

## **Recursos Naturais e Padrões de Desenvolvimento: evidências dos reflexos da atuação de diferentes grupos de poder**

*Camila L. Gramkow\**

### ***Resumo***

Este trabalho busca contribuir para o debate sobre a influência da disponibilidade de recursos naturais sobre padrões de desenvolvimento das nações. De modo a entender a relação entre ambos, faz-se dois estudos comparativos entre os padrões de desenvolvimento de países que partem de uma situação inicial significativamente semelhante, particularmente no que se refere à dotação de recursos naturais. Esses estudos comparativos são feitos entre Argentina e Canadá e entre Uruguai e Dinamarca. Em ambos os estudos, os países detêm, em determinado momento, características muito parecidas, especialmente com relação à oferta de recursos naturais e a sua participação na economia. Contudo, os padrões de desenvolvimento estabelecidos por cada país são divergentes. Investiga-se, ainda, quais aspectos poderiam explicar essa divergência, apontando-se para o papel determinante que a atuação dos diferentes grupos de poder possui nesse processo. A principal conclusão é que a ruptura com grupos de poder ligados a oligarquias agrárias é um aspecto essencial e ocorreu de fato nos países estudados que são considerados, hoje, desenvolvidos.

### ***Abstract***

This paper aims to contribute to the debate on the influence of the availability of natural resources on development patterns of nations. In order to comprehend the relation between them two comparative studies are presented between patterns of development of countries which have significantly similar initial conditions, particularly in terms of their natural resources endowments. These comparative studies are made between Argentina and Canada and between Uruguay and Denmark. In both studies, countries have, at a given moment, very alike characteristics, especially in relation to the supply of natural resources and its participation in the economy. It is further investigated what aspects could explain this divergence and the determinant role of the different lobbyists is pointed as an important one. The main outcome is that the break with agrarian oligarchies lobbyists is an essential aspect and it has indeed occurred in the countries here considered which are currently considered developed ones.

### **Sessões Ordinárias**

***Área: 6. Economia Agrária, Espaço e Meio ambiente***

***Subárea: 6.2. Economia Agrária e do Meio Ambiente***

---

\* Aluna de mestrado em Economia no Instituto de Economia/UFRJ.

## **Introdução**

É comum, até hoje, associar-se a abundância – e, inversamente, a escassez - de recursos naturais a determinados padrões de desenvolvimento. Por exemplo, um país pequeno tanto em termos de área quanto em termos populacionais e que não seja rico na sua dotação de recursos naturais, i.e., que somente possua vantagens na obtenção de um ou poucos produtos primários é, em geral, visto como um país com poucas possibilidades de desenvolvimento. Contudo, há muitos casos em que esse determinismo não se aplica, como a Dinamarca, a Noruega, a Suécia, a Finlândia, a Suíça e a Holanda, que possuem as características acima descritas, mas que se desenvolveram. Esses casos acabam por se constituir em robustas refutações a esse tipo de associação entre recursos naturais e padrões de desenvolvimento.

Neste trabalho, serão analisados alguns dos padrões de desenvolvimento que são comumente estabelecidos em função da abundância ou da escassez de recursos naturais em determinado país, apontando contra-exemplos e casos que refutam tais associações. Serão identificados alguns fatores que, de acordo com as evidências históricas, são necessários para que um país supere sua condição de subdesenvolvimento. Especial destaque será dado a fatores sociais, políticos e institucionais, os quais têm demonstrado ser o principal condicionante para o desenvolvimento, através da formação de configurações de grupos de influência capazes de conduzir o país ao desenvolvimento, conforme se verá.

Na primeira seção é feita uma discussão sobre a associação que comumente se faz entre disponibilidade de recursos naturais e padrões de desenvolvimento dentro do campo da economia. Na segunda e na terceira seções são apresentados casos em que países partiram de condições iniciais semelhantes, particularmente no tocante a recursos naturais e, não obstante, estabeleceram diferentes padrões de desenvolvimento. Na segunda seção analisa-se a Argentina e o Canadá e, na terceira, o Uruguai e a Dinamarca. Na quarta seção algumas conclusões são extraídas: i) não há indicações de que a disponibilidade de recursos naturais determine o padrão de desenvolvimento de cada país; ii) os casos analisados corroboram com a hipótese de que um aspecto basilar para que países ricos em terras férteis alcancem um processo de desenvolvimento autônomo é a ruptura com oligarquias agrárias a favor de grupos de poder ligados a setores capazes de dinamizar a economia do país.

## **1. A economia e a associação entre recursos naturais e padrões de desenvolvimento**

Em economia, a associação entre recursos naturais e padrões de desenvolvimento remonta aos economistas clássicos. Adam Smith tinha a especialização como ponto central de sua teoria. Ele defendia que, quanto mais houvesse especialização, de modo que a produção se concentrasse nas atividades que uma pessoa, uma firma ou um país passasse a desempenhar melhor, maior seria a produtividade e, conseqüentemente, o crescimento e o desenvolvimento econômico. Trata-se da divisão do trabalho. Esses processos ocorreriam “naturalmente”, a partir do auto-interesse de cada indivíduo e do funcionamento do mercado (“mão invisível”). A pré-condição para que esse mecanismo funcione é que o mercado seja grande o suficiente, i.e., que os mercados sejam globais, com plena mobilidade de produtos e fatores. Em outras palavras, surgia uma teoria do liberalismo econômico. Nas décadas que antecederam a Primeira Guerra Mundial, a chamada Era de Ouro, houve intensa e inédita globalização, com alto grau de mobilidade de pessoas, produtos, fatores e capitais. Sobre esse período, Jeffry Frieden comenta: “Do ponto de vista global, o processo funcionava perfeitamente. Trabalho e capital circulavam pelo mundo, indo de onde produziam menos para onde produziam mais. (...) Por mais doloroso que tivesse sido esse processo, a integração econômica e a especialização tornou tanto o Velho quanto o Novo mundo mais eficientes.”<sup>1</sup>

Além de Smith, David Ricardo também argumentou no mesmo sentido por meio de sua teoria das vantagens comparativas. “A teoria das vantagens comparativas aplica os princípios da especialização aos países. Assim como as pessoas, as nações devem se concentrar naquilo que fazem melhor, independente de quão bem os outros realizem a mesma atividade.”<sup>2</sup> Se cada país produzir de acordo com as suas vantagens comparativas sem oferecer barreiras ao comércio internacional, haverá uma alocação eficiente dos recursos em termos globais, permitindo o desenvolvimento dos países. Mesmo que um país possua vantagens absolutas de custo na produção de todos os bens, a teoria das vantagens comparativas sustenta que o comércio internacional pode gerar ganhos mútuos para todos os países envolvidos.

