

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA-PIMES

DESIGUALDADES REGIONAIS NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

RELATÓRIO DE PESQUISA

Nº 2

EFEITOS ESPACIAIS DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS
E SETORIAIS DO GOVERNO FEDERAL

PARTE II:

EFEITOS ESPACIAIS DA POLÍTICA DE
COMÉRCIO EXTERIOR

RECIFE, ABRIL DE 1978

RELATÓRIO Nº 02

EFEITOS ESPACIAIS DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E SETORIAIS DO GOVERNO
FEDERAL.

- | | | |
|-------|-----|---|
| Parte | I | - Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Industrial. |
| Parte | II | - Efeitos Espaciais da Política de Comércio Exterior. |
| Parte | III | - Efeitos Espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Agrícola. |
| Parte | IV | - Efeitos Espaciais da Política Fiscal. |
| Parte | V | - Efeitos Espaciais da Política Monetária e Financeira. |

RELATÓRIO Nº 03

AValiação DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

- | | | |
|-------|-----|--|
| Parte | I | - O Desenvolvimento Regional no Contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. |
| Parte | II | - Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural: Região Nordeste. |
| Parte | III | - Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Industrial: Região Nordeste. |
| Parte | IV | - Avaliação dos Programas e de Desenvolvimento Rural : Regiões Norte e Centro-Oeste. |
| Parte | V | - Avaliação do Programa de Desenvolvimento Industrial da Amazônia : SUFRAMA. |

EFEITOS ESPACIAIS DA POLÍTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR

, Parte II do Segundo Relatório da Pesquisa sobre Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro, apresentado ao IPEA/IPLAN em decorrência de convênio celebrado com o Curso de Mestrado em Economia (CME-PIMES), da Universidade Federal de Pernambuco. Este documento foi elaborado por Olímpio Arroxelas Galvão e contou com a colaboração de Jorge Jatobá, na qualidade de Coordenador Técnico da Pesquisa. No levantamento e processamento das informações deu sua valiosa e eficaz contribuição Marina Sampaio Ferreira da Silva.

ESTE DOCUMENTO É DE PROPRIEDADE DO IPEA. A
CIRCULAÇÃO É RESTRITA E A REPRODUÇÃO É PROIBIDA

S U M Á R I O

Página

C A P Í T U L O S

EFEITOS ESPACIAIS DAS POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTE RIOR.

1.	<u>INTRODUÇÃO</u>	1.
1.1 -	Objetivos	1.
1.2 -	Políticas Econômicas e Efeitos Espaciais: Breves Notas Metodológicas	3.
2.	AS POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR NO PASSADO (ATÉ A 2 ^a GRANDE GUERRA).	9.
3.	AS POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR NO PÓS-GUERRA	35.
3.1 -	Introdução	35.
3.2 -	As Políticas de Comércio Até o Meio dos 60	36.
3.3 -	A Nova Política Comercial Brasileira: de 1964 Até o Presente	49.
4.	CONCLUSÕES	65.

LISTA DAS TABELAS

Página

Tabelas:

1. Exportações Brasileiras Segundo os Principais Produtos, em 1947 e 1952 (Toneladas)	42
2. Valor das Exportações Brasileiras em 1946 e 1952 - (Em Milhões de US\$)	43
3. Exportações Para o Exterior do País Por Região e Como Percentagem do Total: 1939-1952	45
4. Índices de Crescimento do Valor das Exportações, em US\$ Dólares, Por Regiões de Embarque - 1968-1976	53
5. Brasil: Distribuição Regional das Exportações (Por Região de Embarque): 1964-1976 (Anos Selecionados)	54
6. Brasil: Exportação para o Exterior: 1964-1977 (Anos Selecionados) - US\$ 1.000,000	56
7. Brasil: Exportação para o Exterior dos Principais Produtos Básicos, Segundo as Regiões Produtoras, Como Percentagem do Total - 1972, 1975 e 1976	59
8. Brasil: Exportação Por Tipo de Produto e Por Região de Produção, em US\$ (%) - 1972 e 1976	61
9. Brasil: Distribuição Percentual do Valor da Transformação Industrial e das Exportações de Produtos Industrializados Por Gênero de Indústria e Por Regiões - 1970	63

AS POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivos

O objetivo deste relatório é, essencialmente, o de investigar os efeitos espaciais das políticas governamentais de comércio exterior. Não se trata, pois, de realizar uma investigação acerca dessas políticas de per se e de seus efeitos gerais sobre o desenvolvimento da economia nacional. A literatura sobre o assunto é vasta, seja antiga ou recente, mercê do interesse que o tema sempre despertou nos analistas da economia brasileira, interesse, vale ressaltar, ainda atual, e que é revelado pela expressiva proporção de trabalhos - dentre aqueles dedicados à economia nacional - que vêm sendo publicados sobre o tema, nos últimos dez anos, no país ou no exterior ⁽¹⁾.

Em contraste com a vastidão da literatura sobre as políticas de comércio exterior no Brasil ressalta, porém, a escassez quase absoluta de estudos sobre os efeitos diferenciados no espaço brasileiro dessas políticas. Em outras palavras, é quase inexistente, ou apenas ocasional, nesses trabalhos, a referência a efeitos espaciais diferenciados exercidos no passado e no presente por tais políticas - a despeito da enorme importância desses efeitos, como será mostrado adiante.

A busca de efeitos espaciais - preocupação fundamental deste estudo - consiste, numa primeira instância, em detectar o sentido das mudanças provocadas pelas políticas, ou seja, consiste em investigar as alterações ocorridas no processo de alocação de recursos produtivos no espaço nacional, em função das políticas adotadas. Objetiva, em suma, examinar efeitos de concentração e efeitos de dispersão de atividades econômicas e de recursos produtivos, no espaço brasileiro, gerados pelas políticas econômicas de comércio exterior.

Que fique claro, porém, que a simples apreciação de uma política sob o ângulo dos efeitos citados não implicará em um julgamento sobre a desejabilidade ou não dessa política. E não implicaria, mesmo se a ótica de análise fosse a da equidade distributiva na utilização dos recursos produtivos geograficamente. Quer dizer, mesmo se a estratégia do desenvolvimento nacional fosse formulada com o objetivo de desconcentrar atividades econômicas e

(1) Parte da Literatura disponível sobre o tema, e utilizada na realização deste trabalho será referenciada ao longo do estudo.

recursos produtivos (por suposto a única forma de promover redução de disparidades regionais), não se exigiria, por uma questão de bom senso, que to das as políticas nacionais tivessem conteúdo desconcentrador. Outra questão, porém, é discutir hipóteses sobre alternativas possíveis que existiriam à disposição do governo na formulação dessas políticas. Neste caso, passa a caber um julgamento sempre quando se constatar que, políticas que exerceram fortes efeitos concentradores, assim o fizeram não por inexistência de alternativas, mas por omissão ou despreocupação com os seus efeitos. Ou seja, ca berá um julgamento, sempre quando os resultados das políticas poderiam ter sido menos concentradores (mesmo que ainda concentradores), caso tivesse si do eleita outra alternativa, sem, obviamente, o sacrifício do objetivo a al cançar.

Isto posto, fica claro que neste capítulo, o estudo das políticas de comércio exterior, ao se centrar sobre os seus efeitos espaciais, procurará investigar se, e em que extensão, essas políticas contribuíram no pas sado e contribuem ainda no presente, para ampliar ou reduzir a concentração espacial das atividades econômicas e de recursos produtivos. Deve ficar cla ro também, que a perspectiva adotada não tem a pretensão de atribuir a poli ticas econômicas a responsabilidade única ou principal pelas conhecidas e acentuadas desigualdades regionais no Brasil. O que se pretende, claramen te, é procurar ver o papel por elas desempenhado num processo espacialmente diferenciado de desenvolvimento, muitas vezes equivocadamente atribuído tão somente a diferenças geográficas em dotações de fatores de produção ou de recursos produtivos.

Como se sabe, cada região de um país está sujeita a influências de fatores externos ocorridos fora ou dentro das fronteiras nacionais. O impac to dessas influências, como seria óbvio esperar, não se verifica de modo uniforme no espaço, ou seja, tende a diferir largamente de região a região. Certas mudanças ocorridas a nível nacional, decorrentes das políticas econô micas governamentais de âmbito geral ou de outros fatores, podem afetar al gumas regiões, favorável ou desfavoravelmente e, em muitos casos, chegar mes mo a compensar ou anular os efeitos das medidas destinadas a promover o de se nvolvimento de regiões particulares. Neste sentido, o que se postula não é evitar ou impedir o curso de certas mudanças, mas sim o de conhecê-las, pa ra que sejam levadas em consideração na formulação da política nacional de desenvolvimento regional. A justificativa é a de que "políticas regionais" que não são formuladas tomando em consideração o impacto regional das mudan ças ocorridas na economia como um todo - como resultado das políticas econô micas nacionais e de outros fatores - tendem a ser mal concebidas e a apre sentar reduzida ou nula eficácia⁽¹⁾. As implicações de tal desconsideração

(1) Ver a esse respeito o interessante relatório de E. Emanuel, preparado para a OECD: Issues of Regional Policies, OECD, Paris, 1973, principalmente cap. III, intitulado: "The Regional Impact of National Factors", pp. 53-77.

são bastante graves: podem elevar o custo social para a nação de programas de desenvolvimento regional (na medida em que o conhecimento e a consideração dos fatores mencionados poderiam dar margem a cursos de ação mais eficientes e eficazes) e, mais importante que tudo, criar um mito de que as respostas à intervenção governamental são débeis e que, por conseguinte, os retornos não justificariam os esforços de promoção econômica em regiões de menor desenvolvimento relativo. Na verdade, pode estar ocorrendo que a debilidade das respostas seja devida mais a mecanismos em operação no sistema econômico nacional, atuando em sentido contrário aos objetivos da "política regional", do que a fatores inerentes à região objeto de intervenção. Antes, pareceriam evidentes a insuficiência dos meios empregados e uma indicação da validade de argumentos, seja para um redirecionamento dos estímulos, seja para a sua intensificação⁽¹⁾. Vale referir, nesse contexto, a uma passagem de Richardson onde ele afirma que "as causas das mudanças regionais na atividade econômica são fundamentalmente nacionais na sua origem e as soluções para os problemas resultantes dessas mudanças exigem uma política regional nacionalmente determinada"⁽²⁾. E a outra passagem em Alonso, onde fica ainda mais clara a importância do ponto levantado: "Geographic distribution cannot be the unifying theme of all national policies. What seems possible is to improve the level of awareness by the public and policy makers of the geographic consequences of actions which are not primarily geographic in intent"⁽³⁾.

O conhecimento, pois, dos impactos diferenciados no espaço nacional das políticas governamentais de comércio exterior, é o objetivo e a justificativa do estudo proposto.

1.2. Políticas Econômicas e Efeitos Espaciais: breves notas metodológicas

Além do exame de políticas recentes, duas preocupações fundamentais nortearão o desenvolvimento deste relatório sobre as políticas de comércio exterior: o exame dos processos diferenciados de acumulação, que se verificaram

- (1) Ponto semelhante é levantado por Osmundo Rebouças em seu trabalho "Inter regional Effects of Economic Policies: Multi-Sectorial General Equilibrium Estimates for Brazil", tese doutoral submetida a Universidade de Harvard, Cambridge, Massachusetts, dezembro, 1974; ver também resumo parcial de sua tese publicada na revista Estudos Econômicos: Efeitos de Políticas Econômicas sobre as Disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil: Um Modelo Multi-Setorial de Equilíbrio Geral, IPE, SP, vol. 6, nº 3, 1976, pp. 83-112.
- (2) Harry W. Richardson, Economia Regional - Teoria da Localização, Estrutura Urbana e Crescimento Regional, (1969), Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1975, pag. 366.
- (3) William Alonso: Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization, em Regional Policy-Readings in Theory and Applications, Editado por John Friedman e William Alonso, The MIT Press, USA, 1975, pag. 648.

ao longo da expansão da economia nacional e as mudanças nas relações de poder, que se processaram na sociedade brasileira, em parte como resultado, mas também como causa, do citado processo de acumulação diferenciada.

Tais preocupações vêm contando, em datas recentes, com o suporte cada vez maior de analistas e teóricos do desenvolvimento, particularmente o regional. Holland é enfático em assinalar que "uma grande parte dos estudos sobre desenvolvimento regional faz abstração do sistema no qual os problemas regionais ocorrem, tornando-se, portanto, incapaz de explicar as principais causas dos desequilíbrios regionais"⁽¹⁾. Com base nesta advertência de Holland, mesmo correndo o risco de se cometer algumas simplificações, problemas regionais serão investigados dentro de uma perspectiva mais ampla, considerando-se o sistema sócio-econômico-político como base de referência a partir da qual vão ser examinadas as políticas de comércio exterior no País. A idéia, corroborada por muitos autores, consiste em postular que "a desigualdade do crescimento e da distribuição não tem nenhuma relação necessária com a produtividade ou a eficiência: ambas resultam de um desigual desenvolvimento do poder"⁽²⁾. As relações entre o poder, os processos de acumulação e o desenvolvimento espacialmente concentrado de atividades produtivas, serão, por conseguinte, os pontos centrais de análise neste relatório, ao se estudar as políticas de comércio exterior e seus efeitos espaciais.

Recentemente, alguns autores, estudiosos de problemas regionais, têm procurado dar realce ao profundo relacionamento que existe entre o poder e a alocação espacial de recursos. Friedmann, fazendo um contraste entre os países desenvolvidos e os mais atrasados, ao tratar de problemas de localização (economic location), afirma que "em países de incipiente ou recente industrialização, influências não econômicas parecem pesar mais preponderantemente nas decisões de localização do que considerações ligadas a custos relativos (de produção e distribuição)"⁽³⁾. Referindo-se à importância do poder na modelação dos sistemas regionais-urbanos, afirma Friedmann que "a única conclusão sólida que podemos retirar é que o processo do desenvolvimento nacional e de integração espacial, é um processo eminentemente político, envolvendo relações fundamentais de poder e a resolução dos conflitos resultantes". E conclui que "o planejamento que falha em reconhecer esta verdade básica e procede como se a alocação espacial de recursos fosse meramente um exercício de racionalidade aplicada, está propenso a apresentar

(1) Stuart Holland: Capital versus the Regions (The MacMillan Press Ltd. , Londres, 1976, pag. V.

(2) J. K. Galbraith: "A Economia e o Objetivo Público", (1973), Livraria Martins Editora, 1975, São Paulo, pag. XII.

(3) John Friedmann: The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems, em Friedmann e Alonso, op. cit., pag. 272.

resultados decepcionantes"⁽¹⁾.

Em outro trabalho, Friedmann chega mesmo a sugerir, como uma das principais linhas de pesquisa para as próximas décadas, a investigação das relações entre o poder e o desenvolvimento regional, ou, mais precisamente, a investigação dos efeitos da "distribuição desigual do poder político e econômico" como um "dos principais determinantes dos padrões de crescimento regional e de localização"⁽²⁾. Hansen também vê enorme importância no aspecto político ao afirmar que é importante levar em conta que "políticas regionais tendem a resultar de pressões políticas"⁽³⁾, e, mais adiante, que "as forças de mercado operam num ambiente institucional", terminando por concluir que, dado o sistema institucional, não é difícil prever a direção que as forças de mercado deverão assumir⁽⁴⁾.

Neste contexto, vale ressaltar que todos os analistas do desenvolvimento brasileiro, chegam a destacar a importância do deslocamento do centro dinâmico da economia nacional para a região produtora do café (ainda no século passado) e (posteriormente) para a de maior dinamismo industrial, ambas situadas na região Sudeste do país⁽⁵⁾. E que esse deslocamento propiciou, como seria de esperar, uma mudança na distribuição geográfica do poder político, que passou a expressar, na sua essência, os interesses das atividades econômicas dominantes: os do café, até meados deste século e os da indústria, em período mais recente. A política econômica nacional teria então, também como seria de esperar, de espelhar essas mudanças geográficas do poder e de ser formulada em função dessas atividades, em momentos históricos distintos.

Como é largamente reconhecido, até passado recente, o café e a política econômica guardavam profunda relação simbiótica. A historiografia brasileira é unânime em salientar a quase total subordinação da política econômica nacional aos interesses do café. "A história da valorização do café é a história

(1) John Friedmann, "The Spatial Organization ...", op. cit., pág. 271.

(2) John Friedmann: "Regional Development Planning: The Progress of a Decade", em Friedmann e Alonso, op. cit., pág. 806.

(3) Niles Hansen: International Cooperation in the Field of Regional Policies, em Regional Development and Planning: International Perspectives, editado por Antoni Kulinski, Sijthoff, Leyden, 1975, pp. 423-31.

(4) Idem, pág. 425.

(5) Ver os estudos padrões sobre a formação econômica do País: Werner Baer: A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil (1966), 2a. edição revista e aumentada, FGV, Rio, 1975; Caio Prado Junior: História Econômica do Brasil (1945), 20a. edição, Editora Brasiliense, São Paulo, 1977; Celso Furtado: Formação Econômica do Brasil (1959), 12a. edição, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1976; Roberto Simonsen: Brazil's Industrial Evolution (1939), Escola Livre de Sociologia e Política, São Paulo, 1939.

ria de uma luta entre São Paulo e o Governo Federal. (...) Mas o café, a economia nacional, o câmbio e a política, tornaram-se tão dependentes entre si que o Governo Federal nolens volens se viu envolvido nos planos referentes ao café e nas suas especulações"⁽¹⁾. "A intervenção do Setor Público, enquanto agente de política econômica", (...) "assumiu no século XIX e até 1930, principalmente a forma de defesa dos interesses da agricultura - programas de valorização do café e estabilização do mil-réis - identificados como coincidentes com o "bem comum" e os supremos interesses da nação"⁽²⁾. "A política econômica, anterior a 1953, não objetivava, prioritariamente, a industrialização, mas sim a defesa dos interesses do café"⁽³⁾. "Sem dúvida, a mais importante política praticada no período (1889-1945) foi a valorização e defesa do café"⁽⁴⁾. As mensagens presidenciais na época e outras manifestações oficiais também atestam a importância e mesmo a prioridade que se atribuía ao café. O presidente Epitácio Pessoa, um nordestino, declarava em 1921 que "a defesa do valor do café constitui um problema nacional, cuja solução se impõe à boa política econômica e financeira do Brasil"⁽⁵⁾. Taunay, na sua obra sobre o café, assinala que o "Senado do Estado de São Paulo, a 6 de junho de 1906, endereçou uma representação ao Congresso Nacional, pedindo-lhe 'em nome dos grandes interesses da Pátria, do futuro desta e do seu engrandecimento, se dignasse a aprovar o alevantado Convênio firmado em Taubaté'"⁽⁶⁾. Dean foi mais longe ainda, ao observar que "os fazendeiros (do café) controlavam a máquina do governo e usavam-na, constante e eficazmente, em favor de seus interesses"⁽⁷⁾ e, principalmente, ao destacar os dois fatores que, ao seu ver, foram os mais importantes para o sucesso da economia cafeeira: uma taxa de acumulação maior do que a registrada em qualquer outra atividade econômica no País, resultante da elevada rentabilidade da cafeicultura, e a posse do poder político por parte dos cafeeiros.

-
- (1) J. F. Normano: Evolução Econômica do Brasil (1932), Companhia Editora Nacional, São Paulo, 2a. edição, 1945, pag. 59.
 - (2) Pedro Malan et alii: Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil - 1939/52, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 36, 1977, pag. 23.
 - (3) Regis Bonelli e Ricardo Tolipan: Política Industrial no Brasil: Um Resumo de duas décadas, FINEP, Rio, 1974, Mimeo, pag. 3.
 - (4) Annibal Villela e Wilson Suzigan: Política de Governo e Crescimento da Economia Brasileira - 1889/1945, IPEA, Série Monográfica, nº10, 1973, pag. 26.
 - (5) Antônio Delfim Netto: O Problema do Café no Brasil, Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, SP, 1959, pag. 105.
 - (6) Affonso de E. Taunay: Pequena História do Café no Brasil, Departamento Nacional do Café, Rio, 1945, pag. 307.
 - (7) Warren Dean: A Industrialização de São Paulo - 1880/1945, Editora Difel, São Paulo, 2a. Edição, sem data, pag. 51.

cultores - o que propiciou à cafeicultura o ganho na competição com os outros grupos da sociedade brasileira⁽¹⁾.

A partir dos anos 30 deste século, mas principalmente após os 50, como se sabe, o café perde importância relativa e a indústria e as finanças passam a ter, como é largamente reconhecido, o predomínio do poder político e a receber tratamento preferencial e prioritário por parte da Política Econômica Nacional.

Com referência ao primeiro momento histórico - o do predomínio político da cafeicultura - o ponto mais importante a destacar, todavia, não é propriamente a circunstância que tornou possível a dominação quase que total da máquina governamental pelos interesses ligados ao café. Tal ocorrência foi fato inteiramente natural e não deixaria de constituir, em certa medida, uma explicação trivial do sucesso da economia cafeeira e do seu desdobramento num complexo comercial-financeiro-industrial. Ocorrências dessa natureza, em que o poder político é manipulado pelo grupo econômico mais forte e progressista, são fenômenos comuns à experiência de quase todos os povos. A característica mais relevante a considerar - numa como que antecipação de uma das conclusões importantes do estudo - é que o controle da máquina governamental em favor dos interesses do café levou à formulação de políticas econômicas que, ao passo em que favorecia o processo de acumulação na região cafeeira, bloqueava o potencial de desenvolvimento das várias regiões brasileiras, em variados aspectos. Esta é uma característica que, se não é singular no Brasil, pelo menos difere radicalmente da experiência de muitos países de colonização historicamente recente, a exemplo dos Estados Unidos, Canadá e Austrália, onde nenhuma atividade econômica única foi capaz de provocar um processo de concentração de recursos produtivos, na escala do acontecido no Brasil. Que a política econômica nacional - monetária, fiscal, cambial e outras políticas de comércio exterior - esteve, até passado recente, subordinada aos interesses do café, é fato notório, amplamente reconhecido e não questionado por nenhum estudioso da história econômica brasileira. Mas, não é devidamente reconhecido o papel exercido pela política econômica nacional, subordinada ao café, na inibição e mesmo obstrução do desenvolvimento das regiões não produtoras desse produto. A esse respeito, vale ressaltar que não se pode conceber como uma necessidade - mas tão somente como uma circunstância - histórica que políticas econômicas, formuladas em estreita correspondência com os interesses de um único produto, tivessem de conflitar, de maneira tão flagrante, com os das demais atividades econômicas ou demais regiões de um país. E aí está, talvez, a singularidade do caso brasileiro.

