

# A CAPACIDADE EMPRESARIAL, A FRONTEIRA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

## I — INTRODUÇÃO

A principal hipótese desta primeira conferência consiste em considerar como fatores estratégicos, que concorreram para que os Estados Unidos viessem a ter o mais elevado padrão de vida do mundo, o seu tipo único de fronteira histórica e a peculiaridade das relações entre as diversas regiões do País no decurso do seu desenvolvimento econômico. Do mesmo modo, argumentarei que a ausência de uma fronteira à americana e a falta de uma afinidade inter-regional ajudam-me a explicar o padrão de vida relativamente baixo de outros países, principalmente aqueles países subdesenvolvidos possuidores de grande extensão territorial e de regiões altamente diferenciadas, como o Brasil.

A expressão “fronteira” não deve ser, aqui, tomada no seu sentido geográfico — como, por exemplo, área comportando um determinado número de pessoas por quilômetro quadrado. Significa, isto sim, uma área de imigração líquida associada à utilização de novos recursos, estabelecimento de novas indústrias e conseqüente urbanização.

Durante três séculos e meio os Estados Unidos desfrutaram de um contínuo desenvolvimento de “fronteiras” do tipo acima definido. Entre 1890 e 1940 o processo declinou e, segundo HANSEN, contribuiu para a grande depressão. A partir de 1940 o desenvolvimento em termos de “fronteira” ganhou novamente forma, porém, desta vez, não seguiu em direção do Oeste, mas se dispersou. Tal fato veio a contribuir para o nível de renda e emprego relativamente alto, que vem sendo mantido desde a II Grande Guerra.

Este fabuloso desenvolvimento secular de “fronteiras” não foi, que eu saiba, alcançado por nenhum outro país — com a possível exceção da União Soviética e Europa Oriental. Além disso, em contraste com a maior parte de outros países, “os efeitos desfavoráveis

das regiões de crescimento rápido mais antigo sôbre uma nova região nunca eram superiores, por muito tempo, aos efeitos favoráveis. As regiões subdesenvolvidas voltavam, sempre, de uma forma ou de outra, à liderança no crescimento. A recuperação do Sudoeste levou muito mais tempo, mas esta região é, atualmente, a de maior crescimento no país. Jamais houve nos Estados Unidos qualquer coisa semelhante ao Deserto Central da Austrália ou às regiões crônica-mente atrasadas das Marítimas e das Pradarias Canadenses, sem mencionar o Sul da Itália e do México, e o Norte e Nordeste brasileiros. Nos Estados Unidos, o crescimento da população, o alargamento da "fronteira" e a descoberta de novos recursos desenvolveram-se paralelamente, ampliando os efeitos de cada um no crescimento econômico. Ambos estabilizaram-se entre as guerras, e a partir daí retomaram o ritmo de crescimento.

Esta singular experiência norte-americana de desenvolvimento do tipo "fronteira" tem dado substância a lendas sôbre o enriquecimento rápido (1) e aumentado a confiança na livre empresa, ambas como vias de auto-realização individual própria e como mecanismo para o desenvolvimento econômico nacional, que não existe e que talvez não possa ser aplicado em países onde a "fronteira" é totalmente diferente.

## II — O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A "FRONTEIRA" AMERICANA

Desde 1790 o Serviço de Recenseamento vem, de dez em dez anos, procurando localizar a "centróide" da população americana (2). Colocando-se no eixo horizontal a população e os graus de longitude oeste no eixo vertical, os deslocamentos da "centróide" formam uma curva de crescimento quase perfeita. Em 1790 o ponto situava-se em Baltimore. Por volta de 1800 já se havia deslocado 50

---

(1) *N. do T.* — A expressão utilizada pelo Autor no texto original é a de *Log-cabin-to-rich legend*, isto é, a passagem vertiginosa de uma situação em que o indivíduo habita uma cabana de madeira para outra na qual mora num palácio. O contexto sugere ao tradutor a expressão francesa "similar" *faire l'Amerique* como símbolo de enriquecimento rápido e que tem, tanto na sua forma original como na sua tradução literal para o português, uma conotação pejorativa. Por esse motivo optou-se simplesmente na tradução pela expressão "enriquecimento rápido".

(2) Chama-se de "centróide da população" ao ponto no qual os Estados Unidos estariam em equilíbrio se o país fôsse um plano e cada habitante tivesse o mesmo peso.

milhas para Oeste. Daquela data até 1850 moveu-se cêrca de 70 milhas para Oeste, em cada década. Entre 1850 e 1860 deu um salto de 100 milhas; a Guerra Civil amorteceu o movimento na década seguinte; porém a “centróide” moveu-se 100 milhas entre 1870 e 1880, caindo para apenas 70 milhas entre 1880 e 1890. A partir dessa época apareceu um acentuado arrefecimento no movimento para Oeste, descrito por TURNER e outros como “o fechamento da fronteira”. A centróide moveu-se de apenas 30 milhas entre 1890 e 1900, 50 na década seguinte, e, sòmente 50 milhas durante o período 1910/1930. Por volta de 1930 o avanço era de 700 milhas para Oeste em relação a Baltimore, porém de apenas 30 milhas para o Sul. De 1930 a 1950 moveu-se 60 milhas para Oeste e 25 para o Sul.

Na década de 1950 o movimento para Oeste acelerou-se um pouco. Houve um nítido movimento para o Sul entre 1930 e 1960; porém, por volta de 1960 os movimentos da “centróide” já não são, como o foram no século XIX, uma indicação segura da relação entre a descoberta de novos recursos e a ampliação da fronteira. Durante o século XIX, a expansão da fronteira e a descoberta de novos recursos foram, sem dúvida alguma, a causa do movimento para Oeste. Desde a última guerra, contudo, o melhor índice tem sido dado pelo crescimento urbano, fenômeno que tem acompanhado sempre o desenvolvimento da “fronteira” norte-americana. O crescimento urbano, durante e após a II Grande Guerra foi muito mais disperso do que no século passado: New Orleans, Atlanta, Dallas, Houston, S. Diego e Los Angeles, Portland e Seattle tôdas beneficiaram-se de um crescimento rápido nas duas últimas décadas.

Êste movimento da “centróide” populacional mostra, onda após onda de migrações ao longo de um mesmo caminho: a trilha do caçador, onde posteriormente apareceu o lavrador, seguindo-se o pecuarista e mais tarde a implantação das indústrias — principalmente a indústria pesada. Êste movimento prossegue com nova onda de industrialização baseada principalmente em pequenas indústrias de caráter altamente científico, como a eletrônica. A expansão da fronteira e o crescimento da população tem-se movimentado paralelamente, sendo que a pressão populacional nos velhos centros contribuiu para migrações e abertura de fronteiras. Nas palavras de FAULKNER:

“Mesmo durante a época colonial, diversas e bem distintas fases dos movimentos para oeste estiveram em evidência. A pri-

meira foi, via de regra, marcada pelas atividades da caça, comércio ou obras missionárias. A trilha dos caçadores seguiu a do animal selvagem e a do índio, tornou-se o caminho da civilização e os pontos comerciais estrategicamente colocados nas rotas para o oeste foram o berço das grandes cidades como Albany, Pittsburg, Chicago e S. Louis. Seguindo o caçador e o comerciante veio o lavrador e, nas suas pegadas, o criador... Onde as condições foram favoráveis, o ciclo da criação deu lugar à etapa final — à vida urbana com as suas atividades comerciais e industriais” (3).

Ou, citando-se a passagem famosa de um clássico de TURNER:

“Coloca-te no Passo de Cumberland e assiste a civilização em marcha — o búfalo seguindo a trilha em busca do sal, o índio, o comerciante de peles, o caçador, o criador, o pioneirismo do fazendeiro e a fronteira a alargar-se. Desloca-te para o Passo Sul nas Rochosas, um século mais tarde, e assiste a mesma procissão, porém, a intervalos maiores. A desigualdade de tipos de avanço compele-nos a distinguir diversos tipos de “fronteira”: a demarcada pelo mercador, a do criador, a do mineiro e a do lavrador. Quando as minas e os currais estavam ainda próximos da linha demarcadora da fronteira, os comboios de mercadorias já estavam atravessando os Alleghenies e os franceses já fortificavam seus postos nos Grandes Lagos, alarmados com as incursões das canoas de vidoeiro dos mercados ingleses: Quando os caçadores já haviam escalado as Rochosas, os criadores ainda permaneciam no delta do Mississipi” (4).

