

SÍNTESE ECONÔMICA

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL: DESEQUILÍBRIOS SETORIAIS E REGIONAIS

Um momento econômico só pode ser entendido por uma análise tendencial que revele as forças que o prepararam, permita uma extrapolação e conduza à formulação de soluções. O autor do presente estudo, FERNANDO DAYSE DE SOUZA PEDREIRA, tenta analisar o desenvolvimento brasileiro numa vista retrospectiva, a partir do após-guerra. O fenômeno que caracterizou este período foi o da substituição de importações. Daí a atenção que o autor empresta à evolução das relações de trocas da economia brasileira. Esta evolução foi sintoma, causa e efeito do processo desenvolvimentista que então se deflagrou entre nós, acentuando desequilíbrios regionais e setoriais, que são objeto de exame na segunda parte da análise.

O DESENVOLVIMENTO de uma economia nacional tem por base o aumento da produtividade física de sua força-de-trabalho. Este aumento de produtividade física é possibilitado pela acumulação de capital (processo pelo qual uma parcela de bens e serviços disponíveis numa economia, em determinado período de tempo, incorpora-se à capacidade produtiva dessa economia) e pelo progresso técnico. Tal acumulação de capital

começou a precipitar-se no Brasil a partir dos primeiros anos do após-guerra. Entretanto, já em 1955, defrontava-se o país com a necessidade de encontrar novos estímulos capazes de contrabalançar o debilitamento daqueles que tornaram possível o acelerado ritmo do desenvolvimento recente.

O quinquênio que se sucedeu imediatamente à guerra trouxe-nos, a exemplo do que ocorria nos demais países latino-americanos, a

SINTESE ECONÔMICA

euforia de um mercado mundial em rápida recuperação, com preços de produtos primários em níveis relativamente elevados. As reservas de divisas acumuladas durante o conflito ampliaram esse estado de euforia, ao permitir que as importações continuassem crescendo por algum tempo, quando já perdiam impulso as exportações.

Em 1949, esgotados os estímulos diretamente ligados à recuperação, e quando o país começava a enfrentar crescentes dificuldades no balanço de pagamentos, advém a brusca elevação dos preços do café. Após vinte anos de depressão, o preço desse produto, que tradicionalmente contribui com mais da metade das exportações brasileiras, recupera-se instantaneamente. Tem início, então, um segundo quinquênio de excepcional prosperidade para a economia brasileira.

Desta forma, observa-se uma evolução cíclica no período sobre o qual tentaremos fazer uma análise tendencial, bem como uma exposição sumária das desigualdades regionais e setoriais que, durante êle, mais se pronunciaram.

EVOLUÇÃO GERAL DO VOLUME E VALOR DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

Os dados constantes do Anexo Estatístico publicado no relatório geral da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, 1.º tomo, abrangendo o período 1939/1952, indicam que as receitas cambiais das exportações de mercadorias foram o principal item do ativo, e que as exportações não só foram chama-

das a financiar as aquisições de mercadorias no exterior como também a cobrir 70%, aproximadamente, dos demais dispêndios cambiais.

O *superavit* na balança mercantil, realizado durante o período, foi aproximadamente equivalente à soma das despesas com frete, seguro e outros serviços vinculados às importações, e mais as remessas de juros, lucros e dividendos do capital estrangeiro, juros da dívida pública e outros serviços menores. Os dispêndios cambiais remanescentes, refletindo a amortização da dívida pública, liquidação de investimentos estrangeiros e incremento de reservas no exterior, encontraram contrapartida apenas parcial num influxo líquido de capital privado e nos financiamentos recebidos de organizações tais como o Banco de Exportação e Importação e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

A receita das exportações e do influxo de capital a longo prazo não foi adequada para cobrir a totalidade dos dispêndios cambiais, particularmente em 1951 e 1952, anos de importações excepcionalmente vultosas. Daí a acumulação de atrasados comerciais, que representam, em realidade, a brecha deficitária entre receitas e despesas cambiais no período.

Um fato digno de nota é a contribuição direta, relativamente pequena, dos capitais estrangeiros, privados e públicos, para o financiamento das necessidades cambiais. A entrada líquida de capitais estrangeiros, de origem privada e provenientes de empréstimos e créditos de instituições financi-

ras internacionais, produziu o equivalente a 316 milhões de dólares durante todo o período.

