomensuravelmente mais modesta, podemos "crescer para fora"

a elasticidade-preço da procura. tam das condições vigentes no mercado externo, com especial atenção para lista de exportações, desde que nos submetamos aos preços tais como resulquantidades oferecidas de cada bem específico, excluir ou incluir itens na procura do setor "resto do mundo", no sentido de que podemos variar as Tal como na importação, beneficiamo-nos de certa inespecificidade de

a redução de 1% no preço. nível do "ponto crítico", no qual o aumento de 1% na quantidade determina internacional total estiver chegando ou já houver chegado e ultrapassado o mo reduzirá a receita nacional de divisas — se, neste último caso, a oferta ainda alcançado o nível do chamado "ponto crítico" —; não afetará ou mesaumentará menos que proporcionalmente — caso dos itens que figuram como parcela importante da oferta mundial total, desde que esta não tenha gligiveis, comparativamente ao suprimento total do mercado mundial —; te à quantidade — caso dos itens dos quais só exportamos quantidades netações, veremos que em alguns casos a receita aumentará proporcionalmenla de modo algum. Se resolvemos, por exemplo, aumentar por igual, em 10%, a quantidade oferecida de todos os itens constantes da lista de expornuí-la proporcionalmente, menos que proporcionalmente ou até não afetáos efeitos imagináveis sobre nossa receita de divisas: aumentá-la ou dimi-O aumento ou diminuição da quantidade oferecida podem exercer todos

quantidades ótimas dos diferentes itens. mente, um volume físico global ótimo, que corresponde à soma de todas as resulta na maior receita possível de divisas atribuível ao item — e, naturalmento internacional, uma quantidade ótima na exportação — aquela que ço da procura externa e pela importância relativa do nosso país no supri-Daí decorre que há, para cada item, determinados pela elasticidade-pre-

do "dólar" de café, de algodão, de minério, de pinho etc. Teremos, na linguagem corrente desde a Instrução 70 da Sumoc, os custos des) obteremos uma série de custos unitários da divisa, em moeda nacional. ma de volumes físicos. Se investigarmos agora o valor das quantidades correspondentes a uma unidade de divisa (custos marginais dessas quantidaque lhes corresponde. Teremos o valor da divisa expresso em toda uma ga-Suponhamos agora que conhecemos os volumes físicos ótimos e a receita

^{49.} Raúl Prebisch e sua equipe de economistas da Cepal cunharam as expressões crecimiento hacia afuera o instrumento para obter o progressivo desenvolvimento de sua produção interna." Problemas teóri exportação é o instrumento para conseguir as importações de produtos manufaturados; no outro, é cos y prácticos del crecimiento económico, op. cit., p. 2. objetivo que perseguem, a extensão que tomam e a forma como o processo se dá. (...) Em um caso, a ou pretérito e crecimiento hacia dentro ou atual. "Ambos os tipos de desenvolvimento diferem pelo

um item na pauta de exportações. cessariamente segundo o item da lista de exportações a cuja receita corilusória, porque tenderia a realizar-se somente em tal nível que só restasse der sobejamente nos últimos 25 anos. Essa igualização se revelaria entim depressivos sobre a receita de divisas, como tivemos oportunidade de aprenresponde, no nível da quantidade ótima. Um regime que tenda a forçar a nações. Em tais condições, o custo nacional da unidade da divisa varia hemilhões de produtores de todas as nações, mas pelo de algumas dezenas de igualização do custo nacional da unidade de divisa terá efeitos fortemente verteu em simples mercado internacional, formado, não pelo concurso de mias nacionais.50 Não é exagero afirmar-se que o mercado mundial se conmente institucionalizadas, à circulação de fatores entre as diferentes econotência, entretanto, que a situação concreta do atual mercado internacional tes "dólares" tenderiam para a igualdade. Nada mais distante de tal compe-Bastariam para excluir qualquer similitude as barreiras objetivas, profunda-Nas condições de competência perfeita, os custos marginais dos diferen-

Todos os bens produzidos no país podem eventualmente figurar na lista de exportações, desde que, é claro, nos submetamos ao custo implícito da unidade de divisa. Isso significa que todas as indústrias nacionais podem ser ordenadas segundo os custos *crescentes* da unidade de divisa, a exemplo do que fizemos com as importações. Teremos assim indústrias que podem produzir uma unidade de divisa incorrendo em custos inferiores ao beneficio (média ponderada da divisa na importação) e outras que só o poderiam fazer incorrendo em custos superiores. Os melhores projetos são, naturalmente, os *primeiros*.