---

<sup>1</sup> Frieden (2008), p. 40-1

<sup>2</sup> Frieden (2008), p. 47

Décadas mais tarde, Eli Heckscher e seu aluno Bertil Ohlin desenvolveram uma explicação para as vantagens comparativas de um país baseada na dotação de recursos desse país, ou seja, as diferenças na disponibilidade de fatores de produção se refletiriam em diferenças na prestação com que poderiam exercer determinadas atividades produtivas. Assim, surgiu a seguinte proposta por parte desses autores: um país possui vantagens comparativas na produção de bens de uso intensivo dos recursos que possui em abundância. “Países com grandes extensões de terras se especializarão em produtos agrícolas que necessitam de grandes extensões de terras. Nações ricas em capital se concentrarão nos produtos intensivos em capital, especialmente manufaturados sofisticados. Regiões com abundância de mão-de-obra produzirão bens que exigem trabalho intensivo.”<sup>3</sup> O padrão de especialização de cada país levará a um padrão análogo no comércio internacional, uma vez que o país exportará bens nos quais possui vantagens comparativas e importará os demais.

Esse tipo de pensamento levou à associação que comumente se faz entre as características de um país, especialmente no que se refere à sua dotação de recursos naturais e o padrão de desenvolvimento que esse país virá a seguir. Por um lado, um país tropical dotado de grandes extensões de terras férteis deveria se tornar um país essencialmente agrário, cujas exportações se concentrariam em produtos agrícolas e os demais produtos seriam importados de países que possuem vantagens comparativas em outros bens. Por outro lado, um país pobre em recursos naturais se dedicaria a atividades que não sejam intensivas nesses fatores, gerando um padrão de comércio externo oposto. Enfim, os países tenderiam a se especializar nas atividades que lhes proporcionariam maiores benefícios, aquelas ligadas às suas vantagens comparativas. Portanto, um país relativamente rico em recursos naturais estaria fadado a especializar-se em atividades primárias e não deveria dedicar-se a atividades intensivas em, por exemplo, capital. Posto de outro modo, esse país estaria condenado ao subdesenvolvimento, pois seria antieconômico atuar em setores que, mesmo sendo estratégicos para o seu desenvolvimento, fossem dissonantes em relação à sua dotação de fatores. Paradoxalmente, ainda assim, isso seria mais eficiente para esse país.

Não se está argumentando aqui que países com uma pauta de exportação essencialmente composta por produtos primários não possam se desenvolver. Existem países desenvolvidos cujas exportações foram até pouco tempo atrás dominadas por

---

<sup>3</sup> Frieden (2008), p. 94

produtos primários, como o Canadá e a Finlândia. Contudo, um país essencialmente agrário que não tenha atividades econômicas suficientemente diversificadas, dificilmente superará sua condição de provedor de produtos primários e importador dos demais bens. Isso será mais bem apreendido adiante.

O fato de que boa parte dos países ricos em recursos naturais considerados subdesenvolvidos é exportadora de produtos primários e importadora de produtos e serviços mais elaborados, o que a torna extremamente vulnerável, induz ao pensamento de que países ricos em recursos naturais sejam países voltados para atividades primárias e parte do grupo de países subdesenvolvidos. De fato, os países mais pobres do mundo atuam essencialmente com atividades primárias, mesmo sendo alguns deles ricos em recursos naturais. Todavia, conforme se explanará neste trabalho, a abundância (ou a escassez) de recursos naturais em si não é determinante do padrão de desenvolvimento que o país seguirá. Vejamos alguns casos em que os países partem de situações iniciais muito similares, mas cujos caminhos de desenvolvimento diferem bruscamente.

## **2. A Argentina e o Canadá**

Houve um período, entre as duas guerras mundiais, em que Argentina e Canadá eram tão semelhantes que foram considerados um “paralelo econômico argentino-canadense”<sup>4</sup>. Até o fim da Primeira Guerra Mundial, a Argentina e o Canadá eram países de áreas vastas e escassa população. Apesar de o território canadense ser muito mais extenso que o argentino, a superfície habitável de ambos os países era aproximadamente equivalente. Suas populações eram praticamente iguais, sendo que em 1921 a população canadense somava 8,75 milhões de pessoas, enquanto a argentina era de 8,9 milhões. Em 1941, Argentina e Canadá pertenciam a um grupo favorecido (juntamente com Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Suíça e Grã-Bretanha), que era considerado o grupo dos países mais ricos do mundo. Ambos eram países ricos em recursos naturais, especialmente terras férteis agricultáveis.