Os dados globais não deixam perceber importantes divergências de comportamento antes e depois de 1947. Na realidade, podem caracterizar duas fases perfeitamente distintas na recente história do balanço de pagamentos. No primeiro período de oito anos (1939/1946), verificou-se substancial saldo nas transações correntes, do que resultou constante incremento das reservas cambiais; no segundo período de seis anos (1947/1952), registrou-se tendência no sentido de crescentes *deficits* nas transações correntes, provocando a exaustão das reservas cambiais acumuladas no período precedente (exceção da reserva de ouro, praticamente invariável) e a acumulação de atrasados comerciais.

A primeira fase foi vivamente influenciada pelas condições bélicas, que bloquearam vários canais normais do comércio exterior brasileiro. A despeito de não haverem melhorado as relações de troca e, em vários casos, de se ter reduzido o volume das exportações tradicionais, ocorreu substancial *superavit* no balanço mercantil. Em 1942, por exemplo, o *superavit* mercantil representou cerca de 50% do total das receitas de exportação. As receitas cambiais se alteraram rapidamente a uma taxa de cerca de 12% ao ano e já em 1946 haviam triplicado em relação ao nível de 1939. Esse rápido crescimento foi devido, em parte, à diversificação das exportações, sendo que as manufaturas, particularmente tecidos e matérias-primas elaboradas, como cristal de

rocha, óleo de caroço de algodão e compensados de pinho, se tornaram pela primeira vez apreciáveis rubricas de exportação.

Registrou-se, por outro lado, aguda redução de importações, em virtude de dificuldade de transporte e escassez nos mercados supridores. Entre 1939 e 1944, a despeito da elevação dos preços dos bens importados, o dispêndio total de divisas para pagamento de importações oscilou entre 200 e 250 milhões de dólares, anualmente. Somente em 1945 e 1946, com o término da guerra, alcançaram as importações os níveis de 400 e 600 milhões de dólares, respectivamente. O *superavit* mercantil resultante foi mais do que bastante para cobrir as despesas cambiais com pagamentos de invisíveis, tais como fretes, seguros e dividendos, amortizações da dívida pública, etc.

Ocorreu, outrossim, apreciável influxo de capital da zona do dólar, contrastando com a liquidação de investimentos privados britânicos. Na realidade, não fôsse a vultosa liquidação desses últimos investimentos, e o balanço de pagamentos, no tocante a transações de capital, teria também acusado *superavit* em tôda a primeira fase do período sob exame, como de fato aconteceu em 1943 e 1944. Registrou-se, entretanto, um *deficit* na conta de financiamentos oficiais especiais. O egresso cumulativo de pagamentos de amortização atingiu 112 milhões de dólares, enquanto que as receitas, sob a forma de empréstimos, adiantamentos ou doações de agências governamentais norte-americanas, totalizaram somente 88 milhões.

A segunda fase (1947/1952) apresentou drástica transformação no panorama do balanço de pagamentos, tão logo cessaram os fatores anormais da guerra. Houve, de um lado, rápido decréscimo, ou mesmo completa cessação, de certas exportações de manufaturas, minerais em bruto e elaborados, sem recuperação compensatória no fluxo das exportações tradicionais. Daí resultou relativa estagnação das receitas de exportação, assim continuando até a rápida elevação dos preços do café em fins de 1949. Nos primeiros três anos da segunda fase (1947/1949), as receitas de exportação se situaram, em média, apenas 12% acima do nível de 1946. Somente a partir de 1950, depois que os preços do café haviam subido espantosamente, o nível das receitas cambiais começou a elevar-se apreciavelmente. As receitas de exportação no triênio 1950/1952 excederam em 44% as de 1946, e em 30% as do triênio 1947/1949.