Entretanto, assim como na lista de importações figuram indústrias com um custo de substituição inferior ao preço médio da divisa, na lista de exportações figurarão indústrias com custo superior ao mesmo. Se supomos que as importações são vendidas ao importador por preços que correspondam aos custos respectivos de substituição, obteremos, pela soma das divisas correspondentes às quantidades fixadas pela procura nacional dos diferentes itens de importação, a procura total de divisas. Dividindo-se a receita total em moeda nacional por essa quantia em moeda estrangeira, obteremos o tipo de câmbio de equilíbrio — um tipo de câmbio que não induza a nenhuma substituição de importações.

Conhecida a procura global de divisas pelo mercado nacional, podemos determinar quais as indústrias que participarão da exportação. Se as temos ordenadas segundo o custo marginal de produção da unidade de divisa na quantidade ótima e conhecemos a receita em divisas nessa quantidade, começaremos pelas indústrias de menor custo e iremos somando em duas colunas as quantias respectivas, em divisas e em moeda nacional. O sistema estará em equilíbrio se os dois totais igualarem ao mesmo tempo, isto é, pela adição da mesma indústria, respectivamente a procura total de divisas e a receita total de sua venda no mercado nacional. Por definição, a receita total em moeda nacional da venda das divisas irá aos exportadores e o tipo de câmbio médio será o mesmo na importação e na exportação.

Formalmente, o balanço da economia nacional identifica-se com o balanço financeiro do Estado, na condição de monopsonista-monopolista da divisa, desde que este escolha para a determinação dos seus preços comprador e vendedor de câmbio os custos marginais respectivos de produção e poupança da divisa — que são também custos marginais de produção e substituição de importações. A Figura 6 dá-nos a visão gráfica desse balanço.

Trata-se, como no esquema de reprodução simples de Marx, de um modelo estático e estritamente teórico, não havendo a pretensão de que qualquer situação real lhe corresponda. Supõe que todos os processos da economia se repitam e que a procura e oferta estrangeiras de nossas exportações e importações, respectivamente, se mantenham, sem qualquer alteração nos preços e quantidades. Não é um ideal a atingir, mas simplesmente um esquema que permite localizar as causas possíveis de rompimento do equilíbrio e, portanto, indicar como intervir para obter esse rompimento, dado que o desenvolvimento é, em si mesmo, um desequilíbrio, que a si mesmo se nutre, enquanto dura.

diversiones a cuerar de sama Cominid

CAPITULO VII

A LISTA DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO

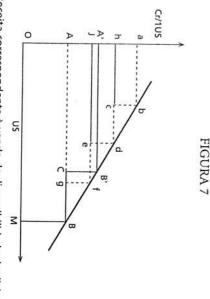
No bosquejo do que chamamos de "balanço da economia nacional", as indústrias exportadoras e importadoras aparecem ordenadas segundo seus respectivos custos de produção e substituição de importações (unidade de divisa ganha ou poupada). Esse escalonamento corresponde a uma situação de fato na economia, sendo, portanto, indiferente às condições institucionais em que se faça o comércio exterior.

^{50. &}quot;Se essa premissa de mobilidade se realizasse, os efeitos econômicos e sociais do progresso técnico ea forma de sua propagação universal teriam sido diferentes do que são." Estudio Econômico de America Latina — 1949, Nações Unidas.