“As riquezas de ambos os países provêm fundamentalmente de seu rol destacado como exportadores de matérias primas. Tanto a Argentina como o Canadá dedicaram-se a produção e exportação de alguns poucos produtos básicos: trigo, papel para jornal, madeira, polpa de madeira e minerais no caso do Canadá; milho, linho, lã, carne e trigo

---

<sup>4</sup> Conforme Solberg (1981) *apud* Bunge (1929).

no caso da Argentina. Esses países possuem duas das regiões agrícolas mais ricas do mundo: as pradarias do oeste canadense e os pampas do litoral argentino. Portanto, o comércio exterior ocupava um lugar destacado na vida econômica do Canadá e da Argentina.”<sup>5</sup>

Além dessas semelhanças, ambos os países competiam diretamente no mercado mundial de trigo. Esse produto era o principal bem de exportação desses países no entre-guerras. Canadá e Argentina eram líderes nesse mercado, estando o Canadá, em geral, à frente na liderança e a Argentina logo em seguida, em segundo ou terceiro lugar. Quando se analisa com maior cuidado, vê-se que as semelhanças não param por aí. Tanto para a produção argentina quanto para a canadense de trigo, os imigrantes tiveram um papel importante na expansão dessa atividade. A maior parte dos imigrantes que chegava ao Canadá vinha da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos e do leste da Europa, enquanto os imigrantes argentinos eram provenientes do sul da Europa. Todavia, em ambos os países a mão-de-obra utilizada nas regiões de rápido desenvolvimento agrário constituiu-se primordialmente de estrangeiros.

Outra característica em comum a esses dois países foi a dependência de suas economias com relação à Grã-Bretanha. O Canadá era domínio formal da Grã-Bretanha, mas a Argentina era considerada sua colônia informal. Assim, os investimentos bretões nesses países eram massivos. Entretanto, os investimentos ingleses no Canadá se davam majoritariamente de forma indireta, através da compra de títulos de companhias canadenses, enquanto na Argentina eles ocorriam predominantemente de forma direta, com o estabelecimento de firmas inglesas no país. Além de dominarem os investimentos, os britânicos também eram os maiores clientes dos produtos canadenses e argentinos, especialmente o trigo, do qual suas economias tanto dependiam.

Ademais, há o fato de que tanto a Argentina como o Canadá se beneficiaram, juntamente com outros países, dos avanços tecnológicos surgidos a partir do final do século XIX. “É evidente que os pampas, as Grandes Planícies e as pradarias sempre existiram, assim como *outback* australiano e os depósitos de minerais sulafricanos. Em alguns dos casos, os europeus não sabiam da existência dessas áreas. Em outros, eles não podiam explorá-las até que fossem desenvolvidas novas tecnologias, como navios refrigerados capazes de trazer carne de vaca ou de carneiro dos confins do mundo para a Europa. Uma vez que as possibilidades se concretizaram, indivíduos corriam para

---

<sup>5</sup> Solberg (1981), p. 193 [Tradução própria]

transformar o potencial dessas áreas em dinheiro vivo. Toda a extensão, ou parte, de Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Estados Unidos, África do Sul e do Cone Sul da América Latina (Argentina, Uruguai, Chile e o sul do Brasil) foi invadida por essa nova atividade. Esses países se tornaram ricos por seus recursos naturais: a agricultura e a mineração alimentaram um crescimento econômico amplo.”<sup>6</sup>

Havia, portanto, fortes similitudes entre esses países. Contudo, eles seguiram trajetórias de desenvolvimento muito dissimilares. A maior diversificação do setor rural argentino poderia sugerir que esse país tivesse maiores possibilidades de seguir o rumo dos países mais desenvolvidos. “Havia, pois, uma grande diferença entre o monocultivo de trigo nas pradarias e a rica diversidade de produção agrícola e pecuária nos pampas.”

<sup>7</sup> Apesar disso, o comércio exterior canadense era mais diversificado no sentido de que incluía também produtos minerais, florestais e industriais e a parcela do trigo na sua pauta de exportações era menor em relação à da Argentina, apesar de ser o principal item de exportação nos dois países. “Essas diferenças chamativas na composição das exportações reflete o fato de que na Argentina o desenvolvimento industrial não foi paralelo à prosperidade agrária.”<sup>8</sup> Assim, já em 1939 podia-se observar que a participação da indústria no produto nacional bruto argentino era de 20,4%, enquanto no Canadá essa proporção alcançava 27%. Com relação à agricultura, na Argentina sua participação era de 24,3%, enquanto que no Canadá era de 12%. Além disso, há diferenças qualitativas entre a industrialização Argentina e a canadense. No primeiro caso, durante a década de 1930, a industrialização se concentrou em áreas ligadas ao processamento dos produtos primários produzidos no país e na substituição de importações de bens de consumo não duráveis. No segundo caso, no mesmo período, a industrialização se fazia presente em setores mais sofisticados, como o automobilístico, o siderúrgico e o de bens de capital (fabricação de máquinas agrícolas, de equipamentos ferroviários, entre outros).

O Canadá hoje é um país considerado desenvolvido e pertence à OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Seu PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* era de 38.200 dólares norte-americanos em 2007 e o país era considerado a 14ª maior economia do mundo. Além disso, o Canadá apresentou o quarto melhor desempenho em termos de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)

---

<sup>6</sup> Frieden (2008), p. 84-5

<sup>7</sup> Solberg (1981), p. 205 [Tradução própria]

<sup>8</sup> Solberg (1981), p. 206 [Tradução própria]

nesse mesmo ano. Em contraste, a Argentina pertence ao grupo dos países subdesenvolvidos e apresentou um PIB *per capita* de 13.308 dólares norte-americanos em 2007, quando foi considerado a 23ª maior economia do globo. Em termos de IDH, o país ficou na 49ª posição nesse período. A Argentina ficou, portanto, muito atrás do Canadá, apesar de suas condições iniciais muito semelhantes nas primeiras décadas do século XX.

Apesar de serem países muito parecidos com relação à dotação de recursos naturais, trajetórias divergentes foram seguidas em termos de padrões de desenvolvimento. Isso sugere que a abundância de recursos naturais não foi determinante, nesses casos, do caminho que país seguiria. Vejamos a seguir, muito brevemente, quais fatores podem explicar o relativo sucesso do Canadá em relação à Argentina.

