

## Os Problemas Econômicos do Uruguai, em Perspectiva Histórica: O Declínio do Primeiro "Welfare State" da América do Sul

Eric N. Baklanoff \*

1. Introdução. 2. As Dimensões da Crise Econômica. 3. O Padrão de Vida. 4. Anatomia de uma Economia de Exportação, 1860-1929. 5. Opções de Políticas: Desenvolvimento da Pecuária ou Substituição de Importações. 6. O Estado do Bem-Estar; Redistribuição ou Crescimento. 7. Conclusões e Perspectivas.

O Uruguai sempre foi considerado como um dos países mais democráticos da América Latina. O nível médio de alfabetização de seu povo é elevado, a previdência social e as leis trabalhistas consideradas as mais abrangentes do mundo. Daí a sugestão de George Pendle, no título de seu livro,<sup>1</sup> de o Uruguai ser o primeiro *welfare state* da América Latina. Contudo, como vem sendo crescentemente notado, no Uruguai e no exterior,<sup>2</sup> essa visão não mais pode ser considerada viável. Dados mais recentes, das Nações Unidas, indicam que o Produto Nacional Bruto *per capita* caiu de uma taxa média anual de mais de um por cento, entre 1955 e 1967.<sup>3</sup> Um declínio prolongado na renda real *per capita*, como refletem essas estatísticas, certamente repercutiu desfavoravelmente, acarretando graves perturbações no sistema político. Os grupos de interesse, de modo crescente,

\* O autor é Reitor do International Programs e Professor de Economia da Universidade de Alabama.

<sup>1</sup> PENDLE, George. *Uruguay, South America's First Welfare State*. London, Royal Institute of International Affairs, 1952.

<sup>2</sup> Ver o sugestivo artigo de HERMAN E. DALY, *The Uruguayan Economy: Its Basic Nature and Current Problems*. *Journal of Inter-American Studies*, vol. VII, n.º 3, jul. 1965.

<sup>3</sup> Ver *Alliance for Progress Newsletter*, vol. IV, n.º II, março 14, 1966 e vol. VI, n.º 4, janeiro 22, 1968 e Bureau of Inter-American Affairs, U.S. Department of State, *Seven Years of the Alliance for Progress*. abr. 1968, p. 54.

---

R. bras. Econ., Rio de Janeiro, 24 (3) : 149/182, jul./set. 1970

---

lutam uns contra os outros, na tentativa de obter fatia maior, num produto nacional estacionário. Como um escritor já observou, o Uruguai se transformou na terra da “greve permanente”.

A moderna economia política, no Uruguai, tomou forma definida, com José Batlle y Ordóñez que por duas vezes ocupou a presidência (1903/7 e 1911/15). Mesmo depois desses mandatos, ele manteve grande influência no Partido Colorado, e dominou o cenário político, até sua morte, em 1929. No curso de três décadas, ele atuou no sentido de estabelecer um regime social-democrático no Uruguai, com grande ênfase na intervenção governamental e no bem-estar social. Batlle usou o Estado, como um meio de redistribuir a renda nacional e para emancipar o Uruguai do domínio dos investimentos estrangeiros, através da nacionalização dos serviços de utilidade pública.

A fórmula batlista — implantando um *welfare state* numa economia agrícola, semidesenvolvida — concorreu para a tranquilidade política e o progresso social, observado por várias décadas. Nosso ponto de vista é que essa fórmula, como é interpretada pelos herdeiros políticos de Batlle, mostrou-se inepta, em termos de desenvolvimento econômico a longo prazo, e, possivelmente, também da estabilidade política. Como observa Philip Taylor, com perspicácia:

“Súbitamente, mas ainda uma vez, por razões compreensíveis, o objetivo mudou. O Estado tendia a ser um fim, em si mesmo, com sua legião de funcionários semi-empregados. Enquanto Batlle considerava o papel do Estado, no planejamento econômico, como central, embora modestamente restrito às suas áreas de competência, a nova liderança o considerava qualificado para manobrar virtualmente tudo, sem método ou sistema.”<sup>4</sup>

No que se segue, eu pretendo inquirir das causas que contribuíram para o surgimento dos problemas econômicos, no Uruguai do pós-guerra. Nos deteremos nas escolas políticas mais significativas, e suas consequências. Perguntaremos então: depois de tão auspicioso começo (de 1860 a 1929), que levou o Uruguai ao topo da escalada do desenvolvimento latino-americano, como explicar a queda da economia nacional?

## 2. As Dimensões da Crise Econômica

É significativo notar que, a queda na renda per capita foi tão acentuada, que o Uruguai requereu — e foi atendido — como medida temporária, o

<sup>4</sup> *Government and Politics in Uruguay*. Nova Orleans, Tulane University, 1960, p. 156 [Tulane Studies in Political Science, vol. VII].

*status* de nação menos desenvolvida, na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A estagnação do produto nacional entre 1957 a 1967 resultou numa elevação acentuada no nível de desemprego, estimado em 13 por cento da força de trabalho. Ao mesmo tempo, a taxa de *desemprego disfarçado* certamente se elevou, com o setor público (compreendendo quase 40% da força de trabalho) assumindo o papel de empregador de última instância. Centenas de trabalhadores qualificados e cientistas têm abandonado o Uruguai, a cada ano. Estimativas conservadoras mostram que o número de pessoas treinadas, que deixam o país, para se fixarem no exterior, alcança 2.000 por ano.

Outra dimensão da crise econômica é sugerida pela aceleração da taxa de inflação. Os preços, que se elevaram em média de 45% ao ano, entre 1961 a 1966, dispararam acima de 130% em 1967. Em meados da década de 60, a dívida pública externa do Uruguai se tornou insustentável, forçando um reescalonamento oficial do serviço da dívida, perante os credores externos. As reservas cambiais do Banco da República declinaram de \$ 305 milhões, em 1953, para uma posição líquida negativa de \$ 88 milhões, ao final de 1967.

