

TRES LIVROS SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (*)

EUGÊNIO GUDIN

Os problemas do Desenvolvimento Econômico continuam a provocar o interesse de economistas e a estimular a publicação de interessantes trabalhos, como os três que vamos agora passar em revista.

“Desenvolvimento econômico”, escreviamos em um trabalho para a Mesa-Redonda da Associação Econômica Internacional, no Rio de Janeiro, em agosto passado, “é o produto de um número de elementos, alguns dos quais não dependem diretamente de nossa vontade. Esses elementos são principalmente: clima, recursos naturais, tamanho, “quantum” de população, taxa de crescimento demográfico, origem e formação da população, religião, capacidade de iniciativa... .. educação, especialmente educação política”.

Nenhum dos três trabalhos aqui examinados deixa de abranger o problema pela maioria dos citados aspectos.

1) W. ARTHUR LEWIS -- *The Theory of Economic Growth*.

O livro do Prof. W. ARTHUR LEWIS tem o escopo e as dimensões de um tratado, que procura abranger todos os aspectos do desenvolvimento econômico. Diz o autor que ele não apresenta idéias originais, de vez que o lugar próprio para apresentá-las são os artigos de revista. Mas há nesse grande livro

(*) W. ARTHUR LEWIS, *The Theory of Economic Growth* (George Allen and Unwin, 1955), Norman S. Buchanan e Howard S. Ellis, *Approaches to Economic Development* (The Twentieth Century Fund 1955), P. T. Bauer e B. S. Yamey *The Economics of Under - Developed Countries* (Nisbet e Cambridge University Press, 1957).

muito pensamento original e muita coisa mais do que um relato das noções correntes.

Não me parece feliz o título de "Teoria" do Crescimento Econômico. Porque tal "Teoria", a meu ver, não existe. Não há qualquer nova teoria econômica especial com relação ao desenvolvimento econômico e sim aplicação de teorias econômicas existentes ao problema do desenvolvimento, o que não é pouco.

Seja qual for o título, não se pode escrever um "tratado" sobre desenvolvimento econômico restrito ao campo da análise econômica. Porque o desenvolvimento econômico é uma função de diversas variáveis, algumas das quais não-econômicas, como as de capacidade política, de educação geral e técnica, de qualidade além de quantidade de população. Não se faz desenvolvimento econômico só com capital, mão-de-obra e matéria-prima. Não pode haver progresso econômico sem ordem política e social, sem governo responsável.

O Professor LEWIS compreendeu muito bem o imperativo de abranger todos esses elementos alguns dos quais ele enuncia nas dez últimas páginas de seu último capítulo intitulado "Governo".

O segundo, terceiro e quarto capítulos intitulados "Desejo de Poupar", "Instituições Econômicas" e "Conhecimentos (knowledge)", interessantes que são pela erudição e justeza dos conceitos, são entretanto de menor interesse para os economistas ávidos de soluções para os problemas de desenvolvimento. Exce-tuam-se, entre outros, um longo parágrafo sobre "Organização da Agricultura". E do capítulo "Knowledge" não resisto à tentação de citar conceitos sobre os quais eu próprio tenho insistido:

"Há portanto em países subdesenvolvidos uma grande necessidade de pesquisar sobre todos os *problemas que se apresentam diferentes do das nações desenvolvidas*". (pág. 175 - grifo nosso).

É o nosso problema vital de pesquisas para a melhoria da produtividade agrícola. Adiante:

"Em matéria de prioridade, a despesa em difusão de conhecimentos técnicos aos agricultores é provavelmente o *investimento mais produtivo* (grifo nosso) em qualquer economia agrícola subdesenvolvida". (pág. 187).

Mas é a partir do Capítulo V, "O Capital", que o livro se torna especialmente interessante para o economista. Uma observação que se encontra logo às primeiras páginas desse capítulo é de especial interesse prático para nós:

"A relação capital/produto tende a ser mais alta nos países subdesenvolvidos porque o equipamento não é manejado e tratado com o cuidado que é usual nos países desenvolvidos. Os operários são menos habilitados e manejam suas ferramentas com menos cuidado; os maquinistas e motoristas castigam por demais as suas máquinas; estradas, edifícios e outros equipamentos não têm a conservação necessária. Daí ser a depreciação muito mais rápida nos países menos desenvolvidos". (pág. 203)

Considero essa "meta", difícil que é de atingir, muito mais importante para o nosso desenvolvimento econômico do que tantas outras mais aparatosas. LEWIS escreve aliás com muito acerto (pág. 390) que

"o importante não são as metas projetadas mas as medidas a tomar para dirigir os fatores de produção para a sua melhor aplicação: treinamento do operariado, melhoria da produtividade, alimentação, controle do consumo, estímulo aos investimentos, etc. *Esta é a parte mais árdua e mais negligenciada do planejamento* (grifo nosso)."

