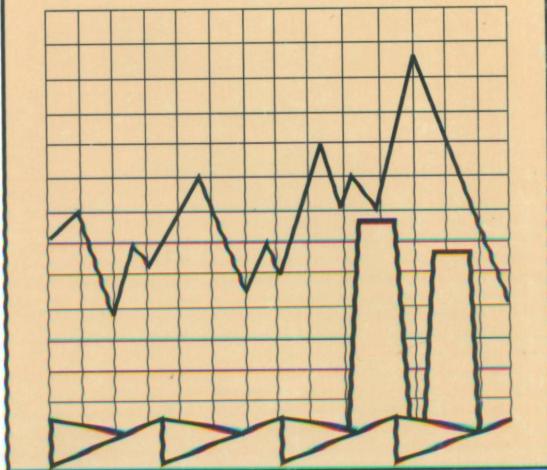


Revista de Economia

Número 20 / Ano 22 / 1996



**Setor de Ciências Sociais Aplicadas
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

Revista de Economia

Número 20 / Ano 22 / 1996

Setor de Ciências Sociais Aplicadas
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Revista de Economia nº 20
Publicação anual do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da
Universidade Federal do Paraná

Comitê Editorial: Ramón Garcia Fernández (coordenador),
Claus Magno Germer, Gabriel Porcile, Gerson Pereira Lima
e Igor Constant Zanoni Carneiro Leão

Conselho Editorial: Ana Maria Bianchi (USP), Anita Kon (FGV-SP e PUC-SP), Antonio Licha (UFF), Armênio de Souza Rangel (USP), Dante Aldrighi (USP), Duílio Berni (UFSC), Eleutério Prado (USP), Flávio Saes (USP), Iêda Maria Lima (IPEA), John Wilkinson (CPDA), José Juliano de Carvalho Filho (USP), Leda Maria Paulani (USP), Lia Valls Pereira (FGV-RJ), Luiz Carlos Delorme Prado (UFRJ), Luiz Kehrle (UFPB), Maria de Lourdes Rollemburg Mollo (UnB), Maria Helena Oliva Augusto (FFLCH/USP), Mariano Laplane (UNICAMP), Mário Duayer (UFF), Maurício Coutinho (UNICAMP), Mauro Borges Lemos (UFMG), Nali Jesus de Souza (UFRGS), Nelson Giordano Delgado (CPDA), Newton Bueno (UFV), Otaviano Canuto (UNICAMP), Paulo Haddad (UFMG), Pedro César Dutra Fonseca (UFRGS), Renato Maluf (CPDA), Roberto Smith (UFCE), Roberto Vermulm (USP), Rosa Moura (IPARDES), Samuel Klinsztajn (PUC-SP), Shigeo Shiki (UFU), Vera Lúcia Fava (USP), Walter Belik (UNICAMP)

Diagramação: IPARDES

Layout da capa: Editora da UFPR

ISSN 0556-5782

Ref.166

PRINTED IN BRASIL
Curitiba, 1998

PEDE-SE PERMUTA
WE ASK FOR EXCHANGE

SUMÁRIO

- 5** Shanty towns in Greater Buenos Aires: Growth and Socio-Economic Structure
Peter Lloyd Sherlock
- 33** The Origins of The Latin American Free Trade Association, 1956-60
Gabriel Porcile
- 49** Nação e Economia Nacional em Caio Prado Júnior
Igor Zanoni Constant Carneiro Leão
- 69** A Política Salarial no Contexto do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG): 1964/67
Júlio Manoel Pires
- 95** Segurança Alimentar no Brasil: Teses e “Anti-Teses” do Agribusiness
Vitor Pelaez
Wilson Schmidt
- 117** Custos e Lucratividade da Cafeicultura em Rolim de Moura, Rondônia
Samuel José de Magalhães Oliveira
- COMUNICAÇÕES**
- 137** Inovações Tecnológicas em Gestão de Transportes: Multimodalidade e Intermodalidade. Opção Técnica ou Política?
Ana Paula Mussi Szabo Cherobim
- 147** Existe um Perfil do Futuro Mestrando dentro da Graduação em Economia da UFPR? Estimativa com um Modelo Logit de Escolha Qualitativa
Huáscar Fialho Pessali

SHANTY TOWNS IN GREATER BUENOS AIRES: GROWTH AND SOCIO-ECONOMIC STRUCTURE

Peter Lloyd Sherlock^{*}

The evolution of shanty towns (known locally as *villas de emergencia*) in Greater Buenos Aires (GBA)¹ does not, at first sight, appear to conform to explanations put forward for this phenomenon in other large Third World cities. This paper considers how much GBA diverges from experiences elsewhere and why this occurs. It begins by considering definitions of what constitutes a "shanty town" and explanations for their emergence. It then examines data on the growth of such settlements in GBA in the light of broader demographic and economic change. The paper concludes that high levels of migration alone do not explain the growth of shanty towns in Buenos Aires: other factors such as the general performance of the economy, government policy and market failures were also responsible.

DEFINITIONS AND EXPLANATIONS

Despite the existence of a large body of literature concerning the evolution of Third World shanty towns, there is no generally-accepted definition of what constitutes such a settlement. Most studies list a number of "typical characteristics", including poverty, a population composed of recent

^{*}London School of Hygiene and Tropical Medicine, University of London.

¹Greater Buenos Aires consists of the central Federal Capital district and neighbouring municipalities located in the Province of Buenos Aires (see Map 1). In 1991 the Federal Capital had a population of 2,965,403 and the provincial section of the city contained 7,969,324 residents, giving a total of 10,934,727.

migrants and a predominance of self-built housing.² Argentine writers provide a rather different focus, emphasising illegality of tenure and give less attention to the presence of recent rural arrivals.³ These different emphases suggest differences in the form and origin of shanty towns between Greater Buenos Aires and other Third World cities.

Problems of definition partly result from the heterogeneity of shanty towns and the cities in which they are located. As such, more attention has been paid to categorising different types of shanty. One commonly-used distinction is that of "slums of hope" or self-help housing and "slums of despair". According to the general literature, the former enable migrants to adapt to urban life and are either up-graded over time or provide a temporary staging post to improved accommodation elsewhere in the city.⁴ Conversely, the latter largely comprise of downwardly-mobile "dregs and drop-outs".

The presence of shanty towns in Third World cities can be explained in a number of ways. Radical and Marxist writers argue that the urban informal sector and informal housing markets are direct results of the cheap labour needs of the dominant capitalist sector. For example, when accounting for the expansion of shanty towns in São Paulo, Paul Singer observes: "By eliminating accommodation costs, which are an important element of the cost of labour force reproduction, salaries are only required to cover other expenses such as food and transport."⁵

²A.Gilbert and J.Gulger **Cities, poverty and development. Urbanisation in the third world**, Oxford (1982), pp.87-88 and P.Lloyd **Slums of hope?** London (1979), p.39.

³For example, A.Ziccardi in **Políticas de viviendas y movimientos urbanos: el caso de Buenos Aires**, Buenos Aires (1977) defines shanties as: "An urban enclave of poverty...formed by the peculiar conditions of a group of individuals or families, including precarious housing, a general lack of collective services and illegal tenure, and located within clearly identifiable geographical limits beyond which are found adequate housing, services and legal tenure." J.Imaz **Los hundidos: Evaluación de la población marginal**, Buenos Aires (1974), p.83 uses similar criteria.

⁴W.Mangin "Latin American squatter settlements: a problem and a solution" **Latin American Research Review**, (1967) and P.Ward "The squatter settlement as slum or housing solution: the evidence from Mexico City" **Land Economics**, (1976) are good examples of this approach.

⁵P.Singer **Economia política da urbanização**, São Paulo (1985), p.43. Similar views are expressed in A.Portes and M.Johns "Class structure and spatial

This type of explanation usually blames the emergence of shanty towns on peripheral capitalist development, in which wages are reduced to compensate for a structural lack of competitiveness. It also draws attention to the negative effects of land speculation, which can artificially inflate land values as well as provoking the removal of low-income settlements.⁶

Other explanations stress the failure of markets and the state to provide for housing needs, especially following sudden surges in rural migration. There are two elements to this constraint: (i) the capacity of the state and market to intervene should they desire; (ii) the political influence of the urban poor to mobilise these resources. The former reflects the explosive rate of urbanisation in the region and its erratic economic performance.⁷ Generally, however, more attention is paid to the second issue. Writing about the prevalence of self-built housing in Lima, Hernan de Soto claims:

The migrants discovered that...the system was not prepared to accept them, that they had to fight to extract every right from an unwilling establishment...and that, ultimately, the only guarantee of their freedom and prosperity lay in their own hands.⁸

Gilbert and Ward give a particularly sophisticated analysis of the political economy of low income accommodation in Mexico City, Bogota and Valencia de Venezuela. They argue that, although government bureaucracies have been modernised in recent decades, their agendas are usually set by powerful economic lobbies.⁹ As such, their analysis does not differ widely from that of Marxist explanations.

This paper seeks to shed some light on the relative importance of such characterisations and explanations in the case of Buenos Aires.

polarisation: an assessment of urban trends in the Third World" *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, (1986).

⁶See V.Caldeira Brant **São Paulo. Trabalhar e vivir**, São Paulo (1987), pp.73-74.

⁷These issues are well summarised in A.Portes "Latin American urbanisation during the years of crisis" *Latin American Research Review*, 24:3, 1989.

⁸H.de Soto **The other path**, London (1989), p.11.

⁹A.Gilbert and P.Ward **Housing, the state and the poor. Policy and practice in three Latin American cities**, Cambridge (1985), pp.130-35 and 153-60.

THE EMERGENCE OF SHANTY TOWNS IN GREATER BUENOS AIRES

Table 1 summarises available data for the growth of shanties in Greater Buenos Aires. This data is both patchy and often contradictory. It is generally accepted by academics that **villas**, in the modern sense of the term, already existed in the city during the 1940s.¹⁰ Likewise, there is no evidence that the shanty population of the provincial section of the city more than doubled between 1967 and 1968, as indicated. These inconsistencies partly result from differing methodologies and definitions of what constitutes a **villa**. In some cases, they also reflect the particular political objectives of the organisations responsible for the surveys.¹¹ Whatever the reasons, it is evident that survey data alone cannot provide a clear account of shanty growth, making it necessary to include data from other sources, such as personal testimonies and non-official documents.¹²

¹⁰For example, J. Scobie **Buenos Aires, plaza to suburb, 1870-1910**, Oxford (1974), pp.180-81.

¹¹As shown in Table I, the 1981 figure has been strongly disputed. This probably resulted from a desire on the part of the MBS to play down the significance of **villas**. It is feasible that the sudden jump in the Capital's **villa** population between 1970 and 1976 was partly an official exaggeration to gain support for eradication proposals.

¹²These include specific reference to four shanties (see Map 1): Barrio Retiro (studied by E.Pastrana in "Historia de una villa miseria de la ciudad de Buenos Aires" **Revista Interamericana de Planificación**, Mexico, June 1980) and Villa Jardín, Villa Azul and Villa Zavaleta, which form case studies in P.Lloyd-Sherlock "Income maintenance strategies of elderly shanty town residents in Greater Buenos Aires", PhD thesis, University of London (1994).

TABLE 1 -THE SHANTY TOWN POPULATION OF GREATER BUENOS AIRES -
1947-1991

YEAR	SOURCE	FEDERAL CAPITAL	REST GBA	NUMBER OF SHANTIES	% TOTAL GBA
1947	NC	0	0	0	0
1956	CNV	33,920	78,430	21	na
1958	SAS	35,420	na	21	na
1959	MCBA	44,250	na	30	na
1960	NC	22,700	72,000	no data	1.4
1962	FP	50,000	na	32	na
1963	MCBA	42,462	na	33	na
1966	MBS	91,301	na	33	na
1967	MBS	102,143	na	33	na
1967	PEVE	80,000	200,000	na	na
1967	CONADE	100,000	260,000	na	na
1968	CMV	102,534	500,000	34	na
1968	MBS	-	423,900	na	na
1970	CONADE	106,776	344,589	23	na
1970	J.Imaz	127,815	265,179	na	4.7
1970	NC	109,651	na	27	na
1975	CMV	179,322	na	25	na
1976	CMV	224,885	na	na	na
1978	CMV	115,236	na	na	na
1979	CMV	51,845	na	na	na
1980	CMV	40,533	na	24	na
1981	PBA	-	290,072	na	na
1983	CMV ^(*)	12,593	na	na	na
1991	NC	52,500	497,500	19	6.7

SOURCES: M.Bellardi and A. de Paula Villas miserias: origen, erradicación y respuestas populares, Buenos Aires (1986), pp.19, 50 and 51; Comisión Municipal de la Vivienda Censo de villas de emergencia, Buenos Aires (1992), pp. 3rd 4; O. Yujnovsky Claves políticas..., p.354

Key: NC=National Census; CNV=Comisión Nacional de la Vivienda; SAS=Secretaría de Asistencia Social; MCBA=Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; FP=Federal Police; MBS=Ministerio de Bienestar Social; PEVE=Plan de erradicación de villas de emergencia; CONADE=Consejo Nacional de Desarrollo; PBA=Provincia de Buenos Aires; CMV=Comisión Municipal de la Vivienda.

(*) O.Yujnovsky suggests that this figure substantially under-estimates the true size of the city's shanty population.¹³

¹³O.Yujnovsky Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981, Buenos Aires, (1984), p.359.

It should be stressed that the proportion of the total population of Greater Buenos Aires living in shanties was relatively slight in relation to most other Latin American cities. By 1970 this stood at only 4.7 per cent, compared to 47 per cent in Mexico City and 59 per cent in Bogota.¹⁴ This suggests general context and under-lying causes of shanties in GBA were different from those elsewhere in the region. Moreover, it could be argued that Buenos Aires has been relatively successful in containing the growth of *villas* and that it would be more relevant to ask why they had not appeared in greater numbers.

Tables 2 and 3 show that Greater Buenos Aires experienced rapid population growth from the mid nineteenth century. This was in large part due to high levels of migration; initially from Europe, later from the interior. The city's growth preceded both the accelerated expansion of most other Latin American cities and the appearance (at least according to survey data) of its own shanty towns. It is, therefore, important to consider to what extent Greater Buenos Aires was able to cope with the housing required for such large numbers of migrants from the late nineteenth century and what may have prompted the appearance of shanties from the 1940s.

TABLE 2-POPULATION OF GREATER BUENOS AIRES
1869-1991

YEAR	TOTAL POPULATION	YEAR	TOTAL POPULATION
1869	229,000	1960	6,739,000
1895	782,000	1970	8,435,000
1914	2,034,000	1980	9,766,000
1947	4,722,000	1991	10,935,000

SOURCES: Z.Reccini de Lattes "Urbanización" in Z.Reccini de Lattes and A.Lattes, eds *La población argentina*, Buenos Aires, 1975; INDEC *Censo nacional de población y vivienda, 1991 (total del país)*, Buenos Aires, 1993

¹⁴A.Gilbert In search of a home. Rental and shared housing in Latin America, London (1993) pp.22 and 119.

TABLE 3 - COMPONENTS OF DEMOGRAPHIC GROWTH IN GREATER BUENOS AIRES (%) - 1855-1970

PERIOD	NATURAL INCREASE	INTERNAL MIGRATION	IMMIGRATION	RESIDUAL
1855-70	15.1	12.9	95.7	-23.7
1885-95	30.7	12.3	68.2	-11.2
1905-15	38.5	6.4	70.2	-15.1
1915-35	49.7	22.6	45.9	-18.2
1935-45	35.3	57.9	22.6	-15.8
1945-60	26.0	44.0	30.0	0
1960-70	46.9	47.2	5.9	0

SOURCE: Z.Recchini de Lattes "Urbanización" in Z.Recchini de Lattes and A.Lattes, eds *La población...*, p.131

During the late nineteenth and early twentieth century Greater Buenos Aires did indeed suffer from a chronic housing shortage.¹⁵ Rather than leading to the expansion of shanties, the most frequent result was severe over-crowding in grim inner city hostels known locally as **conventillos**.¹⁶ Table 4 charts the growth of the **conventillo** population over this period. It shows that the numbers housed in these squalid conditions were far higher than the number recorded in Table 1 as living in **villas** by the 1950s.

¹⁵ Between 1869 and 1914 the population of the Federal Capital rose by 132 per cent, compared to an increase of only 61 per cent in the number of residential buildings. See F.Korn and L.de la Torre "Housing in Buenos Aires, 1887-1914" in D.Platt, ed **Social welfare, 1850-1950, Argentina, Australia and Canada compared**, London (1989), p.89.

¹⁶ For good accounts of conditions in the **conventillos** see J.Mafud **La clase obrera argentina**, Buenos Aires (1988), pp.177-85 or J.Scobie **Buenos Aires...**, pp.148-55.

TABLE 4 - THE CONVENTILLO POPULATION OF THE FEDERAL CAPITAL - 1880-1913

YEAR	CONVENTILLO POPULATION (CP)	CP AS % OF TOTAL POPULATION
1880	51,900	20
1883	64,200	19
1887	116,200	26
1890	103,600	19
1904	138,200	14
1919	148,393	9

SOURCES: C. Sargent *Greater Buenos Aires, 1870-1930*, Arizona, 1974, p.33; J. Imaz *Los hundidos...*, p.74

The spread and persistence of **conventillos** were blamed on a combination of market failure and inadequate state intervention. Alejandro Bunge, the most prominent Argentine economist of the day, identified four key problems: the high wages paid construction workers, technical backwardness, a shortage of open spaces near the city centre and inappropriate municipal regulations.¹⁷ Government agencies did little to hide their lack of concern with these issues. According to the Municipality of the City of Buenos Aires:

...we do not know whether it is more charitable to rent it [workers' housing] out cheaply or to give it away...We should leave this to those people who are experienced in charity work, who do nothing else and give up their spare time for it. Let them do it in their own way and let us trust that they do it well.¹⁸

Despite these problems, the proportion (but not absolute number) of the population living in **conventillos** had begun to decrease from the 1890s, as residents bought up plots of land in less central parts of the city. Several factors may have accounted for this, including improvements in

¹⁷A.Bunge "La carestía de la vivienda" *Revista de Economía Argentina*, (1920), pp.389-401.

¹⁸A.Ballent "La iglesia y la vivienda popular: la 'Gran Colecta nacional' de 1919" in D.Armus, ed *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social argentina*, Buenos Aires (1990), p.216 endnote 26. For similar reports see L.Gutierrez and J.Suriano "Workers' housing and living conditions in Buenos Aires, 1880-1930" in J.Adelman, ed *Essays in Argentine labour history 1870-1930*, London (1992), pp.45-50.

the public transport system, rising real wages (between 1905 and 1912), easier access to credit and an increasing demand for family housing.¹⁹ Thus, it could be argued that **conventillos** performed a similar function to that of "slums of hope".²⁰

The **conventillos** did not account for all the sub-standard or precarious housing in Buenos Aires at the start of the century. Scobie claims that the majority of the remaining population in the central city lived in similarly over-crowded and unhygienic conditions.²¹ Moreover he makes reference to a number of settlements of "temporary shacks" located alongside rubbish dumps and swampy areas.²² Similar settlements would temporarily appear in more central parts of the city at times of economic downturn.²³ Unfortunately, there is little data for the total number which these housed or whether they were occupying the land illegally (although this was possible). A survey of the Federal Capital conducted in 1936 found that over 10 per cent of homes were largely built of wood or metal and that 38 per cent were without running water.²⁴ Thus, the "emergence" of **villas** in surveys from the 1950s may have simply constituted a new manifestation of an old problem or even the overdue recognition of a long-established phenomenon.

¹⁹J.Mafud **La clase...**, pp.196-98 and C.Sargent **Greater Buenos...**, pp.29-31.

²⁰This interpretation is echoed in F.Korn and L.de la Torre "Housing in Buenos Aires...", pp.94.

²¹J.Scobie **Buenos Aires...**, p.146-47.

²²ibid. pp.180-81.

²³A.Rojo in **Las villas de emergencia**, Buenos Aires (1976), p.34 refers to the appearance of "Villa Desocupación" alongside the old port area during the economic recession at the time of the First World War. E.Pastrana in "Historia de una villa.", p.126 mentions that the **villa** reappeared during the downturn of the early 1930s, although a more permanent **villa** did not develop on this site until 1948.

²⁴Departamento Nacional de Trabajo **Condiciones de vida de la familia obrera**, Buenos Aires (1937), pp.65 and 68. The absence of more detailed information may have resulted from the disinterest taken by government agencies at this time. A 1932 report by the Comisión de Estética Edilicia claimed that: "Poor peoples' homes do not contain many luxuries, but this should not prevent their occupants from living there as happily as rich people do in their luxurious mansions, so long as they are virtuous and hard-working." (A.Rojo **Las villas...**, p.42).

Most historical accounts link the appearance of **villas** to rural migration fuelled by the rapid expansion of industrial employment in Greater Buenos Aires from the 1940s.²⁵ This is evidenced by the positioning of many post-war **villas** alongside factories.²⁶ Two of the four **villas** for which there is detailed information were settled in this way. Both Villa Jardín (circa 1948) and Villa Azul (circa 1962) were established on wasteland alongside large manufacturing plants in peripheral parts of the city.²⁷ A survey of shanty towns conducted by the **Comisión Nacional de la Vivienda** (CNV) in 1959 found that 76 per cent of adults were blue-collar workers and that the majority of these lived less than two kilometres away from their workplaces.²⁸

However, as Table 5 shows, the rapid growth of industrial employment in GBA during the 1935 to 1954 period was followed by ten years of relative stagnation. Rather than the total *amount*, it was the changing *distribution* of industry within the city which prompted the formation of most **villas** in this period. Growth was greatest in the provincial section of GBA; indeed, industrial employment in the Capital had gone into decline by the late 1940s. Even within this district there was a pronounced shift of industrial employment to more peripheral areas.²⁹ Thus, whilst the dockers and factory hands of the inner city had been forced to find accommodation in **conventillos**, the relative abundance of open spaces in out-lying areas allowed more dispersed, informal settlement to take place.

²⁵For example, M.Bellardi and A.de Paula **Villas miseria...**, pp.10-12.

²⁶Comisión Nacional de la Vivienda (CNV) **Plan de emergencia**, Buenos Aires (1956) p.42.

²⁷C.Lezcano "La historia de consolidación de Villa Jardín" (mimeo), Buenos Aires (1982), p.19; Provincia de Buenos Aires "Misión de aproximación rápida. Asentamiento: Villa Azul", La Plata (1985).

²⁸CNV **Plan de emergencia**, p.47.

²⁹R.Walter "The socioeconomic growth...", p.96.

TABLE 5 - INDUSTRIAL EMPLOYMENT IN GREATER BUENOS AIRES - 1935-1984

YEAR	GBA	CAPITAL	PROVINCIAL SECTION
1935	307,818	244,231	63,587
1946	628,616	437,249	191,367
1954	700,414	406,922	293,492
1964	726,439	356,944	369,495
1973	748,607	304,476	444,131
1984	666,074	230,376	435,698

SOURCES: R.Walter "The socioeconomic growth of Buenos Aires in the twentieth century" in S.Ross and T.McGann, eds *Buenos Aires: 400 years*, Austin (1982), p.95; Consejo Federal de Inversiones *Las transformaciones socioeconómicas del área metropolitana. Reversión industrial y empleo: 1960-1987*, anexo estadístico, Buenos Aires (1987), p.14

Not all **villas** can be explained by the relocation of industrial employment: a number were established under unique circumstances. Likewise, not all were peopled by rural migrants working in factories. One important exception was Barrio Retiro, in the heart of the Federal Capital, which initially functioned as a reception centre for both overseas and native migrants and continued to expand due to employment opportunities in the central business district.³⁰ Another shanty, Villa Cartón, was the direct, if unintentional, result of a government initiative to provide temporary accommodation.³¹

According to official surveys, **villas** also varied in terms of their "progressiveness". The CNV took pains to distinguish between those located alongside factories where "a handful of morally healthy individuals are striving to improve their present conditions"³² and other **villas** which were considered "permanent foci of disease and moral

³⁰E.Pastrana "Historia de una villa..", pp.126-9.

³¹A.Rojo *Las villas...*, p.44. The CMV *Censo de villas...* (no page numbers) refers to a number of similar examples. Despite government involvement conditions in these sites were generally no better than in other **villas**.

³²CNV *Plan de emergencia*, p.40.

degradation, whose inhabitants urgently require social readaptation".³³ The CNV identified Villa Cartón as one of the worst slums of despair, concluding that it was "a graphic example of how not to go about removing unhealthy slums".³⁴

To what extent was the appearance of **villas** the result of market failure? In its 1959 report, the CNV echoed Bunge's earlier criticisms of the private construction sector, identifying a shortage of skilled masons and general technical backwardness.³⁵ Although data for the output of private construction in GBA are not available, Table 6 shows that, for the country as a whole, output for the 1940s onwards far exceeded that of previous decades. As such, the post-war expansion of **villas** was not the result of a struggling private sector. However, the proportion of total construction for residential usage experienced a substantial decline. As a result, the share of GDP spent on housing fell from an annual average of 5.3 per cent, 1950 to 1958 to an average of 3.4 per cent, 1959 to 1968.³⁶ Whether newly-built housing was affordable for low income families is another matter. Between 1940 and 1970 house prices in the Federal Capital more than doubled in real terms³⁷, whilst real wages only rose by 67 per cent.³⁸

³³ibid. p.39. The strong, moralistic language of the report reflected the origins of the CNV, which was established during a period of military rule a year after the unseating of Perón in 1955.

³⁴ibid. p.41.

³⁵ibid. p.44.

³⁶Secretaría de Estado de Vivienda *Inversión en vivienda: participación del sector público*, Buenos Aires (1969), p.8.

³⁷O.Yujnovsky *Claves políticas...*, p.311.

³⁸S. Torrado *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires (1992), pp.265-6.

TABLE 6 - GROSS PRODUCT OF THE ARGENTINE PUBLIC
AND PRIVATE CONSTRUCTION SECTORS - 1900-
1969 - (MILLIONS OF 1960 PESOS)

YEAR	PRIVATE SECTOR	PUBLIC SECTOR
1900-1909	572.89	291.02
1910-1919	558.66	308.96
1920-1929	810.29	379.72
1930-1939	704.73	641.57
1940-1949	1,320.20	731.47
1950-1959	2,039.28	1,218.72
1960-1969	2,277.25	1,862.57

SOURCES: Calculated from O. Yuñovsky *Claves políticas...*, pp.390-91; Secretaría de Estado de Vivienda *Inversión en vivienda: participación del sector público*, Buenos Aires (1969), p.20

Despite increasing rhetoric and the creation of several agencies, the state did little to alter the priorities of the private construction sector or to increase the stock of cheap public housing. Between 1915 and 1943 the government agency charged with providing such housing was only able to construct 977 units.³⁹ Whilst public housing programmes were expanded in subsequent decades, the private sector still accounted for over 80 per cent of house building in the 1960s.⁴⁰ The CNV report noted that government agencies did little to facilitate the access of poor families to housing credits or to reduce bureaucratic red tape. It also blamed inadequate regional and local planning controls for encouraging disorderly patterns of settlement.⁴¹

Thus, increases in the size and number of *villas* resulted from a combination of factors. These included changing patterns of migration and industrial employment, the priorities of the private sector and ineffectual government action. As mentioned earlier, by the 1960s

³⁹O.Yuñovsky *Claves políticas...*, p.74.

⁴⁰Secretaría de Estado de Vivienda *Inversión en vivienda...*, p.20. Also see C.Tobar "The Argentine national plan for eradicating *villas de emergencia*" in G.Geisse and J.Trueblood, eds *Latin American urban research. Volume 2. Regional and urban development policies: a Latin American perspective*, London (1972), pp.221-23.

⁴¹CNV *Plan de emergencia...*, pp.44-5.

migration from Europe had been superseded by flows from neighbouring countries, whose relatively high fertility partly accounted for a subsequent acceleration in **villa** growth.

SOCIAL AND ECONOMIC CHANGE IN THE SHANTY TOWNS

As the "progressive" **villas** became more established, their inhabitants became increasingly well-organised. A wide variety of local associations developed, including sports clubs, neighbourhood councils (**juntas vecinales**), political groups and religious activities.⁴² These often sought to up-grade local services or to obtain government guarantees that residents would not be evicted. In 1958 the first body representing the interests of **villas** in the city as a whole, **La Federación de Villas y Barrios de Emergencia**, was established.⁴³ However, there are indications that these community organisations were often ephemeral and poorly coordinated, reflecting the political or religious agendas of outside actors rather than the interests of the **villas**. As such, their impact on conditions within the **villas** was generally limited.⁴⁴

In some cases, there is evidence of divide and rule tactics on the part of the local authorities, which would seek to encourage less militant organisations at the expense of pre-existing ones.⁴⁵ This strategy was the direct consequence of political developments at the national level, particularly a change of regime in 1955 from the democratic populism of Peronism to a series of short-lived military governments and weak civilian coalitions. The change met with

⁴²P.Davolos, M.Jabbaz, and E. Molina **Movimiento villero y estado** (1966-1976), Buenos Aires (1987), pp.21-22 and O.Grillo and M.Lacarrieu "Actores sociales de la descentralización política administrativa. Estudio de la red vecinalista de Barracas" **Medio Ambiente y Urbanización**, Buenos Aires (1989), p.41.

⁴³P.Davolos et al **Movimiento villero...**, p.21.

⁴⁴For example, P. Davolos et al **Movimiento villero...**, p.24 note that resistance to state eradication projects in the late 1960s was generally ineffective.

⁴⁵For example, in Villa Jardín the CNV simply refused to recognise the existence of the principal local association, preferring to deal with a smaller group with less Peronist sympathies (**CNV Plan de emergencia...**, p.225). The experience of Villa Azul in the late 1960s was similar (P.Lloyd-Sherlock "Income maintenance strategies...", pp.251-3).

considerable resistance from Peronist supporters, which continued into the 1970s.⁴⁶ Much of this resistance was located in, or at least was blamed on, the **villas**. Thus, governments became increasingly hostile towards their population and did not consider their increased organisation as a generally desirable process.

As Table 1 indicates, the distribution of **villa** residents⁴⁷ (known as **villeros**) within GBA changed dramatically during the 1970s. The **villa** population of the Capital virtually disappeared, whilst that of the Province continued to expand. To a certain extent, this reflected the changing distribution of employment. However, as will be seen, new policies directed towards **villas** in the Capital had a dramatic impact.

By the 1950s it was becoming clear that shanty towns were no longer a short-term response to economic cycles or sudden surges in population growth. Thus, it became necessary for the state to develop a more considered policy towards them. Alternatives ranged from outright eradication to the provision of full services and granting **villeros** property rights. Both these extremes would have entailed considerable expenditure; either to provide new accommodation for those displaced or to install infrastructure. In addition, both carried the political risk of alienating either **villeros** or those parts of the city where they were to be relocated.⁴⁷ As will be seen, these dilemmas, along with frequent regime changes, explain why, through the 1950s and 1960s, there was so much inconsistency in state policy towards **villas**.

The first formal eradication plan was put forward by the newly-formed CNV in 1956 during the first year of military rule.⁴⁸ Strong opposition from **villero** organisations helped to persuade the subsequent civilian government of 1958 to 1962 that eradication would be a drastic and potentially unpopular measure and so the plans were shelved. An alternative proposal to build large numbers of temporary metal huts, known locally as **medio caños** (half pipes) was adopted. However, once it was realised that the **medio caños** were highly impractical and less preferable to living in **villas**, the plan was quickly

⁴⁶D.James Resistance and integration. Peronism and the Argentine working class, 1946-1976, Cambridge (1988).

⁴⁷This problem was echoed by widespread resistance to eradication plans in the 1990s (for example, see "El traslado de la villa quedó en la congeladora" Página 12, Buenos Aires, 16.2.94).

⁴⁸CNV Plan de emergencia..., pp.48-72.

abandoned.⁴⁹ Following military intervention and another change of government, a fresh series of eradication plans were drawn up and, for the first time, implemented.

Between 1966 and 1970 the first eradication of **villas** in the Capital took place, with the destruction of 11 settlements, containing 15,176 people.⁵⁰ Several eradication also took place in the Province but no data are available for the numbers affected.⁵¹ The eradication were coupled with a new programme to build large numbers of low cost housing units in peripheral districts and to provide mortgage subsidies. These were funded by the surpluses of social insurance funds and were supposed to meet the needs of those forced to leave the **villas**.⁵² However, funding for public housing only benefited a small proportion of displacees. Between 1968 and 1971 25,052 people were moved from **villas** in the Capital and Province to three temporary government camps known as **núcleos de habitación transitorios** (NHTs), located on the fringes of the city.⁵³ These camps were designed to provide temporary, basic accommodation until a more permanent solution could be afforded.⁵⁴ There were, however, few signs that the authorities had learned from the mistakes of Villa Cartón. Conditions in the NHTs were described as being little better than in the original **villas** and shanty town organisations strongly resisted relocation.⁵⁵ According to the responsible ministry:

The project has attempted to take every consideration into account,

⁴⁹O.Yujnovsky *Claves políticas...*, p.118.

⁵⁰CNV *Censo de las villas...* (no page numbers). The original justification for the plan was a severe flood which affected **villas** in the Province of Buenos Aires (see C.Tobar "The Argentine national plan...", p.223. However, the plan (which had already been in preparation) was implemented with greatest rigour inside the Federal Capital.

⁵¹J. Imaz *Los hundidos*, p.90.

⁵²Ministerio de Bienestar Social *Plan de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires (1968), pp.35-40.

⁵³O.Yujnovsky *Claves políticas...*, p.166. It is unclear whether the public funding went to other groups or simply failed to materialise.

⁵⁴Ministerio de Bienestar Social *Plan de erradicación...*, pp.24-28.

⁵⁵P.Davolos et al, *Movimiento villero...*, pp.23-24; O.Yujnovsky *Claves políticas...*, p.167.

including a minimum level of comfort, the camp's transitional and precarious nature and the use of materials which may be of value when the homes are taken down again...It is hoped that the strict regime and hard conditions will stimulate and sharpen the desire for something better.⁵⁶

Moreover, it is claimed that government agencies applied some form of negative discrimination when selecting families for the NHTs:

The relocations took no account of preserving existing communities: rather they sought to break groups up, particularly local leaders. And those placed in the NHTs were people considered to be inferior: single women, alcoholics, the most socially marginalised.⁵⁷

Little was done to provide permanent housing for those relocated in the NHTs. Despite the grand statements of official plans, few provisions were made to foster any sense of community in the camps.⁵⁸ This was reflected in the first impressions of one displaced resident of Barrio Retiro:

Villa Zavaleta [an NHT established in 1969] was appalling. There were so many bad people who were always robbing and assaulting everyone else. It was a very ugly situation...I had the luck [ironically] to be placed alongside some particularly unpleasant people who nobody could get rid of...They terrorised us.⁵⁹

The eradication prompted both an increase in the number of **villa** organisations and their politicisation. This also reflected a general upsurge in political tensions in the country at large from 1969.⁶⁰ Conflicts within

⁵⁶Ministerio de Bienestar Social Plan de erradicación..., pp.11 and 24.

⁵⁷M.Davalos Movimiento villero..., pp.23-24.

⁵⁸Ministerio de Bienestar Social Plan de erradicación..., p.26 refers to the promotion of literacy classes, community councils and activities for the elderly. However, in Villa Zavaleta, no space was set aside for any communal buildings, even shops or churches.

⁵⁹Cited in P. Lloyd-Sherlock "Income maintenance strategies of elderly shanty town residents in Greater Buenos Aires", Phd thesis, University of London (1994), p.281.

⁶⁰D.Rock Argentina, 1516 to 1982. From Spanish colonisation to the Falklands War, Cambridge (1985), pp.346-66.

villas between different political factions became more pronounced in the run-up to the presidential elections of 1973.⁶¹ As **villero** organisations gained strength they were able to resist further attempts at eradication.⁶²

In 1976 a new military regime was installed and set in motion what it termed "The Process of National Reorganisation" (*El Proceso*). The new government advocated harsh and repressive policies aimed at demobilising Argentine society.⁶³ **Villas** were still considered to be the foci of political resistance and consequently suffered from particularly severe repression. Several occupied by the military for months at a time and their organisations were brutally repressed. According to one resident of Villa Jardín:

They used to shoot people on the rubbish tip every night, unless it was raining, between 1.30am and 3.30am. The rubbish scavengers used to find two or three corpses a day, young people, in nylon sacks. Someone who worked in the [neighbouring] military steel plant told me that they used to take 200 litre drums full of corpses and throw them into the blast furnace.⁶⁴

At the same time, plans were drawn up for a new series of eradication. These differed from their predecessors in one crucial respect: they made virtually no provisions for re-housing those made homeless. The plans were implemented between 1977 and 1980 and led to the eviction of 27,846 families from **villas** in the Capital. Of these, the vast

⁶¹E.Pastrana "Historia de una villa..." describes the struggle for supremacy between communist and peronist organisations in Barrio Retiro.

⁶²For example, E.Pastrana "Historia de una villa..." claims that in 1973 local organisations forced the postponement of plans to build a motorway through the neighbourhood.

⁶³W. Smith "Reflections on the political economy of authoritarian rule and capitalist reorganisation in contemporary Argentina" in P. O'Brien and P. Cammack, eds *Generals in retreat*, Manchester (1985), pp.48-50.

⁶⁴Cited in C.Lezcano "Historia de la consolidación..." (mimeo), Buenos Aires (1982).

majority were left to provide their own alternative accommodation,⁶⁵ and often simply moved to **villas** in the provincial section of the city.⁶⁶

Economic factors might have been expected to alter the pattern of **villas** in Greater Buenos Aires from the 1970s. As shown in Table 7, industrial contraction, informalisation and increasing poverty were features of both the 1960s and 1970s. As such, the continued expansion of **villas** in the Province and their reappearance in the Capital after 1983 cannot be explained by formal employment opportunities. Rather than genuine "pull" factors, **villa** growth resulted from high fertility and continuing arrivals from regions where conditions were even worse.⁶⁷ A new, negative dynamic had taken over. To use the terminology of the general literature, more **villas** were becoming "slums of despair". Even as rural migrants continued to arrive, opportunities to "make good" and move out of the **villas** were being reduced. According to one resident of Villa Azul:

TABLE 7 - SOCIAL CHANGE IN ARGENTINA - 1960-80

YEAR	SHARE OF URBAN EMPLOYMENT IN INDUSTRY (%)	SHARE OF URBAN EMPLOYMENT IN INFORMAL SECTOR (%)	HOUSEHOLDS IN GBA BELOW OFFICIAL POVERTY LINE (%)
1960	20.2	11.3	5 (1970)
1980	14.6	20.4	11

SOURCES: S.Torrado *Estructura social...*, 1992; PREALC *Mercado de trabalho en cifras, 1950-1980*, Santiago, 1984; O.Altimir and J.Sourrouille *Measuring levels of living in Latin America: an overview of the main problems*, Washington, 1980

⁶⁵M. Bellardi and A.De Paula *Villas miseria...*, p.53.

⁶⁶This led to complaints from one provincial minister that the Capital was simply off-loading its problems onto the surrounding districts (see M.Bellardi and A.De Paula *Villas miseria...*, p.44).

⁶⁷Provincia de Buenos Aires *Censo socioeconómico de villas en emergencia*, La Plata (1981) provides data on fertility and place of birth of villa residents. C.Fernández Pardo *Economía y sociedad de la pobreza en las provincias argentinas*, Buenos Aires (1984) shows that there were high provincial disparities in poverty levels in 1970.