“Contudo, as diferenças de recursos não são suficientes para explicar o ritmo lento da industrialização argentina. Afinal de contas, a Argentina produzia algodão e lã de muito boa qualidade, mas sua indústria têxtil não se desenvolveu antes da depressão. O Canadá, que não produzia algodão, tinha, não obstante, uma indústria importante de têxteis. Para compreender essa anomalia devemos voltar-nos para as estruturas de poder político nos dois países.”<sup>9</sup>

Na Argentina, uma elite latifundiária dominou o cenário político desde a independência do país até meados da década de 1940, impedindo medidas protecionistas e impondo o livre comércio. Essa elite argumentava em termos das vantagens comparativas do país, que estariam na sua produção primária voltada para o exterior e não em sua indústria. Apesar da forte participação do trigo na pauta de exportação, o grupo mais forte e influente no país eram os pecuaristas, uma vez que a Argentina era o maior exportador mundial de carnes. Os latifundiários alternavam o uso da terra entre trigo e alfafa (para alimentação do rebanho), de modo que a maior parte da terra voltada para o comércio exterior passou a ser utilizada direta e indiretamente para a pecuária. Até os anos 1930, praticamente não existia na argentina uma classe trabalhadora, pois a única indústria do país era aquela voltada para o processamento de bens primários para exportação. Esses trabalhadores defendiam o livre comércio, acreditando que ele traria um custo de vida reduzido. Assim, “sem o apoio das oligarquias latifundiárias nem dos trabalhadores, os industriais eram um grupo débil e isolado.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Solberg (1981), p. 208 [Tradução própria]

<sup>10</sup> Solberg (1981), p. 209 [Tradução própria]



No Canadá, já em 1870 os industriais detinham influência política e derrotaram os interesses comerciais e de importação que se opunham ao protecionismo. Desde então, o poder político canadense se concentrou nas mãos de industriais e financistas. Ao contrário da Argentina, o Canadá não possuía uma elite latifundiária como classe dominante. Os industriais e financistas foram suficientemente hábeis para conquistar o apoio dos trabalhadores através de acordos e de promessas (como “uma panela cheia para a hora do jantar”), de maneira que conseguiram impor medidas protecionistas, fortalecendo-se ainda mais, até que consolidaram no poder. Contudo, tal conquistar tal posição envolveu uma grande disputa, na qual “os produtores rurais lutaram uma grande e infrutífera batalha contra os interesses industriais.”<sup>11</sup>

### 3. O Uruguai e a Dinamarca

Um segundo caso que se destaca em termos de países com características semelhantes, especialmente no tocante à dotação de recursos naturais, terem seguido trajetórias muito distintas de desenvolvimento é o caso do Uruguai e da Dinamarca.

Ao contrário do caso da Argentina e do Canadá, em que ambos os países possuíam extensas áreas cultiváveis, no caso do Uruguai e da Dinamarca, esses países possuem uma área pequena. Apesar disso, ambos os países eram caracterizados por serem dependentes de produtos provenientes da agricultura. O Uruguai possui poucas reservas minerais e a Dinamarca não possui qualquer. Além disso, eram países pouco populosos, de modo que, na virada do século XIX para o século XX, a população dinamarquesa era de 2 milhões de pessoas, enquanto a uruguaia era de pouco mais de 1 milhão de pessoas. “Países pequenos que possuem como dotação apenas um tipo de recurso usualmente são tidos como regiões com poucas chances de se desenvolverem.”

<sup>12</sup> Até a metade do século XIX, a Dinamarca e o Uruguai eram países cuja economia era altamente concentrada em torno de uns poucos produtos agrícolas e cujos parceiros comerciais eram limitados, se restringindo, basicamente, à Inglaterra. Ademais, o crescimento econômico desses países estava diretamente associado ao comércio exterior de algumas poucas *commodities*.

---

<sup>11</sup> Solberg (1981), p. 210 [Tradução própria]

<sup>12</sup> Senghaas (1985), p. 96 [Tradução própria]

Em meados do século XIX, a Dinamarca estava “a caminho de se tornar um monocultivo de cereais” <sup>13</sup>, uma vez que suas exportações agrícolas cresciam vertiginosamente. A partir da década de 70 desse mesmo século, a Europa passou por uma crise agrícola, em geral atribuída ao desenvolvimento de novas tecnologias de transporte e de comunicação, que viabilizaram o comércio de muitos produtos primários do chamado novo mundo. “Depois de 1870, quando os custos de transporte do ultramar começaram a declinar rapidamente, os novos países agrários descobriram que podiam exportar trigo [e outros produtos primários, como carne] à Inglaterra e à Europa com ganhos.” <sup>14</sup> A Dinamarca respondeu a essa crise com uma mudança estrutural na sua economia, deixando de exportar grãos e passando a importá-los e processá-los ou utilizá-los na pecuária como ração. Assim, deu-se início um processo de industrialização orientada para a agricultura no país. Apesar de tal modernização, a economia da Dinamarca ainda era muito dependente de suas exportações até, aproximadamente, a década de 1930, quando irrompeu a crise.