Há nesse capítulo "Capital" excelentes páginas sobre a distribuição dos investimentos, sobre a formação das economias, sobre a capacidade de tomar empréstimos, sobre a diminuição do fluxo de capitais internacionais, sobre a necessidade de uma expansão equilibrada entre os vários setores do sistema econômico. Páginas muito interessantes também são aquelas em que o autor mostra como se reduziu, em relação ao volume da produção e do comércio internacional, o fluxo de capitais para os países subdesenvolvidos, em comparação com o que era até o fim dos 1920, acrescentando que 70 % dos investimentos de capitais americanos nos últimos anos têm sido absorvidos pelo petróleo.

Pena é que o autor se tenha deixado impressionar pelas vantagens do que chama de “pequena inflação” como processo favorável ao desenvolvimento. Se êle tivesse “vivido” uma inflação teria de certo compreendido a justeza da observação de que uma “pequena inflação” é como uma “pequena gravidez”. Outro conceito que também se me afigura falho é o de que as poupanças de agricultores (pág. 227 e outras) não resultam em formação de capital, porque são utilizadas em compras de mais terras. Mas um ato de economia só pode ser anulado por outro de deseconomia. Aliás, êle não se refere aos inúmeros pequenos investimentos que o agricultor tem de fazer em suas terras como drenagem, derrubadas, barracões, habitações, etc.

Também não me parece certo dizer que “as percentagens de população empregadas na Agricultura e na Indústria são índices claros do grau de desenvolvimento econômico”. Isso não leva em conta o fato do país ser ou não exportador ou importador de produtos alimentícios e matérias-primas agrícolas. A Grã-Bretanha, com uma renda per capita menor do que a do Canadá, a da Nova-Zelândia ou a dos Estados Unidos tem uma percentagem mais baixa de população agrícola.

Vê-se que as críticas de que é passível o livro são de pouca monta.

Trata-se de um grande livro. Como todo o “tratado” tem trechos de menor interesse. Mas poucos são os tratados em que os assuntos são abordados com a originalidade, o interesse e a penetração de análise de que faz prova o Prof. LEWIS.

2) BUCHANAN E ELLIS — *Approaches to Economic Development*.

O livro de BUCHANAN E ELLIS editado por “Twentieth Century Fund” se bem de mais modesto título do que o de LEWIS “Approaches (palavra difícil de traduzir) to Economic Development” procura também abranger o problema por todos os seus aspectos.

Na “apresentação” e no “prefácio” se lê: “Quais são os fatores sociais, políticos e culturais, tanto quanto econômicos

que promovem ou inibem a capacidade de uma nação para atingir um melhor padrão de vida para seu povo?"...

Os autores compreendem bem que desenvolvimento econômico não é somente função de elementos econômicos: "*Países subdesenvolvidos há* (pág. 41 nota 20) *em que a taxa de poupança em relação à renda nacional (por exemplo Brasil) são comparáveis às dos países desenvolvidos — o problema consiste na utilização eficiente (grifo nosso) do capital nacional ...*". Com vistas aos nossos dirigentes ...

No capítulo III sobre "Acumulação e Aplicação do Capital", os autores desde logo estabelecem, com toda razão, que "a técnica do "multiplicador de investimentos"... não é aplicável aos países subdesenvolvidos por causa da inelasticidade de sua produção total".

Os capítulos sobre o desenvolvimento do Japão e da Rússia são sugestivos, conquanto com relação ao Japão, não se tenha descrito o tipo de civilização donde partiu a era MEIJI do grande progresso japonês. Quanto à Rússia, observa-se bem de 1898 a 1913, *a produção industrial do país já dobrara* e que em 1913 já havia 64 000 quilômetros de estradas de ferro.

Encontram-se aí, no Japão e na Rússia, as mais altas taxas de desenvolvimento (bem maiores do que as dos E. U. A.), de cerca de 7 % de incremento anual da renda nacional, no período 1880/1940 para o Japão e 1928/1939 para a Rússia.