There are a few of the original people who still live here but the majority left...They bought plots of land and away they went...Now it's changed, it's more difficult. Before, land wasn't as expensive as it is now... It's much harder for a poor person to buy a plot now.⁶⁸

The changing economic climate led to a marked worsening of conditions within **villas** during the 1970s and 1980s. A growing proportion of residents had to resort to employment in the informal sector.⁶⁹ The demise of the **Proceso** regime and a return to full democratic politics in the early 1980s enabled the reemergence of local organisations in the **villas** and elsewhere. Reflecting the harsher economic climate, these organisations increasingly prioritised issues such as emergency food aid and employment training, rather than legality of tenure or political mobilisation.⁷⁰ In Villa Azul the most influential local organisation included both Peronists and members of rival political factions, with both sides agreeing to set aside their political differences in order to address more pressing social concerns. In Villa Jardín, Caritas, a catholic charity, became a key actor through the distribution of food parcels. There was also a shift in government policy away from eradication towards upgrading **villa** infra-structure and mitigating to a slight extent the impact of the economic decline.⁷¹

CONCLUSIONS

The nature of Argentina's urban expansion, notably the growth of the city of Buenos Aires, in the late nineteenth and early twentieth centuries was clearly very different to that which subsequently took place in Latin America as a whole. Housing conditions in Buenos Aires were more comparable to

⁶⁸Taped interview, April 1993.

⁶⁹Ministerio de Trabajo y Seguridad Social **El empleo y condiciones de vida en las villas de emergencia del Gran Buenos Aires**, Buenos Aires 1987, pp.18 to 20; E.Grassi "Donde viven los trabajadores? Condiciones de trabajo, reproducción y la cuestión de los prejuicios" in S.Hintze, E.Grassi and M.Grimberg **Trabajos y condiciones de vida en sectores populares urbanos**, Buenos Aires (1991), pp.60-68.

⁷⁰L.Golbert "La asistencia alimentaria: un nuevo problema para los Argentinos" in L.Golbert et al, eds **La mano izquierda del estado. La asistencia social según los beneficiarios**, Buenos Aires (1992), pp.62-64.

⁷¹ibid. pp.43-46.

those in rapidly-industrialising European and North American cities.⁷² However, whilst the housing problems of European cities were gradually reduced over time, those in GBA worsened. The emergence of shanties occurred in response to the expansion of industry in peripheral parts of the city, yet similar changes in industrial distribution occurred in European cities without the same results.

It is difficult to pin down the underlying causes for these diverging experiences. The Marxist view that shanty towns are functional to capital accumulation would not appear to fit the experience of Buenos Aires. Between 1940 and 1970 there was a significant, if erratic rise in the real wages paid all sectors of the labourforce. During this period the growth of **villas** was largely driven by continued migration to the city and even faster rises in the cost of land and housing. Unlike other large Latin American cities, the expansion of shanty towns occurred at the same time as a general deterioration in economic performance. From the 1970s, the worsening plight of the economy reduced opportunities for people to leave the **villas** and thus contributed to their continued expansion. It would, though, be misleading to place the blame entirely on the scarcity of resources to meet housing needs. By mid-century the growth of Buenos Aires was hardly spectacular by the standards of other Latin American cities and living standards remained relatively high for the bulk of the population. This suggests that a key factor was the inability of the urban poor to mobilise existing resources. Between the 1950s and 1970s governments generally discouraged the political organisation of **villa** residents even more than that of society at large. This both obstructed initiatives which might have facilitated the up-grading of **villas** to "formal", fully-serviced neighbourhoods and closed channels through which residents might have pressured the authorities for greater assistance and recognition. Also, the failure of groups such as **villa** residents to organise themselves partly accounted for the weak responses to the need for cheap housing from both the public and private sectors.

The growth of **villas** inside the Federal Capital occurred whilst the total population remained almost static and industrial employment fell. However, the population of shanties in the Capital should not be characterised as the downwardly-mobile "drop-outs" of slums of despair. Early **villeros** included European immigrants, many of whom would not have required a period of acclimatisation to modern urban life-styles. There are

⁷²See P.Lawless and F. Brown **Urban growth and change in Britain. An introduction**, London (1986), pp.21-33 and C.Glaab **The American city. A documentary history**, Illinois (1963), pp.266-85.

indications that this group was able to move out of the **villas** relatively quickly.⁷³ A 1965 survey of Barrio Retiro, by then without Europeans, found that the majority of residents were employed on a full time basis and aspired to obtaining improved accommodation.⁷⁴ The large number of local organisations which emerged also testifies to the materially progressive spirit of Retiro's inhabitants.⁷⁵

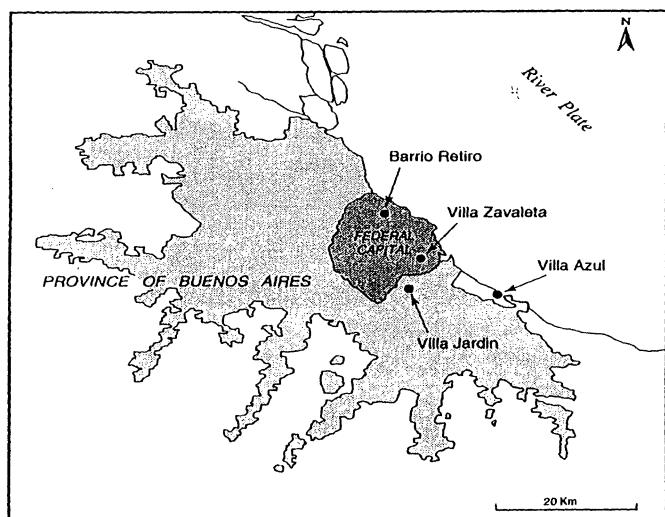
Whilst some surveys of **villas** in Greater Buenos Aires distinguish between "good" and "bad" shanties, none provide anything more than anecdotal descriptions to support their claims. Inevitably there must have been differences, but these do not appear to have conformed to a discernible pattern. Opportunities for economic improvement were more a reflection of time than place. During the period of relative prosperity up to the 1960s many were able to accumulate savings and purchase land outside the **villas**. From the 1970s this became increasingly difficult and it could be argued that all the city's shanties were by then becoming "slums of despair". However, the only clear examples of shanties containing concentrations of "social undesirables" were those created by the state itself: Villa Cartón and the NHTs.

⁷³Most of the Italians who had originally founded Barrio de los Imigrantes, part of Barrio Retiro, in the 1940s had moved out by the late 1950s (E.Pastrana "Historia de una villa...", p.132).

⁷⁴P.Davolos et al, **Movimiento villero...**, p.19.

⁷⁵E.Pastrana "Historia de una villa...", p.132.

MAP 1 - GREATER BUENOS AIRES



BIBLIOGRAPHY

Secondary sources

- O. Altimir and J. Sourrouille **Measuring levels of living in Latin America: an overview of the main problems**, Washington 1980.
- A. Ballent "La iglesia y la vivienda popular: la 'Gran Colecta Nacional' de 1919" in D. Armus, ed **Mundo urbano y cultura popular. Estudios de historia social argentina**, Buenos Aires 1990.
- M. Bellardi and A. De Paula **Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares**, Buenos Aires 1986.
- A. Bunge "La carestía de la vivienda" **Revista de economía argentina**, Buenos Aires 1920.
- V. Caldeira Brant. **São Paulo. Trabalhar e vivir**. São Paulo 1989.
- P. Davalos, M. Jabbaz and E. Molina. **Movimiento villero y estado (1966-1976)**, Buenos Aires 1987.
- H. de Soto. **The other path**. London 1989.
- C. Fernández Pardo. **Economía y sociedad de la pobreza en las provincias argentinas**, Buenos Aires 1984.
- A. Gilbert **In search of a home. Rental and shared housing in Latin America**, London 1993.
- A. Gilbert and J. Gulger. **Cities, poverty and development. Urbanisation in the third world**, Oxford 1982.
- A. Gilbert and P. Ward. **Housing, the state and the poor. Policy and practice in three Latin American cities**. Cambridge 1985.
- C. Glaab **The American city. A documentary history**. Illinois, 1963.
- L. Golbert. "La asistencia alimentaria: un nuevo problema para los Argentinos" in L. Golbert et al, eds **La mano izquierda del estado. La asistencia social según los beneficiarios**. Buenos Aires 1992.
- E. Grassi "Donde viven los trabajadores? Condiciones de trabajo, reproducción y la cuestión de los prejuicios" in S. Hintze, E. Grassi and M. Grimberg, eds **Trabajos y condiciones de vida en sectores populares urbanos**, Buenos Aires 1991.
- O. Grillo and M. Lacarrieu "Actores sociales de la descentralización política administrativa. Estudio de la red vecinalista de Barracas". **Medio Ambiente y Urbanización**, Buenos Aires 1989.

- L. Gutierrez and J. Suriano. "Workers' housing and living conditions in Buenos Aires, 1870-1930" in J. Adelman, ed **Essays in Argentine labour history 1870-1930**. London, 1992.
- J. Imaz. **Los hundidos: evaluación de la población marginal**. Buenos Aires, 1974.
- D. James. **Resistance and integration. Peronism and the Argentine working class, 1946-1976**. Cambridge, 1988.
- F. Korn and L. de la Torre "Housing in Buenos Aires, 1887-1914" in D. Platt, ed **Social welfare, 1850-1950, Argentina, Australia and Canada compared**. London, 1989.
- P. Lawless and F. Brown. **Urban growth and change in Britain. An introduction**. London, 1986.
- C. Lezcano. "La historia de consolidación de Villa Jardín" (mimeo). Buenos Aires, 1982.
- P. Lloyd. **Slums of hope?** London, 1979.
- P. Lloyd-Sherlock "Income maintenance strategies of elderly shanty town residents in Greater Buenos Aires", PhD thesis, University of London, 1994.
- J. Mafud. **La clase obrera argentina**. Buenos Aires, 1988.
- W. Mangin "Latin American squatter settlements: a problem and a solution" **Latin American Research Review**. 1967.
- E. Pastrana "Historia de una villa miseria de la ciudad de Buenos Aires (1948-1973)" **Revista interamericana de planificación**. June, 1980.
- A. Portes "Latin American urbanisation during the years of crisis". **Latin American Research Review**. 24:3. 1989.
- A. Portes and M. Johns "Class structure and spatial polarisation: an assessment of urban trends in the Third World" **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, 1986.
- Z. Recchini de Lattes. "Urbanización" in Z. Recchini de Lattes and A. Lattes, eds **La población de Argentina**. Buenos Aires, 1975.
- D. Rock. **Argentina, 1516 to 1984. From Spanish colonisation to the Falklands War**. Cambridge, 1985.
- A. Rojo **Las villas de emergencia**. Buenos Aires, 1976.
- L. Sargent **Greater Buenos Aires, 1870-1930**. Arizona, 1974.
- J. Scobie. **Buenos Aires. Plaza to suburb, 1870-1910**, New York, 1974.
- P. Singer. **Economia política da urbanização**. São Paulo, 1985.

- W. Smith "Reflections on the political economy of authoritarian rule and capitalist reorganisation in contemporary Argentina" in P. O'Brien and P. Cammack, eds *Generals in retreat*. Manchester, 1985.
- C. Tobar "The Argentine national plan for eradicating villas de emergencia" in G. Geisse and J. Trueblood, eds *Latin American urban research. Volume 2. Regional and urban development policies: a Latin American perspective*. London, 1972.
- S. Torrado. *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires, 1992.
- R. Walter "The socio-economic growth of Buenos Aires in the twentieth century" in S. Ross and T. McGann *Buenos Aires: 400 years*. Austin, 1982.
- P. Ward "The squatter settlement as slum or housing solution: the evidence from Mexico City" *Land Economics*. 1976.
- O. Yujnovsky. *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955/1981*. Buenos Aires, 1984.
- A. Ziccardi. *Políticas de viviendas y movimientos urbanos: el caso de Buenos Aires*. Buenos Aires, 1977.

Official Reports

Comisión Municipal de la Vivienda. *Censo de villas de emergencia*. Buenos Aires, 1992.

Comisión Nacional de la Vivienda *Plan de emergencia*. Buenos Aires, 1956.

Consejo Federal de Inversiones Las transformaciones socioeconómicos del area metropolitana. Reconversión industrial y empleo: 1960-1987, anexo estadístico. *Buenos Aires, 1987*.

Departamento Nacional de Trabajo. Condiciones de vida de la familia obrera. *Buenos Aires, 1937*.

INDEC. *Censo nacional de población y vivienda, 1991*. Buenos Aires, 1993.

Ministerio de Bienestar Social. *Plan de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, 1968.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *El empleo y las condiciones de vida en las villas de emergencia del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, 1987.

Programa Económica para America Latina (PREALC). *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*. Santiago, 1982.

Provincia de Buenos Aires. **Censo socioeconómico en villas de emergencia. La Plata 1981.**

Provincia de Buenos Aires **Misión de aproximación rápida. Asentamiento: Villa Azul. La Plata, 1985.**

Secretaría de Estado de Vivienda. **Inversión en vivienda: participación del sector público. Buenos Aires, 1969.**

Newspaper reports

"El traslado de la villa quedó en la congeladora" **página 12.** Buenos Aires, 16.2.94.

THE ORIGINS OF THE LATIN AMERICAN FREE TRADE ASSOCIATION, 1956-60

Gabriel Porcile*

INTRODUCTION

The creation of the Latin American Free Trade Association (LAFTA) in February 1960 represented the first attempt to establish a free trade area in Latin America.¹ Most of the barriers that had hindered closer regional economic cooperation in the forties and early fifties began to fade after 1956. The objective of this work is to analyze why these barriers fell and how this left space for a remarkable convergence of objectives and policies in the external and domestic realms in Brazil and Argentina, clearing the way for LAFTA.

The main argument to be presented is that between 1956-60 Argentina and Brazil shared the perception that international support was faltering precisely when ambitious programmes of development had been launched.²

*Professor Adjunto, Departamento de Economia - UFPR. I am grateful to Dr. Colin Lewis (LSE), Raymundo Chiapim (USP), Octavio Rodríguez and Luis Bértola (Universidad de la República, Montevideo). The generous finance of CNPq made this research possible. These people and institutions, however, are not responsible for the errors that remain.

¹An important antecedent was the 1940 agreement for the progressive creation of a free trade area between Argentina and Brazil, launched by Ministers Pinedo (Argentina) and Aranha (Brazil). This, however, was abandoned by the beginning of 1942.

²It will not be possible, within the limits of this work, to analyze other highly significant variables in the creation of LAFTA, namely (a) the beginning of a new phase in the process of industrialisation, based on scale- and capital-intensive industries (the so-called 'difficult' phase of import-substitution), and (b) the

Section I discusses international constraints on the "developmentalist" project. Section II analyzes how these constraints reshaped Argentine-Brazilian diplomacy in a direction favourable to a regional market. Section III summarises the main conclusions of the paper.

DEVELOPMENTALISM AND THE INTERNATIONAL SYSTEM

LATIN AMERICA CONVERGENCE IN THE MULTILATERAL AREA

By 1955 the idea of industrial development had established deep roots in many Latin American countries, especially in Argentina and Brazil. The ideas of the Economic Commission for Latin America (ECLA), which placed industry at the core of the process of development, became very influential in the mid-fifties. The dollar shortage era had heightened concerns with external constraints on economic growth. The governments of Juscelino Kubitschek (January 1956 - January 1961) and Arturo Frondizi (May 1958 - March 1962) set out to promote a process of rapid structural transformation of the economy, which should create the industrial bases for development. Clearly, the effort to industrialise would require external cooperation. Substantial inflows of resources - capital and technology - from the developed countries would be necessary. However, the Bretton Woods agreements and the post-war mechanisms of international cooperation were seen as inadequate for attending the specific problems of Latin America.

Firstly, the multilateral institutions in charge of providing funds for Balance of Payments (BOP) disequilibrium and development - the International Monetary Fund (IMF) and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), respectively - fell short of possessing the resources and flexibility that Keynes had envisaged as necessary to underpin a fundamentally open trade and payments international system.³ This was reflected in the ad hoc solution found for

experience in economic cooperation accumulated in the forties and early fifties. The aim of this work is to highlight one dimension of a complex process, that related to the change in actors' perceptions on foreign economic policy.

³Cf. the classical work by R.N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of our International Economic Order* (New York: Columbia University Press: 1956), chapter V.

the problem of the European reconstruction, financed through the Marshall Plan, an emergency programme set up outside the Bretton Woods system.

Secondly, the institution that should promote international trade, the International Trade Organisation (ITO, created in the Havana Charter of 1948) never began to operate. The US government did not send ITO for ratification at Congress, and this was seen as a setback for Latin America's interests. The USA considered that the ITO entailed a set of rules that would jeopardise the principles of non-discrimination and the free operation of market forces. The loose institutional arrangement that by default took its place, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), neither incorporated the proposals set forward by the developing countries in Havana⁴ nor included the sectors (agriculture and textiles) which were of highest interest for them.⁵

As a result, Latin American perspectives converged towards a pessimistic view of the region's position in the post-war international economy. This prompted a defensive stance during the Havana and GATT negotiations. Brazil played an active role in presenting the

⁴In fact, Article XVIII of the GATT incorporated some special provisions for developing countries previously agreed in Havana. However, this article was subject to so many restrictions that in fact it was easier to resort to the normal provision stated in Article XII of the GATT, allowing for import controls in case of BOP difficulties. But restrictions based on BOP were necessarily contingent, a short-term device that could not be properly used for long term development policy. Cf. ECLA, *Estudio del Comercio Inter-Latinoamericano* (Santiago: Nações Unidas), pp. 51-52.

⁵The 1948 ITO Charter was drafted by a Preparatory Committee during the conferences of London (September 1946), Geneva (April 1947) and Havana (November 1947). Debates were dominated by two different cleavages. The first one was the US-UK dispute about dismantling the system of imperial preferences. The second one had to do with the developing countries' interest in protecting industry. Cf. G. Curzon, *Multilateral Commercial Policy* (London: Michael Joseph, 1965), chapter VII; R.N. Gardner, *Sterling-Dollar*, pp. 364-8. See also C. Wilcox, *A Charter for World Trade*, (New York: Macmillan, 1949), especially pp. 35-36 and pp. 142-43. The GATT originally emerged as a provisional arrangement (proposed by the USA at the end of the 1946 London Conference) which provided a legal framework for the round of tariff negotiations launched in 1947.

demands of developing countries and encouraged coordinated action.⁶ The attitude of Brazil was spurred by strong opposition to liberalisation by domestic industrialists.⁷ The main objective of the Latin American countries in general and of Brazil in particular was then to protect industry from international competition.⁸ Hence, already in the early post-war period there existed a convergence of views in the region about its position in the international system.

By the end of the fifties this defensive attitude was somewhat modified - but always in a convergent direction. In 1958, the influential 'Haberler Report' on market access for developing countries (a study carried under the auspices of the GATT by a commission of experts chaired by Gottfried Haberler) concluded that developed countries' policies had hindered the export potential of the developing ones.⁹ The Report encouraged the perception that coordinated action would be required on both the export and import sides of the trade equation.¹⁰

⁶Cf. P.R. Almeida, 'A Diplomacia do Liberalismo Econômico: As Relações Internacionais do Brasil Durante o Governo Dutra', mimeo, São Paulo, USP (1991), pp. 10-11.

⁷Brazilian industrialists accused the GATT of being a rich-country club interested in haltering industrial development in Brazil. The representative of FIESP at the Torquay GATT round argued that '*Brazil can only loss for remaining in a body like the GATT whose activities, in fact, are only beneficial for the developed countries' and whose aims were 'to stratify countries in their current position*'. He also demanded that Brazil should abandon the GATT in order to have '*freedom of movements for encouraging economic development*'. Cf. **Boletim Informativo (BI)**, vol. VI, no. 71 (20 May 1951), pp. 26-27, 20 May 1951 (author's translation). In particular, Brazilian industrialists feared the consolidation of tariffs. As ad-valorem tariffs did not exist in Brazil at that time, the removal of non-tariff barriers would have placed the Brazilian industry in a difficult position. Cf. **BI**, vol. V, no. 51 (25 September 1950), p. 1; **BI**, vol. V, no. 53 (9 October 1950), pp. 1-2.

⁸Cf. D. Tussie, **The Less developed Countries and the World Trading System: A Challenge to the GATT** (London: Francis Pinter), pp. 19-22.

⁹ Cf. **GATT, Trends in International Trade, Report by a Panel of Experts** (Geneva: GATT, 1958).

¹⁰This would be the substance of the developing countries' "Note on the Expansion of Trade" of 1959, the "Program of Action" of 1961 and the new chapter on "Trade and Development" incorporated to GATT (Part IV) in February 1965. The latter was a direct result of the momentous pressure arising from the First UNCTAD in 1964. Cf. D. Tussie, **The Less Developed Countries**, pp. 32-36.

Finally, fears of loosing ground in the international markets were reinforced by two other major events, namely the formation of the European Economic Community in 1957 and the waiver from GATT rules obtained by the USA in 1955. The EEC would give protection to European temperate agricultural goods and would favour former colonies in Africa and Asia as regards imports of tropical goods. The waiver, in turn, allowed the USA to continue her programme of subsidies for the agricultural sector. In both cases, concerns about marginalisation from the world economy were heightened in Latin America.

In sum, Latin American countries felt excluded from the main post-war international economic arrangements. This was the framework in which efforts for closer regional cooperation would develop in the late fifties.

DEVELOPMENTALISM AND US POLICY TOWARDS LATIN AMERICA

The Second World War made the hegemony of the USA virtually uncontested in the Western World in general and in Latin America in particular. Thus, US policy towards Latin America was the critical dimension of the region's international relations. The objectives of the USA were to prevent the expansion of Soviet influence in Latin America and secure a favourable environment for her business interests - and this at the least possible cost, given US heavy commitments in other areas of the globe. The result was the combination of anti-communism and free enterprise which constituted the bases of US foreign policy towards the region from the late forties and throughout the fifties.¹¹ This policy, however, challenged the expectations that had been generated in Latin America by US promises of post-war support for development and (subsequently) by the success of the Marshall Plan in Europe.¹² Views sharply diverged and inter-American relations then moved towards conflict.

¹¹Cf. S.G. Rabe, *Eisenhower and Latin America* (London: University of North Carolina Press, 1988), especially pp. 84-99.

¹²The USA had promised that economic cooperation would be provided to Latin America when the war was over, but this promise was set aside at the 1948 Bogotá Conference. Cf. R. Thorp, "A Reappraisal of the Origins of Import Substituting Industrialisation", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, Quicentenary Supplement, p. 190.

In the late thirties and during the war the USA signed bilateral trade agreements with several Latin American countries with a view to securing a stable wartime supply of foodstuffs and strategic materials. Concurrently, efforts for 'limited' import-substitution in Latin America were regarded sympathetically, to the extent that they would compensate for the loss of imports formerly obtained in Europe and Asia. Thus, US and Latin American objectives and strategies - namely, the stabilisation of export prices and the diversification of the economy - tended to converge. However, a basic disagreement over long-term objectives persisted and this was bound to come to surface with the end of the war.

In effect, while the USA regarded Latin America industrial diversification as an emergency, temporary goal, Latin America considered this a long-term objective. Many Latin American countries were ready to promote the industrial sector and demanded US support.¹³ The USA, however, considered that Latin America could achieve higher growth by the proper mobilisation of existing resources in the private sector and that therefore no special financial assistance would be required. Promoting heavy industry on the basis of extensive state intervention, aided by US public capital, was regarded as an unsound policy.¹⁴ This created recurrent friction in hemispheric relations. Strong feelings were

¹³Such a perception was also held by the industrial private sector. In 1947, speaking to the Economic Council of the National Confederation of Industries of Brazil (CNI), Roberto Simonsen observed that "*no plan for the defense of the continent can be dissociated of a plan for economic development. Political objectives require first to work out economic problems, which are perhaps more serious here than in Europe*" (author's translation). Cf. R. Simonsen, "Sugestões para uma Política Pan-Americana: Problemas do Desenvolvimento Econômico Latinoamericano", in FIESP, *Simonsen e a Operação Pan-Americana*, (São Paulo, 1958) p. 72. Industrialists considered that the war had compromised the renovation of their industrial equipment and that they would have to compete in disadvantage. Simonsen thus demanded a "*technical conference (...) in order to elaborate an emergency plan and precisely establish the amount of external contributions that each country needs*" to renovate industry (author's translation). Cf. ibid., p. 74. See also FIESP, BI, vol. I, no. 18 (12 December 1949), p.2 and BI, vol. I, no. VIII (24 April 1950), pp. 1-2.

¹⁴On the views in the State Department, see R.A. Pastor, **Whirlpool: US Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean** (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 174.

held in Latin America about being 'forgotten' or 'taken for granted' by the USA.¹⁵

Latin American demands focused on three basic points that the USA in turn was reluctant to accept: (i) increasing public financing for development in Latin America, including the creation of a regional development bank; (ii) establishing commodity agreements for the main Latin America exports in order to stabilise prices and markets; (iii) consultations between the USA and affected Latin America countries as regards both the disposal of agricultural surplus under Public Law 480 and the imposition of quotas and tariffs on Latin America exports.¹⁶

Disputes along these lines dominated the Economic Conference of American States that took place in Buenos Aires between 15 August and 4 September of 1957. The endurance and repetitive fashion of the conflict was emphasised by Assistant Secretary Rubottom, who observed that while Latin America advanced its "customary proposals" in Buenos Aires, the USA had to insist on her "traditional and thoroughly justifiable view" that "foreign and domestic private capital (...) should carry the main burden of financing and promoting economic development, and that the Governments should seek to create investment climates conducive to a higher rate of private investment".¹⁷

In sum, the USA remained fairly impermeable to Latin American demands for higher contributions to development. The conflict between

¹⁵Cf. P. Malan, "Relações Econômicas Internacionais do Brasil", In B. Fausto (ed.), *História Geral da Civilização Brasileira* (São Paulo: DIFEL), p. 65.

¹⁶Cf. "National Intelligence Estimate: Conditions and Trends in Latin America", NIE 80/90-55, Washington 6 December 1955, in *Foreign Relations of the United States, 1955-57*, vol. VI (Washington, 1987), pp. 20-22. See also "Summary of Main Subjects for Discussion at Buenos Aires Economic Conference and of Related United States Policies", Enclosure, Washington, 2 August 1957, in *Foreign Relations of the United States, 1955-57*, pp. 140-43.

¹⁷Cf. "Letter From the Assistant of State for Inter-American Affairs (Rubottom) to the Deputy Assistant Secretary for International Labor Affairs, Department of Labor (Werts)", Washington 23 October 1957, *Foreign Relations of the United States, 1955-57*, p. 580. Cf. also "Instruction From the Secretary of State to All Diplomatic Missions in the American Republics", CA-3710, Confidential, Washington, 21 October 1957, in *Foreign Relations of the United States, 1955-57*, pp. 573-78. The demands placed by Latin America in the Buenos Aires Conference would subsequently re-emerge in Kubitschek's "Pan-American Operation".

the USA and Latin America was already present in the early post-war period, but it would lead to common regional positions after 1955.

THE CONVERGENCE OF FOREIGN ECONOMIC POLICY

It was Brazil, the former closest ally of the USA in Latin America, that would take the lead in presenting Latin American demands for more comprehensive economic cooperation. Brazil had been gradually modifying her position as regards the "special relationship" with the USA since 1945. Brazil understood that after the war the country had been placed on the same footing as other Latin American countries. As part of an hemispheric security alliance in which all members expected to obtain a similar treatment from the USA, Brazil had lost her former international protagonism.¹⁸ The need for change was reinforced by President Kubitschek's developmentalist objectives. He would adopt a new policy towards Latin America in which regional cooperation was expected to place Brazil in the position of a key actor in hemispheric relations.¹⁹ With this objective, Kubitschek launched in May 1958 the so-called 'Pan-American Operation' (*Operação Pan-Americana*, Portuguese acronym OPA).

As during the Vargas era, the main objective of OPA was to secure international cooperation for industrialisation, invoking US strategic interests. However, in this case, the special relationship would be between Latin America and the USA - and not just between Brazil and USA, as in the forties.²⁰ The bilateral approach gave way to a regional approach.

¹⁸In November 1956, in a speech given at the American Chamber of Commerce in Rio de Janeiro, President Kubitschek spoke out his disappointment with the "*lack of interest in Brazil and Latin America in general*" shown by the USA. Cf. FO 371 139075, AB1021/2, Confidential, November 20th 1956.

¹⁹These ideas were detailed by Kubitschek in his conference at the Superior War School of Rio de Janeiro, 26 November 1958, reprinted in J. Kubitschek, **Kubitschek e a Operação Pan-Americana** (São Paulo, 1963). See also G. Moura, "Avanços e Recuos: A Política Exterior de JK". in A. Castro Gomes (org.), **O Brasil de JK** (Rio de Janeiro: FGV/CPEDOC, 1991).

²⁰Looking at the OPA in retrospective, a Brazilian diplomat emphasised, in the early sixties, that "*the history of the inter-American system since the creation of the Pan-American Union in 1890 to the launching of OPA in 1958 can be described as a series of meetings of a political-juridical (or even political-rhetoric) nature. (...) During this*

When the OPA was launched the Eisenhower Administration was already sensitive to the Latin American situation as a result of Milton Eisenhower's 'finding trip' and the hostility that plagued Vice-President Nixon's visit to Latin America in May 1958²¹. In November a Special Commission of the Organisation of the American States (OAS) was created, the so-called 'Committee of the Twenty One', in charge of implementing OPA. But the initial diplomatic success was overshadowed by the subsequent failure of the USA to take effective action. New attempts at reviving the initiative were made by Kubitschek, the last of which through a new letter to Eisenhower in July 1959, with no success.²²

Concurrently, Latin America grew in importance in Brazil's external policy. There was a shift from a firm opposition to regional blocs - that had characterized the "special relationship" of the first Vargas era - towards a favourable stance on economic integration. At least three factors seemed to account for this new Brazilian perspective.

- a) Brazil was searching for a new foreign policy after the exhaustion of the "special relationship". In the speech given at the Superior War School, Kubitschek observed that Brazil had been "aloof from the world and even from Latin America". A new international role for Brazil was expected to come from "assuming" Brazil's Latin American identity.²³
- b) Brazil had developed an industrial basis and technological skills that allowed her to play a much more active role at the commercial and technological level than in the past.

long period nothing or very little has been done to modify or improve the socio-economic conditions of the continent. The important thing that makes the OPA a hallmark in the pan-American history is the fact that for the first time an attempt was made to unify Latin America as a whole in the defence of common interests (author's translation). Cf. CDO, 'Ofícios Recebidos, Diversos no Exterior, 1960-61, Delegação do Brasil Junto à OEA', 562/196, Anexo 2, Confidencial, 28 December 1961.

²¹Nixon had to flee from Caracas after violent street demonstrations. For an account of the incident, cf. M.S. Eisenhower, *The Wine is Bitter: The United States and Latin America* (New York: Doubleday and Co., 1963), pp. 211-12.

²²Cf. letter from Kubitschek to Eisenhower, CPDOC/BDE 60.07.19, code 1, Brasilia, 19 June 1960. At that moment the USA was in fact already studying a new approach to Latin America.

²³Cf. J. Kubitschek, *Kubitschek*, p. 81.

The idea of looking at Latin America for more "mutual aid", while expecting less from the USA, entailed the realisation that Brazil was then placed in a favourable position to reap the benefits of more trade and cooperation in Latin America.²⁴ In effect, Brazil approached small neighbouring countries like Uruguay, Paraguay and Bolivia in order to reach agreements on economic cooperation.²⁵

- c) Brazil felt confident about the possibility of becoming a regional leader. At that time, her main competitor, Argentina, was beset by economic and political disarray, which prevented this country from playing a more active role in regional politics.²⁶

In turn, the Argentine diplomacy move in the same direction. President Frondizi's developmentalist policy converged with that of Kubitschek in Brazil.²⁷ Although in some moments policies diverged - as

²⁴Commenting on a conversation held with Itamaraty's Political Director, a British diplomat concluded that "*the Brazilians believed that a lot could be done by the use of soft currencies like the cruzeiro and the peso and by a rational deployment of the technical know-how which some of the Latin America countries now possess. Brazil herself is one best placed in this respect*". Cf. FO 371 139075 AB 1021/2, Confidential, 20 November 1959.

²⁵Both Kubitschek and Foreign Minister Horacio Lafer spoke about bringing these countries within Brazil's "*commercial orbit*" and "*Brazilian leadership*" in the region. These statements were made at a press conference in Peru, at the end of a Latin American trip that included Uruguay, Paraguay and Chile. Cf. FO 371 126224 AB 1042/1, Restricted, 6 December 1957. This more aggressive export approach towards Latin America received the support of the Brazilian industrialists. Already in 1956, they had asked former Foreign Minister Macedo Soares "*for the adoption, with respect to South American countries, where the possibilities of an expansion of manufactured exports are higher, of a more realistic and economically oriented policy*" (author's translation). Cf. BI, vol. XXXVIII, no. 394 (22 April 1957), p. 107.

²⁶The British Ambassador in Rio observed that Brazil's new role had "*been made considerably easier by the setback suffered by Argentina as a result of the debacle of the Perón's regime*" and because Brazil had "*an excellent and much reputed foreign service*". Cf. FO 371 126224 AB1042/1, 6 December 1957, handwritten comments of Ambassador Harrison.

²⁷Like Kubitschek, Frondizi counted on the political asset of being a democratic, reformist President who claimed to represent a new generation of

in the case of the different attitude adopted by Frondizi and Kubitschek respecting the IMF austerity programmes in 1959²⁸ - cooperation prevailed in most of the period. Both countries embraced the idea that foreign policy should be put to the service of development goals. Both countries insistently argued that economic cooperation had been unduly disregarded in the design and operation of the inter-American system.²⁹ Both countries underlined that security in the Western World ought to be related to large scale economic support for development in Latin America. Kubitschek's OPA received full support from Argentina - after some hesitation, rendered by the fact that Brazil launched the initiative without

statesmen seriously concerned with social and economic progress in Latin America. He also presented Argentina as an example of a democratic path towards development, at variance with the socialist path adopted by Cuba. Cf. R. Frigerio, *El Desarrollo Argentino y la Comunidad Americana: Conferencias en Universidades de Estados Unidos* (Buenos Aires: Gure, 1959), especially chapter I.

²⁸While in June 1959 Frondizi adopted a severe stabilisation plan that led to an extremely deep recession, Kubitschek decided to continue his ambitious programme of investments, as proposed in the "Targets Plan" ("Plano de Metas"). The aim was to sustain the momentum of growth and keep cohered the political coalition that supported the government. Cf. Benevides, M.V., *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-61* (Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976), pp. 222-223. See also L. Sola, "The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil (1945-63)", D.Phil Thesis, Oxford University, 1982, chapter III. This led Brazil to break relations with the IMF in June 1959. The "*contagious*" implications of the Brazilian attitude concerned the USA, which was keen to show support for Argentina. An US observer considered that the "*contrasting experiences of Government of Argentina and Government of Brazil involve one of the most important problems confronting us in the continent*". Cf. Department of State Central Files, Confidential, 835.1016-1559, no. 1977, June 15 1959, *Argentina: Internal Affairs*, Microfilm. In the same vein, a British diplomat praised Argentina for remaining "*ostentatiously virtuous*" before alleged Brazilian attempts to convince the Argentines to stand "*in defiance of the IMF*". Cf. FO 371 139009, 3 December 1959. These comments referred to the alleged motives of the visit of the Brazilian Foreign Minister Horacio Lafer to Argentina (23rd to 27th of November 1959).

²⁹Argentina shared the widespread view that Latin America had been marginalised. The formation of the OECD was seen as an attempt to set up an "*economic NATO*" with negative consequences for the region. Cf. Arturo Frondizi Personal Archives, Centro de Estudios Nacionales (thereafter AF-CEN), "Memorandum from Mr. Arnaldo T. Musich to the Foreign Relations Ministry, Arturo Frondizi Personal: Una NATO Económica", Carpeta 91, no. 1, Política Internacional, Folio 31, non dated.

previous consultation with other Latin American countries. Argentina publicly demanded a satisfactory response to the OPA by the USA. As early as December 1958 Foreign Affairs Minister Carlos Florit expressed his skepticism about the achievements reached so far by the Committee of the Twenty-One. He then strongly urged a revitalisation of the initiative of President Kubitschek.³⁰ This convergence of views was stressed by Brazilian diplomats, who observed that in the past there was a "tendency to accept sporadic aid and assistance as a generous favour of the USA. Still, there is a growing awareness in some countries, like in Argentina, that development in Latin America would only come if it is organised and planned with enough external support".³¹

In sum, the combination of three factors encouraged Brazil to seek new opportunities in regional affairs. First, the need to find a new international role for the country. Secondly, the opportunity to use more extensively Brazil's new industrial and technological capabilities. Thirdly, the relative retreat of Argentina, which facilitated Brazilian leadership in the region. Like Argentina in the forties, the relatively more advanced position achieved by Brazil at a regional level, and her dissatisfaction with the support received from centre countries, made her more inclined to play an active role in regional affairs. Concurrently, the Brazilian move was well regarded in Argentina, which shared with Brazil developmentalist objectives and the perception that Latin America was placed in an unfavourable position in the international system.

CONCLUSIONS

- 1) Many conflicts that had been latent or obscured in the early post-war period, affecting the relationship between Latin America and the international system, acquired full expression and maturity after 1956. These conflicts had to do

³⁰Cf. República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, "Conferencia de Prensa de S.E. el Sr. Ministro Dr. Carlos A. Florit", unpubl., Buenos Aires, December 1958.

³¹Cf. CDO, "Instruções para a Delegação Brasileira a III Sessão da Comissão Especial para Formular Novas Medidas de Cooperação Econômica", STAP/DAm/Dur/8-1960-3, Confidential, 31 August 1960. (Author's translation.)

with the perception that Latin America had been marginalized in the design of the post-war international order.

- 2) The relationship with the USA, the uncontested hegemonic power of the period, was central in shaping these negative perceptions. It was considered that inter-American economic cooperation had been placed in a very secondary position as compared with the emphasis on security. In addition, the Bretton Woods system seemed to neglect the needs of developing countries regarding exports, financing and industrial protection. The decision of the governments of Kubitschek and Frondizi to pursue a program of rapid industrialisation heightened this friction and aggravated external disequilibrium in the region. As a result, Argentine and Brazilian views converged in the late fifties as regards their place in the international system and the need of coordinated action.
- 3) The result of this convergence of views was a remarkable increase of cooperation and the dilution of the rivalries of the previous period. This opened room for the creation of LAFTA in 1960. Brazil moved from a position of relative distance from Latin America towards an active regional policy. Argentina, which had been in the past more active than Brazil at a regional level, also held the view that more regional cooperation was needed to promote industrialisation. Views thus converged and created a conducive climate for closer cooperation.

BIBLIOGRAPHY

- ALMEIDA, P.R. 'A Diplomacia do Liberalismo Econômico: As Relações Internacionais do Brasil Durante o Governo Dutra'. Mimeo. São Paulo, USP, 1991.
- BENEVIDES, M.V. **O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política 1956-61.** Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976
- CURZON, G. **Multilateral Commercial Policy.** London : Michael Joseph, 1965.
- ECLA. **Estudio del Comercio Inter-Latinoamericano.** Santiago : Nações Unidas.
- EISENHOWER, M. **The Wine is Bitter: The United States and Latin America.** New York : Doubleday and Co., 1963.
- R. FRIGERIO. **El Desarrollo Argentino y la Comunidad Americana: Conferencias en Universidades de Estados Unidos.** Buenos Aires : Gure, 1959.
- GARDNER, R.N. **Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of our International Economic Order.** New York : Columbia University Press, 1956.
- GATT. **Trends in International Trade, Report by a Panel of Experts.** Geneva : GATT, 1958.
- KUBITSCHEK, J. **Kubitschek e a Operação Pan-Americana.** São Paulo, 1963.
- MALAN, P. 'Relações Econômicas Internacionais do Brasil'. In B. Fausto (ed.), **História Geral da Civilização Brasileira.** São Paulo : DIFEL, 1984.
- MOURA, G. 'Avanços e Recuos: A Política Exterior de JK'. In A. Castro Gomes (org.). **O Brasil de JK.** Rio de Janeiro : FGV/CPEDOC, 1991.
- PASTOR, R.A. **Whirlpool: US Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean.** Princeton : Princeton University Press, 1992.
- RABE, S.G. **Eisenhower and Latin America.** London : University of North Carolina Press, 1988.