No outono de 1967, o recém-falecido Presidente Oscar Gestido introduziu poderosas medidas de austeridade econômica, num esforço para salvar uma crise "extremamente grave".<sup>5</sup> As diretrizes da nova política, que foram seguidas pelo sucessor de Gestido, presidente Jorge Pacheco Areco, resultaram numa série de greves gerais de paralisação, parada nas jornadas de trabalho, e violentas demonstrações, que se desdobraram com intensidade crescente. O Governo, enquanto tentava cortar os grandes déficits orçamentários e equilibrar os pagamentos internos do Uruguai, se coloca num curso de colisão com os 400.000 membros da Convenção Nacional dos Trabalhadores (CNT), cujos dirigentes reclamam aumentos salariais e mais benefícios sociais. O Governo respondeu com a suspensão das garantias constitucionais, impondo a censura da imprensa, e expandindo as forças armadas do Uruguai.<sup>6</sup> As dificuldades políticas e econômicas da nação se exacerbaram pelas manobras de um grupo minoritário (10.000 membros) mas bem unido: o Partido Comunista. Somando menos de três por cento dos membros trabalhistas, esse grupo, todavia, liderou o movimento trabalhista, e obteve influência além de toda proporção de seu efetivo.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> *The Times of the Americas*, 1 de novembro de 1964, p. 4.

<sup>6</sup> *The Times of the Americas*, 26 de junho de 1968, p. 2 e 16 de julho de 1969, p. 3.

<sup>7</sup> *Latin American Digest*, vol. 2, n.º 1, set. 1967, p. 7.

### 3. O Padrão de Vida

Não obstante o declínio na renda real *per capita* de 14% desde 1955, o povo uruguaio, nos anos 60, desfrutou um padrão de vida comparável aproximadamente ao da Argentina.<sup>8</sup> A população se compunha de 91% alfabetização e 66% vivendo em áreas urbanas, com cerca da metade vivendo num só centro metropolitano — a cidade de Montevideu e suas cercanias. Entre as nações latino-americanas, o Uruguai se classificava em primeiro lugar, no número de rádios e circulação de jornais, por 1.000 habitantes, e em leitos hospitalares, por 100.000 pessoas; segundo em média diária de absorção de calorias, em número de médicos por 10.000 habitantes, e em consumo de cimento, *per capita*. A esperança de vida — a mais alta da América Latina — atingia 69 anos, e a taxa de mortalidade infantil (42 por 1.000 nascimentos) era a mais baixa na área. Das vinte nações latino-americanas, a renda real *per capita* do Uruguai (\$560 em 1965) era a terceira mais elevada, com a Venezuela (\$835) e Argentina (\$645) se colocando em primeiro e segundo lugares, respectivamente. A informação disponível sobre a distribuição de renda indica que a posição do Uruguai estava mais próxima à das nações industrializadas da Europa Ocidental, do que de muitos países menos desenvolvidos.<sup>9</sup>

O padrão de vida relativamente alto do Uruguai se apóia numa dotação, geralmente favorável, de fatores produtivos. A área agrícola da nação, 16 acres *per capita*, é a segunda maior na América Latina e a terceira mais elevada no mundo. Virtualmente, a totalidade da terra do país (89%) é adequada, topograficamente e climaticamente, à criação e à produção agrícola. Dos 41 milhões de acres de terra arável, 86% são utilizados em criação extensiva, 10% em cultivo agrícola, e os restantes 4% são florestas. A rede fluvial natural é bem distribuída e adequada à irrigação, ao transporte, e à força hidrelétrica. O país possui 775 milhas de rios navegáveis e vários e excelentes portos no rio Uruguai.

Em contraste com nações como Peru e Equador, o Uruguai não se vê a braços com problemas de assimilação de uma população indígena em sua vida nacional. Uma proporção relativamente alta (64%) da

<sup>8</sup> Ver O.A.S. *América en Cifras 1965*. Pan American Union, Washington, D.C., 1967, e U.S. Dept. of Commerce, *Market Indicators for Latin America*. OBR, 67-74, nov. 1967.

<sup>9</sup> Encontro de técnicos, Inter-American Committee on the Alliance for Progress. *Evaluation of the National Economic and Social Development Plan of the Republic of Uruguay, 1965/1974*. Vol. I, Pan American Union, Washington, D.C. 1967.

população em idade produtiva (15/64 anos) situa o Uruguai numa posição bastante favorável, em comparação com as outras nações latino-americanas. A população ativa de mais de um milhão de pessoas atingiu um grau de alfabetização, igualado apenas pela Argentina, entre as nações latino-americanas. Finalmente, o pequeno crescimento demográfico no Uruguai (1,3% ao ano, nos anos recentes) contrasta flagrantemente com as *explosões demográficas* que ocorrem na maioria das nações latino-americanas.

#### 4. Anatomia de uma Economia de Exportação, 1860-1929

O estágio de formação do atual desenvolvimento econômico do Uruguai se apóia na rápida acumulação e na eficiente combinação dos fatores de produção. O Uruguai dispunha da base de recursos naturais e algum trabalho qualificado; o resto do mundo supria grande parte do capital, da capacidade técnica, e da capacidade empresarial.