Deixaram entretanto os autores de salientar, como o fez LEWIS, a importante diferença de métodos e atitudes dos dois países em relação à Agricultura, o Japão ensinando e ajudando agricultores com o resultado espetacular de dobrar sua produção agrícola "per capita" em 30 anos e a Rússia combatendo-os (e muitas vezes "liquidando") com o resultado de um aumento de produção agrícola apenas superior à taxa de crescimento da população, a par de uma decuplicação da produção industrial de 1929 e 1939. Consequência: uma inflação de 700 %.

O que nenhum dos dois livros observa e que me parece entretanto muito pertinente observar é que em ambos os países — Japão e Rússia — houve não só um processo "toynbeeniano" de desenvolvimento, isto é, de estímulo sob a ameaça estrangeira (real ou suposta), como também o fato de que as populações desses países nunca tinham travado conhecimento com a liberdade. Sem essa última circunstância, nunca teria a Rússia podido realizar seu enorme desenvolvimento industrial

mantendo baixíssimo o padrão de consumo do povo (a última tentativa de MOLOTOV e MALENKOV foi frustrada). A coletivização das propriedades agrícolas também foi um fracasso: contra 45 % de aumento de dias de trabalho o aumento anual da produção foi de 15 a 20 % apenas.

Na parte relativa ao desenvolvimento industrial em comparação ao agrícola, as idéias de PREBISCH e de SINGER, para nós familiares, são expostas um tanto superficialmente (págs. 259-266). No livro de P.T. BAUER, o assunto é melhor tratado. É contudo muito pertinente a observação de que “o orgulho nacional”, a “emancipação econômica”, sem olhar o preço dessa “emancipação” em termos de renda real, representam um importante papel.

No capítulo XIII há páginas interessantes sobre os fatores positivos e negativos do desenvolvimento econômico. “Saúde Pública e educação, estabilidade econômica e segurança política, etc.” entre os positivos. Falta de confiança na moeda (inflação), nas instituições, controles de câmbio, fuga de capitais — xenofobia — entre os negativos. Um fator negativo que é freqüentemente mencionado, não só neste livro como em muitos outros e para o qual não encontro justificção é o do receio de “desapropriação”. Só se pode entender isso como desapropriação sem indenização adequada e isso não me parece uma acusação justa, pelo menos no que se refere ao Brasil.

Uma observação ao contrário muito justa e muito importante (pág. 345) é a de que “os Estados Unidos ainda estão em processo de intenso desenvolvimento econômico, em que a remuneração proveniente de investimentos nacionais é *muito atrativa* (grifo nosso)”.

Referindo-se às vantagens para os americanos de “investimentos diretos” menciona-se a de escapar aos direitos aduaneiros, às quotas e às licenças de importação. Não se aprecia entretanto a questão dos altos custos de produção e venda de produto fabricado e arquiprotegido no país e conseqüente piora da relação de troca (terms of trade) encarada como o que temos de dar ao investidor estrangeiro, em termos reais, em pagamento de seu produto. Um automóvel Chevrolet que se poderia importar por 40 sacas de café, custa ao brasileiro, fabricado no país, cerca de 200 sacas de café !

O capítulo sobre “Comércio Internacional de Países Sub-desenvolvidos” (cap. 18) é dos melhores. Há aí uma obser-

vação que merece ser especialmente registrada, para uso de nossos economistas — amadores:

“O investimento que fôr o melhor do ponto de vista da economia nacional é também o melhor do ponto de vista do balanço de pagamentos com o resto do mundo”. (pág. 391)

E também

“Não há proporção determinada da parte nacional do investimento que deva ser financiada dentro do país, subdesenvolvido ou não, a fim de evitar desequilíbrios no balanço de pagamentos, contanto que o investimento seja financiado por poupanças, voluntárias ou compulsórias e não por inflação”. (pág. 389)

E ainda, citando um trabalho de POLACK:

“Dificuldades de câmbio não se originam do fato de que a despesa para investimentos “improdutivos” foi financiada com recursos do estrangeiro e sim do fato de *ter sido tal despesa efetuada, com recursos de qualquer espécie*”.

O livro de BUCHANAN e ELLIS, organizado segundo o programa da “Twentieth Century Fund” constitui uma excelente exposição do estado atual do problema do desenvolvimento econômico.