- SIMONSEN, R. 'Sugestões para uma Política Pan-Americana: Problemas do Desenvolvimento Econômico Latinoamericano', In FIESP. Simonsen e a Operação Pan-Americana. São Paulo : FIESP, 1958.
- SOLA, L. 'The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil (1945-63)', D.Phil Thesis, Oxford University, 1982.
- THORP, R. 'A Reappraisal of the Origins of Import Substituting Industrialisation'. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 24, Quicentenary Supplement.
- TUSSIE, D. *The Less developed Countries and the World Trading System: A Challenge to the GATT*. London : Francis Pinter, 1987.
- WILCOX, C. *A Charter for World Trade*. New York : Macmillan, 1949.

PRIMARY SOURCES

1. Documents

Archivo Personal del Dr. Arturo Frondizi, Centro de Estudios Nacionales, Buenos Aires

CDO - Centro de Documentação, Palácio Itamaraty, Brasília

CPDOC - FGV - Centro de Pesquisa e Documentação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

PRO - Public Records Office - London - Kew Gardens - Political Correspondence

2. Printed Documents

US STATE DEPARTMENT, CENTRAL FILES. Argentina: Internal Affairs, Microfilms, Decimal Numbers 735, 835 and 935. Maryland: University of Maryland, 1987.

US STATE DEPARTMENT. Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. Washington: US Government Printing Office, 196.

NAÇÃO E ECONOMIA NACIONAL EM CAIO PRADO JÚNIOR*

Igor Zanoni Constant Carneiro Leão**

Para a maior parte dos estudantes e professores de economia, e mesmo de história econômica, do País, Caio Prado Júnior talvez seja um autor remoto com uma obra que é quase uma lembrança longínqua. Neste texto, pretendo rever os conceitos fundamentais dessa obra, percorrendo-a quase toda, mostrando, incidentalmente, “que os grandes mestres sempre se repetem”. Esses conceitos nucleiam um projeto político, a construção da nação, tal como o autor entendia esse conceito, e isso torna a análise de Caio Prado Júnior a meu ver extremamente atual e merecedora de reexame atento, dadas as crescentes fragmentação e heterogeneidade sociais que nossa “modernidade” e a economia política dos nossos governos vêm favorecendo. Não entro nessa discussão, todavia, que fica apenas sugerida, pois meu objetivo é mais modesto: retratar o estilo pioneiro de análise do autor, percorrendo sua obra, sem uma preocupação excessiva com um artigo muito contínuo ou estruturado. Comecemos.

Em *Formação do Brasil Contemporâneo*, Caio Prado Júnior assinala como, na colonização americana, a nova escravidão, ao contrário do mundo antigo, veio desacompanhada de qualquer elemento construtivo,¹ a não ser no aspecto restrito da realização de um negócio, ainda que com bom proveito para seus empreendedores. É devido a esse objetivo tão unilateral que os povos colonizadores põem de lado os princípios e normas essenciais em que se

*Adaptação do primeiro capítulo da tese de doutorado do autor, defendida em dezembro de 1994 no Instituto de Economia da UNICAMP.

**Professor-adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná.

¹Provavelmente, Caio Prado quer se referir à contribuição de poetas, filósofos e pedagogos oriundos de povos dominados às grandes civilizações clássicas.

fundamentavam sua civilização e cultura, o que resultou em degradação e dissolução, repercutindo no próprio terreno do progresso e da prosperidade material. Mais graves ainda serão as consequências da escravidão para as colônias americanas (e sobretudo, evidentemente, para os povos africanos), devido ao princípio que a anima.

Em *A Revolução Brasileira*, o autor volta a insistir na precariedade e unilateralidade do negócio como critério para a formação da nação. Ao contrário, é a prevalência desse critério que explica a continuidade de uma economia de caráter colonial, isto é, "[...] uma economia voltada essencialmente para o atendimento de necessidades estranhas que não são as do grosso da comunidade que a compõe e dinamiza" (p.246). Ou seja: uma economia em que o negócio (isto é, o vínculo mercantil e a motivação do lucro) predomina sobre as necessidades humanas transformadas em simples meio ou pretexto para aquele negócio. Numa economia de caráter nacional, posto que capitalista, o negócio e as necessidades humanas a que ele atende se articulam e até certo ponto confundem dentro de um mesmo corpo social. Numa sociedade formada, desde a sua gênese, sob o signo do negócio, e estruturada por ele, isso não ocorre, uma vez que a grande massa que a compõe veio a participar basicamente como contribuinte com sua força de trabalho para a realização do negócio pretendido (p.247).

Fica claro, portanto, que, para Caio Prado Júnior a predominância do negócio como eixo da vida econômica permite distinguir dois tipos de sociedades: sociedades coloniais e nacionais, segundo se articulem ou não em seu interior as figuras do trabalhador como produtor e como consumidor. O que caracteriza, desde já, a colônia, é a redução, na pessoa do escravo, do trabalhador à simples expressão de força bruta, material, sob o açoite do feitor, a que se acresce, na mulher, a passividade da fêmea na cópula, sem outro elemento ou concurso moral: "A 'animalidade' do homem, não sua 'humanidade'" (FBC, p.272). Colônia e nação, assim, se definem como pares antitéticos, a partir de um critério valorativo. Os dois termos são usados pelo autor, simultaneamente, como valores e categorias analíticas, tendo na base a noção de negócio e as possibilidades que ele pode oferecer, em cada caso, ao trabalhador, referentes ao seu consumo e manifestação cultural, enfim, à sua "humanidade". Os dois conceitos, os conceitos fundamentais na obra do autor, são construídos não de forma ideal, a partir da qual seu jogo permitirá escrever uma história, mas, ao contrário, são exaustivamente construídos a partir do exame da história, de suas contradições e do seu desenvolvimento.

Assim, as noções associadas ao conceito de nação - soberania, democracia, igualdade social, homogeneidade social e industrialização - são construídas observando a trajetória dos países de capitalismo desenvolvido, como resultados de uma história e das lutas sociais que a constituíram. Por outro lado, o conceito de colônia será resultado de uma minuciosa investigação e reconstituição histórica, a qual determinará em cada momento decisivo da vida da sociedade a ruptura e a continuidade no desenvolvimento da colônia até a nação. Ao mesmo tempo, a constituição da nação, ou o término da transição de colônia à nação, é uma proposta política e social que deve buscar na especificidade da vida da sociedade, na sua história, sua forma de viabilização. O ponto de partida da história do País é, pois, a colônia e seu ponto de chegada a nação, termos entre os quais media o desenvolvimento, feito de rupturas parciais do antigo estatuto, e esse desenvolvimento é a própria história e sua compreensão é a compreensão da história.

É importante observar que Caio Prado Júnior se manteve, fundamentalmente, ao longo da sua obra (deixando de lado seu trabalho como filósofo), como historiador, sem o aparato analítico em economia que possuiriam autores filiados à CEPAL ou um autor como Celso Furtado. Entretanto, suas vidas se voltaram sempre à busca de alternativas ao desenvolvimento material, embora não de qualquer desenvolvimento mas de um desenvolvimento "nacional". Seja por isto, seja porque, dada sua formação marxista, procurou na história seu cerne material, ao qual se articularia, formando um todo com sentido, a vida política e social do País, o autor trabalha, no exame do desenvolvimento da colônia à nação, com os conceitos básicos de economia colonial e economia nacional, e é nesses conceitos, e não diretamente nos de colônia e nação, que nos centramos ao estudar sua obra.

Passemos, pois, em primeiro lugar, ao exame do conceito de economia nacional, "ponto de chegada" do desenvolvimento, que servirá, por contraste, a uma adequada compreensão do "ponto de partida", a economia colonial. O texto mais importante nessa passagem será *História e Desenvolvimento*, mas não nos dispensamos as referências complementares em outras obras, especialmente em *História Econômica do Brasil*.

Desde logo, a economia nacional e o desenvolvimento em bases verdadeiramente nacionais implicam o atendimento aos interesses gerais e permanentes da grande maioria da população brasileira (H e D, p.10), isto é, implicam a superação da exclusão social e da miséria e, portanto, a igualdade social. É esse atendimento que, assegurando uma base larga para

o consumo, como elemento impulsionador primário e consistente do aumento da produção, pode assegurar ao País o progresso auto-estimulado e seguramente sustentado característico dos países avançados, os quais servem inadequadamente de modelo às teorias do desenvolvimento de cunho ortodoxo (p.11). A economia nacional supõe, portanto, a superação dos ínfimos padrões materiais de vida característicos do País e da grande massa da população que o compõe, gerados no interior da manutenção da economia colonial. Assim, o desenvolvimento rumo a uma economia nacional é condição indispensável para garantir ao País e à generalidade do seu povo o conforto e o bem-estar material e moral conquistados nos países que alcançaram a civilização e a cultura moderna (p.17). O surgimento de um mercado interno e um consumo significativos estão na base da afirmação da economia nacional, na medida em que minam irremediavelmente as bases da sociedade colonial que fizeram do País e da sua estrutura sócio-econômica antes um produtor de mercadorias voltadas ao consumo externo que um consumidor.

Mas o atendimento das necessidades próprias da coletividade que compõe o País garante a este liberdade e autonomia, e a soberania surge assim como outro atributo próprio da economia nacional. Noutros termos, a conformação de um amplo mercado interno e a promoção da igualdade e homogeneidade sociais são elementos básicos para a superação da situação de dependência característica de um país no qual o processo de constituição da nação e da economia nacional ainda não se completou.

Nos países avançados, a industrialização e o crescimento do consumo e de um amplo mercado interno caminharam juntos, reforçando-se mutuamente ao garantir um melhor aparelhamento e uma maior eficiência das atividades produtivas que atendiam àquele consumo. Há uma solidariedade entre avanço da industrialização, em cada etapa e fase sucessivas ajustadas ao nível e aos padrões gerais da época e do país em que se verificou, e o avanço do mercado interno abrangendo o conjunto da sociedade. No Brasil, ao contrário, a industrialização não objetivou nem implicou o aparelhamento mais eficiente das atividades produtivas para o melhor atendimento do consumo da sociedade e da economia em que se insere, mas a satisfação de necessidades de um consumo muito especializado de reduzidos setores que contingências ocasionais não permitiram fossem atendidos, como antes, por fornecedores do exterior. Na medida em que ocorre uma falta de paralelismo entre o crescimento econômico do País e das necessidades gerais e fundamentais dele e da população, por um lado, e por outro o ritmo de progresso industrial, isto

se reflete em falta de continuidade do processo de industrialização e de seu progresso gradativo e sustentado, no crescimento desproporcionado da produção de bens de consumo final e numa inconveniente distribuição e estruturação das atividades industriais (p.80).

Assim, se a industrialização é uma característica constitutiva da economia nacional, ela só garante o aparelhamento econômico de base e dos bens de produção, bem como o preparo tecnológico e a formação de quadros para o manejo e gestão das atividades industriais, ou seja, só se constitui em tal característica na medida em que permite a gênese de uma estrutura industrial integrada, que tem por base a articulação entre industrialização e atendimento em conjunto das necessidades do conjunto da sociedade e da economia. Esta postura do autor procura, pois, articular industrialização, crescimento concomitante do mercado interno (reforçando a própria industrialização e sendo por ela reforçado), progresso técnico endógeno e formação de quadros num movimento de desenvolvimento que seria característico de uma economia nacional.

É esse círculo virtuoso que caracteriza a economia nacional e é seu desenvolvimento que impede a heterogeneidade social. Ele implica absorção do crescimento demográfico verificado e particularmente os excedentes expelidos e deslocados do setor agrário, enquanto o contrário ocorre numa economia que conserva heranças coloniais² como a brasileira, a qual possui ainda um passivo de largo e crescente desemprego mais ou menos disfarçado e uma progressiva marginalização, tudo isto perpetuando e agravando uma defeituosa estrutura social com seus extremos de relativa abundância de um lado e de outro grandes contingentes de população vivendo nos limites da sobrevivência biológica (p.81).

A todas essas características da economia nacional soma-se a dominância do capital nacional no processo de acumulação industrial. Numa economia como a brasileira, ao contrário, a presença do capital internacional, dominante e decisiva no processo de acumulação, tende a reforçar a função exportadora e a prevalência da produção sobre o consumo. Uma vez que a remuneração do capital estrangeiro representa pagamento no exterior só satisfeito com a única fonte apreciável de divisas de que o País dispõe, a obtida com as exportações, há uma estreita dependência que o predomínio dos empreendimentos

²Entendendo como herança a reposição, em formas novas, do passado, mas não a repetição deste.

internacionais na indústria brasileira acarreta sobre a industrialização e a exportação do País (p.80).

O processo de industrialização, entretanto, apesar das características apresentadas no caso do Brasil - ausência de uma infra-estrutura consistente e sólida, de que resulta uma produção não integrada, sem versatilidade e flexibilidade e sem perspectivas amplas porque assentada num mercado restrito -, apresenta uma abertura para um novo sistema econômico, uma economia nacionalmente integrada e voltada ao atendimento da coletividade humana nela engajada, contrariando a tradicional função exportadora.

É, pois, refletindo sobre a experiência dos países capitalistas adiantados e contrapondo-a à da economia brasileira, que Caio Prado Júnior constrói seu conceito de economia nacional, como vimos, categoria analítica e valor a ser alcançado, cujo grau de realização todo o tempo se investiga. Em todos os seus textos anteriores Caio Prado Júnior trabalha com esse conceito sempre de forma semelhante. Assim, em *História Econômica do Brasil* o autor assinala, examinando a crise de 30 e as respostas à mesma, a germinação de uma nova estrutura econômica interna, cujo progresso se condicionava ao desenvolvimento do fator **consumo** sobre a **produção**. O autor percebia, apesar da crise e das dificuldades de toda ordem que ela implicava, o nascimento de uma produção brasileira de consumo interno e a acentuação do processo de nacionalização da economia do País, em prejuízo do papel tradicional de fornecedor de matérias-primas e gêneros tropicais. Novamente, economia nacional representa aqui ampliação do mercado interno, industrialização e nacionalização da acumulação. Ao mesmo tempo, percebia que o processo de substituição de importações gerou uma estrutura industrial mal estruturada e mal fundamentada, na medida em que os diferentes setores do parque industrial não se estruturaram um em função do outro, ajustando-se mutuamente para formarem um conjunto harmônico. Isto se dava porque cada indústria nasce objetivando atender apenas alguma pequena necessidade incapaz de ser satisfeita pelas importações, continuando o País a depender, muitas vezes, das mesmas importações, especialmente no caso de produtos básicos como os da metalurgia, mecânica, química, etc. (p.319). Seu juízo, portanto, era que a indústria brasileira, surgindo e desenvolvendo-se frequentemente por causa de embaraços opostos às importações, constituía-se, como no passado, em grande medida, em fruto de expedientes ocasionais voltados à solução de problemas prementes de abastecimento, gerando-se improvisação e

expansão industrial desordenada, em geral ligada ao consumo de setores restritos de maior poder aquisitivo, sem o atendimento suficiente das necessidades gerais e fundamentais do País. E sobretudo sem se difundir pelas atividades rurais que ainda constituíam a base principal da economia brasileira (p.351). Noutros termos, a economia nacional, enquanto constituída por estrutura industrial integrada, ainda estava por se formar. Há aqui uma definição por contraste do significado de economia nacional.

Por outro lado, a economia nacional não se havia gestado na medida em que a industrialização (anos 50, especialmente) se fez com o concurso de organizações estrangeiras cujos centros diretivos estavam fora do alcance da economia brasileira e de seus interesses próprios, ao acaso de impulsos e iniciativas desses centros. Faltava pois à indústria brasileira a base para um verdadeiro progresso de amplas perspectivas (p.358). Aqui, novamente, economia nacional significa nacionalização da acumulação.

Em *A Revolução Brasileira*, Caio Prado Júnior volta a insistir no conceito de economia nacional como organização e sistema econômico voltados essencialmente e fundamentalmente para a satisfação das necessidades da população, dando-lhe um nível de existência semelhante aos padrões de civilização e cultura dos países desenvolvidos (p.81). Nesse texto, o autor explicita claramente o conceito de estrutura industrial integrada, no qual as atividades produtivas (e o trabalho e a ocupação nelas implicados) e o mercado consumidor se conjugam num todo único, e a produção se volta essencialmente à satisfação do consumo e das necessidades da população que a ela se dedica. Em uma economia integrada, contraposta à economia colonial, atividades produtivas e mercado consumidor mutuamente se estimulam e reforçam, minimizando o episódio das crises econômicas (p.150). Em várias passagens (p.162, 229, 242) fica explícita a consideração por Caio Prado Júnior da experiência histórica dos países desenvolvidos na direção de uma economia nacional, como países nos quais o desenvolvimento capitalista se fez em função de necessidades próprias e internas, na base de um mercado e capacidade de consumo proporcionados por aquelas necessidades que estimulam o, desenvolvimento, partem dele e com ele crescem. Esse processo não exclui as experiências dolorosas geradas pelo próprio desenvolvimento, como a proletarização em massa e a destruição do antigo artesanato, mas na medida em que as lutas reivindicatórias do crescente proletariado se fizeram sentir, elas puderam ser enfrentadas com o progresso técnico que, diminuindo custos e aumentando a produtividade, permitiu o atendimento progressivo das reivindicações e a ampliação do consumo e

do mercado, além da aceleração da acumulação e das inversões criadoras de novas atividades produtivas. Nessa medida a democracia é componente fundamental na gestação de uma economia nacional.

É esse o ponto de chegada: o nível de civilização e cultura materiais (e pensando mais globalmente na nação, não apenas no nível material), constituindo a economia nacional, espelho para a nação brasileira em formação. É preciso agora examinar o ponto de partida dessa nação inconclusa: a economia colonial.

Em *História e Desenvolvimento* fica claro, desde logo, que o traço essencial da economia colonial é não ter por base o atendimento das necessidades da população, mas se constituir em uma organização fundada na produção de gêneros primários demandados no mercado internacional. Isto determinará uma estrutura, um comportamento econômico e mesmo relações de produção distintos daqueles de países capitalistas desenvolvidos ou amadurecidos (p.22). Tais características, na sua gênese, ligam-se ao modo pelo qual o Brasil se formou no interior do mundo moderno saído da Idade Média, originando específica formação demográfica, distribuição geográfica da população, estrutura sócio-econômica e demais elementos característicos da nacionalidade brasileira. Dentro desse sistema internacional constituído a partir do século XVI, o Brasil figuraria primeiro como território, depois como uma coletividade humana em vias de integração e finalmente como país e nação marginal e periférica, destinada a servir de espaço para a atividade do negócio característica dos países na liderança do desenvolvimento capitalista (p.29).

A "qualidade" da economia brasileira, sua natureza, mesmo depois da independência e da integração do Brasil na ordem capitalista sem a mediação do Reino, permanecerá a de fornecedor de produtos primários e tropicais, mantendo essa economia características coloniais (p.31). Tais características da economia colonial são percebidas por contraste com a noção de economia nacional, mediante uma minuciosa investigação da formação histórica do País. Assim, estudando a economia do açúcar, Caio Prado Júnior observa que não é ela que se conforma e adapta às necessidades de uma sociedade preexistente em demanda de uma base para a subsistência. Ao contrário, é a busca de realização de um negócio com o objeto de atender às necessidades do comércio europeu e de um consumo estranho ao país de que se origina, dispõe e organiza essa sociedade colonial, em seus aspectos sociais, econômicos, políticos e mesmo culturais e psicológicos. Nesse sentido, a economia colonial apresentará como elementos básicos a grande exploração monocultura e o trabalho escravo (a princípio de indígenas e depois de negros), bem como

instituições e estruturas sociais determinadas pela função comercial da colônia. Da mesma forma, essa função explica a pequena importância de um setor camponês na economia agrária da colônia e a insignificância das categorias médias da população (p.46). Tal estrutura social não oferece condições favoráveis para o surgimento de um mercado para as atividades produtivas diferenciadas, reiterando sua estrutura básica através de ciclos sucessivos engendrados pela conjuntura do mercado externo para um ou outro gênero primário da produção colonial. As modificações estruturais na sociedade brasileira não apagarão seus traços originários, como a inferiorização das suas classes trabalhadoras e populares e os baixos padrões tanto culturais como materiais e de consumo, dando a medida de um mercado interno insuficiente como base e força propulsora para a diferenciação de atividades, em especial o nascimento da indústria.

Fica reiterado, portanto, na economia colonial, o caráter de **produtor** antes que de **consumidor** do País, que volta suas atividades produtivas basicamente para um mercado estranho, mesmo depois de conformadas as fronteiras políticas nacionais. O mercado interno não se forma paralelamente ao externo e situado em plano semelhante, mas é antes uma função deste e deriva-se dele. Já se percebe, pois, no conceito de economia colonial, a preocupação do autor com a não satisfação das necessidades básicas da população que trabalha, seu exíguo consumo, implicando uma falta de organicidade dessa economia e uma desarticulação estrutural entre produção e consumo e entre mercado interno e mercado externo. Todas essas características da economia colonial e suas articulações com o conjunto da vida da colônia são recolhidas pelo historiador.

Todas essas observações são inconsistentemente repostas, sintetizadas ou analisadas ao longo desse trabalho de historiador. Assim, em *História Econômica do Brasil* Caio Prado Júnior insiste no caráter mercantil da colonização dos trópicos a partir do século XVI, situando na exploração dos recursos naturais do território virgem em proveito do comércio europeu o sentido da colonização, com seus rebatimentos sobre os elementos fundamentais, sociais e econômicos, da formação e evolução desse território. A colonização portuguesa aspira, para sua colônia americana, ao papel da simples produtora e fornecedora de gêneros úteis ao comércio metropolitano, objetivo que perdura até o fim da época colonial, mantendo o Brasil sob um rigoroso regime de restrições econômicas e opressão administrativa, abafando a maior parte das possibilidades do País (p.55). Examinando

a economia do ouro, a colonização da Amazônia, a cultura do algodão ou do açúcar, ressalta sempre o papel da função exportadora na economia colonial, traduzindo-se sempre em inibição de formas econômicas e sociais mais orgânicas e elevadas. Essa mediocridade da vida colonial fica clara no aperfeiçoamento técnico praticamente nulo seja na agricultura seja em suas indústrias complementares, que se explica pelo sistema geral da colonização, bem como no parco desenvolvimento industrial, fruto do mesmo regime econômico que mantinha a colônia em seus estreitos horizontes.

Mesmo após a Independência, o desenvolvimento da lavoura escravista do café reforça a estrutura tradicional da economia brasileira, voltada para a produção intensiva de uns poucos gêneros primários destinados à exportação, não se constituindo uma economia nacional que seria a organização da produção em função das necessidades próprias da população que dela participa. Embora a Independência e mais tarde a transição para o trabalho assalariado assinalem o desenvolvimento da economia colonial para a economia nacional, num processo complexo, as características básicas da primeira não serão superadas. Mesmo no século XX, e profundamente alterada a face do capitalismo internacional do qual o Brasil participa, com o advento do imperialismo, a economia colonial continuará dominante como característica da economia brasileira,³ na medida em que esta se engrena nesse sistema como fornecedora de produtos primários cuja venda nos mercados internacionais proporciona os lucros do mesmo. Ainda que as atividades econômicas e internas se desdobrem, apenas reduzidos setores internacionalizados se beneficiam do sistema, deixando à margem o restante da população brasileira e sobretudo o País em seu conjunto (p.357). Mercado interno reduzido, atraso tecnológico, estrutura agrária concentrada, baixo nível e padrão econômicos da população brasileira, tais são, entre outros, os remanescentes da economia colonial.

Em *Formação do Brasil Contemporâneo*, Caio Prado Júnior assinala como a colonização não se orientou para a constituição de uma base econômica sólida e orgânica, mediante a exploração racional e coerente dos recursos do território para a satisfação das necessidades materiais da

³Esta visão é fruto de um formalismo do autor, que vê economia colonial no fato de a economia brasileira assentar seu dinamismo na exportação de produtos primários.

população que nele habita, dado o sentido da colonização, que torna subsidiário e destinado a amparar o comércio externo de gêneros tropicais ou minerais tudo o que não seja pertinente a esse sentido. Daí as características fundamentais da economia colonial, a específica organização da produção e do trabalho, e a concentração da riqueza que dele resulta, sua orientação para o exterior como simples fornecedora do comércio internacional, características que se observarão ainda ao cabo do período colonial, gerando uma base precaríssima para a economia brasileira na medida em que esta não pode contar com forças próprias e existência autônoma. Por isto, destaca-se na economia brasileira, por um lado, sua estrutura, como organismo meramente produtor e não consumidor,⁴ e constituído só para isso, opondo um reduzido número de empresários e dirigentes a uma grande massa da população como elemento apenas propulsor da produção; por outro lado, seu funcionamento, como fornecedor do comércio internacional por ele reclamado e de que ele dispõe; e, finalmente, sua evolução, como exploração extensiva e simplesmente especuladora, instável no tempo e no espaço, dos recursos naturais do País (p.129).

É característica de tal economia colonial a heterogeneidade social associada à escravidão, ao sistema econômico da colônia e à instabilidade que caracteriza a economia e a produção brasileira, impedindo o aproveitamento de "resíduos sociais inaproveitáveis" (p.285). Da mesma forma, são constitutivas dessa economia a falta de "nexo moral" e a pobreza de seus vínculos sociais, no sentido de conjunto de forças de aglutinação, coesão e compactação social.⁵ Ela se definirá, antes, pela desagregação e dispersão, bem como pela inércia infecunda que explica a instabilidade da vida colonial brasileira (p.345). Novamente, aqui, traços distintivos da economia colonial são a pobreza, a heterogeneidade social, a instabilidade fundada na inércia e não no dinamismo autônomo, explicados em última análise pelo sentido da colonização ligado aos interesses do comércio europeu.

⁴Ou antes: como um consumidor específico, ou, se quisermos, limitado ou restrito.

⁵O que Caio Prado chama de ausência de "nexo moral" é a divisão da sociedade brasileira, a inexistência de uma cultura comum, de uma ética que unifique essa sociedade. Trata-se do problema da identidade nacional, presente em tantos autores como Oliveira Viana, Euclides da Cunha, Machado de Assis e outros. O "nexo moral" é, rigorosamente, a solidariedade nacional dada pela cultura.

Mas é em *A Revolução Brasileira* que as características da economia colonial serão mais detalhadas e elaboradas. Em primeiro lugar, volta-se à idéia da colônia e da economia colonial como ponto de partida para a formação da nação e da economia nacional. O Brasil entra na história como área geográfica ocupada e colonizada com o objetivo primordial de se extrair dessa área produtos destinados ao abastecimento do comércio e mercado europeus, emergindo progressivamente para a constituição, ainda não conquistada de todo, de coletividade e sociedade nacionalmente organizadas, num desenvolvimento marcado por momentos de ruptura parcial com a economia colonial no qual se articulam determinações externas e internas ao espaço do País. Na verdade, e como já vimos em outro texto do autor, mesmo sob o imperialismo e abolida a escravidão, do ponto de vista do moderno sistema internacional a economia brasileira continua a se integrar no mesmo como fornecedora de produtos primários cuja venda nos mercados internacionais gera os lucros dos trustes imperialistas. Assim, o processo comercial do qual os trustes ocupam o centro subordina as atividades econômicas do País e suas perspectivas futuras. Industrialização e desenvolvimento econômico são ao mesmo tempo estimulados e travados nesse contexto (p.81-85).

Definindo mais elaboradamente a economia colonial, Caio Prado Júnior nota que, em sua organização, a organização produtiva e o mercado consumidor acham-se desarticulados entre si e não se integram num conjunto orgânico e, portanto, não se entrosam nem se completam, não se amparam nem estimulam mutuamente. Não conta, pois, com forças próprias e existência autônoma. Noutras palavras, produção e consumo não se integram como no caso de uma economia nacional com uma estrutura industrial virtuosa formada como base para a população que nela se apóia e destinada a mantê-la (p.154). Na verdade, o que temos na economia colonial é o círculo vicioso da dependência, na medida em que ela comporta um aglomerado humano heterogêneo e inorgânico, sem estruturação econômica adequada, e em que as atividades produtivas de grande expressão não se entrosam com as necessidades da população. Gera-se aí uma insuficiência de estímulos para aquelas atividades, dados os baixos padrões e nível de vida da grande massa da população, e a ocupação e recursos adequados àquela população não podem ser assegurados, fechando-se o círculo vicioso da dependência, da heterogeneidade social e da pobreza. A produção não é estimulada pois falta consumo, mas este também carece de um nível adequado de atividades produtivas, que a

importância cada vez menor em termos comerciais do fornecimento de gêneros primários não pode surpreender.

O resultado evidente desse círculo vicioso é uma estrutura industrial ligada ao consumo conspícuo de minorias, e a pobreza e miséria de grande parte da população, vivendo num estado de primitivismo, como dá exemplo a favelização nos grandes centros urbanos e as limitadas perspectivas para o desenvolvimento industrial que daí resulta. Essa é, na verdade, a principal característica, e característica fundadora, do conceito de economia colonial: a miserabilidade das massas, e o extremo afastamento material e cultural, entre si, das categorias sociais, refletindo na mediocridade do conjunto (p. 240). Tais são, pois, as marcas definidoras do conceito de economia colonial: a dominância da produção para mercados externos, a desarticulação entre produção e consumo, a desigualdade e heterogeneidade sociais, a estrutura industrial que não se completa, a perda de dinamismo econômico, a dependência.

Entre o ponto de partida, a economia colonial, minuciosamente descrita em sua gênese e funcionamento, e o ponto de chegada, a economia nacional, media o desenvolvimento, que, por ser um processo ainda inconcluso, é examinado sob a ótica das rupturas parciais com a ordem antiga e sob a ótica das propostas para a conclusão desse processo de transição.

Em *A Revolução Brasileira*, Caio Prado Júnior deixa claro que a abordagem da atualidade brasileira só pode ser feita sob essa dupla ótica do desenvolvimento, ou seja, há que considerá-la como uma situação transitória entre o passado colonial e o momento em que o Brasil se constitui como área geográfica colonizadora com vistas ao abastecimento do comércio e do mercado europeu e de outra parte o futuro (para o autor, bastante próximo) em que o País e sua população nacionalmente estruturados comportarão uma organização e um sistema econômico voltados essencialmente para a necessidade dessa mesma população, colocando-a nos padrões de civilização e cultura contemporâneas. Para o autor, esse futuro no nasce do desejo do pesquisador mas exprime a dinâmica e o sentido profundo da história do País, seja no plano da evolução social - na qual o colono branco que aqui veio estabelecer um negócio e enriquecer se radica e se transforma em integrante da nova nacionalidade, e o indígena e o negro que, tornados escravos para contribuírem com seu esforço físico e trabalho aos objetivos da empresa mercante colonial, tornam-se cidadãos e participantes efetivos da nova vida social integrada que se esboça - seja no plano econômico, com a diversificação e ampliação das necessidades econômicas e, portanto, a

formação e desenvolvimento de um mercado interno determinando modificação gradual das atividades produtivas, como atesta o processo de industrialização. É esse o esquema essencial da história brasileira, a "linha mestra do seu desenvolvimento".⁶ (p.80-85).

Em *História e Desenvolvimento*, sempre trabalhando na direção acima, reivindica para a história o papel que lhe cabe como fonte informativa e explicativa do processo de desenvolvimento, destacando as especificidades de nossa formação e a necessidade de levá-la em conta na análise do desenvolvimento brasileiro. O autor, nesse texto, está discutindo por um lado com os responsáveis pela política econômica do segundo governo militar, que insistem numa economia política que representa a antítese de toda a contribuição teórica do autor nessa área, e por outro com os modelos de crescimento econômico baseados em abstrações feitas a partir da análise da realidade dos países desenvolvidos, em especial as formulações de Rostow, e que para Caio Prado Júnior são inaplicáveis a um país com as características históricas do Brasil. Assim, o autor postula a necessidade de buscar na evolução histórica e na formação econômica e social do País premissas essenciais da problemática atual que é a do desenvolvimento. Isto na sua visão é tanto mais importante quanto se trata de um país "subdesenvolvido", isto é, de um país que não apresenta em suas instituições as formas amadurecidas do capitalismo nem mostra em suas origens as formas clássicas das quais esse capitalismo nasceu. Além disso, a preferência pela abordagem historiográfica se justifica adicionalmente pelo pequeno recuo no tempo da história do País, que a faz pesar na situação atual, cuja análise exige portanto a consideração de suas premissas históricas. Assim, para o autor, Historiografia, Economia, Sociologia e Ciência Social devem se confundir ou quase confundir no Brasil (como, aliás, em qualquer parte), distinguindo-se, com muitas restrições, apenas nos métodos de pesquisa e elaboração científica, uma vez que o material pesquisado é da mesma natureza.

É, pois, nos fatos concretos da formação e evolução da nacionalidade brasileira que se deve buscar o material básico para compreender o presente e elaborar uma política destinada a promover e estimular o desenvolvimento. A partir daí Caio Prado Júnior traça seu programa de estudo: procurar destacar os traços fundamentais em que se

⁶Como notou certa vez o professor Fernando Novais, Caio Prado pensava que o desenvolvimento brasileiro levaria necessariamente à consecução da "nação", o que conferia à sua análise um viés escatológico.

articula o conjunto da história, buscando a direção geral e a dinâmica do processo histórico brasileiro, para compor uma visão precisa do desenrolar desse processo e dos fatores em curso que atuam no sentido do desenvolvimento ou em sentido contrário. Essa é a precondição para a orientação seja de política econômica, seja de política simplesmente. Sem avançar nessa discussão, importa agora para nossos propósitos caracterizar, com o autor, o que singulariza o processo histórico-social brasileiro, a saber, a especificidade da colonização brasileira.

Nesse momento do texto, nos ateremos à discussão de Caio Prado Júnior com o PCB e a III^a Internacional, utilizando *A Revolução Brasileira*. O ponto de partida é a posição da III^a Internacional, aplicada aos países sul-americanos e assumida pelo PCB, de que o Brasil - com toda a humanidade e cada país - atravessaria necessariamente as etapas históricas dos países de capitalismo europeu, a saber, o feudalismo, o capitalismo e, no futuro, o socialismo. Caio Prado Júnior repudia essa presunção, como estranha a Marx, Engels e demais clássicos do marxismo, que não generalizaram suas conclusões acerca das fases históricas vividas por aqueles países. O autor admite que os fatos específicos à evolução daqueles países poderiam ocorrer em outros lugares, mas não necessariamente nem como fatalidade histórica, antes a nível de semelhança a cujos limites deveria cingir-se qualquer análise e conclusão. O que caracteriza o marxismo é a explicação dos fatos e das situações históricas pela sua emergência progressiva num processo de contínuo devenir, projetando-se para o futuro em perpétua renovação, superando pois o passado e sem se modelar segundo formas e circunstâncias pré-fixadas (p.34). A partir dessa suposta necessidade histórica das etapas sucessivas de modo de produção, a III^a Internacional assumia como programa dos países coloniais ou semicoloniais e dependentes, a revolução agrária e antiimperialista, uma vez que se trataria de superar a etapa feudal em que se encontravam ainda e de fazê-lo no quadro de libertação das grandes potências imperialistas.

Caio Prado Júnior começa por chamar a atenção para as diferenças profundas no interior daqueles países, os países asiáticos de um lado e os latino-americanos do outro, bem como no interior dos diferentes países latino-americanos, em alguns dos quais se apresenta, e em outros não, a questão essencial do ponto de vista revolucionário que é o da permanência de populações indígenas com individualidade nacional, estruturas econômicas, sociais e culturais anteriores à conquista e colonização européia. Dentro desse quadro, Caio Prado Júnior está interessado em

estabelecer a especificidade da colonização e do desenvolvimento histórico brasileiro.

Desde logo, o autor nega a existência de um passado feudal no País, do qual haveria "restos" a serem eliminados por uma revolução agrária. Tais restos eram apontados pela teoria da revolução brasileira nas práticas rurais da parceria, do barracão e do cambão. Retomando o texto *A Questão Agrária*, ele conclui que a parceria no Brasil não constitui a parceria clássica européia, mas antes relação de emprego, com remuneração *in natura* do trabalho, assimilando-se portanto ao assalariado e constituindo uma relação capitalista de trabalho. Tomando o caso de São Paulo, onde se encontrava o principal setor da agricultura brasileira, Caio Prado Júnior observa que a parceria só se difundiu e se tornou importante em época recente (depois de 1930) e em uma cultura específica, a do algodão, relacionando-se a circunstâncias peculiares da cotonicultura e a suas conveniências técnicas e financeiras. Algo semelhante se observa no cultivo norte-americano do algodão. Ao mesmo tempo, a parceria no Brasil apresenta, no que diz respeito ao trabalhador, suas características e seu padrão e estatutos sociais, um tipo superior de relações de trabalho e produção quando comparadas às relações capitalistas do salarido, apresentando também um sistema superior de organização econômica e padrões mais altos de produtividade. Assim, a parceria não constitui fator negativo no desenvolvimento da economia nem foco de contradição revolucionária. Tampouco o barracão e o cambão podem ser considerados restos de um feudalismo que nunca existiu no País, mas antes remanescentes do sistema de trabalho legalmente vigente no Brasil até fins do século passado, a escravidão. Caio Prado Júnior insiste neste ponto sobre a diferença essencial entre relações servis e escravistas: a existência de uma economia camponesa (exploração parcelária da terra pela massa trabalhadora rural) à qual se sobrepõe uma classe nitidamente diferenciada e privilegiada, a aristocracia, no primeiro caso, economia característica do passado medieval europeu, contraposta à exploração em larga escala, não parcelária, realizada com o braço escravo introduzido junto com essa exploração e formando com ela um todo integrado no segundo caso (p.39-45).

À bandeira da luta contra os "restos feudais" no Brasil somou-se, como vimos, a da luta antiimperialista, calcada na experiência dos países asiáticos dominados pelas potências coloniais européias. Aqui também se coloca a especificidade do desenvolvimento histórico brasileiro, uma vez que esse desenvolvimento se fez em contraste profundo com os países da Ásia. Aqui o imperialismo não se colocou frente a uma sociedade que se havia constituído à parte inteiramente dele, mas, ao contrário, toda a evolução e desenvolvimento do País se fez à sombra e ação da civilização e

cultura dos países que mais tarde assumiram a posição imperialista. Não se trata de uma ligação **exterior**, mas de um imbricamento e entrosamento constitutivos da vida econômica, social e política brasileira. Tanto as grandes potências econômicas dominantes no sistema imperialista quanto os países dependentes da América Latina formam-se na evolução de um mesmo sistema que evoluiu do primitivo capitalismo comercial, rumo ao capitalismo concorrencial e imperialismo (p.68).