A incompatibilidade da política econômica (formulada a partir dos in

(1) Idem, op. cit., pág. 56.

teresses do café) com o desenvolvimento de certos segmentos da economia nacional - particularmente o industrial - é reconhecida em muitos estudos recentes⁽¹⁾. Mas, a não ser superficial e ocasionalmente, é praticamente incomum na historiografia brasileira, um aprofundamento da questão do papel inibidor que a política econômica nacional exerceu sobre o aproveitamento das potencialidades produtivas, a nível espacial. Leff⁽²⁾, Furtado⁽³⁾ e Singer⁽⁴⁾ são talvez as exceções entre os estudiosos do desenvolvimento brasileiro⁽⁵⁾. Nesses estudos, a despeito de seus autores tratarem de modo parcial alguns efeitos espaciais importantes da política econômica nacional (política cambial em Leff,

-
- (1) Carlos Manuel Pelaez: As Consequências Econômicas da Ortodoxia Monetária, Cambial e Fiscal no Brasil entre 1889 e 1945, in Revista Brasileira de Economia, vol. 25, nº3, julho de 1971; Carlos Manuel Pelaez e Wilson Suzigan: Bases para a Interpretação Monetária da História Econômica Brasileira, in Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº4, outubro de 1972; Wilson Suzigan: Política Cambial Brasileira: 1889-1946, in Revista Brasileira de Economia, vol. 25, nº3, julho, 1971; Wilson Suzigan: Industrialização e Política Econômica: uma Interpretação em Perspectiva Histórica, in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 5, nº2, dezembro de 1975; Wilson Suzigan et alii: Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº26, Rio de Janeiro, 1974; Annibal Villela e Wilson Suzigan, op. cit.; Régis Bonelli e Ricardo Tolipan, op. cit.; Pedro Malan et alii, op. cit.; Delfim Netto, op. cit.; Albert Fishlow: Origins and Consequences of Import-Substitution in Brazil, In E. Di Marco (Ed.) Essays in Honor of Raul Prebisch, Academic Press, 1972; Donald Huddle: O Sistema Brasileiro de Taxas de Câmbio Flutuantes: sua Equidade Distributiva, suas Relações com a Inflação e sua Eficiência, in Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº4, outubro de 1972; Donald Huddle: Balança de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil: Diretrizes Políticas e Históricas, 1945-54, in Revista Brasileira de Economia, nº1, março de 1964; Donald Huddle: Balança de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil - Eficácia, Bem-Estar e Desenvolvimento Econômico, in Revista Brasileira de Economia, nº2, junho de 1964; Donald Huddle: Furtado on Exchange Control and Economic Development: An Evaluation and Reinterpretation of the Brazilian Case. In Economic Development and Cultural Change, abril, 1967.
 - (2) Nathaniel Leff: Economic Development and Regional Inequality: Origins of the Brazilian Case. In Quarterly Journal of Economics, maio de 1972.
 - (3) Celso Furtado: A Operação Nordeste, Rio de Janeiro, ISEB, 1959 e Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste (trabalho cuja elaboração é atribuída a Furtado). Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1959.
 - (4) Hans Singer: International Development: Growth and Change, Parte 6: Problems and Experiences: Northeast of Brasil, McGraw-Hill Book Company, New York, 1964.
 - (5) Mais recentemente Rebouças, op. cit. e John Redwood III: Implicit Policies of Regional Development in Brazil, (tese de doutorado em andamento, para a Universidade da Califórnia, Berkeley, em elaboração na Universidade Federal de Pernambuco) realizaram estudos sobre efeitos espaciais de políticas nacionais de desenvolvimento.

cambial e tributária em Furtado e cambial e outras em Singer), a preocupação foi a de mostrar, explicitamente, como a política econômica no século passa dou em período mais recente, discriminou contra a região Nordeste.

O posicionamento aqui, todavia, vai diferir, de modo significativo, do dos autores citados. A preocupação - mais abrangente e multi-regional, - será a de mostrar que ocorreu, no passado e de forma expressiva, um desvirtuamento do processo de alocação de recursos, a nível espacial mais amplo, tornando-mais do que as leis de mercado proporcionariam de forma natural - menos rentáveis os investimentos produtivos fora da região produtora de café e, conseqüentemente, muito mais atrativos nessa região. As implicações sobre o processo de acumulação espacialmente diferenciada foram notáveis e nelas se encontra uma explicação adicional, de extraordinária relevância, das atuais disparidades de desenvolvimento regional na economia brasileira.

Em período recente, a predominância do poder político, por parte dos segmentos ligados à indústria e às finanças, também, como é sabido, fortamente concentrado espacialmente no País - em parte como resultado dos padrões passados de acumulação - veio dar tintas definitivas ao quadro atual das diferenciações regionais do desenvolvimento brasileiro.

É esse o contexto, portanto, em que serão examinadas as políticas de comércio exterior: investigando-se os processos diferenciados de acumulação e as relações de interdependência desses processos com o poder e procurando, nas políticas mencionadas, ir às raízes dos desequilíbrios espaciais de desenvolvimento na economia brasileira, no passado e no presente.

2. AS POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR NO PASSADO (ATÉ A SEGUNDA GRANDE GUERRA)

A política econômica do Governo, do Império até o final do período da chamada Primeira República (1930), se confunde com o café e com o complexo comercial-industrial-financeiro que emergira no Sudeste, principalmente em função da cafeicultura. Nenhuma outra cultura agrícola de exportação no País, a exemplo do açúcar no período colonial, do algodão ou do cacau, goza ra, como o café, de circunstâncias tão favoráveis para se expandir, tanto do lado da oferta quanto do da demanda. E também nenhuma teve um ciclo de existência ascendente tão prolongado, reproduziu-se em processo de acumulação tão vigoroso e influenciou de maneira tão decisiva a formulação da política econômica nacional. Por esta razão, é de fundamental importância que o estudo dos efeitos espaciais das políticas de comércio exterior se inicie com o exame da economia cafeeira, destacando-se algumas características importantes do café, seja do lado da oferta, seja do da demanda e, sobretudo, assina lando-se o papel político que este produto desempenhou, na modelação da política econômica nacional, durante todo o período imperial e até passado recente.

As características em que se dava o processo de acumulação nas regiões da cafeicultura e o estreito relacionamento entre esse processo de acumulação e a formação, nessas regiões, de um complexo industrial-financeiro - subordinado, durante longo tempo, à cafeicultura - têm sido largamente estudadas por analistas da economia brasileira.

A questão que tem recebido maior destaque entre os estudiosos da economia cafeeira, é a de que foi o café a atividade de exportação que, primeiro e com maior sucesso, libertou-se da dependência da mão-de-obra escrava e introduziu, em larga escala, métodos capitalistas mais avançados de produção, ou seja, a que pôde se organizar, mais cedo e em maior escala, com base no trabalho assalariado⁽¹⁾ - em contraste com as demais lavouras de exportação do País, que tiveram de sofrer penoso processo de ajustamento. Tal acontecimento, de extraordinária importância para o ulterior desenvolvimento da economia cafeeira e do complexo industrial-financeiro que se lhe seguira, é comprovado pela constatação de que, já no final do Império, produzia São Paulo cerca de dois terços da produção do café no Brasil, com base no trabalho imigrante europeu⁽²⁾. As razões para tão bem sucedida passagem, se devem a um conjunto de fatores, que se aglutinaram numa resultante síntese: a elevada rentabilidade da cafeicultura, vis-à-vis das demais atividades agrícolas da época. Essa elevada rentabilidade da lavoura cafeeira - a ser explicada adiante - é reconhecida largamente na historiografia brasileira, tomando-se aqui, para ilustração, passagens da obra do talvez maior estudioso do café no Brasil, Affonso de E. Taunay⁽³⁾. Confrontando o café com outras culturas no país e no exterior - com base em informações de autores estrangeiros - reconhecia Taunay ser enorme a lucratividade da cafeicultura, mesmo nas primeiras décadas do século XIX e em todas as províncias em que era plantado. Mais rendosa, até, segundo o autor citado, do que muitas das culturas norte-americanas e europeias. Referindo-se às impressões de um autor estrangeiro do século passado - Louis Couty - também um estudioso do café no Brasil e no mundo, que afirmava "não haver no universo, cultura capaz de superar a cafeeira" (...) "nem o trigo e o vinho na França nem o trigo nos Estados Unidos", Taunay concluía que "mostrava-se a cafeicultura mais lucrativa do que as culturas

(1) É desnecessário advertir que tal acontecimento não se processou de modo uniforme em todas as zonas produtoras do café. Em Minas Gerais e no Estado do Rio de Janeiro as circunstâncias não foram tão favoráveis à passagem da escravidão para o trabalho livre e nelas, pode-se dizer, os problemas da cafeicultura apresentaram fortes semelhanças com os das demais lavouras de exportação do Nordeste.

(2) Cf. Pelaez, op. cit., pág. 12 e Villela e Suzigan, op. cit., pag. 30.

(3) Como se sabe, a obra de Taunay: História do Café no Brasil, em 15 grandes volumes, é o mais vasto trabalho escrito no País sobre o produto. A sua "Pequena História do Café no Brasil", utilizada como referência neste estudo, consiste numa condensação dos 15 tomos, realizada pelo autor, e publicada pela primeira vez em 1945. Cf. Affonso de E. Taunay, op. cit.

alhures e universalmente reputadas entre as mais rendosas"⁽¹⁾ (grifo do autor). A lucratividade do café era de tal sorte maior do que a de qualquer outra atividade contemporânea, que não passou despercebido a Taunay, segundo expressão do próprio autor, o seu efeito "avassalador" sobre as demais atividades econômicas do País. Registra ele, com muita ênfase, o abandono das demais culturas pelo café - seja em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, grandes produtores do produto, seja em outras regiões do País. Assinalava Taunay, por exemplo, que "a partir de 1860, havendo cessado o tráfico africano (...) começou a desenhar-se um movimento de emigração de escravos do Norte do País" que, "transportados para os cafezais, vinham dos canaviais, que se despoavam"⁽²⁾. E, referindo-se a relatórios de presidentes de várias províncias brasileiras, no início da segunda metade do século passado, assinalou quanto "era assustador o êxodo dos escravos para o Sul" mostrando que "muito preocupava aos presidentes provinciais o flagelo que, então (década 1860/70), assolava os canaviais"⁽³⁾. Esse "êxodo" de recursos produtivos para as regiões do café, também é fenômeno largamente reconhecido pelos estudiosos da economia brasileira, valendo o registro que Simonsen faz, ao estudar a evolução industrial do País, ao assinalar que "a crescente importância do café absorvia todos os capitais e trabalho disponíveis durante a segunda metade daquele século (o XIX)"⁽⁴⁾.

As razões da alta rentabilidade da cafeicultura - fato de extraordinária importância para a explicação de algumas políticas econômicas nacionais, como se verá adiante - são várias e também são encontradas nos trabalhos de diversos analistas da economia brasileira, embora sejam variados a ênfase e o papel atribuído a cada uma delas. Um ponto de convergência, entretanto, parece ser claro: a cafeicultura se desenvolvia, talvez como nenhuma outra atividade agrícola no País ou no exterior, em condições extremamente favoráveis de custos. O café parece ter encontrado uma barreira natural à sua expansão no Sudeste, somente em época muito recente, com a utilização das férteis terras paraenses. Até então, sempre contou com climas e solos cada vez melhores, estes últimos em grande abundância e disponibilidade, propiciando à cafeicultura expandir-se sempre para terras virgens de alta rentabilidade, onde o rendimento por área superava, em larga medida, o das regiões cafeeiras tradicionais. Ademais, pelo menos dois outros fatores, também diretamente responsáveis pela natureza da expansão da oferta cafeeira, a custos decrescentes, foram relevantes: a solução do problema dos transportes - problema que em algum momento da história do café pareceu constituir sério obstáculo à sua expansão - e a solução do problema da escassez de mão-de-obra. A introdução do transporte ferroviário

(1) Taunay, op. cit., pag. 150.

(2) Taunay, op. cit., pag. 52.

(3) Idem, pag. 69.

(4) Roberto Simonsen, op. cit., pag. 18.

nas zonas mais férteis, porém mais distantes ou de mais difícil acesso ao litoral, que ocorreu, em grande escala, nas últimas três décadas do século passado, foi certamente crucial para a viabilização da expansão da cafeicultura paulista⁽¹⁾, assim como a construção e melhoramento dos portos de embarque do produto, principalmente o de Santos. Eliminado o problema do transporte, pôde o café retomar, aceleradamente, o seu ritmo de expansão, pois era em São Paulo, nessa época, onde estavam os melhores climas e solos para a sua produção. Por outro lado, a escassez de mão-de-obra - uma característica que parece ter sido uma constante no Brasil em todo o século passado - nunca foi problema tão sério para a cafeicultura quanto o foi para as demais atividades agrícolas do País. O café contou, de início, com a mão-de-obra vinda de todas as partes do País, como uma resposta às altas margens de lucro da cafeicultura e, principalmente, - graças também à elevada rentabilidade da lavoura cafeeira - com o trabalho do imigrante europeu, que acorrera ao Brasil, a partir das últimas décadas do século passado, em grandes levadas, quase que exclusivamente destinadas às lavouras paulistas do café - praticamente as únicas, no País, capazes de justificar o uso em grande escala do trabalho imigrante assalariado - pelas razões já apontadas. Com relação ao trabalho do imigrante europeu, um aspecto é extremamente relevante no contexto da discussão sobre as condições em que se dava a expansão cafeeira - ou seja, a custos decrescentes: como foi bem salientado por Mello⁽²⁾ e Castro⁽³⁾, a imigração européia objetivava, basicamente, fornecer mão-de-obra para as plantações de café, já que o pagamento da passagem e das despesas de instalação e manutenção do imigrante, por parte dos brasileiros, estava condicionada à ida deste para o estabelecimento agrícola. Como se procurava sempre evitar que os imigrantes tivessem acesso direto à posse da terra⁽⁴⁾, a eles era permitido, nas plantações, a produção de outras lavouras, mas, praticamente, apenas em consorciação com o café. Como, todavia, isso só se tornava possível, conforme salientou Castro⁽⁵⁾, nos primeiros anos do cafezal, o interesse do imigrante era maior em trabalhar em novos cafezais. As vantagens para o cafeicultor eram enormes, pois a implantação de novos cafezais praticamente se fazia a custo zero, pois a "remuneração" do imigrante consistia, nos primeiros anos, essencialmente, no direito ao uso dos

(1) Cf. a esse respeito, João Manuel Cardoso de Mello: O Capitalismo Tardio - Contribuição à Revisão Crítica da Formação e Desenvolvimento da Economia Brasileira, Tese de Doutorado, Campinas, 1975, mimeo; ver também Wilson Cano: Raízes da Concentração Industrial em São Paulo, Ed. Difel, Rio de Janeiro/São Paulo, 1977.

(2) J.M.C. de Mello, op. cit., pag. 85 e seg.

(3) Antônio Barros de Castro: Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira, Forense, Rio de Janeiro/São Paulo, 1971, Ensaio 4 - A Herança Regional no Desenvolvimento Brasileiro, pag. 65 e seg.

(4) J.M.M. de Mello, op. cit., pags. 85-86.

(5) A.B. de Castro, op. cit., pag. 66.

solos ocupados pelos jovens cafezais, o que possibilitava, de modo evidente, a enorme expansão da lavoura cafeeira. A esse respeito vale referir a uma passagem de Pierre Denis, na sua obra "Brésil au XX Siècle", de 1910, citada por Castro: "plantar acabou se tornando uma operação gratuita para o fazendeiro"⁽¹⁾.

Ademais, não contou o café com condições tão favoráveis apenas do lado da oferta. Exatamente ao contrário do que acontecia com praticamente todos os outros produtos de exportação do País - que enfrentavam, nos mercados internacionais, forte concorrência de países que apresentavam condições mais vantajosas de produção e comercialização dos produtos produzidos pelo Brasil - o café brasileiro ia conquistando terreno, lenta mas firmemente, às custas dos concorrentes. Em parte por causa das excepcionais condições em que se expandia - algumas vistas acima - em parte por ser o café brasileiro de "inferior qualidade", conforme assinalou Taunay⁽²⁾, esse produto pôde ser vendido a preços mais baixos do que o dos concorrentes e logo conquistaria larga parcela dos mercados mundiais mesmo se não tivesse contado com um fator adicional de impulsão, que foi a destruição por pragas, dos cafezais asiáticos no último decênio do século passado⁽³⁾. Se se adiciona ainda a circunstância de que a expansão cafeeira no Brasil coincidiu com um período de generalização do consumo do café em todo o mundo, chega-se a conclusão de que a grande expansão da cafeicultura teve lugar, principalmente, no final do século passado, praticamente dentro das fronteiras de um só país, como bem assinalou Furtado⁽⁴⁾, ou melhor ainda, dentro das fronteiras de um só Estado, o de São Paulo.

As excepcionais condições de que gozara a cafeicultura, seja do lado da demanda, seja do lado da oferta, não explicam, porém, todo o sucesso da expansão da economia cafeeira e a manutenção, no tempo, da sua alta rentabilidade. Aspectos políticos constituem, também, fatores essenciais para explicação do notável progresso da cafeicultura, principalmente em São Paulo e, particularmente, a partir das últimas décadas do século passado. Como é devidamente reconhecido na historiografia brasileira, o controle e a manipulação dos poderes públicos pelos interesses ligados ao café, exerceram papel decisivo na realização do processo de acumulação, na escala do acontecido na economia cafeeira e, portanto, na elevação da já alta rentabilidade da atividade cafeicultora.

A queda do Império, como é sabido, trouxe algumas modificações importantes no quadro político da nação. A de maior destaque, para os propósitos deste trabalho foi, sem dúvida, a descentralização política e administrativa do País. Reinvidicação antiga das elites rurais brasileiras, principalmente

(1) A.B. de Castro, op. cit., pag. 66.

(2) Taunay, op. cit., pag. 136.

(3) Sobre a perda da cafeicultura asiática ver Furtado, op. cit., pag. 117 e Taunay, op. cit.

(4) Furtado, Formação Econômica ..., op. cit., pag. 178.

das paulistas, a descentralização da administração Pública Federal, ao propor maior autonomia aos Estados Federados, trouxe, como é largamente conhecido, enormes vantagens para São Paulo, Estado que, nas palavras de Dean, passou a contar com "todos os elementos essenciais da soberania, com pouquíssimos ônus: o controle das terras imperiais, o direito de tributar a exportação e de agenciar empréstimos no exterior"⁽¹⁾. Antes da queda do Império, porém, já era grande a influência política dos cafeicultores, havendo sido decisiva a importância da ação governamental para a expressiva expansão da economia cafeeira que tivera lugar nas últimas décadas do século passado. A construção ou o financiamento de ferrovias - cuja importância já foi acima assinalada - e de portos, a expansão do transporte marítimo e o subsídio à emigração, são alguns aspectos importantes da contribuição Pública Federal⁽²⁾. Mas, com a implantação da República, as conquistas políticas das elites rurais, principalmente a de São Paulo, deram contornos definitivos à consolidação dos interesses cafeeiros. O Governo Federal, antes tímido na sua política imigratória, tomou a si a maior parcela dos custos da imigração, cedendo, entretanto, o comando das operações aos governos estaduais ou, de fato, à classe dos fazendeiros do café⁽³⁾. O financiamento, a construção e a compra, aos governos dos Estados e a particulares, de ferrovias para o transporte do café aos portos de embarque, também merecem destaque⁽⁴⁾. Dean assinalava que os fazendeiros do café chegaram a realizar, por conta própria, grandes investimentos em infraestrutura, como estradas de ferro, mas que o governo sempre assegurava a garantia dos lucros e que, quando um determinado projeto dos fazendeiros se revelava não mais lucrativo, o governo era sempre induzido a comprá-lo, mantendo-se, porém, a administração sob o controle daqueles⁽⁵⁾. A mais ampla disponibilidade de crédito público para o financiamento das atividades agrícolas, também foi outra característica do primeiro período republicano, de enorme importância para a cafeicultura⁽⁶⁾. Mais importante que tudo, todavia, foi a "redução da autoridade imperial sobre a política econômica paulista", no dizer de Dean⁽⁷⁾, principalmente expressada no direito de tributar a exportação por parte dos Estados, antes uma prerrogativa federal. A importância do tributo de exportação para as receitas do Governo Imperial, é registrada por Taunay em várias passagens da sua obra sobre o café⁽⁸⁾. A conquista desse tributo pelos Estados exerceu notável

(1) Warren Dean, op. cit., pag. 52.

(2) Cf. Taunay, op. cit., pag. 137.

(3) Furtado, op. cit., pag. 177; J.M.C. de Mello, op. cit., pag. 87.

(4) Cano, op. cit., pag. 77.

(5) Dean, op. cit., pag. 52.

(6) Furtado, op. cit., pag. 177.

(7) Dean, op. cit., pags. 51-52.

(8) Taunay, op. cit., pags. 80-83.

efeito sobre o fortalecimento do poder político de São Paulo, pois nessa época, enquanto a maioria das demais exportações agrícolas do País passava por dificuldades, o café atingia o seu auge, ou seja, o seu melhor momento de expansão de vendas nos mercados mundiais. A relevância desse tributo para a Fazenda do Estado paulista é demonstrada pelo fato de, durante muito tempo, ter constituído, praticamente, a única fonte de receita do Governo de São Paulo - como entre 1893 e 1904, conforme registra Dean, citando fontes do Departamento Estadual de Estatística de São Paulo, quando não houve outro imposto estadual⁽¹⁾. Cano também reconhece a importância do fato, ao assinalar que "no campo das finanças públicas, talvez tenha residido sua (do Governo) mais importante atuação no processo de acumulação de capital do complexo (cafeeiro)" e que "cerca de dois terços das receitas da Fazenda paulista provinham do imposto de exportação"⁽²⁾.

Em suma, a conjugação de fatores naturais com as condições excepcionais da demanda internacional - com respeito ao café - pareceria uma boa explicação da concentração espacial de recursos produtivos que já se começava a observar, em grande escala, no final do século XIX, no País. Associados esses fatores com o papel essencial que a ação governamental - subordinada aos interesses do café - desempenhou, pareceriam evidentes as causas de um processo que resultou, já nas primeiras décadas deste século, na geração de um complexo industrial-financeiro concentrado quase que exclusivamente na região cafeeira.

Todavia, o desconhecimento do que acontecia no restante do País - em função da expansão cafeeira e das políticas econômicas do Governo Central - torna impossível a compreensão verdadeira do processo citado de concentração espacial e do seu ulterior desenvolvimento, em épocas recentes.

A alta rentabilidade da cafeicultura, bem como a forte influência exercida sobre os poderes públicos pelas atividades cafeeiras, trouxeram enormes repercussões espaciais sobre toda a economia brasileira. Não é de mais insistir no fato - largamente reconhecido na historiografia brasileira - de que a política econômica nacional, principalmente a de comércio exterior - mas também as políticas "internas", sabidamente influenciadas pela situação externa do País - esteve fortemente dependente do que acontecia à cafeicultura, durante todo o período imperial e até as três ou quatro primeiras décadas deste século. Sem mencionar os notáveis efeitos espaciais que a expansão cafeeira exercera no País, em termos de atração de recursos produtivos

(1) Dean, op. cit., pag. 93.

(2) Cano, op. cit., pag. 78.

vos, principalmente nas províncias mais ao norte da nação⁽¹⁾, a elevada rentabilidade da cafeicultura trouxe uma implicação de enorme significação sobre o nível da taxa cambial brasileira e sobre as políticas de comércio exterior adotadas pelo governo durante todo o período já mencionado.

Nas economias agrário-exportadoras, a taxa de câmbio - a despeito de submetida a pressões de natureza variada, sejam econômicas ou políticas - tende a refletir, não propriamente os níveis médios de produtividade da economia como um todo, mas, essencialmente, os do seu setor exportador. Na medida em que o café se tornava o principal produto de exportação do País - o que acontecia já antes do final da primeira metade do século passado⁽²⁾ - o nível da taxa de câmbio tendeu a refletir, de maneira insofismável, os níveis de produtividade da atividade cafeeira. Registre-se, além do mais, que as demais exportações agrícolas do País eram produzidas de forma espacialmente atomizada, constituindo um conjunto de, pelo menos, uma dezena de itens importantes produzidos em várias regiões: cereais, lã e mate, algodão e açúcar, fumo, cacau, borracha vegetal, couros e peles etc.. Essa atomização da produção de exportáveis, num espaço de dimensão continental como o Brasil, produzia, obviamente, uma fragmentação do poder, conferindo, a cada região exportadora, um reduzido peso político nas decisões nacionais e dificultando, por conseguinte, que essas regiões se solidarizassem na defesa de seus interesses - ao que deve ser acrescido, ainda, o fato da sua distância do centro do poder político nacional. A produção cafeeira, ao contrário, era espacialmente concentrada e se realizava, exatamente, na região onde se situava a sede do poder político nacional.