As migrações refletem, também, a descoberta de novos recursos, estando intimamente ligadas a êsses. A descoberta de solos férteis e de minerais atraiu novos aventureiros para o oeste, conduzindo, também, a novas descobertas. Levou, ainda, a um contínuo processo de urbanização, até os grandes Estados passarem a possuir suas grandes cidades e a atividade comercial e financeira peculiar aos grandes centros. Os Estados Unidos não possuem regiões pu-

---

(3) Harold U. Faulkner, *American Economic History*, New York: Harper and Bro. 1960, pp. 92-93.

(4) Frederick J. Turner, *The Frontier in American History*, New York: Henry Holt & Co. 1920, p. 12.

ramente agrícolas, como o Canadá, a Austrália e boa parte dos países subdesenvolvidos.

As sucessivas “corridas” aos minérios seguiram um modelo de distribuição de população e urbanização. Alguns enriqueceram na prospecção e mineração, outros, porém, o fizeram pelo comércio, finanças e indústria. Durante o século passado este processo se repetiu num estado após outro até a população espalhar-se pelo oeste, sudeste e noroeste: Califórnia em 1850, Colorado em 1859, Nevada em 1860, Arizona, Novo México e Idaho em 1860, Montana e Wyoming em 1870. Não se podia desejar melhor processo para desenvolver e povoar um continente vazio. Um dos importantes subprodutos deste processo foi o fato de as ferrovias poderem ser financiadas com as doações de terras; a sua construção atraía os colonos que compravam terras, e assim financiavam mais ferrovias, até as mesmas cobrirem todo o país. Esta oportunidade não surgiu, no mesmo grau, no Canadá, e quase não existe na Austrália ou no Brasil.

#### A HISTÓRIA POR REGIÕES

Possuindo portos marítimos e fluviais, recursos florestais e com uma população contida, por algum tempo, pela barreira dos Alleghenies, o Nordeste foi a primeira região a ser industrializada. Enquanto o movimento para Oeste foi consequência apenas do desenvolvimento dos recursos minerais e agrícolas, o Nordeste recebeu apenas efeitos favoráveis. Com o correr do tempo, contudo, tal movimento da “centróide” da população foi, do ponto de vista de mercados, uma desvantagem para a Nova Inglaterra, seus recursos naturais estando longe de ser favoráveis a ponto de poder fazer frente ao impulso industrial das outras regiões. A indústria metalúrgica deslocou-se para a região dos Grandes Lagos, onde se desenvolveu a do aço. A do calçado foi para Oeste, a do papel e têxteis para o Leste e o Sul. Os efeitos favoráveis converteram-se em desfavoráveis. Entre as guerras mundiais, a Nova Inglaterra foi uma das regiões do país de crescimento mais vagaroso, após a região do Meio-Atlântico e a do Oeste. Porém, entre 1929 e 1946, o aumento da renda *per capita* na Nova Inglaterra estava bem abaixo da média nacional e, dentre todas as regiões principais do país, somente a do Meio-Atlântico crescia mais vagarosamente. Em 1930 havia prognóstico sombrio em relação ao futuro da Nova Inglaterra.

Desde a guerra, todavia, a Nova Inglaterra beneficiou-se de um novo surto de crescimento fundamentado em novos empreen-

dimentos comerciais e financeiros, bem como em indústrias cientificamente orientadas. No período entre 1929 e 1959, o crescimento foi mais rápido do que o da média da nação e apresentou o maior índice de crescimento de renda *per capita* entre 1950 e 1959 das grandes regiões. Ainda mantinha em 1959 o terceiro nível mais alto da renda entre as grandes regiões.

O “Velho Noroeste”, a região dos Grandes Lagos, foi a região que se industrializou a seguir, contando com indústrias relativamente pesadas. O carvão e os transportes tiveram o seu papel importante, e também o tiveram os brancos pobres do Sul no seu papel de colonizadores pioneiros e os imigrantes alemães. Estes eram, de início, pequenos lavradores, e a densidade de população era elevada. Este fato, e mais um elevado número de “empresários schumpeterianos” entre os colonos conduziu a uma rápida industrialização e urbanização. Contudo, esta liderança precoce em indústrias altamente capitalísticas não proporcionou à região dos Grandes Lagos uma liderança permanente em renda *per capita*. Em 1929 a renda *per capita* na referida região era mais baixa do que na Nova Inglaterra. No pós-guerra, a taxa de crescimento da renda *per capita*, na região, foi ligeiramente inferior à média nacional.

O “Velho Sul”, teve, sem dúvida, uma história diferente. Foi, desde o princípio, “a fronteira do homem de recursos” (5), e as sociedades de plantadores não produziram o tipo de capacidade empresarial que pudesse provocar mudanças rápidas de estrutura. Também, o “Velho Sudeste” (Alabama, Mississippi, Louisiana e Tennessee), da Revolução à Guerra Civil, foi uma “fronteira do homem de recursos”. Com a invenção do descaroçador do algodão em 1793, os plantadores sulinos voltaram suas vistas para o Leste, para novas fontes onde pudessem plantar comercialmente em larga escala:

“Paralelamente ao avanço do lavrador pioneiro, carregando seus bens nos velhos carroções cobertos de lona através do Ohio, em direção à sua nova morada, deve, por isso, ser pôsto no quadro o plantador sulino, que atravessou em sua carruagem as florestas da Geórgia Ocidental, o Alabama, o Mississippi e o Estado Livre de Illinois no sentido do vale do Missouri, acompanhado de criados, matilha de cães e bandos de escravos, iluminando com os fogos de seus acampamentos notur-

---

(5) N. do T. — Em inglês: “Big men's frontier”.

nos a vastidão que pertencera, tão recentemente, aos caçadores índios" (6).

Os pequenos agricultores que desbravaram a área vendiam suas terras e moviam-se para o oeste. Com o desaparecimento do pequeno agricultor independente, o "Velho Sudoeste" passou a ser dirigido pelos proprietários das grandes plantações de algodão. Foi, então, o "reinado do algodão", como mostrou o Professor NORTH em suas recentes conferências (7). Em termos da natureza do desenvolvimento da "fronteira" e de seu impacto na capacidade empresarial, os prognósticos para o desenvolvimento do "Velho Sul e Sudeste" (agora reunidos para fins estatísticos) seriam menos favoráveis do que para outras regiões, mesmo às vésperas da guerra civil. Que a capacidade empresarial sulista foi ainda mais retardada pela referida guerra, não resta a menor dúvida. Em 1929, a renda *per capita* na referida região situava-se pouco acima de 50% da média nacional e menos de 40% da cifra apresentada pela região Centro-Oeste.

#### O RESSURGIMENTO DO SUDESTE

Durante a grande depressão, o Sudeste perdeu menos renda do que qualquer outra região dos Estados Unidos, e durante todo o período de 1929 até 1959, apresenta-se, sem dúvida alguma, como a região de mais rápido crescimento do país. Durante o período de reconstrução, o aludido crescimento esmoreceu e a taxa de aumento na renda *per capita* caiu novamente abaixo da média nacional; mas entre 1950 e 1959 a região Sudeste foi ainda uma vez a de crescimento mais rápido. Em 1959 ainda era a região mais pobre, mas sua renda *per capita* havia subido a três quintos da média nacional.

Antes da Guerra Civil, o Sudeste era altamente subdesenvolvido, tendo permanecido em tal estado durante os 60 anos seguintes — período mais longo do que o manifestado por qualquer outra região. Por que? Em termos de capacidade empresarial e de reação à derrota militar existem algumas semelhanças entre a história do Sudeste americano e o Canadá Francês, a que irei-me referir mais adiante. A escravidão e o latifúndio, sem importância no Norte, foram outros fatores. Por que, então, o ressurgimento após 1929?

---

(6) Frederick J. Turner, *Rise of the Far West*, New York: Harper and Brother, 1906, p. 92.

(7) Publicadas na *Revista Brasileira de Economia*, Ano XV n° 3.

Ainda desconheço a resposta para tal pergunta. Contudo, o fato importante é que o Sudeste não permaneceu sempre uma região sub-desenvolvida e, hoje, embora sendo a região de mais baixo nível de renda *per capita* é também a região de mais rápido crescimento.