3) P. BAUER e YAMEY -- *The Economics of Under-developed Countries*.

O livro de PETER BAUER e B.S. YAMEY (que designaremos resumidamente por BAUER) é, dos três que examinamos, o mais sedutor para o economista profissional, não só pelo nível elevado de sua análise econômica, como pela sua ausência de timidez opinativa.

“A impossibilidade ou dificuldade de submeter certos fenômenos econômicos a uma análise quantitativa... não quer

dizer que esses fenômenos não possam ser analisados e compreendidos. A análise quantitativa não é sempre mais precisa e expressiva do que a qualitativa..." escreve o autor.

Encontra-se logo à primeira página (pág. 8) um conceito que tenho repetidamente defendido: "Não há teorias econômicas especiais ou métodos de análise especialmente aplicáveis aos países subdesenvolvidos". Desenvolvimento não é um setor de teoria econômica como "Formação de Preços", "Valor", "Distribuição de Renda", "Moeda e Crédito", etc. O estudo do desenvolvimento consiste na *aplicação* de tôdas essas teorias ao caso especial dos países subdesenvolvidos. Por isso mesmo, não deve haver uma "educação para desenvolvimento econômico" como se tem sugerido entre nós. O que precisa o país é de educação "tout-court" para elevar seu nível sócio-cultural, o que constitui um grande elemento de desenvolvimento econômico.

Outra boa observação inicial é a de que "o uso de taxas de câmbio para comparações internacionais de renda nacional... negligência as diferenças do poder de compra de várias moedas nacionais sobre mercadorias e serviços que não entram no comércio internacional". Isso conduz geralmente a uma subestimação da renda nacional real dos países subdesenvolvidos.

O autor acentua a importância do fator "qualidade" da população (os índios americanos dispunham dos mesmos recursos naturais, que os europeus emigrados, hoje americanos, souberam aproveitar), conquanto reconheça acertadamente que os estudos dos fatores culturais, biológicos, históricos, geográficos, etc. que explicam aquela "qualidade" não é da alçada dos economistas. Aponta também a inanidade do conceito de "ótimo de população", de vez que esse conceito abstrai da sua "qualidade".

Num dos capítulos sobre "Capital" (cap. IX) há uma observação relativa a salários fixados pelo governo, que muito se aplica ao nosso país, conquanto ele não seja mencionado: "Salários fixados acima do nível de equilíbrio, seja pelos Sindicatos ou pelo Governo estimulam o uso de métodos mais capitalistas. De outro lado, as taxas cambiais artificialmente mantidas também acima de seu nível de equilíbrio operam no mesmo sentido" (pág. 125)

Outra noção de que os Governantes brasileiros de hoje precisam se capacitar é a que os autores reproduzem de KUZNETS "o maior estoque de capital de um país industrial-

mente avançado não é o seu equipamento físico; é o corpo de conhecimentos acumulados e a capacidade da população para utilizá-los efetivamente". Se de confirmação prática êsse conceito precisasse, bastaria o do reerguimento da Alemanha após a segunda guerra.

Neste sentido algumas das grandes deficiências do nosso desenvolvimento econômico são: a) a de tirar baixo rendimento das máquinas e equipamentos de que dispomos (p. ex. relatório da CEPAL sobre a Indústria Têxtil Brasileira); b) a de não tratar e bem conservar êsse equipamento (locomotivas elétricas e diesel da Central do Brasil etc.); e) a da qualidade do produto.

No importante capítulo XIII sobre "Aceleração da Formação do Capital", referindo-se à possibilidade do recurso à inflação, BAUER (nesse ponto muito melhor do que LEWIS) salienta que a demanda adicional proveniente da inflação não encontra, nas economias subdesenvolvidas, os fatores de produção necessários ao incremento correspondente àquele aumento de demanda -- escreve:

"Nessas economias subdesenvolvidas não há problema de equipamentos, maquinaria, gerência, etc. desempregados ou subempregados... Nem a situação se modifica por haver plethora de mão-de-obra primária, porque faltam os fatores de produção complementares".