A visão "ortodoxa" da revolução brasileira, ao não reconhecer a especificidade do desenvolvimento histórico brasileiro, termina por propor uma linha divisória entre classes e categorias sociais distintas de cuja posição respectiva e relações econômicas e políticas resultam algumas das tensões revolucionárias: os latifundiários feudais, uma burguesia retrógrada ligada a tais latifundiários, ambos aliados ao imperialismo, e um setor progressista da burguesia e eventual aliado do campesinato e do operariado na revolução democrático-burguesa. Daí o esquema de "revolução democrático-burguesa de conteúdo anti-feudal e antiimperialista". Caio Prado Júnior rejeita tal formulação, indicando que todos os grupos que compõem a classe econômica, social e politicamente dominante constituem-se da mesma categoria de indivíduos, sejam em atividades urbanas ou rurais, não tendo posição de classe ou categoria social distinta do ponto de vista de relações de produção, e muito menos frente à lei e às relações jurídicas. Por outro lado, não se justifica a contraposição entre uma burguesia ligada ao imperialismo e uma "burguesia nacional", ponto de vista que perdeu força quando empresas imperialistas começaram a se instalar no País constituindo-se em fator de primeira ordem na industrialização do País, tanto por aumentarem o volume da produção industrial quanto pelo estímulo gerado à atividade industrial em geral. Em proporção crescente, ainda, os industriais brasileiros, os mais "progressistas" e supostamente próximos da categoria "burguesia nacional", começaram a se associar às empresas imperialistas, ligando-se pelos mais diversos laços e relações com as mesmas e com interesses econômicos e financeiros internacionais em geral. Isto barra qualquer distinção entre uma burguesia desvinculada de todo de interesses estrangeiros e uma a eles ligada, sendo que atritos e conflitos entre empresas nacionais e estrangeiras permanecem no puro nível da vida comercial ordinária e da concorrência, que opõem da mesma forma empresas nacionais a outras também nacionais. Como o autor adverte, as considerações acima não significam que não haja contradições profundas de grande expressão política derivadas da penetração e domínio imperialistas no País, mas que elas não são captadas pela teoria consagrada da revolução brasileira, ao assimilar a evolução histórica brasileira à de países asiáticos (p.71-74).

Insistindo na questão agrária, Caio Prado Júnior destaca a especificidade da formação histórica brasileira e, portanto, de sua economia agrária no fato desta não se ter constituído à base da produção individual e familiar, e da ocupação parcelária da terra, como na Europa, e sim na base da grande produção agrária voltada para o mercado. Sobretudo mercado externo, acentuando ainda mais o caráter mercantil da economia agrária brasileira, em contraste com sua congênere européia. Não se formou, portanto, como na Europa, uma economia e classe camponesas, exceto em setores restritos e de importância secundária. O que marca o País é a estrutura de grandes unidades produtivas de gêneros exportados trabalhadas pela mão-de-obra escrava, condição estrutural que persiste no essencial até hoje, apesar da substituição dessa mão-de-obra por trabalho livre. A grande exploração, em muitos e importantes casos, chegou mesmo a se ampliar e integrar, como se observa na passagem, no Nordeste, dos antigos engenhos para a moderna usina, ou na concentração da produção açucareira paulista. Nestes casos, observam-se em atuação fatores de natureza tipicamente capitalista, resultando em desenvolvimento econômico e aumento de produtividade. Se a Europa não pode ser modelo do desenvolvimento brasileiro no que toca à economia agrária, tampouco os países asiáticos podem servir de modelo no que se refere ao problema do imperialismo. Isto porque, como já se observou, o Brasil foi descoberto e colonizado no próprio complexo cultural que originaria, mais tarde, o imperialismo, sendo as mesmas circunstâncias que deram origem à nossa formação aquelas que engendraram de outro lado o imperialismo (p.78-80).

Eu poderia resumir a contribuição de Caio Prado Júnior, o “núcleo duro” da sua análise, como segue.

A abordagem da realidade brasileira é feita considerando-a como situação transitória entre o passado colonial e a economia colonial, por um lado, e de outro a economia nacional em estruturação. Caio Prado Júnior traça nesse ponto a linha mestra da história e da economia brasileira, vendo o Brasil emergir progressivamente das várias raças e povos reunidos pela colonização a fim de servir ao comércio europeu com alguns gêneros tropicais⁷ para se transformar numa sociedade organizada como nação. Nesse processo, o trabalhador escravo transforma-se em cidadão e participante efetivo da vida social que se organiza em contraste

⁷E de servir como mercado para escravos africanos, evidentemente.

com o simples negócio que animava a colonização. A economia se transforma formando a base de sustentação da vida social em evolução, uma vez que a ampliação e diversificação das atividades econômicas, provocada pelo crescimento quantitativo e qualitativo da população e sua integração num todo social orgânico, constitui o desenvolvimento de um mercado interno que logo emparelha e tende a superar o externo. A economia se transforma para fazer frente às novas solicitações e estímulos proporcionados por uma coletividade que marcha para sua integração social e organização nacional, superando seu passado colonial.

Evidentemente, parece-me, neste final de século conturbado, que Caio Prado Júnior compôs um quadro extremamente otimista do nosso desenvolvimento e do seu futuro, dadas as tensões do atual estádio de desenvolvimento capitalista mundial e nossa difícil inserção na modernidade, associadas às nossas heranças coloniais e àquelas próprias de uma industrialização tardia num país periférico. Mas, se é otimista, é instigante: nenhum projeto político democrático para o nosso futuro e superação do nosso atraso poderá ignorar os problemas e a validade da perspectiva geral do desenvolvimento capitalista mapeados por nosso autor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- D'INCAO, Maria Ângela (Org.). *História e ideal: ensaios sobre Caio Prado Júnior*. São Paulo: UNESP: Brasiliense, 1989.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 12.ed. rev. São Paulo: Ed.Nacional, 1974.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. Campinas: s.n., 1975. Tese (Doutorado) UNICAMP.
- MOTA, Carlos Guilherme. *A historiografia brasileira nos últimos quarenta anos: tentativa de avaliação crítica*. Debate & Crítica, São Paulo, mar. 1975.
- NOVAIS, Fernando A. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777/1808)*. São Paulo: Hucitec, 1979.

- _____. Caio Prado Júnior na historiografia brasileira. In: MOARES, Reginaldo; ANTUNES, Ricardo; FERRANTE, Vera B. (Org.). *Inteligência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado. Campinas: UNICAMP, 1986. Tese (Doutorado) UNICAMP.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil*. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1947.
- _____. *Formação do Brasil contemporâneo*. 20.ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- _____. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Círculo do Livro, s.d.
- _____. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- _____. *A revolução brasileira*. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- _____. *História e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- _____. *Esboço dos fundamentos da teoria econômica*. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1960.
- _____. *O mundo do socialismo*. São Paulo: Brasiliense, 1960.
- _____. *História*. Org. por Francisco Iglésias. São Paulo: Ática, 1982. (Coleção grandes cientistas sociais, 26).
- SIMONSEN, Roberto C. *História econômica do Brasil (1500/1820)*. 8.ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.

A POLÍTICA SALARIAL NO CONTEXTO DO PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG): 1964/67

Julio Manoel Pires^{*}

RESUMO

O objetivo fundamental do artigo é analisar o papel da política salarial nos programas de estabilização. Para tanto, examina-se, em especial, o período correspondente ao Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no Governo Castello Branco (1964/67).

São descritas e analisadas as principais características do PAEG, a controvérsia estabelecida acerca do papel da política salarial no aumento da concentração de renda e a discussão sobre a eficácia das diversas políticas do PAEG relativamente ao controle da inflação.

ABSTRACT

The basic aim of this article is to analyse the role of the wage policy in the stabilization programs. With this intent, it examines, particularly, the period corresponding to the Government's Economic Plan Action (PAEG), in the Castello Branco's Government (1964/67).

It describes and analyses the main characteristics of the PAEG, the controversy provoked about the role of the wage policy in the aggravation of income concentration and the discussion concerning the effectiveness of the different policies of PAEG relatively to the control of inflation.

^{*}Professor do Departamento de Economia – Faculdade de Economia e Administração/USP – Ribeirão Preto.

INTRODUÇÃO

O processo inflacionário é um fenômeno essencialmente dinâmico. Sua caracterização adequada só é possível de ser feita analisando-se seus vários aspectos inter-relacionados e auto-alimentadores. Caso não se atente com cuidado para esta observação corremos o risco de não conseguirmos diferenciar de forma conclusiva um simples aumento no nível geral de preços (uma variação de preços relativos) do que seja realmente inflação. Podemos perder assim a especificidade da dinâmica inflacionária em favor de uma estática comparativa que não nos diz muita coisa sobre o processo.

O que tentamos sublinhar aqui não é um simples artifício de retórica, aliás muito utilizado pelos economistas, de referir-se às interpretações alheias/concorrentes como eminentemente estáticas e a sua própria como possuindo caráter dinâmico. A tentativa vai mesmo no sentido de deixar explícito que a inflação, embora possa ter origem em alguma alteração importante dos preços relativos — entre outras causas — só pode ser caracterizada na medida em que a partir daí se gere um movimento auto-alimentado, seja por quais mecanismos for, que trate de tornar contínuo o aumento no nível geral de preços.

Utilizando os termos de Simonsen poderíamos dizer que a inflação resulta de uma situação na qual a soma das fatias resulta superior ao bolo. Mas não é só isto que define o processo inflacionário. Em tal situação, é de se esperar que algumas das pessoas a disputar o bolo acabem por se ver com porção menor do que a desejada ou prevista anteriormente. Caso estes indivíduos aceitem tal divisão e/ou não tenham condições para tentar impor uma repartição mais favorável a si próprios cessa aí todo processo inflacionário, dado que a nova configuração de preços relativos estará atendendo a todos. É óbvio que tal só é verdadeiro se o restante dos que se sentam à mesa não estiverem dispostos e com capacidade para avançar ainda mais na fatia dos primeiros.

A inflação, portanto, resulta fundamentalmente de uma incompatibilidade distributiva na qual os diversos grupos sociais envolvidos mostram-se insatisfeitos com sua quota do produto total e, mais importante, têm condições e capacidade para pelo menos tentar alterar o quadro distributivo a seu favor.

Nesse sentido, o papel da política salarial nos programas antiinflacionários adquire proeminência, dada a possibilidade de, mediante

tal política, fazer arrefecer o conflito distributivo e, desta forma, atenuar o processo inflacionário.

Portanto, nosso objetivo nas páginas seguintes consiste em analisar as razões do sucesso, ainda que efêmero, de dois períodos de nossa história recente, do após-guerra, em que se conseguiu derrubar a taxa de inflação, sem que isto implicasse perdas de renda acentuada para a economia. Pela maior disponibilidade de informação e mesmo por ser uma experiência mais recente e mais rica em termos de combate à inflação, análise mais cuidadosa será destinada ao PAEG.

Especial atenção será dada ao papel da política salarial no relativo sucesso alcançado pelo PAEG no que tange ao controle do processo inflacionário, buscando-se, a partir daí fundamentar nossa hipótese inicial a respeito do conflito distributivo como elemento fundamental da dinâmica inflacionária.

Para tanto, analisaremos, no próximo tópico as características essenciais do PAEG, procurando ressaltar que, a despeito da ênfase retórica no controle das variáveis monetárias, seu principal ponto de sustentação findou por ser o controle de salários. Uma vez estabelecida a importância da política salarial no PAEG, torna-se imprescindível esclarecer os pontos principais da controvérsia acerca da capacidade da política governamental influenciar os salários e, por decorrência, a concentração de renda. Tentamos, dessa forma, extrair elementos dessa polêmica que corroborem nossa perspectiva inicial. Como complemento à nossa linha de argumentação, apresentamos, no tópico quatro, algumas considerações a respeito da política do Governo Dutra relativamente aos salários e seu sucesso na redução das taxas inflacionárias. Por último, procedemos às Considerações Finais, nas quais intentamos sumariar nossas conclusões principais.

O PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO: 1964-1966 (PAEG)

Parece-nos consenso atribuir ao conjunto de medidas elaboradas e postas em prática por Roberto Campos e Octávio Bulhões papel fundamental no estabelecimento das bases para o *Milagre Econômico* deslanchado por Delfim Neto no período seguinte. Assim, a reforma do sistema financeiro nacional, a insituição da correção monetária, a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), FGTS, a reforma tributária

etc., forneceram as bases institucionais de nossa economia praticamente até os dias de hoje.

Conjuntamente a este conjunto de medidas, a política antiinflacionária levada a cabo durante o período de vigência do PAEG mostrou-se essencial para a retomada do crescimento. Ao mesmo tempo em que se promoveu a queda das taxas de inflação, fundamentou-se a partir de então um novo padrão de financiamento das contas públicas, cujo esgotamento vem se mostrando mais nítido desde o início dos anos 80.

A visão de Simonsen (1976) constitui um bom exemplo da apologia que se costuma fazer a respeito do PAEG. Sua visão é extremamente elogiosa sobre o ajuste conseguido pós-64. Analisando um período mais largo de tempo, 1964/73, o autor salienta o sucesso da política que conseguiu conciliar combate à inflação — diminuindo a taxa de inflação num contexto em que a economia mundial passava por aceleração dos aumentos de preços — com a melhoria do Balanço de Pagamentos e com o crescimento econômico.

Vejamos alguns pontos básicos do Programa de Ação Econômica do Governo relativamente ao combate à inflação.

No capítulo III que trata das Bases do Programa Desinflacionário, os formuladores do PAEG vêm como catastróficas as condições vivenciadas pela economia brasileira no período anterior no que se refere ao aumento dos preços.

No primeiro trimestre de 1964, o aumento geral dos preços foi da ordem de 25%. Se os preços tivessem continuado a subir em taxa geométrica igual a essa, o crescimento total do índice, em 1964, teria sido de 144%, situando o país à beira duma hiperinflação talvez irreprimível. **Nenhum** item do Programa do Governo, portanto, requererá tanta urgência quanto a contenção do processo inflacionário; isso será indispensável para se retomar o ritmo do desenvolvimento.¹

A preeminência deste objetivo frente aos demais estava colocada, portanto, porque a estabilidade de preços continha-se como um pressuposto necessário para o alcance dos restantes (crescimento, distribuição de renda etc.), segundo o entendimento dos autores do PAEG.

Dada esta importância, caberia então indagar quais seriam as causas desse processo inflacionário e quais as medidas de política econômica que

¹BRASIL (1965), p. 28. Grifo nosso.

teriam de ser levadas a cabo para debelá-lo. O diagnóstico da origem da inflação é bastante claro.

O processo inflacionário brasileiro tem resultado da inconsistência da política distributiva, concentrada em dois pontos principais:

- a) no dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos;
- b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas.

Dentro desse quadro encontram-se as três causas tradicionais da inflação brasileira: os déficits públicos, a expansão de crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento da produtividade. Essas causas conduzem inevitavelmente à expansão dos meios de pagamento, gerando, destarte, o veículo monetário de propagação da inflação.²

A descrição dos fatores causadores da inflação assume feição bastante simplista. Trata-se de atribuir a culpa ao déficit público, ao aumento exagerado do crédito ao setor privado e a uma dadivosa política salarial incompatível com os acréscimos de produtividade da economia. A referendação por parte da política monetária — via emissão de moeda — de tal inconsistência distributiva trataria de gerar a espiral inflacionária.

A inflação é identificada, portanto, ortodoxalmente, como sendo um fenômeno de excesso de demanda avalizado pela oferta monetária e em cuja raiz última encontra-se o déficit público.

Os déficits públicos, por si sós, são capazes de provocar a elevação geral dos preços, pelo desequilíbrio que acarretam entre a procura e a oferta global. Uma vez aumentados os preços, é difícil evitar que os salários subam, ou pela própria disputa da mão-de-obra, ou pela interferência de fatores institucionais na fixação da remuneração do trabalho.³

Tanto é que a relação entre evolução dos meios de pagamento e taxa de inflação é tomada como sendo muito próxima uma da outra.⁴

²BRASIL (1965), p. 28.

³BRASIL (1965), p. 29.

⁴Cf. BRASIL (1965), pp. 34-35.

A referência feita *en passant* à possibilidade de o fenômeno inflacionário ter adquirido caráter de inflação de custo e sua possível fundamentação nos desequilíbrios estruturais da economia (inelasticidades de oferta, bem ao gosto dos estruturalistas) tem aqui o papel de simplesmente ter sido anotada para que possa ser descartada logo em seguida. Assumindo-se desde já a irrelevância de suas propostas.

Alguns indícios sugerem, todavia, que ultimamente a inflação brasileira estaria assumindo a tônica de inflação de custos. Poderiam também apontar-se causas estruturais da inflação de custo, tais como: a falta de elasticidade de oferta em determinados setores e o aumento dos custos relacionados com o processo de substituição de importações etc. Fatores dessa ordem, no entanto, mostram-se praticamente irrelevantes quando se trata de explicar uma inflação de 80% ao ano.⁵

Há a preocupação constante em enfatizar que o combate à inflação não se fará à custa de recessão; não será um tratamento de choque, mas gradualista.⁶ Certamente aí as considerações de ordem política se impuseram: a busca de legitimação do novo regime.

As medidas de política econômica necessárias tornam-se, a partir deste diagnóstico, evidentes. A busca do equilíbrio financeiro do governo ocupa parte importante do estudo. Além disso, enfatiza-se o controle a ser exercido sobre os bancos comerciais — notadamente através do depósito compulsório e redesconto — para que a expansão do crédito siga os limites pré-determinados para a variação dos meios de pagamento.

Neste contexto é que se enquadra também a criação das ORTNs como forma de pôr fim à passividade da autoridade monetária frente ao déficit público, havendo agora a possibilidade de financiar o déficit sem expansão da base monetária.

Os dados sobre a evolução do déficit de caixa do governo e da forma de financiamento deste mostram a persistência com que tais metas foram perseguidas. Houve, no período 1965-1967 expressiva redução do déficit governamental, determinado sobretudo pela reforma tributária havida e pela correção dos preços públicos acima da inflação, seguido pelo financiamento da maior parte deste déficit com títulos públicos. Os empréstimos da Autoridade Monetária que em 1963 responderam pelo

⁵BRASIL (1965), p. 30.

⁶Cf. BRASIL (1965), p. 33.

financiamento de 85,7% do déficit público viram, em 1966, tal porcentagem reduzir-se a 13,6%.

Mesmo assim, a expansão da base monetária em 1965 sitou-se em níveis extremamente elevados frente às metas estabelecidas no PAEG para este indicador (75,4% contra 30%). Isto se deu, sobretudo, em decorrência do superávit cambial havido nesse ano e da implantação da política de preços mínimos conjugada com uma safra superabundante. Já em 1966, a expansão monetária observada fixou-se em níveis muito próximos ao determinado pelo PAEG (13,6% contra 15%).

A partir de 1967, os empréstimos ao setor privado é que se tornam os **agentes** da expansão monetária. A colocação de títulos públicos do Tesouro tornou-se superior à magnitude do déficit público, implicando em impacto contracionista sobre a base monetária por este lado. É a expansão dos empréstimos ao setor privado a taxas muito maiores que a inflação que torna a política monetária expansiva a partir deste período.

Tais fatos, quando comparados à evolução das taxas inflacionárias no período, mostram um estranho descolamento entre o aumento dos meios de pagamento e a base monetária.

Pastore (1969) vai procurar explicar esta desproporcionalidade entre taxa de inflação e expansão dos meios de pagamento no período 1964-1967 agregando à formulação convencional da função demanda de moeda derivada da teoria quantitativa (velocidade-renda da moeda como função estável da renda, ou seja, $M_d^t = k (Py)_t$) a abordagem de *port-folio* ficando, portanto, a demanda de moeda sujeita também às oscilações da taxa de juros $\{M_d^t = f (y_t, i_t)\}$. Procedendo às alterações necessárias nessa função, como a incorporação da expectativa de inflação à taxa de juros nominal — que é na verdade a relevante para a demanda de moeda — o autor chega à formulação de duas hipóteses quanto à demanda de moeda: uma de curto e outra de longo prazo.

A partir destas hipóteses, Pastore estima, para o período 1954/67, utilizando dados mensais, as funções de demanda de moeda para o Brasil. Os resultados alcançados na estimação, principalmente aqueles que utilizaram escala logarítmica e variável defasada $\{(M/P)_{t-1}\}$, apresentaram resultados coerentes para explicar a "disfunção" entre taxa de inflação e meios de pagamento acima enunciada. Tal desencontro de taxas só seria possível de se explicar através das alterações na velocidade-renda da moeda. Os resultados alcançados para a elasticidade-renda e elasticidade-juros da demanda de moeda no curto e longo prazo permitem ao autor concluir que

(...) nas fases de amplas flutuações da renda real, como as verificadas nos períodos mais recentes na economia brasileira, devemos esperar variações mais amplas da velocidade. Nas fases de recuperação

cíclica, a velocidade deverá apresentar uma tendência crescente, mas, desde que a renda se aproxime de seu nível de equilíbrio, a velocidade deverá começar a decrescer, sendo seu equilíbrio final muito próximo do anterior à flutuação da renda.⁷

Tais fatos, segundo Pastore, explicariam o crescimento dos preços ter sido maior em 1965 que o aumento da oferta de meios de pagamento, e a inversão de tais magnitudes em 1967, ou seja, o nível de geral de preços ter caminhado abaixo da inflação.

A explicação de Simonsen caminha por instâncias mais diretas e simples. Há defasagem, segundo este autor, "entre a aplicação dos freios monetários e a efetiva frenagem dos preços. Não surpreende, assim, que por volta de 1966 o ritmo de ascensão de preços, apesar de todos os esforços do Governo Castelo Branco, ainda se situasse próximo dos 40% anuais, e que a queda para 15% ao ano só se conseguisse em 1972".⁸

Ao lado de uma política monetária e fiscal austera, Simonsen salienta outras *inovações da tecnologia antiinflacionária made in Brazil*:

A metodologia gradualista, embora hoje acolhida com bastante simpatia diante do panorama inflacionário mundial, era considerada quase herética no início da década de 1960. A fórmula de política salarial e os controles de preços do C.I.P. representam um bom exemplo de como é possível transformar em realidade uma política de "guidelines". O estilo da política monetária posta em prática a partir de 1967 constitui bom exemplo da técnica de decisão diante da incerteza. E a idéia de fomentar a melhoria da produtividade agrícola como parte essencial do programa de estabilização reabilita a velha idéia, tão desacreditada na ortodoxia econômica, de que o aumento da produtividade pode representar um ingrediente essencial do combate à inflação.⁹

Duas observações merecem ser feitas a respeito destas colocações de Simonsen. A primeira se refere à *novidade* representada pelo controle de preços e salários como forma de combate à inflação. É certo que esta novidade não existe. São vários os exemplos de países que fizeram uso de tais instrumentos, mormente durante o período de guerra. O novo aí, portanto, não se relaciona a experiências ainda não postas em prática mas sim à aceitação de tais medidas dentro do referencial conservador de combate à inflação; aqui sim está a novidade. A violação do

⁷PASTORE (1969), p. 116.

⁸SIMONSEN (1976), p. 80.

⁹SIMONSEN (1976), p. 81.

funcionamento normal (livre) dos mercados é que se constituía no aspecto antes herético e agora, depois do aparente sucesso de tal política, aceito, a partir das categorias teóricas neoclássicas.

A outra observação refere-se ao peso demasiado emprestado por Simonsen ao papel do crescimento da produtividade agrícola para a derrubada da taxa de incremento dos preços. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que os preços agrícolas tiveram oscilação bastante pronunciada no período relativamente ao índice geral de preços, contribuindo, por exemplo, em 1965, para uma diminuição da taxa de inflação pela boa safra conseguida e tendo um comportamento bastante desfavorável durante o ano seguinte pela péssima colheita realizada, que fez com que os preços dos alimentos corressem à frente da média da economia. Na medida em que o setor agrícola é caracteristicamente um setor *flex-price* e que sua participação na cesta de consumo dos trabalhadores seja significativa, a possibilidade de que aumentos da produtividade agrícola venham a impactar favoravelmente sobre a taxa de inflação (diminuindo-a) encontra-se bastante presente. Não obstante, tais ganhos de produtividade, para se mostrarem significativos numa inflação que alcança dois dígitos, têm que ser consideráveis e, mesmo assim, por um período de tempo relativamente extenso, o que certamente não é o caso do período analisado. Dessa forma, se houve uma participação favorável dos preços agrícolas na diminuição da taxa de inflação no período aqui analisado esta se deveu muito mais a fatores fortuitos ligados a oscilações climáticas, como admite o próprio Simonsen, em trecho mais adiante,¹⁰ do que a ganhos de produtividade.

TABELA 1 - PRINCIPAIS INDICADORES DE ATIVIDADE - TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL - BRASIL 1963-1968

ANO	PIB	PRODUTO INDUSTRIAL	PRODUTO AGRÍCOLA
1963	1,6	0,2	1,1
1964	2,9	5,1	1,3
1965	2,7	-4,7	13,8
1966	3,8	9,8	-14,6
1967	4,8	3,0	9,2
1968	11,2	13,3	4,5

FONTE: Suma Estatística vol. 1 - 1984

¹⁰“São Pedro continua sendo um poderoso agente da contenção inflacionária a curto prazo”. (SIMONSEN 1976: 84)

Conforme podemos depreender da tabela 1, as oscilações experimentadas pela produção doméstica, mormente do setor agrícola forma intensas no período que compreende o PAEG e os anos imediatamente anteriores e posteriores. Em termos do PIB global, certamente seu resultado teria sido negativo caso o desempenho do setor agrícola em 1965 não tivesse sido tão favorável. A recessão forte e de curta duração na indústria neste ano foi compensada em parte pelo grande aumento da produção agrícola. Fato este que se inverteu no ano seguinte com a grande quebra de safra sendo compensada pelo crescimento industrial o que impediu que em qualquer ano do plano a taxa de crescimento global da economia se fixasse em algum ponto abaixo de zero.

O PAPEL DA POLÍTICA SALARIAL NO PAEG E A CONTROVÉRSIA SOBRE POLÍTICA SALARIAL E CONCENTRAÇÃO DE RENDA

A política salarial, todavia, apesar de se constituir como item essencial do programa desinflacionário do PAEG, facilmente é esquecida e deixada de lado na análise do Plano em detrimento das políticas fiscais e monetárias acima referidas.

Simonsen (1974) salienta com especial ênfase o *descontrole salarial* — o qual vinha desde o governo Kubitschek e que assume maiores proporções no Governo Goulart — como uma das causas principais da inflação, juntamente com o relaxamento dos controles monetários e fiscais. O autor utiliza seu modelo de realimentação para justificar, no contexto de um programa de combate à inflação gradualista, a utilização e o papel fundamental da política salarial.

(...) é certo que a fórmula da política salarial tem representado um dos principais esteios da política brasileira de combate à inflação. Num programa baseado na metodologia gradualista, é inevitável que os grupos sociais, em geral, e os assalariados, em particular, tentem recuperar o poder aquisitivo perdido pela inflação passada. Isso traz à tona o já discutido efeito da realimentação inflacionária. O êxito de um programa gradualista, diante dessa circunstância, depende da sustentação de um coeficiente de realimentação inferior à unidade. Isso exige o controle dos reajustes no montante e no espaçamento. Esse último aspecto foi cuidado na legislação da política salarial, a qual estabelece um prazo mínimo de doze meses para a vigência de cada reajuste de salários nominais. Além disso, a fórmula (pelo

menos na sua versão original) conduz a um coeficiente de realimentação inferior à unidade sempre que a inflação prevista para o futuro se situar aquém da passada.¹¹

Observemos com maior cuidado o papel da política salarial no PAEG, dentro de um contexto mais amplo.

A utilização de políticas salariais como subsídio importante no contexto de políticas antiinflacionárias comporta dois tipos de questionamentos básicos. O primeiro diz respeito à eficácia que possam alcançar as políticas salariais na determinação efetiva do nível de salário real vigente. O segundo tipo de questionamento refere-se a que, admitindo-se a possibilidade de se conter salários via política de reajustes fixada pelo governo, seria esta contenção realmente eficaz para o combate à inflação?

Atenhamo-nos primeiramente à discussão acerca do impacto da política salarial sobre os salários efetivos.

O desenvolvimento do debate relativo ao aumento da concentração de renda durante a década de 60, a partir da publicação dos primeiros dados do Censo de 1970,¹² trouxe à baila a discussão sobre o papel desempenhado pela política salarial adotada pelos governos pós-64 nesse processo de ampliação das desigualdades sociais.

Esta política pautou-se pelos seguintes pontos básicos em seu princípio:

- a) espaçamento mínimo de um ano entre reajustes;
- b) reestabelecimento do salário médio real dos últimos 24 meses anteriores ao mês de reajustamento;
- c) sobre o salário médio obtido deveria incidir a taxa de aumento da produtividade;
- d) deveria ser acrescentada metade da inflação admitida na programação financeira do governo (resíduo inflacionário).¹³

¹¹SIMONSEN (1976), p. 112.

¹²Ver a este respeito especialmente a coletânea organizada por TOLIPAN & TINELLI (1978) e o trabalho de BACHA & TAYLOR (1980).

¹³CARVALHO (1982), p. 52.

Esta sistemática de reajuste salarial, inicialmente restrita ao funcionalismo público teve, em meados de 1965, sua abrangência estendida também ao setor privado.

A principal crítica formulada a esta política salarial refere-se à subestimação sistemática do resíduo inflacionário. Assim, para um acréscimo do custo de vida de 74,3% entre o mês 07/1964 a 07/1965, 9,4% entre 08/1965 a 12/1965, 28,6% entre 01/1966 a 07/1966 e 30,4% entre 08/1966 a 07/1967, os resíduos inflacionários fixados para a correção dos salários foram de 25%, 0, 10% e 10%, respectivamente.¹⁴

Será apenas em junho de 1968 que se introduzirá um novo componente na fórmula de cálculo do reajuste dos salários, visando corrigir a diferença entre a inflação prevista anteriormente (e utilizada no cálculo do reajuste) e a efetivamente verificada: o coeficiente de correção do resíduo inflacionário.

Acerca dos efeitos concretos desta política é que se posicionarão os diversos autores. Para um conjunto destes, o impacto foi nitidamente regressivo.¹⁵ Houve, efetivamente, segundo estes autores, um impacto negativo sobre os salários reais advindo dessa política salarial e da repressão generalizada aos movimentos sindicais nesse período. Impacto mais pernicioso do ponto de vista social por ter feito sentir seus efeitos com maior intensidade no caso da remuneração da mão-de-obra semi e não-qualificada.

Para outros autores, as causas do aumento da concentração de renda durante a década de 1960 têm que ser buscadas em outras plagas que não a política salarial. Langoni (1973), ignorando completamente tal aspecto, atribui a maior desigualdade de renda a mudanças qualitativas e alocaativas da mão-de-obra. O crescimento da demanda de mão-de-obra qualificada, dada a relativa inelasticidade de oferta, provocou o crescimento mais acentuado das remunerações destes trabalhadores *vis-à-vis* os demais. Assim, aqueles indivíduos possuidores de maior nível de escolaridade surgiram como os grandes beneficiários do progresso verificado no período.

¹⁴Cf. CARVALHO (1982), p. 53.

¹⁵Veja-se especialmente: FISHLOW (1978), SINGER (1972), HOFFMAN (1978), SUPLICY (1974), DALL'ACQUA (1985), DROBNY & WELLS (1983).

Morley e Williamson (1975) também argumentam de forma semelhante, salientando o papel fundamental da educação na diferenciação de remunerações, agregando a sua explicação do aumento da concentração de renda o crescimento do desemprego decorrente da política de estabilização com consequências óbvias sobre a piora dos rendimentos das camadas mais pobres.

(...) a estabilidade é regressiva pois a interrupção do crescimento gera desemprego. Um ponto elementar da macroeconomia talvez, mas ficou perdido no debate da desigualdade.¹⁶

À política salarial, segundo tais autores, não pode ser imputado caráter determinante no aumento da concentração de renda havido na década de 60.

Para outros autores, o questionamento da validade da proposição que relaciona política salarial e concentração de renda deve ser feito contestando-se diretamente o impacto da política salarial sobre os salários reais.¹⁷ Implícito em sua argumentação está a importância maior assumida pelos mecanismos de mercado na configuração dos níveis salariais efetivos *vis-à-vis* a política governamental de reajustes.

As principais críticas de Macedo à importância excessiva, a seu ver, atribuída à política salarial na determinação dos salários podem ser sumariadas como segue:

- 1) A fixação dos valores do salário-mínimo não é adequada como indicadora da renda das camadas mais pobres porque boa parte destas pessoas não se encontram no mercado de trabalho formal urbano, no qual costuma-se respeitar tal piso. A dualidade do mercado de trabalho no Brasil, no qual coexistem relações formais e informais de emprego, reserva, via-de-regra, estes últimos empregos aos grupos de renda mais baixa, fazendo com que suas remunerações geralmente fiquem aquém do salário mínimo. Segundo

¹⁶ MORLEY & WILLIAMSON (1975), p. 121.

¹⁷ MACEDO (1976), MACEDO & GARCIA (1980), MACEDO & GARCIA (1978), MACEDO (1981).

Macedo, a evolução dos salários independe do limite fixado por lei; as condições do mercado de trabalho têm importância muito maior.

- 2) As taxas de reajuste salarial fixadas pelas autoridades governamentais para o setor privado podem ser alteradas por diversos fatores. Em primeiro lugar ela é uma taxa **mínima**, nada impedindo que cada empresa fixe reajuste superior se desejar, só não podendo repassá-lo a preços quando submetida ao CIP. Há que se observar também que o índice oficial de reajuste dos salários só é válido para aqueles que permaneceram no emprego. A rotatividade no emprego, a qual é bastante elevada no Brasil, pode tornar inoperante a política salarial, seja porque numa conjuntura de crise a empresa pode dispensar seu funcionário e contratar outro por salário menor, seja porque o próprio empregado, dadas condições favoráveis de mercado, pode vir a conseguir emprego melhor remunerado em outra empresa.
- 3) Relativamente ao setor público, a eficácia das taxas de reajuste determinadas em lei parece ser bem nítida no caso dos funcionários da administração direta e dos aposentados e pensionistas, os quais teriam sido inequivocamente atingidos pela política salarial contencionista do governo. Os funcionários das estatais tinham como conseguir aumentos acima da lei, sem que isto contasse como tal, através das reestruturações de cargos.

Logo, a eficácia da política salarial para determinar os salários efetivos é duvidosa, estando o salário real muito mais vinculado ao desempenho da economia. Para as regiões com carência de mão-de-obra, o mercado tende a fixar o salário acima do mínimo, fazendo-o ficar aquém quando as condições de oferta são abundantes.

Se é assim, por que então o governo procurou restringir o crescimento do salário mínimo e das taxas de reajuste dos demais salários? A resposta dada por Macedo é que o governo teria aceito "a idéia de que os reajustes dos salários mínimos podem exercer um impacto sobre a inflação, seja por um mecanismo de inflação de custos e/ou por seus efeitos sobre as expectativas com relação à futura taxa de inflação".¹⁸

¹⁸ MACEDO (1976), p. 69.

Porém, mais importante teria sido o papel de indexador de amplo conjunto de itens (aluguéis, hipotecas etc.) desempenhado pelo salário mínimo, o que justificaria então a restrição de seu crescimento como importante para o combate à inflação.

Embora as objeções de Macedo sejam coerentes, isto, *a priori*, não garante sua correspondência plena com a realidade. As evidências empíricas acumuladas por diversos autores vão no sentido de corroborar a relação entre a política salarial imposta pelos governos pós-64 e a queda dos salários da mão-de-obra não qualificada. Do lado daqueles que contestam as conclusões de Macedo iremos encontrar vários autores, vejamos alguns deles.

Os resultados alcançados por Wells & Drobny (1982), analisando a bibliografia e as evidências empíricas disponíveis, sobre a influência do salário mínimo na determinação do salário dos trabalhadores, apontam para o caráter inconclusivo desta relação. No entanto, uma análise mais específica empreendida por estes autores posteriormente, relativamente ao ramo da construção civil¹⁹ demonstrou ser importante a relação acima mencionada.

Após demonstrar a queda significativa sofrida pelo salário mínimo legal ao longo do período 1964-74, Suplicy (1974) destaca a enorme importância dos percentuais fixados no seu reajuste para a determinação também dos salários dos que não recebem apenas o salário mínimo, uma vez que a Justiça do Trabalho tendeu sempre a referendar tal índice de reajuste nos acordos coletivos.

Fernando Dall'Acqua (1985) utiliza modelos de séries temporais para testar a eficácia dos controles de preços e salários na mudança de nível na trajetória de preços no período 1964-68. As evidências empíricas colhidas pelo autor permitem-lhe concluir pela "eficácia antiinflacionária da intervenção salarial e da inutilidade da intervenção sobre os preços tal como praticadas no período".²⁰

Assim, apesar de alertar para o fato de que outras variáveis que poderiam estar também influindo nos resultados estão ausentes de seu modelo, a associação no tempo entre a implantação do controle salarial com suas regras desfavoráveis aos salários a partir de 1965, coincide com a alteração da tendência dos preços medidos desde 1953, não ocorrendo o mesmo com o controle de preços a partir de 1968.

¹⁹DROBNY & WELLS (1983).

²⁰DALL'ACQUA (1985), p. 326.

Em termos de um trabalho mais rigoroso na tentativa de estabelecer parâmetros empíricos para a importância da política salarial na determinação dos salários temos o estudo de Bacha e Taylor (1980).

Admitir uma perfeita sincronia entre os salários reais e o salário mínimo significa atribuir à elasticidade da taxa de salários efetivos com relação ao mínimo valor igual a um. Uma influência nula do salário mínimo sobre o salário implicaria que esta elasticidade tivesse valor zero. Bacha e Taylor estimam esse parâmetro a partir dos dados empíricos e chegam a um valor de 0,48, o que significa uma posição intermediária entre as duas posições acima delimitadas. Todavia, no caso dos trabalhadores menos qualificados, a importância da política salarial parece ser bem maior.

Singer (1972), analisando os dados relativos à evolução do salário mediano durante a década de 60, concluiu pela existência de relação entre a política salarial e o salário efetivo, particularmente no caso dos trabalhadores de níveis de remuneração menores. São os trabalhadores menos qualificados os que mais dependem dos condicionantes institucionais para a determinação do seu nível de remuneração. Assim, o salário mediano, na medida em que representa o teto dos ganhos da metade mais pobre dos trabalhadores é um indicador melhor do efeito da política salarial do que o salário médio. Como nos lembra Souza & Baltar (1979), os trabalhos que se utilizam dos salários médios como indicadores da evolução do salário efetivo pecam por desconsiderar *o aumento no grau de dispersão dos mesmos*,²¹ que certamente ocorreram no período.

A idéia básica do trabalhos destes autores encontra-se assim expressa: "(...) a taxa de salário da economia urbana capitalista no Brasil foi determinada basicamente, no passado recente, pela política de reajustes do salário mínimo".²²

A partir daí, os autores vão procurar mostrar como para diversas categorias profissionais a evolução do salário real acompanha de perto o que acontece com os valores reais fixados para o salário mínimo.

Apesar da crítica feita inicialmente aos que fazem uso do salário médio, Souza e Baltar também utilizam esta mesma medida para tentar observar o impacto da política salarial. Tal fato é ressaltado por Wells & Drobny (1982), pois, "(...) a utilização de rendimentos médios não permite um teste direto dos determinantes da taxa salarial básica. Além disto, a

²¹SOUZA & BALTAR (1979), p. 630.

²²SOUZA & BALTAR (1979), p. 630.

média não é uma estatística muito adequada devido à comprovação da crescente desigualdade dentro da distribuição dos rendimentos durante os anos 60 e 70".²³

A utilização do salário médio para verificar a importância da política de salário mínimo, como fazem alguns autores, parece-nos inadequada. A maior abertura do leque salarial decorrente da contenção do salário mínimo pode ter passado desapercebida aos que fizeram uso do salário médio. A política salarial, conforme já mencionamos anteriormente, tem um impacto mais acentuado sobre os assalariados de menor rendimento. Ao mesmo tempo, as condições do mercado de trabalho — notadamente no período de crescimento da economia — e a própria contenção dos salários mais baixos permitiu aos trabalhadores mais qualificados obterem aumentos salariais significativos. A média salarial, portanto, pode ser incapaz de captar tal mudança na estrutura interna dos salários provocadas pela política salarial.