O Uruguai também teve sua dinâmica econômica baseada nas suas exportações primárias. Contudo, “a reestruturação da agricultura dinamarquesa, que resultou em ciclos micro-econômicos entrelaçados, levando diretamente para uma industrialização orientada para agricultura e gradualmente a uma substituição de importações generalizada, não chegou a ocorrer no Uruguai em extensões comparáveis.” <sup>15</sup>

A trajetória de desenvolvimento uruguaia, desde o princípio, colocava o país em uma situação especial de dependência. Não se tratou de uma dependência em termos de deformação das estruturas econômicas e sócio-políticas causada pela expansão européia, mas de uma dependência originada pela evolução de uma sociedade que se voltou para atender a demandas externas. Isso não implicou necessariamente em subdesenvolvimento ou atraso, pois, enquanto as condições naturais locais de produção, solo e clima garantissem vantagens comparativas, tudo o que o país precisava era se adaptar às demandas externas. Durante o século XIX, isso foi feito com grande eficiência e flexibilidade. Até finais do século XIX, a população, a economia e o padrão de vida cresciam rapidamente no país, que instaurou um sistema político representativo baseado em uma dualidade de partidos. “As extensas planícies uruguaia eram ideais para a criação de animais e o cultivo de grãos, e em 1870 o país começou a crescer

---

<sup>13</sup> Senghaas (1985), p. 98 [Tradução própria]

<sup>14</sup> Solberg (1981), p. 200 [Tradução própria]

<sup>15</sup> Senghaas (1985), p. 113 [Tradução própria]

muito rápido com base nas exportações de produtos agrícolas e pecuários para a Europa. (...) Logo, o porto de Montevideu florescia, e os padrões de vida do país passaram a ser tão altos quanto os da França ou Alemanha. Nos anos do início do século XX, a ordem política do Uruguai foi reestruturada de acordo com sua recente prosperidade.”<sup>16</sup>

Em função do desenvolvimento político e social que o Uruguai havia alcançado, ele chegou a ser considerado a “Suíça latinoamericana”, i.e., um caso especial de desenvolvimento na América Latina. Todavia, como acabou se tornando evidente mais tarde, o dinamismo uruguaio era apenas aparente.

É importante observar que, apesar do domínio inglês, o Uruguai não deixou que seus interesses fossem sobrepujados. “Essa primeira fase do desenvolvimento uruguaio provê evidências de que a Grã-Bretanha não conseguia impor ‘cooperação’ em termos de livre comércio onde a posição dos colaboradores locais era muito frágil e insegura.”

<sup>17</sup> Contudo, essa autonomia duraria pouco. Logo o país se tornou parte da “economia atlântica”, na qual o Uruguai se tornaria fornecedor de alimentos e matérias primas agrícolas para a Europa (e, mais tarde, Estados Unidos), de onde importaria bens mais sofisticados.

Em um mesmo período, durante boa parte do século XIX, tanto a Dinamarca como o Uruguai encontravam-se em situações similares - e promissoras. Contudo, esses países seguiram trajetórias consideravelmente distintas. Em 2006, o Uruguai gerava uma renda *per capita* de 11.646 dólares norte-americanos e figurava como a 92ª maior economia do globo. Seu IDH levou o Uruguai à 50ª posição em 2007. Já a Dinamarca apresentou uma renda *per capita* de 37.000 dólares norte-americanos e era a 45ª maior economia do mundo em 2007. Seu IDH nesse mesmo ano ocupava a 16ª posição. Esses dados são indicadores de que o Uruguai ficou muito atrás com relação à trajetória percorrida pela Dinamarca, apesar de suas condições iniciais comparáveis.

“Essas diferenças consideráveis [em termos de desenvolvimento] não podem ser atribuídas às diferentes dotações de recursos naturais. Elas foram, afinal de contas, muito similares.”<sup>18</sup> Vejamos quais fatores podem explicar a divergência entre as trajetórias de desenvolvimento desses países.

De acordo com Senghaas (1985), a principal diferença entre os caminhos de desenvolvimento do Uruguai e da Dinamarca encontra-se no posicionamento

---

<sup>16</sup> Frieden (2008), p. 86-7

<sup>17</sup> Senghaas (1985), p. 107 [Tradução própria]

<sup>18</sup> Senghaas (1985), p. 112 [Tradução própria]

contrastante do setor primário em ambas as economias. Enquanto a Dinamarca sofreu uma reestruturação de sua agricultura, que resultou em uma industrialização orientada para a agricultura e, gradualmente, em uma industrialização substitutiva de importações, o mesmo não ocorreu no Uruguai. O Uruguai acabou integrando-se ao comércio mundial através da clássica divisão internacional do trabalho, dedicando-se a uma pecuária e a uma agricultura extensivas que não levaram a qualquer diversificação na agricultura, evitando o surgimento de uma indústria semelhante à dinamarquesa. Apesar de o bom desempenho do comércio externo ter levado ao surgimento de centros urbanos e a uma economia nacional um pouco mais diversificada, as mudanças sociais daí decorrentes foram insuficientes para alterar a situação política uruguaia. “Na medida em que o crescimento potencial dessa economia baseada em exportações primárias [agrícolas e pecuárias] apoiadas sobre métodos de produção extensivos exaure-se em função de falta de investimento e insuficiente diversificação, o resto da economia deve ser afetada adversamente, uma vez que é dependente do setor exportador.”<sup>19</sup>

Contudo, existem razões para ter havido tamanha diferença no setor primário em cada um desses países. E a principal razão para isso é que não houve uma disputa política suficientemente forte no Uruguai para que alterasse o cenário político nacional de forma a aumentar a influência de grupos ligados à indústria e reduzir a influência das oligarquias agrárias. “Os dados revelam a diferença entre uma sociedade que, como a dinamarquesa, experienciou um desenvolvimento competitivo capitalista amplo incluindo uma completa capitalização de todos os setores econômicos, e uma sociedade que, como no caso do Uruguai, manteve-se caracterizada, apesar do populismo, por uma estrutura oligárquica persistente, que nunca foi afetada por uma capitalização competitiva capitalista abrangente. (...) Na história econômica do Uruguai, a pecuária voltada para exportação persistentemente extensiva e oligárquica resultou em estruturas internas polarizadas. Na Dinamarca, a transição para uma agricultura intensiva, com a interligada indústria local e um passo adiante em direção a uma industrialização substitutiva de importações, resultou na emergência de uma economia coerente e internamente entrelaçada [*intermeshed*].”<sup>20</sup>

Em outras palavras, ocorreu no caso da Dinamarca e do Uruguai o mesmo que ocorreu no caso do Canadá e da Argentina: não se formou, no Uruguai e na Argentina,

---

<sup>19</sup> Senghaas (1985), p. 113 [Tradução própria]

<sup>20</sup> Senghaas (1985), p. 119 [Tradução própria]

uma elite capaz de confrontar os interesses oligárquicos e fazer prevalecerem interesses relacionados à indústria e ao mercado interno, ao contrário da Dinamarca e do Canadá.