podemos conceber um número infinito de combinações (Figura 7). ceita em moeda nacional. Como termos intermédios entre esses extremos co, que, ao mesmo tempo, conduz à menor receita em divisas e à menor recruzeiros da venda das divisas ganhas. Este é, entretanto, apenas um caso exdas divisas ganhas pelo país e a receita de divisas que seria possível obter pela elevar ao máximo, ao mesmo tempo, a receita em moeda nacional de venda tremo. No extremo oposto vamos encontrar o regime do tipo de câmbio únivenda no estrangeiro dos produtos nacionais compráveis com a receita em resultaria de um sistema de preços de monopólio que tivesse como objetivo Não é, entretanto, acidental a coincidência desse ordenamento com o que

samente ao ordenamento do nosso hipotético balanço. obrigatório um escalonamento de tipos de câmbio que corresponda rigorocíficas. Trata-se apenas de buscar a combinação adequada entre os dois extremos. Segue-se que, para os fins específicos de política cambial, não receita de divisas pela fixação das quantidades ótimas das exportações espepor outro, com a aumentada receita em moeda nacional, permite expandira toda a parte da renda nacional orientada para a compra de importações e equilíbrio no balanço de pagamentos, pois, por um lado, permite absorve 70 da Sumoc, entre nós, constitui, em princípio, o meio hábil de obter o O monopólio-monopsônio da divisa esboçado pela histórica Instrução

meio de orientar as inversões e influir no seu volume, que os tipos de câm-Tampouco é indispensável, para o fim de usar a política cambial como



Terceira: quatro taxas de câmbio: OA, Oj, Oh e Oa = OabedefgBM Receita correspondente à venda da disponibilidade de divisas OM: Segunda: duas taxas de câmbio: OA e OA' = OA'B'C'BM; Primeiro: taxa de câmbio única: OA = OABM;

ordenamento das indústrias segundo seus custos reais, construiremos um, lista dos custos aparentes. para a estruturação do balanço geral. Ao invés de um balanço baseado no abandonar nosso irrealista suposto do prévio conhecimento de ditos custos instruído por uma pesquisa mais ou menos perfunctória, que nos dará uma importações — faz dos custos respectivos. Segue-se que podemos agora dam à idéia que o mercado — isto é, os exportadores e os substituidores de tuição de importações. Para esse efeito, basta que os tipos de câmbio atenbio correspondam, item por item, aos custos reais de produção ou de substi-

to e projetamento. servirá igualmente de primeira aproximação, para os efeitos de planejamendo que chamaremos de lista legal que consubstanciará a política cambial, importações — sendo, portanto, o ponto de partida para o estabelecimento via formação de renda, sobre o volume da procura global e da procura de espontâneo das inversões substitutivas de importações — influindo assim, ótima, e que preços cobrar pelas importações de modo a regular o volume pagar pelas exportações para induzi-las a se aproximarem da quantidade utilidade para os fins de política cambial, pois permitirá dizer que preços Essa lista de custos aparentes, além de ser um instrumento de imediata

vo e, especialmente com a pesquisa estatística que, assim, receberá tarefas menos bizantinas que algumas daquelas em que se exaure agora. orientada, articulada com todo o labor científico universitário e administraticiais são indiferentes, o projetamento deve emergir como uma atividade bem De simples análise de projetos de iniciativa privada, para quem os custos soda organização do trabalho de projetamento e da preparação do seu pessoal. ros custos sociais, na medida em que estes sejam pesquisáveis, o que depende assim construindo, item por item, uma terceira lista, que refletirá os verdadeilabor dos órgãos encarregados do projetamento, a exemplo do BNDE. Iremos Tosca no início, a lista aparente irá sendo sistematicamente corrigida pelo

Denartamento de Georganos

base séria para um planejamento ou programação científicos. um acervo de projetos estudados e uma experiência de projetamento, única ser outra coisa senão uma aproximação, mas terá o mérito de assentar sobre A essa terceira lista chamamos de lista dos custos sociais. Nunca poderá

ca para intervir nessa realidade e modificá-la. dade objetiva e a segunda comportará um elemento de praxis, de ação prátimos filosóficos, diremos que este estará para aquelas como o nômeno para o rão as formas palpáveis do balanço da economia nacional brasileira. Em tertenômeno. A primeira e a terceira representam graus de apreensão da reali-Esses três instrumentos — a lista aparente, a lista legal e a lista real — se-