POLÍTICA SALARIAL E CONTROLE DA INFLAÇÃO

Os autores que defendem a ideia de que a política salarial é ineficaz para determinar o salário real conseguem, pelo menos, manterem-se coerentes em relação à preeminência que tem de ser dada aos mecanismos de mercado na regulação de todos os aspectos da economia. Esta coerência não costuma ser seguida pela grande maioria dos economistas identificados com idéias ortodoxas relativamente às propostas de combate à inflação. André Lara Resende aponta com bastante propriedade tal incoerência; sua citação, apesar de longa, justifica-se por sua importância.

É no mercado de trabalho, e em relação aos salários, que o liberalismo econômico da ortodoxia torna-se confuso e incoerente. A lógica de mercado do raciocínio ortodoxo estende-se naturalmente para o mercado de trabalho. O excesso de moeda gera um estado generalizado de excesso de demanda, que se reflete também no mercado de trabalho. O superaquecimento da economia pressiona o mercado de trabalho e reduz a taxa de desemprego a níveis abaixo da taxa "natural". Os salários nominais começam, em consequência, a elevar-se mais rapidamente do que o nível geral de preços e transformam-se em fonte autônoma de pressões inflacionárias. Ao contrário, no entanto, de como a visão ortodoxa percebe todos os demais mercados — competitivos, sem fricção e em permanente equilíbrio —, o mercado de trabalho aparece como

²³WELLS & DROBNY (1982), p. 899.

fonte de todas as dificuldades enfrentadas no combate à inflação. Sindicatos poderosos e expectativas rígidas interferem no ajustamento das forças de mercado e mantêm as pressões inflacionárias por parte dos salários, apesar do fim das pressões de demanda, quando a política monetária é corretamente conduzida. Explica-se, assim, a resistência da inflação após a adoção das medidas restritivas de política monetária e fiscal, quando o estado recessivo da economia já não permite insistir no diagnóstico do excesso generalizado de demanda. Portanto, o mercado de trabalho e o poder de fixação de preços dos sindicatos em particular são apontados como a fonte das dificuldades do programa de estabilização. Explica-se, assim, porque o combate à inflação causa recessão e desemprego. Ao se corrigirem os excessos das políticas monetária e fiscal, todos os mercados ajustam-se instantaneamente às novas condições. O mercado de trabalho é a exceção. O poder de mercado dos sindicatos e a rigidez das expectativas mantêm os salários reais acima do nível compatível com o equilíbrio não inflacionário. E preciso sujeitar os trabalhadores à decepção do mercado, para que suas expectativas e pretensões salariais sejam revistas.²⁴

Assim, nesta linha de pensamento, nos países de tradição política liberal a recessão tem o papel de quebrar a resistência dos sindicatos ao novo patamar inflacionário decorrente da gestão correta das políticas fiscal e monetária. Em plagas não tão civilizadas, os regimes autoritários, cerceando diretamente a liberdade sindical e impondo políticas salariais de arrocho, conseguem igualmente conter a inflação com a vantagem adicional da manutenção do crescimento da economia. É evidente que do lado do débito temos que lançar os custos sociais de tal procedimento, conjuntamente à *inflação reprimida* que gera ao conter as reivindicações de melhorias salariais por parte dos sindicatos, as quais tendem a aflorar mais fortemente quando livres das amarras, conforme presenciamos na última década.

Para Lara Resende (1982), o sucesso alcançado pela política anti-inflacionária do PAEG deve ser creditado não tanto aos ingredientes ortodoxos constantes do Plano — notadamente a política fiscal e monetária apertada — mas, sobretudo à *intervenção autoritária e direta sobre a determinação dos salários*²⁵. Se conduzida a avaliação do *grau de ortodoxia* pelo ímpeto contracionista da política monetária, o Plano Trienal, conforme nos mostra o mesmo autor, foi bem mais ortodoxo que o PAEG, faltando-lhe, entretanto, a política salarial e o poder discricionário de que os formuladores deste último se valeram.

Esta análise encontra paralelo em Singer (1972) que a estende também ao período do governo Dutra.

²⁴LARA RESENDE (1982), pp. 799-800.

²⁵LARA RESENDE (1982), p. 804.

Anteriormente ao “Milagre Econômico” de finais da década de 60 e início da década de 70, Singer (1972) identifica um período em que a economia apresentou desempenho semelhante — com queda da taxa de inflação e aumento da taxa de crescimento do produto —, o qual ele denomina de *ensaio geral* do milagre brasileiro. Com efeito, na segunda metade do governo Dutra, e até 1951 pelo menos, observam-se, em relação ao comportamento do nível geral de preços e da renda, desempenho similar, embora com resultados mais modestos e de mais curta duração aos que permitiram caracterizar 1968-73 como o período do milagre.

A analogia, entretanto, não se esgota aí. Segundo o mesmo autor, os condicionantes principais que permitiram alcançar esses resultados — notadamente o controle da inflação — também são semelhantes e se pautaram essencialmente pela política salarial e repressão ao movimento sindical por parte do governo.

A aceleração do aumento do custo de vida coincide, em 1945-46, com certa liberalização do regime político. A atividade sindical se torna mais autônoma em relação ao governo, desencadeando-se uma série de movimentos reivindicatórios e greves que, possivelmente, resultaram em aumentos salariais.²⁶

É este movimento sindical que consegue fazer com que a legislação trabalhista baixada durante o primeiro governo de Getúlio Vargas passe a ser mais respeitada pelos empresários e difundida sua abrangência, colaborando também para o acréscimo das folhas salariais.

A liberalização política desse período, dando maior autonomia ao movimento sindical, permitiu que ocorressem ganhos de salários, os quais, repercutindo nos preços pelas tentativas de repasses dos empresários, levavam a novas reivindicações salariais.

O período seguinte, 1947-51, será marcado pela aceleração do crescimento econômico, simultaneamente à diminuição operada nas taxas de inflação. A conjugação destes dois acontecimentos deve-se, segundo Singer a dois conjuntos de políticas empreendidas pelo governo. De um lado, a política de comércio externo e câmbio, a qual permitiu repassar aos empresários vinculados ao mercado interno — mormente os industriais — boa parte dos ganhos advindos da alta nos preços de nossos produtos de

²⁶SINGER (1972), p. 21.

exportação, notadamente o café, no mercado internacional. E, por outro lado, a política salarial e de repressão aos sindicatos.

Um aspecto importante desta política antiinflacionária foi, sem dúvida, a repressão generalizada às atividades comunistas, iniciada em 1947, com a colocação do PCB na ilegalidade e com a intervenção do Ministério do Trabalho nos principais sindicatos do Rio, de São Paulo e possivelmente de outros centros industriais, que se presumia fossem dirigidos por comunistas. A perda da autonomia sindical acarretou forte redução nos movimentos reivindicatórios, o que permitiu ao governo impor um semi-congelamento dos salários (...) Desta maneira, o primeiro trunfo da política anti-inflacionária, posta então em prática, foi cortar a espiral preços-salários, em detrimento dos assalariados.²⁷

O uso de tal expediente constituirá ponto importante na política anti-inflacionária do PAEG, conforme Singer tenta demonstrar em seguida. Assim, para estes dois últimos autores, a contenção salarial determinada pela ação governamental foi a principal responsável pelo sucesso da política anti-inflacionária levada a cabo nesses dois períodos e não propriamente as *políticas monetária e fiscais coerentes*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso objetivo neste artigo consistiu em demonstrar a importância da política salarial no contexto do PAEG, a partir de uma perspectiva da inflação como decorrência do conflito distributivo existente em uma sociedade. Em última instância, no seio desta pugna distributiva figura a relação salário/lucro. É sem dúvida o conflito básico no capitalismo entre trabalhadores e capitalistas pela distribuição da renda, quando desimpedido institucionalmente e quando as condições de mercado assim o permitem, que determina o movimento principal da alta contínua do nível de preços.

Contudo, se este é o motor fundamental da inflação, não é exclusivo. Emprestar homogeneidade à classe capitalista ou ignorar a complexidade maior assumida dentro da formação social capitalista seria

²⁷SINGER (1972), p. 25.

incorrer em erro grosseiro. Assim, a concorrência intercapitalista, na luta por uma participação maior no excedente gerado, pode vir a desempenhar papel importante na aceleração do crescimento dos preços.

Da mesma forma, um outro agente — cuja definição precisa é objeto de muita controvérsia e de literatura vasta — o Estado, pode ter participação também importante na elevação continuada do nível geral de preços. Nem o mais empedernido dos estruturalistas (ou qualquer outro opositor das idéias monetaristas) negaria o caráter inflacionário do déficit público quando realizado em condições de pleno emprego da economia e restrição externa; a lógica das identidades ver-se-ia em apuros se tal não ocorresse. A qualificação precisa do papel do setor público no processo inflacionário, contudo, não se restringe a esta situação específica. Seu papel como agudizador ou regulador do conflito distributivo latente na sociedade lhe é permitido pelos diversos instrumentos disponíveis no âmbito das políticas públicas, mormente da política econômica.

Outros fatores também vão jogar seu peso na determinação dos níveis inflacionários, servindo, em muitas situações, como aguilhão da luta distributiva entre capitalistas e/ou entre estes e os trabalhadores. Isto ocorre pela capacidade que uma quebra de safra agrícola ou uma variação brusca da taxa de câmbio, por exemplo, têm para impor preços relativos mais elevados para o restante da economia e *deixarem-na se ajustar*. Servem para dar o *start* no processo mas não explicam sua continuidade. Ou, em outras palavras, se os efeitos totais se restringissem a este impacto teríamos apenas um aumento no nível geral de preços, alterando-se os preços relativos a favor desses setores, isto é, uma *inflação instantânea* que esgotaria aí seus efeitos. É porque os demais agentes não aceitam tal alteração de preços relativos, com a perda daí decorrente, que procurarão repassar à frente o aumento de custos sofrido. Francisco Lopes chama a atenção para tal distinção quando atribui a estes choques de oferta a capacidade para alterar o patamar inflacionário, não sendo responsáveis, contudo, pela manutenção deste novo patamar mais elevado, cuja tendência, a seu ver, encontrava-se calcada na inércia inerente a uma economia indexada como ocorria nos anos 80.²⁸

Evidentemente, estamos aqui desconsiderando os impactos positivos que tais variações bruscas de preços em algum produto importante da economia podem vir a causar. Neste sentido, as objeções colocadas por Lopes

²⁸ Cf. LOPES (1986).

quanto à pouca possibilidade de que variações favoráveis de preços agrícolas ou qualquer outro item importante possam vir a ter impactos significativos sobre o índice de preços global numa economia indexada como a brasileira antes do Plano Real, parecem-nos conclusiva.²⁹

O próprio crescimento da produtividade da economia como um todo, ou mesmo de algum setor em particular, poderia servir como uma forma de atenuar os aumentos de preços. Todavia, numa inflação que atingia dois dígitos (ou mais) por ano, tal impacto mostrava-se insignificante.

A existência na economia de uma inflação crônica impedia, além do mais, que se vislumbrassem com maior nitidez os acréscimos de produtividade ocorridos, obstaculizando a incorporação destes aos salários. A busca constante dos assalariados para não ver minguar, via inflação, sua participação na renda, deixava pouco espaço às tentativas de alcance de salários reais mais elevados.

Desta forma, a estabilização de preços acaba por se constituir como elemento fundamental para que se reverta o quadro de concentração de renda atual, ao permitir uma definição mais clara dos acréscimos de renda a serem disputados.

Dentro desta nossa linha de argumentação, quando tratamos da política econômica e mais especificamente da política antiinflacionária, surge de forma nítida a extrema importância da política salarial no contexto do combate à inflação. Na medida em que se consiga a imposição de uma política salarial que controle o conflito distributivo principal na sociedade capitalista, passos importantes estarão sendo dados na direção de um controle mais eficaz do processo inflacionário. Desnecessário assinalar o caráter social extremamente injusto, porque unilateral e regressivo, de tal tratamento. Não se pode, contudo, deixar de sublinhar sua eficácia, embora política ou eticamente não se recomende a sua aplicação. Caso se confirme tal proposição, é o caso de termos mais uma pista de como a resolução do problema da inflação pode caminhar por sendas menos tortuosas que a imposição de políticas salariais de arrocho ou as tentativas (frustadas) de resolução via política fiscal e monetária apertadas, igualmente insatisfatórias, para dizer o mínimo, do ponto de vista social.

²⁹ Ver a este respeito LOPES (1986), p. 122-3.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BACHA, Edmar L. & TAYLOR, Lance. *Brazilian Income Distribution in the 1960's: "facts", model, results and the controversy*. In TAYLOR, Lance et alii. *Models of Growth and Distribution for Brazil*. New York, Oxford University Press, 1980, pp. 296-342.
- 2 BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966 (Síntese)*. 2.edição, Documentos EPEA n.1, 1965.
- 3 CARDOSO, Eliana A. Políticas de estabilização na América Latina: modelos de uso corrente e suas experiências fracassadas. In *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 13(2): 465-88, ago. 1983.
- 4 CARVALHO, Lívio de. Políticas salariais brasileiras no período 1964-81. In *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 36(1): 51-84, jan./mar. 1982.
- 5 DALL'ACQUA, Fernando Maida. Impactos antiinflacionários dos controles de salários e preços: 1964/68. In *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 15(2): 325-338, ago. 1985.
- 6 DARBY, Michael R. Price and wage controls: the first two years. In BRUNNER, Karl & MELTZER, Allan H. *The Economics of Price and Wage Controls*. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1976, pp. 235-63.
- 7 DROBNY, Andrés & WELLS, John. Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil: uma análise do setor de construção civil. In *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 13(2) : 415-464, ago. 1983.
- 8 FISHLOW, Albert. A distribuição de renda no Brasil. In TOLIPAN, Ricardo & TINELLI, Arthur C. (orgs.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2^a edição. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, pp. 159-189.
- 9 HOFFMANN, Rodolfo. Tendências da distribuição de renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico. In TOLIPAN, Ricardo & TINELLI, Arthur C. (orgs.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2^a edição Rio de Janeiro, Zahar, 1978, pp. 105-123.
- 10 LANGONI, Carlos G. *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Ed. Expressão e Cultura, Rio de Janeiro, 1973.

- 11 LARA RESENDE, André. A política brasileira de estabilização: 1963/68. In *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 12(3): 757-806, dez. 1982.
- 12 LOPES, Francisco. *Choque heterodoxo; combate à inflação e reforma monetária*. Rio de Janeiro, Campus, 1986.
- 13 MACEDO, Roberto Brás M. Uma revisão crítica da relação entre a política salarial pós-1964 e o aumento de concentração na década de 1960. In *Estudos Econômicos*, São Paulo, IPE, 6(1): 63-96, jan./abr. 1976.
- 14 MACEDO, Roberto Brás M. Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil. In *Estudos Econômicos*, São Paulo, IPE, 11(1): 43-56, mar. 1981.
- 15 MACEDO, Roberto Brás M. & GARCIA, Manuel E. *Observações sobre a política brasileira de salário mínimo*. São Paulo, mimeo, Trabalho para discussão n° 27, 1978.
- 16 MACEDO, Roberto Brás M. & GARCIA, Manuel E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil – Comentário. In *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 10(3): 1013-44, dez. 1980.
- 17 MORLEY, Samuel A. & WILLIAMSON, Jeffrey G. Crescimento, política salarial e desigualdade: o Brasil durante a década de 1960. In *Estudos Econômicos*, São Paulo, IPE, 5(3): 107-139, set./dez. 1975.
- 18 PASTORE, Afonso Celso. Inflação e política monetária no Brasil. In *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, FGV 23(1): 92-123, jan./mar. 1969.
- 19 POOLE, William. Price and wage controls: the first two years - A comment. In BRUNNER, Karl & MELTZER, Allan H. *The Economics of Price and Wage Controls*. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1976, pp. 265-8.
- 20 SIMONSEN, Mário H. A política antiinflacionária. In SIMONSEN, (1976) Mário H. & CAMPOS, Roberto de O. *A nova economia brasileira*. 2^a edição, Rio de Janeiro, J. Olympio, 1976, pp. 79-118.
- 21 SINGER, Paul I. O "Milagre Brasileiro": causas e consequências. São Paulo, CEBRAP, 1972. (Cadernos CEBRAP n° 6).
- 22 SOUZA, Paulo R. & BALTAR, Paulo E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. In *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 9(3): 629-660, dez. 1979.

- 23 SOUZA, Paulo R. & BALTAZAR, Paulo E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil – Réplica. In **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 10(3): 1045-58, dez. 1980.
- 24 SUPLICY, Eduardo M. Alguns aspectos da política salarial. São Paulo, **Revista de Administração de Empresas**, set./out. 1974.
- 25 TOLIPAN, Ricardo & TINELLI, Artur Carlos. **A controvérsia sobre distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- 26 WELLS, John & DROBNY, Andrés. A distribuição da renda e o salário mínimo no Brasil: uma revisão crítica da literatura existente. In **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 12(3): 893-914, dez. 1982.
- 27 WELLS, John & DROBNY, Andrés. Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil: uma análise do setor de construção civil. In **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 13(2): 415-64, ago. 1983.

SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: TESES E “ANTI-TESES” DO AGRIBUSINESS

Victor Pelaez^{*}
Wilson Schmidt^{}**

A América Latina se fabricou, se fez, desfazendo gente e destruindo a natureza. (...) O nosso fazimento é um fazimento que se realiza dentro dessa extrema violência de desfazer. (Darcy Ribeiro, dezembro 1990)

RESUMO

Ao recuperar as idéias difundidas sobre o tema da segurança alimentar, durante os primeiros meses da chamada “Campanha Contra a fome”, lançada em 1993, este artigo resgata um importante debate sobre o papel da agricultura, do Estado e da cidadania no Brasil. Para os empresários do agro-alimentar, a via “produtivista” parece a única capaz de garantir a segurança alimentar ao conjunto da população. Para as ONGs, que levantaram a discussão, a segurança alimentar passa fundamentalmente pela participação de toda a sociedade na redefinição de um modelo econômico orientado à construção de uma estrutura social mais equilibrada. Ao situar este debate em uma perspectiva de oferecer

^{*}Professor-adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

^{**}Professor-adjunto do Departamento de Zootecnia e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

condições de reprodução ao conjunto da sociedade e ao meio-ambiente, procura-se evidenciar as possibilidades com as quais o país pode superar as suas dificuldades. Tais possibilidades situam-se em seus próprios recursos produtivos e na diversidade dos sistemas de produção ainda presentes na agricultura brasileira.

ABSTRACT

By reintroducing the ideas about food security during the 1993 "Campaign Against Hungry" this article rescues an important debate about the role of agriculture, the State and society in Brazil. For agro-food entrepreneurs' association, the production approach seems the only reliable means of guaranteeing food security for the entire population. For NGOs, which initiated the debate, challenge this view, advocating the redefinition of the economic model to move towards construction of a more equitable social structure through participation off as a whole. Setting this debate in the perspective of the sustainability of both society and nature, we underline the country's alternatives for use of its productive resources and the variety of production systems still present in Brazilian agriculture.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é o de mostrar como a noção de segurança alimentar **a longo prazo** - ligada às perspectivas de uma agricultura sustentável - é divergente da visão voltada unicamente à produção e à produtividade agro-alimentares. A noção de segurança alimentar permite uma reabertura das discussões sobre as funções sócio-econômicas associadas à agricultura em geral e à agricultura familiar, em particular. Esta pode ser considerada como uma fonte importante de empregos, mas também como um meio de garantir o acesso a condições mínimas de alimentação para uma grande parcela da população brasileira excluída da atividade econômica.

No Brasil, a agricultura sempre esteve ligada - se não foi a base - aos modelos de desenvolvimento adotados. De 1940 a 1980, o país conheceu um grande crescimento econômico, o qual foi acompanhado por um processo acelerado de urbanização, ou melhor dizendo, de concentração

de populações nas grandes cidades. Uma opção de industrialização foi feita segundo um modelo baseado nas exportações e na substituição de importações. A agricultura teve um papel econômico fundamental ao se orientar para a produção de culturas de exportação.

No entanto, se, por um lado, a agricultura e a agro-indústria brasileiras tornaram-se competitivas em nível internacional através de uma modernização técnica acelerada, por outro, tal opção traduziu-se no esgotamento dos recursos produtivos existentes. Ou seja, gera-se uma massa de excluídos sociais incapazes de garantir a sua própria alimentação como resultado do êxodo rural e acontece a degradação do meio-ambiente como resultado de práticas agrícolas predatórias do solo e da vegetação nativa, assim como do emprego descontrolado de insumos químicos.

O crescimento econômico brasileiro – apoiado, neste período, por conjunturas econômicas favoráveis, como acesso facilitado ao crédito internacional e preços elevados dos produtos agrícolas no mercado mundial – mantém-se, no entanto, orientado a uma perspectiva de curto prazo. Neste contexto de crescimento acelerado, as fontes de reprodução da sociedade e da economia como um todo (a população, a natureza) são rapidamente esgotadas, tal como em um processo de *autofagia*, em que o organismo passa alimentar-se de seus próprios tecidos.

É, ainda, em uma visão de curto prazo, face a um contexto de crise e de liberalização de trocas, que a parte “moderna” do sistema agro-alimentar brasileiro – o chamado *agribusiness* – utiliza o argumento da segurança alimentar como forma de garantir sua posição dominante enquanto produtor e distribuidor de alimentos. E, em nível externo, este *agribusiness* – formado no antigo quadro de protecionismo e de subvenções – critica como protecionistas as exigências ambientais que vêm surgindo nos mercados agro-alimentares internacionais. Assim, opondo os problemas da subnutrição aos da reprodução da natureza, o *agribusiness* tenta ganhar tempo e procura evitar que o modelo produtivista dominante seja questionado. Ele se esforça no sentido de tirar partido de uma situação política na qual os problemas de carência alimentar – que atingem cerca de um quinto da população brasileira – conduzem segmentos consideráveis da sociedade a associar a “luta pela vida” à “luta contra a fome”;

É, pois, dentro de um contexto de mobilização da sociedade contra a fome e a miséria, desencadeada no Brasil no início de 1993 e coordenada por uma ONG, que nós procuramos analisar alternativas a este cenário. Partindo de uma estratégia de curto prazo, ao propor o estabelecimento de atividades de urgência, o objetivo da «campanha» é sobretudo a

mobilização da sociedade para a solução de seus problemas a longo prazo. Isto significa principalmente a garantia de um desenvolvimento socioeconômico capaz de proporcionar as condições de reprodução do conjunto da sociedade. Ao questionar o Estado autoritário e as forças de mercado, buscava-se a criação de uma sociedade participativa capaz de fazer prevalecer os interesses públicos sobre os interesses privados. O debate se distancia, assim, do terreno produtivista ou tecnicista para indicar que o problema e as soluções para erradicar a fome encontram-se, sobretudo, na participação política e social do conjunto da população.

Na primeira parte do trabalho, indicar-se-á como a agricultura brasileira esteve engajada nas políticas de crescimento econômico, nas quais a produção alimentar jamais foi uma prioridade. Na segunda parte, serão analisados os discursos de duas associações – consideradas, aqui, as mais representativas – no debate sobre a segurança alimentar no Brasil. Se para a ABONG (Associação Brasileira das ONG) a segurança alimentar é o ponto de partida para um movimento de mobilização da sociedade na construção de seu futuro, para a ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness) a segurança alimentar, ou a formação de um mercado de consumo interno, representa sobretudo a possibilidade da manutenção do modelo produtivista. Na terceira parte, o debate sobre a segurança alimentar será abordado sob a ótica da renovação das funções da agricultura. O que se discute é a capacidade que teria este setor de gerar alternativas à crise econômica e social, através de seu potencial de assimilação de diferentes modelos de produção.

AGRICULTURA E CRESCIMENTO ECONÔMICO

A agricultura brasileira tem um caráter fortemente especulativo no qual a monocultura ainda é a regra. Sua história é marcada pelas grandes culturas de exportação. A produção de alimentos para o mercado interno esteve sempre relegada a um segundo plano (Romeiro, 1987).

As origens da economia brasileira articulam-se em torno de três componentes fundamentais relativos a sua fase colonial: a monocultura de exportação, a grande propriedade rural e o trabalho escravo. A combinação destes fatores configurou um sistema típico de exploração do trabalho e da natureza. Os pólos de agricultura de subsistência constituíram-se sempre à margem das atividades econômicas principais

(açúcar, algodão, mineração), justamente nas regiões que não se apresentavam propícias à produção ou à extração dos bens exportáveis.

Seguindo as oscilações do comércio internacional o Brasil expandia as suas fronteiras agrícolas de forma cíclica em que, como observa Caio Prado (1984, p.162):

“... a uma fase de rápida prosperidade, segue-se outra de estagnação e decadência. (...) A causa é sempre semelhante: o acelerado esgotamento das reservas naturais por um sistema de exploração descuidado e extensivo.”

Até meados do século XIX o crescimento da economia brasileira baseava-se na utilização de seu recurso produtivo abundante (a terra), com a incorporação de mão-de-obra escrava. Esta, por sua vez, apresentava um crescimento vegetativo negativo devido às precárias condições de vida e ao ritmo de trabalho excessivo a ela impostos no Brasil. Para se ter uma idéia do descaso das classes dominantes com a reprodução da sua força de trabalho escrava, podemos citar a comparação feita por Celso Furtado (1987, p.118) com respeito à evolução da população negra nos Estados Unidos e no Brasil, os dois principais países escravistas do continente:

“Ambos os países começaram o século XIX com um estoque de aproximadamente um milhão de escravos. As importações brasileiras, no correr do século, foram três vezes maiores do que as norte-americanas. Sem embargo, ao iniciar-se a Guerra de Secessão, os EUA tinham uma força de trabalho escrava de cerca de quatro milhões e o Brasil na mesma época algo como 1,5 milhão.”

A transição desta prática extensiva e predatória de exploração do solo e dos recursos humanos, baseada em um regime de produção mercantil-escravista, para a prática de uma "verdadeira agricultura" deu-se somente com a expansão da cultura do café no interior do Estado de São Paulo, especialmente a partir da década de 1870, como nova cultura de exportação. Este modelo primário-exportador predomina até o final dos anos 20.

A partir dos anos 30 até a década de 70, um novo modelo de desenvolvimento se estabelece e se consolida. Este modelo de desenvolvimento baseou-se na expansão dos centros urbanos e do setor industrial, orientando-se, assim, no suprimento de uma demanda interna em expansão (Szmrecsanyi, 1990). Neste período, o setor agrícola é visto como uma fonte de recursos para o(s) projeto(s) de industrialização adotados pelo Estado. Mas, a despeito dos obstáculos, a agricultura de exportação continua a expandir-se (Rezende,

Goldin, 1990). As políticas econômicas adotadas vão permitir uma transferência da renda rural aos centros urbanos, sem provocar uma descapitalização significativa do setor agrícola.

Esta política orientada ao desenvolvimento do mercado interno vai ser modificada na segunda metade dos anos 60. O novo ciclo, que começa em 1967, difere do precedente, pois o crescimento começa a orientar-se novamente em função do mercado externo. Esta reorientação do modelo de desenvolvimento foi beneficiada por uma conjuntura internacional favorável: de 1967 a 1973 as exportações mundiais elevaram-se em 10,3% ao ano, em média. Este cenário favorável compreendeu, também, alguns produtos agrícolas, especialmente aqueles cuja produtividade aumentou consideravelmente, como no caso da soja. Neste momento, a agricultura torna-se uma opção de valorização do capital, assim como a base de uma política de um novo modelo primário-exportador (Arroyo *et alii*, 1985). O setor agrícola, que teve sempre a função de contribuir para o equilíbrio da balança comercial, deve doravante servir também como consumidor e fornecedor do setor industrial. Assim, com uma forte intervenção do Estado subvencionando a utilização de insumos e estimulando a exportação de produtos agrícolas transformados, inicia-se uma transformação profunda na produção agrícola brasileira.

Esta política de incentivos vai refletir a coincidência das reivindicações dos grupos dominantes do setor industrial e do setor agrário. Todos reclamavam um apoio mais efetivo do Estado, principalmente através de uma política de créditos capaz de financiar a aquisição pelos agricultores de máquinas e insumos.

Green e Zuñiga (1993) citam o Brasil dos anos 1960 e 70 como um caso exemplar de adoção de uma política baseada na percepção do mercado como capaz de absorver uma oferta crescente de produtos agrícolas e de alimentos industrializados. Esta política baseava-se, também, na idéia de que o problema principal do país residiria na sua capacidade de produzir com custos que lhe garantissem uma competitividade internacional.

Cabe ressaltar que todo este período de mudanças na estrutura de produção agrícola do Brasil – iniciadas a partir dos anos 50 e com alterações qualitativas a partir de 1967 – é marcado por um acentuado crescimento da economia brasileira. Do pós-guerra até o início dos anos 80, a taxa média anual de crescimento do produto interno bruto é de 7% ao ano. O Brasil passa de 49 a 8 no ranking mundial das economias capitalistas (Grzybowsky, 1991). Nos anos 80, este quadro vai modificar-se. São os anos de crise associada à dívida externa, ao

déficit público, à dívida interna, à inflação, às políticas de ajustamento estrutural - com ou sem o FMI - à diminuição brutal do crédito agrícola subvencionado, à baixa da demanda interna e à queda dos preços das matérias-primas agrícolas em nível mundial. É um momento de crise e de liberalização do comércio, com um crescimento acentuado da concorrência no mercado internacional. O ritmo da difusão do modelo de produção agrícola adotado pelo Brasil no final dos anos 60 diminui fortemente.

Apesar da continuidade da política econômica de geração de excedentes comerciais, a crise do Estado - e de sua capacidade de subvencionar - gera um quadro que permite o questionamento dos modelos baseados exclusivamente em projetos de grandes dimensões e na visão restrita de competitividade. Por um lado, são ressaltadas as consequências perversas do modelo centrado exclusivamente sobre a produtividade agrícola: a crescente expulsão da mão-de-obra do espaço rural brasileiro nos anos 70; a intensificação dos conflitos agrários nos anos 80 (que continua nos 90); uma concentração econômica regional durante as duas últimas décadas; e uma exclusão social e econômica de certos setores da população rural (Delgado, 1989). Por outro lado, este contexto social e economicamente recessivo contribui para a expansão da pequena produção agrícola: o número de pequenas unidades de produção agrícola recomeça a crescer a taxas elevadas. Este fenômeno será acompanhado do aumento da produção de alimentos nos sistemas produtivos tradicionais (Rezende, 1988).

Apesar deste impulso, ainda recente, de uma agricultura baseada na produção alimentar, as consequências do modelo de desenvolvimento adotado durante o período de crescimento econômico foram dramáticas para uma grande parte da população. A fome tornou-se o efeito desse modelo e o símbolo mais representativo de uma sociedade que vive um processo de transformação econômica marcada pela acentuação das desigualdades sociais. A evolução desta crise mobiliza, enfim, importantes segmentos da sociedade. Esta mobilização coletiva é seguida de uma série de debates. Neles, os discursos e as estratégias adotadas ultrapassam o interesse imediato da luta contra a fome.

A UNIÃO CONTRA A FOME

Após o período da ditadura militar no Brasil, o primeiro presidente eleito pelo voto direto (Fernando Collor) impulsiona um programa econômico ultra-liberal. No entanto, sua base de sustentação política no Congresso é frágil, tornando-se ainda mais tênue com o desenrolar dos escândalos de corrupção nos quais ele será implicado. Este caso termina com a sua demissão pelo Congresso em 1992. Seu sucessor (Itamar Franco) tenta formar um novo acordo político, convidando os partidos de esquerda a participar de seu governo. Em 1993, Itamar Franco aceita a sugestão de um destes partidos (PT) de lançar uma campanha de luta contra a fome em parceria com as organizações da sociedade civil. Um Conselho de segurança alimentar é, então, criado. Este é composto por oito ministros de estado e vinte e um representantes da sociedade civil, entre os quais dois deles – a Associação brasileira das ONGs (Abong) e a Associação brasileira de *agribusiness* (Abag) - têm um papel fundamental na articulação das propostas relativas à dita "luta contra a fome".

A campanha, intitulada "Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida", lançada em abril 1993, tem por objetivo a retomada dos conceitos de cidadania e de democracia. A campanha baseia-se no princípio de que a fome e a pobreza, ao negarem os direitos do homem e do cidadão, são incompatíveis com a democracia. A coordenação da campanha, centralizada em uma ONG (Instituto Brasileiro de Análise Socio-Econômica, IBASE), propõe a mobilização da sociedade em torno de um tema – a fome – cuja erradicação deve, ou deveria, representar um consenso no seio de toda a sociedade. A campanha se apóia em informações que, apesar de sua imprecisão, podem indicar uma ordem de grandeza das condições de insuficiência alimentar no Brasil. Estima-se em 32 milhões o número de pessoas no país que não consegue ter acesso à quantidade de alimentos recomendada pela FAO. Ou seja, a carência alimentar atingiria um quinto da população brasileira. É neste contexto que a noção de segurança alimentar aparece no centro dos debates que visam à formulação de políticas e à instalação de programas emergenciais ou estruturais que garantam a toda a população o acesso a uma alimentação adequada.

Para a coordenação da campanha, o objetivo é “encorajar a iniciativa individual e coletiva e a responsabilidade na vida quotidiana”, ou seja, a criação de uma sociedade participativa capaz de questionar o autoritarismo do Estado e as forças do mercado expressas pelo liberalismo

econômico. No início de 1994, a coordenação da campanha registra a criação de 4000 comitês cujas iniciativas provêm das mais diversas origens:

“comitês de empresas, especialmente as públicas (por exemplo, cada agência do Banco do Brasil criou um comitê), ONGs, grupos de vizinhos nos quartéis e nos edifícios, Igrejas de todas as religiões e ritos.”

Segundo seu coordenador, Herbert de Souza,

“...a campanha interpela as políticas públicas. Pois a luta contra a fome e a exclusão exige não apenas uma coerência das políticas econômica, social, agrícola, fiscal, mas igualmente reformas profundas...” (Souza, 1994).

Apoiando-se sobre uma causa mobilizadora (a fome), a campanha desdobra-se, em seguida, no combate contra o desemprego para, finalmente, chegar a uma reorientação do modelo de desenvolvimento que julga caracterizado pela exclusão social. A idéia é de

“...uma ação a longo prazo por parte do Estado e por parte da sociedade...” (Souza, 1994).

A unanimidade em torno da segurança alimentar engajou os agentes econômicos ligados sobretudo às atividades industriais, comerciais e financeiras a montante e a jusante da agricultura. Estes agentes, organizados através da Abag, têm como objetivo principal:

“Conscientizar os segmentos decisórios do país - os políticos, os empresários, os trabalhadores organizados, os acadêmicos, os líderes da comunicação - para a importância e a complexidade do sistema de *agribusiness*, a relevância de seu papel no desenvolvimento econômico e social e a necessidade de tratá-lo sistematicamente, sem o que torna-se impossível otimizá-lo.” (Abag, 1993, p.10)

Em suas proposições para a discussão da segurança alimentar a Abag tem, em princípio, um discurso conforme os objetivos (indicados acima) da coordenação da campanha de luta contra a fome. Este discurso se baseia em sete princípios ditos essenciais para a definição de uma estratégia de segurança alimentar:

- “O desafio de construir a ‘Família Brasil’;
- Estabilidade econômica para o desenvolvimento nacional;
- Aumento do poder real de compra dos salários;
- Elevação das oportunidades de consumo de alimentos;

- Valorização e expansão da produção agropecuária;
- Redução dos custos de comercialização e distribuição de alimentos;
- Agregação de valor e interiorização do desenvolvimento” (Abag, 1993, p. 153).

No entanto, a partir da difusão da visão da Abag sobre o sistema agro-alimentar, através de seu livro *Segurança Alimentar: uma abordagem do agribusiness*, podem-se identificar algumas divergências entre esta instituição e os princípios das ONGs.

Discutiremos a seguir dois pontos que nos parecem fundamentais nestas divergências: o papel do Estado como agente dinamizador da economia; e o papel da agricultura familiar enquanto fonte de empregos, bem como sua participação na preservação do meio-ambiente.

O PAPEL DO ESTADO

Para a Abag, *agribusiness* é a

“... soma total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, do processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles. Dessa forma, o conceito engloba os fornecedores de bens e serviços para a agricultura, os produtores rurais, os processadores, os transformadores e distribuidores e todos os envolvidos na geração e fluxo dos produtos de origem agrícola até o consumidor final. Participam também desse complexo os agentes que afetam e coordenam o fluxo dos produtos, tais como o governo, os mercados, as entidades comerciais, financeiras e de serviços.” (Abag, 1993, p. 211)

Todo este conjunto de atores e de atividades produtivas é considerado pela Abag como um sistema cujas incertezas a ele inerentes estão principalmente ligadas às adversidades de ordem climática e biológica, assim como à formação dos preços dos produtos.

“Nesse contexto, o papel das autoridades públicas e dos executivos das empresas – todos componentes do *agribusiness* – torna-se fundamental para a correção de distúrbios e instabilidades na cadeia agroalimentar. Complementares, cada parte tem um campo específico de atuação e, uma vez sintonizadas, conseguem corrigir os problemas que surgem no *agribusiness*.” (Abag, 1993, p.61)

O diagnóstico sobre a agricultura brasileira apresentado pela Abag indica que entre 1980 e 1992 a produção aumentou 33% e a renda diminuiu 42%. A explicação encontrada pela Abag baseia-se essencialmente na ineficácia do Estado ou no abandono da garantia de preços mínimos e de subvenções aos produtores agrícolas. Como ela afirma,

“... uma retirada da presença do Estado do setor, que se confundiu, na realidade, com renúncia do Estado a seu papel indelegável (*sic*) de supervisionar a atividade econômica, não como interventor intempestivo, mas como indutor da atividade.” (Abag, 1993, p.48)

Ao considerar o Estado como um “Estado-providência” - que deve intervir de forma a complementar as insuficiências da atividade econômica - a Abag não o considera como uma expressão do “jogo de (diferentes) forças” políticas presentes na sociedade. A Abag interpreta, da mesma forma, o funcionamento do *agribusiness* sem nenhuma referência às contradições e aos conflitos sociais gerados ao longo de todo esse período em que se deu o aprofundamento das diferenças no meio rural entre os proprietários de terra e os despossuídos. Assim, a interação complexa dos diferentes atores socio-econômicos e políticos, que configura a história do país, é tratada como um conjunto de tarefas que se decompõem em uma cadeia produtiva, tal como em uma fábrica.

Se para a Abag a gravidade da situação alimentar seria o resultado da inoperância do Estado, para as ONGs, ao contrário, esta situação é consequência da formação de uma estrutura de produção oligopolista que foi apoiada exatamente pela forte ação de um Estado autoritário. Diferente da Abag que vê a ação do Estado como complementar ao setor empresarial, as ONGs consideram que o poder público deveria ser agora uma força de redistribuição do produto nacional e um agente de desenvolvimento.

“Um dos resultados do atual modelo de desenvolvimento é a formação de poderosos oligopólios no setor agro-alimentar que hoje manipulam livremente a oferta de uma série de produtos, assim como seus preços. Medidas de curto, médio e longo prazo são exigidas do governo para quebrar a resistência desses grupos, indo da retomada de mecanismos de vigilância e de regulamentação (formação de estoques reguladores, importação de alimentos populares, etc.) até uma política claramente dirigida para definir e democratizar a participação dos produtores nas cadeias agro-alimentares...” (Menezes, 1994).