#### **4. A importância dos tipos de atuação dos grupos de poder para o padrão de desenvolvimento a ser estabelecido**

Os estudos de caso acima são evidências de que países em situações iniciais muito semelhantes e, mais especificamente, com uma dotação de recursos naturais muito similar, podem seguir trajetórias de desenvolvimento divergentes. Isso sugere fortemente que os recursos naturais, sua abundância ou sua escassez, não são determinantes do padrão de desenvolvimento que um país seguirá. Além dessa primeira conclusão, pode-se extrair uma segunda, que é a seguinte: um aspecto muito relevante para o caminho de desenvolvimento que um país seguirá é o seu cenário político, ou, mais especificamente, as possibilidades de mudança do cenário político de um país, de modo que ascendam ao poder grupos de interesse capazes de dinamizar a economia nacional.

Senghaas (1985) e Solberg (1981) sugerem explicações que vão ao encontro da hipótese neste trabalho levantada: as diferenças nas trajetórias de desenvolvimento podem ser explicadas, em grande medida, pela estrutura de poder (política, particularmente) de cada país e como ela evoluiu ao longo do tempo. Mais especificamente, dentro do escopo deste trabalho, países caracterizados por abundância em recursos naturais (terras férteis, nos casos estudados) podem tornar-se desenvolvidos se a construção histórica do país permitir a ascensão de grupos de poder que conduzam o país a esse caminho, o que implica em remover a concentração no poder das mãos de oligarquias agrárias. As evidências por esses autores levantadas e aqui brevemente apresentadas corroboram com tal hipótese. Vejamos essa questão com um pouco mais de detalhamento de modo a tornar a argumentação mais precisa.

Senghaas (1985) conclui, a partir do estudo de diversos países – Uruguai e Dinamarca, em especial – que: “Em geral, os exemplos demonstram que não foi nem a qualidade dos solos, nem o clima, nem as condições econômicas mundiais nas quais essas economias de exportação estavam inseridas, que foram os responsáveis pelo sucesso ou fracasso das trajetórias de desenvolvimento, mas fatores sócio-estruturais e institucionais que canalizaram a tomada de decisão política em diferentes direções durante fases críticas do desenvolvimento. (...) Onde um processo de desenvolvimento

bem sucedido pôde ser diagnosticado na análise precedente, ele dependeu – nos campos sócio-estrutural, institucional e político – da distribuição inicial de recursos e de uma mudança no poder político em direção a novos grupos econômicos no curso do processo de desenvolvimento e – no campo econômico – do aumento na produtividade da economia do país em questão em geral.” [Grifo nosso] <sup>21</sup> Revisitaremos brevemente o caso da Dinamarca e do Uruguai, já que a mudança de poder ocorrida no Canadá em relação à Argentina foi esclarecida anteriormente.

#### 4.1 A Dinamarca revisitada

A Dinamarca foi um dos primeiros países da Europa a passar por um processo de “desfeudalização” (*de-feudalization*), que se processou de maneira gradual e teve como resultado uma redução no tamanho das propriedades agrícolas, levando à emergência de um setor substancial de fazendas de médio porte. Não houve, como na Inglaterra, por exemplo, uma expulsão do campesinato. Tratou-se, assim de uma reforma agrária de grandes extensões.

Conforme se expôs anteriormente, a Dinamarca era um país essencialmente agrário até meados do século XIX, quando passou a sofrer concorrência com os produtos agrícolas, especialmente os do novo mundo. Como a distribuição de terra não era muito desigual, os ganhos com o setor exportador tampouco eram concentrados, abrindo espaço para o desenvolvimento do mercado interno. A resposta do país à concorrência foi a realização de uma mudança estrutural, trocando uma economia de exportação de grãos por uma economia de exportação orientada para produtos processados. Essa mudança trouxe encadeamentos importantes para a Dinamarca. O país tornou-se mais especializado, o que gerou um impulso de modernização, evidenciado por intensificação, penetração científica e aumento da mecanização. Enfim, ocorreu uma capitalização do setor agrícola. Ademais, surgiram, nesse setor, estruturas densamente entrelaçadas (*intermeshed*), capazes de gerar dinamismo para a economia, pois havia novas e crescentes demandas a serem supridas. Isso levou a crescentes encadeamentos entre a produção artesanal local e a industrialização orientada para a agricultura.

---

<sup>21</sup> Senghaas (1985), p. 130-1 [Tradução própria]

Todos esses encadeamentos provocados pela modernização agrícola dinamarquesa somente puderam ocorrer em função (i) do alto nível de educação da população, que permitiu elevados ganhos de produtividade; (ii) o grau de auto-organização dos produtores rurais independentes através de um sistema de cooperativas, que foi capaz de inserir a produção familiar em redes econômicas amplas promovendo para a redução de custos com a geração de escala; e (iii) das condições sócio-estruturais do país, que se traduziam numa distribuição mais igualitária dos recursos (em particular, da terra). Esse último aspecto é a chave para o entendimento do desenvolvimento dinamarquês.