Por outro lado, a demanda de importações acentuou-se vivamente. Isso refletia a procura de importações, acumulada durante a guerra, as novas exigências criadas pela expansão industrial, em termos de equipamento, combustíveis e matérias-primas, os efeitos da manutenção de uma taxa cambial fixa em face da inflação interna, a inadequação das tarifas alfandegárias e, finalmente, antes de 1948, a ausência de controles de importação. Da ação combinada desses fatores resultou um alto volume de importações, e a formação de atrasados comerciais, tão logo terminou o período de escassez do imediato pós-guerra. Em 1947, as

despesas de importação atingiram cerca de 1 bilhão de dólares, mas nos três anos seguintes se reduziram a 850 e 900 milhões de dólares, graças a controles de câmbio e de importação. Mesmo assim, era o dobro do que se havia verificado nos últimos anos da segunda guerra mundial. Em 1951 e 1952, ainda foram mais pesadas, como resultado da decisão de afrouxar os controles de importação, subsequente à irrupção do conflito coreano.

Uma análise sumária da posição dos pagamentos externos dos últimos seis anos revela que a receita total anual das exportações permaneceu adequada à cobertura das despesas com a importação de mercadorias, salvo em 1952. Entretanto, como o registra o relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, "o *superavil* na conta de mercadorias, acumulado nesse período, não excedeu a 700 milhões de dólares, montante obviamente inadequado para atender a despesas de frete e outros serviços, assim como à remessa de juros e dividendos e diversos outros pagamentos correntes, que totalizaram cerca de 1,9 bilhões de dólares".

TENTATIVA DE SOLUÇÕES

No passado, a maior parte das crises cambiais foram principalmente reflexo de depressões e distúrbios nos grandes mercados mundiais consumidores de exportações brasileiras. Já no período subsequente à segunda guerra mundial, um esforço consciente para acelerar a taxa de industrialização interna e o ritmo de desenvolvimen-

to econômico, ainda que à custa de séria inflação e de enfraquecimento da exportação, foi o fator predominantemente responsável pelas agruras cambiais.

Esta combinação de fatores atirou um ônus inconveniente sobre a política cambial, que teve de arcar com os reclamos e pressões de desenvolvimento econômico financiado por processos inflacionários, e de se converter em instrumento primordial para incentivar a expansão interna, de preferência a preservar o equilíbrio externo.

Em período longo, um forte desenvolvimento econômico exige a coordenação da administração cambial com políticas fiscais, monetárias e de investimento, e de salários, de forma que nem a expansão interna nem a solvência de balanço de pagamentos sejam permanentemente sacrificadas.

A política brasileira de taxas cambiais relativamente sobrevalorizadas e de restrições de importação propendeu, no pós-guerra, a estimular a expansão interna a expensas do equilíbrio externo. Se bem que a modificação dessa política se tenha tornado imprescindível, é de esperar que daí não resulte a preocupação exclusivista de promover exportações, com total descaso pelos outros objetivos da política econômica.

Mais importante que estabelecer objetivos precisos de política cambial é reconhecer que medidas cambiais são apenas um aspecto de um "ataque triangular" vital para que o Brasil possa alcançar êxito duradouro na reconciliação de um crescimento econômico rápido com um grau tolerável de estabilidade no balanço de pagamentos. Os ou-

tros aspectos são: primeiramente, medidas creditícias e fiscais que permitam se alcance um alto nível de produto e de investimento, com um mínimo de inflação; em segundo lugar, esforços realmente decisivos para cumprir programas capazes de romper pontos de estrangulamento e obter pronto êxito no aproveitamento de fontes nacionais de combustíveis.

DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E SETORIAIS

As várias regiões do Brasil, da mesma forma que os diferentes setores de sua economia, cresceram desigualmente nos últimos anos. O produto real *per capita*, por exemplo, aparentemente subiu duas vezes mais depressa nas regiões adiantadas, como São Paulo e Rio de Janeiro, do que no Brasil como um todo, enquanto que em muitas partes do Nordeste êsse produto pouco ou nada variou. A produção industrial teve uma taxa de incremento bem maior do que a produção mineira ou a agrícola.

Nas estatísticas publicadas no relatório a que acima nos reportamos, tem-se o exemplo claro das inter-relações dos setores de uma economia e de como o crescimento acelerado em um deles muitas vezes é pré-condição de desenvolvimento mais rápido de outros. Assim, "o surto experimentado pela indústria química e pela indústria de plásticos, ainda que temporariamente causando exigências novas de importação, propiciou pela primeira vez um mercado interno de certo porte e relativamente estável para determinadas matérias-primas e produtos semi acabados; por

sua vez, êsse mercado determinou o surgimento de emprêsas de mineração e agrícolas produtoras ou beneficiadores de matéria-prima para essas indústrias. Análogamente, o extraordinário surto de construções civis criou um mercado insaciável para o cimento, cuja produção crescente se refletiu na maior atividade na lavra de calcário e gipsita. Ao mesmo tempo, desenvolveu-se a indústria do vidro, que depende, quase exclusivamente, de matérias-primas nacionais".