A incapacidade do Estado em garantir aquela que deveria ser a sua "missão" - a garantia do acesso de toda a população a uma alimentação considerada satisfatória - é, em realidade, o resultado de uma política de sustentação e fomento a um capitalismo agro-industrial e financeiro. O desenvolvimento deste está baseado em uma atividade agro-exportadora, cuja dinâmica está ligada às próprias origens da história econômica do país (como indicado na primeira parte). Recorde-se que os resultados em termos produtivos daquelas políticas são relevantes. O Brasil figura nas estatísticas do comércio internacional como o primeiro produtor de laranja, de açúcar de cana e de café; o segundo produtor de cacau, soja e mandioca; o terceiro produtor de milho; o quarto produtor de carne bovina, de carne de aves e de ovos; e, ainda, o sétimo produtor de cereais e o oitavo de leite. Ou seja, em algumas décadas o *agribusiness* brasileiro colocou o país entre os primeiros exportadores mundiais de alimentos.

A Abag, no entanto, seguindo sua concepção de *agribusiness*, não revela os efeitos negativos do modelo de desenvolvimento agrícola adotado no Brasil. É sabido que, especialmente nas duas últimas décadas, houve um processo de exclusão social massiva. O setor agrícola foi marcado pela modernização baseada na grande propriedade rural e no uso intensivo de máquinas e de insumos de origem industrial (adubos e agrotóxicos). Isso demanda altos investimentos em capital, inacessíveis à maioria dos agricultores. O desenvolvimento do setor agro-industrial caracterizou-se, por sua vez, pela formação de oligopólios na produção e distribuição de alimentos industrializados e de oligopsônios, na aquisição de matérias-primas agrícolas. O tecido agro-industrial assim formado gerou um processo de exclusão e, por consequência, segmentos da população rural incapazes de se alimentar. É justamente no meio rural - na fonte da produção de alimentos - que se acham hoje 50 por cento da população que não têm uma renda mínima capaz de garantir suas necessidades alimentares. Ao mesmo tempo, o aumento da produção e da produtividade e a incorporação de novas superfícies no sistema produtivo geraram uma destruição dos recursos naturais e um desequilíbrio ecológico com consequências que são ainda difíceis de estimar.

LUGAR SOCIAL E PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR: AS QUESTÕES DO EMPREGO E DO AMBIENTE

Para a Abag, a tendência atual no Brasil e no mundo é a redução do número e o aumento do tamanho das unidades de produção agrícola. Neste sentido, as oportunidades das unidades familiares de baixa renda de produzir com eficiência e de forma rentável seriam cada vez mais limitadas. Ela considera também que o futuro da agricultura, em um contexto de competitividade crescente, exigirá maior eficiência e, ao mesmo tempo, utilizará menos terras e menos mão-de-obra. Assim,

“Equacionar o problema da agricultura de baixa renda não é problema de curto prazo. É preciso articulá-la com as estratégias de desenvolvimento das organizações e instituições ligadas ao *agribusiness*. O conceito de globalização dos mercados coloca todos os grupos sociais, independentemente de continentes e países, sob a influência do processo de transformação, incluídos os retardatários da modernização.” (Abag, 1993, p. 65)

Desta forma, a Abag considera a agricultura familiar mais em função de seus limites que em função de suas potencialidades e, numa ótica produtivista, relega a esta última um segundo plano dentro da visão de desenvolvimento do *agribusiness*.

As ONGs, por outro lado, fazem - e propõem à sociedade - uma opção clara pela agricultura familiar. Elas procuram associar as estratégias de incentivo à “pequena produção” agrícola familiar aos argumentos em favor do exercício da cidadania e do emprego. Para as ONGs, a pequena produção familiar, como forma de organização social e técnica da produção agrícola, reúne as melhores condições para a construção de uma agricultura mais capaz de práticas sustentáveis, para a diversificação da produção e para a produção de alimentos saudáveis. Ao mesmo tempo, a consolidação deste tipo de organização produtiva reduziria a proliferação da miséria tanto no campo quanto nas cidades. Desta forma, ela contribuiria melhor para a segurança alimentar. (Menezes, 1994)

Com respeito ao meio-ambiente, se as ONGs defendem uma “agricultura sustentável” no imediato, a Abag prefere estabelecer uma sorte de oposição, no curto e no médio prazos, entre a questão alimentar e a questão ambiental. Neste sentido ela se pergunta:

“Seria ético, em nome da ecologia, não admitir que a subnutrição e a fome de metade da humanidade é o problema mais grave da espécie?” (Abag, 1993, p. 146-147)

Além disso, para a Abag, a questão ambiental, em um contexto de crise dos mercados agrícolas internacionais é, hoje, principalmente um problema comercial nas relações norte-sul. Para ela, o “argumento ecológico” é utilizado pelos países do primeiro mundo como uma forma de justificar as barreiras à entrada aos produtos dos países em desenvolvimento. Seria o protecionismo camuflado de ecologia:

“Com o despertar da consciência ecológica, países do Hemisfério Norte (...) passaram a fazer uso do mote ecológico como justificativa para impor barreiras à entrada de produtos competitivos em seus mercados, como é o caso dos produtos agrícolas e agroindustriais brasileiros. (...) E a previsão é que quanto mais o aumento da eficiência do *agribusiness* brasileiro pressionar os mercados desenvolvidos, mais se fará uso do mote ecológico para a proteção desses mercados.” (Abag, 1993, p. 143-144)

Em resumo, para as ONGs, a segurança alimentar está diretamente associada a uma agricultura familiar e sustentável. Já a Abag associa esta segurança a um sistema voltado sobretudo à procura de uma crescente produtividade dentro de um contexto de competitividade internacional. Para esta instituição, haveria uma incompatibilidade atual entre a solução dos problemas alimentares e a consideração dos problemas ambientais.

O argumento da experiência e da capacidade organizacional e técnica para a produção alimentar torna-se o trunfo pelo qual a Abag se insere em um discurso de legitimação de seus agentes como a alternativa de garantir a segurança alimentar do país. Apoiando-se em um discurso produtivista, no qual são exacerbadas a eficiência e a capacidade de organização de seus agentes, a Abag procura manter sua posição dominante no modelo de produção alimentar. Se as condições de reprodução do *agribusiness* encontram-se ameaçadas pela crise atual do mercado externo, o mercado interno pode tornar-se uma alternativa a sua expansão.

Cabe ressaltar que, no seu discurso, a Abag leva em consideração as grandes prioridades que fazem parte das discussões animadas pelo Conselho de Segurança Alimentar: a fome, o desemprego, o meio-ambiente. Contudo, o desenvolvimento do mercado interno, sustentado pela noção de segurança alimentar, torna-se para a Abag uma solução de curto prazo capaz de manter as condições de reprodução de seus agentes. As questões como o emprego, a agricultura familiar ou o meio-ambiente são, quando muito, relegadas ao longo prazo. Esta é uma prática comum

do setor privado no Brasil que sempre considerou o crescimento econômico no curto prazo como a base necessária e suficiente do desenvolvimento no longo prazo.

Para as ONGs, as ações de curto e longo prazo relativas à “campanha contra a fome” adquirem uma dimensão distinta senão oposta. O desenvolvimento e consolidação de um mercado consumidor interno, por exemplo, tem, para as ONGs, uma prioridade de reinserção social das parcelas da população que vivem à margem do sistema econômico. E tal reinserção traria, como consequência, o reaquecimento da atividade econômica do país.

Neste sentido, a campanha contra a fome, proposta por essas instituições, transcende o caráter emergencial enfatizado de início. Suas ações visam sobretudo o questionamento do modelo de desenvolvimento estabelecido, bem como a procura de alternativas a esse modelo, pela participação crescente da sociedade. A proposta de busca de condições de emprego e de reprodução da natureza no curto prazo visa, na realidade, a oferecer oportunidades para a construção efetiva de uma sociedade participativa no longo prazo.

A RENOVAÇÃO DAS FUNÇÕES DA AGRICULTURA

O objetivo desta parte é o de estabelecer uma reflexão sobre a possibilidade de “uma outra modernidade para a agricultura” brasileira (Sachs, 1993), uma modernidade que considera a conservação e a renovação dos recursos naturais (a reprodução da natureza) e a criação de empregos. Uma modernidade capaz de apresentar uma apreensão diferente do tempo, uma alternativa ao modelo de produção agrícola concebida de maneira única e irreversível pelas elites do setor privado e pelos tomadores de decisão no setor público. Dockès (1991) nos lembra que:

“...a estabilidade do paradigma produtivo (...) é consideravelmente reforçada (...) quando este, ultrapassando a esfera da empresa, consegue convencer a maioria da população que há somente uma forma de fazer ‘moderna e eficaz’, que as outras formas não passam de resíduos, de arcaísmos ou utopias, que não há alternativa.”

O trabalho de difusão das idéias da Abag, que ela chama de “conscientização”, se faz justamente no sentido de convencer a sociedade de que existe um único caminho: o do “*maximalisme technologique*” (Lambert, sd). As análises do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) dão-nos um exemplo de como

uma instituição pública de financiamento de projetos de desenvolvimento incorpora esta visão do “*maximalismo tecnológico*”. Segundo ele, o setor “moderno” na agricultura seria o apoio necessário não apenas à ampliação do processo de modernização que segue o modelo baseado na química e na mecânica, mas também à introdução de outras inovações como as biotecnologias (BNDES, 1988). E, ainda, a incorporação de novas técnicas exigiria, para esta instituição, a continuidade do movimento de concentração das unidades de produção agrícolas, já que com elas haveria o aumento da escala de produção e a redução do número de produtores. Nesta visão, aceita-se apenas um único modelo de produção: aquele veiculado pelo grupo de grandes empresários. E este grupo acaba tendo uma participação ativa e predominante na definição das políticas agrícolas.

Como foi mencionado anteriormente, uma das questões fundamentais do debate – ou da divergência – entre a Abag e as ONGs está diretamente ligada à capacidade e às formas de intervenção do Estado. Podemos observar que a posição assumida pelo BNDES oferece uma nítida vantagem à Abag, em relação às ONGs, na efetivação de seus interesses.

O que se pretende ressaltar é que a campanha contra a fome permite avivar o debate sobre uma questão fundamental ligada ao rumo do desenvolvimento do país: o papel do Estado na sociedade brasileira. E a forma encontrada de questionar as visões desse papel historicamente predominantes e que se perpetuam ao longo da nossa história é, justamente, através da revisão dos conceitos de democracia e de cidadania. Tais conceitos estariam, para as ONGs, ligados à capacidade de participação do conjunto da sociedade no desenvolvimento econômico e social. Como chama a atenção Touraine (1994):

“Pode-se chamar de democrático um desenvolvimento capitalista que não apenas repousa sobre o poder dos empresários como os únicos agentes de desenvolvimento, como também explica o comportamento destes por razões privadas (...)? Se é um tipo de conduta da elite dirigente que explica a modernização da economia, é que esta não está associada à democracia...”

Lembremos ainda, seguindo Touraine (1994), que uma das condições para o desenvolvimento auto-sustentado é a difusão em toda a sociedade dos produtos do crescimento e que

“... o que une democracia e desenvolvimento é que as duas idéias introduzem uma imagem integrada, global, da mudança social, e rejeitam as teorias da modernização que descrevem a sociedade como um trem no qual os vagões sociais e políticos são puxados pela locomotiva da racionalização e do progresso material.”

Há muito, Perroux (1962, 1981), ao insistir sobre a distinção entre crescimento e desenvolvimento, tem observado que em numerosos países subdesenvolvidos o produto global da economia aumenta sem que o conjunto da população tenha condições de produzir segundo as técnicas modernas e de recolher os frutos de seu esforço.

No Brasil, não houve homogeneização do espaço econômico nem dos lucros associados à modernização da agricultura. Ao contrário, a modernização agrícola foi acompanhada de uma forte diferenciação e de uma exclusão de grupos sociais e de regiões econômicas. Entre 10 e 20% dos produtores do país, concentrados sobretudo na região Centro-Sul, são responsáveis por uma parte crescente da produção agrícola. As outras regiões e os milhões de unidades produtivas não incorporadas ao processo de modernização têm um papel periférico (Delgado, 1985).

Com respeito à tecnologia, o número de explorações agrícolas que utilizam os elementos do “pacote tecnológico modernizante”, com exceção de alguns insumos químicos, é relativamente reduzido. É suficiente observar que, em 1980, 72% das propriedades agrícolas não tinham arado (de tração animal ou mecânica). Assim, apesar do aumento significativo da produção e da utilização de insumos, a maior parte dos agricultores utiliza ainda a enxada, a força dos braços e os conhecimentos tradicionais (Martine e Beskow, 1987). Esta heterogeneidade, caracterizada por uma gama de diferenças na aplicação e adaptação de técnicas “modernas” e “tradicionalis”, permite, por um lado, considerar a possibilidade de ganhos consideráveis de produtividade pela continuidade da difusão de tecnologias baseadas na estandardização. Como afirma Junne (1992),

“(...) enquanto a organização fordista não reine sobre toda a agricultura, o crescimento permanece possível sem modificar o paradigma tecnológico em vigor e o sistema de regulação.”

Esta parcela produtiva ainda não influenciada pela “modernização” corresponderia à “reserva fordista” ou, na expressão de Benvenuti (1992),

“... as possibilidades de expansão dadas por uma série de velhos e novos Terceiros Mundos ao modelo fordista atual...”. Mas, por outro lado, segundo Junne (1992),

“...o fato de que a agricultura não tenha jamais integrado completamente o modelo fordista permite, ao mesmo tempo, que esta se beneficie das inovações do tipo neo-fordista (...) assim como das inovações do tipo pós-fordista. E uma vez que o processo de concentração na agricultura ainda poupou uma parcela significativa de pequenos produtores, esta estrutura produtiva pode ser mais favorável à adoção de um modelo pós-fordista do que outros setores econômicos, como têm mostrado várias formas de produção agrícolas situadas fora do modelo dominante.”

Assim, no caso do Brasil, é importante considerar a possibilidade de adaptar o modelo tecnológico às necessidades da sociedade e, em particular, à maioria dos agricultores excluídos do processo de crescimento econômico. Em países europeus, por exemplo, a crise vivida pela sociedade (desemprego crescente) combina-se com uma crise da agricultura, caracterizada fundamentalmente pelos excedentes de produção e os altos custos de subsídio governamental. A política de segurança alimentar sustentada por estes países, como forma de evitar a escassez de alimentos vivida no pós-guerra, bem como de garantir uma auto-suficiência alimentar e um superávit nas balanças comerciais, tem sido reavaliada no contexto das discussões de liberalização dos termos de troca, estabelecidas pelo GATT, através do “Uruguai Round”. As políticas de cortes de gastos públicos, que passam a ser adotadas pelos países da União Européia (U.E.), vêm ameaçar a permanência de boa parte da já reduzida população rural deste continente na atividade agrícola. Face à ameaça de maior desemprego, também da parte do mundo rural, os países participantes da U.E. procuram funções alternativas para a atividade rural, além daquela destinada à produção de alimentos. A manutenção dos espaços e da paisagem rural, além do desenvolvimento de outras atividades como o turismo e o artesanato, passam a ser considerados como funções alternativas - para a agricultura - que podem reduzir o impacto gerado pelo aumento descontrolado da oferta e da produtividade agrícola nas últimas décadas (Groupe de Seillac, 1993).

A “campanha contra a fome” tem também a finalidade de incentivar o debate sobre as outras funções da agricultura, além da produção. Hoje em dia, com os problemas de desemprego e de violência urbana, a agricultura aparece como uma importante alternativa capaz de gerar empregos e de reduzir as pressões sociais vividas nas cidades. O período de crise econômica, que

começou no início dos anos 80, tem indicado que o processo de transferência da população do campo às cidades, que se supunha contínuo e irreversível, apresenta descontinuidades, podendo mesmo ser parcialmente reversível. Entre 1980 e 1985, Mueller (1993) observa, por exemplo, que um aumento significativo do número de explorações agrícolas com menos de 10 hectares está diretamente ligado à reabsorção de mão-de-obra pela agricultura. Este processo atingiu particularmente as regiões Nordeste e Sul. No Nordeste, constatou-se o surgimento de 331.661 novas unidades agrícolas com menos de 10 hectares. Ao mesmo tempo, houve um aumento de 890.365 trabalhadores nessas unidades. No Sul, o número de explorações agrícolas com menos de 10 hectares aumentou, no período considerado, em 52.370 e a mão-de-obra utilizada subiu em 151.031.

Da mesma forma, a consideração dos efeitos negativos do modelo de produção agrícola dominante sobre o meio-ambiente faz com que o papel exclusivo da agricultura, como geradora de divisas e produtora de alimentos, seja reconsiderado em favor de sua capacidade de preservação da natureza.

Valorizar a necessidade (e a existência) de vias alternativas ao modo de produção fordista na agricultura não significa dizer que este modelo não provocou efeitos benéficos em países do Terceiro mundo. A produção em massa de alimentos, com o uso intensivo de insumos e equipamentos, permitiu por exemplo a resolução de uma parte dos problemas de abastecimento nas sociedades que passaram por um processo acelerado de industrialização e urbanização – como no caso do Brasil. É inegável também que enquanto os mercados internacionais seguirem os padrões atuais há a necessidade de domínio pelos empresários locais das bases deste modelo produtivo, como forma de garantir a inserção e a competitividade de suas empresas.

O que se quer enfatizar, contudo, é a valorização e o desenvolvimento de alternativas produtivas a este modelo dominante que podem viabilizar outras funções da agricultura, como o emprego e a preservação do meio-ambiente. O Brasil pode - em um contexto mundial de emergência de novas tecnologias e de novos regimes tecnológicos - apoiar-se na existência de uma massa crítica de produção local de conhecimentos, gerada por uma considerável prática de pesquisa agrícola. O país também pode apoiar-se na existência de um *know-how* e de uma capacidade de trabalho e de organização dos agricultores para desenvolver o que Rosier (1982) chama de "sistemas técnicos adaptados" voltados a um projeto social. A combinação desses conhecimentos pode contribuir para o desenvolvimento de uma agricultura voltada à preservação da natureza, assim como à viabilização econômica de pequenas propriedades agrícolas. Para tanto, é necessário que o interesse

público real - que não é exclusivamente de mercado, mas também social, cultural, territorial - continue a ser construído. É necessário também que, além da função produtiva da agricultura, o projeto social em construção continue a ressaltar e a insistir sobre as suas (da agricultura) funções de alimentação, de reprodução do meio-ambiente e de geração de empregos, ou seja, a garantia de preservação dos meios de reprodução da sociedade.

CONCLUSÃO

Ao analisarmos os discursos dessas duas entidades engajadas no debate instaurado na ocasião da “campanha contra a fome” no Brasil, o intuito foi de confrontar as visões diferentes, para não dizer opostas, sobre a segurança alimentar. De um lado, a posição do setor privado ligado ao agro-alimentar, que nós associamos a uma visão de **curto prazo**, cujos interesses se orientam fundamentalmente para a reprodução do capital investido e acumulado ao longo de todo o período de crescimento do país. A via produtivista, a insistência na capacidade de gestão do sistema agro-alimentar e o “liberalismo” do Estado, constituem as bases de um discurso que procura a legitimação do *agribusiness* como o único caminho viável à geração das condições de segurança alimentar. De outro lado, as ONGs, ao engajarem-se na coordenação de medidas de curto prazo, tentam provocar um processo de transformação social de **longo prazo**. Para isto, a condição essencial preconizada é a democracia como o caminho capaz de inserir o país nas vias do desenvolvimento. É, ao reavaliar e reorientar o papel do Estado, o investimento econômico, as funções da agricultura e a participação do conjunto da sociedade, que o país pode realmente construir um contexto de segurança alimentar. Para o *agribusiness* a opção pela via produtivista representa a redução dos riscos de seus investimentos. Para a sociedade, no entanto, a consideração da existência de diferentes alternativas de desenvolvimento significa a “aceitação do risco da diversidade”¹ (social, produtiva) como garantia de uma “segurança” a longo prazo.

¹Devemos esta expressão a Alain Touraine em uma entrevista no rádio, na França, no verão de 1994, sobre seu livro *Qu'est-ce que la démocratie?* (ver bibliografia citada). Na visão do autor, a democracia está diretamente ligada à aceitação do pluralismo da sociedade e de suas consequências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness), **Segurança alimentar: uma abordagem de agribusiness**, Edições Abag, São Paulo, 1993.
- ARROYO G. et alii, **Agricultura y alimentos en América Latina: el poder de las transnacionales**, UNAM/ICI, Ciudad de Mexico, 1985.
- BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), “**Mudanças estruturais nas atividades agrárias: uma análise das relações intersetoriais no complexo agroindustrial brasileiro**”, Rio de Janeiro, 1988.
- BENVENUTI B. “Evolución o revolución técnica o más bien evolución y revolución técnica?”, **Agricultura y Sociedad**, nº 64, p.237-265, 1992.
- CASTRO A.C. “**Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento**”, **Cadernos de Difusão de Tecnologia**, vol. 1, nº 3, p. 309-344, 1984.
- DELGADO G. da C., **Capital financeiro e agricultura no Brasil**, São Paulo, Icone/UNICAMP, 1985.
- DELGADO N.G., **Economia e agricultura no Brasil nas décadas de 70 e 80**, Rio de Janeiro, CPDA/UFRJ, abril 1989.
- DOCKES P., **Les recettes fordistes et les marmites de l'histoire (1907 - 1991): formation et transfert des paradigmes socio-économiques**, Lyon, Centre Auguste et Léon Walras, 1991.
- FURTADO C. **Formação Econômica do Brasil**, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1987.
- GREEN R., ZUÑIGA M.R., “**Nouvelles technologies et fonctionnement en réseau**”. In Green, R. e Rocha dos Santos, R., **Brésil, un système agro-alimentaire en transition**, Paris, CREDAL/HEAL, 1993.
- GROUPE de SEILLAC, “**L'appel d'avril 1993**”. In Pisani E., **Pour une agriculture marchande et menagère**, Paris, Editions de l'aube, 1994.
- GRZYBOWSKI C., “**Objetivos e contradições do desenvolvimento agrícola no Brasil**”. In SOLAGRAL, Actes du colloque “**Comment nourrir le monde**”, Paris, 1991.

- JUNNE G., "Les grandes entreprises face à la révolution biotechnologique", *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, n° 24-25, 1992.
- LAMBERT D.C., (sd) "Le mimétisme en Amérique Latine", *Cahiers des Amériques Latines*, n° 4, (nouvelle série).
- MARTINE G. e BESKOW P.R., "O modelo, os instrumentos e as transformações na estrutura da produção agrícola". In Martine G. e Garcia R.C., *Os impactos sociais da modernização agrícola*, São Paulo, Caetés, 1987.
- MENEZES F., "Nos marcos de um modelo de desenvolvimento". *Democracia*, vol.10, n° 103, jun-jul, 1994.
- MUELLER C.C., "Expansão e crise: impactos sobre a pequena agricultura", in Linck T., *Agricultures et paysanneries en Amérique Latine; mutations et recompositions*, ORSTOM (Colloque international, Toulouse, décembre, 1990), Paris, 1990.
- PERROUX F. "Préface", in Gannagé E., *Economie du développement*, Paris, PUF, 1962.
- PERROUX F., *Pour une philosophie du nouveau développement*, Paris, Aubier/UNESCO, 1981.
- PRADO JUNIOR, C. *História Econômica do Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1984.
- REZENDE G.C. de e GOLDIN I., *Agriculture et crise économique: les leçons du Brésil*, Paris, OCDE, 1990.
- ROMEIRO A.R., "Ciência e tecnologia na agricultura: algumas lições da história", *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, vol. 4, n° 1, 1987.
- ROSIER B., *Choix techniques et stratégies de développement; refléxion méthodologique et étude de cas: une comparaison Algérie/Tunisie*, Paris, UNESCO, 1982.
- SACHS J., "Le Brésil en mal d'un projet", *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 8, jan-mars, 1993.
- SOUZA H., "Lutter contre l'exclusion", *Courrier de la Planète*, n° 22, avril-mai, 1994.
- SZMRECSANYI T., *Pequena história da agricultura no Brasil*, São Paulo, Contexto, 1990.
- TOURAINÉ A., *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Fayard, 1994.

CUSTOS E LUCRATIVIDADE DA CAFEICULTURA EM ROLIM DE MOURA, RONDÔNIA*

Samuel José de Magalhães Oliveira^{**}

RESUMO

A cafeicultura tem sido uma boa opção, dos pontos de vista agronômico e financeiro, para os produtores rurais de Rondônia, que é o quarto produtor de café do Brasil. Entretanto há carência de informações econômicas sobre a lavoura no estado. Este trabalho se propôs a comparar custos e rentabilidade da cafeicultura em dois diferentes sistemas de cultivo em Rolim de Moura, Rondônia. A cultura se mostrou como atividade viável economicamente, principalmente quando se considerou o sistema com uso mais intensivo de tecnologia.

ABSTRACT

Coffee production has been a good option, from agronomic and financial points of view, for farmers in Rondônia State, in the Brazilian Amazon. Indeed, Rondônia has became the fourth largest Brazilian coffee

* O autor expressa seus agradecimentos à diretoria, área técnica e aos associados da Associação de Produtores Rurais Rolimourense para Ajuda Mútua (APURAM) e ao Sr. Antônio do Alho, cafeicultor da região de Rolim de Moura, pela colaboração na elaboração deste trabalho. Agradece ao professor Dr. Merle Douglas Faminow e aos pesquisadores Dr. Stephen A. Vosti e Dr. Alfredo K. Homma pelas sugestões dadas ao trabalho.

** Agrônomo, MSc. Pesquisador em economia, EMBRAPA/CRAF-Rondônia. Caixa Postal 406. 78900-900. Porto Velho, RO. Telefax (069) 222.3857. E-mail: samuel@enter-net.com.br

producer. Nevertheless, there is a lack of economic information regarding coffee production activity in the State. The objectives of this paper were to compare costs and profitability of the cropping in an important producer region in the State for two different cropping systems. It was found that the coffee cropping is an economically viable activity, especially where technology is more intensively used.

INTRODUÇÃO

A cafeicultura tem despertado crescente interesse dos produtores rurais de Rondônia. A área colhida no estado cresceu significativamente nos últimos 15 anos, evoluindo de 25.000 ha em 1980 para 138.000 ha em 1995 (Anuário..., 1982; Levantamento..., 1995-1996). Neste ano o estado foi o quarto produtor nacional de café, produzindo 171.000 t de café em coco (Levantamento..., 1995). O preço do produto, que nos últimos dois anos tem se mantido elevado, tem dado novo impulso à lavoura no estado, que é formada principalmente por café robusta ("conilon"). Entretanto o sistema de cultivo predominante no estado caracteriza-se pela pouca inovação tecnológica e pouco uso de insumo, o que compromete a quantidade e qualidade do café produzido (Veneziano, 1996).

A cafeicultura se destaca também por ser uma das opções agrícolas para a Amazônia por causar menos impactos negativos no meio ambiente que outras atividades agropecuárias da região (Serrão, 1995).

Entretanto, desafios se lançam ao desenvolvimento da cafeicultura. Com o fim da regulamentação do mercado através de ações do governo, o produtor se vê obrigado a ganhar competitividade através de aumento de produtividade, qualidade e diminuição de custos, além de buscar canais alternativos para a comercialização (Martin, 1995).

Assim, se torna necessário conhecer os aspectos financeiros relacionados à cultura do café com o emprego de diferentes tecnologias para a tomada de decisões adequadas. Análises de custos e retornos para a produção de feijão e arroz econômicas já foram feitas no estado de Rondônia. (Oliveira, 1982; Resende, 1987; Sistemas..., 1987). Recomendações técnicas para a cultura do café, como opção de atividade para o pequeno produtor, já foram realizadas em Sistema... (1982). Entretanto ainda não foi feita análise de custos e lucratividade para a cultura do café no estado de Rondônia bem como de tecnologias alternativas para a lavoura.

Em outros estados há indicação que o patamar atual de preços, acima da média histórica observada para o produto, leva a cafeicultura a ser uma opção lucrativa. Em São Paulo, estudos indicam que o custo por saca beneficiada pode baixar a menos de R\$ 60,00 ao se empregar tecnologia adequada (Martin, 1995). Tal nível de preços pode ainda se manter até 1997, o que proporciona chance aos produtores envolvidos de se capitalizarem e poderem investir em tecnologia para torná-los mais competitivos (Moricochi, 1995).

Para vencer os desafios levantados, é também muito importante a ação coletiva de produtores através de associações, visando somar e coordenar esforços para a superação dos diversos problemas. No estado de Rondônia alguns produtores, conscientes destes desafios, já começaram a se organizar em associações. Uma destas é a Associação de Produtores Rurais Rolimourense para Ajuda Mútua (APRURAM), fundada em 1991, com o objetivo inicial de comercializar a produção de café de seus associados, diminuindo, assim, o número de intermediários no processo. Esta associação tem expandido suas atividades e atualmente presta assistência técnica e realiza estudos sobre oportunidades de diversificação da produção de pequenos produtores.

Como resposta da EMBRAPA-CPAF-Rondônia à demanda dos cafeicultores do estado, neste caso representados pelos associados da APRURAM, idealizou-se este trabalho com o objetivo de realizar a análise financeira da cafeicultura nos sistemas tradicional e de cultivo com maior tecnologia.

Os objetivos específicos foram:

- determinar os coeficientes técnicos de produção para os dois sistemas de cultivo;
- determinar os custos de produção, as receitas brutas e líquidas e os pontos de nivelamento para os dois sistemas;
- verificar o efeito da variação do preço do café e das taxas de desconto no desempenho econômico da lavoura;
- comparar o desempenho dos dois sistemas considerados.

MATERIAL E MÉTODOS

Este trabalho foi realizado na região¹ de Rolim de Moura, Rondônia, importante região produtora de café no estado.

A região se localiza no sul do estado de Rondônia, a cerca de 500 km da capital, Porto Velho. Possui clima Aw na escala de Koeppen, caracterizado por uma estação chuvosa de outubro a abril, com totais pluviométricos de cerca de 2.000 mm anuais, temperatura média de 24°C, com pouca variação durante o ano. Os solos são de média a alta fertilidade e o relevo é ondulado a suavemente ondulado (EMBRAPA, 1983).

A ocupação da região começou no final da década de 1970, através de assentamentos dirigidos do INCRA. Os primeiros colonos iniciaram a agricultura de subsistência que evoluiu para cafeicultura e pastagens. Atualmente a região conta com mais de 200.000 cabeças de gado bovino, além de 27.300 ha ocupados com a cultura do milho, 19.300 ha com a cafeicultura e 17.000 ha com a cultura do feijão. A estrutura fundiária da região é composta de pequenas propriedades, de 50 a 100 ha, predominantes em número, e grandes propriedades, acima de 1.000 ha. O nível tecnológico das atividades agropecuárias é baixo, principalmente entre os pequenos produtores, o que é consequência do baixo nível de capitalização dos mesmos. Não se adubam, por exemplo, as culturas anuais e perenes, vacinar o gado não é preocupação de muitos pecuaristas. Entretanto se nota movimento de produtores no sentido de intensificação tecnológica nas atividades agrícolas, principalmente na cafeicultura. (IBGE, 1997; Levantamento..., 1995-1996)

Em meados de 1995 a EMBRAPA-CPAF-Rondônia contatou associações e cooperativas do interior do estado de Rondônia com a finalidade de conhecer demandas de pesquisa existentes para a área de economia. Constatou-se muito interesse da APRURAM em realizar trabalho em conjunto com esta unidade da EMBRAPA.

Após visita a produtores da região e reunião com a diretoria da APRURAM, decidiu-se com a diretoria da Associação o trabalho a ser feito. Novas visitas foram feitas a produtores e à associação, no segundo semestre de 1995, para se definirem os sistemas de cultivo de café mais

¹Entende-se por região de Rolim de Moura os municípios de Nova Brasilândia, Novo Horizonte, Rolim de Moura e Santa Luzia, nos quais foram feitas coletas de informações para a realização do trabalho.

importantes a serem investigados e para a coleta de coeficientes técnicos. Preços de insumos e produtos foram coletados no município de Rolim de Moura no mês de outubro de 1995.

Foram identificados dois sistemas principais de plantio de café. Em ambos os sistemas implantam-se cultivos intercalares em sucessão nos três primeiros anos de condução da lavoura: Arroz e feijão no primeiro ano, milho e feijão no segundo e no terceiro ano. Os plantios são feitos manualmente com auxílio de matraca, sem a aplicação de adubo. Cultivos são feitos manualmente com auxílio de enxada. Os rendimentos esperados são 1.736 kg/ha para o arroz no primeiro ano, 744 kg/ha para o feijão no primeiro ano; no segundo ano, 1.488 kg/ha para o milho e 620 kg/ha para o feijão; no terceiro ano, 992 kg/ha para o milho e 372 kg/ha para o feijão.

Neste trabalho considerou-se plantio em área nova. Assim, a derrubada da mata foi contabilizada nos custos. O período de análise do desempenho da cafeicultura foi de oito anos, tempo considerado como médio para a duração da lavoura na região.

O primeiro sistema, cafeicultura tradicional, consiste no plantio de café de maneira tradicional como é feito na região e em muitas outras do estado de Rondônia. Neste sistema plantam-se mudas de raiz nua produzidas em viveiro da própria unidade de produção. Este viveiro é geralmente improvisado próximo a alguma área de mata existente na propriedade. O plantio é feito em covas sem adubação usando-se o espaçamento de 4 x 3 m.. É feita uma desbrota no primeiro ano e duas, anualmente, a partir do segundo ano. As capinas, em média quatro por ano, são manuais. A produção do café se inicia no terceiro ano, juntamente com o controle da broca, feito através de duas a três pulverizações anuais com inseticida específico. No sistema tradicional a lavoura não é adubada. A colheita é feita no pano com mão-de-obra familiar e contratação de serviços de terceiros. O café é secado dentro da própria lavoura, nos carreadores. O café é comercializado em coco, mas o pagamento se faz de acordo com a renda do café, ou seja, a quantidade esperada de café beneficiado originada do café em coco. Desconta-se do pagamento a despesa de beneficiamento. A expectativa de produtividade da lavoura neste sistema de cultivo são 595 kg de café beneficiado por hectare no terceiro ano e 645 e 917 kg/ha, alternadamente, do quarto ao oitavo ano.

O segundo sistema se denomina cafeicultura com maior tecnologia, ainda incipiente no município, mas visto como promissor pelos agricultores. Consiste em plantio de mudas produzidas em saquinho, em

viveiro. Considera-se, neste sistema, que as mudas são compradas e plantadas em covas sem adubação, obedecendo o espaçamento de 4 x 1 m. As desbrotas são executadas com maior aplicação de conhecimento tecnológico que no sistema anterior e são, em média, quatro por ano. As capinas realizadas são manuais, em média cinco por ano e químicas, duas por ano, em média. O controle da broca e adubação foliar são feitos em média três vezes ao ano. A adubação química é feita após o segundo ano, quatro vezes ao ano. A colheita, transporte e secagem do café são conduzidos como no sistema anterior. A produtividade esperada neste sistema são 719 kg/ha no segundo ano, 1.364 kg/ha no terceiro, 1.810 kg/ha no quarto e entre 2.727 e 3.644 kg/ha do quinto ao oitavo ano. A comercialização da produção ocorre como no sistema anterior.

A coleta dos dados para o sistema tradicional foi feita através de visista a aproximadamente dez pequenas propriedades selecionadas aleatoriamente, mas representativa do sistema em questão. Estes dados foram validados em uma reunião com especialistas com o objetivo de validar as informações levantadas em campo. Estiveram presentes nesta reunião a diretoria da associação APRURAM, formada basicamente por agricultores com experiência em cafeicultura. A coleta de dados para o sistema de maior tecnologia foi feita em um número menor de propriedades, já que a tecnologia é incipiente na área de estudo. Incluíram-se algumas propriedade de maior extensão, como as do Sr. Antônio do Alho, que se tornou referência para a cafeicultura de maior tecnologia na região mesmo entre os pequenos produtores.

Para cada sistema montaram-se fluxos de caixa para o cômputo do custos (saídas), receitas (entradas) e retornos, definidos como a diferença entre as entradas e as saídas. O fluxo se iniciou no primeiro mês do primeiro ano agrícola e se estendeu até o oitavo ano agrícola. O lançamento das entradas e saídas de cada atividade considerou o principal mês correspondente à execução da mesma. Para algumas atividades, que se repetiram durante o ano, considerou-se em um único mês de ocorrência da atividade, para simplificação dos cálculos. No fluxo houveram valores nominais e atualizados. O valor atualizado correspondeu ao valor nominal convertido para seu valor presente. A referência para o valor presente é o primeiro mês do primeiro ano agrícola. A taxa de desconto considerada foi de 9% ao ano.

Para cálculo dos custos levaram-se em conta os seguintes itens: terra, mão-de-obra, insumos, máquinas e equipamentos, contratação de serviços e impostos.

Como custo da terra considerou-se o custo de oportunidade do capital empregado na aquisição do ativo. Levou-se em conta o valor da terra de R\$ 620,00/ ha, e taxa de juros de 9% ao ano. O custo anual da terra foi, então, R\$ 55,80/ ha. Considerou-se terra nua de condições de fertilidade, relevo e acesso médias para a região. O custo equivaleu à remuneração do capital empregado no ativo em aplicação financeira cuja rentabilidade fosse de 9% a. a.

O custo de mão-de-obra foi calculado considerando-se a remuneração diária de R\$ 8,00 para a comum e R\$ 10,00 para a utilizada em pulverização. É válido ressaltar que a mão-de-obra empregada na cafeicultura é basicamente familiar. O custo, então, foi calculado considerando o valor alternativo da mão-de-obra na região, através do assalariamento.

Para o cálculo do custo de implementos e animais foram levadas em conta a vida útil e a expectativa de utilização durante o ano. Para a determinação desta expectativa verificaram-se as condições médias de utilização dos implementos e animais para a região nas diversas atividades. Utilizou-se depreciação linear com valor residual nulo. O custo de aquisição de cada um dos implementos e animais foi computado de maneira proporcional à utilização dos mesmos na cafeicultura. Para a nova aquisição do implemento ou animal levou-se em conta a sua vida útil.

O custo de contratação de serviço refere-se à mão-de-obra contratada para colheita, pagamento para transporte de insumos e da produção e beneficiamento. Note-se que a mão-de-obra utilizada para a colheita não foi agregada no item “mão-de-obra” pelo fato de se constituir em serviço basicamente contratado, pago em dinheiro e não ser mão-de-obra familiar.

Calcularam-se custos brutos e líquidos e retornos para a cafeicultura nos dois sistemas de cultivo. Definiu-se custo bruto como a soma de todos os custos acima citados. Custo líquido foi a diferença entre custo bruto e a receita advinda dos cultivos anuais. Definiu-se retorno como sendo a receita total da colheita de café, arroz, milho e feijão menos o custo bruto. Os retornos acumulados foram calculados através da soma do retorno do ano em questão e de todos os retornos dos anos anteriores. Os pontos de nivelamento foram definidos como sendo aqueles em que os custos totais igualam às receitas totais. Foram considerados os preços de R\$ 80,00 para a saca beneficiada de 60 kg de café, R\$5,00 para a saca de 60 kg de arroz em casca e de milho e R\$ 18,00 para a saca de feijão de 60 kg . Estes foram os preços médios recebidos pelo produtor na safra do ano

agrícola 1994/1995 na região de Rolim de Moura, de acordo com informação prestada pelos produtores e pela APRURAM.

Foi realizada análise de sensibilidade dos resultados alcançados nos dois sistemas de cultivo através da variação do preço da saca de café beneficiado de R\$ 20,00 para R\$ 120,00. Estes são, aproximadamente, os valores extremos já alcançados pelos preços pagos aos produtores de café por saca beneficiada de 60 kg, nos últimos anos, no estado de Rondônia. A mesma análise foi feita variando-se a taxa de desconto entre 6 e 12% ao ano.