A taxa cambial, refletindo preponderantemente os índices de produtividade da cafeicultura - os mais elevados da época - tenderia a se situar numa altura que, inevitavelmente, teria de exercer fortes efeitos inibidores so

(1) O abandono, em grande escala, de atividades tradicionais por outras mais rentáveis não é fenômeno característico apenas do café, na história do desenvolvimento brasileiro. No período colonial, a exploração do ouro exercera efeitos semelhantes embora, talvez, em escala menor do que o acontecido com o café. No que se refere a este produto, o seu poder de atração foi tão intenso que levou o País a experimentar um processo de especialização jamais ocorrido no Brasil, mesmo grande comparado à época do auge da economia açucareira. Mircea Buescu ao registrar o fato, assinala que o resultado não fora apenas uma penúria de gêneros alimentícios nas cidades mas, principalmente a partir de 1853-54, uma diminuição e, posteriormente, o desaparecimento, das exportações de arroz, feijão, milho, banha, etc., produtos que passaram finalmente a ser importados. Cf. Mircea Buescu: A Inflação Brasileira de 1850 a 1870 - Monetarismo e Estruturalismo, in Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº4, outubro/dezembro de 1972, pag. 137. Ver também Nícia Vilela Luz: A Luta Pela Industrialização do Brasil (1960), Ed. Alfa-Omega, São Paulo, 1975, pages. 29 e 30.

(2) Segundo Taunay, a participação do café nas exportações brasileiras passara de pouco mais de 18% na década de 1820-30, para cerca de 44% na década seguinte. Cf. Taunay, op. cit., pag. 80.

bre as demais exportações do País, já que afetava, seriamente, a competitividade desses produtos nos mercados internacionais - ou seja, afetava o preço externo para o importador e, bem assim, a remuneração, em moeda nacional, do exportador. Em outras palavras, tinha-se uma taxa de câmbio situada a um nível que, se era adequado ao café, mostrava-se fortemente sobrevalorizado em relação a todas as demais exportações agrícolas do País. Evidentemente que a taxa cambial oscilou e, às vezes, em larga medida, durante todo o período considerado. E isso ocorria em função das variações nos preços internacionais do café, dos desajustes do balanço de pagamentos, dos deficits governamentais e da inflação interna, mas tais oscilações - ora para a valorização ainda maior do câmbio, ora para a sua desvalorização - se davam sempre a um nível alto de câmbio, ou seja, a um nível de uma baixa relação entre a moeda nacional e as moedas externas (a Libra Esterlina, basicamente) ⁽¹⁾.

Que o nível da taxa cambial se mostrava danoso às demais exportações agrícolas do País, enquanto se revelava adequado ao café - face à sua alta rentabilidade, e a outras razões abaixo discutidas - é fato amplamente reconhecido na historiografia econômica brasileira ⁽²⁾, a despeito de não serem devidamente consideradas as suas implicações espaciais. A literatura econômica sobre o assunto registra, de modo inequívoco, a eliminação de vários produtos da pauta de exportações do País e as dificuldades crescentes para se exportar todos os produtos agrícolas brasileiros, à exceção do café, por causa da taxa de câmbio sobrevalorizada ⁽³⁾.

Ademais, não era por causa apenas da alta rentabilidade da cafeicultura, que o nível da taxa cambial se mostrava consistente com interesses dessa atividade econômica. Razão talvez mais importante, era o conjunto de características que cercava a comercialização do café nos mercados internacionais. O fato de a expansão da produção - principalmente na segunda metade do século passado - ter se centrado, quase que unicamente, no Brasil, a baixa elasticidade-preço da demanda e a posição, praticamente monopolística, do País nas exportações, conferiam ao café uma característica singular entre as exportações brasileiras, a qual tornava necessária uma taxa de câmbio sobrevalorizada, para manter altos os preços internacionais do produto. Este é outro fato também ampla

(1) A taxa média de câmbio entre o mil-réis e a libra esterlina alcançou, em 1889, o nível de 26,4 pence por mil-réis. Comparativamente ao nível médio de 18,3 pence registrado em 1868, a moeda nacional, a despeito de ter havido grande elevação do nível interno de preços no período, estava mais valorizada nominalmente em 1898, em relação à 1868, em cerca de 44%. Ver levantamento realizado por J.F. Nomano, op. cit., pp. 253-5.

(2) Ver, especialmente, Delfim Netto, op. cit. para período mais remoto e Huddle, todos os trabalhos já citados, Fishlow, op. cit., Nathaniel Leff: Economic Policy-Making and Development in Brazil - 1947-64, John Wiley e Sons Inc., USA, 1968, e Malan et alii, op. cit., para período mais recente.

(3) Ver Delfim Netto, op. cit., especialmente pag. 224 e seg. e 316 e seg.

mente reconhecido na literatura econômica brasileira⁽¹⁾.

O que é inexplicavelmente negligenciado nesta literatura, todavia, é o estudo das implicações desse fato sobre o desenvolvimento das regiões não produtoras do café.

O reconhecimento de que taxas de câmbio supervalorizadas funcionavam como um mecanismo de sustentação dos preços do café nos mercados internacionais (e, portanto, de manutenção de uma elevada receita cambial com o produto) - levou o Governo a adotar políticas cambiais, monetárias e fiscais durante todo o Império e grande parte do período Republicano (para não dizer até muito recentemente), que objetivavam a estabilidade cambial, ou melhor, a manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, do ponto de vista do restante da economia brasileira. Como é sabido, a estabilidade cambial (a câmbio alto), sempre foi um ideal nacional e a grande meta a ser atingida, às vezes a qualquer custo, pelos governantes do País.

É evidente, portanto, que a política cambial de taxas sobrevalorizadas, se era consistente com os interesses do café, resultava em ser flagrantemente discriminatória contra as demais exportações do País. Parece ser evidente, também, que os demais produtos agrícolas exportáveis poderiam ter dado uma contribuição, muito maior do que de fato deram, à geração das divisas de que o País necessitava. Mas, para isso, a política cambial teria de, inevitavelmente, conflitar com os interesses da cafeicultura, a não ser que o País adotasse duas políticas comerciais diferentes, uma apenas para o café, outra para os demais produtos de exportação - o que não aconteceu.

É claro, por outro lado, que uma política de câmbio menos valorizado, exerceria o efeito de diminuir os preços internacionais do café e, consequentemente, o de reduzir a receita cambial com esse produto. Ademais, talvez os ganhos em receita com outras exportações não fossem suficientes para compensar as perdas decorrentes da queda dos preços do café, no curto prazo. Mas no médio ou longo prazos, uma política de câmbio menos valorizado, poderia ter exercido um conjunto de efeitos benéficos sobre a economia nacional. Poderia ter contribuído para uma maior diversificação das exportações brasileiras, reduzindo a dependência da receita cambial de praticamente um único produto; poderia ter evitado a geração de excedentes de café, pelos desestímulos ao crescimento da oferta e, principalmente, evitado o alto custo social para a nação das políticas de retenção do produto; e, liberto do condicionamento de sua política cambial ao café, poderia o Governo ter usado essa política como um instrumento mais eficaz de promoção econômica, para fins mais variados. E isso, sem mencionar os óbvios efeitos espaciais que resultaram das políticas adotadas, podendo ter tido o País um desenvolvimento mais equilibrado, especialmen

(1) Cf. Delfim Netto, op. cit., e Joel Bergsman: BRAZIL - Industrialization and Trade Policies, OECD, Oxford University Press, Londres, 1970.

te.

Não se pretende, aqui, exagerar os efeitos da política cambial, atribuindo à sobrevalorização do cruzeiro toda a responsabilidade pelo fraco desempenho das exportações brasileiras no período considerado. Outras diversas causas são importantes para explicar o insucesso relativo das demais exportações brasileiras. A forte atração exercida pelo café sobre os recursos produtivos da nação; o encarecimento do preço desses recursos nas diversas regiões brasileiras, fenômeno que passou a ocorrer, desde o ciclo da mineração e se acentuou com o surto cafeeiro, elevando mais que proporcionalmente os custos dos fatores nas demais regiões do País, vis-à-vis do Sudeste; no caso particular do açúcar, a expansão da produção da beterraba nos países europeus, a concorrência antilhana, a proteção à produção interna dos Estados Unidos, o sistema discriminatório de tarifas sobre o produto brasileiro nos mercados desse país, e o atraso tecnológico da economia açucareira brasileira, relativamente aos concorrentes; no caso do algodão, a enorme expansão desse produto nos Estados Unidos a custos decrescentes e os elevados custos do transporte dos locais de produção aos portos de embarque; e outros fatores de importância maior ou menor, são explicações relevantes da incapacidade, revelada pelo País, de manter e conquistar mercados internacionais para as demais exportações (1).

Mas, o negligenciamento da importância dos efeitos da política cambial, em termos da obstrução das demais exportações brasileiras, como um elemento explicativo adicional, é fato lamentável na historiografia econômica do País (2). A demonstração da importância da política cambial, como fator de aceleração do processo de declínio das demais exportações brasileiras, não parece difícil de realizar. Veja-se que existe um consenso, entre os analistas da economia brasileira, de que o problema que se colocava às exportações das demais regiões do País era, em última instância, o da sua incapacidade de competir nos mercados externos. Enfim, um problema de preço. Sabe-se, por outro lado, que, tanto na primeira quanto na segunda metade do século passado, sempre que as condições do mercado (ou seja, de preços) eram favoráveis, as demais regiões passavam a competir, ocorrendo, em muitos casos, uma rápida resposta dos produtores, no sentido da expansão da oferta. E sabe-se, ademais, que nos períodos dos surtos de expansão das exportações, ocorriam substanciais melhorias técnicas nos processos produtivos. No caso particular da economia açuca

(1) Cf. Castro, op. cit. Ensaio 4: A Herança Regional no Desenvolvimento Brasileiro; David Denslow Jr.: As Origens da Desigualdade Regional no Brasil, in Formação Econômica do Brasil - A Experiência da Industrialização, editado pela ANPEC, 1977; Stanley Stein: The Cotton Textile Industry in Brazil - 1850 - 1950, Haward University Press, Cambridge, 1975 e Leff: Economic Development and Regional Inequality: The Origins of the Brazilian Case, op. cit.

(2) Leff: Economic Development ..., op. cit., embora num contexto um tanto diferente, parece constituir uma isolada exceção.

reira, cuja característica de resistência a mudanças é largamente sabida, é reconhecido o notável progresso técnico ocorrido no setor canavieiro, nas últimas décadas do século passado - quando teve início a transformação dos engenhos em usinas - transformação de enorme significação para a economia açucareira nacional⁽¹⁾.

A resposta dos produtores em relação à expansão da oferta e a introdução de substanciais melhorias técnicas - como ilustrado para o caso da atividade considerada como a de talvez maior resistência a mudanças - parecem sugerir que, se as demais regiões do País tivessem podido continuar exportando, o avanço técnico teria continuado e a um ritmo mais intenso do que ocorreu e, o atraso tecnológico de muitos segmentos da agricultura brasileira, poderia ter sido bem menor do que foi e ainda é. É bom lembrar os efeitos cumulativos e interdependentes de preços favoráveis, maior remuneração, avanço tecnológico e aumento no poder competitivo, tão bem salientados por Schuh e Hayami e Ruttan⁽²⁾.

A taxa de câmbio, sendo um fator de ajuste, teria inevitavelmente, de espelhar as condições produtivas das demais regiões brasileiras. É neste sentido que passa a merecer consideração o argumento de Leff⁽³⁾. Não, evidentemente, que a taxa de câmbio pudesse ter sido reajustada de modo a reverter totalmente a situação⁽⁴⁾. A alta produtividade do café e as circunstâncias em que se dava a sua comercialização, teriam de influenciar, em processo natural, o nível da taxa de câmbio. Mas, se esta taxa cambial tivesse se situado a um nível mais favorável às demais exportações nacionais, por pressões políticas dos setores ligados a esses produtos, os preços externos poderiam ter sido mais baixos e mais elevada a remuneração, em moeda nacional, dos exportadores. Em outras palavras, se a taxa de câmbio tivesse sofrido ajustamentos em função dos demais produtos de exportação do País, teria sido maior o poder de competitividade desses produtos e, conseqüentemente, maior o seu acesso aos mercados externos. E, por ter podido permitir uma maior capitalização da agricultura brasileira, na medida em que lhe seria garantida uma maior rentabilidade, poderia ter até facilitado, em várias partes do País, a transição para uma

(1) Ver Furtado: Formação Econômica ..., op. cit. e Gadiel Perruci: A República das Usinas - Um Estudo de História Social e Econômica do Nordeste: 1889-1930, Paz e Terra, 1978.

(2) G. Edward Schuh: The Exchange Rate and U. S. Agriculture, in American Journal of Agricultural Economics, vol. 56, nº01, fevereiro de 1974, pp. 1-13, e A Modernização da Agricultura Brasileira: Uma Interpretação, in Cláudio Contador (Ed.), Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola, IPEA, Série Monográfica, nº17, Rio de Janeiro, 1975; e Yujiro Hayami e Vernon W. Ruttan: Agricultural Development, An International Perspective, The Johns Hopkins Press, USA, 1971.

(3) Leff: Economic Development ..., op. cit.

(4) A não ser no caso sugerido por Leff, em que as várias regiões brasileiras passassem a constituir União Monetárias independentes.

economia baseada no trabalho assalariado, reduzindo os dramáticos efeitos que foram exercidos pelo encarecimento da mão-de-obra escrava e, finalmente, pela abolição da escravatura.

Numa época em que a agricultura era atividade dominante e a sua expansão um fator determinante do desenvolvimento geral da economia - tal como acontecera na região cafeeira - uma taxa de câmbio sobrevalorizada, com relação às exportações brasileiras, que não o café, tendeu a penalizar, de modo crítico, as regiões brasileiras não produtoras desse produto, influenciando, sem sombra de dúvida, os seus padrões futuros de crescimento.

Vale reconhecer, por outro lado, que mesmo se os demais produtos exportáveis do País tivessem podido se expandir às altas taxas do café, ainda assim, teriam sido notáveis as diferenças regionais do desenvolvimento brasileiro. E isto porque, os efeitos linkages que o café exercia sobre a economia das regiões cafeeiras (ou seja, os multiplicadores do comércio exterior), eram muito mais elevados do que os de quaisquer dos outros produtos de exportação do País, como bem reconheceu Leff⁽¹⁾. Mas, parece não restar dúvidas de que, o atraso das demais regiões não produtoras do café teria sido bem menor na entrada do século atual e, por causa disso, teriam sido bem menos intensos os efeitos concentradores das políticas econômicas nacionais adotadas desde então.

As implicações espaciais de uma taxa de câmbio sobrevalorizada não se esgotam, porém, nos seus efeitos inibidores sobre as exportações brasileiras, que não o café, ou seja, nos efeitos negativos sobre o desenvolvimento da agricultura brasileira, fora da região cafeeira. Como é largamente reconhecido na literatura sobre o Brasil, o café e a política econômica nacional subordinada a esse produto, engendraram os pré-requisitos fundamentais para o surgimento e expansão de um grande complexo industrial-financeiro na região cafeeira. Como se sabe, pequenas, médias e algumas grandes indústrias surgiam espalhadas por todo o país, ainda no século passado e início deste. E isso ocorria - como também ocorreu em vários países industrializados - em função, principalmente, da expansão da agricultura e das exportações geradas por este segmento da economia. A relativa dispersão industrial, que caracterizava a economia brasileira, no final do século passado e início deste (dispersão comparada aos atuais padrões de concentração industrial) é, sabidamente atribuída aos complexos econômicos que se formavam a partir das várias atividades de exportação. Esses complexos - é ocioso reconhecer - desenvolviam-se em função da magnitude dos "vazamentos" de renda que a agricultura propiciava aos setores não agrícolas, ou seja, desenvolviam-se em função da capacidade maior ou menor que tinha a agricultura de "transferir" renda aos segmentos urbanos de cada complexo.

(1) Cf. Leff: Economic Development and Regional Inequality ..., op. cit., pag. 245.

Ora, se a taxa cambial supervalorizada obstruía o desenvolvimento da agricultura no restante da economia brasileira, enquanto que favorecia a expansão da cafeicultura, fica claro que os efeitos espaciais da política cambial transcenderam aqueles assinalados sobre a agricultura, mostrando-se de igual modo importantes, quanto ao desenvolvimento dos vários segmentos urbanos da economia brasileira.

A subordinação à economia do café, do complexo industrial-financeiro que surgira no Sudeste, é largamente reconhecida na historiografia brasileira. Como se sabe, não somente tal complexo surgira em função da cafeicultura, como o seu desenvolvimento era largamente dependente do que acontecia com o setor cafeeiro. As relações entre a acumulação no setor cafeeiro e a no setor não agrícola, são devidamente reconhecidas na historiografia brasileira⁽¹⁾, ficando aqui apenas o registro de como uma crise na agricultura cafeeira afetava enormemente todo o complexo urbano (comércio, indústria, bancos, outros serviços) que se formara em estreita dependência do complexo cafeeiro⁽²⁾. O que vale considerar, como acréscimo, é que a política de proteção ao café era crucial para a manutenção dos níveis de desenvolvimento das atividades não agrícolas na região cafeeira. Dessa forma, parece ficar claro, que uma política nacional de câmbio, francamente desfavorável ao restante da agricultura brasileira, teria de exercer notáveis efeitos diferenciados também sobre o desenvolvimento da indústria e dos demais segmentos urbanos.

Na medida, portanto, em que a política cambial exercia efeitos diferenciados, tanto sobre a agricultura, quanto sobre a indústria, qualquer política de natureza geral, que resultasse em benefícios à indústria - mesmo que não visasse diretamente a industrialização - teria de beneficiar mais umas regiões do que outras, ou seja, mais aquelas onde as condições para o desenvolvimento industrial haviam sido tornadas mais propícias.

Uma pergunta geralmente formulada pelos analistas do desenvolvimento brasileiro é a de se a política governamental, principalmente a formulada a partir dos interesses do café, contribuiu para dificultar a diversificação da produção agrícola e para retardar o crescimento industrial no Brasil, antes de 1945. Essa pergunta, como se sabe, vem sendo respondida de modo afirmativo por uma crescente maioria de estudiosos da economia brasileira, principalmente em estudos recentes⁽³⁾.

(1) Cf. Furtado: Formação ..., op. cit.; Wilson Cano, op. cit.; Villela e Suzigan, op. cit.; e, principalmente, J.M.C. de Mello, op. cit.

(2) Cf. particularmente, J.M.C. de Mello, op. cit., pag. 146 e seg. e Villela e Suzigan, op. cit., pp. 130-1.

(3) Ver especialmente Villela e Suzigan, op. cit.; Pedro Malan et alii, op. cit.; e Fishlow, op. cit.

Que a política cafeeira dificultou, ou mesmo impossibilitou, a diversificação agrícola no País, parece ser uma questão pacífica entre os analistas e isso em decorrência, tanto da enorme capacidade revelada pelo café de absorver recursos produtivos de todas as partes e setores da economia nacional, quanto dos efeitos inibidores exercidos pela taxa de câmbio sobrevalorizada, como já foi assinalado acima. Quanto aos efeitos da política cafeeira sobre a indústria, porém, algumas qualificações devem ser feitas.

Em primeiro lugar, parece ser correto admitir o desvio, para o café, dos recursos produtivos que poderiam, em outras circunstâncias, ter sido alocados à indústria e outras ocupações urbanas. Todavia, é necessário reconhecer, que o café gerou as condições para a emergência de um largo mercado interno para a indústria, e propiciou muitas políticas econômicas que, a despeito de ocasionalmente conflitando com os interesses industriais, em geral favoreceram a industrialização brasileira, como será mostrado adiante - principalmente na região Sudeste. Em segundo lugar, é importante levar em conta pelo menos dois momentos históricos distintos: um, o da política cafeeira antes da crise de superprodução e dos programas de valorização do café, outro, a partir de então. O conflito entre o café e a industrialização começou a aparecer, com maior intensidade, a partir da política de valorização do café, pois até então, os recursos produtivos que eram canalizados, em grande escala, para o café, não poderiam ter sua alocação seriamente questionada, em virtude de o País viver um momento em que a expansão da oferta do café se dava, ainda, com o aproveitamento de óbvias vantagens comparativas. Somente quando a vantagem comparativa do café (vis-à-vis de outras atividades) para adições da oferta desaparece, é que surge claramente, ou é magnificado, o verdadeiro conflito, não só entre a industrialização e o café, mas entre o café e o desenvolvimento geral da economia nacional ⁽¹⁾.

Por outro lado, é comum encontrar na literatura recente sobre o desenvolvimento brasileiro, a afirmação de que a política cambial de taxa de câmbio valorizado não beneficiou a industrialização, constituindo, ao contrário, um empecilho ao seu desenvolvimento no País ⁽²⁾. O argumento é o de que a indústria, por não ter contado com mecanismos eficazes de proteção, não via condições de competir com os produtos importados do exterior, aos baixos preços propiciados pelo câmbio valorizado. Via-se, dessa maneira, um sério conflito entre a política cafeeira de taxas de câmbio sobrevalorizadas e a indústria.

(1) Sobre os efeitos das políticas de valorização do café, ver mais adiante.

(2) Ver especialmente Suzigan: Política Cambial Brasileira: 1889-1946, op. cit., Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica, op. cit., Suzigan et alii: Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente, op. cit.; e Huddle: Furtado on Exchange Control, op. cit.

Sem o propósito, aqui, de aprofundar a questão, parece constituir grande equívoco tal colocação. O papel que o nível da taxa de câmbio exerce sobre a industrialização só pode ser corretamente discutido levando-se em conta, entre outros fatores importantes, a estrutura da produção industrial, o estágio de desenvolvimento da economia, principalmente o da indústria, e o confronto com outras políticas econômicas que, em última instância, exercem o efeito de afetar o custo da divisa para alguns segmentos particulares da economia. Levando-se em consideração esses fatores, é possível demonstrar que, qualquer nível da taxa cambial pode ser consistente com os interesses da industrialização. E que, além do mais, uma política de taxas de câmbio sobrevalorizadas pode, não somente ser consistente com a industrialização, mas constituir mesmo, a política ideal e a mais adequada de promoção industrial.

No caso brasileiro, as seguintes características eram dominantes sobre as demais: em primeiro lugar, não cogitava a indústria nacional de exportar, a não ser em momentos excepcionais, como no caso de alguns segmentos do setor têxtil. Como deve ser reconhecido, o comércio de produtos manufaturados, diferentemente do comércio de produtos primários, representa, na maior parte dos casos, uma mera extensão do comércio interno. Desta forma, para que um país possa exportar com sucesso, é fundamental que possua um largo mercado, que possibilite a este país beneficiar-se das economias de escala, imprescindíveis à conquista de mercados internacionais⁽¹⁾. Afora casos especiais de enclaves estrangeiros em regiões subdesenvolvidas, há escassos registros históricos de economias que tenham obtido sucesso, nos mercados internacionais de produtos industrializados, sem antes terem desenvolvido um largo mercado interno, capaz de proporcionar às indústrias exportadoras, a geração das economias internas e externas, necessárias para o acesso aos disputados e competitivos mercados mundiais de manufaturados. A esse respeito, parece inquestionável que a indústria brasileira, no final do século passado e início deste, não satisfazia as condições exigidas para se lançar aos mercados externos, a não ser em casos isolados. Em segundo lugar, as importações e não as exportações de manufaturados - como assinalado acima - é que eram fundamentais para a industrialização brasileira. E, por causa da taxa cambial sobrevalorizada, beneficiava-se duplamente a indústria: por que era reduzido o custo da aquisição no exterior de insumos, matérias primas e bens de capital e por que era também baixo o custo da importação de alimentos - de que era tão dependente o País⁽²⁾. Este último fato tem notável importância, pois proporcionava o rebaixamento do custo de vida e, portanto, o do custo de reprodução da mão-de-obra, propiciando salários mais bai

(1) Ver a esse respeito o interessante trabalho de Staffan B. Linder: An Essay on Trade and Transformation, John Wiley and Sons Inc., USA, 1961.