A disparidade das taxas de desenvolvimento regional foi uma das feições mais salientes da evolução brasileira entre 1939 e 1952. Estimativas indicam que o produto real *per capita* no centro econômico do Brasil, que compreende os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Guanabara, foi de 50% entre 1939 e 1949, duas vezes maior que a taxa nacional correspondente. Isto deve ser comparado com um acréscimo de cerca de 15% na região pioneira de Mato Grosso e Goiás, de 8 a 10% nos Estados meridionais, e de 4% nos Estados nordestinos (incluindo Bahia e Sergipe). O produto real *per capita* pouco ou nada subiu na região amazônica.

Essas estimativas não levam em conta os efeitos das alterações nas relações de troca e, tampouco, as características do comércio entre as regiões. O centro econômico do Brasil produz a maior parte dos artigos de exportação originários da agricultura e da mineração, nela praticamente compreendida todo o café. Como a melhoria dos preços do café foi particularmente notá-

vel, é provável que os incrementos da renda *per capita* se concentrassem nos Estados do Centro-Sul mais pesadamente do que os incrementos de produto real *per capita*. E de fato assim parece, pois os preços dos artigos de exportação, provenientes de outras regiões, sobretudo do Nordeste, subiram menos rapidamente do que os preços das manufaturas e, especialmente, dos gêneros alimentícios, originários do centro econômico ou dos Estados do Sul e importados pelo Nordeste. Em suma, as relações de trocas inter-regionais cada vez mais se tornaram desfavoráveis para o Nordeste. Além disso, o volume de artigos de exportação dessa região diminuiu sensivelmente durante os últimos anos, em face da política de manutenção de uma taxa cambial supervalorizada, que conduziu à perda de mercado externo para muitos produtos nordestinos. O produto real *per capita* do Nordeste, como um todo, provavelmente se manteve inalterado, ou talvez tenha decluído entre 1939 e 1951.

Êsse desequilíbrio cada vez maior é, de certa maneira, inevitável no estágio atual do desenvolvimento econômico do Brasil, porque a industrialização naturalmente tende a fazer-se mais depressa nas regiões que oferecem pré-condições mais favoráveis, em termos de recursos humanos e materiais e de mercados consumidores, de renda mais elevada.

O Censo de 1950 acusou amplos desníveis de renda *per capita* nas várias regiões do Brasil. Agrupando os Estados em regiões de renda alta, média e baixa, conforme a renda *per capita* exceda de

Cr\$ 4.500,00, Cr\$ 2.500,00 ou seja inferior a Cr\$ 2.500,00, teríamos que os Estados com renda alta são Rio Grande do Sul, São Paulo e Guanabara; os de renda média, Estado do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais (zonas de minérios e indústrias), Mato Grosso (extremo sul, para onde transborda o surto cafeeiro e agrícola do norte do Paraná) e Santa Catarina (zonas de lavra de carvão e de economia diversificada); o restante do território brasileiro corresponde aos Estados de renda baixa.

Como tôdas as estimativas globais, êsse esquema pode induzir a erros e não merece ser considerado como medida exata do bem-estar relativo. Em tôdas as regiões brasileiras, coexistem amplas diferenças de renda que não sômente refletem graus diversificados de industrialização e urbanização, como também a presença ou ausência de solo fértil e de condições climáticas favoráveis.

Consideraremos, agora, de modo global, a desigualdade entre os setores da economia.

Os índices disponíveis de produção industrial referem-se não sômente à indústria manufatureira propriamente dita, à indústria de construção e à produção de energia. Em 1950, a produção da indústria manufatureira subira de 118% relativamente a 1939, a da construção, de 53% e a de produção de energia, de 150%. As duas principais indústrias, alimentos e tecidos, acusaram menor crescimento (os níveis de 1951 achavam-se, respectivamente, 49% e 75% acima dos níveis de 1939). Isso contrasta com as indústrias

de transformação de ferro e aço, cuja produção aumentou de quase 500%; a de cimento, que cresceu além do dôbro; a de artigos de borracha, que se expandiu de nove vêzes; a indústria químico-farmacêutica e a de beneficiamento de óleos e vegetais, que duplicaram no período.