#### O SUDOESTE

O “Nôvo Sudoeste” foi uma das primeiras regiões de colonização européia e a última a industrializar-se. A razão não é difícil de ser evidenciada: grande parte da região é desértica ou semidesértica. Ao sintetizar a sua tese a respeito do papel dos desertos na história da economia, WALTER PRESCOTT WEBB escreveu:

“No coração do Oeste americano, estende-se enorme deserto de intensidade variável... É um fator que não tem equivalente em nenhuma parte do país. Assim, se quisermos entender o Oeste, devemos começar onde o deserto é mais intenso e observarmos até onde irá a sua influência... Chamo a atenção para o fato de que, por causa da influência do deserto, o Oeste é, em comparação com o Leste, uma terra de muitas deficiências, tais como falta de água, de madeira, grandes cidades, indústrias nacionais, trabalho organizado e poucos negros... Finalmente, digo que sua história é breve e rapidamente contada... As deficiências do Oeste, muitas das quais impostas pela influência do deserto, afetaram a atividade e atitude de seu povo. Privados de tanta coisa que os que vivem fora do deserto têm, o habitante do Oeste habituou-se a valorizar o que possui, construindo em grandes proporções e fazendo muito do nada” (8).

Esta característica é aplicável, particularmente, à região Sudoeste e, acima de tudo, ao Arizona e Nôvo México. Ainda nesta região, no leste do Texas, foi que apareceram principalmente as grandes cidades, com todos os seus complexos mecanismos industriais, comerciais e financeiros. O desenvolvimento verificado no leste do Texas baseia-se, hoje em dia, no petróleo, mas os primeiros progressos repousaram muito mais na criação de gado e no plantio de algodão. No período do após-guerra, a cidade de Dallas foi a de mais rápido crescimento comercial e financeiro dos Estados Unidos (medindo-se pelo número de depositantes em bancos), tendo Atlanta, na Geórgia, um modesto segundo lugar.

---

(8) Walter Prescott Webb, *An Honest Preface*, Boston, 1959, pp. 176/177.



Assim, também no Sudoeste, a tendência para diminuir a dispersão da renda *per capita* é evidente. Em 1929 o Sudoeste possuía a segunda renda *per capita* mais baixa de todas as regiões do país; porém, entre 1929 e 1959, a sua taxa de crescimento era a segunda do país, crescendo mais depressa do que em qualquer região, com exceção do Sudeste. Contudo, certos Estados atrasados, como o Novo México e Arizona, apresentaram o mais rápido crescimento de renda *per capita* do país, bem acima do dobro da média nacional, como provável resultado de um fabuloso surto de industrialização e de crescimento urbano.

#### O CENTRO-LESTE

A combinação de atividades comerciais e financeiras e outros serviços de alta produtividade com indústrias de todos os tamanhos, que cresceram continuamente durante século e meio, tornaram o Centro-Leste uma das regiões mais prósperas do país, em 1929. Todavia, entre 1929 e 1959, apresentou o Centro-Leste o mais baixo coeficiente de crescimento do país, sua renda *per capita* subindo menos da metade do aumento da do Sudeste. Desde 1940 o Centro-Leste foi sobrepujado pelo Oeste, como a região mais rica do país. Desde a guerra, o aumento da renda no Centro-Leste tem sido pouco abaixo da média nacional, e a região tem mantido a sua posição relativa, embora ameaçada pela Nova Inglaterra. O Oeste tendo-se tornado a região mais rica, permitiu, cavalheirescamente, que sua taxa de crescimento do após-guerra caísse abaixo da média nacional, contribuindo, assim, para reduzir a dispersão. As Grandes Planícies tinham uma taxa de crescimento acima da média nacional entre 1929 e 1946, mas abaixo da média nacional desde a guerra, de forma que sua posição relativa era, em 1959, a mesma que em 1929.

A história das relações inter-regionais na economia americana assemelha-se a uma gigantesca corrida na qual uma região após outra assume a liderança. Tal fato poderá induzir-nos a reafirmar a tese de MYRDAL dos efeitos favoráveis e desfavoráveis com muito maior ênfase: uma nação desenvolvida é aquela em que a tendência regional de dispersão da renda tende a diminuir, enquanto que "subdesenvolvida" é a que possui a tendência inversa, isto é, de aumento da dispersão. A história americana pode, também, nos conduzir à revivescência da doutrina da "mão invisível", de ADAM SMITH.

Será mais evidente, quando fôr estabelecido o contraste do desenvolvimento da "fronteira" entre Canadá, Austrália e o Brasil, que o traço marcante da "fronteira" americana foi a oportunidade dada aos homens de pouco ou nenhum capital, para acumular riquezas à medida que crescia a população e urbanizava-se a vida, em região após região. Esta oportunidade teve efeito regenerativo, mantendo aceso o espírito de "fronteira", a inclinação pela aventura, a confiança e uma forte disposição para o trabalho e para a inversão de capitais. As poucas exceções, como já vimos, foram o Sudeste e o Sudoeste, sendo precisamente essas as regiões que mais tardaram a se empenhar no processo de industrialização e urbanização rápida (9).

### III — A EXPERIÊNCIA DE OUTROS POVOS

#### CANADA

No Canadá ocorreram deslocamentos isolados de indústrias, das Províncias Marítimas para Ontário e Quebec e, mais recentemente, para a Colúmbia Britânica; não houve, porém, nem industrialização nem urbanização no Centro-Oeste canadense. O vasto território entre Toronto e Vancouver continua virtualmente vazio. Mesmo agora, com as recentes descobertas de petróleo em Alberta, a maior cidade do Centro-Oeste canadense, Winnipeg dá a impressão de ser mais um centro urbano decadente do que uma cidade em expansão. Sente-se o efeito dos *booms* petrolíferos e de minérios de ferro muito

---

(9) Todos os povos demonstram um desenvolvimento; o germe da teoria política tem sido suficientemente acentuado. Para a maioria das nações, entretanto, o desenvolvimento ocorreu numa área limitada em que a nação expandindo-se chocou-se com outros povos também em crescimento, que foram conquistados. Mas no caso dos Estados Unidos tivemos um diferente fenômeno. Limitando nossa atenção à Costa Atlântica vê-se o fenômeno familiar da evolução das instituições; a transformação dos governos coloniais em órgãos complexos do Poder; o progresso desde a sociedade industrial primitiva, sem a divisão do trabalho, até à industrialização. Mas há além disso, a repetição do processo evolutivo em cada área do Oeste, alcançado durante o processo de expansão. Assim, o desenvolvimento americano manifestou-se não apenas como um avanço ao longo de uma linha, mas como um retorno às condições primitivas em um contínuo avanço da linha de "fronteira" e subsequente desenvolvimento da área. O desenvolvimento social americano vem sendo continuamente renovado na "fronteira". Essa perene renovação, essa fluidez da vida americana, essa expansão para o oeste — onde existiam novas oportunidades — o contínuo contato com a simplicidade da sociedade primitiva, forneceram os caracteres dominantes do povo americano. O ponto principal da história desta nação não é a costa do Atlântico, mas, sim, o Grande Oeste...

mais em Toronto e Montreal, do que nas cidades que lhes são próximas... O progresso urbano ficou confinado à uma estreita faixa de umas cem milhas da fronteira norte-americana, existindo nela apenas três grandes cidades — uma em Quebec, uma em Ontário e outra na Colúmbia Britânica.

Muito se tem escrito sobre o desemprego crônico e a baixa renda nas regiões Marítimas e nas Províncias das Pradarias (10). Recentemente tivemos conhecimento de coisas interessantes sobre a Província de Quebec. Esta região, claramente delimitada, foi colonizada mais cedo do que as regiões mais a Oeste. Sua história tem certa analogia com a do Sueste americano, mas, em contraste com esta última região não há nenhuma indicação de que Quebec esteja evoluindo de uma região subdesenvolvida para uma de liderança. Até onde se pode recuar no passado para obter dados, houve sempre um atraso no movimento da renda *per capita* em Quebec em relação ao da vizinha província de Ontário ou ao da média canadense. Entre 1926 e 1956 — período em que existem dados adequados de renda nacional — a renda *per capita* em Quebec variou de 65% a 75% em relação a de Ontário, sendo de 74% em 1926 e de 73% em 1956. Fontes oficiais indicam que a mesma situação prevalecia um século antes, em 1826 e, provavelmente ainda, antes disso. Assim, nenhuma mudança é perceptível, a despeito do *boom* que teve lugar em Quebec após a II Grande Guerra.