treiteza da concepção inicial onde esta seja invisível agora ou simplesmente meno —, torna-se inevitável que, a certa altura, ponha em evidência a eso nômeno — e sobre a idéia que fazemos dessa realidade — sobre o fenôesse trabalho será ao mesmo tempo ação sobre a realidade objetiva — sobre tada e a representação da coisa resolve-se em trabalho prático. E, visto que nestes ou semelhantes moldes, a redução da distância entre a coisa represennão exista ainda. A partir do momento em que programemos nosso trabalho de pesquisas

obtidos por esse labor espontâneo de projetamento. Os custos refletidos nessa lista serão, portanto, um reflexo da seleção de técnica desses "projetos nações de menor custo, sujeito embora às limitadas luzes do seu horizonte em última instância, na concepção, maturação e execução de projetos Nossa lista aparente deve refletir com o máximo de fidelidade os resultados presário privado. Esse empresário está perpetuamente em busca de combi Numa economia capitalista, conceber e executar projetos é função do em-Isto não lhes retira realidade, porque a vida de toda economia se manifesta Os custos não existem per se, mas tão-somente em função do projeto

para a empresa divergem muitas vezes do benefício e do custo sociais. combinações de menor custo e assentarão numa idéia de benefício do ponto de vista da empresa. E sabemos igualmente que esse benefício e esse custo mão que, ainda quando perfeitos, esses projetos espontâneos comportarão ção da lista real é, indiretamente, crítica desses projetos. Sabemos de ante Segue-se, assim, que a crítica da lista aparente para o efeito da constru-

deração as duas circunstâncias seguintes: do — correção essa que é a essência do projetamento e da programação O que poderíamos chamar de correção dos projetos espontâneos do mercanuma economia como a nossa — tem que tomar principalmente em cons ções institucionais e técnicas em que as decisões empresariais são tomadas A medida e a natureza dessa divergência dependem sobretudo das condi

(a) o empresário privado somente toma conhecimento da necessidade atraves de mudanças nos preços relativos dos produtos e dos facombinação de custo mínimo depois que o mercado o estimula a isso. de variar a quantidade e a qualidade do produto ou de buscar nova

mente se ajustará aos imperativos do mercado. opera à base de um grande capital circulante e pequeno capital fixo rapidaque deve submeter-se a esses imperativos). Inversamente, uma empresa que custos dos outros dois fatores são determinados externamente à empresa, siderável ou terá que remunerar seu capital abaixo do normal (dado que os Alternadamente, portanto, ou se beneficiará de uma renda econômica contenha dificuldades em modificar no curto prazo o volume de sua produção. to grande em relação ao capital circulante (elevada razão capital/produto) Compreende-se que uma empresa que opere à base de um capital fixo muiferente segundo o grau de concentração e, sobretudo, a estrutura do capital. assente na propriedade privada dos meios de produção, tem significação di-A primeira dessas circunstâncias, se bem que concernente a todo regime

décadas inteiras na hidreletricidade a apenas alguns meses na agricultura e mentos, o tempo necessário ao "reajustamento automático" pode variar de retardados relativamente à emergência da razão de ser social desses movi-Segue-se daí que, embora ambas as empresas tenham seus movimentos

de oferta); no segundo os erros se corrigem mais rapidamente e com um custo social muito menor. nalidade no suprimento dos diferentes produtos específicos (certa estrutura que se aplica a todos os regimes por igual a necessidade de certa proporcioconsequências profundas e duradouras sobre todo o sistema, dado que é lei blemas muito diferentes: no primeiro caso, um erro de projetamento tem mento, portanto, os dois grupos de unidades econômicas representam pro-Para os efeitos de projetamento público e programação do desenvolvi-

Departamento de Georganos

do Brasil, nas condições de estancamento geral do comércio internacional, do desenvolvimento. Sem a hidreletricidade, por exemplo, a industrialização senvolvimento capitalista. Decorre diretamente das condições tecnológicas produtivas — pouco sensível nas economias que primeiro se desenvolveram — é inevitável e importante nos países que agora entram na senha do de-Essa heterogeneidade na composição do capital das diferentes unidades

⁽b) o Estado, mesmo o mais liberal, intervém no funcionamento do sismar suas decisões.52 tema e, portanto, modifica os termos em que o empresário deve to-