A expansão da economia uruguaia, em sua fase inicial, estava intimamente relacionada à hegemonia econômica internacional da Grã-Bretanha. O Uruguai, com uma economia agrícola-pastoril, era escassamente ocupado, pouco industrializado e pobre de capital, enquanto dispunha de bastante terra para o pastoreio. A Grã-Bretanha, em contraste, era densamente povoada, a nação mais industrializada do mundo, e deficiente na produção interna de alimento e matéria-prima agrícola, conquanto rica em capital e tecnologia. Essa relação complementar deu forma à direção e ao ritmo do desenvolvimento econômico do Uruguai, de 1860 a 1914. O Uruguai, junto com outras *terras de colonização recente* se beneficiou de um influxo maciço de capital inglês, durante o meio século que precedeu a Primeira Guerra Mundial. Por volta de 1914, o capital inglês no Uruguai tinha acumulado uma soma de \$244 milhões, com cerca de um terço representando títulos em esterlino e, o restante em investimentos diretos (ver tabela 1). Entre 1864 e 1914 o capital e a atividade empresarial inglesa criaram 80% das 1.800 milhas de ferrovias do Uruguai, e a infra-estrutura urbana da cidade de Montevidéu: os carris, o sistema telefônico, e os serviços de gás e água.<sup>10</sup> O capital inglês também estabeleceu o primeiro grande frigorífico de carnes em Fray Bentos, em 1864, e assumindo importância no ramo bancário, navegação e comércio.

<sup>10</sup> U.N. Department of Economic and Social Affairs. *Foreign Capital in Latin America*. Nova Iorque, 1955, p. 139-158.

Como aconteceu na Argentina, a indústria frigorífica de carnes foi: “radicalmente mudada, durante a última parte do século dezenove, pela introdução do arame farpado nas cêrcas, pelo emprêgo de navios refrigerados no transporte de carnes frias e congeladas para os mercados europeus, e pela melhoria da qualidade do gado, graças à importação de gado reprodutor europeu”.<sup>11</sup>

Entre o estabelecimento da indústria inglesa de frigoríficos de carnes em 1864 e 1908, houve um rápido aumento no plantel animal do Uruguai, particularmente de ovinos. Como indica a tabela 2, desde 1908, só ocorreram pequenas variações no plantel animal.

No começo da Primeira Guerra Mundial, o capital estrangeiro no Uruguai (tabela 1) havia atingido soma de quase um e meio bilhão de dólares — uma acumulação maciça, para uma nação de pouco mais de um milhão de habitantes. Em verdade, a relação do capital estrangeiro *per capita*, em 1914, era a mais alta da América Latina. Cêrca de metade dêsse capital acumulado teve sua origem na Grã-Bretanha. A maior parte do computado na categoria de *outros*, parece representar encaixes de recém-imigrados, que não tinham ainda *status* de residente permanente ou cidadão do Uruguai.

Cêrca de um quarto da participação estrangeira no Uruguai consistia na dívida pública externa (incluindo uma obrigação de \$30 milhões a financiadores franceses) e o restante era possuído diretamente.

A obtenção da estabilidade política e do vigoroso crescimento econômico, na última parte do século dezenove, incentivou uma substancial imigração do exterior. Os imigrantes europeus, principalmente da Itália e Espanha, vieram para o Uruguai, em grandes levas, ao fim do século dezenove e começo do século vinte. A onda migratória contribuiu para a rápida expansão demográfica (3% ao ano), entre 1860 e 1908, de modo que nesse último ano, quase um quinto da população uruguaia consistia de descendentes de estrangeiros.<sup>12</sup> Os imigrantes contribuíram com novas especializações, muitas vêzes desproporcionais ao seu número. Pouco mais de metade da população uruguaia em 1912 era alfabetizada — um resultado que, na América Latina, só a Argentina conseguiu.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Uruguay. *Focus*. American Geographical Society, vol. VII, n.º 8, abr. 1957, p. 2.

<sup>12</sup> SOCIAL PROGRESS TRUST FUND. *Fifth Annual Report, 1965*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1966, p. 548.

<sup>13</sup> ENOCK, C. Reginald. *The Republics of Central and South America*. Nova Iorque, Charles Scribners' Sons, 1913, p. 176.

TABELA 1

Capital Estrangeiro no Uruguai, 1914  
(Milhões de U.S. dólares)

	Investimento direto	Dívida Pública externa	Capital total
Reino Unido	154	90	244
França	—	30	30
Outros	201	—	201
Total	355	120	475

Fonte: UNITED NATIONS, ECLA. *External Financing in Latin America*, Nova Iorque, 1965, p. 16-17, tabelas 16 e 17.

TABELA 2

Rebanhos do Uruguai, em Alguns Anos  
(Milhões de cabeças)

	1864	1908	1937	1959	1966
Bovinos	3,5	8,3	8,3	7,6	8,1
Ovinos	2	26,3	19,6	21,3	22,8

Fontes: Para 1864, Uruguay. *Focus*. American Geographical Society, vol. VII, n.º 8, abr. 1957, p. 2; para 1908, U.S. Department of Commerce. *Basic Data on The Economy of Uruguay*. World Trade Information Service, parte 1, n.º 60-34, p. 5, tabela 1. Para 1937 e 1959, FAO e Nações Unidas. *Livestock in Latin America*. Nova Iorque, 1962, p. 51. Os resultados preliminares do censo de 1966 foram citados pelo *Seventh Annual Report*, 1967, do Social Progress Trust Fund, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1968, p. 293.

Podemos inferir do crescimento dos plantéis de criação, da extensão da rede ferroviária, da criação de uma moderna infra-estrutura urbana e da acumulação da dívida externa, que a taxa de formação de capital, nas cinco décadas precedentes à Primeira Guerra Mundial, foi de fato bem elevada. O padrão do investimento não só apoiou, como respondeu à economia de exportação do Uruguai. O comércio da nação logicamente favoreceu a Grã-Bretanha, seja como mercado para seus produtos pastoris, seja como fonte de bens de consumo e equipamento de capital. O comércio exterior do Uruguai mais que dobrou, entre 1904 e 1913 e, nesse último ano, o valor de seu comércio exterior *per capita* alcançou 21 libras esterlinas — pouco menos que na Argentina.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> ENOCK. *Op.cit.*, p. 181.