Um grupo de pesquisadores sociais das Universidades de Montreal e Laval empenhou-se recentemente num estudo desta situação. Até agora, porém, só se conhecem os resultados preliminares, que são aliás bastante interessantes. Por muito tempo se pensou que a renda baixa de Quebec fôsse consequência de sua industrialização relativamente pequena. Porém a verdade era outra. Em 1870 e 1957 o valor da produção de manufaturas cresceu numa taxa anual de 5,4% em Ontário, 5,52% em Quebec, persistindo, em termos absolutos, a produção manufatureira de Quebec em se manter abaixo da de Ontário durante todo período. Igual é a situação da renda bruta na agricultura. Durante o período de 1870/1955, a renda bruta da agricultura apresenta um crescimento de 2,9% em Ontário e de 3,2%

---

(10) Ver, por exemplo, B. S. Keirstead, *Economic Effects of the War on the Maritime Provinces of Canada*. Halifax, 1944; and *Theory of Economic Change*, Toronto, 1948, Part V; and G. E. Britnell, "The Implications of United States Policy for the Canadian Wheat Economy", paper presented at the meetings of the Royal Society of Canada, Section II, in Toronto, June 6, 1955.

em Quebec. Todavia, desde 1935, nas duas províncias, as taxas de crescimento da renda da agricultura são virtualmente as mesmas de sorte que não há tendência para se igualarem. Por outro lado quando se trata da produção mineral, embora o nível da produção em Quebec permaneça, em dólares, abaixo do de Ontário, a taxa de crescimento é sensivelmente mais alta em Quebec: 8,2% contra 6,4%. Análogamente, uma mudança estrutural em Quebec, Ontário, e no Canadá como um todo, em termos de distribuição da força de trabalho entre ocupações primárias, secundárias e terciárias não mostra diferenças acentuadas durante o período 1901/1951. Assim, se se desejar explicar a permanente incapacidade de Quebec para alcançar os níveis de renda *per capita* de Ontário, ou do resto do Canadá, não devemos buscar a explicação na estrutura da produção ou em taxas de crescimento da produção agrícola, manufaturadas ou mineração.

Estudos preliminares mostram que faltou espírito empresarial à província de Quebec. O grupo franco-canadense não mostrou muita capacidade empresarial associada às indústrias em sua própria província. A industrialização foi realizada por “estrangeiros” como os anglo-canadenses, judeus e outros que no âmbito social franco-canadense constituíam a elite “subdominante”, independentemente do que pudessem ser nas respectivas sociedades. Estudos feitos em 1936, para u’a amostra de mil e seiscentas firmas, não mostravam contribuição alguma de empresários franco-canadenses na produção industrial da província. Foram analisadas, em recente artigo, firmas franco-canadenses no mercado de títulos. Em setembro de 1955 havia apenas 26 dessas firmas, que correspondiam a menos de 1% do total de títulos negociados em Montreal. Estudos mais apurados indicam que esta situação prevalecia mesmo antes da independência, em 1776. Certo historiador mencionou que na década seguinte a 1780, as importações, exportações e a maior parte do comércio interno da cidade Quebec, Three Rivers e Montreal achava-se em mãos de comerciantes ingleses, muito embora a população inglesa fôsse, então, inferior a 5% da população total.

Por que seria que a atividade empresarial estava em mãos de “estrangeiros”? É esta a pergunta que o grupo de sociólogos já citado espera responder detalhadamente. Entrementes, existem algumas teorias. Os historiadores da Universidade de Montreal desejam explicar o assunto em termos de conquista. A inferioridade econômica da comunidade franco-canadense, dizem eles, é uma con-

seqüência fatal do estado de servidão em que foi esta colocada, como nação conquistada e ocupada, reduzida à situação de u'a minoria num país do qual não mais participavam. Terá isto alguma coisa de semelhante com o Sudeste americano? Esta tese assinala que a longa guerra entre a França e a Inglaterra arruinou os franco-canadenses. Não foi apenas uma questão de devastação pela guerra, mas também da incapacidade da França em pagar os débitos em que incorrera com relação à sua colônia ao terminar o conflito. Deve-se acrescentar que os líderes burgueses franco-canadenses preferiram deixar a colônia, retornando à França, a permanecer sob o domínio britânico — êsse grupo poderia ter sido o núcleo da classe empresarial franco-canadense.

Assim, como muitas vêzes acontece no desenvolvimento econômico, apareceu o "círculo vicioso". Afastados, pela derrota, da participação na vida econômica do país, os franco-canadenses recolheram-se às tradições, tornando-se conhecidos por "nacionalistas franco-canadenses". Consolaram-se a si mesmos com a crença na superioridade de seus valores e civilização, relativamente ao resto do Canadá. Tal como escreveu em 1902, "Monseigneur" PAQUET "a nossa missão é menos a de gerir capitais do que a de preservar ideais; compete-nos não acender os fornos das fábricas, mas manter e espalhar a chama luminosa da religião e do pensamento". Em uma de suas manifestações êste conjunto de atitudes tomou a forma de um movimento de retôrno à terra".

Antes, em princípios de 1895, o bispo líder afirmava que a agricultura era o estado normal do homem e que é na terra, nas fazendas, que êste está mais perto de Deus; sòmente pela agricultura podiam os franco-canadenses "executar as grandes tarefas que, indubitavelmente, lhes haviam sido reservadas pela Providência Divina".

Os primeiros escritores franco-canadenses abordaram com destaque, abertamente, a exploração de seus compatriotas pelos "capitalistas estrangeiros". Certo historiador disse: "foi sem nenhum escrúpulo que praticaram uma economia de exploração... uma discriminação discreta, porém muito eficiente, está sendo levada a efeito em todos os escalões das grandes companhias americanas e anglo-canadenses em Quebec. Outros encaram a superpopulação como a principal causa das dificuldades do Canadá Francês. Durante o início do período a partir do qual a renda dos franco-canadenses

manteve-se em persistente situação de inferioridade, Quebec era, sem dúvida, antes subpovoada do que superpovoada.

Assim, parece chegar-se a conclusão de que, em média, a renda franco-canadense ficou situada abaixo das do restante do país, porque estes não dispunham de empresários próprios. Muito pelo contrário, a atividade empresarial e o capital vinham do exterior. Em termos da nossa teorização de "fronteira", pode-se explicar essa falta da atividade empresarial, ao menos parcialmente, pelo fato de ter sido Quebec colonizada originariamente por grandes senhores e camponeses e não por pequenos proprietários, e de a natureza da fronteira permitir a criação de apenas uma grande cidade nas cercanias de Ontário, dominada pelos anglo-canadenses. Houve poucos casos de enriquecimento rápido entre os franco-canadenses. Projetando-se no futuro esta análise, deve-se concluir que este hiato só poderá desaparecer quando as atitudes dos franco-canadenses mudarem de tal sorte que grande parte da atividade empresarial nas indústrias franco-canadenses fique em mãos deles próprios.

#### IV — A QUESTÃO DA DIVERSIFICAÇÃO NO PROCESSO DE CRESCIMENTO

Vale a pena considerar a experiência canadense com relação à diversificação das importações, exportações e produção global em termos das necessidades de crescimento contínuo das economias latino-americanas. Os latino-americanos vêm argumentando que a maior diversificação das exportações é um pré-requisito para seu maior desenvolvimento futuro. A história canadense mostra, contudo, ser possível um grau elevado de desenvolvimento econômico sem mudanças dramáticas na composição geral do comércio exterior. O Canadá tem-se desenvolvido de tal modo que hoje possui o segundo nível de vida do mundo, embora a composição geral de seu comércio exterior mostre pequenas modificações. Em 1870, 32,9% das exportações canadenses representavam matérias-primas, 38,5% bens semimanufaturados e 28,6% produtos elaborados. Em 1953, êsses itens representavam respectivamente, 32,2%, 28,9% e 38,9%.

Se desdobrarmos o item de "matérias-primas e produtos de alimentação" nos principais subitens, haverá maior evidência de mudança na estrutura. Dentro da categoria de matérias-primas houve acentuado aumento na importância do papel de imprensa (de zero

a 15%) e um declínio ponderável na posição relativa de “madeira serrada” (de 22,5% para 6,9%). O trigo apresenta um aumento na posição relativa até 1930, quando foi de 21,9% o valor das exportações do cereal, seguindo-se um declínio para 13,8% em 1953 — muito embora o valor dessas exportações tenha dobrado. Na década atual houve, também, algum aumento na produção de farinha de trigo comparada com o trigo em grão. Contudo, em 1953, cinco itens, principalmente matérias-primas e produtos semi-elaborados, continuavam a representar 46% das exportações canadenses.