(2) Sobre a importância das importações de alimentos, ver Villela e Suzigan, op. cit., pag. 122, e Nícia Villela Luz, op. cit.

xos e, por conseguinte, uma maior acumulação do capital industrial. Finalmente, cabe considerar o fato de que, sempre existiu no País um grande número de políticas econômicas que - com maior ou menor eficácia - objetivavam (ou resultavam em) anular ou compensar os efeitos negativos que a taxa de câmbio exercia sobre alguns segmentos da economia - principalmente aqueles segmentos da indústria que se viam prejudicados pelo câmbio valorizado. A tarifa, os controles de câmbio, o controle seletivo de importações, a isenção de direitos alfandegários para importações de máquinas, equipamentos e matérias primas, eram instrumentos de política largamente empregados, embora nem sempre sabiamente utilizados, todos eles exercendo o efeito de alterar, de modo significativo, o custo da divisa para os setores envolvidos e concedendo mais um tipo de proteção à indústria do País.

Em suma, numa economia que ainda não cogitava seriamente em exportar manufaturados e que dependia tão largamente de importações, uma política de câmbio valorizado, quando acoplada a políticas complementares de compensação - tais como as acima citadas - resultava em ser o mais indicado instrumento de promoção industrial⁽¹⁾.

Dessa forma e retomando o tema, na medida em que a política cambial era desfavorável ao desenvolvimento agrícola das regiões não produtoras de café, ao passo que favorecia a economia cafeeira e, na medida em que eram tornadas mais propícias as condições para a industrialização na região cafeeira, com relação às demais regiões do País, uma política cambial que favorecesse a indústria, teria de beneficiar ainda mais aquelas regiões onde eram mais favoráveis as condições para o desenvolvimento desse setor da economia, ou seja, aquelas onde as condições mais propícias estivessem presentes.

Não é por acaso, é bom frisar, que já na primeira década do século presente, estivesse a produção industrial tão concentrada na região cafeeira do País: segundo informações do censo industrial de 1907, cerca de 54% do valor da produção industrial estavam, nesse ano, localizados apenas nos Esta

(1) Vale ressaltar que, mesmo nos anos 60 deste século, quando se deu a extroversão da economia brasileira, e até os dias atuais, não recorreu o Governo à política de desvalorização do cruzeiro (ou seja, a uma política de câmbio baixo), baseando sua estratégia de exportação de manufaturados na concessão, ao exportador, de volumosos subsídios de toda a ordem. A rationale é que uma política de desvalorização não seria indicada num contexto de uma economia - tal como sucedia no passado - que é ainda fortemente dependente de importações de insumos industriais e de bens de capital, assim como do petróleo e de alguns alimentos importantes, como o trigo. Uma política de desvalorização (real) do cruzeiro exerceria notáveis efeitos inflacionários sobre a economia, além de encarecer o custo dos insumos para a indústria, preferindo recorrer o Governo ao diversificado arsenal de incentivos e subsídios de toda ordem (Este tema será retomado adiante quando da discussão das recentes políticas de comércio exterior).

dos do Rio de Janeiro e de São Paulo⁽¹⁾.

No final do século passado, um novo problema aparece na economia brasileira: o da superprodução do café. Estimulados pela alta rentabilidade, assegurada pela política governamental, os cafeicultores aumentam normemente sua capacidade de produção e a oferta passa a superar, largamente, uma demanda cujo comportamento - é bom ressaltar - não fora responsável pela geração de excedentes.

Caracterizada, portanto, a crise do café em termos de um problema de oferta, urgiram os cafeicultores em, apressadamente, encontrar uma solução - o que logo aconteceu, por conta da posição privilegiada de que gozava a cafeicultura para defender os seus interesses. De início, a solução encontrada foi a depreciação do câmbio e, a partir de então, passou a política governamental, principalmente a relativa ao câmbio, a refletir os constantes vai-e-vens da oferta cafeeira.

O recurso à depreciação, porém, se era no momento o único meio de que se dispunha para evitar as perdas dos cafeicultores, não era ainda a política ideal. Primeiro, por que a desvalorização do mil-réis deprimia ainda mais os preços internacionais do café, como bem demonstrou Delfim Netto no seu estudo sobre o produto⁽²⁾, forçando desvalorizações ainda maiores do mil-réis para assegurar a renda dos cafeicultores. E em segundo, por que encontrava a política de desvalorização forte resistência por parte de vários segmentos da sociedade.

A desvalorização do câmbio, embora trazendo estímulos a alguns segmentos da indústria, notadamente a de produção de certos bens finais que competiam com importações, conflitava com os interesses da indústria como um todo - e, em certa medida, até mesmo com os das citadas - pelo enorme encarecimento que provocava na importação de insumos, matérias primas e bens de capital. Tratando-se a taxa de câmbio de um mecanismo de dupla ação, uma depreciação tanto concedia proteção a algumas indústrias de bens finais que pouco utilizavam insumos importados, quanto penalizava outras pela elevação nos seus custos de operação ou de instalação. No caso das primeiras - tratando-se de firmas já instaladas - a política de desvalorização era obviamente favorável, havendo sido notável o progresso de algumas delas na última década do século passado e início deste - principalmente a têxtil - constituindo-se as desvalorizações, como é largamente reconhecido na literatura econômica, um mecanismo de proteção mais eficaz do que a própria tarifa aduaneira⁽³⁾. Todavia, parece

(1) Cf. Censo Industrial de 1907; Werner Baer e Pedro P. Geiger: Industrialization, Urbanization and the Persistence of Regional Inequality in Brazil, 1976, mimeo, e Wilson Cano, op. cit., pag. 296.

(2) Delfim Netto, op. cit.

(3) Ver especialmente Roberto Simonsen, op. cit.; Villela e Suzigan, op. cit.; Fishlow, op. cit. e Flávio Versiani e Maria Tereza Versiani: A Industrialização Brasileira antes de 1930: Uma Contribuição, in Formação Econômica do Brasil, ANPEC, op. cit.

inteiramente cabível admitir, pelas razões acima expostas, que para a grande maioria do setor industrial, os efeitos negativos das desvalorizações tendiam a predominar sobre os positivos. De outra parte, cabe considerar que, as desvalorizações afetavam seriamente a principal fonte de arrecadação tributária do Tesouro Federal - os Tributos de Importação. Tornando-se mais caras as importações, reduzia-se a demanda e o volume importado e, conseqüentemente, as receitas do praticamente único tributo importante de que dispunha o Tesouro, exatamente numa época em que eram maiores as dificuldades do Governo, face à redução da receita cambial com o café⁽¹⁾. Também não interessava a desvalorização aos comerciantes importadores - de larga influência política, como é sabido - e aos produtores agrícolas não ligados (ou não predominantemente ligados) às atividades de exportação, já que implicava no aumento do custo dos insumos importados, tais como fertilizantes, máquinas e implementos agrícolas. Finalmente e talvez mais importante que tudo, ressalte-se o efeito das desvalorizações cambiais sobre o custo de vida. Tratando-se o Brasil - no século passado e ainda durante várias décadas deste século, - de grande importador de alimentos⁽²⁾ e de outros bens de consumo, as alterações nos preços desses bens, provocadas pelas contínuas desvalorizações, traziam notáveis implicações sobre os níveis de bem-estar das populações urbanas e uma onda de insatisfação política que o Governo não podia desprezar.

De positivo apenas, cumpre registrar os efeitos que as desvalorizações teriam exercido sobre as demais exportações agrícolas do País. Delfim Netto⁽³⁾ assinala o fato, salientando que houve, coincidentemente com as grandes desvalorizações do final do século passado, uma expressiva expansão de algumas exportações como o cacau, o fumo, peles e couros e a borracha amazônica. O açúcar e o algodão, entretanto, registraram substancial queda. Como, segundo o autor citado, não é possível atribuir rigorosamente à desvalorização cambial a causa do surto ocorrido com as exportações referidas, parece mais razoável acreditar que, por estar a taxa cambial excessivamente valorizada para os demais produtos de exportação, as desvalorizações, que se processaram com grande intensidade no final do século, não foram capazes de trazer efetivos benefícios para os demais produtos exportáveis do País, ou seja, não foram suficientes para torná-los competitivos nos mercados externos. Isto acontecendo, é reforçado o ponto de Furtado⁽⁴⁾, retomado por Versiani e Versiani em

(1) Esse conflito entre a política cambial e a política fiscal é muito bem anotado por Villela e Suzigan, op. cit. e Nícia Villela Luz, op. cit.

(2) O País era fortemente dependente de importações de produtos como o trigo, o milho, o arroz, o feijão, o charque, a banha e a batata, entre outros, sem falar nos demais bens de consumo, duráveis e não duráveis. Cf. a esse respeito Villela e Suzigan, op. cit., pag. 112.

(3) Antônio Delfim Netto, op. cit., pags. 32-33.

(4) Furtado: Formação Econômica ..., op. cit.

trabalho recente⁽¹⁾, de que a desvalorização externa da moeda funcionava como um mecanismo de socialização das perdas decorrentes das baixas do café, pois os custos eram pagos pelos importadores e consumidores de toda a nação, enquanto os benefícios eram apropriados, quase que unicamente, pelos cafeicultores. Em outras palavras, a depreciação do câmbio, se era grandemente inóqua nos seus efeitos sobre as demais exportações agrícolas - talvez também por que havia a certeza de que logo o Governo retomaria sua política de valorização cambial, um tabu na época, como é sabido - exercia efeitos poderosos sobre a remuneração dos cafeicultores, de sorte que, mais uma vez, era a cafeicultura a principal beneficiária das grandes desvalorizações.

Diante, portanto, de tamanhos obstáculos encontrados pela política de desvalorização,urgia encontrar solução mais adequada aos interesses da cafeicultura e que não conflitasse, de modo tão visível, com os da maioria dos demais segmentos influentes da sociedade brasileira. A solução encontrada foi a mais engenhosa, perfeita e dispendiosa experiência de intervenção governamental para a defesa dos interesses de um grupo social, talvez já mais presenciada por qualquer País do mundo: a aquisição e retenção da produção excedente por parte do Governo e a sua posterior destruição, - ou seja, a chamada política de valorização do café⁽²⁾.

A investigação dos efeitos que os programas de valorização do café exerceram sobre a economia brasileira, é assunto ainda a merecer séria reflexão por parte dos estudiosos do desenvolvimento do País. Até o presente momento, a importância desses efeitos é mais reconhecida do que propriamente estudada e, sem sombra de dúvida, reside aí uma lacuna de enorme expressão a ser preenchida na historiografia do desenvolvimento brasileiro.

A importância dos programas de defesa do café - seja em termos da magnitude dos recursos envolvidos, seja em termos das distorções provocadas no processo de alocação de fatores de produção - tem merecido um reconhecimento consensual na literatura econômica existente. Villela e Suzigan⁽²⁾, por exemplo, afirmam ter sido a política de defesa do café "o mais importante fato histórico da política econômica anterior à Primeira Grande Guerra", res

(1) Versiani e Versiani, op. cit.

(2) É interessante registrar, como bem mostrou Dean, que parece ter havido muito mais coincidência de interesses entre a agricultura do café e a indústria, do que oposição. Como é sabido, os fazendeiros do café tinham grandes capitais investidos na indústria, no comércio e nos bancos. E é bastante revelador o fato de o esquema de valorização do café ter sido proposto alguns anos antes de 1906 por um industrial e não pelos fazendeiros, que apenas encamparam a idéia. (Dean, op. cit., pag. 83). Também vale assinalar que o conflito de interesses parece ter sido muito mais entre a indústria e os importadores, a população urbana em geral e alguns segmentos da agricultura não exportadora de café - (Ver Nícia Villela Luz, op. cit., para referência a alguns desses conflitos).

(3) Villela e Suzigan, op. cit.

saltando que tal política "desorganizou o mecanismo de mercado como orientador dos investimentos" e que, em consequência da má alocação de recursos, "atrasou-se o desenvolvimento de outros setores da economia"⁽¹⁾. Outro autor, cuja tese central consiste em atribuir à ortodoxia fiscal e monetária do Governo a causa fundamental do atraso econômico do País, no período entre 1889 e 1945, afirma ter sido a política de proteção ao café, a política econômica que mais contribuiu para retardar a industrialização no País, mais até, conforme o mesmo autor, do que a própria ortodoxia citada⁽²⁾. Delfim Netto é mais outro estudioso do café no Brasil a reconhecer o papel que exercia a política de defesa em "diminuir o nível de rendimento do País", implicando em um elevado "custo social (...) em termos de inflação e em termos de uma péssima distribuição dos fatores"⁽³⁾.

Todavia, ainda está por se estudar o verdadeiro significado do sacrifício imposto a toda a nação por tais políticas.

Sem qualquer pretensão de preencher a lacuna acima assinalada, cum pre aqui considerar alguns aspectos mais relevantes de uma política que tão altos custos impôs à nação. Cumpre também, antecipadamente, fazer o registro de que tais custos não foram pagos por igual pela nação e que tão pouco deixou a defesa do café de trazer notáveis implicações espaciais - quando são considerados explicitamente os seus verdadeiros beneficiários.

Como é sabido, o esquema de valorização do café tem início na primeira década deste século, com a lavoura cafeeira enfrentando séria crise de superprodução - uma consequência, como é reconhecido, da própria política governamental, que mantinha elevada a lucratividade do setor, mesmo em condições adversas. Não é demais insistir, como já foi assinalado, que as dificuldades por que passava o café não resultavam de uma crise de sub-consumo ou de uma demanda declinante para o produto brasileiro, por conta de uma eventual perda de competitividade nos mercados externos. Ao contrário, o consumo mundial era crescente, havendo passado de 11 milhões de sacas em 1896 para 16 milhões em 1902 e para 22 milhões em 1914⁽⁴⁾, o Brasil ainda constituindo o grande supridor mundial do produto.

Caracterizada, portanto, a crise como um problema de excesso de capacidade produtiva, urgia conter o crescimento da oferta a fim de manter os preços internacionais e de garantir uma elevada receita cambial. Visando a esse propósito, como é sabido, foi realizado, em 1906, no interior do Esta

(1) Villela e Suzigan, op. cit., pag. 41.

(2) C. M. Pelaez, op. cit., pag. 11.

(3) Antônio Delfim Netto, op. cit., pag. 256.

(4) Cf. Roberto Simonsen: Evolução Industrial do Brasil e outros Estudos, Companhia Editora Nacional, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1973, pag. 217.

do de São Paulo, um encontro entre plantadores de café e representantes do Governo, resolvendo-se a) que o Governo Federal interviria no mercado comprando e estocando o excedente não comercializável da produção; b) que as aquisições seriam financiadas com empréstimos externos a serem contraídos pelo Governo e c) que os Estados produtores tomariam providências no sentido de desencorajar aumentos nas plantações de café.

Curiosamente, como se depreende dos termos do Acordo de Taubaté, ficou o Governo Federal encarregado tão somente da compra e retenção dos excedentes. Aos Estados é que caberia a responsabilidade de conter a oferta. Ineficaz nas suas origens - porquanto era sabidamente reduzida a capacidade de os Estados resistirem às pressões dos cafeicultores - o Acordo de Taubaté fracassou na sua missão de conter a oferta e grandes aumentos na produção se sucederam. Todavia, o comprometimento de uma das cláusulas fundamentais do Acordo - a contenção da oferta doméstica - não comprometia os outros objetivos perseguidos, quais sejam, o de manter o preço do café, assim como a lucratividade da cafeicultura, em vista do compromisso assumido pelo Governo Federal de retirar do mercado toda a parte do excedente não comercializável externamente, qualquer que fosse o seu volume.

O resultado é que, encorajada ainda mais a produção, criou-se em pouco tempo um volume considerável de excedente sem qualquer possibilidade de comercialização a preço remunerador. O Governo, pressionado pelo apreciável custo de armazenagem⁽¹⁾ e, principalmente, pelos efeitos depressivos que o volumoso excedente estocado exercia sobre os preços externos do café, recorreu a uma solução ainda mais drástica do que a simples compra e retenção do excedente, destruindo, no período de junho de 1931 a julho de 1944, cerca de 80 milhões de sacas do produto, uma quantidade equivalente a mais de três vezes o consumo mundial de um ano⁽²⁾.

A magnitude das cifras correspondentes aos custos do programa de valorização, talvez jamais possa ser corretamente obtida. Todavia, mesmo desprezando-se outros custos importantes - como o da armazenagem e do financiamento à produção excedente e, bem assim, os que resultaram no aumento da dívida externa (até 1930 enquanto a aquisição do excedente era financiada com empréstimos externos) e da inflação (gerada a partir do momento em que os excedentes passaram a ser financiados com recursos orçamentários) - é possível obter uma idéia aproximada da significação do custo que o programa de valorização impôs à nação.

Considerando-se o baixo preço de 30 centavos de dólar norte-americano por libra-peso, uma saca de café equivaleria a cerca de US\$40,00 e as

(1) Cf. Antônio Delfim Netto, op. cit., pag. 274.

(2) Idem, pag. 145.

80 milhões de sacas destruídas teriam correspondido à fantástica cifra de 3,2 bilhões de dólares. Tomando-se o preço de 50 centavos, equivalente ao preço médio vigente na década seguinte à que cessou a destruição do café - ou seja, a dos anos 50 - obtém-se uma cifra superior aos 5,3 bilhões de dólares, apenas para as 80 milhões de sacas destruídas, ou seja, sem considerar o restante dos excedentes não comercializáveis adquiridos pelo Governo. Se se considera ainda o preço de US\$3,00 por libra-peso, que foi o alcançado pelo Brasil em meados de 1977, obtém-se a impressionante cifra de 32 bilhões de dólares para as 80 milhões de sacas destruídas nos 13 anos das décadas dos 30-40 - um valor, portanto, superior à totalidade da dívida externa brasileira ao final do exercício de 1977.

Sem todavia, recorrer à impressionante cifra de 32 bilhões de dólares, uma simples comparação dos valores intermediários com os recursos exigidos por alguns programas de desenvolvimento adotados pelo Brasil em épocas recentes, parece extremamente interessante.

No período de 1957-61, o investimento total - público e privado - requerido pelo ambicioso Plano de Metas, alcançava uma cifra estimada de 6,9 bilhões de dólares. Este valor, como se sabe, representava os recursos necessários para a instalação, no período, de um complexo industrial de insumos básicos, notadamente a siderurgia, para o estabelecimento de importante setor de bens de capital, inclusive a construção de navios e a indústria automotiva e para a realização de um ambicioso programa de obras públicas, que compreendia, entre outras metas, um substancial aumento na capacidade de geração de energia elétrica e uma ampliação expressiva dos meios de transporte, principalmente o rodoviário e o ferroviário. Comparando os valores, observa-se que o montante apenas dos estoques destruídos - se se toma o obtido com o preço médio do café vigente na década dos 50 - teria sido suficiente para financiar mais de 3/4 das despesas totais - públicas e privadas - ligadas ao grande programa quinquenal de metas⁽¹⁾. Se, por outro lado, se coteja o valor relativo ao café destruído, com o influxo de capitais estrangeiros entrados no País na forma de investimentos diretos, numa fase crítica do desenvolvimento nacional, outra comparação interessante pode ser obtida, pois, como se sabe, o capital estrangeiro direto desempenhou importante papel na industrialização do País no pós-guerra. O montante do ingresso líquido de capitais externos de risco, no período de 1947 a 1961, atingiu a cifra de pouco mais de 2,1 bilhões de dólares norte-americanos⁽²⁾. Desta

(1) Cf. Olímpio de A. Galvão: Vantagens Comparativas e Super-especialização - Notas sobre o Caso Brasileiro, in Revista Pernambucana de Desenvolvimento, vol. 2, nº2, julho/dezembro de 1975, Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco - CONDEPE, Recife, PE, e Carlos Lessa: Quinze Anos de Política Econômica, cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, nº4, Universidade Estadual de Campinas, 1975.

(2) Cf. Werner Baer, op. cit.

forma, a entrada total de capitais estrangeiros de risco, durante um período de 15 anos de atmosfera favorável ao investimento externo, foi equivalente a menos de metade do valor do café queimado, em pouco mais de uma década de duração de apenas um dos momentos importantes da política de valorização do café.

É desnecessário recorrer a outras comparações para se inferir sobre os altos custos do programa de defesa do café. Fica patente, pois, o volume fantástico de recursos desperdiçados pela nação, recursos que certamente teriam encontrado outras formas de utilização mais produtivas.

É verdade que, numa economia de mercado como a do Brasil, na medida em que havia volumosos excedentes de café não comercializáveis, uma política de retenção, ou mesmo de destruição do produto, era política inteiramente correta. Isto porque o café tinha baixa elasticidade-preço de demanda e o Brasil detinha uma posição quase monopolística de mercado e, assim sendo, como é sabido, a retirada da oferta do mercado exercia efeitos positivos sobre os termos de troca e, portanto, sobre a renda real brasileira. Todavia, é ocioso reconhecer, que os mesmos resultados seriam obtidos - ou seja, a manutenção de preços altos para o café e uma elevada receita cambial - sem provocar os altos custos sociais assinalados, se os excedentes não comercializáveis não fossem produzidos, ou em outras palavras, se a geração de tais excedentes tivesse sido evitada. Isto posto, a política de defesa do café se justificaria como uma política ex-post mas jamais ex-ante, ou seja, jamais como uma política de longo prazo para o setor, tal como aconteceu. Neste caso, a defesa teria de implicar nos elevados custos que toda a nação desnecessariamente teve de pagar, embora propiciando evidentes benefícios para a economia cafeeira.

O programa de defesa do café - mediante a aquisição dos excedentes e a retirada do produto do mercado - viria interromper a tendência declinante da taxa cambial registrada nos últimos anos do século passado e início deste. Desde que a política de defesa passou a ser um mecanismo mais eficaz do que as desvalorizações do câmbio para a sustentação do preço do café e para a manutenção da renda da cafeicultura, pôde o Governo retornar, de modo decisivo, à sua tão aspirada política de valorização cambial, aliás um dos objetivos consignados já no próprio Acordo de Taubaté. E, mais uma vez, a política cafeeira e a cambial se confundiram, pois, como bem mostrou Delfim Netto, com a política de retenção, os preços externos do café passavam a ser fixados, quase que exclusivamente, em função da magnitude da taxa cambial⁽¹⁾, de sorte que, tanto mais valorizada esta, tanto maior o preço que o Brasil poderia obter pelo café no mercado internacional. Com efeito, a taxa de câmbio apresentou firme tendência a se valorizar a partir do programa de defesa do café, atingindo, já no ano de 1912, uma cotação média de 16,2 pence por mil-réis.

(1) Cf. A. Delfim Netto, op. cit., pag. 213.

que era 125% superior à taxa média registrada no ano de 1898⁽¹⁾, e a despeito de ter ocorrido, no período, uma grande elevação do nível geral dos preços internos⁽²⁾.

A política de estabilização cambial - vale dizer, estabilização a câmbio alto - adotada pelo Governo após os primeiros anos de intensa valorização nominal do mil-réis, associada aos programas de aquisição e retenção dos excedentes do café, acarretou efeitos setoriais e espaciais, sobre toda a economia brasileira, de apreciável magnitude. Todavia, a despeito de largamente reconhecer a importância dos impactos setoriais dessas políticas, os seus efeitos espaciais são raramente anotados pelos analistas do desenvolvimento brasileiro. Pelaez⁽³⁾, um dos mais cáusticos críticos da política cafeeira do Governo, realça de modo particular o desvirtuamento do processo de alocação de recursos e a considerável redistribuição de renda, que se processou dos demais setores produtivos da economia para o setor cafeeiro. Delfim⁽⁴⁾, Villela e Suzigan⁽⁵⁾, Suzigan⁽⁶⁾, Malan⁽⁷⁾, Fishlow⁽⁸⁾, dentre tantos outros críticos severos da política cafeeira, de igual modo destacam as enormes distorções setoriais acarretadas pelas políticas citadas. Apenas ocasional e superficialmente, todavia, é a dimensão espacial da questão mencionada.

Na verdade, a política de valorização do câmbio e do café, ao impedir uma drástica redução da renda real na economia cafeeira, funcionou, de fato, como um mecanismo de criação artificial de renda na região de produção do café e apenas nesta região - não, portanto, no País como um todo. Essa renda, artificialmente criada, gerou uma demanda que, inevitavelmente, teria de acelerar, se não mesmo criar, um processo de diferenciação na estrutura industrial, agrí

(1) A cotação média do mil-réis no Rio de Janeiro sobre a praça de Londres para o ano de 1898 foi de 7,2 pence, conforme levantamento realizado por Norman, e publicado às pags. 253-5. Cf. J. F. Norman, op. cit.