^{51. &}quot;O 'ajuste automático' e o 'império da racionalidade', que se considera como a virtude especial de un ocorreram." Economia politica y capitalismo, Maurice Dobb, Fondo de Cultura Económica, p. 263. mercado competitivo, só pode operar através da influência das alterações nos preços, depois que els

^{52. &}quot;O Estado sempre recolheu impostos, ou seja, modificou os circuitos privados dos fluxos monetários e mica, o Estado intervém porque deixa fazer." Économie Politique, tomo I, André Marchal e Raymond regras do interesse geral e do bem comum. Mesmo quando pretende desinteressar-se da vida econôbalho. Sempre exerceu uma arbitragem, pois ele não pode, por definição e por vocação, ignorar as dos fluxos de bens e serviços. Sempre estabeleceu regimes aduanciros e legislações protetoras do tra-

que, até há pouco, só foi possível aqui graças ao capital estrangeiro. micamente, é uma criação do capitalismo muito desenvolvido, tanto assim seria uma proposição impossível. Ora, a hidreletricidade, técnica e econo-

gigantes que não se podem desenvolver nessas condições, de modo que o imperativo do equilíbrio intersetorial e interindustrial exige o intervencio sistema que só se pode desenvolver pela iniciativa privada, surgem unidades combinar, portanto, o intervencionismo com o liberalismo econômico: num te às do segundo grupo. A programação do nosso desenvolvimento tem que dades produtivas do primeiro tipo, é impraticável e desnecessária no tangenpari passu com a estrutura técnica e econômica — e indispensável, nas unié, ao mesmo tempo, possível — graças à natureza administrativa, que evolui Resumindo, podemos dizer que enquanto a intervenção direta do Estado

mudanças nos preços relativos dos produtos e fatores, condicionando ipso técnica do empresário. facto tanto as decisões sobre alocação de recursos quanto sobre a seleção de bio, condiciona o impulso que chega à unidade econômica sob a forma de de que o Estado, pelo fisco, pelo crédito, pela moeda e, sobretudo, pelo câmautomaticamente sem demora e a um custo social tolerável, restaria o fato que, ainda que todo o sistema fosse dotado de capacidade para ajustar-se Relativamente à segunda das circunstâncias enumeradas, cumpre notar

trias técnica e economicamente heterogêneas com um sistema capitalista em vazia continua a ser considerado campo da ação privada; (b) todas as indústa ou concedidos. São eles: (a) o comércio exterior, que só por uma ficção e da técnica e onde, portanto, torna-se inevitável a intervenção aberta do Esinício de desenvolvimento. radouramente, em "serviços de utilidade pública" — de administração diretado, convertendo as indústrias respectivas, mais ou menos profunda e du de duas áreas onde o monopólio emerge como um imperativo da economia intervém, porque deixa fazer". Através deste estudo chegamos à localização xo: "Mesmo quando pretende desinteressar-se da vida econômica, o Estado "intervenção" que André Marchal e Raymond Barre⁵³ resumem no parado-Devemos distinguir essa ação condicionadora do Estado da tradicional

como também da especificação dos recursos, isto é, da determinação das tribuição da renda, implícita mesmo na mais comezinha discriminação fiscal, dos preços relativos dos produtos e fatores, que vem como resultado da redis-Graças a isso, o Estado modifica todo o meio econômico, não só através

> monopólico interno, nas condições jurídicas de serviço de utilidade pública. quantidades de produtos particulares importados ou produzidos pelo setor

dades assim modificados a empresa privada terá que tomar suas decisões. a estrutura da oferta e da procura. A base das estruturas de preços e quantisetor resto do mundo e dos serviços de utilidade pública internos, modifica de custo e benefício; por suas próprias compras, pelas compras e vendas do tação e tributação negativa ou subsídio), altera os preços relativos dos itens utilidade pública e pelo fisco (supertributação, tributação normal, subtribu-Em resumo: o Estado, pelo tipo de câmbio, pela tarifa dos serviços de

trutura da atividade inversionista privada e busca corrigi-la. casa da moeda. Através dessas funções, ele influi poderosamente sobre a estado. Ele é também, notadamente, o banqueiro efetivo do sistema e sua é a Esses instrumentos não esgotam por certo a ação intervencionista do Es-