No espaço de tempo entre o início da I Guerra Mundial e a Grande Depressão, o capital estrangeiro continuou a migrar para o Uruguai, porém com uma mudança radical dos países de origem. Os Estados Unidos surgiam, ao fim das hostilidades, como uma nação credora internacional, refletindo um grande deslocamento no equilíbrio econômico mundial, a seu favor. O Uruguai continuou a recorrer ao capital estrangeiro, com títulos em dólar, colocados em Nova Iorque, e atraindo investimentos diretos dos E.U.A. A participação americana no Uruguai subiu rapidamente, de apenas 5 milhões em 1913 a \$64 milhões em 1929, enquanto no mesmo período, os interesses ingleses começavam o seu longo declínio.

Os investidores americanos assumiam uma posição importante na indústria de embalagem, com o estabelecimento de duas modernas fábricas, durante a I Guerra Mundial. Nos anos 20, as subsidiárias e ramos das grandes empresas americanas no Uruguai também entraram no ramo automobilístico, e na produção de equipamento de escritório, máquinas de costura e equipamento agrícola.<sup>15</sup> A distribuição de petróleo e os bancos também se beneficiaram com investimentos diretos dos E.U.A., e da mesma forma, muitos serviços de utilidade pública, anteriormente favorecidos pelo capital inglês.

Em organização e estrutura, o Uruguai de 1890/1929 exemplifica o que os economistas chamam uma "economia de exportação". Esse tipo de economia apresenta as seguintes propriedades: uma relação elevada da exportação do produto total, no setor monetizado da economia; uma pauta de exportações concentrada; substancial influxo do capital de longo-prazo, incluindo a presença de empresas estrangeiras e uma elevada propensão marginal a importar.<sup>16</sup> Em geral, nessas economias uma grande fração da receita governamental é derivada de receitas aduaneiras. O setor exportador constitui a variável dinâmica e autônoma, que propulSIONA o desenvolvimento da nação; é também o elemento perturbador, no curto prazo. O simples peso das exportações, em relação à atividade econômica total, impõe que o mercado externo — e não o investimento privado ou os gastos governamentais — exerça uma influência predominante na demanda agregada. Por sua estrutura especializada, a economia de exportação é dependente, de modo acentuado, de fontes externas de muitos bens de consumo e de capital.

<sup>15</sup> *Foreign Capital in Latin America*, Loc. cit.

<sup>16</sup> MEIER, Gerald M. *International Trade and Development*. Nova Iorque and Evanston, Harper e Row, 1963, p. 5-6.



## 5. Opções de Política: Desenvolvimento da Pecuária ou Substituição de Importações

Com a maior parte de suas terras agrícolas, próprias para a criação, o Uruguai sempre manteve uma vantagem comparativa na produção pecuária — especialmente carne e lã — que tem contribuído de três terços a quatro terços da receita de exportação do país.<sup>17</sup> É significativo que nem José Batlle y Ordóñez nem seus seguidores do Partido Colorado na presidência se interessaram muito pela promoção do setor rural. O Partido Colorado, que tinha fortes bases na área urbana, atuava no sentido de discriminar contra o Partido Blanco, que dominava as províncias do interior.<sup>18</sup> Num estágio crucial de desenvolvimento pecuário — que requeria uma mudança do uso extensivo para o uso intensivo da terra, a infusão de novos métodos e nova tecnologia — o Estado não considerava prioritária a assistência técnica a esse setor, na forma de pesquisa, experimentação e serviços de extensão. O esquecimento da agricultura também se reflete na composição das matrículas nas universidades uruguaias. Por exemplo, menos de 5% dos estudantes universitários do Uruguai, em 1963, se especializavam em agronomia e veterinária, enquanto um terço cursava Direito.<sup>19</sup>

As conseqüências econômicas e políticas da Grande Depressão geraram um grande debate no Uruguai, e na América Latina, em geral, com relação às medidas adequadas à recuperação econômica e ao desenvolvimento. O arguto economista uruguaio Julio Martínez Lamas (1872/1939) expoente da economia neoclássica em seu país, objetava vigorosamente a proposição de que o Uruguai deveria abandonar a sua orientação tradicional de exportador, em favor da industrialização.<sup>20</sup> Uma política de industrialização forçada, dizia êle, prejudicaria o setor e a fonte mais eficiente de divisas, para o Uruguai. Segundo Martínez Lamas, a doutrina da substituição de importações — (que recebeu sua articulação mais elegante nas publicações da CEPAL) era irrelevante no que respeita a organização e estrutura econômica.

Prescrições de política tão diferentes, como as citadas acima, encontraram expressão nos diferentes *padrões de desenvolvimento* escolhidos pelo Uruguai e a Nova Zelândia, após a II Guerra Mundial. Nos últimos

<sup>17</sup> CEPAL e FAO. *Livestock in Latin America*. I, Nova Iorque, Nações Unidas, 1962, p. 49-66.

<sup>18</sup> WHITAKER, Arthur P. e JORDAN, David C. *Nationalism in Contemporary Latin America*. Nova Iorque, The Free Press, 1966, p. 126.

<sup>19</sup> SOCIAL PROGRESS TRUST FUND. *Fifth Annual Report, 1965*. Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1966, p. 555.