O crescimento dessa economia de exportação de produtos processados orientados para a agricultura provocou o fortalecimento dos encadeamentos acima descritos. Aumentou, por exemplo, a demanda por equipamentos e ferramentas agrícolas, além de matérias primas para essas indústrias voltadas para a agricultura. Contudo, não foi somente em torno da agricultura que o crescimento econômico se refletiu. À medida que o processo de modernização da agricultura dinamarquesa avançava, o setor urbano crescia e setor terciário ganhava força, gerando demanda por bens de consumo, o que provocou um processo de industrialização substitutiva de importações. Surgiam novos grupos econômicos e, assim, novos grupos de interesse que lutariam no sistema político dinamarquês. Um processo de desenvolvimento autônomo foi instalado no país a partir da década de 1930, quando a Dinamarca decidiu estabelecer medidas protecionistas visando ao fortalecimento do mercado nacional e à redução da dependência com relação às exportações. Funcionou. A Dinamarca tornou-se um país industrializado que continuou desenvolvendo-se.

O processo de desenvolvimento dinamarquês foi acompanhado por mudanças graduais na sua estrutura interna de poder. Durante as últimas décadas do século XIX, o sistema político do país encontrou-se em um impasse entre a direita, que representava os grandes proprietários de terras, a indústria, funcionários públicos, profissionais autônomos e trabalhadores de cargos elevados, e a esquerda, que reunia pequenos fazendeiros e camponeses, que assumiu o poder a partir de 1901. Ademais, surgiram nesse período movimentos operários e sindicatos. Já em 1900 50% da sua força de trabalho estavam organizadas. Em 1899 empregadores e empregados firmaram o “Acordo de Setembro”, que reconhecia o movimento trabalhista como uma força política legítima. Em 1924 ascendeu ao poder o primeiro governo social-democrata, que venceria a crise do fim dos anos 1920 e início dos anos 1930 através de medidas

keynesianas radicais, resultando em um novo dinamismo à economia nacional, que envolveu ampla industrialização por substituição de importações. A Dinamarca seguiria uma trajetória autônoma (*autocentric*) de desenvolvimento a partir de então.

Portanto, as mudanças na estrutura de poder da Dinamarca foram essenciais para o seu processo de desenvolvimento. A distribuição inicial mais igualitária da terra foi fundamental para que o país conseguisse romper com oligarquias agrárias e diversificar sua economia em direção a uma economia mais coerente, integrada e entrelaçada.

## 4.2 O Uruguai revisitado

Conforme se viu anteriormente, apesar de ter passado por conflitos em função das mudanças pelas quais o país passava, o Uruguai não passou por significativas mudanças estruturais.

Senghaas (1985) aponta como uma das principais diferenças nas condições iniciais entre Uruguai e Dinamarca a distribuição de recursos, em especial, da terra. Na Dinamarca, conforme se viu, a distribuição foi mais igualitária, enquanto no Uruguai foi bastante concentrada.

Logo após a independência do Uruguai, nas primeiras décadas do século XIX, a Inglaterra buscou transformá-lo em uma esfera de sua influência com o objetivo de torná-lo um entreposto comercial que permitiria o acesso aos mercados latinoamericanos. Contudo, essa elite comercial urbana voltada para o exterior encontrou oposição entre os fazendeiros do interior, pois eles se opunham à idéia de levar para o exterior os possíveis ganhos do novo país independente. Assim, houve uma disputa entre dependência externa e desenvolvimento nacional. Um processo semelhante ocorreu na Argentina, encabeçado por Rosas, e teve muita influência sobre o Uruguai. No início dos anos 1840, Rosas e seus aliados uruguaios iniciaram ataque e os colaboradores do domínio europeu saíam em retirada. Como se viu anteriormente, nem sempre a Inglaterra conseguia impor a “colaboração” por parte dos demais países. Contudo, essa deliberada autonomia durou menos de duas décadas.

Entre 1830 e 1864 o Uruguai esteve sob influência brasileira, o que não satisfaz os interesses das elites uruguaias, que acabaram se aliando, por fim, à Inglaterra. Em 1876 foi instaurada uma ditadura no país, a qual criou um ambiente favorável aos investimentos ingleses. Entre 1872 e 1889 houve um “cercamento forçado” (*forced fencing*) das terras agrícolas, o que provocou a expulsão de três quartos da força de



trabalho anteriormente empregada em atividades agrícolas. A pecuária, que já era dominante, cresceu ainda mais com um ganho paralelo nas receitas das exportações dela provenientes. O Uruguai possuía, então, o maior rebanho do mundo.

O Uruguai entrou na “economia atlântica”, passando a exportar comida e matérias primas agrícolas para a Inglaterra e a importar bens mais sofisticados (especialmente empréstimos) de lá. Assim como ocorrera na Argentina, o domínio inglês no país era visível, uma vez que a maior parte dos investimentos era direta.

Contudo, o problema era que as receitas provenientes das exportações não eram reinvestidas no país. Ao contrário, eram gastas em importações de bens de consumo de luxo para uma minoria social, cujo comportamento era orientado por padrões europeus. Mesmo bens que requeriam pouco capital e mão de obra pouco especializada não eram produzidos no Uruguai. A integração do Uruguai à “economia atlântica” com sua pecuária prejudicou a diversificação de sua economia, impossibilitando uma reorientação para a modernização agrícola e aumentos de produtividade. A grande concentração da propriedade de terras refletia-se na concentração das receitas provenientes das exportações, o que, por sua vez, significava alta concentração de renda no país em geral. Isso gerava demandas por bens de luxo ingleses, e não bens de consumo uruguaios, impedindo o desenvolvimento do mercado interno. Os investimentos britânicos no país estavam voltados para atividades comerciais com a Europa e seus lucros eram repatriados, travando, também por essa via, o dinamismo da economia uruguaia. Não houve, assim, encadeamentos suficientes.

Todavia, o crescimento da economia uruguaia produziu mudanças. Montevideu havia se tornado um grande – e desproporcional – centro urbano. Essa população urbana compunha um novo grupo de interesse e o descontentamento social era crescente. Enquanto o setor exportador continuasse lucrando, algumas concessões eram feitas à população urbana, como políticas populistas e reformas urbanas, sem alterar a estrutura social uruguaia significativamente.