No que se refere às importações, em 1870 os bens parcialmente acabados representavam 7,5%, os bens total ou quase que totalmente acabados 74,9% e 17,6% consistiam as matérias-primas. Em 1953, essas percentagens também apresentavam u’a mudança relativamente pequena: 5,0%, 18,5% e 76,5%. Na verdade, houve ligeiro aumento nas importações de produtos acabados e queda nas importações de produtos semi-elaborados. Dêsse modo, o Canadá passou a depender ligeiramente mais de outros países para o processamento de seus produtos.

Resumindo: Nos setenta e cinco anos seguintes à instauração da Confederação, o Canadá orientou-se de modo a processar seus próprios recursos florestais e agrícolas. Não obstante, em 1953 como em 1870, a produção agrícola e os recursos florestais constituíram o maior item da exportação canadense. Entretanto, a Economia em seu todo apresenta a mesma mudança na sua estrutura geral que ocorreu nos Estados Unidos e em outros países de crescimento rápido. A proporção da força de trabalho nas atividades primárias caiu de 55% para 20,7% no correr do período. A agricultura, sòzinha, absorvia a metade do volume do emprêgo em 1870, e apenas 17% em 1953. A proporção na indústria manufatureira subiu de 13,1% para 26,1%, a construção declinou e a proporção no setor terciário aumentou de 17% para 46,2%.

O que aconteceu, então, no Canadá, foi simplesmente a expansão do comércio exterior *pari passu* com o resto da economia, sem alterar muito a composição geral enquanto nova série de bens e serviços era adicionada à base econômica inicial. Em outras palavras, o que parece ser necessário ao desenvolvimento econômico é a maior diversificação da *produção* e não a diversificação das *exportações*. É bem possível que tal modelo de crescimento possa ser aplicado a alguns dos atuais países subdesenvolvidos.

Em outros casos, todavia, os países subdesenvolvidos necessitarão corrigir certas distorções da economia, herança de uma política inadequada de desenvolvimento, realizada no passado. O Autor já tem, por exemplo, manifestado seu ponto de vista de que a vantagem comparativa, a longo prazo, repousa na exportação de bens industriais e na importação de produtos agrícolas, para a Índia ou para a Indonésia. Assim, enquanto para o Canadá o desenvolvimento acrescentou à sua produção novas mercadorias à medida que crescia sua renda, nos países subdesenvolvidos pode ser mais vantajosa a substituição das importações pela produção interna. Se assim se faz e a renda dos países importadores cresce de modo estável, uma concentração contínua nas exportações pode ser política acertada.

Até onde a diversificação das exportações pode ser um requisito para o desenvolvimento de certos países subdesenvolvidos, o papel dos Estados Unidos parece consistir, principalmente, em duas formas de ação: a primeira, de liberalização geral em sua política comercial de modo a permitir, por exemplo, que a Índia lhes exporte aço e vários outros países exportem petróleo, se o modelo de desenvolvimento indicar tal direção; a segunda, de proporcionar direta ou indiretamente maior ajuda ao exterior de modo a assegurar o capital e a mão-de-obra especializados necessários à industrialização, ou outras mudanças de estrutura que se façam necessárias.

#### AUSTRÁLIA

Se voltarmos os olhos para a Austrália o contraste com os Estados Unidos é ainda mais marcante. A abertura do centro da Austrália à colonização não proporcionou a edificação de cidades no interior do país, mas apenas um aumento de população num punhado de cidades costeiras, particularmente nos dois grandes centros metropolitanos: Melbourne e Sidney. Além do mais, a fronteira australiana sempre foi de tipo "fronteira do homem de recursos". A corrida do ouro durou escassamente dez anos para os aventureiros passando, depois, a mineração a constituir-se de grandes emprêsas que britavam quartzo. De qualquer forma, as descobertas de jazidas minerais ocorreram nas proximidades das grandes cidades. O centro propriamente dito é um ponto morto, constituído por desertos sem a menor atração. Na Austrália, a ampliação da fronteira, fundamentou-se nos "posseiros ricos", que conquistaram imensas regiões assalariando pequena força de trabalho e controlando grandes quantidades de animais. Esta espécie de ampliação de fronteira criou



possibilidades de emprêgo nos subúrbios de Sidney e Melbourne, mas não no centro do país.

Sem dúvida, abrir uma mercearia num subúrbio de Sidney requer disposição diferente da que a que nos leva a mudar-nos para centenas de milhas no interior a dentro a fim de abrir nova empresa num território nôvo e estranho. Além do mais, a oportunidade de começar uma pequena indústria e vê-la se transformar em grande, acompanhando o crescimento da metrópole em sua volta, só foi proporcionada a uns poucos centros situados na costa. As histórias sôbre fortunas rápidas têm muito menos significado na Austrália do que nos Estados Unidos. Nas palavras do Prof. FRED ALEXANDER: "Usar o têrmo "fronteira", em relação à corrida do ouro verificado em lugares como Ballarat e Bendigo, não muito distantes de centros estabelecidos como Melbourne, e muito perto dos centros pecuários já existentes seria ampliar, indevidamente, a definição dada no início dêste ensaio (11). A "fronteira" australiana, como as da América Latina, é uma fronteira descontínua".

Comparemos a passagem do historiador australiano com a que anteriormente citamos, de TURNER:

"Há um famoso passo na cordilheira das Montanhas Azuis, em que o paredão e a vegetação agreste por um quarto de século encurralaram esta colônia de Nova Gales do Sul dentro da planície costeira. Situe-se o observador neste desfiladeiro e veja os pioneiros seguindo uns aos outros em fila indiana, em direção ao Oeste — a fronteira dos posseiros, que cobriram as planícies do Oeste com os rebanhos ovinos, lançando a base da economia australiana; a fronteira dos mineiros que povoaram a Austrália e tornaram-na uma democracia radical; a fronteira dos agricultores, que gradual e penosamente testaram e controlaram o solo e o clima australianos. Situe-se o observador a algumas centenas de milhas mais para o Oeste — no rio Darling, e veja o que êsses dominadores fizeram com a fronteira. Os agricultores, batidos pela aridez do solo, abandonaram a marcha para o Oeste. Apenas os pastôres e garimpeiros prosseguiram. No Centro-Oeste do continente, até mesmo os pastôres foram batidos pela aridez do solo. A margem de uma sociedade dinâmica, permaneceram apenas uns pou-

---

(11) Fred Alexander, *Moving Frontier*, Melbourne, Melbourne University Press, 1947, p. 28.

cos garimpeiros solitários e antropologistas curiosos, episódicos invasores das reservas indígenas" (12).

BRYAN FITZPATRICK, outro historiador australiano, descreveu o caso com mais riqueza de detalhes. Apontou os contrastes entre a "fronteira do homem de recursos", na Austrália, e a "fronteira do homem comum" nos Estados Unidos. Na metade do século dezenove a sociedade australiana organizou-se "em termos de alguns tece-lões, banqueiros e mercadores e de uma classe numerosa de peões" (13). Enquanto, nos Estados Unidos, a "fronteira do homem comum" estimulou o individualismo, — "a Austrália deve grande parte de seu coletivismo ao fato de que, ao invés disso, sua fronteira acolheu o homem de recursos" (14).

Assim, o ponto principal da minha tese reside em que a tendência dos australianos para esperar que o Governo lhes dê, ao mesmo tempo, bem-estar e desenvolvimento, e que a maior inclinação dos canadenses, comparativamente aos americanos, para concordar com seus dirigentes, são reflexos da natureza da "fronteira". As lendas das fortunas vertiginosas jamais desempenharam qualquer papel na Austrália, onde nunca houve clima para tal.

Desde o início o capital social teve que ser fornecido pela iniciativa pública; mesmo as terras do interior não puderam ser dadas gratuitamente. Não houve oportunidade para a construção de ferrovias através da iniciativa privada e através das concessões de terras, como aconteceu nos Estados Unidos. Até mesmo a água teve que ser fornecida pela iniciativa governamental.