<sup>20</sup> Ver *Riqueza y Pobreza del Uruguay*. Montevideu, Tipografia Atlântica, 1946.

anos da década de trinta, o Uruguai e a Nova Zelândia atingiram estágios quase idênticos em seu desenvolvimento econômico. As atividades agropecuárias dominavam a economia. O tamanho de sua população, as relações terra/trabalho, o estoque do capital, *per capita*,<sup>21</sup> o padrão das exportações e importações, tôdas essas características eram bastante similares. Daí se pode inferir que a renda *per capita* dos dois países — embora pouco mais elevada na Nova Zelândia — não varia significativamente. A Nova Zelândia, como o Uruguai, se apoiou em investimentos maciços da Grã-Bretanha, no financiamento de seu sistema ferroviário e sua infraestrutura urbana. Em ambos os países, nos anos 30, a produção agrícola e pecuária era extensiva. C. P. McMeerkan, um economista da Nova Zelândia e membro do Banco Mundial, escreve sôbre o subdesenvolvimento agrícola de seu país, trinta anos atrás.

“... os problemas, que então a Nova Zelândia enfrentava no desenvolvimento de uma agricultura moderna, eram pouco diferentes, em princípio e natureza, daqueles da maioria das nações em desenvolvimento, atualmente. Não havia pesquisa agrícola organizada. O uso da terra se baseava numa experiência caseira, na tradição, e na tentativa”.<sup>22</sup>

Com o término da Segunda Guerra Mundial e a abertura das rotas mundiais de comércio, a Nova Zelândia e o Uruguai enfrentavam quase as mesmas decisões, quanto aos padrões futuros da alocação de recursos, inclusive do papel do comércio internacional, no processo do desenvolvimento econômico. Os neozelandeses aplicaram à sua economia os frutos da pesquisa agrícola realizada no exterior. Os cientistas e economistas agrícolas trabalhavam em grupo, em projetos de grande prioridade e de rápida rentabilidade. Os resultados foram espetaculares:

“Nos últimos 15 anos, nos quais a população de ovinos de dois de seus maiores competidores na América Latina permaneceu estática, a da Nova Zelândia dobrou, para mais de 50 milhões de cabeças. Hoje, a Nova Zelândia é o maior exportador mundial de produtos laticínios e carne de carneiro, e o segundo no fornecimento de lã, nos mercados mundiais.

<sup>21</sup> De acôrdo com o eminente economista inglês, COLIN CLARK, a Argentina e o Uruguai, juntos, tinham a sexta maior oferta de capital *per capita* do mundo no período 1935/38, e estavam logo abaixo do Canadá e acima da Suíça. Outros países acima da Argentina e Uruguai, eram os E.U.A., a Austrália, Nova Zelândia e Grã-Bretanha, em ordem ascendente. Veja-se seu *The Economics of 1960*. Londres, Macmillan Company, 1942, p. 80.

<sup>22</sup> What Kind of Agriculture Research? *Finance and Development, The Fund and Bank Review*, vol. II, n.º 2, Jun. 1965, p. 73.

Seu povo desfruta de um padrão de vida comparável ao da maioria dos países desenvolvidos".<sup>23</sup>

O comércio internacional da Noza Zelândia, em termos *per capita*, é atualmente um dos mais elevados do mundo. Suas indústrias principais continuam relacionadas à produção agropecuária: carne congelada, manteiga, queijo, produtos de leite condensado e evaporado, manufatura de produtos florestais, lãs e tecidos. Os neozelandeses aplicaram os princípios da produção em massa e o controle de qualidade, na manufatura de produtos alimentícios para exportação.

O PNB *per capita* da Nova Zelândia, em 1966 (\$1.930) era mais de três vezes o do Uruguai (\$570).

Em contraste, com a orientação exportadora seguida pela Nova Zelândia, o Uruguai após a II Guerra Mundial, escolheu a trajetória da substituição de importações, em seu caminho para a industrialização. Beneficiado por uma rápida melhoria nos seus termos de troca no comércio internacional, durante o período imediatamente após a guerra, o Uruguai obteve um avanço rápido mas temporário no seu produto industrial. Em seqüência a uma década de virtual estagnação na produção manufaturada, entre 1936 e 1945, a produção cresceu a uma taxa cumulativa de 8,5%, de 1945 a 1954.<sup>24</sup> Desde 1955 a produção manufatureira se atrasou relativamente ao pequeno crescimento da população uruguaia.<sup>25</sup> Junto com as atividades manufatureiras tradicionais do Uruguai, principalmente os têxteis de lã e vestuário e produtos de carne, para exportação, o Governo encorajou a criação de novas indústrias, sob uma forte barreira de exportação. Diferentemente dos ramos tradicionais da indústria uruguaia, cujos *inputs* eram supridos em larga escala pelos recursos agrícolas internos, as novas manufaturas eram bastante dependentes das importações de matéria-prima estrangeira. A limitação do mercado interno, o alto custo unitário das novas indústrias e a escassez de recursos cambiais, tornaram-se obstáculos a uma expansão posterior do setor manufatureiro.

A escolha política de apoio ao estímulo artificial à indústria inibiu o investimento e o avanço técnico no setor pecuário; e a manufatura urbana subsidiada era comprada às expensas da economia rural. O

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 75.

<sup>24</sup> REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI. Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. *Estudio Económico del Uruguay*. Vol. I, Montevideo, 1963, p. 56.