regulador natural deixou de operar.54 impõe a necessidade de um aparelho regulador da quantidade, dado que o do metal de um mercado para o outro limitará a oferta de dinheiro, ao passo valor, abaixo do que a mesma matéria tem como mercadoria, a transferência que se a oferta de ouro-dinheiro se torna excessiva, forçando a quebra do seu ro atende ainda à procura de ouro como ouro, como não dinheiro. Segue-se que o papel-moeda, sendo apenas dinheiro, é prisioneiro da circulação, o que específica procura de dinheiro como tal, ao contrário do papel-moeda, o ouao passo que o papel-moeda é apenas dinheiro. Consequentemente, além da uma mercadoria — isto é, algo que alternadamente se compra e se vende tituído que foi pelo papel-moeda. Ora, o ouro, sobre ser dinheiro, é também la situação externa — nas quais o ouro deixou de ser o meio circulante, subs-Nosso desenvolvimento capitalista tem início em condições — ditadas pe-

consumir virtual se aproximará da unidade, não restando margem para vermando-se ao consumo corrente o consumo de bens duráveis, a propensão a dadeiras inversões espontâneas no sistema. ça, através da compra de bens duráveis de consumo. Consequentemente, somversões, que podem converter-se em pura tentativa de defesa da poupan-Knapp, tão típicas do idealismo alemão —, vai condicionar a estrutura das portanto, porque não há direito que o impeça, não obstante as ilusões de Ora, o Estado, ao agir sobre a quantidade da moeda — sobre seu valor,

^{53.} Économie Politique, tomo I, André Marchal e Raymond Barre.

^{54.} Não admira que nos países que entraram atrasados na linha do desenvolvimento econômico surgiscriação do direito; ela apareceu no curso da história sob as formas mais diversas: uma teoria de moe professor alemão — e a Alemanha é o protótipo daqueles países — G. F. Knepp: "A moeda é uma da não pode ser senão uma teoria da história do direito." E. Gudin, op. cit. p. 25 sem precisamente as teorias jurídicas do dinheiro. O professor E. Gudin, em seu Princípios de economia monetária, cita esta passagem característica dessa atitude, do livro Statlicihe Theorie des Geldes do

280

Ora, o poder do sistema bancário de criar dinheiro assenta, em última instância, na existência de uma propensão a consumir inferior à unidade, porque sem isso ele não pode realmente criar dinheiro, mas apenas diluir o existente. De um modo ou de outro, segundo as condições institucionais, o processo de criação de dinheiro pelo banco resolve-se em problema de caixa, que converte todo o sistema em agente do Estado.

Consignamos este parêntesis sobre moeda e crédito apenas de passagem, mesmo porque só indiretamente interessa ao estudo de projetamento.

Visto que o Estado modifica a motivação da iniciativa privada, esta traz um vício de origem. Não podemos supor que as melhores alocação e seleção de técnica, do ponto de vista social, possam ser fruto das decisões do empresário privado, uma vez que este se orienta por indicações do mercado que o próprio Estado já "falsifica", por assim dizer. No trabalho para instruir decisões que mais contribuam para a expansão do produto social, o projetista terá, portanto, que desfazer os efeitos dessa falsificação.

É difícil estabelecer regras gerais para isso, mesmo porque em cada projeto o problema apresenta novas nuanças, mas não há dúvida de que a correção dos itens de benefício e custo pelo tipo de câmbio médio e pela tributação média, quando possível, seria um bom princípio. Se determinarmos o benefício e os itens estrangeiros de custo pelo tipo de câmbio médio e corrigirmos os itens nacionais de custo aplicando-lhes uma tributação média, estaremos seguramente mais próximos do conhecimento do benefício e do custo sociais.

Feitas essas correções, o projeto poderá ser submetido à técnica de análise desenvolvida pela empresa privada, notadamente a redução a valor atual dos custos e benefícios esperados em toda a sua vida. O fundamento teórico desse tratamento é a circunstância já indicada de que as empresas monopólicas — as únicas que justificariam um tratamento especial — são meras "ilhas" num oceano de economia pré-monopólica.