(2) De acordo com Suzigan, "Industrialização e Política Econômica ...", op. cit. enquanto o mil-réis se valorizava, havendo atingido em 1913 uma cotação superior à de 1891, nesse período o nível interno de preços quase dobrava e o da Inglaterra aumentava em pouco menos de 10%. Cf. pag. 445.

(3) Carlos Manoel Pelaez, op. cit.

(4) Antônio Delfim Netto, op. cit.

(5) Villela e Suzigan, op. cit.

(6) Wilson Suzigan: Política Cambial Brasileira ..., op. cit.; Industrialização e Política Econômica ..., op. cit.

(7) Pedro S. Malan, et alii, op. cit.

(8) Albert Fishlow, op. cit.

cola e de serviços na região Sudeste e, principalmente, em São Paulo⁽¹⁾, vis-à-vis das demais regiões brasileiras. Isto, obviamente, porque os benefícios da valorização do café se concentraram exclusivamente na região Sudeste, já que era lá onde se dava, efetivamente, o aumento da renda real. Nas demais regiões do País, o efeito era antes depressivo pois, como um subproduto da defesa, a valorização nominal do câmbio - que ocorria mesmo num contexto inflacionário - implicava em reduzir enormemente o tamanho da base de exportações das regiões não produtoras de café, com notáveis efeitos sobre o desempenho de todos os demais segmentos das economias regionais. Desta forma, enquanto penalizava as demais regiões, bloqueando o seu desenvolvimento, a política de valorização do café promovia uma transferência de recursos produtivos de apreciável magnitude, tanto intersetorial quanto interregionalmente, favorecendo a expansão industrial concentrada na região Sudeste e, especialmente, no Estado de São Paulo. E nesse contexto, em que eram afetados de modo crucial o tamanho e o crescimento das bases econômicas regionais - favoravelmente no Sudeste e desfavoravelmente no restante do País - as políticas cambial, tarifária, monetária, do dispêndio Público, entre outras, passaram a reforçar e consolidar a diferenciação das estruturas produtivas regionais.

Não é demais insistir no fato de que, ao manter-se a renda no complexo cafeeiro, mantinha-se a demanda por produtos industriais e por serviços em geral - a manutenção dessa demanda constituindo um fator decisivo para o desenvolvimento de longo prazo na região Sudeste.

Em suma, não parece difícil inferir que, o mais lento desenvolvimento das regiões não produtoras de café - seja em termos gerais seja particularmente o da indústria - decorria, em larga medida, tanto do menor crescimento da demanda efetiva, quanto do seu reduzido tamanho. A política econômica, atuando para criar, reproduzir e manter a demanda efetiva no Sudeste, contribuía poderosamente, portanto, para a geração dos acentuados diferenciais interregionais de crescimento observados, diferenciais que teriam sido obviamente menores se não fossem as políticas econômicas adotadas.

Dessa maneira, parece ficar claro que, a expansão do processo de acumulação, ou mesmo a sua preservação nas demais regiões do País, só poderia ter sido viabilizada com o respaldo de um poder político que resultasse em medi-

(1) O declínio dos preços externos do café, que ocorrera com grande intensidade a partir do final do século passado, afetou toda a cafeicultura, mas, particularmente, a das zonas velhas, situadas em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. A política de defesa do café, porquanto resultava na eliminação dos produtores marginais, em geral localizados fora de São Paulo, fortaleceu a cafeicultura desse Estado, na medida em que o declínio das demais áreas produtoras ampliava o mercado para o café paulista. Como as diferenças de produtividade eram enormes entre o café de São Paulo e o das demais regiões, na crise saía ganhando esse Estado, ao passo que as velhas zonas produtoras entravam em total colapso.

das de política econômica favorável aos seus interesses. Diante da inexistência de tal respaldo, na medida em que as políticas econômicas do passado atuavam de modo tão intensamente contrário aos interesses das demais regiões do País, certas relações anacrônicas de produção iam se cristalizando em algumas delas, principalmente no Nordeste, a tal ponto que, esquecidas as raízes históricas de seu subdesenvolvimento, passou-se a atribuir a debilidade dessas regiões em acompanhar o processo que alcançava o Sudeste, às características estruturais ou institucionais de sua base agrária. Assim, problemas que tenderiam a encontrar solução num processo natural de acumulação, passaram a assumir feições de suma gravidade em época recente, que exigem soluções de natureza política e, portanto, de muito mais difícil consecução.

3. AS POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR NO PÓS-GUERRA

3.1. INTRODUÇÃO

O estudo das políticas brasileiras de comércio exterior no pós-guerra é extremamente revelador de como a política econômica governamental é capaz de influenciar, de uma maneira marcante e decisiva, os padrões do desenvolvimento nacional, em termos espaciais. Se bem que tais políticas tivessem sido formuladas quase sempre sob a enorme pressão de dificuldades do momento e, portanto, sem que muitos de seus efeitos tivessem sido efetivamente previstos, ou mesmo desejados, constituem as políticas de comércio exterior um dos fatores contribuintes mais importantes do moderno desenvolvimento brasileiro. É, todavia, nesse período de pós-guerra, caracterizado por um acelerado crescimento da economia nacional, que toma impulso a acentuação das disparidades regionais e que passam a emergir, de forma mais visível, as enormes diferenciações espaciais no desenvolvimento brasileiro.

Como já foi assinalado na seção anterior deste trabalho, as verdadeiras raízes dos desequilíbrios espaciais no desenvolvimento nacional, devem ser procuradas, não na fase de emergência da moderna economia brasileira, mas sim no período anterior ao pós-guerra. Como é de todos sabido, já por volta dos anos 10 deste século, era intenso o processo de concentração industrial no País, e no final dos 30 estava já definitivamente consolidada a posição da Região Sudeste - especialmente do Estado de São Paulo - como o centro de convergência de população e da maior parcela dos recursos produtivos da Nação. Por conseguinte, dentro do contexto do acelerado crescimento da economia brasileira, verificado no pós-guerra, o que cabe assinalar nesta parte do trabalho, é como a política econômica nacional contribuiu para a acentuação das desigualdades, salientando-se, de modo particular, o papel que as políticas de comércio exterior exerceram no processo. Como será mostrado a diante, essas políticas exerceram, e continuam exercendo ainda hoje, profundos e feitos diferenciados sobre o espaço nacional, pois, assim como no passado, as polí

ticas comerciais - se bem que não de todo intencionalmente - operaram, tanto no sentido de promover o desenvolvimento de algumas partes da economia nacional, como no sentido de bloquear, de modo decisivo, o crescimento de segmentos da economia situados em regiões particulares do País. Esse efeito de promoção, de um lado, e de obstrução, de outro, do desenvolvimento é, tanto quanto no passado, claramente discernível na política econômica nacional de comércio exterior, vindo realçar o argumento de que não são de forma alguma neutros espacialmente, os efeitos de políticas nacionais, quando concebidas uniformemente, em países que apresentam estruturas econômicas e políticas tão dessemelhantes, como no caso brasileiro.

Na seção seguinte, serão investigados alguns efeitos importantes da política nacional de comércio exterior, até o meiado dos anos 60, quando o País vivia o término de um momento importante do processo de crescimento, via substituição de importações e quando não cogitava seriamente em basear sua estratégia de crescimento no aumento das exportações. Na seção final, serão considerados alguns efeitos mais relevantes da nova política comercial brasileira, formulada a partir de uma maior abertura da economia nacional ao exterior, quando o aumento das exportações - principalmente de produtos primários não tradicionais e de manufaturados - passa a constituir uma variável crítica para a viabilização da nova estratégia de desenvolvimento concebida para o País.

3.2. AS POLÍTICAS DE COMÉRCIO ATÉ O MEIADO DOS ANOS 60

As políticas comerciais adotadas pelo Brasil no período de 1945 a 1965, constituem um exemplo extremamente interessante de como a política econômica nacional, quando formulada sem levar em conta os interesses da Nação como um todo, pode acarretar efeitos espaciais diferenciados de apreciável magnitude. E constituem também uma evidência, como será mostrado adiante, de como a política econômica governamental no Brasil exerceu um papel crucial no agravamento das disparidades regionais no pós-guerra, servindo para reduzir a força de um argumento tradicionalmente aceito por muitos, de que o atraso de algumas regiões do País se deve preponderantemente, se não unicamente, à incapacidade estrutural de essas regiões acompanharem o progresso das mais desenvolvidas, incapacidade que seria resultado, fundamentalmente, de uma pobre base física e humana, comparativamente à de outras regiões da Nação.

No período acima referido, o Brasil empregou uma complexa política de comércio exterior, concebida em função das enormes pressões a que se via submetida a economia nacional, vitimada por graves desajustes de natureza conjuntural e estrutural. Logo após o grande conflito mundial, esgotadas as reservas acumuladas pelo País durante a guerra, passou a economia nacional a sofrer, fortemente, o problema da escassez de divisas, criando-se um ambiente extremamente favorável à industrialização, via substituição de importações. O País, então, passou a adotar po

líticas de industrialização baseadas em forte proteção contra a concorrência externa, inicialmente através de rigoroso regime de licenciamento - pelo qual eram negadas licenças de importações para produtos com similar nacional - depois pelo sistema de taxas múltiplas de câmbio - que assegurava preços diferentes para a moeda estrangeira em função, tanto da natureza das exportações, quanto das importações - e, mais tarde, pela introdução de pesadas tarifas aduaneiras.

O resultado dessas políticas - muitas delas, como é sabido, concebidas para resolver dificuldades de momento, outras formuladas a partir de um objetivo determinado de industrializar o País, a qualquer custo - foi o de dotar a economia nacional de um sólido e complexo setor industrial, a despeito de largamente ineficiente em muitos dos seus segmentos. Como sub-produto das políticas governamentais - grande parte do qual de responsabilidade direta das políticas de comércio exterior - teve-se uma economia caracterizada por profundos desequilíbrios estruturais, merecendo destaque: a)- a acentuada concentração da renda a nível pessoal e familiar; b)- o atraso generalizado da agricultura brasileira, por conta do negligenciamento governamental com relação ao setor, em virtude, talvez, da ênfase excessiva concedida à industrialização, e c)- uma enorme concentração dos benefícios da industrialização e do progresso material, em uma reduzida área do espaço nacional.

Não é pretensão deste trabalho, como já foi assinalado em outra parte, investigar as políticas de comércio exterior, em seus detalhes, nem o de examinar os seus efeitos gerais sobre a economia nacional. Procurar-se-á, tão somente, descobrir e enfatizar o que existe de mais relevante nessas políticas, em termos de seus efeitos diferenciados no espaço nacional.

Entre essas políticas, merece destaque especial, mais uma vez, a política cambial.

Como é sabido, logo após terminada a Segunda Guerra, utilizou o Governo brasileiro uma rigorosa política de sustentação da taxa cambial, cotando-se a moeda nacional, em 1945, à razão de pouco mais de Cr\$ 19 (antigos) por US\$, um nível idêntico ao de 1939. Em 1947, o cruzeiro foi ainda ligeiramente valorizado (nominalmente), passando sua cotação para Cr\$ 19,70 por US\$, permanecendo neste nível até o ano de 1953¹. Verifica-se, portanto, que durante um período de cerca de 15 anos, permaneceu constante a taxa cambial em termos nominais, ou seja, valorizou-se enormemente em termos reais, por conta do elevado crescimento do nível interno de preços. Com efeito, enquanto permanecia estável a cotação da moeda nacional, quase quintuplicavam os preços domésticos, no período².

Se se considera o fato de que já se tratava a relação cambial de 1939, de uma taxa bastante valorizada - como é largamente reconhecido - não seria de sur-

(1) Cf. Pedro Malan et alii, op. cit., Tabela 1.3., pág. 20

(2) Idem, pág. 159

preender que a sustentação do câmbio durante um período de 15 anos, caracterizado por intensa elevação dos custos domésticos, viesse a exercer notáveis efeitos alocativos na economia nacional.

Seria uma ingenuidade pensar, todavia, que a política de sobrevalorização do cruzeiro, constituía um mero capricho do Governo ou que teria sido resultado de uma perspectiva míope da realidade nacional, por parte dos nossos governantes. Ela se fundava, na verdade, em sólidos interesses de alguns grupos sociais, que souberam, com grande eficácia, impor as suas demandas políticas ao Governo.

É amplamente reconhecido o fato de que, a política de câmbio valorizado, no período considerado, beneficiou enormemente a indústria e a cafeicultura: a indústria, pelas mesmas razões já assinaladas em outra parte deste trabalho, ou seja, porque o preço da moeda estrangeira, baixo e em declínio, possibilitava a aquisição no exterior, a preços cada vez mais reduzidos, dos bens de capital e dos insumos industriais e matérias primas de que necessitava; o café, de igual modo como no passado, pelo estreito relacionamento entre o nível da taxa cambial e o seu preço externo e interno. Não se levarão em conta, entretanto, os desastrosos efeitos que uma política de sobrevalorização cambial poderia exercer sobre o restante da agricultura brasileira, nem os efeitos espaciais importantes de uma industrialização substitutiva de importações, que se alimentava, em larga medida, da diferenciação interregional do nível e dos padrões da demanda, provocada, em grande parte, pelas políticas de proteção à cafeicultura.

Não é difícil compreender, porque a industrialização brasileira tendeu a se processar de forma tão intensamente concentradora, na região cafeeira. Tratado-se de um processo, como ocorreu no País, baseado, em grande medida, na substituição de importações, tendeu a industrialização a se concentrar onde havia uma demanda por bens finais de consumo, pois, nos primeiros estágios de tal processo, o fator locacional decisivo para a indústria não é a abundância relativa de recursos naturais, mas a existência de demanda - em tamanho e em potencial de crescimento. Mantendo-se, e mais que isso, ampliando-se artificialmente o nível da demanda agregada para os bens finais de consumo, através dos programas de valorização do café e, portanto, impedindo-se que as leis de mercado impusessem à região cafeeira uma grande perda de demanda efetiva, garantia-se à região citada as condições necessárias para uma rápida e bem sucedida transição de uma economia agrária para uma de base urbana e industrial. Nas demais regiões do País, a base de exportações, enormemente deprimida pela sobrevalorização cambial e por uma política governamental geral de forte negligenciamento ao setor agrícola, que não o do café, não pôde dar sua contribuição à industrialização, a exemplo do oferecido pela cafeicultura.

As relações entre as políticas comerciais - particularmente a cambial e tarifária - a industrialização e o café, no período do pós-guerra, têm sido realçadas por vários estudiosos da economia brasileira. Nos primeiros anos que sucede-

ram a Grande Guerra, o café registrou uma espetacular elevação de suas cotações internacionais, resultado, tanto de uma forte pressão da demanda externa, quanto das reduzidas safras obtidas em anos anteriores pelo Brasil e outros países produtores. Como os estoques brasileiros estavam baixos - uma decorrência da destruição das 80 milhões de sacas verificada nos 13 anos anteriores a 1945 - pôde o café garantir uma elevada e crescente receita cambial e uma alta remuneração para o cafeicultor, mesmo com a taxa cambial sobrevalorizando-se, porque a elevação dos preços internos e externos mais que compensava a elevação dos custos domésticos da produção. Ademais, a experiência brasileira com as exportações do café, já mostrara a importância da manutenção de uma taxa cambial alta para a sustentação dos seus preços internacionais, havendo, por parte das autoridades governamentais, uma clara consciência dos efeitos negativos que uma queda da moeda nacional acarretaria, sobre as cotações internacionais e, portanto, sobre as receitas cambiais obtidas com o produto¹. A indústria, é bom lembrar, beneficiava-se com a política de valorização cambial, pelas razões já apontadas. Como se praticou, no período, rigoroso processo de seleção de importações, pelo qual importações competitivas eram totalmente restringidas por vários instrumentos legais - leilões de câmbio, sistema de licenciamento, taxas múltiplas, lei dos similares, tarifas aduaneiras, etc. - não houve qualquer conflito entre a política cafeeira e a industrialização, muito ao contrário. Bacha afirma, categoricamente, que tais políticas "deram um impulso extraordinário à produção industrial doméstica, que se expandiu fortemente durante todo esse período"². Assinala ainda Bacha, seguindo uma linha de raciocínio suadida por Furtado³, como foi decisivo para a industrialização brasileira a transferência substancial de recursos realizada do setor agrícola exportador, especialmente o cafeeiro, para a indústria, via política cambial. Este mecanismo de transferência, que ocorria pela manutenção de uma taxa cambial sobrevalorizada, processava-se, é fundamental que se frise, sem prejudicar a cafeicultura, já que esta atividade, em virtude da substancial elevação dos preços externos⁴, pôde ainda apresentar elevada rentabilidade, o que é evidenciado pelo grande aumento nas colheitas e nos plantios de novos cafezais, que se processou durante toda a década dos 50.

O relacionamento entre as políticas comerciais, o café, a industrialização concentrada na região cafeeira e o desenvolvimento das demais regiões brasileiras, todavia, é assunto que não tem recebido adequada atenção por parte dos analistas de economia nacional. Referências às políticas comerciais, como um mecanis-

(1) Ver para o período do pós-guerra, o estudo de Antônio Delfim Netto e Carlos A. de Andrade Pinto: O Café no Brasil - 20 Anos de Substituição no Mercado. In Ensaaios sobre o Café e Desenvolvimento Econômico, Instituto Brasileiro do Café - IBC, Rio de Janeiro, 1973, pp. 308/9.

(2) Edmar Bacha: Os Mitos de Uma Década - Ensaaios de Economia Brasileira, 3ª parte: O Café na Economia Brasileira, pág. 142, Ed. Paz e Terra, 1976, Rio de Janeiro.

(3) Celso Furtado: Formação Econômica..., op. cit.

(4) No período de 1946 a 1954 os preços externos do café registraram um aumento de 288%, com o valor das exportações se elevando em 260%. Cf. Bacha, op. cit., pág. 142.

mo de obstrução do desenvolvimento da agricultura brasileira que não o café, são encontradas em vários autores, todos reconhecendo a importância de tal papel inibidor¹. Não obstante, nenhum tratamento mais sério das suas implicações sobre o processo de acumulação diferenciada no espaço nacional, é levado a efeito.

Cumpra, de partida, fazer o registro de que, a transferência intersetorial de renda acima referida - ou seja, do setor exportador para os setores urbano - deu-se, quase que unicamente, em benefício da região cafeeira, como é largamente reconhecido, beneficiando, mais que proporcionalmente, a indústria do Sudeste e muito pouco a da economia nacional como um todo. Além do mais, se bem que foi o café a atividade a dar, isoladamente, talvez a maior contribuição ao processo de transferência intersetorial de renda, outros mecanismos de transferência, a nível setorial e interregional, também desempenharam um papel relevante na industrialização concentrada no Sudeste, e podem ser claramente discernidos.

O restante da agricultura brasileira - principalmente o das demais regiões - mesmo penalizado, como foi, pela taxa cambial sobrevalorizada, deu a sua contribuição importante à industrialização, gerando divisas em excesso às suas possibilidades de utilização em importações do exterior, em parte por causa do desenvolvimento relativamente menor dessas regiões, mas, principalmente, por causa da severa aplicação das políticas de controle das compras externas, na forma de tarifas, controles cambiais diversos e da lei de similares. Tomando-se para ilustração o caso do Nordeste, foi essa região responsável pela geração de um saldo comercial com o exterior de cerca de 700 milhões de dólares, somente no curto período de 1948 a 1956, proporcionando, a preços de hoje, um montante de divisas bem superior a 1 bilhão de dólares e que foram aproveitadas pelas regiões mais desenvolvidas para

-
- (1) Antônio Delfim Netto: O Problema do Café no Brasil, op. cit.; A. Delfim Netto e C. de Andrade Pinto: O Café no Brasil ..., op. cit.; Pedro Malan et alii, op. cit.; Donald Huddle: Balanco de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil: Diretrizes ..., op. cit., e Balanco de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil: Eficácia ..., op. cit.; Nathaniel Leff: Economic Policy-Making ..., op. cit.; Joel Bergsman: Brazil: Industrialization ..., op. cit.; Otávio Gouveia de Bulhões: O Brasil e a Política Monetária Internacional, Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº4, outubro/dezembro de 1972; Albert Fishlow, op. cit.; Edward Schuh: A Modernização da Agricultura Brasileira ..., op. cit., e Alguns Observações Sobre o Desenvolvimento da Agricultura no Brasil, in Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº4, outubro/dezembro de 1972; C. von Doellinger: Exportações Brasileiras: Diagnóstico e Perspectivas, in Revista Brasileira de Economia, vol. 26, nº1, janeiro/março de 1972; J.R.M. de Barros: Desenvolvimento da Agricultura e Exportações de Produtos Primários não Tradicionais, Série IPE, monografias, nº4, São Paulo, USP/IPE, 1974; Affonso Celso Pastore: Exportações Agrícolas e Desenvolvimento Econômico, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, agosto de 1977, mimeo, versão preliminar; Fernando B. Homem de Mello e Maria Helena G. P. Zockun: Exportações Agrícolas, Balanco de Pagamentos e Abastecimento do Mercado Interno, in Estudos Economicos, IPE/USP, vol. 7, nº2, 1977.

as importações de que necessitavam¹. Por outro lado, e talvez tão ou mais importante que a transferência de divisas, foram as transferências interregionais de renda efetivamente provocadas pelas severas restrições às importações adotadas pelo País, no período. Como é bem sabido, a tarifa aduaneira, bem como qualquer outro instrumento legal de restrição às importações e/ou de promoção à industrialização, quando concentram os seus benefícios numa parte do espaço nacional, tendem a exercer e feitos alocativos de apreciável magnitude. Em primeiro lugar, provocam um redirecionamento dos fluxos de renda entre as demais regiões e o exterior para aquelas beneficiárias do processo de industrialização via substituição de importações, recebendo estas últimas o benefício de substituírem parte considerável das necessidades de importações das primeiras, antes atendidas do exterior. Neste processo, mesmo que não sejam prejudicadas as regiões menos desenvolvidas, são óbvias as vantagens auferidas pelas que se industrializam, pois é ampliada a sua base de exportações, com notáveis efeitos positivos sobre a escala de operações das suas atividades econômicas. Em segundo lugar, provocam as tarifas e outras restrições ao comércio, uma drástica perda para as regiões que não se industrializam, se os preços CIF de compra dos produtos domésticos são mais elevados do que os dos importados do exterior, o que se sabe ocorrer no País, em face dos mais baixos níveis de eficiência da indústria nacional, comparativamente ao daquela situada nos países fornecedores estrangeiros. Neste caso, passa a ser gerado um drástico processo de transferência de renda, da região que não se industrializa, para aquela que se industrializa, ou seja, para aquela que teve condições de aproveitar, plenamente, os estímulos propiciados pelas políticas de proteção. E isto acontece, por propiciar a proteção, a implantação de parque industrial ineficiente, que, todavia, gera emprego, renda e impostos na região onde se instalem as indústrias e pelo fato de ser a ineficiência absorvida, sem compensações, pelas regiões consumidoras, as quais, proibidas de importar do exterior, se vêem obrigadas a pagar preços bastantes mais elevados pelos produtos nacionais produzidos em outras regiões do País. Por conseguinte, há como que uma socialização quanto às perdas - porque os custos da ineficiência são pagos por todos os consumidores nacionais - mas uma apropriação localizada dos ganhos, exatamente na região onde se concentram os efeitos positivos da proteção, em termos de emprego, produção, renda e receita.

A despeito da enorme importância desses efeitos espaciais, cabe agora discutir aquele que, de todos, parece ter sido o mais crucial: o resultante do estímulo generalizado à agricultura brasileira, que não a cafeicultura, através da política de câmbio valorizado e de outras penalizações diversas, impostas à produção e à comercialização agrícolas.