---

(12) H. K. Hancock, *Survey of British Commonwealth Affairs*, Vol. II, Part I, Oxford, 1940, pp. 4-5.

(13) Bryan Fitzpatrick, *The British Empire in Australia, an Economic History, 1834/1939*. Melbourne University Press, 1941, p. 188.

(14) *Ibid*, p. 191. Ver também, Carter Goodrich, "The Australian and American Labor Movement", *Economic Record*, Melbourne, 1928.

## SUMMARY

In his first lecture Professor HIGGINS points out certain unique features of frontier development in the United States which make a sharp contrast with development in other countries of the American Continent as well as Australia.

*"The first of these is its remarkable continuity; throughout the economic history of the United States there have always been regions of net immigration, associated with the development of new resources which brought industrialization and urbanization in its wake. These frontiers have always been "small men's frontiers", regions where opportunities for self-advancement existed even for men with little or no capital. This process has spread people, industry, and cities throughout the entire country. Moreover, "backwash" effects on old regions of the development of new ones never out weighed "spread" effects for long. The result is a remarkable centripetal tendency in recent decades with regard to differences in per capita incomes among regions. This process has kept alive the American "frontier spirit", admiration for "rugged individualism", and a confidence in private enterprise as a channel for self-expression and as a device for producing economic development and social welfare".*

*"Canadian development, on the other hand, has led to increased concentration of industrialization and urbanization in the province of Ontario, to a lesser degree in Western Quebec, and more recently in British Columbia. The Maritime Provinces and the Prairie Provinces remain chronically lagging regions, and even Quebec lags chronically behind Ontario. Population is concentrated in a thin strip along the American border, and population movements have never filled the empty center of Canada. A more striking contrast can be drawn with Australia, where the opening of the interior to settlement never created a real city away from the coast. The Australia's frontier has been a "big men's frontier", and there is no apparent centripetal tendency with respect to the spread of per capita incomes among regions".*

*"The tendency for Australians to look to their government for both economic development and social welfare, and the greater willingness on the part of Canadians than of Americans to accord such responsibilities to their government, is a reflection of the nature of the frontier. The "log-cabin-to-riches" legend never played any role in Australia because there was never any foundation for it. From the beginning, social overhead capital had to be provided by public enterprise; the land in the interior could not even be given away. There was no chance of building railroads through private enterprise and land grants, as in the United States. Even water had to be provided by public enterprise".*

*"When we seek analogies to the interaction of frontiers and entrepreneurship in Brazil, it is to Australia rather than to the United States that we must look. Brazil, like Australia, has "hollow frontiers". True, much of the infrastructure thus far has been built up by private enterprise, mainly foreign. However, the infrastructure has been limited to what is necessary to service (none too well) the existing centers of population, leaving most the country*

*empty. One reason for the very emptiness is the difficulty and cost of extending this infrastructure. There is reason to believe that most of the social overhead capital that can be profitably provided by private enterprise under the usual forms of organization is already in existence. The extension of the infrastructure which is needed in Latin American countries are to enter their next phase of economic development may prove possible only by public enterprise. The alternative would be aggregations of private capital so large as to permit making profits out of the external economies associated with transport, public utilities, and the like, rather than from the transport and public utilities themselves. Such aggregations may be economically too big to be financed domestically. Politically they would probably be too big to be welcome as foreign enterprises in an increasingly nationalistic atmosphere. They may also be too big to be welcome in countries where there is increasing emphasis on wide diffusion of political power".*

---

## CRESCIMENTO, INFLAÇÃO E DESEMPRÊGO EM ECONOMIAS REGIONALIZADAS

Em minha primeira palestra chamei a atenção dos ouvintes para certos aspectos característicos do desenvolvimento da “fronteira” nos Estados Unidos. O primeiro dêles foi a sua notável continuidade; através da história econômica dos Estados Unidos sempre existiram regiões de imigração, caracterizadas pelo desenvolvimento de novos recursos que trouxeram na sua esteira a industrialização e a urbanização. Essas “fronteiras” sempre foram “fronteiras do homem comum”, regiões onde existiam oportunidades de fazer fortuna mesmo para os indivíduos de pouco ou nenhum capital. Este processo disseminou populações, indústrias e cidades através do país inteiro. Além do mais, os efeitos negativos do desenvolvimento de novas regiões sobre as regiões antigas nunca foram, por muito tempo, superiores aos efeitos positivos desse desenvolvimento. O resultado foi uma notável tendência centrípeta, nas décadas recém-findas, relativamente às diferenças da renda *per capita* entre regiões. Este processo manteve vivo o espírito de “fronteira” americano, a admiração pelo individualismo agressivo e a confiança na empresa privada como meio de auto-expressão e forma propulsora de desenvolvimento econômico e bem-estar social.

O desenvolvimento canadense, por outro lado, conduziu à crescente concentração da industrialização e urbanização na província de Ontário, no Quebec Ocidental em menor escala e, mais recentemente, na Colúmbia Britânica. As Províncias Marítimas e as Províncias da Planície permanecem, crônicamente, como regiões atrasadas. Mesmo Quebec mantém-se atrás de Ontário. A população concentra-se em estreita faixa ao longo da fronteira americana e os movimentos de população nunca ocuparam o centro vazio do Canadá.

Contraste mais gritante pode encontrar-se na Austrália, onde o desbravamento do interior para colonização jamais criou uma verdadeira cidade longe da costa. A fronteira australiana tem sido uma

“fronteira do homem de recursos” e não existe tendência centrípeta aparente com respeito à distribuição das rendas *per capita* entre as regiões.

A tendência dos australianos para recorrerem ao Governo atribuindo-lhe o encargo de promover tanto o desenvolvimento econômico como o bem-estar social, assim como o maior desejo entre os canadenses do que entre os americanos de adotar idêntica política, constitui bem um reflexo da natureza da fronteira nas diversas comunidades. A crença na evolução econômica pessoal através do enriquecimento rápido nunca teve significação na Austrália, porque jamais houve qualquer fundamento para que ela subsistisse. Conforme foi dito anteriormente, desde o início o capital social da comunidade teve que ser provido pela iniciativa pública; a terra, no interior, não podia nem mesmo ser doada. Não havia maneira de construir ferrovias por intermédio da empresa privada e da concessão de terras, como nos Estados Unidos. Até mesmo a água tinha que ser fornecida pela empresa pública.

#### A “FRONTEIRA” NO BRASIL

Quando procuramos analogia para a interação das fronteiras e da atividade empresarial no Brasil, é antes com a Austrália do que com os Estados Unidos que devemos estabelecer um paralelo. O Brasil, como a Austrália, tem “fronteiras descontínuas”. É verdade que até aqui grande parte da infra-estrutura tem sido construída pela iniciativa privada, principalmente de origem estrangeira. Todavia, a infra-estrutura tem-se limitado ao necessário para atender aos serviços (de maneira não muito eficiente) dos centros de população existentes, deixando a maior parte do país abandonada. Uma das razões para esse verdadeiro abandono é a dificuldade e o custo de expansão da infra-estrutura. Há motivos para acreditar que a maior parte do capital social que poderia ser lucrativamente fornecido pela empresa privada, nas formas habituais de organização, já se encontra aplicado. A expansão da infra-estrutura, que se torna necessária se os países da América Latina se dispõem a entrar em nova fase do desenvolvimento econômico, pode tornar-se possível somente através da empresa pública. A alternativa seria a associação de capitais privados em escala tão grande que pudesse permitir indiretamente a obtenção de lucros provenientes das economias externas emergentes dos transportes, serviços públicos e atividades congêneres, do que diretamente dos próprios transportes e serviços

públicos. Tais associações poderiam ser demasiadamente poderosas, do ponto de vista econômico, para serem financiadas internamente. Politicamente tenderiam a ser excessivamente fortes para se tornarem desejadas como empresas estrangeiras em atmosfera crescentemente nacionalista. Também a hipertrofia impediria que fôsem bem recebidas em países onde existe uma tendência crescente à maior difusão do poder político.

#### CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO E EXPANSÃO DA FRONTEIRA

O surto populacional verificou-se tardiamente no Brasil. Segundo dados apresentados por CELSO FURTADO, a população, em 1660, era de 100 000 habitantes; um máximo de 300 000 habitantes em 1700 e 3 250 000, em 1800 (1). Não foi senão no século XIX que a população começou a aumentar de maneira significativa. Mesmo então, a taxa de crescimento era somente de cerca de 1,3% nas décadas iniciais (2). A taxa de nascimento era relativamente baixa e a de mortalidade — especialmente a de mortalidade infantil — relativamente elevada. No início do século XIX, o geógrafo alemão ALEXANDER VON HUMBOLDT estimou a população total em apenas quatro milhões de almas, das quais menos de um milhão era branca. Existiam perto de dois milhões de negros e o restante eram índios e mestiços. Até 1870, a imigração de negros fez do Nordeste a região de mais densa população, concentrando-se ali metade do total. Após três séculos de povoamento, Portugal tinha conseguido estabelecer apenas núcleos de população em comparação com a imigração que então se verificava na América do Norte.

A imigração italiana, portuguesa e espanhola tornou-se importante após 1850. Na década de 1884/1893, os italianos constituíam 57,8% dos imigrantes, os portugueses, 19,3% e os espanhóis 11,6%. Entre 1913 e 1954, no entanto, a imigração italiana caiu rapidamente, recuperando-se ligeiramente para 18,3% do total entre 1944 e 1953. A imigração portuguesa, no mesmo período, foi de 41,1% e a espanhola de 14,4%. A imigração alemã alcançou o seu clímax no regime de HITLER, de 1934 a 1943, quando se elevou a 9,1 do total, caindo para 4,1% no período de 1944 a 1953.

---

(1) Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, 1959, pp. 57/58.

(2) *Ibid.* pg. 130.

Em todos êsses períodos, no entanto, a imigração para o Brasil foi insignificante em comparação com a corrente migratória que se dirigiu para a América do Norte. As oportunidades de melhoria econômica pessoal, simplesmente não se revelavam tão aparentes no Brasil. Na América do Norte, o acesso à terra era relativamente fácil; no Brasil, no entanto, o imigrante “se defrontava com a mentalidade tradicional do proprietário rural aristocrático e do rendeiro, do patrão e do empregado” (3). Eram os *fazendeiros* que se beneficiavam da venda do açúcar e do café no Brasil e que lucravam com a valorização da terra (4). Os salários pagos aos *colonos* mal davam para a sua subsistência. O investimento inicial necessário para uma plantação de açúcar ou café era demasiadamente grande para o pequeno proprietário (5); o *colono* tinha pouca esperança de acumular capital no volume exigido. Dessa maneira, os imigrantes chegados ao Brasil “enviavam de volta relatos desanimadores que se comparavam desfavoravelmente com as histórias de fortuna rápida realizada na América do Norte” (6).

Todo êsse estado de coisas deixou o Brasil, como a Austrália, grandemente inabitado, em contraste com os Estados Unidos. Aliás, sob um aspecto, o tipo de desenvolvimento australiano foi mais favorável à integração do que o brasileiro. O desenvolvimento da Austrália Ocidental criou uma “tensão” tal, para usar a expressão de HIRSCHMAN, que uma estrada de ferro e uma rodovia, transcontinentais *tiveram* que ser construídas. Essas facilidades de transporte ajudaram a desbravar todo o interior, revelando qualquer oportunidade de exploração promissora. O desenvolvimento do Brasil seguiu um eixo Norte-Sul, deixando o Centro e o Oeste particularmente abandonados.

#### O CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA

A história econômica do Brasil apresenta um conjunto sucessivo de ciclos de prosperidade e depressão, de especulação febril seguida de queda violenta nos preços. O primeiro produto de importa-

---

(3) Preston James, *op. cit.*, p. 482.

(4) Cf. Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, 1959, pp. 57-58.

(5) Segundo Furtado, o valor de uma refinaria de açúcar era de £ 15.000, no fim do século XVI. (*Ibid.*) Atualmente êsse valor seria muitas vezes mais elevado. Essa importância deve ser acrescida do investimento em escravos.

(6) Preston James, *op. cit.*, p. 482.



ção foi o açúcar, a seguir o ouro, nos séculos XVII e XVIII, e o café, no século XIX. Houve um breve período de prosperidade para a borracha natural, que culminou num “considerável crescendo de especulação e gastos desenfreados em 1910” (7). Desde então a borracha deixou de ser um item significativo da exportação brasileira e a borracha de plantio, desenvolvida na maioria dos casos, a partir de mudas brasileiras, passou a dominar o mercado mundial. De acôrdo com PRESTON JAMES:

“O algodão, o cacau, frutas silvestres, nozes, tinturas e outros produtos conduziram, em menor escala, a surtos locais de especulação em vários lugares e ocasiões. A extração do mate nas florestas de araucárias do sul do Brasil constitui um desses exemplos. Em cada caso, o Brasil, após um período de crescimento febril, era forçado a capitular ante o aparecimento de outras fontes de suprimento onde se aplicavam métodos de produção mais intensivos. O resultado tem-se exteriorizado, no Brasil, por uma falta de estabilidade do povoamento” (8).

#### A FRONTEIRA E O DESENVOLVIMENTO

Assim, o desenvolvimento brasileiro não guardou qualquer semelhança com a marcha contínua para Oeste que caracterizou o desenvolvimento econômico americano, seja no século XIX ou mesmo no século XX, quando se fêz sentir o surto de industrialização. Ao invés disso o povoamento tem sido realizado por saltos descontínuos para pontos isolados da costa ou próximo a esta. O desenvolvimento da “fronteira”, no Brasil, assim como na Austrália, nunca deslocou a população para o interior. Na verdade, sob um aspecto, o problema brasileiro é menos favorável do que o australiano. Os *hinterlands* das grandes cidades australianas constituem algumas das áreas do país mais intensamente exploradas. Por outro lado, “as grandes cidades brasileiras, especialmente o Rio de Janeiro e, em menor escala, a cidade de São Paulo, estão cercadas por terras que são vazias porque foram destruídas. Enquanto isso, a fronteira, que é descontínua, distanciou-se cada vez mais do mercado” (9).

(7) Preston James, *op. cit.*, p. 403.

(8) *Ibid.*

(9) Preston James, *Brazilian Agricultural Development*, in Kuznets, *op. cit.*, p. 93.

## O EMPRESARIO E A ELITE NO BRASIL

No Brasil não houve revolução social, encontrando-se ainda incompleta a substituição da velha aristocracia latifundiária pela nova burguesia empresarial e governamental. É ainda possível falar-se no Brasil, de uma “luta social” entre êsses dois grupos. Por outro lado, torna-se aparente que a velha classe governante no Brasil, não tendo sido destruída por uma revolução, tem demonstrado alguma flexibilidade e habilidade para cooperar com a nova classe. O Brasil não está inteiramente unificado no que respeita à sua liderança política e econômica. COSTA PINTO fala mesmo de uma “crise de elites”:

“Nada mais comum, no Brasil de hoje, desde os pronunciamentos quotidianos à oratória parlamentar, do que ouvir-se a assertiva da existência de uma crise de elites ou a de que “as massas não mais acreditam nas elites” (10).

Em nossa opinião existem razões objetivas para acreditarmos que essas assertivas sejam verdadeiras; elas simplesmente confirmam as observações comuns de estudantes.

Todavia, a atividade industrial não se originou, em forma significativa, dos grandes proprietários rurais. Não obstante, os nomes das famílias brasileiras tradicionais não se acham inteiramente ausentes entre os líderes industriais do Brasil. Mas, os capitães de indústria são, em sua maioria, imigrantes ou descendentes próximos de imigrantes. Ainda recentemente, em 1935, de 741 empresas existentes em São Paulo, 521 eram de propriedade de imigrantes ou de descendentes de imigrantes (11). Com a nova corrente imigratória iniciada após a guerra, é duvidoso que o quadro se tenha transformado de maneira significativa nesse meio tempo.

Excetuados êsses imigrantes recentes, as lendas que falam do enriquecimento rápido partindo do nada, constituem antes a exceção do que a regra. A fronteira geográfica no Brasil deixou há muito de ser convidativa, caracterizando-se, desde o princípio, por ser uma “fronteira do homem de recursos”. Numa economia escri-

---

(10) Cf. L. A. Costa Pinto, *Economic Development in Brazil: A General View of its Sociological Implications, Information*. Paris, International Research Office on Social Implications of Technological Changes, julho, 1959.