Essas empresas monopólicas constituem o campo de eleição para o projetamento público, mas, dado que seu benefício e seu custo podem ser determinados externamente a elas, excluindo-se os casos em que uma empresa monopólica se ligue, "para trás" ou "para diante" — isto é, pelo lado dos fatores ou do produto —, com outra unidade igualmente monopólica, podemos aceitar de boa-fé as indicações do mercado.

Esses casos de contato entre duas unidades monopólicas, caso apresentem interesse, podem ser resolvidos pela fusão *pro forma* das duas unidades, de modo a reduzir todas as relações da unidade complexa à divisa ganha ou poupada, por um lado (benefício e custos estrangeiros), e a preços determinados por uma economia vizinha das condições da competência perfeita

(custos nacionais), por outro lado, onde não há nem interesse nem possibilidade de distinguir entre o custo social e o custo para a empresa.

O emprego do critério da divisa ganha ou poupada para a determinação do benefício e dos itens estrangeiros do custo apresenta dificuldades que não cabe tentar resolver aqui, bastando enumerar as mais importantes.

Em primeiro lugar, o que se trata de pesquisar é o custo efetivo para a economia nacional do item em causa, mas é claro que a taxa média de câmbio, ainda quando corretamente determinada, não esgota o assunto. Essa taxa nos dá tanto o valor social do bem quanto o preço no pátio da fábrica nacional nos daria o valor do produto. O preço, nos dois casos, deve ser completado do que chamaríamos de valor acrescido pelo transporte e pelo comércio. Só o preço no local do consumo é representativo do valor do bem, em ambos os casos.

Ademais, no caso das substituições de importações, nem sempre o produto se acha representado em espécie na lista de importações, pois pode figurar também como sucedâneo ou como fator. Urge fazer a conversão, que muitas vezes pode ser obtida pelo emprego de coeficientes técnicos, no caso dos sucedâneos, e pela elaboração de um projeto *pro forma*, no caso dos fatores.

O projetamento público, entretanto, não tem apenas a função de corrigir o projetamento privado, na pesquisa do custo e do benefício sociais. Ele permite ampliar os horizontes técnicos e econômicos, ordenando de forma original a matéria estudada, o que pode conduzir a uma drástica redução dos custos, graças à sua perspectiva global.

Departamento de Geociênous

Especialmente, esse projetamento permite o estudo conjunto de numerosos projetos aparentados, seja pelo lado do produto, seja pelo da procura derivada ou dos fatores, dando origem, assim, a projetos complexos ou planos parciais.

Um projeto complexo como o Plano Nacional de Eletrificação permite, por exemplo, equacionar a procura de equipamento elétrico por um período considerável, desdobrando-se na criação da indústria correspondente, o que implicaria considerável economia de divisas. Essa indústria, filha da procura derivada dos projetos de eletricidade, poderia afigurar-se antieconômica se tivesse que trabalhar para um mercado desconhecido, mas revelar-se excepcionalmente econômica na outra hipótese.

Acresce que, mesmo que tivéssemos uma série de projetos similares, só o projetamento público poderá resolver o problema do seu indispensável escalonamento no tempo, distribuindo assim a pressão sobre os recursos técnicos efinanceiros do país, disciplinando os efeitos sobre os agregados da contabilidade social e reduzindo o efeito acelerador que, como vimos, desdobra-se em pressão, que pode tornar-se insuportável, sobre o balanço de pagamentos.

CONCLUSÕES

Deve, consequentemente, ser apreciado em função das diversas propriedades da inversão. I. O projeto é, essencialmente, o modo como se materializa a inversão.