Foram calculados os pontos de nivelamento para os dois sistemas computando-se custos totais, custos totais menos terra e custos totais menos terra e mão-de-obra. Definiu-se ponto de nivelamento como sendo o preço no qual os custos se igualam às receitas.

Os dados levantados estão à disposição daqueles que desejarem verificarlos e podem ser obtidos através de consulta ao autor.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A cafeicultura tradicional apresentou custo bruto de cerca de R\$ 700,00/ha no primeiro ano (Figura 1). Este custo foi reduzido significativamente pela receita proporcionada pelos cultivos intercalares, proporcionando um retorno de -R\$ 433,00/ ha. No segundo ano o custos bruto e líquido foram menores em função de menor investimento necessário na lavoura de café. No terceiro ano os custos se elevaram, já que se iniciou a colheita do café. Este saldo oscila de R\$ 140,00/ ha a R\$ 341,00/ ha do terceiro ao oitavo ano. Tal oscilação se explica pela flutuação da produtividade da lavoura do café e os valores têm tendência ligeiramente decrescente pois se consideraram valores presentes. Os retornos, negativos nos dois primeiros anos, passaram a exibir valores positivos do terceiro ao oitavo ano, oscilando entre cerca de R\$ 200,00 e R\$ 350,00/ ha.

Os itens mais importantes no custo da lavoura de café tradicional foram mão-de-obra, 44%, contratação de serviço, 30%, insumos, 12% e terra, 9% (Figura 2). A intensiva utilização de mão-de-obra reforça o importante papel da atividade na ocupação e fixação de populações rurais. Notou-se a pequena participação de insumos e máquinas e equipamentos nos custos, o que é um dos sinais do baixo nível tecnológico sob o qual se conduz a cafeicultura tradicional (Figura 2).

A análise dos retornos acumulados pela cafeicultura tradicional destacou valores negativos, oscilando entre -R\$ 200,00/ ha e -R\$ 600,00/ ha, até o quarto ano (Figura 3). Daí se têm duas importantes informações. Formar um hectare de lavoura de café exigiu uma capacidade de financiamento que atingiu cerca de R\$ 500,00/ ha no segundo ano. Evidentemente este valor não representou somente desembolso em dinheiro. A cafeicultura tradicional foi um investimento que se pagou do quarto para o quinto ano. O retorno acumulado passou a assumir valores positivos a partir do quinto ano e alcançou R\$ 769,00/ ha no final do oitavo ano. Ou seja, a cafeicultura tradicional proporcionou um retorno de R\$ 769,00/ ha ao final de oito anos (Figura 3).

Entretanto este retorno foi influenciado pelo preço alcançado pelo café e pelas taxas de desconto. Analisando o efeito da cotação do café no retorno da atividade, notou-se que para uma variação de R\$ 20,00 a R\$ 120,00 no preço pago ao produtor por saca beneficiada, o retorno variou de um valor próximo a -R\$ 2.000,00/ ha até cerca de R\$ 2.500,00/ ha. O preço que proporcionou retorno nulo está entre R\$ 60,00 e R\$ 80,00, mais próximo de R\$ 60,00. (Figura 4). A cafeicultura tradicional, sob condição de preço abaixo de 60,00 a saca beneficiada, é atividade que proporciona prejuízo ao produtor. Taxas de desconto anuais variando de 6 para 12 % reduziram o retorno da atividade de cerca de R\$ 1.100,00/ ha para R\$ 400,00/ ha. Isto demonstra o efeito da elevação da taxa de desconto, aumentando o custo de oportunidade do capital empregado na produção (Figura 5).

Para a cafeicultura de maior tecnologia, o custo bruto no primeiro ano de formação da lavoura ascende a R\$ 1.109,00/ ha (Figura 6). Nos anos seguintes oscilaram entre valores de R\$ 736,00/ ha a R\$ 1.265,00/ ha. Estes valores são superiores aos observados para a cafeicultura tradicional, o que indica a maior necessidade de recursos para financiar a cafeicultura de maior tecnologia. A diferença entre custo bruto e líquido permanece a mesma que a observada na cafeicultura tradicional, já que se consideraram as mesmas culturas intercalares, com mesmos sistemas de cultivo e produtividades. Os retornos anuais da cafeicultura com maior tecnologia são positivos após o primeiro ano, atingindo quase R\$ 1.500,00/ha no quinto ano, valores mais elevados que na cafeicultura tradicional. Tal nível tecnológico implica em maiores custos mas também em maiores retornos em comparação com a cafeicultura tradicional. Os retornos já assumiram valores positivos no segundo ano, de cerca de R\$ 500,00/ha, em virtude de se preconizar colheita de café já neste ano, para este nível tecnológico. Os retornos têm valores positivos e ascendentes do segundo ao quinto ano e alcançam mais de R\$ 1.500,00/ha.

Do sexto ao oitavo ano oscila entre os valores de cerca de R\$ 1.000,00 e R\$ 1.500,00/ha. A cafeicultura de maior tecnologia proporcionou retornos positivos mais elevados e mais precoces.

O item mais importante na composição do custo foi a contratação de serviço, 42% do custo de produção, o que se explicou pela maior demanda para colheita e transporte, já que a produtividade da lavoura de maior tecnologia foi maior que aquela observada na lavoura tradicional (Figura 7). Outros itens importantes no custo foram mão-de-obra, 25%, e insumos, 24 %. É significativo o aumento da utilização de insumos na cafeicultura quando se compara o sistema de maior tecnologia com o tradicional.

Observando-se os retornos acumulados nesta lavoura com maior tecnologia notou-se que, partindo de um valor de -R\$ 832,00/ha, alcançou-se o patamar de R\$ 5.869,00/ ha no final de oito anos (Figura 8). O retorno passou de valor negativo para positivo do segundo para o terceiro ano. O investimento inicial já estava pago ao final do terceiro ano de condução da lavoura.

A análise de sensibilidade mostrou que o retorno proporcionado pela cultura ao se variar o preço da saca de café beneficiado entre R\$ 20,00 e R\$ 120,00 oscilou de aproximadamente -R\$ 4.000,00/ha para quase R\$ 12.000,00/ha (Figura 9). O ponto de nivelamento do investimento se situou entre R\$ 40,00/sc e R\$ 60,00/sc. Considerando o retorno proporcionado por diferentes preços alcançados pelo café, percebeu-se que a cafeicultura foi atividade de maior risco que a tradicional já que ofereceu mais prejuízo sob cotações muito baixas e mais lucro sob cotações mais elevadas. Os retornos do sistema de maior tecnologia foi mais sensível às oscilações de preços que aqueles do sistema tradicional.

A taxa de desconto influenciou o retorno do investimento que variou de R\$ 7.000,00/ha, sob taxa de 6% ao ano, para menos de R\$ 5.000,00/ha, sob 12% ao ano (Figura 10).

A comparação dos retornos da cafeicultura nos dois sistemas de cultivo mostrou que a lavoura com maior tecnologia exige uma maior quantidade de recursos inicialmente, mas proporciona retornos maiores e mais rápidos, já que ao terceiro ano as receitas já superam os custos acumulados (Figura 11). A maior tecnologia proporcionou, ao final de oito anos, retorno de 5.869,00/ha contra menos de R\$ 769,00/ha proporcionados pelo cultivo tradicional.

A análise do ponto de nivelamento dos dois sistemas revelou que a cafeicultura tradicional foi menos eficiente no uso de recursos proporcionando produção ao custo de R\$ 63,00/saca beneficiada contra apenas R\$ 43,00/saca

obtidos na cafeicultura com maior tecnologia (Figura 12). A lavoura mais bem conduzida, com maior uso de tecnologia se apresentou como uma opção para diminuir custo e tornar a produção mais competitiva e capaz de se viabilizar sob cotações menos favoráveis do produto. Excluindo-se a terra do custo de produção observou-se uma menor diferença entre os custos dos dois sistemas, o que se explica pela menor participação relativa da terra na composição do custo do café com maior tecnologia. Subtraindo-se os itens terra e mão-de-obra do custo total de produção teve-se que o custo do café com maior tecnologia se tornou mais elevado que o tradicional. Isso evidencia que a cafeicultura com maior tecnologia demandou maior aplicação de recursos que implicam em desembolso de dinheiro pelo produtor. Por isso, embora tenha as vantagens já citadas sobre a cafeicultura tradicional, é uma opção mais arriscada.

CONCLUSÕES

Este trabalho teve por objetivo analisar os custos e a rentabilidade da cafeicultura em uma região do estado de Rondônia sob dois diferentes sistemas de cultivo.

A cultura do café se mostrou como alternativa social e economicamente viável para a agricultura do estado. Demonstrou-se que investimentos tecnológicos na cafeicultura como desbrotas e capinas mais bem conduzidas, mudança de espaçamento, adubação de cobertura diminuem o custo e o tempo de retorno aos investimentos iniciais. Um dos desafios para o desenvolvimento da lavoura no estado é o investimento em tecnologia que, embora envolva mais risco, pode diminuir o custo de produção e tornar os agricultores mais competitivos e com maior capacidade de permanecer no mercado sob condições de preços menos favoráveis. Um dos desafios para maior desenvolvimento da lavoura no estado é encontrar meios de o pequeno produtor se capitalizar para intensificar o uso de tecnologia e se inserir de maneira mais competitiva no mercado.

Sem dúvida, é também importante, resolver problemas de comercialização que historicamente os produtos agrícolas de Rondônia enfrentam. Necessário se faz buscar novos canais de comercialização e meios de transporte mais baratos e eficazes para escoar a produção.

Para o desenvolvimento sustentável do setor rural são necessários novos estudos que indiquem alternativas às atividades produtivas da região. Estudos agronômicos e econômicos de sistemas agroflorestais e

cultivo de espécies como o cupuaçu e pupunha e essências florestais, como exemplo de alternativas que têm despertado o interesse dos agricultores, podem fornecer importante informações aos agricultores.

No entanto, não se pode esperar apenas a ação do estado. Também é preciso dotar os produtores de capacidade de resolver seus problemas. Um dos caminhos para resolver estas questões é o associativismo rural. Iniciativas como a da APRURAM devem ser imitadas e incentivadas com vistas à viabilização da pequena produção rural.

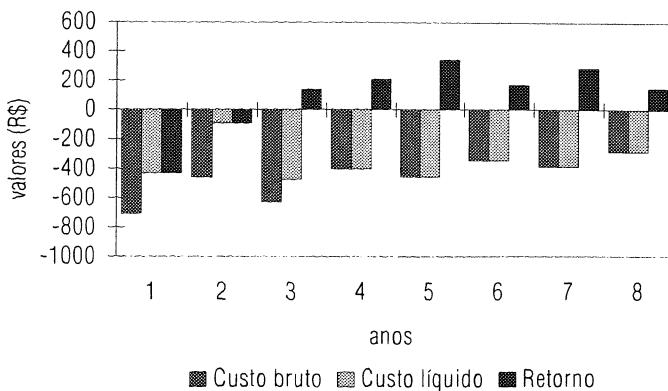


FIGURA 1 - Custos e retornos da cafeicultura tradicional, por hectare, valores descontados em reais. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

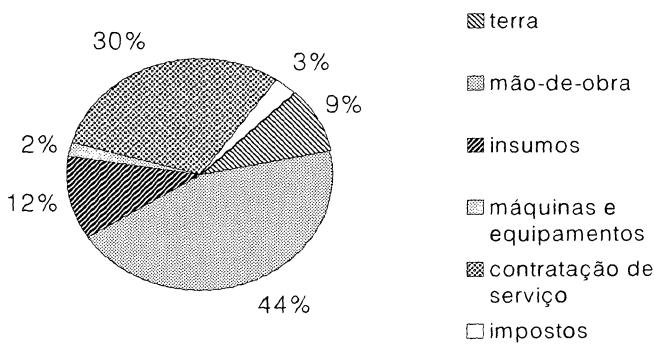


FIGURA 2 - Itens de custo da cafeicultura tradicional. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

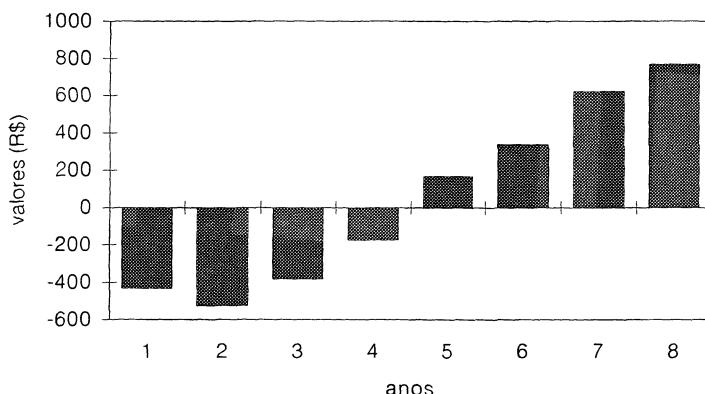


FIGURA 3 - Retornos acumulados da cafeicultura tradicional, por hectare. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

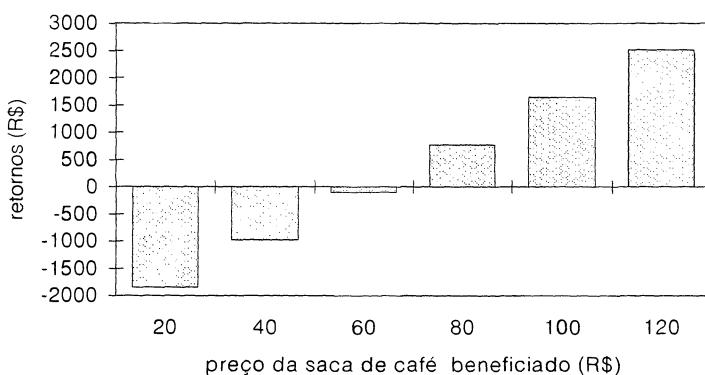


FIGURA 4 - Retornos acumulados em oito anos, por hectare, cafeicultura tradicional sob diferentes preços de café beneficiado, valores descontados em reais. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

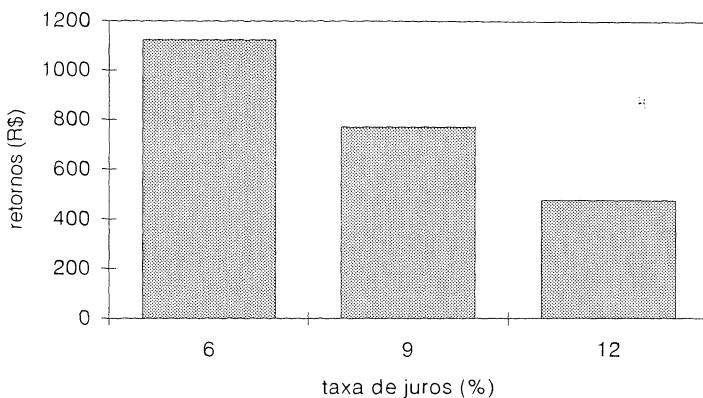


FIGURA 5 - Retornos acumulados em oito anos, por hectare, cafeicultura tradicional sob diferentes taxas de juros, valores descontados em reais. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

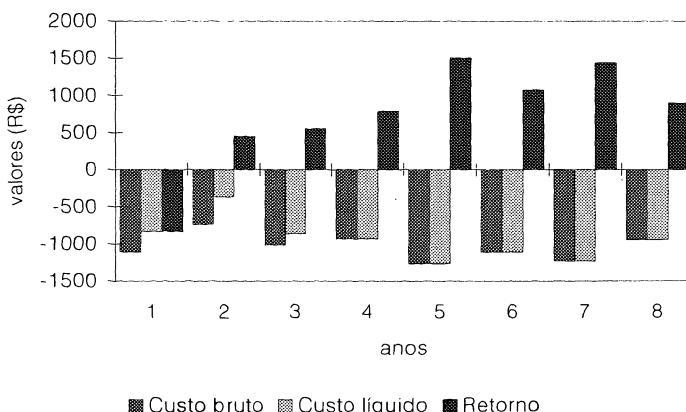


FIGURA 6 - Custos e retornos da cafeicultura com maior tecnologia, por hectare, valores descontados em reais. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

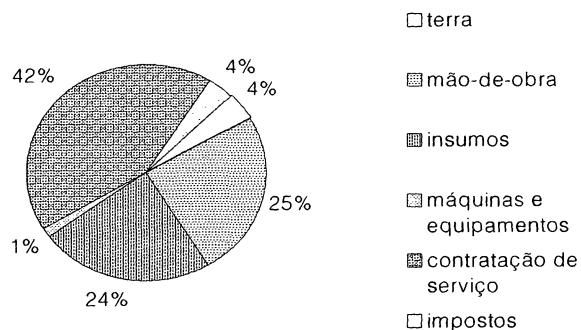


FIGURA 7 - Itens de custo da cafeicultura com maior tecnologia. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

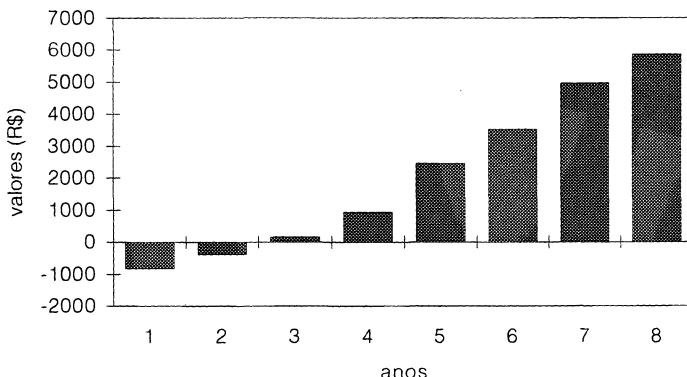


FIGURA 8 - Retornos acumulados da cafeicultura com maior tecnologia, por hectare, valores descontados em reais. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

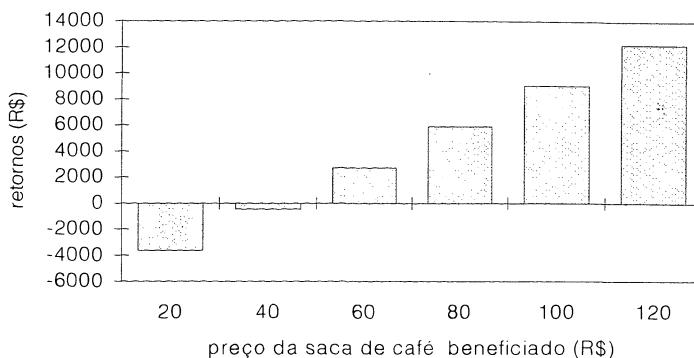


FIGURA 9 - Retornos acumulados em oito anos, por hectare, cafeicultura com maior tecnologia sob diferentes preços de café beneficiado, valores descontados em reais. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

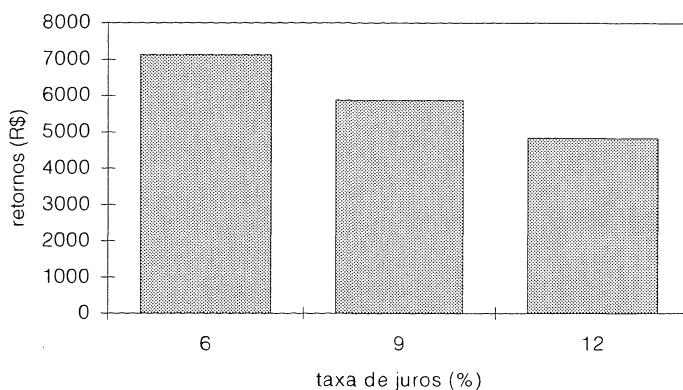


FIGURA 10 - Retornos acumulados em oito anos, por hectare, cafeicultura com maior tecnologia sob diferentes taxas de juros, valores descontados em reais. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

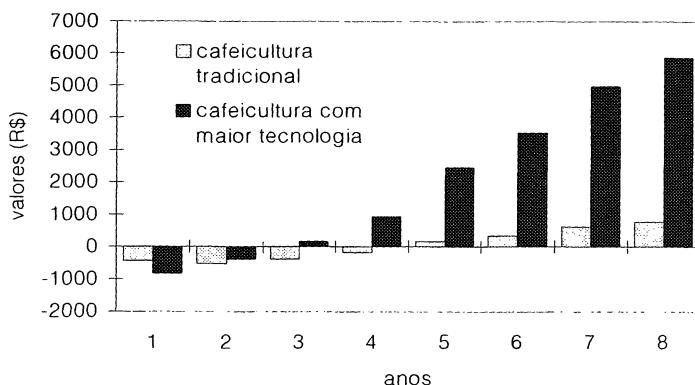


FIGURA 11 - Retornos acumulados da cafeicultura tradicional e com maior tecnologia, por hectare, valores descontados em reais. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

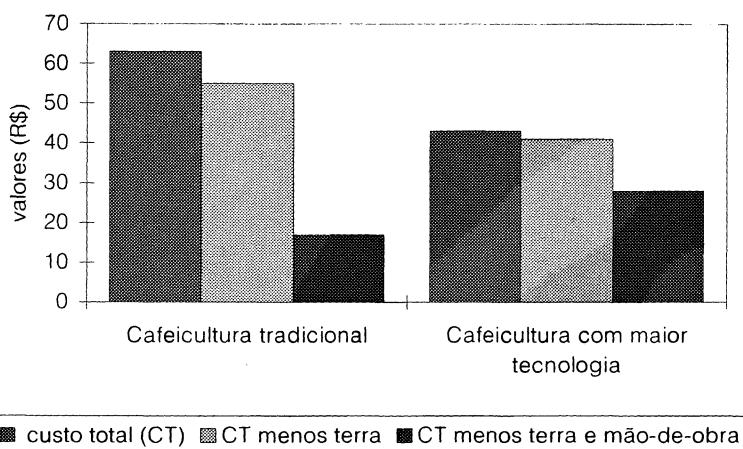


FIGURA 12 - Pontos de nivelamento para a cafeicultura, valores descontados em reais. Rolim de Moura, RO, outubro de 1995

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ANUÁRIO Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: FIBGE, 1982, v.43. 904p.
- 2 EMBRAPA. Serviço Nacional de Levantamento e Conservação dos Solos (Rio de Janeiro, RJ). *Levantamento de reconhecimento de média intensidade dos solos e avaliação da aptidão agrícola das terras do estado de Rondônia*. Rio de Janeiro: EMBRAPA-SNLCS, 1983. 558p.
- 3 IBGE. Disponível: site IBGE. URL: <http://www.ibge.gov.br/ftp/pub>. Consultado em 3 de abril de 1997.
- 4 LEVANTAMENTO Sistemático da Produção Agrícola. Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, v.7, n.10, dez.1995.
- 5 LEVANTAMENTO sistemático da produção agrícola. Rondônia. Porto Velho, RO: IBGE-CGEA, out./out. 1995-1996.
- 6 MARTIN, N. B.; VEGRO, C. L. R.; MORICOCHI, L. Custo e rentabilidade de diferentes sistemas de produção de café, 1995. *Informações Econômicas*, São Paulo, v.25, n.8, p.35-47, ago.1995.
- 7 MORICOCHI, L.; ALFONSI, R. R.; OLIVEIRA, E. G.de; MONTEIRO, J. L. M. Geadá e perspectivas do mercado cafeeiro. *Informações Econômicas*, São Paulo, v.25, n.6, p.48-57. jun.1995.
- 8 OLIVEIRA, J. N. S. de; SOBRAL, C. A. M. *Avaliação técnica e econômica do sistema de produção de arroz em Porto Velho*. Porto Velho, RO: EMBRAPA-UEPAE Porto Velho, 1982. 25p. (EMBRAPA-UEPAE Porto Velho, Circular Técnica, 2).
- 9 RESENDE, J. C. de; MEDRADO, M. J. S. *Avaliação econômica do sistema de produção de feijão no estado de Rondônia*. Porto Velho, RO: EMBRAPA/UEPAE Porto Velho, 1987. 8p. (EMBRAPA-UEPAE Porto Velho, Circular Técnica, 16).
- 10 SERRÃO, E.A. Possibilities for sustainable agriculture development in the Brazilian Amazon: An EMBRAPA proposal. In: CLÜSENER-GODT, M.; SACHS, I. *Brazilians perspectives on sustainable development of the Amazon Region*. Paris: UNESCO, 1995. 305p.
- 11 SISTEMA de produção para feijão, 2a. revisão. Porto Velho, RO: EMBRAPA-UEPAE Porto Velho/EMBRATER, 1987. 38 p (EMBRAPA-UEPAE Porto Velho, Sistema de produção, 16).
- 12 VENEZIANO, W. *Cafeicultura em Rondônia: situação atual e perspectivas*. Porto Velho: EMBRAPA-CPAF/Rondônia, 1996. (Documentos, 30, no prelo).

INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS EM GESTÃO DE TRANSPORTES: MULTIMODALIDADE E INTERMODALIDADE. OPÇÃO TÉCNICA OU POLÍTICA?*

Ana Paula Mussi Szabo Cherobim**

O administrador está diuturnamente sendo desafiado por novas tecnologias. No setor de transportes de bens não basta apenas manter-se informado quanto aos novos maquinários disponíveis, há de se conhecer o contexto estrutural no qual se opera e as novas técnicas de gestão passíveis de utilização. As preocupações macroeconômicas do gestor de transportes começam com o acompanhamento do nível da atividade econômica, determinante do volume de cargas a ser transportado e chegam ao conhecimento da infra-estrutura existente para a operação dos transportes. A nível microeconômico o foco passa aos processos de gestão.

A INTEGRAÇÃO NOS TRANSPORTES

A multimodalidade e a intermodalidade são as inovações em gestão de transportes mais discutidas atualmente. O objetivo deste artigo¹

*Texto escrito em agosto de 1996. A autora agradece os comentários do professor Carlos Artur Krüger Passos, professor de Política Industrial e Tecnológica do Programa de Mestrado em Tecnologia do CEFET-PR. A responsabilidade final pelo conteúdo do texto, entretanto, é exclusivamente da autora.

**Professora do Departamento de Administração Geral e Aplicada da Universidade Federal do Paraná e mestrandra do Programa de Mestrado em Tecnologia do CEFET-PR Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná.

¹Este artigo está baseado no trabalho de pesquisa: Evolução recente das políticas de transporte no Brasil e suas consequências imediatas na adequação das políticas no estado do Paraná: uma proposta de estudo para intermodalidade. Realizado na disciplina Arte, Técnica e Profissão, ministrada pelo Professor Paulo César Xavier Pereira, no Programa de Mestrado em Tecnologia do CEFET-PR.

é explicar o processo, diferenciar suas formas e diagnosticar a atuação governamental no sentido de dotar o Brasil, e em especial o Paraná de infraestrutura de transporte integrada viabilizadora dos processos multimodais. Pretende ainda identificar oportunidades de melhoria nos serviços de frete e consequente recuperação de tarifas.

É necessário aqui distinguir os conceitos de multimodalidade e intermodalidade, muitas vezes adotados indistintamente.

O que é multimodalidade?

É o transporte de uma mesma carga utilizando mais de um modal, sem preocupar-se com os aspectos jurídicos dos contratos de frete ou transporte ou com os aspectos operacionais de responsabilidade sobre a carga.

O que é intermodalidade?

Não basta o transporte de carga utilizar-se de mais de um modal; por exemplo, coleta rodoviária nas áreas metropolitanas e longas distâncias via ferrovia; para caracterizar um sistema intermodal de transportes. Este só existe quando no aspecto jurídico existe um contrato único de transporte para o deslocamento da carga desde a origem até o destino e no aspecto operacional utiliza-se de duas ou mais modalidades de transporte, sem haver alteração de embalagem, volume ou qualquer outra característica da carga. (THIRIET-LONGS, 1982)

O resgate da evolução das políticas de transporte no Brasil permite verificar aspectos positivos para o setor de transportes de cargas, pois se percebe a preocupação do governo com a necessidade de dotar o aparelho produtivo de infra-estrutura básica, essencial para o gerenciamento dos transportes, principalmente face às grandes distâncias regionais do país.

O segundo programa de desenvolvimento de transportes, elaborado a partir de 1987, muito bem espelhou o perfil econômico do país, considerando as regiões produtoras e os fluxos de insumos necessários à atividade econômica das regiões e o escoamento da produção excedente, expressos nos corredores de transporte. Devido a característica exportadora do país, estes corredores estavam mais voltados a saída de produtos do país e face a reduzida produção industrial e agrícola das regiões norte e nordeste se percebe maior preocupação com o trânsito de produtos básicos.

Esta caracterização econômica do plano de transportes foi feita com o objetivo de integrar as regiões, em especial as regiões mais distantes; mas não se pode deixar de estudar quanto esta caracterização pode fortalecer uma estrutura produtiva existente, a qual pode não ser a melhor do ponto

de vista econômico e social para a região, como é o caso da produção de soja no Paraná, discutido adiante.

O histórico das políticas também mostra, a partir da década de 50, a preferência pelo modal rodoviário. A curto prazo a decisão pode ter sido a mais adequada, face ao menor investimento inicial, menor necessidade de obras de arte, sempre dispendiosas e demoradas, como são os portos e linhas férreas e face ao crescimento econômico conduzido pela indústria automobilística, então em implantação no país. Não compete aqui analisar as opções de desenvolvimento tomadas pelos gestores do processo à época, mas é importante destacar as alternativas de infra-estrutura possíveis dentro do modelo de substituições de importação.

O histórico da intermodalidade evidencia tentativas mundiais, desde a Segunda Grande Guerra, para a integração dos transportes, iniciando com os processos de conteinerização de cargas. O Brasil faz suas primeiras tentativas só na década de 60 e através da iniciativa privada, ou seja, não há planejamento neste sentido, o que será verificado apenas na década de 70, através da lei dos contêineres.

A integração modal poderia ter sido objeto do planejamento de transportes no Brasil desde a década de 60 quando esta já era uma tendência mundial; não porque o país deve seguir os ditames externos, mas porque uma vez comprovada a eficiência econômica do processo, este poderia ter sido adequado às necessidades regionais do país.

A crise do petróleo na década de 70 não conseguiu reverter a priorização ao modal rodoviário no país, pois aforante a tradição pela opção de transporte via caminhões, já existia toda uma estrutura de rodovias, apesar de em mau estado de conservação, em consequência da falta de recursos para o setor e também já existia a frota nacional de caminhões; fatores fortalecedores da preferência por este modal.

OS OPERADORES DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGA

Interessante notar as consequências para os agentes econômicos do setor rodoviário; motoristas autônomos, freteiros e empresas transportadoras de carga desta opção pelo transporte rodoviário. Verificamos hoje um enfraquecimento no setor, inclusive com prejuízos às empresas transportadoras e ociosidade da frota, pois a má conservação das rodovias acarreta em fretes caros para o cliente, mas insuficientes para cobrir o alto custo de manutenção dos veículos. Alie-se ao fato, o relativo baixo crescimento da atividade

econômica ter diminuído no último ano os volumes a serem transportados. O governo priorizou um modal, mas não lhe foi possível dar condições de continuidade com manutenção preventiva e reparos da malha viária; bem como abertura de novas estradas.

Conforme palestra do Sr. Diumar Deléo Cunha Bueno, presidente do Sindicato dos Transportadores Autônomos de Carga do Estado do Paraná, proferida no dia 29 de novembro de 1995, no Seminário Paraná Transportes Ano 2000 - Multimodalidade - a situação dos caminhoneiros² é dramática. Os fretes são baixos, o mercado é muito concorrencial, acarretando em liquidação no preço dos fretes. A má conservação das estradas aumenta o risco de acidentes e os custos de manutenção dos caminhões. Para aumentar o faturamento do veículo, os caminhoneiros são obrigados a viajar com excesso de peso na carga. Na visão do representante deste segmento do setor, as perspectivas de melhoria passam por uma ação conjunta para diminuir o risco de acidentes através de melhor sinalização e conservação nas estradas e incremento no preço dos fretes.

Dificilmente o aparelho produtivo conseguiria absorver um adicional de custo de frete em seus produtos, pois isto acarretaria em perda de competitividade no mercado, tanto interno como externo; a solução passa por uma maior agregação de valor ao serviço prestado. Isto significa melhorar o transporte da carga, incorporando ao processo serviços adicionais de carga e descarga mais rápida, embalagem e desempacotamento de maior quantidade em menor tempo, desobrigação do proprietário da carga em relação a documentações, seguros, transbordos e localização de cargas, otimização de rotas e utilização de formas mais baratas de transportes. Usualmente estes serviços estão a cargo do fabricante ou comercializador dos produtos, o qual os repassa para intermediários ou executa como atividade meio, sem dispor de pessoal, equipamentos e tecnologia adequados, dispendendo mais tempo e dinheiro na execução do serviço.

Em outras palavras, a intermodalidade é capaz de implementar serviços ao processo de transporte de modo a elevar as tarifas favorecendo o transportador, mas sem onerar o produto. O cliente estará recebendo um serviço que não é apenas o de deslocamento de cargas, mas um transporte porta - a - porta, seguro e de valor relativo menor. Não se está

²Nome usual para os motoristas de caminhões proprietários de seus veículos ou contratados para a prestação do serviço em caminhões de terceiros.

propondo apenas uma redivisão do trabalho social, mas a absorção, por parte das empresas de transporte, de uma parcela das atividades de despacho, embalagem e montagem, realizando com maior eficiência, serviços antes sob a responsabilidade do cliente.

Isto já é obtido pelas empresas de logística de transporte como é o caso da Empresa Multiterminais S.A., cuja forma de operação é mencionada no capítulo 4 do trabalho citado no início deste artigo.

A INTEGRAÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ

No Estado do Paraná a situação do setor de transportes não é muito diferente do panorama nacional. Existe grande dependência das políticas nacionais, inclusive para implantar o Anel de Integração³, idealizado pela atual equipe de governo do Estado do Paraná.

A disponibilidade de infraestrutura de transportes do Estado está acima da média nacional, excetuando o Estado de São Paulo que dispõe de rodovias e hidrovias sob a responsabilidade do governo estadual, em melhores condições de operação. O governo do Estado do Paraná tem procurado dotar o estado de infraestrutura de transportes independentemente da ação do governo federal. Verifica - se reduzida complementação das políticas federais e estaduais ao longo dos anos. Quando do estabelecimento dos corredores da produção, o Paraná foi contemplado com um corredor caracteristicamente de exportação, com escoamento de produtos agrícolas de exportação, no sentido norte - leste, oeste - leste, das regiões produtoras até o Porto de Paranaguá. Como ressaltado anteriormente, esta caracterização fortalece as características econômicas da região à época, o que no período considerado era a produção de soja no estado. A expressão econômica do produto foi significativa para o estado na década de 80, caracterizado até como “celeiro do Brasil”; hoje, década de 90, o perfil econômico do Estado está mudando. A soja ainda é cultura importante, mas não mais o carro chefe da economia e das exportações do Estado. Portanto providenciar infraestrutura de transportes pensando só no escoamento deste produto,

³Anel de Integração: Rodovias ligando as cidades Pólo Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Cascavel e Guarapuava. Note-se o termo integração ter aqui uma conotação estritamente geográfica.

como estabelecido no conceito de corredor de transportes, pode vir a ser fator limitador ao crescimento do Estado. A tendência é para a maior agregação de valor aos produtos agrícolas através do fortalecimento das agroindústrias, o que se verifica no atual plano de governo⁴, inclusive com incentivos a formação de pólos industriais no interior do estado.

É também importante destacar não ser mais o fluxo de cargas em sentido único, de dentro para fora do estado. O fluxo de importações, após a liberalização de importações, a partir de novembro de 1994, já assume relevância e demanda adequação dos portos, da estrutura alfandegária e das redes de distribuição. Conforme destacado pelo professor Luciano Coutinho, em palestra proferida no I Seminário Internacional sobre Gestão de Tecnologia realizado em Curitiba nos dias 21 e 22 de novembro de 1995, as importações brasileiras aumentaram de 15,9 bilhões de dólares em 1989 para 59,3 bilhões no 1º semestre de 1995, acarretando correspondente aumento do volume importado⁵. Outro aspecto mencionado na referida palestra, corroborando a necessidade de agregação de valor, destaca a importância da consolidação no Brasil de seus produtos de “*commodities*” como a soja e deve fortalecer seus setores competitivos como é o caso das agroindústrias e do complexo avícola no Paraná.

Paralelo ao programa nacional de privatizações, o estado do Paraná vem fazendo esforços para transferir à iniciativa privada a responsabilidade sobre os investimentos e a gestão da infraestrutura de transporte. Para tanto obteve a concessão do governo federal, para gerir parte das rodovias federais no estado. Em 21 de dezembro de 1995, foi aprovada lei para concessão à iniciativa privada dos trechos rodoviários mais importantes do Anel de Integração. Em abril de 1996 foram iniciadas as primeiras licitações. As tentativas de privatização da Ferroeste S.A. também fazem parte deste processo.⁶

No concernente à intermodalidade, a preocupação para a otimização dos transportes existe, mas não se identifica ao longo dos anos, ações específicas para facilitar a operação de um sistema intermodal. O primeiro passo da

⁴Governo Jaime Lerner: período 1995 a 1998.

⁵O volume de carga geral recebida nos portos do Brasil aumentou em 50% do ano de 1994 para o de 1995, conforme o Anuário Estatístico dos Transportes 1995 editado pelo Geipot.

⁶Em março de 1997 foram concluídos os processos de privatização da Ferroeste.

intermodalidade é a utilização de conteineres e ainda hoje o Porto de Paranaguá não dispõe de um adequado terminal de conteineres.⁷ As etapas seguintes buscam o deslocamento de cargas pelos modais mais eficientes; mas no Paraná a não existência de equipamentos e sistemas de transbordos satisfatórios cria óbices ao deslocamento hidro, ferro e rodoviário das cargas. Em um terceiro momento é preciso reduzir os procedimentos burocráticos de despacho, diminuindo as exigências de inspeções, carimbos e conhecimento de carga, cujas dificuldades no Paraná são as mesmas do resto do Brasil; ou seja, as ações do estado não têm buscado reduzir os trâmites burocráticos e as exigências de fiscalização. Não se percebe preocupação política com os processos multimodais e intermodais.

Em momento algum o planejamento de transportes no estado se preocupou com a desregulamentação do processo e causou surpresa o problema não ter sido abordado, pelos usuários do transporte no estado, no Seminário Paraná Transportes - Ano 2000 - Multimodalidade , ocorrido em Curitiba no mês de novembro de 1995.

No concernente ao transporte internacional verificam-se algumas simplificações negociadas dentro do Mercosul, como a permissão para tráfego de caminhões intra e inter países do Cone Sul, criação de portos secos, com aduanas e flexibilização de horários dos postos da receita federal em algumas fronteiras.

RECOMENDAÇÕES AOS GESTORES DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS

Ao gestor de transportes de bens cabe recomendar ações para a adoção de práticas intermodais. A nível microeconômico é necessário melhorar as técnicas de transporte através de integração com os clientes, despachante e receptor, para unitização de cargas⁸, utilização de conteineres, simplificação dos procedimentos de embarque e desembarque, utilização de códigos de barra

⁷No início de maio de 1995 foi celebrado contrato para ampliação do terminal de conteineres do Porto de Paranaguá.