No capítulo XIV sobre Economia Agrícola e especialmente sobre Reforma Agrária, deixa-se, a meu ver, de dizer o essencial, a saber: a) que a Agricultura merece ser ajudada pela comunhão, porque representa um modo de vida menos atraativo do que o das cidades (especialmente no caso dos países subdesenvolvidos) e porque é sujeita a fatores aleatórios (sêcas, excesso de chuvas, pragas, etc.); b) que o auxílio à Agricultura deve ser dado não sob a forma de amparo de preços artificiais e sim como auxílio para produzir mais barato e melhor, p.ex.: irrigação, assistência técnica efetiva, sementes, arados, combate a pragas etc. E à medida que a produtividade assim atingida fôr abarrotando o mercado de produtos agrícolas, caberá escolher entre a exportação (se houver demanda) e a transferência para a Indústria ou Serviços; c) o crédito ao *pequeno* agricultor, para defendê-lo do onzenário ou da venda forçada de seu produto ao emprestador, só pode ser pro-

vido por organizações cooperativas ou governamentais e *acompanhado de assistência técnica*. Parece-me que dito isso, não há mais grande coisa a acrescentar sobre o problema.

O capítulo se encerra com um interessante parágrafo sobre o dilema de saber se se deve procurar estabilizar a renda das indústrias ou os preços dos produtos. É o problema que foi estudado e debatido nos conhecidos artigos de BAUER e PAISH no *Economic Journal* de 1952 e 1954, e nos de seus opositores, os quais apresentaram, a meu ver, argumentos mais convincentes em favor da preferência por uma relativa estabilização de preços. A que oscilações não seriam sujeitos esses preços em determinado país, no caso de safras exiguas, se se pretendesse estabilizar a renda dos agricultores? (O problema se apresentaria diferente no caso de um país cuja safra tivesse marcada influência sobre o mercado mundial).

No capítulo final sobre a Economia da Indústria, escreve BAUER com acerto que "pelo menos no início do processo de desenvolvimento, a assistência à Agricultura pode ser a melhor garantia de um desenvolvimento industrial". (Quem fez a indústria no Brasil senão o café de São Paulo?).

Com grande dose de razão escreve também o autor que:

"a discussão é muitas vezes prejudicada pela *mística* da industrialização, encarada como uma panacéia contra a estagnação econômica e a pobreza..."

Uma das características do livro de BAUER é que ele não se exime de discutir os problemas mais controversos e ao mesmo tempo mais interessantes. É o caso da "relação de trocas" entre países agrícolas e industriais. Em referência indireta à tese de SINGER e de PREBISH, da deterioração dessa "relação" nos países subdesenvolvidos, BAUER observa que tudo depende do ano de base escolhido e que 1873 foi um ano de preços especialmente favoráveis para os agricultores, e ainda, que em períodos de 50 anos ou mais, as alterações no volume e na composição do comércio internacional variam tanto que qualquer que seja o ano de base escolhido, a comparação é pouco significativa.

É pena que o autor não se refira à importante questão de saber a repercussão sobre as relações de troca (devidamente analisado) do fato de que enquanto a melhoria da produtividade industrial (especialmente nos E.U.A.) está sendo absor-

vida pelo operariado, não deixando baixar os preços, a melhoria da produtividade nos países agrícolas (subdesenvolvidos ou não) é transferida ao estrangeiro através a baixa dos preços.

Do lado industrial é indubitável que, pelo menos nos últimos anos, a capacidade de concorrência da indústria americana tem-lhe até agora permitido que os resultados da melhoria da produtividade sejam apropriados em benefício de seus fatores de produção nacionais, o que não favorece às nações importadoras de produtos industriais americanos. Do lado agrícola porém, sendo, como é o caso geral, a produção oriunda de grande número de países, u'a melhoria generalizada de produtividade agrícola não pode deixar, via concorrência e baixa elasticidade da procura, de ser transferida aos mercados internacionais (isto não se aplica ao caso de *um* país que melhore sua produtividade mais do que os seus concorrentes).

Assim como NURKSE, BAUER escreve que "a assistência à indústria incipiente só se justifica quando essa indústria, uma vez atingida a idade adulta, pode pagar o que recebeu em criança".

Com referência à doutrina do "desenvolvimento equilibrado" (BALANCED GROWTH, de ROSENSTEIN-RODAN e outros), diz o autor que a experiência de países em via de franca industrialização, África do Sul, Brasil, Hong-Kong, Malaya, não justifica a necessidade de esquemas dessa natureza.

O livro sem pretensões a "tratado" é, além de curto, do mais vivo interesse para o economista, especialmente nos três últimos capítulos.