Já foi amplamente argumentado neste trabalho, que a política cambial do Governo, no pós-guerra, continha um forte viés contra as exportações agrícolas

(1) Dados dos saldos comerciais do Nordeste com o exterior extraídos de: Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, GTDN, op. cit.

brasileiras, que não o café. Diante de uma crença generalizada de que os demais produtos agrícolas brasileiros não seriam capazes de dar uma contribuição efetiva à geração das divisas de que o País necessitava, adotou-se uma política econômica para o setor externo nacional que, se resultava em ser consistente com o objetivo de maximizar as receitas com o café¹, revelava-se intensamente discriminatória com relação ao restante da agricultura. Grosseiramente desestimuladas, como foram, as exportações agrícolas brasileiras, tanto por uma taxa cambial excessivamente valorizada, quanto pela ausência de qualquer outra política consistente com a ampliação da oferta dos demais produtos agrícolas exportáveis, não é de surpreender o medíocre desempenho da agricultura brasileira no pós-guerra, seja como fonte de geração de divisas, seja como uma fonte importante de crescimento econômico para o País - comparando-se ao que potencialmente poderia ter esta oferecido. A Tabela abaixo é ilustrativa de quão intensamente penalizada foi a agricultura brasileira, pela po

TABELA 1

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS SEGUNDO OS PRINCIPAIS PRODUTOS, EM 1947 E 1952 (TONELADAS)

PRODUTOS	QUANTUM EXPORTADO		ÍNDICE EVOLUTIVO	
	1 9 4 7	1 9 5 2	1947	1952
Algodão em rama	28.000	3.000	100	10,71
Arroz	7.000	2.000	100	28,57
Mamona	17.000	4.000	100	23,53
Milho	17.000	3.000	100	17,65
Cacau	10.000	6.000	100	60,00
Açúcar	6.000	4.000	100	66,67
Mate	6.000	4.000	100	66,67
Pinho	50.000	30.000	100	60,00
Laranjas	6.000	3.000	100	50,00
Carne (em conserva e congelada)	4.000	-	100	-
Tecidos de Algodão	2.000	-	100	-
Cera de Carnaúba	1.000	1.000	100	100,00
Sisal	2.000	3.000	100	150,00
Banana	13.000	21.000	100	161,54
Outros (exclusive café)	94.000	44.000	100	46,81

FONTE: Dados extraídos do trabalho de Donald Huddle: Balanco de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil - Eficácia, Bem-Estar e Desenvolvimento Econômico, in Revista Brasileira de Economia, vol. 2, junho de 1964, pág. 8. A fonte são os Relatórios do Banco do Brasil, para os anos de 1948 e 1952.

- (1) J. F. Normano, op. cit., e Antônio Delfim Netto, op. cit., assinalam que até para o próprio café, a política comercial brasileira se mostrou inadequada. Retirando do mercado parcela considerável da produção, e sustentando o preço do produto através de uma política de câmbio valorizado, acabou o Brasil, com a sua política de "guarda-chuva", estimulando a produção de países concorrentes, perdendo fatias expressivas do mercado internacional do café e, portanto, a sua posição monopolística que, no passado, tantas vantagens lhe trouxera.

lítica comercial do Governo. Nela, observa-se, com bastante clareza, a expressiva redução e, em alguns casos, o desaparecimento mesmo, do quantum exportado das principais exportações brasileira, que não o café, para parte de um período crítico, já referido, no qual a taxa de câmbio permaneceu rígida, num contexto de enorme elevação dos custos domésticos de produção.

A despeito de os preços para grande parte dos produtos de exportação terem registrado elevação¹, por conta de um substancial aumento ocorrido no pós-guerra, da demanda internacional por produtos primários em geral, inclusive os produzidos pelo Brasil, a sobrevalorização do câmbio acabou exercendo um efeito negativo permanente sobre as demais exportações brasileiras, dando margem a que fosse fomentada, nas autoridades governamentais, uma atitude pessimista face às potencialidades oferecidas pelo comércio exterior. O resultado foi uma dramática redução do valor das exportações brasileiras, que não o café. A Tabela 2, abaixo, revela o forte declínio dessas exportações que, de um nível de 730 milhões de dólares em 1946, passaram para tão somente 373 milhões em 1952.

TABELA 2
VALOR DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS EM 1946 E 1952 (EM MILHÕES DE US\$)

ANOS	RECEITA CAMBIAL			CAFÉ/TOTAL
	Café	Demais Produtos	Total	
1946	422	730	1.152	36,63
1952	1.045	373	1.418	73,70

FONTE: Donald Huddle: Balanço de Pagamentos..., op. cit., pág. 8

Fonte dos dados: Relatórios do Banco do Brasil, para os anos de 1948 e 1952.

O café, todavia, estimulado como foi pela política oficial, registrou notável desempenho, alcançando uma receita de mais de 1.400 milhões de dólares, mais que compensando as perdas em divisas verificadas pelas demais exportações, e elevando a sua participação no balanço comercial brasileiro, para níveis jamais atingidos, mesmo no período de auge da cafeicultura.

Há um certo consenso entre os analistas do desenvolvimento brasileiro, quanto aos equívocos da política comercial do País no pós-guerra, e principalmente quanto ao seu caráter flagrantemente discriminatório em relação à agricultura. A incapacidade, ou talvez, a falta de desejo, em definir uma estratégia de promoção às exportações, exceto o café, é mesmo apontada como uma causa importante da persistência dos problemas de balanço de pagamentos que o País enfrentou historicamente, seja no pós-guerra, seja em épocas passadas. Com efeito, é comum, na histo

(1) Cf. Pedro Malan et alii, op. cit.

riografia do desenvolvimento recente da economia nacional, o reconhecimento de que as condições internacionais da demanda não podem ser consideradas como uma causa do fraco desempenho das exportações brasileiras. As taxas de câmbio supervalorizadas, o contingenciamento e, às vezes, a proibição mesmo de exportar muitos produtos agrícolas, os vários entraves burocráticos e o viés generalizado contra as exportações, como fonte de crescimento da agricultura e como alternativa de solução para os problemas do balanço de pagamentos, são considerados como fatores mais importantes para o negativo desempenho das exportações brasileiras, do que qualquer obstáculo que o País teria enfrentado do lado da demanda internacional¹. De Vries, citado por Fishlow, confrontando a experiência brasileira com a de outros países subdesenvolvidos, chega a assinalar que o desempenho do Brasil no comércio internacional, foi um dos piores dentre todos os países menos desenvolvidos, no período do pós-guerra².

Ocorre, todavia, que o viés da política econômica contra a agricultura em geral e, em particular, contra as exportações agrícolas, penalizou, desigualmente, as várias regiões brasileiras. O Norte e, principalmente, o Nordeste, foram de todas, as regiões obviamente mais penalizadas. Tratando-se de regiões de base fundamentalmente agrícola e mais dependentes, de que qualquer outra região do País, de suas exportações primárias, políticas econômicas deliberadamente centradas na industrialização e em forte negligenciamento do setor primário da economia, teriam de resultar, como de fato resultaram, na manutenção e mesmo agravamento das enormes diferenças regionais já observadas no período do pré-guerra.

A Tabela 3, a seguir, ilustra bem a perda relativa das duas regiões citadas, e, ao mesmo tempo, a melhoria na posição das regiões Sudeste e Sul - esta última em decorrência do avanço da cafeicultura em terras paranaenses.

O papel desempenhado pelas políticas de comércio exterior, na obstrução do desenvolvimento das regiões de menor desenvolvimento, deve ser devidamente realçado.

Não é demais enfatizar que a estagnação e o declínio, tanto quanto o progresso, são fenômenos cumulativos e auto-reforçadores. Quando algumas regiões já se defrontam com condições naturais e históricas mais adversas, políticas econômicas que resultam no aumento das desvantagens dessas regiões, vis-à-vis das demais, tendem a exercer efeitos ainda mais amplos e, até mesmo catastróficos, sobre

(1) Albert Fishlow, op. cit.; Nathaniel Leff: Economic Policy-Making..., op. cit.; J. R. M. de Barros, op. cit.; F. B. de Melo e M. H. G. P. Zockum, op. cit.; Affonso Celso Pastore, op. cit.

(2) B. de Vries: Export Experience of Developing Countries, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1967, Apud A. Fishlow, op. cit., pág. 547.

TABELA 3

EXPORTAÇÕES PARA O EXTERIOR DO PAÍS POR REGIÃO E COMO PORCENTAGEM DO TOTAL
1939 - 1952

ANOS	REGIÕES					BRASIL
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	
1939	3,24	17,90	68,68	9,95	0,23	100,00
1940	3,79	18,67	64,54	12,64	0,36	100,00
1941	3,45	18,71	66,62	11,00	0,22	100,00
1942	3,60	14,21	68,64	13,19	0,36	100,00
1943	3,09	12,60	72,87	11,21	0,23	100,00
1944	4,32	13,54	70,60	11,38	0,16	100,00
1945	3,79	12,42	75,63	8,08	0,08	100,00
1946	3,60	15,57	67,95	12,77	0,11	100,00
1947	2,41	17,88	64,29	15,34	0,08	100,00
1948	1,29	18,59	65,62	14,44	0,06	100,00
1949	1,41	13,69	71,36	13,41	0,13	100,00
1950	1,43	14,30	69,26	14,97	0,04	100,00
1951	1,44	12,31	68,08	18,13	0,04	100,00
1952	1,00	8,62	69,52	20,83	0,03	100,00

FONTE: FIBGE, Anuários Estatísticos do Brasil.

(OBS.: - percentuais calculados sobre exportações em Cr\$ correntes)

os seus padrões futuros de desenvolvimento.

Hans Singer, em trabalho escrito¹ após breve passagem pelo Nordeste no início dos anos 50, em missão do BNDE/ONU, foi talvez o pioneiro, entre os estudiosos de problemas regionais no Brasil, a vislumbrar, com bastante clareza, alguns dos efeitos importantes das políticas governamentais - entre elas as de comércio exterior - sobre a deterioração econômica desta região. Denominando de "causas artificiais do declínio do Nordeste", os diversos fatores que exerciam, no seu tempo, o efeito de obstruir o desenvolvimento da região, ao mesmo tempo em que provocavam efeitos contrários nas outras partes do País, assinalava Singer que "o fracasso de a região acompanhar o desenvolvimento das partes mais ao sul do Brasil não é devido - ou pelo menos não é inteiramente devido - a razões inerentes à sua dotação de recursos naturais e à baixa produtividade natural dos novos investimentos", mas sim "às políticas econômicas gerais ou tendências que provocam transferências da região e desvios com relação à distribuição natural do investimento"². Especificamente em

(1) Hans Singer, op. cit.

(2) Idem, pág. 242

relação às políticas de comércio exterior, percebeu Singer, com muita lucidez, referindo-se ao pós-guerra, que "a sobrevalorização do poder externo de compra do cruzeiro, deve ter exercido um efeito considerável de distorção e desencorajamento, sobre os novos investimentos, na extensão da produção de produtos exportáveis da região"¹, concluindo que, "em parte por causa da importância da política comercial, em parte por causa do alto custo dos suprimentos brasileiros nos mercados mundiais" (...) "as exportações (do Nordeste) eram mais que proporcionalmente afetadas pelas oscilações da demanda" o que "se aplicava praticamente a todos os produtos exportados pelo Nordeste"². Também, percebendo os efeitos dinâmicos sobre toda a economia regional, dessas políticas desestimuladoras da sua base de exportações, Singer soube assinalar, com bastante propriedade, que "o resultante empobrecimento da região, teria provocado efeitos consideravelmente desencorajadores sobre os investimentos e melhoramentos em geral - com efeitos exatamente opostos em outras partes do Brasil"³.

Os efeitos negativos sobre uma economia, exercidos por políticas governamentais são, certamente, bem mais difíceis de serem percebidos do que os positivos. Como se trata, fundamentalmente, de discutir, não sobre o que aconteceu, mas sobre o que deixou de acontecer, qualquer tentativa de aprofundar o assunto não deixa de conter uma forte dose de especulação, a posição do analista influenciando, sobremaneira, a descrição do quadro resultante.

Todavia, alguns aspectos fundamentais desse quadro parecem ser indiscutíveis. A sobrevalorização da moeda nacional, reconhecida como fato histórico no País, e outras políticas econômicas discriminatórias com relação à agricultura, e equivaleram a uma enorme subvalorização dos recursos agrícolas da Nação. Como é sabido, a consequência mais direta da sobrevalorização cambial é a de elevar o preço do produto nacional em termos da moeda estrangeira, constituindo um Imposto implícito sobre as exportações, de grande magnitude, cuja incidência, a nível de produto, é tanto maior quanto maior for a elasticidade-preço da sua demanda externa e, a nível espacial, quanto maior for a dependência de algumas regiões dos produtos mais penalizados. Tratando-se o Brasil, no pós-guerra, de exportador marginal de praticamente todos os produtos agrícolas - excetuando-se, obviamente, o café - é imediata a inferência de que, à exceção do café, penalizou-se fortemente todas as exportações agrícolas do País, e de modo especial, as das regiões Norte e Nordeste, impedindo-se que a agricultura brasileira, e principalmente a dessas regiões, tivesse dado uma contribuição mais importante ao desenvolvimento nacional.

Edward Schuh, em dois importantes artigos recentes⁴, vem procurando re

(1) Hans Singer, op. cit. pág. 243

(2) Idem, pp. 254-5

(3) Ibidem, pag. 243.

(4) G. Edward Schuh: "The Exchange Rate and US Agriculture", op. cit. e A Modernização da Agricultura Brasileira: Uma Interpretação, op. cit.

alçar o papel - até bem pouco tempo negligenciado por muitos analistas - exercido pela política cambial, sobre o desenvolvimento da agricultura em geral, seja em países desenvolvidos, seja nos subdesenvolvidos. Fazendo uso de uma teoria da difusão tecnológica ou das "inovações induzidas", popularizada por Hayami e Ruttan¹, Schuh tentou mostrar que, nos Estados Unidos, a política de câmbio valorizado, praticada também pelo Governo americano no pós-guerra, tendeu a exercer uma forte pressão para o aumento do progresso técnico na agricultura norte-americana, constituindo mesmo, uma causa importante da enorme transformação ocorrida na agricultura desse país, após a Segunda Grande Guerra. Não dispondo mais de uma fronteira agrícola para se expandir, nem de uma oferta abundante de mão-de-obra, a agricultura americana, defrontando-se com preços relativamente desfavoráveis para o emprego de seus fatores escassos convencionais, foi impelida a modernizar-se em ritmo acelerado - o progresso técnico constituindo uma resposta tanto à inelasticidade da oferta de fatores quanto à iminência de uma perda de competitividade de seus produtos nos mercados externos, face à sobrevalorização crescente do dólar americano. O resultado é que, na economia americana, a penalização da sua agricultura, decorrente de uma taxa cambial sobrevalorizada, teria provocado um estímulo para a inovação tecnológica, baseada em grandes investimentos em pesquisa agrônômica e em serviços de extensão rural, amortecendo os efeitos negativos da política cambial e possibilitando que as exportações agrícolas norte-americanas continuassem a ser competitivas no cenário internacional.

Analisando o caso brasileiro, Schuh procurou mostrar que, ao contrário do País americano, a sobrevalorização da moeda nacional ia expulsando os produtores agrícolas dos mercados internacionais, por conta de algumas características particulares em operação na economia brasileira, e que, à exceção de pequenas áreas do espaço nacional, deixou a agricultura do País de se modernizar e, portanto, de dar a contribuição que este setor poderia ter dado, se tivesse contado com políticas econômicas mais favoráveis.

Sem inovações técnicas de monta e contando com uma oferta de terra relativamente elástica, a resposta da agricultura brasileira à sobrevalorização cambial, tendeu a ser, em geral negativa. Seus efeitos espaciais, todavia, foram bastante diferenciados. A rápida urbanização que ocorria no Sudeste, particularmente em São Paulo, e o intenso ritmo de industrialização - que criavam mercados crescentes para produtos agrícolas - conjuntamente com a existência de fatores naturais mais favoráveis para a expansão da oferta agrícola e com a manipulação política junto aos centros do poder, possibilitaram que essa região pudesse se ajustar, mais facilmente, às políticas discriminatórias do Governo com relação à agricultura.

(1) Yujiro Hayami e Vernon Ruttan: Agricultural Development: An International Perspective, op. cit.

É bastante óbvio, que uma agricultura mais moderna tende a enfrentar uma situação muito mais favorável para se defender de políticas econômicas discriminatórias, do que uma agricultura mais atrasada, como a das Regiões Norte e Nordeste. É também óbvio, que uma taxa cambial sobrevalorizada é ainda relativamente mais sobrevalorizada para a agricultura atrasada e de menor nível de eficiência, do que para a mais moderna e capitalizada.

Esse mecanismo embutido de discriminação relativamente maior contra a agricultura atrasada não deixa de constituir, sem dúvida, um fator importante para a não modernização dessa agricultura, e para a explicação dos enormes movimentos migratórios das populações nela engajadas, que se viram, assim, "expulsas" de suas terras, por falta de viabilidade de muitas de suas atividades agrícolas. E constitui também uma explicação importante, da involução para uma agricultura de subsistência, fenômeno que parece ser largamente notável em muitas áreas do País, e de modo especial, na Região Nordeste¹.

Em suma, a contribuição que a agricultura poderia ter oferecido, é bom insistir, não teria se limitado à geração de um maior volume de divisas para o País. Mais importante, sem dúvida, era a contribuição que o seu desenvolvimento e modernização teriam proporcionado à própria industrialização, mediante a criação de um mercado interno, que teria surgido muito mais cedo do que de fato ocorreu, e que teria sido, ademais, certamente muito mais amplo do que o atual. Além do mais, a diversificação agrícola que se teria seguido, teria se dado em partes mais vastas do Brasil, sendo, sem dúvida, bem menos dramáticos os desequilíbrios espaciais que viriam caracterizar o País, em épocas recentes.

Que não se conclua, do exposto acima, ter sido a política cambial a causa única, ou principal, do relativo atraso da agricultura brasileira. A política cambial discriminatória nada mais constituiu do que um fator a mais, dentre as políticas nacionais, que objetivavam, de uma maneira direta ou indireta, a penalização do setor agrícola, em favor da indústria. Uma política cambial de taxas menos valorizadas não seria, evidentemente, suficiente para promover, em grande escala, as exportações de produtos primários, nem seria capaz de, por si só, gerar amplo processo de modernização da agricultura brasileira. As próprias condições em que operava o setor agrícola nacional, já impunham um limite às suas verdadeiras possibilidades de exportação. Isto porque, mesmo sem a pressão da demanda externa, as crises frequentes de abastecimento interno - resultado, por certo, do desestímulo ao setor agrícola - exigiam do Governo sérias restrições às exportações, na forma de proibições ou de contingenciamento - fato que ocorreu, e ainda hoje ocorre, como é sabido, com bastante frequência. Desta forma, sem

(1) David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque: Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 20, Rio de Janeiro, 1974; George F. Patrick: Desenvolvimento Agrícola do Nordeste, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 11, Rio de Janeiro, 1972; Francisco Sá Jr.: O Desenvolvimento da Agricultura Nordestina e a Função das Atividades de Subsistência, Seleção CEBRAP, nº 1, 2a. Edição, Editora Brasileira, 1976; David E. Goodman: Estrutura Rural, Excedente Agrícola e Modos de Produção no Nordeste Brasileiro, in Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA, vol. 6, nº 02, agosto de 1976; Roberto Cavalcanti de Albuquerque: Alguns Aspectos da Experiência Recente de Desenvolvimento do Nordeste, PPE, vol. 6, nº 02, agosto 1976, e relatório II, parte II, deste volume.

que o setor fosse contemplado com outras políticas internas de apoio direto ao seu desenvolvimento, uma política cambial mais favorável à agricultura tenderia, inapelavelmente, a se frustrar, pois a pressão da demanda externa implicaria, inevitavelmente, em pressões sobre os preços internos, obrigando o Governo a impor medidas de contingenciamento.

Isto posto, fica claro que a política cambial, como instrumento de promoção econômica para a agricultura, deve ser vista dentro de um contexto mais amplo, ou seja, de um contexto de uma política nacional de desenvolvimento para o setor agrícola, pois, aumentar as exportações de produtos primários sem se cuidar da sua oferta, se bem que trouxesse benefícios à agricultura de um modo geral, acarretaria, inevitavelmente, pressões sobre o nível geral de preços, e, principalmente, sobre os índices do custo de vida, com sensíveis prejuízos para as populações de baixa renda, que dispendem, como se sabe, uma maior proporção de seus rendimentos em produtos de origem primária. Uma política de promoção de exportações de produtos agrícolas, portanto, teria de ser, necessariamente, parte integrante de uma política mais ampla de desenvolvimento, especificamente voltada para a agricultura brasileira. E tal política, sem dúvida, exerceria o efeito de contribuir, poderosamente, para o desenvolvimento das regiões mais atrasadas do País, ainda hoje fortemente dependentes do seu setor agrícola.

3.3. A Nova Política Comercial Brasileira: de 1964 até o Presente

Até o ano de 1964, pode-se dizer que as políticas de comércio exterior centraram-se em dois objetivos principais ou mesmo únicos: promover as exportações de café, a fim de se obter uma receita cambial máxima com este produto e servir de instrumento ao processo de industrialização via substituição de importações, através das tarifas aduaneiras e de um rigoroso controle do preço e do uso das divisas. Os efeitos espaciais dessas políticas foram obviamente concentradores, como já assinalado nas seções anteriores, haja vista ser o café atividade espacialmente concentrada em exígua parte do território nacional e haja vista ter o processo de industrialização se concentrado, de igual forma, em reduzida parcela do espaço nacional, também na região produtora do café.

Até meado dos 60, praticamente inexistiu qualquer outro instrumento eficaz de promoção às exportações brasileiras, à exceção da política cambial, mesmo assim, praticamente voltada apenas para a exportação de um único produto, o café. As várias tentativas de utilização de taxas de câmbio diferenciadas para algumas outras exportações brasileiras - os chamados produtos gravosos -, adotadas nos anos 50, não se revelaram mecanismos eficazes de diversificação da pauta de exportações do

País⁽¹⁾, entre outras razões, porque os diferenciais citados eram reduzidos - considerando-se o grau de sobrevalorização alcançado pela moeda nacional⁽²⁾.

Não se pode dizer, todavia, que as autoridades governamentais, antes de 1964, não houvessem já percebido a importância de se rever a política comercial brasileira, a fim de torná-la um instrumento mais eficaz de promoção econômica. Algumas medidas importantes de estímulo às exportações, se bem que não tenham sido de todo implementadas, datam do final dos 50 e dos primeiros anos dos 60, como a Lei do Drawback (promulgada em 1957) e a isenção do imposto federal de consumo - o atual IPI - para exportação de produtos industrializados (datada de 1960). Além do mais, vários estudos, durante a época de elaboração do Plano Trienal - a ter vigência no período de 1963 a 1965 - foram realizados, contendo muitas sugestões para modificações da política comercial brasileira, a maioria delas, de fato, efetivamente implementada a partir de 1964⁽³⁾.

Mas, na verdade, somente a partir de 1964 é que passou a política de comércio exterior, no que diz respeito à promoção e diversificação das exportações, a se constituir uma preocupação prioritária do Governo brasileiro.

As justificativas para a radical mudança que aconteceu a partir de então, podem ser encontradas, tanto no próprio grau de amadurecimento da economia brasileira, quanto na orientação imprimida ao processo de desenvolvimento do País, desde o meiado da década passada. Como é sabido, o processo de industrialização via substituição de importações, havia modificado sensivelmente a estrutura do comércio exterior brasileiro, e se bem que tivesse reduzido a dependência do País das exportações, em termos da formação do produto nacional, aumentou, de modo fundamental, a importância das importações na determinação do ritmo de crescimento da economia. Assim, na medida em que se reduzia a margem comprimível da pauta de importações, o estrangulamento da capacidade de importar passou a constituir problema muito mais grave para o prosseguimento da expansão da economia brasileira, do que constituía no passado.