Assim, nas primeiras décadas do século XX observou-se uma expansão na produção de manufaturados para do mercado doméstico concomitantemente com a expansão de uma indústria de congelamento de carnes. Isso foi acompanhado por um estado que provia condições para a expansão do mercado interno. Houve, assim, grandes melhoras para a população urbana. Essas mudanças provocaram um novo cenário de grupos de poder, gerando novas disputas. Em particular, o *Batllismo* defendia

reformas políticas, nacionalismo econômico e uma solução política para a “questão social”.

“Mas, apesar dessa mudança política e social, apesar da expansão – particularmente em pequena escala – nas manufaturas em Montevideu, a estrutura econômica do Uruguai permanecia intacta, em geral. (...) A mudança social foi suficientemente significativa para gerar um impacto sobre a situação política doméstica sem, contudo, formar novos padrões estruturais.”<sup>22</sup> A crise de 1929 provocaria o colapso da economia de base monoexportadora, forçando uma industrialização substitutiva de importações, que evidenciou quão distante o Uruguai estava da suposta “Suíça latinoamericana”. O Uruguai era, sem dúvida, uma periferia do capitalismo.

O sucesso inicial uruguaio era apenas aparente. As mudanças que ocorreram no país não foram acompanhadas, nos momentos críticos, pelas mudanças de poder necessárias para que o país se desenvolvesse, uma vez que as oligarquias agrárias permaneceram dominantes, apesar da variante populista *Batllismo*. Não houve, especificamente, um grupo de influência capaz de impor seus interesses de maneira que a economia nacional fosse favorecida, fortalecendo o mercado interno e gerando um elevado grau de coerência, diversificação e integração, aumentando a produtividade e provocando um processo de desenvolvimento autônomo.

Não se está argumentando neste trabalho que a estrutura de poder, sua mudança, na realidade, seja o único fator relevante para o desenvolvimento de um país. Conforme se indicou, outros fatores são importantes, como a educação, a distribuição inicial dos recursos, o grau de organização dos trabalhadores, entre outros. Entretanto, aquele é um aspecto necessário, ao que as evidências aqui apresentadas indicam, para que uma nação seja capaz de levar adiante um processo de desenvolvimento autônomo. No caso de países abundantes em recursos naturais, em particular em terras férteis, a ruptura com oligarquias agrárias é fundamental para que o país se desenvolva. Tanto o Canadá quanto a Dinamarca, que alcançaram esse processo, passaram por mudanças profundas nas suas estruturas de poder, ao contrário da Argentina e do Uruguai, que não alcançaram tal processo.

“Em todas as periferias, as estruturas agrárias permaneceram inalteradas em momentos decisivos das fases do desenvolvimento e, onde reformas agrárias foram

---

<sup>22</sup> Senghaas (1985), p. 111-3 [Tradução própria]

implementadas – sobretudo a partir de cima, elas tenderam a fortalecer o poder tradicional ligado à terra.”<sup>23</sup>

Por fim, encerraremos com uma conclusão feita por Frieden (2008): “As políticas econômicas dos governantes de uma nação eram os principais determinantes do desenvolvimento econômico, fossem os governantes coloniais ou locais. (...) A má gestão era a principal barreira ao desenvolvimento econômico.”<sup>24</sup> Complementando com as conclusões deste trabalho: o tipo de gestão que um país segue depende dos grupos de poder, que podem ter uma atuação destrutiva para o desenvolvimento nacional, como é o caso das oligarquias rurais formadas no Uruguai e na Argentina, como podem ter uma atuação condizente com um processo de desenvolvimento autônomo, como foi o caso na Dinamarca e no Canadá.

---

<sup>23</sup> Senghaas (1985), p. 45 [Tradução própria]

<sup>24</sup> Frieden (2008), p. 109-10

## Conclusão

Este trabalho buscou desconstruir a associação comumente estabelecida entre dotação de recursos naturais e padrões de desenvolvimento, evidenciando a relevância das mudanças na estrutura de poder para a trajetória de desenvolvimento que um país seguirá.

Foram apresentados dois estudos contrastantes: um estudo comparativo entre Argentina e Canadá e outro entre Uruguai e Dinamarca. Ambos indicaram que países com semelhantes dotações de recursos naturais podem seguir trajetórias divergentes de desenvolvimento. Argentina e Canadá, países grandes, e Uruguai e Dinamarca, países pequenos, todos ricos em terras férteis apresentaram padrões de desenvolvimento muito díspares.

Entre os países que alcançaram um processo de desenvolvimento autônomo – Canadá e Dinamarca, um aspecto em comum foi destacado neste trabalho: ambos sofreram um processo de ruptura com oligarquias agrárias e alteraram a estrutura de poder do país, que passou a ser composta por novos grupos de interesse ligados a setores capazes de dinamizar suas economias, gerando os encadeamentos necessários e estimulando o mercado interno.

Ao contrário, nos países que não atingiram um processo de desenvolvimento autônomo, Argentina e Uruguai, não houve uma mudança na estrutura de poder desses países, de modo que as oligarquias agrárias continuavam a dominar a política e a economia, apesar de iniciativas como o *Batllismo*, que tentou responder às mudanças pelas quais o Uruguai passava, mas não conseguiu transformar o país.

### **Referências bibliográficas**

Chang, Ha-Joon (2003). *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press.

Chang, Ha-Joon (2007). *Institutional change and economic development*. New York: United Nations University Press.

Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: states & industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Frieden, Jeffry A. (2008), *Capitalismo global: história econômica e política do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

Senghaas, Dieter (1985), *The european experience: a historical critique of development theory*. Leamington Spa: Berg Publishers.

Solberg, Carl E. (1981), “Argentina y Canada: una perspectiva comparada sobre su desarrollo económico, 1919-1939”, in *Desarrollo Económico*, v. 21, nº 82, jul-set, pp. 192-211.