⁸Entende-se por **Unitização** o acondicionamento das cargas em volumes padrões, através do uso de paletes, fardos e outras embalagens de tamanhos padronizados, de forma a melhor aproveitar o espaço de carga dos veículos e facilitar os procedimentos de carga e descarga.

nas embalagens, prestação de serviços de empacotamento e desempacotamento, com ou sem montagem dos produtos e equipamentos transportados desmontados para baratear o custo dos fretes, de forma a prestar um melhor serviço e consequentemente reduzir o valor relativo dos fretes, mesmo que nominalmente maiores. A nível macroeconômico o transportador há que cobrar ações políticas no sentido de simplificação dos procedimentos legais com as cargas, melhoria da infraestrutura de transportes, inclusive com a implantação de centrais de mercadorias e deve ainda acompanhar a atual tendência de privatizações e concessões da infraestrutura de transportes, procurando intervir no processo reivindicando melhores condições de segurança, tarifas menores e continuidade de manutenção e serviços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BARAT, Josef. *Sistema intermodal de transporte do Paraná*. Análise Conjuntural, Curitiba : IPARDES, v. 9, n. 6, p. 3-6, junho 1987
- 2 GEIPOT. *Anuário estatístico dos transportes*. 1995
- 3 MACHADO, Ney Pompeo. *Sistema intermodal de transporte do Paraná*. Análise Conjuntural, Curitiba : IPARDES, v. 9, n. 6, p. 3-6, junho 1987.
- 4 MADERNA LEITE, José Geraldo. *Subsídios para a otimização das atividades dos transportadores autônomos e das empresas de transporte de cargas*. Curitiba UFPPr
- 5 MELLO, José Carlos. *Integração intermodal nos sistemas de transportes*. Curitiba 1979.
- 6 MELLO, José Carlos. *Planejamento dos Transportes*. McGraw - Hill do Brasil, São Paulo : 1975.
- 7 MELLO, José Carlos. *Transportes e desenvolvimento econômico*. McGraw - Hill do Brasil, São Paulo : 1984.
- 8 MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes - PRODEST*. 1987-90.
- 9 PARANÁ, Governo do Estado. *Plano de intervenções para o desenvolvimento integrado da infra-estrutura portuária, de armazenagem e transporte no Estado do Paraná - Brasil*. s. l : Governo do Estado, 1992. 10v. Convénio Governo do Estado do Paraná, Ministério Affari Esteri della Repubblica Italiana.

- 10 _____. Contribuição paranaense ao Programa de Transportes Alternativos para Economia de Combustíveis. Curitiba : Governo do Estado, 1979. 10p.
- 11 PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PR). Diretrizes de governo : política de transportes. s.l. : s. n., 1982. 38p.
- 12 SEMINÁRIO PARANÁ : O SETOR PÚBLICO E O DESAFIO DOS ANOS 90, 1990. Curitiba. Anais ... Curitiba : BANESTADO, 1990. 2v. Promoção SEFA, SEPL, BADEP, CODESUL, IPARDES, BANESTADO.
- 13 THIRIET-LONGS, Roland Auguste. Transporte Intermodal de Carga : uma oportunidade macroeconômica brasileira. GEIPOT, Brasília: 1982, 182 p. il.
- 14 VAINE, Roberto Edison. Plano multimodal de transportes do Estado do Paraná. Análise Conjuntural, Curitiba : IPARDES, v.15, n.1/2, p.10-19, jan./fev. 1993.
- 15 WACHOWICZ, Ruy C. Paraná : a comunicação histórica do mar - oceano ao rio - mar. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba : IPARDES, n.83, p.5-15, set./dez. 1994.

**EXISTE UM PERFIL DO FUTURO MESTRANDO
DENTRO DA GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DA UFPR?
ESTIMATIVA COM UM MODELO LOGIT
DE ESCOLHA QUALITATIVA**

Huáscar Fialho Pessali^{*}

ABSTRACT

This article presents an attempt to estimate, through a Logit model of qualitative choice, the likely profile of the future post-graduation (master) students within the UFPR Economics undergraduate. The dependent variable examined is the *desire* of pursuing the studies after graduating (including the possibilities to do it outside UFPR and to enter another area). Explaining variables were committed to be objective ones, what asked for the use of several dummies on the model. Estimation result seems unmystifying: only one characteristic appears robust - a simple profile that confronts some concepts of the common sense.

RESUMO

Este artigo traz uma tentativa de estimar, através de um modelo Logit de escolhas qualitativas, o perfil provável dos futuros mestrandos dentro da graduação em Economia da UFPR. A variável dependente

^{*}Professor do Departamento de Economia da UFPR. O autor gostaria de agradecer as valiosas sugestões feitas por Cilene A. Zanata, Claudenício R. Ferreira, Fabiano A. S. Dalto, José Gabriel P. Meirelles, Lianara Grizza,, Maurício E. L. Costa, Merle D. Faminow, Nilson M. de Paula, Ramón V. G. Fernández, e ao anônimo parecerista, que impediram a tempo vários descuidos. Os remanescentes devem-se, obviamente, à minha total teimosia.

considerada é o *desejo* de continuar os estudos em um Mestrado após a graduação (incluíndo as possibilidades de fazê-lo em outra universidade que não a UFPR ou em outra área que não Economia). Tentou-se considerar as variáveis explicativas do modo mais objetivo possível, o quê exigiu o uso de várias variáveis *dummy* no modelo. O resultado obtido parece desmistificador: robusto em apenas uma característica - um perfil simples e que confronta algumas idéias do senso comum.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo tentar detectar a presença de um perfil distinto dentre os estudantes da graduação em economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR) que caracterize aqueles interessados em prosseguir seus estudos acadêmicos num mestrado.

A idéia surgiu a partir da diversidade do corpo discente existente no Mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR, ou seja, justamente na falta de semelhanças "objetivas" entre os mestrandos, a não ser seu bom rendimento nos cursos de graduação de onde vieram e o seu interesse pelo círculo acadêmico.

Além destas características, o modelo aqui desenvolvido tenta considerar e incorporar fatores "objetivos", facilmente visíveis e não aqueles apenas expressos na subjetividade de cada um e que, portanto, deixariam de ser generalizáveis por uma estimativa econometrônica.

Devemos dizer, em adiantamento, que a variável dependente de escolha considerada pelo modelo é o *desejo* de fazer um mestrado, e que isto não corresponde exatamente a fazê-lo ao fim da graduação. Tanto podem outras oportunidades profissionais ou mesmo eventualidades familiares e pessoais surgir ao longo do tempo que substituam tal opção, quanto podem os exames de seleção frustrar as vontades dos prováveis candidatos.

A INFERÊNCIA ESTATÍSTICA E AS VARIÁVEIS OBSERVADAS

O curso de economia da UFPR está estruturado para cumprimento em quatro anos de disciplinas, no currículo das turmas matutinas, e em cinco anos, para as turmas noturnas, contando com um número médio anual aproximado de mil alunos.

Desta forma, foi feita a coleta direta de dados numa amostra total de duzentos alunos, distribuídos por todos os anos do curso de economia, através de um questionário básico (como apresentado a seguir no quadro 1), que continha em maioria respostas com alternativas (que serão os dados binários apresentados por variáveis *dummy* na estimação), e em minoria, questões para respostas descriptivas (que correspondem aos dados contínuos).

QUESTIONÁRIO DE INFERÊNCIA

- 1) Você deseja fazer um mestrado? (1) sim (0) não
2) Caso afirmativo, seria em economia? (1) sim (0) não
-
- 3) Se sua resposta é afirmativa em ambas as questões acima, uma de suas opções seria o mestrado em desenvolvimento econômico da UFPR?
(1) sim (0) não
- a) Qual a sua idade? _____
b) Qual a faixa de renda mensal de sua família (em R\$)?
(1) Até 1.000 (2) 1.000 a 2.000 (3) 2.000 a 4.000
(4) 4.000 a 6.000 (5) 6.000 a 10.000 (6) acima de 10.000
c) Qual o seu sexo? (1) masculino (0) feminino
d) Você trabalha? (0) não (1) sim, em negócio próprio (2) sou empregado no setor privado
(3) sou empregado no setor público
(4) faço estágio (instituição pública ou privada)
e) Qual seu estado civil? (1) solteiro (0) outro
f) É natural de (0) Curitiba (ou Região Metropolitana)
(1) interior do Paraná
(2) outro Estado
g) Você faz a maioria das matérias no turno... (1) da manhã (0) da noite
h) Já ficou reprovado em alguma matéria?
(0) não (1) sim, em uma (2) em duas (3) em três ou mais.
i) Está cursando qual período da grade curricular? (Em caso de "fatorial" considere o menor ano) _____
j) Qual o seu Índice de Rendimento Acadêmico (IRA)? _____

- k) Você tem maior afinidade ou interesse por disciplinas...
- (1) Quantitativas ou exatas (como matemática, estatística e econometria)
- (2) Teóricas ou históricas (como HPE, Economia Política, Macro e Micro e Políticas Públicas)
- (3) Instrumentais (como Projetos Econômicos, Matemática Financeira ou Contabilidade)
- l) Você participa com frequência dos seminários, palestras, ou encontros afins da área acadêmica de economia? (1) sim (0) não
- m) Você tem interesse em adquirir experiência na área acadêmica, participando de projetos de pesquisa com professores, monitorias, estagiando no PET, apresentando trabalhos em seminários de curso ou EVINCI, ou afins ?
(1) sim (0) não

Destes 200 questionários, 21 estavam incompletos nas respostas discursivas, o que impediu sua utilização na estimativa. Outros poucos estavam em branco justamente nas questões alternativas mais conspícuas, como o sexo (variável com a qual a inferência foi controlada) e o ano cursado, sendo de fácil complementação e foram utilizadas na análise.

As variáveis utilizadas no modelo são descritas a seguir:

AS VARIÁVEIS E SUAS DESCRIÇÕES

- Variáveis dependentes de escolha qualitativa:

Onde: "1" equivale à escolha afirmativa e "0" à escolha negativa.

MESTRADO Se deseja fazer um Mestrado, mesmo que em outra área;

MESTECON Se deseja fazer Mestrado em Economia;

MESECONUFPR Se deseja fazer o Mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR

- Variáveis independentes contínuas:

IDADE Em anos;

ANO Qual o ano da grade curricular o aluno está cursando;

IRA Índice de Rendimento Acadêmico do aluno, de 0 a 1.

- Variáveis independentes binárias

	1	0
REND12	Renda entre R\$ 1.000 e R\$ 2.000	Outra ^A
REND24	Renda entre R\$ 2.001 e R\$ 4.000	OutraA
REND46	Renda entre R\$ 4.001 e R\$ 6.000	OutraA
REND610	Renda entre R\$ 6.001 e R\$ 10.000	OutraA
RENDAM10	Renda maior que R\$ 10.000	OutraA
SEXO	Se masculino	Se
feminino		
ESTCIVIL	Se solteiro	Outro
TRABEMPRIV	Se trabalha no setor privado	OutroB
TRABEMPPUB	Se trabalha no setor público	OutroB
TRABNEGPR	Se tem negócio próprio	OutroB
ESTAGIO	Se faz estágio (em instituição pública ou privada)	OutroB
NATINTPR	Se natural do interior do Paraná	OutroC
NATOUTRO	Se natural de outro Estado ou País	OutroC
TURNO	Se faz maioria das matérias no turno da manhã	Outro
REPROV1	Se reprovado uma vez apenas	Outro ^D
REPROV2	Se reprovado duas vezes	Outro ^D
REPROV3OUM	Se reprovado três vezes ou mais	Outro ^D
AFINTEOR	Se tem maior afinidade por matérias teóricas	Outra ^E
AFININSTRUM	Se tem maior afinidade por matérias instrumentais	Outra ^E
PARTICIP	Se participa com freqüência de eventos acadêmicos	Outro
INTACADEM	Se tem interesse em participar de trabalhos acadêmicos	Outro

- (A) o valor zero para todas as variáveis deste grupo corresponde à renda de até R\$ 999,99;
- (B) zero para todas as variáveis deste grupo corresponde a não trabalhar;
- (C) zero para todas as variáveis deste grupo corresponde a ser natural da Grande Curitiba;
- (D) zero para todas as variáveis deste grupo corresponde a não ter sido reprovado;
- (E) zero para todas as variáveis deste grupo corresponde à afinidade por disciplinas quantitativas.

A escolha das opções de respostas das variáveis *dummy* a assumirem valor zero foi derivada principalmente da observação das características presentes nas turmas ingressantes no Mestrado em Desenvolvimento da

UFPR, a entrada do mesmo na ANPEC e a respectiva seleção pelo exame nacional. Além disto, algumas perguntas tiveram opções pouquíssimo assinaladas, como a opção "não" para a pergunta "h", o que influenciou na escolha por não proceder ao cálculo direto de seu coeficiente.

Um problema, cabível de solução pelo método de *missing observations*,¹ foi apresentado pela pergunta "j", ou de qual o Índice de Rendimento Acadêmico (IRA) do aluno. Muitos alunos não se recordam de sua média de notas no curso, e deixaram vazias as respostas. Para não perder ainda mais observações, optou-se por utilizar as variáveis de "ano cursado" e "número de reprovações" como instrumentos para substituição dos valores perdidos. O valor usado correspondia ao IRA médio dos alunos do mesmo ano, com o mesmo número de reprovações.

O MODELO

A equação (1) que descreve a forma geral a ser estimada tem a forma:

$$\begin{aligned} \text{Log } \frac{\text{Prob (SIM)}}{1 - \text{Prob (SIM)}} = & \alpha + \beta_1\text{RENDA12} + \beta_2\text{RENDA24} + \beta_3\text{RENDA46} \\ & + \beta_4\text{RENDA610} + \beta_5\text{RENDAM10} + \beta_6\text{IDADE} \\ & + \beta_7\text{SEXO} + \beta_8\text{ESTCIVIL} + \beta_9\text{TRABEMPRIV} \\ & + \beta_{10}\text{TRABEMPUB} + \beta_{11}\text{TRABNEGPR} \\ & + \beta_{12}\text{ESTAGIO} + \beta_{13}\text{NATINTRPR} + \beta_{14}\text{NATOUTRO} \\ & + \beta_{15}\text{TURNO} + \beta_{16}\text{ANO} + \beta_{17}\text{REPROV1} + \beta_{18}\text{REPROV2} \\ & + \beta_{19}\text{REPROV30UM} + \beta_{20}\text{IRA} + \beta_{21}\text{AFINTEOR} \\ & + \beta_{22}\text{AFININSTRUM} + \beta_{23}\text{PARTICIP} + \beta_{24}\text{INTACADEM} \end{aligned}$$

Além da forma geral, que abrange todas as 179 observações, uma outra equação foi estimada para cada uma das respostas de escolha qualitativa, em virtude de alguns pressupostos.

Esta outra equação (2) será estimada sem os dados dos calouros, o que reduz a amostra para um total de 147 observações. Isto parte do pressuposto de que os alunos que acabaram de ingressar na graduação têm seu horizonte de planejamento ainda na própria graduação, dificilmente tendo um projeto definido para o que fazer depois. Além disto, é necessário algum tempo de convivência no meio acadêmico

¹Cf. PINDYCK & RUBINFELD (1991, p. 219).

para tomar conhecimento das opções que ele oferece para quem se forma em economia. Isto ficou comprovado após a inferência junto aos alunos do 1º ano, em conversa com seus professores. Estes estenderam o assunto dos questionários, aproveitando o momento para conhecer melhor a opinião dos alunos sobre questões do curso, e notaram que grande parte não sabia distinguir entre Mestrado e Especialização (o mais sério dos problemas com relação à utilização das respostas dos questionários na estimação). Outros muitos não tinham claro as diferenças entre as disciplinas (teóricas, instrumentais e quantitativas, por exemplo), não sabiam de sua avaliação através do IRA, ou que poderiam trabalhar em pesquisa dentro da universidade.

Além disto, alguns grupos de variáveis ficariam comprometidos na amostra do 1º ano, como por exemplo o de reprovados, posto que nenhum deles esteve ainda sujeito ao evento. Há ainda que se considerar o fato de que o IRA dos alunos do 1º ano é igual a zero. Esta variável tenta justamente ser uma *proxy* do desempenho, ou da qualidade do aluno ao longo do curso, e um IRA igual a zero para os calouros, exatamente por não terem ainda sido avaliados por nota em nenhuma disciplina, não faz sentido em relação ao seu desempenho potencial.

Embora possa haver interesse em agrupar os dados principalmente em função do ano cursado pelos alunos (de onde poderíamos nos adiantar em estimar a probabilidade de escolha positiva em cada grupo, e proceder à estimação dos coeficientes já de forma linear utilizando o método dos mínimos quadrados ordinários), teríamos que enfrentar restrições quanto aos graus de liberdade em decorrência do grande número de parâmetros em nossa equação, além de nos sujeitarmos a uma estimativa viesada.² Desta forma, utilizamos a amostra total para a estimação, e anotamos um bom motivo para utilização do método de máxima verossimilhança.³

²*Idem*, p. 260.

³O software utilizado para a estimação foi o Econometric Views (EViews). O método de máxima verossimilhança está descrito, para consultas, em seu manual do usuário (EViews User's Guide, 1994, p. 161), além de constar na maioria dos livros básicos de econometria, como em MATOS, O. C. de (1995). *Econometria Básica: teoria e aplicações*. São Paulo: Atlas, p. 45; em KOUTSOYANNIS, A. (1979). *Theory of Econometrics*. Hong Kong: Barnes & Noble, p. 437; ou ainda em PINDYCK.& RUBINFELD, *Op. cit.*, p. 67.

Temos então duas equações distintas para cada uma das três variáveis dependentes de escolha qualitativa, num total de seis equações (os resultados de sua estimação seguem na próxima seção).

Com referência ao procedimento de estimação, o método dos mínimos quadrados é o mais disseminado para casos simplórios, mesmo quando o problema envolva variáveis dependentes categóricas.⁴ No entanto, o potencial problema de heteroscedasticidade nos distúrbios, característico da natureza discreta da variável dependente e também esperado numa amostra *cross-sectional*, faria com que a estimação perdesse em eficiência (KMENTA, 1986, e PINDYCK & RUBINFELD, 1991). Tal dificuldade pode ser amenizada com a estimação por máxima verossimilhança (cf. JUDGE *et al.*, 1988, ALDRICH & NELSON, 1984, e também FAMINOW *et al.*, 1995, trazendo ainda mais um bom motivo para seu uso), e, particularmente para o caso de escolha qualitativa como variável dependente, com o uso de modelos de escolha binária, tais quais o de probabilidade linear, o Probit, ou ainda o Logit. Este último, baseado numa função de probabilidades logísticas cumulativas, apresenta vantagens não só computacionais como de aproximação da função de probabilidades normais cumulativas sobre os anteriores, e isto justificou seu uso neste trabalho.⁵

RESULTADOS OBTIDOS

Neste tópico, serão então apresentados os resultados obtidos na estimação das duas equações para as três formas de variável de escolha, quais sejam, MESTRADO (tabelas 1.1 e 1.2), MESTECON (tabelas 2.1 e 2.2) e MESECOUNUFPR (tabelas 3.1 e 3.2), respectivamente, em companhia de alguns comentários.

A tabela 1.1 mostra a forma mais genérica de estimação da amostra. Nela aparece, com a variável RENDA12 de significância média, uma certa

⁴MADDALA (1983, citado por FAMINOW *et al.*, 1995), sugere que pode-se construir uma escala de 1 a 5, por exemplo, indicando a intensidade das preferências numa escolha (1 sendo veementemente indesejado, e 5 veementemente desejado, entremeados por preferências mais fracas), com a qual poderíamos utilizar o método dos mínimos quadrados.

⁵Para maiores detalhes sobre os modelos de escolha qualitativa, suas propriedades e adequações, cf. PINDYCK & RUBINFELD (1991, cap. 10).

aversão a realizar Mestrado por alunos de renda média-baixa. As demais variáveis de renda indicariam uma relação positiva entre renda e o desejo de prosseguir os estudos, mas os coeficientes não tem significância estatística.

Parece também haver, com baixa significância, maior aversão ao Mestrado pelos alunos do turno da manhã, como indica a variável TURNO. A proxy de rendimento acadêmico indica, neste caso fracamente, uma alta relação positiva com o desejo de fazer um Mestrado, bem como o interesse no trabalho acadêmico parece ser um bom e significativo sinal deste desejo. As demais variáveis não tem resultados estatísticos significantes.

TABELA 1.1 - EQUAÇÃO (1) PARA ESCOLHA DE "MESTRADO"

VARIÁVEL	COEFICIENTE	TESTE <i>t</i>
C	-3.046110	-1.172490
RENDAB12	-1.068250	(**) -1.770583
RENDAB24	-0.719216	-1.098733
RENDAB46	0.064749	0.074767
RENDAB610	-0.011597	-0.012227
RENDAM10	0.638901	0.437802
IDADE	0.030750	0.453436
SEXO	-0.080065	-0.177200
ESTCIVIL	0.430303	0.665089
TRABEMPRIV	0.417544	0.666522
TRABEMPUB	-0.565278	-0.651546
TRABNEGPR	0.062086	0.080886
ESTAGIO	-0.175220	-0.279803
NATINTPR	-0.471831	-0.885769
NATOUTRO	0.216774	0.431612
TURNO	-0.803361	(***) -1.491340
ANO	0.261150	1.065437
REPROV1	0.074595	0.125669
REPROV2	0.323610	0.417754
REPROV3OUM	-0.008110	-0.010317
IRA	2.395676	(***) 1.465805
AFINTEOR	0.234765	0.406451
AFININSTRUM	0.365255	0.590907
PARTICIP	-0.239437	-0.478700
INTACADEM	2.500050	(*) 5.331175

(*)significativo a 5%; (**)significativo a 10%; (***)significativo a 15%.

Log likelihood: 83.08525

Teste F : 2.425505***

Obs.: As estatísticas F foram obtidas pelo Teste Wald de restrição aos parâmetros, com hipótese nula de valor zero para todos os coeficientes. 179; respostas afirmativas: 124; respostas negativas: 55.

Na tabela 1.2, a estimativa sem os dados dos calouros apresenta-se com algumas alterações relevantes. As variáveis relativas à renda continuam apontando uma relação positiva entre a renda e o desejo de fazer um Mestrado, mas perdem significância. Tanto a variável TURNO (com maior aversão ao Mestrado pelos alunos da manhã), quanto a variável IRA (de maior desejo pelos alunos de maior rendimento) ganham maior significância, enquanto o interesse pelo trabalho acadêmico continua sendo uma relação positiva forte com o desejo de fazer Mestrado. As demais variáveis continuam sem significância estatística, indicando justamente a ausência de traços objetivos característicos no perfil do provável candidato a mestrando.

Alguns sinais interessantes, embora não significativos estatisticamente, são das variáveis SEXO e NATOUTRO, que demonstram maior interesse das mulheres e dos que vêm de outro Estado por fazer um Mestrado. A estatística F conjunta, no entanto, deixa de ser significativa, retirando confiabilidade dos coeficientes.

TABELA 1.2 - EQUAÇÃO (2) PARA ESCOLHA DE "MESTRADO"

VARIÁVEL	COEFICIENTE	TESTE <i>t</i>
C	-2.530836	-0.891102
RENDAB12	-0.729971	-1.114954
RENDAB24	-0.858624	-1.178017
RENDAB46	0.435093	0.445907
RENDAB610	0.495323	0.453601
RENDAM10	0.855024	0.544814
IDADE	0.009863	0.136828
SEXO	-0.326268	-0.647842
ESTCIVIL	-0.348328	-0.471745
TRABEMPRIV	-0.111864	-0.155459
TRABEMPUB	-1.082319	-1.115015
TRABNEGPR	-0.298499	-0.319337
ESTAGIO	-0.445247	-0.615556
NATINTPR	-0.202794	-0.338420
NATOUTRO	0.377721	0.637533
TURNO	-1.017951	(**)-1.827076
ANO	0.124964	0.436478
REPROV1	0.421985	0.668924
REPROV2	0.861450	0.985983
REPROV3OUM	0.740015	0.839810
IRA	4.048297	(**) 1.778713
AFINTEOR	0.361166	0.553798
AFININSTRUM	0.251140	0.362699
PARTICIP	-0.567934	-1.000530
INTACADEM	2.479404	4.554917*

(*)significativo a 5%; (**)significativo a 10%; (***)significativo a 15%.

Log likelihood: -67.97693. Teste F: 1.545545 (n.s.)

Observações: 147; respostas afirmativas: 102; respostas negativas: 45.

As tabelas 2.1 e 2.2 são os resultados das estimativas para a variável de escolha MESTECON. Ela vai filtrar, dentre os que desejam fazer um Mestrado, aqueles que gostariam de fazê-lo em Economia.

Em comparação com a tabela 1.1 anterior, a tabela 2.1 mostra agora que um número significativo (29 alunos) não deseja continuar na área em que se graduou. Os testes dos coeficientes permanecem fracos, embora a relação direta renda/escolha positiva mantenha seus sinais, bem como o maior interesse do sexo feminino. Embora também não sejam significativos, começam a melhorar os testes dos coeficientes que mostram a afinidade com as matérias específicas de economia. No caso, estas relações são positivas com as matérias teóricas e instrumentais; a afinidade com matérias quantitativas está expressa no intercepto, que tem sinal negativo e é fracamente significativo, mas inclui a influência também de outras variáveis.

TABELA 2.1 - EQUAÇÃO (1) PARA ESCOLHA DE "MESTRADO EM ECONOMIA"

VARIÁVEL	COEFICIENTE	TESTE <i>t</i>
C	-3.599344	-1.576635***
RENTA12	-0.690771	-1.329174
RENTA24	-0.427417	-0.765375
RENTA46	0.297824	0.402421
RENTA610	0.260886	0.314479
RENDAM10	0.751106	0.612372
IDADE	0.075762	1.239510
SEXO	-0.055759	-0.137047
ESTCIVIL	-0.190483	-0.315208
TRABEMPRIV	0.424705	0.741577
TRABEMPUB	-0.836567	-1.065345
TRABNEGPR	-0.394151	-0.585852
ESTAGIO	-0.043100	-0.076177
NATINTPR	-0.205177	-0.422981
NATOUTRO	-0.424145	-0.958781
TURNO	-0.168643	-0.333404
ANO	0.148655	0.662038
REPROV1	0.121216	0.225776
REPROV2	0.121358	0.181698
REPROV3OUM	0.012069	0.017654
IRA	0.622820	0.444533
AFINTEOR	0.629221	1.219528
AFININSTRUM	0.626269	1.107425
PARTICIP	0.429343	0.946049
INTACADEM	2.051397	5.023255*

*: significativo a 5%; **: significativo a 10%; ***: significativo a 15%.

Log likelihood: -98.48607

Teste F: 4.058892*

Observações: 179; respostas afirmativas: 95; respostas negativas: 84.

A variável de interesse acadêmico persiste com bons resultados estatísticos, e sempre coerente em intensidade e sinal.

Quando excluímos a amostra dos alunos do 1º ano, temos os resultados apresentados pela tabela 2.2. Nela podemos observar principalmente que o interesse acadêmico continua relevante para a escolha e com um bom teste individual, a exemplo das equações anteriormente apresentadas. Outras observações vão para a mudança de sinal da variável SEXO, agora suavemente em favor dos homens (mas ainda sem significância), bem como para a relação negativa entre o desejo de fazer Mestrado em Economia e estar empregado no setor público, que já vinha aparecendo nas demais equações, mas vem agora com forte significância estatística.

TABELA 2.2-EQUAÇÃO (2) PARA ESCOLHA DE "MESTRADO EM ECONOMIA"

VARIÁVEL	COEFICIENTE	TESTE <i>t</i>
C	-2.161931	-0.810639
RENDA12	-0.493676	-0.827596
RENDA24	-0.391231	-0.577819
RENDA46	0.831998	0.953541
RENDA610	0.703586	0.712359
RENDAM10	2.242284	1.372123
IDADE	0.019463	0.284284
SEXO	0.036100	0.076374
ESTCIVIL	-0.995744	-1.357575
TRABEMPPRIV	-0.591824	-0.845221
TRABEMPPUB	-2.058183	(*)-2.100549
TRABNEGPR	-0.813878	-0.907045
ESTAGIO	-0.696136	-1.009308
NATINTPR	-0.139689	-0.240405
NATOUTRO	-0.144871	-0.261797
TURNO	-0.633643	-1.129343
ANO	0.014830	0.052888
REPROV1	0.335730	0.565590
REPROV2	1.082415	1.319206
REPROV3OUM	0.617769	0.731526
IRA	2.477601	1.124454
AFINTEOR	0.871301	(***) 1.436822
AFININSTRUM	0.458647	0.708655
PARTICIP	-0.283338	-0.515680
INTACADEM	2.450727	(*)4.779185

(*)significativo a 5%; (**)significativo a 10%; (***)significativo a 15%.

()Log likelihood:-73.86124

Teste F: 1.405645 (n.s.)

Observações: 147; respostas afirmativas: 85; respostas negativas: 62.

Outra variável que passa a ter um teste "t" individual razoavelmente significativo é a de afinidade por disciplinas teóricas (AFINTEOR), mantendo sua relação positiva com a probabilidade de escolha afirmativa de Mestrado em Economia.

Semelhante ao primeiro grupo de equações (tabelas 1.1 e 1.2), a estatística F que era significativa na equação (1) deixa de ser-lo na equação (2), amenizando a confiabilidade em sua estimativa.

As tabelas 3.1 e 3.2 trazem os resultados das equações para a escolha de MESECONUFPR.

Na equação para toda a amostra, vê-se que o interesse acadêmico continua sendo variável relevante, e ainda que as variáveis de afinidade por disciplinas teóricas e instrumentais (que não são excludentes) passam a ter estatísticas significativas em sua relação com a escolha afirmativa. Ao mesmo tempo, o intercepto que contém a influência da afinidade por matérias quantitativas permanece negativo.

TABELA 3.1 - EQUAÇÃO (1) PARA ESCOLHA DE "MESTRADO EM ECONOMIA NA UFPR"

VARIÁVEL	COEFICIENTE	TESTE <i>t</i>
C	-3.011601	-1.314263
RENDAM12	-0.363401	-0.685003
RENDAM24	-0.040977	-0.073177
RENDAM46	0.844754	1.210429
RENDAM610	0.305860	0.371696
RENDAM10	-1.233003	-0.965671
IDADE	0.084918	(***) 1.460515
SEXO	0.341738	0.845654
ESTCIVIL	-0.414565	-0.700785
TRABEMPRIV	0.128591	0.221986
TRABEMPUB	-0.864573	-1.047569
TRABNEGPR	-0.148469	-0.221233
ESTAGIO	0.150233	0.258457
NATINTPR	-0.157452	-0.313712
NATOUTRO	-0.076620	-0.172871
TURNO	-0.025241	-0.051988
ANO	-0.132279	-0.570792
REPROV1	-0.563940	-1.054033
REPROV2	-0.975102	-1.344326
REPROV3OUM	-0.635884	-0.923694
IRA	-0.628687	-0.443561
AFINTEOR	1.009449	(*) 1.887331
AFININSTRUM	1.108118	(*) 1.849632
INTACADEM	1.756940	(**) 4.224322

(*)significativo a 5%; (**)significativo a 10%; (***)significativo a 15%.

()Log likelihood: -96.12060; (**)Teste F: 3.064823

Observações: 179; respostas afirmativas: 70; respostas negativas: 109.

Outra mudança interessante ocorre na variável IDADE, que passa a ter fraca significância, com um coeficiente levemente favorável à vontade de fazer o Mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFPR pelos alunos de maior idade.

Na tabela 3.2, revertendo os sinais das primeiras equações com relação à variável SEXO que se apresentava em favor das mulheres, os homens parecem, neste caso, querer mais fazer o Mestrado em Economia da UFPR, com uma baixa significância.

A variável ESTCIVIL apresenta alguma significância estatística, mantendo o sinal prevalecente nas demais equações, indicando maior probabilidade de escolha afirmativa para alunos não-solteiros. Através da variável ANO, os alunos parecem perder o gosto de permanecer na UFPR para o Mestrado com o passar do tempo na graduação.

TABELA 3.2 - EQUAÇÃO (2) PARA ESCOLHA DE "MESTRADO EM ECONOMIA NA UFPR"

VARIÁVEL	COEFICIENTE	TESTE <i>t</i>
C	-1.626378	-0.623323
RENDAB12	-0.451860	-0.741323
RENDAB24	-0.018674	-0.026920
RENDAB46	1.279281	(***) 1.577781
RENDAB610	0.314296	0.333567
RENDAM10	-1.305607	-0.949580
IDADE	0.022702	0.358902
SEXO	0.687419	(***) 1.476902
ESTCIVIL	-1.149995	(***) -1.572415
TRABEMPRIV	-0.235499	-0.326452
TRABEMPPUB	-1.394429	-1.362361
TRABNEGPR	0.593971	0.670118
ESTAGIO	0.160495	0.227056
NATINTPR	0.010082	0.016927
NATOUTRO	0.381078	0.687714
TURNO	-0.148633	-0.274769
ANO	-0.450817	(***) -1.601881
REPROV1	-0.590859	-0.985519
REPROV2	-0.371285	-0.442919
REPROV3OUM	-0.377137	-0.455207
IRA	1.083933	0.509973
AFINTEOR	1.434814	(*) 2.238213
AFININSTRUM	1.068187	(***) 1.523111
PARTICIP	-0.328990	-0.615741
INTACADEM	1.864818	(*) 3.584611

(*)significativo a 5%; (**)significativo a 10%; (***)significativo a 15%.

Log likelihood:-73.76444 . Teste F: 1.013206 (n.s.)

Obs.: 147; respostas afirmativas: 62; respostas negativas: 85.

Novamente a estatística F tem o mesmo comportamento, deixando de ser significativa para a equação (2).

CONCLUSÕES

Em decorrência de lidarmos com uma amostragem em "cross-section", era de se esperar níveis maiores de distúrbios, e, portanto, testes mais fracos - o que realmente veio a ocorrer (motivo este pelo qual estamos considerando intervalos com até 15% de significância).

A utilização de várias *dummies* no modelo também acarretou alguma perda de informação. Já o tipo de inferência realizado poderia servir para várias análises isoladas de correlação entre diversas variáveis (e, em decorrência, também serviria para indicar o grau de multicolinearidade presente no modelo completo); seria, entretanto, demasiadamente exaustivo para o escopo deste trabalho.

Ao fim de todas as estimações, a única variável persistentemente significativa foi a de interesse por participar em trabalhos acadêmicos (INTACADEM), indicando que encontraremos com maior probabilidade os candidatos a mestrando dentre os alunos ativos nos eventos científicos, engajados em projetos de pesquisa, monitorias, estagiando no PET, ou em atividades afins. Já as demais variáveis oscilaram bastante de acordo com a amostra, e poucas apresentaram bons resultados, e ainda assim apenas esporadicamente, quer sejam consideradas as escolhas por Mestrado, Mestrado em Economia ou Mestrado em Economia da UFPR.

Sendo assim, poucas são as características estáveis detectadas pelo modelo, e a idéia de existência de um perfil complexo do candidato a mestrando não encontra sustentação, conquanto envolva a combinação de duas ou mais características analisadas. Embora o que geralmente se busque com um modelo seja estimar magnitudes em parâmetros que descrevam com confiança fatos reais, a modesta conclusão que este modelo sem sofisticções permite é que existe um perfil bastante singelo definindo as pessoas interessadas em cursar um Mestrado, já que tomando à parte a variável INTACADEM, as demais características consideradas estão embuídas tanto nos alunos desejosos quanto nos avessos pela escolha afirmativa de fazer Mestrado, nas três diferentes opções em que foram apresentadas.

Todavia, este é um resultado interessante para contestar algumas idéias comuns ou preconceitos, como os de que trabalhadores do setor privado não desejariam em absoluto fazer um Mestrado, ou que os alunos

não participantes em palestras e seminários, que foram reprovados, ou que vêm de famílias de alta renda não têm interesse por continuar no meio acadêmico, ou até mesmo que as mulheres são menos interessadas que os homens e que os mais velhos perderiam o fôlego para tanto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ALDRICH, John H. & NELSON, F. (1984). *Linear Probability, Logit, and Probit Models*. Londres: Sage Publication.
- 2 FAMINOW, Merle Douglas et al (1995). Estimating the Values of Cattle Characteristics Using an Ordered Probit Model. University of Manitoba: mimeo (artigo sob revisão do American Journal of Agricultural Economics).
- 3 JUDGE, George et al (1988). *Introduction to the Theory and Practice of Econometrics*. Toronto: John Willey & Sons.
- 4 KMENTA, Jan (1986). *Elements of Econometrics*. Nova Iorque: McMillan Publishing Co.
- 5 PINDYCK, R. S. e RUBINFELD, D. (1991). *Econometric Models and Economic Forecasts*. *Econometric Models and Economic Forecasts*. Singapura: McGraw-Hill Book Co., 3 ed.

A qualidade de uma publicação acadêmica depende essencialmente do esforço dos seus colaboradores para discutirem e avaliarem os artigos a ela submetidos. Ao longo dos anos de 1995 e 1996 a REVISTA DE ECONOMIA contou com a colaboração dos seguintes pareceristas:

Ana Maria Bianchi, Anita Kon, Antonio Licha, Dante Aldrighi, Dúlio Berni, Flávio Saes, Gabriel Porcile, Gerson Lima, Helmut Schwartzer, Hugh Harold Schwartz, Iêda Maria Lima, Igor Constant Zanoni Carneiro Leão, Leda Paulani, Lia Valls Pereira, Liana Carleial, Luiz Kehrle, Maria de Lourdes R. Mollo, Maria Helena O. Augusto, Mariano Laplane, Nali J. de Souza, Otaviano Canuto, Paulo Haddad, Pedro C. Dutra Fonseca, Renato Maluf, Roberto Vermulm, Rosa Moura, Samuel Kilsztajn, Shigeo Shiki, Vera Lúcia Fava, Walter Belik

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES DA REVISTA DE ECONOMIA

- 1) A *Revista de Economia* publica trabalhos inéditos nas áreas de Economia, Administração e Contabilidade. Excepcionalmente, algum trabalho publicado em outra língua poderá ser aceito pela *Revista de Economia*, a critério de seu Conselho Editorial.
- 2) Os artigos poderão ser apresentados em português, espanhol ou inglês. O(s) autore(s) deve(m) enviar um endereço para contato que possa ser utilizado até seis meses depois do envio dos originais. A Revista de Economia considerará que os trabalhos enviados não estarão sendo simultaneamente avaliados em nenhuma outra publicação brasileira.
- 3) Os textos deverão ter extensão máxima de 40 laudas (incluindo eventualmente tabelas e gráficos) numeradas com 30 linhas e 70 toques, num total máximo de 84.000 toques. Os originais, enviados em três vias deverão vir acompanhados de um resumo em português e outro em inglês, de aproximadamente 100 a 150 palavras. O título do trabalho, assim como o(s) nome(s) do(s) autor(es) e a qualificação profissional do(s) mesmo(s), deverão ser enviados numa folha de rosto. Os autores dos artigos aceitos deverão providenciar uma versão dos mesmos em disquete, utilizando processador de textos e planilha eletrônica de uso freqüente.
- 4) Os trabalhos recebidos pela *Revista de Economia* são submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial, ou de algum outro parecerista especialmente escolhido, no sistema *double blind review*. Desse modo, os autores não tomam conhecimento dos avaliadores (e vice-versa) em nenhum momento do processo.
- 5) Os autores dos artigos submetidos à apreciação da *Revista de Economia* deverão apresentar referências bibliográficas completas e precisas. A *Revista de Economia* se reserva o direito de padronizá-las de conformidade às suas normas.
- 6) A *Revista de Economia* publica resenhas de livros recentes, que deverão ter no máximo 10 páginas, conforme os critérios acima indicados. A apreciação das resenhas também ficará a cargo do Conselho Editorial.
- 7) Os artigos enviados para apreciação deverão ser dirigidos à:

REVISTA DE ECONOMIA
Conselho Editorial
Rua Dr. Faivre, 405 – sala 309
80060-140 – Curitiba-PR-BRASIL



A * D
E N I S A
UFPR

ISSN 0556-5782