<sup>25</sup> SOCIAL PROGRESS TRUST FUND. *Sixth Annual Report, 1966*. Inter-American Development Bank, Washington, D. C., 1967, seção sobre o Uruguai.

investimento na pecuária foi desencorajado pelas penalidades da taxa cambial sobre as exportações tradicionais como lã, carne, couros. A taxa cambial da exportação foi congelada em cerca de 1,5 pesos por dólar, enquanto a inflação reduzia o poder de compra interno da moeda uruguaia, elevando os custos monetários internos. Por exemplo, em 1953, quando os fazendeiros deveriam ter obtido 2,5 pesos por dólar de suas exportações (de acordo com o meu cálculo da taxa cambial de equilíbrio), eles de fato obtinham apenas 1,5 pesos.<sup>26</sup> Isso significa que os exportadores de mercadorias tradicionais receberam do Governo um equivalente a apenas 60% do valor dos seus produtos no mercado mundial. E mais, o Governo distribuía bens agrícolas produzidos internamente, a preços abaixo da cotação do mercado mundial, e assim subsidiando o padrão de vida, em Montevidéu, e desviando bens exportáveis, para o consumo doméstico.<sup>27</sup>

A combinação de atitudes e políticas do Governo, discutidas acima, ajudou a trazer para perto do fim, a fase de expansão da indústria agropecuária do Uruguai. A partir da década de 30, o setor agropecuário estagnou, as exportações anuais de carne caíram de 50% (de 100.000 toneladas, em 1934/38, para 45.000 toneladas, em 1958/60) e a participação percentual do país no mercado mundial diminuiu para um percentual negligível;<sup>28</sup> concomitantemente, o processo de industrialização via-substituição de importações levou à dependência crescente de matérias-primas especializadas, combustíveis e bens de capital — e tudo isso tinha de ser comprado no exterior. Juntas, essas importações de *manutenção e desenvolvimento* absorviam 90% da receita cambial da nação, em 1965. Assim a contração nas exportações, resultante da estagnação da produção pecuária e desvio de uma crescente parcela de produtos agrícolas para o consumo interno, tornaram-se um grande obstáculo ao desenvolvimento econômico do Uruguai.

## 6. O Estado do Bem-Estar; Redistribuição ou Crescimento

Principalmente devido a um extenso programa de bem-estar e a grandes deficits operacionais das numerosas empresas estatais (em parte causados

<sup>26</sup> Faço a hipótese de que a taxa de câmbio de 1937 dava um equilíbrio grosseiro na balança de pagamentos do Uruguai. Assim, a paridade do poder de compra de 1953 é encontrada multiplicando-se a taxa cambial de 1937 pelo índice do custo de vida em Montevidéu, para 1953, com base em 1967, e dividindo-se o resultado pelo Índice de Preços por Atacado, dos Estados Unidos para 1953, sendo 1937 = 100.

<sup>27</sup> Por exemplo, o consumo *per capita* de carne, no Uruguai em 1965, foi o maior de todas as Américas, excedendo mesmo os níveis dos E.U.A., Canadá e Argentina (*El Mercado de Valores*, n.º 2, 8 de janeiro de 1968, p. 27).

<sup>28</sup> CEPAL e FAO. *Op.cit.*, p. 50.

por tarifas bastante inadequadas), a nação se propôs aumentar o consumo, de preferência ao investimento. Uma grande parcela da força de trabalho potencial foi desviada para uma aposentadoria prematura e para departamentos do Governo, onde a redundância era flagrante.<sup>29</sup> A reorganização da economia uruguaia, em linhas de um estado de bem-estar, contribuiu para o rápido desenvolvimento de uma classe média orientada para o setor urbano, uma classe média crescente dependente do Governo para empregos de sinecuras. Atualmente, cerca de 40% da força de trabalho é empregada pelo setor público e essa proporção é crescente. Para os grupos urbanos médios do Uruguai, "o Estado tem sido a principal fonte de emprego e fonte de oportunidades para melhoria social, e não um instrumento para a promoção do desenvolvimento".<sup>30</sup> A intensificação acentuada dos gastos desse grupo médio contra o setor público não foi atendida por reformas tributárias profundas: a arrecadação do imposto de renda, como parcela do total da receita tributária, somava apenas 4%, no início da década de 60 (a menor na América Latina). De acordo com a Comissão de Investimento e Desenvolvimento Econômico (CIDE), o setor público, em anos recentes, alocava uma média de 90% dos gastos totais para consumo e transferências, deixando apenas 10% para investimentos.<sup>31</sup> A queda na receita tributária relativamente aos gastos públicos teve duas consequências importantes: 1. uma tendência inerente aos orçamentos desequilibrados; e 2. uma tendência a transferir uma parcela desproporcional da carga fiscal, às classes rurais politicamente mais fracas.

O impulso das atividades econômicas privadas, tanto nacionais como de estrangeiros, em direção do setor público é uma segunda característica inexorável da vida econômica do Uruguai, desde o segundo termo presidencial de Batlle.<sup>32</sup> Atualmente, vinte e duas *entidades autônomas* do Estado são responsáveis pela eletricidade, transporte, comunicação, refino de petróleo, cimento, álcool, frigorífico, produtos laticínios, pesca, bancos

<sup>29</sup> Por exemplo, no Frigorífico Nacional, empresa de propriedade do Estado, e que goza de um monopólio no mercado de Montevideo, a relação pessoal administrativo/operários da fábrica era de 1 para 2, comparada com cerca de 1 para 7 ou de 1 para 8, nas empresas frigoríficas privadas (Ver DALY, Herman E. *Trade Control and the Uruguayan Economy*. Vanderbilt University, Jan. 1967, tese de doutorado não publicada, p. 180).

<sup>30</sup> PINTO, Anibal. *Political Aspect of Economic Development in Latin America*. In: VELIZ, Claudio (ed.). *Obstacles to Change in Latin America*. Londres, Oxford University Press, 1965, p. 25.