Essa tendência à diversificação evidencia-se mais claramente quando se verifica que a produção conjunta de conservas, bebidas, fumo, têxteis e calçados representava 77% do valor bruto da produção industrial em 1919 e apenas 61% em 1949.

Com relação à agricultura, parece-nos que se verificou a mesma característica: crescimento desordenado, propiciando desequilíbrios acentuados.

A produção de subsistência aumentou em ritmo lento anteriormente à segunda guerra mundial, mas, em 1945, a produção dos principais gêneros alimentícios acusou um incremento de 46%, relativamente ao período 1931/1935, ao passo que a produção de 1952 foi quase o dôbro da registrada nos primeiros anos da década de 1930. Os três principais artigos agrícolas de exportação, de outro lado, expandiram-se nos anos trinta até atingir nível 40% mais alto no fim da década, para, a seguir, cair abaixo desse nível durante a guerra e mais ainda no pós-guerra. Nos últimos anos, a produção desses artigos apenas ligeiramente excedeu os níveis de pré-guerra. Os números-índices para esses artigos tornam-se mais claros quando se leva em conta as disparidades de andamento da produção de café, algodão e cacau.

SINTESE ECONOMICA

Cabe referir, também, algumas circunstâncias adversas ao incremento de nossa produção.

Precisamos, não há dúvida, aumentar, melhorar e diversificar a nossa produção. Isso, porém, não depende só da existência de recursos naturais em estado potencial, mas também de capacidade produtiva do elemento humano e de recursos financeiros para investimentos em serviços básicos geradores de riquezas.

O próprio território, no qual existe enorme quantidade de recursos naturais, não se apresenta plenamente favorável ao desenvolvimento econômico. A sua extensão e configuração, por exemplo, constituem dois fatores dispersivos que têm exercido grande influência sobre a nossa evolução, desde os primeiros tempos.

Há, também, acentuado contraste entre a natureza mais propícia do sul e as adversidades geoeconômicas do norte, particularmente na Bacia Amazônica e no Polígono das Sêcas. É uma fatalidade geográfica de grande influência negativa para a produção e a circulação da riqueza.

TENTATIVA DE SOLUÇÕES

Para aumentar a produção e descongestionar a circulação da riqueza, até atingirmos os níveis de certa suficiência nos setores básicos, torna-se indispensável, preliminarmente, elevar a produtividade da terra e do homem, em todos os ramos da produção, através de novos métodos e processos de trabalho. Proveniente do pro-

gresso científico, o progresso técnico é o fato mais importante na vida econômica de nosso tempo.

Aumentando desta forma o rendimento do trabalho individual e coletivo, não só conseguiremos desenvolver racionalmente a produção, como também estaremos contribuindo para elevar o poder aquisitivo e o padrão de vida do homem brasileiro, facilitando desse modo o ritmo da prosperidade nacional.

Precisamos, também, descentralizar e diversificar a produção nacional, intensificando o intercâmbio entre regiões geoeconômicas complementares e substituindo a monocultura por uma policultura acorde com a riqueza natural do país.

Não podemos continuar vivendo na dependência de um só produto, nem devemos assistir, indiferentes, ao contraste entre a prosperidade do Sul e a pobreza do Norte.

Precisamos ainda coordenar o surto industrial com o desenvolvimento da agricultura e da mineração.

A agricultura, a mineração e a indústria devem caminhar paralelamente. Não há progresso industrial que se sustente sem agricultura avançada, do mesmo modo que o acesso às fontes de energia e matérias-primas minerais constitui a base de qualquer programa industrial.

O problema da produção está, por conseguinte, intimamente entrosado com o problema da produtividade, com o problema do transporte, com o problema da energia e com o problema financeiro. Por

isso, não poderá ser resolvido isoladamente, sim, mediante planos conexos.

Enquanto não fizermos assim, continuaremos expostos a injun-

ções e crises de toda ordem, o nosso desenvolvimento econômico e social não obedecerá a rumo certo e dificilmente conseguiremos ordenar o progresso do país.