Se bem que o País houvesse se defrontado durante toda a sua história, com sérias crises de balanço de pagamentos, muitas vezes a própria dificuldade de im

(1) Donald Huddle, que estudou extensamente a política comercial brasileira no pós-guerra, até o final dos 50, assinalou que, além de as políticas de compensação para os gravosos terem tido curta duração, as exportações dos produtos beneficiados com bonificação jamais atingiram cifras elevadas, não representando mais que 15% do valor total exportado pelo País. Cf.: Balanço de Pagamentos e Controle de Câmbio no Brasil - Diretrizes ..., op. cit., pag. 34.

(2) Segundo cálculos realizados por Bergsman, a taxa cambial efetiva das importações situava-se entre 2,4 a 4 vezes acima da taxa cambial efetiva das exportações, considerados todos os gravames e bonificações, no período de 1954 a 1959. Cf. Joel Bergsman: Brazil: Industrialization ..., op. cit.

(3) Ver particularmente: Carlos Doellinger et alii: Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras - 1964-1970, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 14, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1973.

portar constituíra, mesmo, um fator de aceleração do processo de substituição de importações. Todavia, com o esgotamento das possibilidades de compressão da pauta de importações de bens de consumo, e com a decisão tomada, nos meados dos 60, de aprofundar o processo de industrialização nas mesmas linhas do passado - ou seja, produzindo-se bens cada vez mais sofisticados e exigentes de insumos e tecnologia importados - a expansão do ritmo de crescimento da economia passou a depender, de modo fundamental, do crescimento das importações, vale dizer, da expansão de importações de bens de capital, insumos industriais ainda não produzidos no País e matérias primas escassas no território nacional, necessárias à satisfação de uma demanda cada vez mais exigente, cujo perfil, não há como negar, havia sido determinado pela própria política econômica nacional.

Desta forma, sem que fossem adotadas políticas mais ousadas de desenvolvimento econômico, tais como uma que contemplasse o desenvolvimento da atrasada agricultura brasileira e outras que implicassem em alterações positivas no perfil da distribuição da renda e, conseqüentemente, no perfil da demanda, restou o caminho mais fácil, que se traduziu na elevação da capacidade de importar, - mediante o aumento das exportações e do endividamento externo - como praticamente a única opção para viabilizar a manutenção do elevado ritmo de crescimento observado nas duas primeiras décadas do pós-guerra.

Os efeitos da opção adotada - que resultou no chamado "modelo brasileiro" - foram, como se sabe, o de concentrar ainda mais a renda pessoal e a renda geográfica, e o de penalizar largos segmentos da população, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais - justamente aqueles tradicionalmente mais desprotegidos pela política pública - os quais, se não haviam sido ainda beneficiados pela expansão do mercado interno, menos ainda o conseguiram ser, pela abertura da economia ao exterior e por políticas centradas na expansão de setores modernos e intensivos no uso dos fatores mais escassos da nação.

As políticas de comércio exterior, a partir de 1964, notadamente as de promoção às exportações, têm recebido extenso tratamento em numerosos estudos recentes⁽¹⁾, e não cabe, neste trabalho, enumerar e descrever, detalhadamente, os diversos instrumentos utilizados pelo Governo.² A preocupação, aqui, será como

(1) Carlos Von Doellinger et alii: Exportações Dinâmicas Brasileiras, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº2, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971; Fernando Fajnzylber: Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados: Análise da Experiência Brasileira, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº7, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971; Carlos Von Doellinger et alii: Transformação da Estrutura ..., op. cit.; Carlos Von Doellinger et alii: A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos - 1967/73, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº22, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1974; Carlos Von Doellinger e Hugo Barros de Castro Farias: Exportação de Produtos Primários não Tradicionais, Série Monográfica, nº3, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971; Carlos Von Doellinger e Gilberto Dupas: Exportação de Manufaturados, Série Monográfica, nº4, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971; Carlos Von Doellinger Exportações Brasileiras ..., op. cit.

(2) Para uma análise, no período posterior a 1956, dos instrumentos de política de comércio exterior que foram utilizados na promoção do desenvolvimento industrial, Vide cap. 3 da Parte I do presente relatório.

sempre, a de procurar visualizar os efeitos espaciais dessas políticas, tentando descobrir se a sua contribuição ao desenvolvimento brasileiro se fez de natureza a concentrar ou desconcentrar recursos produtivos no espaço nacional.

É possível discernir, sem qualquer dificuldade, as três modalidades principais de atuação da nova e notavelmente bem sucedida política comercial brasileira: incentivando-se, diretamente, as exportações; incentivando-se, diretamente, os setores produtores de exportáveis; e estimulando-se o desenvolvimento de atividades que resultassem na substituição, seja total ou parcial, de importações. Mais especificamente, procurou-se incentivar, prioritariamente, as exportações de manufaturados e de produtos primários não tradicionais e alguns segmentos da agricultura e da indústria que pudessem contribuir, no mais curto espaço de tempo, para a economia de divisas - a exemplo da triticultura e das indústrias de insumos básicos e de bens de capital. As exportações de produtos agrícolas tradicionais continuaram a receber, da política governamental, reduzido e, às vezes, nulo incentivo.

Uma avaliação retrospectiva e prospectiva dos efeitos espaciais das políticas recentes de promoção às exportações, em bases quantitativas, não pode ser ainda realizada com o rigor e a precisão desejados. Como é sabido, a espetacular expansão das exportações brasileiras teve início, de fato, apenas a partir de 1968 e, deste ano até os dias atuais, a conjuntura internacional apresentou comportamento extremamente errático, influenciando, de modo significativo, o desempenho geral das exportações brasileiras e afetando, de maneira diferenciada, o comportamento de alguns dos principais produtos exportáveis do País. Em primeiro lugar, cumpre fazer o registro de que a conjuntura mundial mostrou-se excepcionalmente favorável ao Brasil, até 1974 - com o comércio internacional expandindo-se a taxas elevadíssimas - e é inegável dever-se a ela grande parcela do bem sucedido esforço de promoção das exportações brasileiras. Em segundo lugar, o comportamento errático da conjuntura internacional com relação a alguns produtos brasileiros - como a soja, o café, e, particularmente, o açúcar, produto que registrou elevações espetaculares de preços durante os anos de 1974 e 1975, para depois se tornar gravoso, a partir de 1976 - tende a comprometer, seriamente, qualquer estudo que se baseie nas modificações da pauta de exportações do País, segundo a procedência regional dos produtos exportados. Finalmente, o recrudescimento de práticas protecionistas e de várias medidas de restrição ao comércio, por parte de países desenvolvidos - especialmente com relação aos manufaturados - tende a impedir uma projeção segura quanto às verdadeiras perspectivas brasileiras de penetração continuada nos mercados internacionais, seja de manufaturados, seja de muitos dos principais produtos primários do País. Desta forma, diante de um quadro que revelou tamanhas oscilações no passado e que apresenta forte grau de incerteza quanto ao futuro, não parece possível estabelecer conclusões definitivas a respeito de efeitos espaciais das políticas de promoção às exportações, somente a partir dos dados recentes sobre a evolução do comércio de expor

tação das várias regiões brasileiras, como será mostrado a seguir. Um estudo mais perfeito teria de ser obtido a partir da análise das próprias políticas bem como dos principais objetivos da estratégia nacional de comércio exterior, por que somente assim poderia ser visualizado o que, de fato, parece ser permanente nas mudanças e o que é devido, tão somente, às oscilações da conjuntura mundial.

A análise dos dados recentes parece revelar que todas as regiões brasileiras têm apresentado grande crescimento de suas exportações para o exterior, desde 1968, tal como é mostrado na Tabela 4, abaixo.

TABELA 4
ÍNDICES DE CRESCIMENTO DO VALOR DAS EXPORTAÇÕES, EM US\$ DÓLARES,
POR REGIÕES DE EMBARQUE - 1968-76
(1968=100)

ANOS	REGIÕES					BRASIL
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	
1968	100	100	100	100	100	100
1969	96	149	119	120	121	123
1970	116	136	150	146	222	146
1971	136	144	155	158	417	154
1972	135	195	218	216	670	212
1973	167	261	334	374	1.071	330
1974	259	503	419	394	2.237	423
1975	298	518	434	481	3.360	461
1976	300	334	546	645	2.984	538

FONTE: Relatórios Cacex, 1972, 1975 e 1976.
Banco do Brasil

É interessante observar que, se a análise cessasse no penúltimo ano da série considerada na tabela citada, ou seja, o de 1975, constatar-se-ia que fora o Nordeste, de todas as regiões brasileiras, a que mais teria se beneficiado das recentes políticas de promoção do comércio exterior, crescendo as suas exportações em 5,2 vezes, no período de 1968 a 1975, enquanto o País como um todo registrava um crescimento de 4,6 vezes, o Sudeste de 4,3 e o Sul de 4,8 vezes⁽¹⁾. Tal conclusão seria porém, sem dúvida, resultado de um exame superficial dos dados, já que tal ocorrência é devido a circunstâncias fortúitas bem conhecidas.

Com efeito, a extraordinária escassez do açúcar nos mercados internacionais, provocou uma súbita e inusitada elevação dos seus preços externos, que chegaram a atingir a casa dos 1.800 dólares norte-americanos a tonelada, fato de que bem se aproveitaram o Brasil e o Nordeste, passando tal produto, de

(1) A região Centro-Oeste está excluída da comparação, em parte pela sua inexpressiva participação nas exportações brasileiras, em parte porque a maior parcela das suas vendas ao exterior não se constitui de produtos produzidos nessa região, como mostrado pelo confronto entre as Tabelas 5 e 7.

uma participação até então pouco expressiva na pauta de exportações do País, a se constituir o principal item isolado da pauta brasileira, por dois anos consecutivos. Já no final de 1975, como é sabido, começou a cair vertiginosamente o preço externo do açúcar, voltando a apresentar as mesmas características dos anos normais, de produto gravoso, os preços nos dias atuais não atingindo a cotação dos 150 dólares a tonelada. Ademais, as dificuldades por que passam a lavoura e a indústria canavieiras no País, e especialmente no Nordeste, são reveladoras dos escassos benefícios proporcionados pela conjuntura excepcional de que gozara o açúcar.

A exclusão dos anos de 1974 e 1975, portanto, pareceria necessário para evitar que ficasse superestimada a verdadeira representatividade das exportações nordestinas no contexto nacional, haja vista a evidência de não se dever à política econômica, e sim a fatores exógenos, o excelente desempenho apresentado pela região nos dois anos citados. A Tabela 5, seria, então, ilustrativa de uma tendência firme e progressiva de perda relativa da participação regional no esforço nacional de exportação. De fato, a região Nordeste, de uma

TABELA 5

BRASIL

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS EXPORTAÇÕES (POR REGIÃO DE EMBARQUE)

1964-1976 (anos selecionados)

(%)

REGIÕES	1964	1968	1970	1973	1974	1975	1976
NORTE	2,9	3,7	2,9	1,9	2,3	2,4	2,1
NORDESTE	15,6	14,9	13,9	11,8	17,7	16,7	9,2
SUDESTE	57,7	53,3	54,8	54,0	52,9	50,2	54,1
SUL	23,7	27,9	28,0	31,6	26,0	29,1	33,4
CENTRO-OESTE	0,2	0,2	0,3	0,7	1,2	1,6	1,2
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Relatórios CACEX - 1972 e 1973 e Relatório Banco do Brasil CACEX-DIESN-NUSAN, 1976. Para o ano de 1964, Carlos Von Doellinger et alii: Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964-70, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº14, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1973.

participação de 15,6% em 1964, reduz a sua contribuição para 14,9% em 1968, e, a partir daí, progressivamente, vê declinar a sua importância relativa na pauta nacional de exportações, registrando uma contribuição de tão somente 9,2%, em 1976. Em 1977, a despeito de não estarem ainda disponíveis informações regionalizadas, é sabido que a região não acompanhou o ritmo de crescimento das exportações nacionais, que foi de cerca de 20%, pois, apesar da melhoria considerável dos preços do cacau, os dois outros principais produtos exportáveis da região - o açúcar e o algodão - revelaram quedas expressivas de pre

ços⁽¹⁾, e continuaram se defrontando com condições desfavoráveis nos mercados mundiais..

As conclusões acima, todavia, poderiam merecer, ainda, alguns reparos. Assim como sucedido com o açúcar, no período 74-75, também outras exportações, como a soja e o café, produzidas nas regiões Sul e Sudeste, apresentaram, no biênio 76-77, extraordinário desempenho, resultado, em parte, das substanciais elevações de preços, e, diante da expressiva participação desses produtos nas pautas de exportações dessas regiões, ficaria a contribuição de cada uma delas, algo distorcida, em período recente, semelhantemente ao acontecido com a região Nordeste nos dois anos citados.

Isto posto, se bem que pareça haver indicações de uma progressiva e firme tendência de as regiões Norte e Nordeste, especialmente desta última, perderem posição relativa, o recurso aos dados sobre a evolução regional das exportações brasileiras, no agregado, não autorizaria conclusões definitivas quanto aos efeitos espaciais das recentes políticas de comércio exterior, tendo em vista o curto e conturbado período de observação.

Conclusões mais definitivas sobre os efeitos espaciais da nova política comercial, porém, podem ser obtidas com um estudo mais desagregado das exportações brasileiras e, principalmente, com o exame da própria estratégia nacional de promoção das exportações.

Como já foi assinalado, as preocupações governamentais de promover as exportações brasileiras têm se centrado na concessão de substanciais incentivos à produção de primários não tradicionais e de produtos industrializados.

Pelo seu óbvio caráter de seletividade, os diversos instrumentos de promoção às exportações tendem a exercer efeitos diferenciados sobre a estrutura produtiva nacional, na medida em que os estímulos se concentram em algumas atividades econômicas, cuja localização geográfica pode ser claramente determinada.

Uma rápida inspeção na Tabela 6, revela que ocorreu, no período de 1964 a 1977, uma extraordinária diversificação da pauta das exportações brasileiras. Com efeito, considerando-se o período de 1964 a 1968, verifica-se que as exportações brasileiras ainda estavam fortemente concentradas em uns poucos produtos primários, porquanto cinco itens apenas - café, cacau, açúcar, algodão e minérios de ferro - representavam cerca de 66% do valor total das receitas cambiais obtidas pelo País. Do ano de 1968 em diante, e principalmente, a partir de 1970, quando são reforçadas as medidas de apoio às exportações, tem início rápido processo de diversificação, os cinco produtos citados declinando sua participação para menos de 58% em 1970, e para tão somente 38 e 37%, em

(1) Cf. Comparativo Acumulativo - Principais Produtos da Pauta: Janeiro e Dezembro de 1977, CACEX/DIESN/NUSAN, Banco do Brasil, mimeo, 1978..

TABELA 6

BRASIL

EXPORTAÇÕES PARA O EXTERIOR

1964 - 1977 (ANOS SELECIONADOS)

US\$1.000.000

DISCRIMINAÇÃO	1964/68	1968	1970	1975	1976	1977
I						
1. Café (em grão e industrializado)	754	797	982	934	2.399	2.642
2. Algodão	108	131	154	98	7	41
3. Minério de Ferro	98	104	209	921	994	908
4. Cacau e derivados	63	72	109	280	289	532
5. Açúcar	70	102	127	1.100	306	407
TOTAL	1.093	1.206	1.581	3.333	3.995	4.530
II						
6. Milho	28	57	81	151	165	136
7. Arroz	15	21	7	1	12	83
8. Soja (grão, farelo, torta e óleo)	22	25	71	1.503	1.759	2.132
9. Fumo	23	19	31	142	161	186
TOTAL	88	122	190	1.797	2.097	2.537
III						
10. Produtos Industrializados*	148	178	307	2.812	2.993	4.005
IV						
11. Demais Produtos	331	375	661	728	1.041	1.067
TOTAL GERAL	1.660	1.881	2.739	8.670	10.126	12.139

FONTES: 1964/1975, Relatórios Anuais do Banco Central.

1976/1977, Comparativo Acumulativo - Principais Produtos da Pauta, CACEX/DIESN/NUŠAN, mimeo, 1978.

*Estão excluídos os seguintes produtos: café solúvel, manteiga de cacau, açúcares cristal e refinado, e óleo de soja, incluídos, respectivamente, nos itens: café, cacau e derivados, açúcar e soja.

1976 e 1977, respectivamente, a despeito, é bom frisar, do notável desempenho alcançado por esses produtos (excetuando-se o algodão) nos mercados internacionais, em anos recentes, especialmente o café. Voltando os mercados do café à sua normalidade, o que deverá acontecer nos próximos anos, será reduzida ainda mais a contribuição dos produtos acima assinalados, o que virá a realçar, de modo definitivo, a expressiva diversificação por que vem passando o comércio de exportação do País.

Nova inspeção à Tabela 6, revela que foram os minérios de ferro, a soja e seus derivados e os produtos industrializados, os principais responsáveis pelo espetacular crescimento das exportações brasileiras, em período recente. Com efeito, considerando-se o período de 1970 a 1977, constata-se que quase 70% do

crescimento das exportações totais, foram explicados pelos itens acima, particularmente os produtos manufaturados.

Com relação à procedência regional dos produtos que mais vêm contribuindo para o sucesso da política comercial brasileira, Redwood⁽¹⁾, em trabalho pioneiro, objetivando descobrir efeitos espaciais das recentes políticas de exportação, baseando-se em informações até o ano de 1973, já mostrara que a quase totalidade do incremento das exportações brasileiras, no período 1968/73, tivera origem nas regiões Sul e Sudeste, o Norte e o Nordeste tendo tido pequena participação no esforço nacional de geração de divisas. Argumentando que as recentes políticas de comércio exterior estariam exercendo um efeito altamente concentrador da renda e de recursos produtivos nas regiões que já são mais desenvolvidas, o autor citado conclui por perguntar se os programas regionais de desenvolvimento estariam considerando, de modo explícito, os impactos espaciais da política nacional de exportações, e, mais especificamente, se as tendências concentradoras da promoção de exportações, estariam sendo, efetivamente, compensadas por outros instrumentos de política regional.

Que o conjunto das políticas de promoção às exportações contém forte caráter concentrador, parece constituir proposição inquestionável. De fato, tanto no que diz respeito aos produtos industrializados quanto aos primários, as evidências relativas às atividades econômicas mais incentivadas pela política oficial, revelam claramente que as políticas de comércio exterior vêm se constituindo e tendem a se constituir, ainda mais, no futuro, em um dos fatores recentes mais importantes do agravamento das distâncias econômicas entre as duas regiões mais atrasadas - o Norte e o Nordeste - e o restante do País.

O enorme esforço que o País passou a realizar a partir da segunda metade dos 60, no sentido de aumentar a sua capacidade de importar, exerceu e continuará a exercer, notáveis repercussões sobre o desenvolvimento da economia nacional, seja em termos gerais, seja em termos espaciais. Não parece difícil compreender que, independentemente dos instrumentos de política externa que foram empregados, a própria opção de extorverter a economia nacional tenderia a provocar profundas implicações espaciais (e sociais), agravando as disparidades entre as regiões mais e menos desenvolvidas, a níveis bastante mais elevados do que ocorreria se fosse tomada outra opção de desenvolvimento econômico para o País.

As razões são largamente conhecidas: adotando-se políticas internas de desenvolvimento, baseadas na expansão de setores da economia densamente utilizadores dos fatores mais escassos da nação - expansão que provocava e, ao mesmo tempo, exigia uma conformação intensamente concentradora do perfil da renda e, portanto, da demanda, - a abertura da economia nacional ao exterior, te

(1) John Redwood III: Algumas Notas Sobre Exportações e Desenvolvimento Regional, in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 6, nº2, agosto de 1976, IPEA, Rio de Janeiro, pp. 431-459.

ria de se apresentar como uma necessidade inevitável, face ao elevado conteúdo importado dos novos investimentos.

Ora, na medida em que passou o País a depender, desesperadamente, do aumento da sua capacidade de importar, somente na hipótese de possuir a nação muitos mais amplos recursos produtivos para investimento, é que vários outros objetivos poderiam, simultaneamente, ser perseguidos, qual sejam, o de uma melhor distribuição da renda, o de um desenvolvimento espacial mais equilibrado e o de um crescimento mais socialmente orientado. Diante, portanto, da escassez de recursos para finalidades mais variadas, a política econômica geral tendeu a penalizar todos aqueles segmentos da economia nacional que eram julgados como incapazes de darem uma contribuição importante ao esforço de exportação e de substituição de importações, por produção local. Assim, os segmentos da economia que seriam capazes de contribuir, em prazo curto, para o objetivo de gerar ou poupar divisas, passaram a ser generosamente aquinhoados pela política pública, através de incentivos e subsídios de toda a natureza, em detrimento de muitas outras atividades econômicas e de outros objetivos nacionais mais amplos. E como nas regiões mais atrasadas do País, o potencial de aproveitamento dos diversos mecanismos de promoção às exportações é sabidamente limitado - quer pela natureza da sua estrutura industrial e agrícola, quer por fatores institucionais diversos, quer pelo seu estado geral de subdesenvolvimento - parece ser bastante evidente que as recentes políticas de comércio exterior teriam de discriminar fortemente contra essas regiões atrasadas.

Cumprе ressaltar, por outro lado, que, com relação aos produtos primários, as recentes políticas de comércio exterior vêm exercendo efeitos desconcentradores de apreciável magnitude, dentro da região comumente denominada de Centro-Sul. Com efeito, observando-se a Tabela 7, verifica-se que a quase totalidade dos incrementos das exportações realizadas no período 1964-77, tiveram origem na região Sul e no Estado de Minas Gerais, tais como os minérios de ferro - com crescimento de menos de 100 milhões de dólares no período 1964-68, para quase 1 bilhão em 1976 - a soja que, de produto de reduzida expressão econômica ainda no início dos 70, atinge mais de 2 bilhões de dólares de receita cambial em 1977, e ainda as carnes, o arroz e o milho, sem falar no trigo, produto não exportado, mas cuja produção vem sendo fortemente estimulada com o objetivo de poupar divisas. A própria região Centro-Oeste, embora ainda não tenha apresentado resultados concretos no que toca a exportações para o exterior, tenderá a se beneficiar largamente com a manutenção da estratégia de promoção às exportações, em vista do reconhecimento oficial das suas amplas potencialidades agropecuárias. Esta região, que, como é sabido, já é responsável pelo atendimento de parcela apreciável do mercado nacional de alimentos, principalmente o da região Sudeste, deverá ser chamada, em prazo não muito longo, a dar contribuição importante ao esforço de exportações do País - o que já tenderia a se verificar, em processo natural, com o "fechamento" da fronteira agrícola nas regiões Sul e Sudeste, fenômeno que parece vir acontecendo com grande intensidade.