<sup>31</sup> SOCIAL PROGRESS TRUST FUND. *Fifth Annual Report, 1965*. Inter-American Development Bank, Washington D.C., 1966, p. 560.

<sup>32</sup> Para uma extensa e boa discussão do papel do setor público, ver BURTON, Robert H. *Uruguay: A Study of Arrested Economic Development*. Louisiana State University, 1967, tese de doutorado não publicada, capítulo II.

hipotecários, e seguro social, para citar apenas os mais importantes. As empresas públicas autônomas, exceto em 1960, têm operado com prejuízo, por uma década, refletindo os baixos preços cobrados por seus serviços, relativamente ao seu custo, incluindo aumentos salariais e contribuições de previdência.<sup>33</sup> A renda total do sistema ferroviário estatal, por exemplo, nem mesmo cobre os custos diretos do trabalho. Por outro lado, a manutenção pobre e o equipamento antiquado reduziram a capacidade de tráfego dessa outrora vital rede de transporte. José Batlle y Ordóñez escreveu:

“Do ponto de vista da economia nacional, uma administração ineficiente pelo Estado é sempre preferível à direção eficiente de uma indústria, por estrangeiros”.<sup>34</sup>

A validade dessa idéia parece não encontrar base na recente experiência uruguaia. A despeito de sua insolvência comercial, a existência continuada dessas empresas públicas tornou-se um assunto de orgulho nacional.<sup>35</sup>

As medidas de bem-estar, amplamente distribuídas entre os habitantes da capital,<sup>36</sup> junto com a pletora dos subsídios públicos, parecem ter sido adquiridas às expensas do estoque de capital produtivo do país. A redução do capital tem ocorrido desde pelo menos 1950, em setores críticos como as ferrovias, o sistema de comunicações, instalações portuárias e a indústria frigorífica de exportação. O Estado não fez previsões para a reposição de maquinaria depreciada, do equipamento de instalações da maioria de suas empresas. A falha em gerar reservas de depreciação adequadas, a deterioração da posição financeira das *cajas* (instituições que pagam os benefícios sociais) e a redução prolongada das reservas cambiais do país, são tôdas sugestivas da propensão ao consumo, às expensas da formação de capital. Os investimentos sociais (escolas, outras construções na área da educação e hospitais) também se deterioraram, como consequência da inflação e da orientação imprópria dos gastos públicos.

<sup>33</sup> SOCIAL PROGRESS TRUST FUND, *loc. cit.*

<sup>34</sup> Ver HANSON, Simon G. *Utopia in Uruguay*. Nova Iorque, Oxford University Press, 1938, para uma exposição do credo político de Batlle.

<sup>35</sup> TAYLOR, *op.cit.*, p. 133.

<sup>36</sup> Por exemplo, em 1966 a água potável era suprida a 89% da população de Montevideu e 51% do restante da população do país. As redes de esgoto serviam 67% da população de Montevideu e 21% do resto do país (Ver SOCIAL PROGRESS TRUST FUND. *Seventh Annual Report, 1967*. Inter-American Development Bank. Washington, D. C., 1968, p. 291).

## 7 Conclusões e Perspectivas

A evolução econômica do Uruguai, no século passado, se caracterizou por duas fases distintas: 1. um período inicial de rápido crescimento, em que a economia foi transformada e moldada pelos mercados internacionais das mercadorias, do trabalho e do capital; e 2. uma fase de tendências mistas, caracterizada pela a) estagnação durante a Grande Depressão e a II Guerra Mundial; b) uma década de rápido crescimento de 1945 a 1954; e c) um processo de decadência econômica, começando em meio à década de 50, e continuando até o presente. As exportações de produtos pecuários deram o principal impulso no período inicial, enquanto o crescimento industrial via-substituição de importações conduziu à expansão do produto, no período 1945/55.

Analizamos dois pontos importantes das decisões de política, que influenciaram tanto a direção como a taxa de crescimento. O primeiro — introduzido pelo Presidente José Batlle y Ordóñez no início deste século e continuado por seus sucessores do Partido Colorado — envolve a implantação de um avançado *welfare state*, numa economia agrícola, semidesenvolvida. A segunda escolha política crucial foi implementada ao fim da Segunda Guerra Mundial, através do mecanismo de controle cambial múltiplo e outras medidas oficiais. Seu objetivo era colocar o Uruguai numa nova “trajetória de desenvolvimento”, no sentido de maior independência econômica e diversificação industrial.

Duas conclusões emergem dessa nossa aventura histórica: 1. a *máquina econômica* do Uruguai se debilitou pelo apoio oficial às indústrias com custos altos e por seu corolário, o negligenciamento do setor agrário; 2. em adição, essa economia enfraquecida foi sobrecarregada pelos pesados subsídios às empresas estatais, pela carga de benefícios sociais, e pela ampla e crescente burocracia. O *welfare state* do Uruguai repousa numa frágil base econômica. A necessidade de disciplina econômica — de pesar benefícios contra custos, e relacionar resultados econômicos à produtividade — encontra pouca aplicação no Uruguai, hoje em dia. Carlos Maggi, o ensaísta uruguaio, expressa esse fato, apropriadamente:

“Y sobre esta inundación de satisfacciones gratuitas llovó Batlle, anticipándose a tantas necesidades; paliando aquí los rigores, haciendo inútil allá toda fricción violenta.

Desde siempre los conocimientos y los objetos nos llegan hechos de afuera, y desde Batlle, muchos derechos y mucha seguridad se tuvieron de golpe, y a crédito, antes de que fueran pagados, como corresponde, con esfuerzo y con dolor. Y así vivimos: de rentas dos veces".<sup>37</sup>

O setor agrário deve outra vez se tornar central no processo de desenvolvimento. Das duas maiores exportações do país, a carne é a que apresenta melhores perspectivas a longo prazo, pois ao contrário da lã, não sofre competição imediata de substitutos sintéticos. Também, como as exportações uruguaias de produtos agrícolas representam pequena e decrescente parcela nos mercados mundiais, há possibilidades de uma recuperação.