sobre o movimento de fatores entre o setor de mercado e o setor natural da a procura específicas; (b) ação sobre a oferta e a procura globais; (c) ação II. Dentre essas propriedades compete ressalvar: (a) ação sobre a oferta e

aproximar um do outro como se afastar, suscitando novas discrepâncias. ou menor desta última, de modo que os dois esquemas tanto podem se trutura da oferta à da procura. Não obstante, no próprio ato de acomodação da estrutura da oferta à da procura, vai implícita uma mudança maior III. Todo projeto é, em primeiro lugar, um esforço de ajustamento da es-

pois, a quantidade das inversões. "oportunidades de inversões". Seu número e importância condicionam, IV. Essas discrepâncias constituem o que vulgarmente chamamos de

inversões irão, através da renda, modificar a procura global do sistema. condições técnicas e institucionais lhes emprestam natureza capitalista, as V. Ditas inversões variam segundo o seu efeito macroeconômico. Se as

oferta global. Em condições capitalistas não há nenhuma razão para que a variação da oferta global seja igual e concomitante com a da procura global. corporação de nova técnica —, possibilita igualmente uma modificação da VI. Visto que a inversão condiciona também a produtividade — pela in-

cação da procura derivada; no caso inverso, evitar tais discrepâncias. discrepâncias entre as estruturas da oferta e da procura, cabendo pois, no pa à oferta global ou vice-versa, porque daí depende a definição da problenível do projeto, optar por técnicas criadoras de discrepâncias, via especifimática básica da economia. Se é a procura que se revela curta, reduzem-se as VII. Urge verificar se, numa situação concreta, é a procura que se antec-

corporação de mão-de-obra ao esquema nacional da divisão do trabalho. da procura global liga-se ao processo básico do desenvolvimento, isto é, à indade fora do setor capitalista e da própria economia de mercado, a expansão do volume de salários pagos e, dado que estes são condicionados à produtivi-VIII. O aumento da procura global geralmente vem ligado a um aumento

pandimos as atividades ganhadoras de divisas e as poupadoras de divisas. economia, assenta nas variações do comércio exterior. Alternadamente, exras da oterta e da procura, graças ao caráter dependente e complementar da IX. No Brasil, o mecanismo de criação de discrepâncias entre as estrutu-

> adequado dessa matéria permite-nos construir o balanço da economia branérica através do estudo da estrutura do comércio exterior. O tratamento X. Esta peculiaridade permite-nos resolver o problema da prioridade ge-

tos da unidade de divisa ganha ou poupada. produtos figuram nas listas de importações e exportações, segundo os cus-XI. Esse balanço resulta do ordenamento de todas as indústrias cujos

ensaiar um esforço deliberado para construí-lo. política de projetamento, de programação, cambial e de crédito. Urge, pois, XII. Tal instrumento constituiria uma base racional para a definição da

BIBLIOGRAFIA

BARBOSA DE OLIVEIRA, A. e ARCHER, M. Inter-relações no sistema industrial brasileiro, AHUMADA, J. Preparación y evaluación de proyectos de desarrollo Económico, p. 72 e 74.

BARRE, R. e A. MARCHAL, A. Économie politique, p. 80 e 101.

(GRUPO MISTO) BNDE-CEPAL Esboço de um programa de desenvolvimento para a eco-

BOULDING, K. Analisis económico, p. 23.

CEPAL "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", p. 90 e 92. Estudio Económico de América Latina — 1949, p. 95.

DOBB, M. Economia política y capitalismo, p. 73 e 101.

FURTADO, C. La formación de capital y el desarrollo económico, p. 7.

GUDIN, E. Produtividade, p. 26, 29, 38 e 39. FURTADO, C. A economia brasileira, p. 29, 35, 37 e 48.

GUDIN, E. Economia monetária, p. 9 e 105.

HANSEN, A. H., A Guide to Keynes, p. 1 e 46.

IENIN, V. I. El desarrollo del capitalismo en Rusia, p. 21. KUZNETS, S. Long Term Changes in the National Income of the USA

IEONTIEV, W. The Structure of the American Economy, p. 64.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of 'Labour', p. 13 e 41.

MARX, K. Contribuition a la critique de l'économie politique, p. 13 e 41.

MARX, K. O Capital, p. 75, 77 e 85.

MISES, L. von apud Dobb, M. Collectivist Economic Planning, p. 73.

SCHUMPETER, J. Business Cycles, p. 25.

SCHUMPETER, J. Economic Doctrine and Method, p. 49.

SWEEZY, P. Teoria del desarrollo capitalista, p. 29. SMITH, A. The Wealth of Nations, p. 20, 25 e 31.