TABELA 7

BRASIL

EXPORTAÇÕES PARA O EXTERIOR DOS PRINCIPAIS PRODUTOS BÁSICOS, SEGUNDO AS REGIÕES PRODUTORAS, COMO PERCENTAGEM DO TOTAL

PRINCIPAIS PRODUTOS BÁSICOS	1972						1975						1976					
	NO	NE	SE	S	CO	% DO TOTAL	NO	NE	SE	S	CO	% DO TOTAL	NO	NE	SE	S	CO	% DO TOTAL
Açúcar Demerara (mais melaços comestível e não comestível)	-	67,2	32,6	0,2	-	8,3	-	72,9	27,1	-	-	9,4	-	74,0	26,0	-	-	1,9
Algodão em Rama	-	16,2	67,1	15,8	0,9	4,7	-	0,3	68,2	31,4	0,1	1,1	-	2,9	84,1	12,5	0,5	0,1
Amendoim em Grão	-	-	-	-	-	-	0,1	-	98,9	1,0	-	0,4	-	-	97,6	2,4	-	0,1
Cacau em Amêndoa	1,8	90,5	7,6	0,1	-	1,5	0,8	95,4	3,8	-	-	2,5	1,2	91,9	6,9	-	-	2,2
Cafê Cru em Grão (1)	-	-	60,0	37,3	-	24,8	-	-	68,0	32,0	-	9,8	-	-	72,5	27,5	-	21,4
Crustáceos (camarão e lagosta)	8,3	-	47,5	44,2	-	0,4	10,1	73,6	13,3	3,0	-	0,3	13,9	62,9	21,2	2,0	-	0,3
Carne de Bovinos e Equinos, fresca, refrigerada ou congelada	-	1,0	46,7	45,0	7,3	4,8	-	17,3	39,3	42,1	1,3	0,6	-	16,2	48,2	34,2	1,4	0,6
Castanha-do-Brasil	100,0	-	-	0,0	-	0,5	100,0	-	-	-	-	0,3	100,0	-	-	-	-	0,2
Fumo em Folhas	-	43,2	0,2	56,6	-	1,2	-	27,2	-	72,8	-	1,6	-	24,2	-	75,8	-	1,6
Milho em Grão	-	-	-	-	-	-	0,0	-	42,5	53,2	4,3	1,7	0,0	-	24,8	69,6	5,6	1,6
Minérios (de ferro e manganês)	10,3	-	89,3	-	0,4	6,5	8,0	-	91,9	-	0,1	11,6	6,1	0,0	93,8	-	0,1	10,5
Sisal	-	100,0	0,0	0,0	-	0,6	-	99,9	-	-	0,1	0,4	-	100,0	-	-	-	0,4
Soja em Grão, Farelo e Torta	-	-	10,9	89,0	0,1	7,0	-	0,0	8,6	90,6	0,8	13,3	-	-	10,1	89,8	0,1	15,6
Açúcar Cristal	-	0,2	78,3	21,5	-	2,9	-	43,7	56,3	-	-	2,4	-	-	100,0	-	-	0,5
Madeira de Pinho Serrada	0,0	-	0,0	100,0	-	1,5	-	-	-	100,0	-	0,6	-	-	0,0	100,0	-	0,2
Manteiga de Cacau	-	99,9	0,1	-	-	0,8	-	95,5	4,5	-	-	0,7	-	89,7	10,3	-	-	0,7
Óleo de Mamona em Bruto	0,2	48,1	45,3	6,4	-	1,3	-	59,4	30,1	10,5	-	0,6	-	65,0	29,4	5,6	-	0,8
Cafê Industrializado (1)	-	-	74,7	19,4	-	1,7	0,0	-	85,8	14,2	-	0,9	0,0	-	88,3	11,7	-	2,2
Calçados	-	1,6	33,1	65,3	-	1,4	-	0,4	21,4	78,2	0,0	1,9	-	0,1	20,8	79,1	-	1,7
Suco de Laranjas	-	-	99,8	0,2	-	1,0	-	-	100,0	-	-	1,0	-	-	100,0	-	-	1,0
T O T A L	-	-	-	-	-	70,9	-	-	-	-	-	61,1	-	-	-	-	-	63,6

FONTE: Relatórios CACEX - Banco do Brasil

NOTA (1) Dado obtido segundo o porto de embarque.

As demais regiões do País - o Norte e o Nordeste, especialmente esta última - tenderão, como aconteceu até o momento, a ficar à margem do processo, entre outras razões, pelo fato de os incentivos oficiais se aplicarem prioritariamente - se não exclusivamente - aos primários não tradicionais, já que essas regiões, como é sabido, se encontram largamente especializadas na produção e na exportação de primários tradicionais. O Norte, merece ser ressaltado, de frontar-se-á com boas perspectivas para os próximos decênios, se, de fato, os grandes projetos oficiais de mineração, em vista, se concretizarem. O Nordeste, porém, deverá ficar definitivamente à margem dos benefícios proporcionados a outras regiões pelas políticas de comércio exterior, a não ser que seja criada uma nova base de exportações na região - o que implicaria, antes de tudo, numa ampla reorganização da sua agricultura - ou que sejam redefinidos alguns instrumentos da nova política comercial brasileira, de forma a contemplar, explicitamente, os produtos tradicionais da pauta de exportações.

No que diz respeito às exportações de industrializados, os efeitos das recentes políticas de comércio exterior têm sido, diferentemente do ocorrido com os produtos primários não tradicionais, altamente concentradores, mesmo na região Centro-Sul. A Tabela 8 é ilustrativa da grande concentração das exportações de produtos industrializados no Sudeste, região que é responsável por mais de 60% de todas as exportações desses bens (incluindo-se o café solúvel, considerado à parte nas estatísticas da Tabela citada). Ademais, dois outros aspectos importantes merecem destaque na Tabela 8: o da concentração das exportações de industrializados no Estado de São Paulo - que responde, sozinho, por mais de metade de todas essas exportações brasileiras - e o da firme acen-tuação dessa concentração nesse Estado, que foi, sem dúvida, o maior benefício da estratégia nacional de exportação de produtos industrializados. A participação deste Estado, já elevada em 1972, atingindo os 43,9% nesse ano, aumenta ainda mais nos 4 anos seguintes, alcançando em 1976, cifra superior a 47% de todas as exportações brasileiras de industrializados⁽¹⁾. Em termos perspectivos, o caráter concentrador da política de promoção às exportações de industrializados deverá se acentuar ainda mais nos próximos anos. Essas exportações, que vêm atravessando acelerado processo de diversificação, vêm tendendo a se concentrar no item "manufaturados", que são produtos de maior elaboração tecnológica, e, como tal, têm a sua produção fortemente concentrada no Sudeste, e de modo especial, no Estado de São Paulo.

(1) O café solúvel está excluído da participação paulista, já que a sua procedência regional não é especificada pela CACEX. Considerando-se este produto, que apresentou tendência ascendente em termos de participação, e que é, como se sabe, predominantemente exportado por São Paulo, ter-se-ia uma cifra ainda algo mais elevada para a concentração das exportações de industrializados nesta Unidade da Federação, em anos recentes.

TABELA 8
BRASIL
EXPORTAÇÕES POR TIPO DE PRODUTO E POR REGIÃO DE PRODUÇÃO
 US\$
 %

REGIÃO PRODUTORA	1972					1976				
	TOTAL	PRODUTOS BÁSICOS	PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS			TOTAL	PRODUTOS BÁSICOS	PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS		
			TOTAL	SEMIMANUFATURADOS	MANUFATURADOS			TOTAL	SEMIMANUFATURADOS	MANUFATURADOS
NORTE	2,37	2,70	1,70	1,94	1,61	2,00	2,26	1,77	2,97	1,39
NORDESTE	13,93	15,33	11,18	28,00	5,46	9,36	9,00	10,78	23,03	7,07
SUDESTE	37,62	28,57	58,27	35,75	65,94	36,27	23,63	59,06	42,45	64,11
(SÃO PAULO)	(26,10)	(18,31)	(43,88)	(21,05)	(51,65)	(21,10)	(6,23)	(47,09)	(20,51)	(55,15)
SUL	18,11	16,39	22,51	33,93	18,63	25,76	29,34	21,68	31,37	18,74
CENTRO-OESTE	0,72	0,70	0,77	0,38	0,90	0,37	0,33	0,48	0,18	0,07
SUBTOTAL	73,51	63,69	94,44	100,00	92,54	73,76	64,56	93,77	100,00	91,38
CAFÉ	26,49	36,31	5,56	0,00	7,45	23,67	35,44	6,23	0,00	8,12
T O T A L	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Relatórios CACEX, 1972 e 1976. Banco do Brasil

A tendência concentradora das políticas de exportação de produtos industrializados ocorre por razões bastante evidentes. A distribuição regional das exportações de manufaturados tende a espelhar, com bastante fidelidade, a distribuição regional da estrutura industrial de um país. Por conseguinte, é de se esperar que sejam as regiões mais desenvolvidas industrialmente, aquelas que apresentem as melhores condições de se beneficiarem da política governamental de exportação de produtos industrializados. Ademais, a maior presença, nessas regiões, de economias externas, e a exigência industrial de economias de escala, tendem a fazer com que as exportações de manufaturados apresentem uma distribuição, no tempo, ainda mais concentrada, regionalmente, do que a própria distribuição regional da produção industrial. Esta tendência, de fato, é plenamente confirmada pelos censos industriais mais recentes. Nelas, observa-se que, entre 1960 e 1970, enquanto a participação da região Sudeste, no valor da transformação industrial, passou de 78,1% para 80,3%, registrando-se, portanto, um aumento no grau de concentração industrial, nesta região, de pouco mais de dois pontos de percentagem, a sua participação nas exportações de produtos industrializados, se elevou de 40 para quase 58%, verificando-se, assim, um aumento de cerca de 18 pontos percentuais, uma cifra, portanto, superior em quase 9 vezes a do aumento da concentração industrial⁽¹⁾. Nos anos 70, a Pesquisa Industrial da FIBGE - embora os dados não sejam estritamente comparáveis aos dos censos decenais - revelou, para 1974, uma suave tendência à descentralização industrial no País⁽²⁾. Todavia, como já foi observado anteriormente, continuou a tendência à concentração das exportações de industrializados no Sudeste, e de modo ainda mais intenso ao ocorrido na década anterior, em face da maior presença, nesta região, especialmente em São Paulo, das indústrias que vêm apresentando ritmo mais elevado de crescimento das exportações, como os gêneros "mecânica", "material elétrico e de comunicações" e "material de transporte" (cf. tabela 9), setores que vêm liderando, em anos mais recentes, as exportações brasileiras de manufaturados.

Todas as evidências confirmam, em suma, que as recentes políticas de comércio exterior, têm contribuído, de maneira importante, para a acentuação das disparidades regionais, sobretudo no que diz respeito ao confronto entre o Centro-Sul e as regiões Norte e Nordeste.

Ao contemplar, simultaneamente, uma orientação de substituição de importações com expansão de exportações, as recentes medidas de abertura da economia nacional ao exterior teriam de apresentar óbvio conteúdo concentrador, pois, se a política de substituição de importações já era reconhecidamente con-

(1) Cf. Censos Industriais de 1960 e 1970, da FIBGE, e Relatório sobre Políticas de Industrialização, neste volume.

(2) Pesquisa Industrial, FIBGE, 1974, e Relatório sobre políticas de Industrialização, neste volume.

TABELA 9
BRASIL
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL E DAS EXPORTAÇÕES
DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS POR GÊNERO DE INDÚSTRIA E POR REGIÕES - 1970.

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (GÊNEROS)	R E G I Õ E S										B R A S I L	
	N O R T E		N O R D E S T E		S U D E S T E		S U L		C E N T R O - O E S T E			
	V T I	EXP.	V T I	EXP.	V T I	EXP.	V T I	EXP.	V T I	EXP.	V T I	EXP.
1. EXTRATIVA DE PRODUTOS MINERAIS.....	10,9	(*)	10,8	10,7	60,8	86,9	14,8	-	2,6	2,4	100,0	100,0
2. PRODUTOS DE MINERAIS NÃO METÁLICOS.....	0,9	-	10,9	1,0	76,5	98,1	9,9	0,8	1,8	0,1	100,0	100,0
3. METALURGIA.....	0,2	-	2,5	3,0	89,3	94,6	7,8	2,5	0,2	-	100,0	100,0
4. MECÂNICA.....	0,2	-	1,5	0,7	88,4	96,9	9,7	2,4	0,2	-	100,0	100,0
5. MATERIAL ELÉTRICO E DE COMUNICAÇÕES.....	0,1	-	2,7	1,2	92,4	98,1	4,7	0,8	0,1	-	100,0	100,0
6. MATERIAL DE TRANSPORTE.....	0,1	-	0,8	-	94,3	99,8	4,6	0,3	0,1	-	100,0	100,0
7. MADEIRA.....	4,1	20,3	3,7	6,5	30,6	45,1	58,9	26,2	2,8	1,9	100,0	100,0
8. MOBILIÁRIO.....	0,7	-	5,1	0,8	76,3	95,5	17,1	3,4	0,8	0,2	100,0	100,0
9. PAPEL E PAPELÃO.....	0,1	-	1,9	-	80,7	46,5	17,4	53,5	0,1	-	100,0	100,0
10. BORRACHA.....	2,1	48,1	1,0	-	91,2	51,5	5,1	0,4	0,6	-	100,0	100,0
11. COURO E PELES.....	1,6	3,2	5,9	6,9	52,6	54,2	39,5	35,8	0,7	-	100,0	100,0
12. QUÍMICA.....	1,3	0,3	8,4	48,5	80,1	31,9	10,1	19,2	0,1	0,1	100,0	100,0
13. PRODUTOS FARMACÊUTICOS E MEDICINAIS.....	*	-	0,7	14,9	97,5	81,4	1,7	3,7	*	-	100,0	100,0
14. PERFUMARIA, SABÕES E VELAS.....	1,4	-	3,1	-	91,9	98,8	3,5	1,2	0,1	-	100,0	100,0
15. PRODUTO DE MATÉRIAS PLÁSTICAS.....	*	-	1,9	-	85,3	87,7	12,5	12,3	*	-	100,0	100,0
16. TÊXTIL.....	1,0	0,4	8,0	19,3	80,1	56,2	10,5	24,1	0,4	-	100,0	100,0
17. VESTUÁRIO, CALÇADOS E ARTEFATOS.....	0,2	-	6,3	3,6	74,8	43,8	18,3	52,7	0,4	-	100,0	100,0
18. PRODUTOS ALIMENTARES.....	1,2	3,3	12,4	38,5	65,1	47,8	18,4	10,0	2,9	0,4	100,0	100,0
19. BEBIDAS.....	1,7	-	11,5	20,5	67,3	79,4	18,7	0,1	0,7	-	100,0	100,0
20. FUMO.....	2,1	-	14,0	30,1	68,1	10,8	15,8	59,1	0,1	-	100,0	100,0
21. EDITORIAL E GRÁFICA	0,8	-	3,7	-	86,4	98,0	7,8	2,0	1,2	-	100,0	100,0
22. DIVERSAS.....	1,1	26,3	1,2	-	88,9	63,5	8,6	10,3	0,2	-	100,0	100,0
T O T A L	1,7	8,16	5,8	21,55	80,3	57,5	12,0	12,41	0,9	0,34	100,0	100,0

FONTES: EXPORTAÇÕES : Censos Industriais, vários Estados, FIBGE.

V T I : Censos Industriais, FBGE, Extraído de Verner Baer e Pedro Geiger: Industrialization, Urbanization and the Persistence of Regional Inequality in Brazil. 1976, Rio de Janeiro - Mimeo.

CONVENÇÕES:

- (-) O dado, de acordo com a declaração do informante, não existe.
(*) Resultado omitido a fim de evitar identificação do informante.

centradora, a efetivação das duas políticas, simultaneamente, viria a reforçar, ainda mais, o processo de concentração espacial da atividade econômica do País. Ressalva importante, todavia, deve ser feita à política de exportações de primários, notadamente os não tradicionais, que vem sendo responsável, em anos recentes, por uma sensível dinamização da base econômica da região Sul, e, indiretamente, da própria região Centro-Oeste, beneficiada tanto pelo processo de especialização por que vem passando a economia sulina, em produtos de exportação, quanto pelo esgotamento da fronteira agrícola no Sul-Sudeste.

As regiões Norte e Nordeste, especializadas quase que exclusivamente em produtos primários tradicionais, ainda não incentivadas pela política oficial, e apresentando uma estrutura industrial concentrada na produção de alguns poucos bens exportáveis⁽¹⁾, cujos mercados externos não apresentam grandes perspectivas de evolução, pouco têm sido beneficiadas pelas recentes políticas de comércio exterior.

À guisa de conclusão, deve-se registrar que algumas modificações na política de comércio exterior teriam de ser processadas, para que fossem beneficiadas as regiões mais atrasadas do País, particularmente o Nordeste, cuja dependência das exportações é, ainda, reconhecidamente grande. Entre essas modificações, duas destacam-se, pela sua importância: a retirada dos gravames ainda existentes sobre as exportações de produtos primários em geral, associada com algum mecanismo adicional de incentivo, creditício, fiscal e outros, e, principalmente, a adoção de uma política cambial especificamente voltada para esses produtos. A esse respeito, vale frisar que o nível atual da taxa de câmbio ainda se mostra excessivamente sobrevalorizado para as exportações primárias em geral e, principalmente, para as nordestinas, em virtude dos mais baixos índices de eficiência da agricultura do Nordeste. O sistema de mini-desvalorizações do cruzeiro, adotado a partir de 1968, não cumpre, como se sabe, o objetivo de promover exportações, via elevação da remuneração do exportador, mas, essencialmente, o de reduzir o risco e as incertezas nas operações de câmbio com o exterior, a evidência sendo, aliás, de que o cruzeiro continuou se valorizando, em termos reais, mesmo após 1968⁽²⁾. Desta forma, mesmo considerando-se que mudanças, apenas, na política nacional de comércio exterior, não

(1) No caso da região Nordeste, 82% de todas as suas exportações de industrializados, em 1970, se originaram de apenas dois gêneros da indústria de transformação, o de "produtos alimentares" (açúcares e manteiga de cacau, principalmente) e o da "química" (cera de carnaúba, óleos de babaçu e de mamona e alguns produtos da petroquímica baiana). Com a inclusão da indústria têxtil, o terceiro gênero mais importante de procedência das exportações nordestinas, a cifra acima se eleva para mais de 90%. Cf. Censo Industrial, FIBGE, 1970.

(2) Ver Affonso Celso Pastore, J. R. M. de Barros e Décio Kadota: A Teoria da Paridade do Poder de Compra, Minidesvalorizações e o Equilíbrio da Balança Comercial Brasileira. In Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 6, nº 2, agosto de 1976, IPEA, Rio de Janeiro.

constituiriam um substituto de políticas internas de compensação mais amplas - que objetivassem a diversificação da agricultura das regiões mais atrasadas e uma maior desconcentração da produção industrial, a dinamização das exportações tradicionais - mediante incentivos específicos e através de uma política cambial regionalmente diferenciada⁽¹⁾ - tenderia a provocar efeitos importantes sobre a economia das regiões menos desenvolvidas do País, reduzindo, sem dúvida, a intensidade dos efeitos perversos, do ponto de vista espacial, das recentes políticas de comércio exterior.

4. CONCLUSÕES

A evolução da economia brasileira, tanto no passado quanto em épocas recentes, fornece mais um importante exemplo de como o processo de acumulação capitalista, conduzido sem uma intervenção pública compensatória, é capaz de gerar profundos desequilíbrios na distribuição espacial dos recursos produtivos. O Estado brasileiro, tendo atuado mais no sentido de reforçar do que de anular os efeitos concentradores das forças de mercado foi, inegavelmente, um dos responsáveis principais pelas enormes desigualdades regionais no País, seja através de uma ação diretamente reforçadora dos mecanismos de concentração, seja indiretamente, mediante a implementação de políticas econômicas sem conteúdo explícito concentrador, mas que produziam resultados quase sempre previsivelmente concentradores.

Sem se deixar de reconhecer a importância das diferenças espaciais nas dotações de recursos naturais e de certos condicionantes sociais e históricos como explicação parcial das atuais desigualdades regionais no País, não cabe dúvidas quanto ao papel que desempenhou a política econômica governamen

(1) Uma depreciação ampla e geral do cruzeiro, em termos reais, não parece constituir política factível, a despeito de largamente recomendada por muitos analistas, em anos recentes. Se bem que o recurso a uma grande desvalorização cambial pareça política perfeitamente consistente com o objetivo de reduzir o déficit do Balanço de Pagamentos, além de apresentar a importante vantagem de diminuir a força das acusações ao Brasil da prática de dumping, via incentivos fiscais (ver, particularmente, a esse respeito, o trabalho de Affonso Celso Pastore: Dumping e Subsídios às Exportações, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, agosto de 1977, versão preliminar, mimeo), algumas repercussões negativas, de grande significação, resultariam, tornando extremamente difícil sua implementação. Entre elas, cabe citar: o aumento do valor da dívida externa, em moeda nacional, para os tomadores de empréstimos no exterior - seja por firmas privadas, seja pelas empresas governamentais - e, principalmente, o encarecimento de todas as importações - notadamente os alimentos, o petróleo, os insumos industriais e os bens de capital -, fato que exerceria notáveis repercussões inflacionárias. Todavia, uma política cambial regionalmente diferenciada seria além de factível, justa, do ponto de vista espacial, pois se estaria, tão somente, eliminando o caráter discriminatório da política de câmbio sobrevalorizado, que traz grandes benefícios às regiões mais industrializadas, enquanto penaliza, fortemente, as regiões mais atrasadas, por tornar gravosas as suas exportações.

tal como reforçadora, antes que compensadora, das tendências para a concentração espacial da produção e da renda, intrínsecas a todo o processo de crescimento econômico capitalista.

No que diz respeito às políticas de comércio exterior, uma singularidade do caso brasileiro merece um destaque especial: a de que a ação política do Governo, ao tempo em se mostrava, historicamente, solidária com o processo de acumulação que se verificava na região cafeeira do País, e de modo particular, em São Paulo, bloqueava, de forma decisiva, o potencial de crescimento das várias regiões brasileiras. A existência de um conflito essencial entre a política econômica nacional, formulada a partir dos interesses da cafeeicultura, e o desenvolvimento das demais regiões brasileiras, constitui fato de extraordinária importância, apesar de ser escassamente registrado na historiografia do País. A identificação e a exata compreensão desse conflito, merecem um destaque especial, porque permitem mostrar que a ocorrência de um desvirtuamento do processo de alocação de recursos, a nível espacial, se deu, no Brasil, em escala muito mais ampla do que as leis de mercado proporcionariam de forma natural, ultrapassando os limites de explicações baseadas tão somente na natureza sabidamente concentradora de um processo de acumulação capitalista.

Como foi assinalado no corpo do trabalho, a política de comércio exterior, concebida desde o Império até anos recentes em função dos interesses da cafeeicultura, traduziu-se numa política de câmbio sobrevalorizado, que, se era consistente com os objetivos do setor cafeeiro, conflitava flagrantemente com os das demais regiões exportadoras do País. Numa época em que a agricultura era atividade dominante e predominantemente voltada para as exportações e a sua expansão um fator determinante do desenvolvimento geral das economias regionais, uma política de câmbio sobrevalorizado teria de penalizar de modo crítico as regiões brasileiras não produtoras de café, acabando também por obstruir, o desenvolvimento das atividades secundárias e terciárias, principalmente naquelas regiões que eram mais dependentes da sua base de exportações primárias.

Já no início deste século, a política de comércio exterior, centrada nos programas de valorização do café, veio consolidar, definitivamente, o processo de diferenciação das estruturas regionais do País. Mantendo-se uma política de câmbio valorizado - necessária para a maximização das receitas cambiais com o produto - e alocando-se vultosos recursos na aquisição e destruição dos excedentes do café, a política de valorização implicou numa transferência de recursos produtivos de apreciável magnitude de todo o País para as áreas produtoras de café, ao mesmo tempo em que eram penalizadas as demais regiões brasileiras, ao bloquear-se a expansão da sua base de exportações.

No período do pós-guerra, caracterizado por um acelerado crescimento da economia nacional, toma impulso a acentuação das disparidades regionais, exatamente porque a política econômica governamental tendeu a fortalecer, ainda mais, a operação das forças concentradoras de mercado. Mantendo-se inalterada a política cambial brasileira, na sua essência, passando o Governo a reforçar direta e indiretamente um processo de industrialização já especialmente concentrado no País e adotando-se uma atitude flagrantemente discriminatória com relação à agricultura, em geral, teria a política econômica governamental de continuar penalizando, fortemente, o desenvolvimento das regiões mais atrasadas.

Mais recentemente, ao contemplar, simultaneamente, a intensificação do processo de substituição de importações com a expansão de exportações - especialmente de produtos primários não tradicionais e de manufaturados - a nova política de comércio exterior vem apresentando óbvio conteúdo concentrador, em virtude da reconhecida incapacidade de as regiões mais atrasadas do País poderem contribuir, decisivamente, para o enorme esforço de geração ou de economia de divisas no qual vem se empenhando o Brasil.