A grande margem pela qual a produtividade poderia ser aumentada representa um vasto potencial pecuário.<sup>38</sup> Apesar da alta qualidade do gado uruguaio, os índices de eficiência e produtividade são muito desfavoráveis, se comparados aos da Argentina, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos. A produtividade baixa caracteriza não apenas a criação, como também a comercialização e a produção industrial da carne nos frigoríficos.<sup>39</sup> A Missão CEPAL-FAO concluiu que muitos produtores do Uruguai falharam em assimilar as modernas técnicas agrícolas e acentuou a importância de "dois fatores de produção, em particular: a melhoria da condição e aproveitamento da terra de pastagem e a introdução de métodos modernos e racionais de administração".<sup>40</sup> A terra disponível pode ser bastante aumentada, pela melhoria das pastagens naturais e pela substituição parcial, por pastagem artificial. Claramente, a oportunidade está disponível para inverter o declínio de longo prazo, da relação gado/população, no Uruguai.

Pela importância da pecuária na economia uruguaia, o Banco Mundial concedeu um empréstimo de 7 milhões de dólares, em 1959, para um projeto-piloto de aumento de produção, pela demonstração das vantagens das técnicas modernas de melhoria e tratamento de pastagens. Segundo o Banco, "o aumento de 3 a 4 vezes na produção pecuária, com base em pastagens melhoradas, sobre as pastagens nativas, atraiu a atenção dos fazendeiros em todo o país".<sup>41</sup> O segundo estágio do programa, também

<sup>37</sup> *El Uruguay y su gente*. Montevideo, Editorial Alfa, 1965, p. 45-46.

<sup>38</sup> CEPAL e FAO, *Op.cit.*, p. 50-51.

<sup>39</sup> DALY, Herman E. *Trade Control and The Uruguayan Economy*. Vanderbilt University, jan. 1967. tese de doutorado não publicada, p. 176-182.

<sup>40</sup> CEPAL e FAO. *Op.cit.*, p. 66.

<sup>41</sup> IBRD e IDA. *Annual Report 1964/65*, Washington, D.C., 1965, p. 84.



financiado pelo Banco, envolve um investimento total de 35 milhões de dólares, num período de quatro anos, começando em 1965. Como existem 37 milhões de acres de pastagens naturais, capazes de melhoria similar, o programa, segundo o Banco, indica o caminho "de profundas consequências econômicas e sociais, para toda a nação."<sup>42</sup> A adoção de políticas favoráveis ao desenvolvimento rural, junto com a assistência externa, pode indicar uma nova "era de ouro da pecuária", no Uruguai, baseada na exploração intensiva.

O Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1965/74, foi tornado público pela Comissão de Investimento e Desenvolvimento Social, em princípios de 1966.<sup>43</sup> Segundo os objetivos do Plano, a nação almeja atingir uma taxa média de crescimento do PIB, de 5,2% a.a., resultando num crescimento médio anual de 4%, na renda *per capita*.

A realização de tais objetivos depende das exportações, que segundo se estima, crescerão a 8,1% ao ano. A Comissão reconhece que as possibilidades de expansão do setor industrial são limitadas pelo pequeno tamanho do mercado interno. Conseqüentemente, é dada prioridade às manufaturas que podem gerar recursos cambiais através 1. da expansão das indústrias existentes e que processam exportações tradicionais, como a carne, os têxteis, couro e sapatos; e 2. dos novos bens de produção intermediários necessários a outros membros da ALALC. Programas de construção rodoviária, com ênfase em estradas tipo campo-mercado, e em reformas estruturais na posse da terra, servirão de apoio às medidas de promoção das exportações.

Em sua avaliação dos esforços de desenvolvimento do Uruguai, inclusive o Plano Decenal da CIDE, um subcomitê do Inter-American Committee on the Alliance for Progress (CIAP) acentua com satisfação os passos significativos que estão sendo tomados para reformar as políticas monetária e fiscal do país, e no combate à inflação.<sup>44</sup> O subcomitê aceita o critério geral do Plano de que se deve dar grande prioridade às indústrias de exportações tradicionais, baseadas na utilização de *inputs* da pecuária e da agricultura, em particular da pecuária. Também se recomenda que as empresas públicas revejam seus sistemas tarifários, com vistas à mobilização de recursos para a substituição de instalações e o financiamento parcial de expansões. Ao analisar a posição econômica

<sup>42</sup> *Loc.cit.*

<sup>43</sup> REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI, CIDE. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, 1965-1974.

<sup>44</sup> OAS. Reunião de técnicos, Inter-American Committee on the Alliance for Progress. *Op.cit.*, p. 37-38.

crítica do Uruguai, o subcomitê do CIAP chega a uma conclusão geral, com a qual estamos em completo acôrdo: "O país deve canalizar seus investimentos de forma adequada e, no estágio atual, concentrar-se na restauração de sua base econômica, de preferência a continuar com novas e totalmente irrealistas distribuições de uma renda nacional estacionária..."<sup>45</sup> Em vista do desempenho negativo do Uruguai, no período 1955/67, o caminho de crescimento estimado pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social sugere uma pergunta, que deixaremos ao político responder: A nação estará preparada para fazer os sacrifícios que essa taxa de crescimento exige e poderá o Govêrno, que em 1966 voltou ao sistema presidencialista, alcançar o necessário "compacto social" para implementar as medidas de austeridade e a mudança estrutural?

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 7.