(11) Smith and Marchant (eds.), *Portrait of Half a Continent*, p. 217.

vagista a força do trabalho era essencialmente uma questão de capital; os empreendimentos mineiros iniciais exigiam também uso intensivo de capital. WYTHE cita o MARQUÊS DE POMBAL, que via pequena vantagem nas descobertas de ouro no Brasil:

“Para se explorar as minas torna-se necessário aplicar um grande capital em escravos. Se essa importância fôr de 20 milhões, o juro, que é de 1 milhão independente do custo da extração, deve ser a primeira quantia paga por êsse produto. Acrescente-se a isso a alimentação e vestuário para mais de .... 100.000 pessoas, tanto prêtos quanto brancos, que as minas levam ao Brasil, alimento êsse que não existe na colônia, mas deve ser comprado a estrangeiros” (12).

Assim, no Brasil o tipo de povoamento assemelhou-se mais ao da Austrália do que ao dos Estados Unidos. Grandes áreas de terra eram ocupadas de uma só vez. Os pequenos fazendeiros eram raros. No Brasil, mesmo a corrida para o ouro parece ter sido um misto de cometimentos em pequena e grande escala. Muitos dos mineradores de ouro eram usineiros ricos que chegavam com os seus escravos e preparavam a terra para pastagens, enquanto procuravam ouro.

Em contraste com o agricultor australiano, o fazendeiro brasileiro mostrava-se desejoso de arrendar grande parte de suas terras para o cultivo. Os arrendatários nunca dispunham de capital suficiente para um trabalho realmente produtivo. Mesmo em 1954, PRESTON JAMES pôde escrever que “os instrumentos prevaletentes eram o facão e a enxada, e a energia era fornecida pelo músculo do homem”. No que diz respeito à industrialização, o fazendeiro, longe de usar os lucros agrícolas para a formação de capital, “tornou impossível a adoção de uma política inteligente de industrialização” (13).

Essa forma de empresa redundou numa renovação relativamente pequena da elite. “Todos os observadores do Brasil”, escreve BERNARD J. SIEGEL, “são acordes em afirmar que o país possui uma sociedade dotada de uma estrutura de classe rígida... Muitos dos

---

(12) Memórias de Pombal, citadas por Wythe, “Brazil: Trends in Industrial Development” in Simon Kuznets, (ed.) *Economic Growth: Brazil, India, Japan*, Durham N.C. 1955, p. 30. Veja também Celso Furtado, *op. cit.*, p. 64.

(13) Celso Furtado, *op. cit.*, p. 130.

descendentes dos aristocratas coloniais constituem, ainda hoje, a classe política, econômica e socialmente dominante da nação... Na maioria das capitais litorâneas apareceram novos grupos, constituídos pelos burocratas governamentais, homens de negócio, profissionais liberais e outros que não têm laços de família com a velha nobreza rural, mas que se consideram pertencentes à classe superior. Estes novos membros da classe superior brasileira têm-se identificado com a velha aristocracia... É a classe superior que, quase exclusivamente, realiza ou protege as inovações conducentes a reformas econômicas, não só porque domina o mundo dos negócios, como também dispõe de forte influência política no Brasil" (14).

#### O PROBLEMA DO TRANSPORTE

O tipo de desenvolvimento de fronteira no Brasil deixou o país com um sério problema de transporte. Grandes investimentos em transporte serão necessários para sustentar e propagar o desenvolvimento econômico através do país. A deficiência do transporte, juntamente com o alto custo exigido para levar a energia às áreas mais remotas (ou de lá transportar os produtos), onde a industrialização poderia ocorrer se não existissem esses óbices, concorre para perpetuar a acentuada regionalização do país.

#### SOCIALIZAÇÃO POR FALTA

Existem, também, algumas semelhanças entre a Austrália e o Brasil com respeito ao papel do governo na vida econômica. A atividade empresarial tem-se desenvolvido, no Brasil, com menos continuidade do que nos Estados Unidos, havendo por conseguinte, menos confiança no livre empresa. Pode parecer estranho falar de uma insuficiência de atividade empresarial privada num país que dispõe de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e outras cidades industriais florescentes. Todavia, por mais espetacular que possa ser o entusiasmo empresarial naquelas cidades, não é suficiente para reduzir a proporção da população que vive em regiões atrasadas. Nem é suficiente para impedir um grau de ingerência governamental consideravelmente maior do que o existente nos Estados Unidos ou Canadá, ou para impedir um aumento da

---

(14) Bernard J. Siegel, "Social Structure and Economic Change in Brazil", in Simon Kuznets, (ed.) *op. cit.*, pp. 405-406.

participação governamental no investimento total. É a este último processo que o Professor ROBERTO CAMPOS denominou de "socialização por falta". De acordo com a nossa tese, essa "socialização por falta" está associada, de duas maneiras, com a história da "fronteira" no Brasil. Em primeiro lugar o desenvolvimento da "fronteira" (descontínua) realizou-se de tal maneira que o investimento necessário à infra-estrutura se tornou cada vez menos atrativo para a empresa privada. Em segundo lugar, a prevalência da "fronteira do homem de recursos" redundou em menor confiança na capacidade da empresa privada como meio de desenvolvimento e bem-estar, e no desejo maior, relativamente ao caso dos Estados Unidos, de aceitar o controle e a empresa pública.

A forma mais generalizada de empresa governamental é a que se relaciona com o investimento público na infra-estrutura. "O PLANO SALTE", de 1950, determinava despesas governamentais de quatro a cinco bilhões de cruzeiros por ano, em comparação com o investimento do Governo Federal de um a três bilhões entre 1945 e 1948. Mais da metade desses investimentos públicos destinava-se a transporte e outros vinte por cento a energia, especialmente à energia hidráulica e ao petróleo. Cerca de doze por cento dos recursos tinham por objetivo a produção de alimentos e programas de saúde pública.

Juntamente com outras providências e a situação econômica geral, a expansão do investimento público tem-se revelado eficaz na promoção de um aumento do nível absoluto de investimento privado. Isso, não obstante a percentagem de investimento público, no investimento total, apresentar-se com tendência fortemente ascendente, que chegou a 41%, em 1958. Ao mesmo tempo, a função reguladora do governo mostra, a longo prazo, tendência para aumentar as despesas governamentais elevando-se muito mais rapidamente do que a renda nacional em seu conjunto.

#### DUALISMO TECNOLÓGICO NO BRASIL

Sob um aspecto particularmente importante desaparece a analogia entre a Austrália e o Brasil, obrigando-nos a voltar, de preferência, para os países subdesenvolvidos da Ásia, África e Oriente Médio, a fim de encontrarmos uma analogia com o Brasil, uma vez que este, como outros países subdesenvolvidos, sofre de dualismo tecnológico. Na verdade, poder-se-ia mesmo considerar o Brasil como

exemplo clássico de país dividido em dois setores nitidamente diferenciados: um setor moderno, com técnicas próprias de uso intensivo de capital e com elevada produtividade, e um setor tradicional, com técnicas próprias à prevalência de mão-de-obra, com baixa produtividade e pequena renda anual por habitante. O setor moderno inclui a agricultura comercial mecanizada em larga escala, assim como as atividades mineiras, a indústria do petróleo e a produção industrial em massa. O setor tradicional consiste, principalmente, da pequena agricultura, artesanato, indústrias caseiras e pequena indústria. Cada um desses setores possui, caracteristicamente, seus meios financeiros, transportes e outros serviços que lhe são associados.

Esses setores nitidamente diferenciados localizam-se em regiões igualmente diferenciadas. O setor moderno abrange o Sul, o setor tradicional, o Norte e o Nordeste. Cerca de 30% da população vive agora no Nordeste e outros 10%, no Norte; acrescentando-se a população empregada nas zonas de baixa produtividade da Região Sul, pode-se dizer que cerca da metade da população brasileira encontra-se ainda relacionada com o setor "tradicional". Por outro lado, as diferenças de renda *per capita* entre os dois setores se apresentam muito acentuadas — da ordem de 400% — e continuam a aumentar. Semelhantes diferenciações não existem na Austrália. Na verdade, não existem mais na Austrália setores ou regiões "tradicionais". Existem uns poucos fazendeiros trabalhando terras infra-marginais, mas a grande maioria da população vive e trabalha na agricultura e na indústria de alta produtividade.

A teoria geral do dualismo tecnológico e da explosão populacional é apresentada em um capítulo do meu livro sobre o Desenvolvimento Econômico. Dela faremos aqui brevíssimo resumo.

Na maioria dos países subdesenvolvidos, o investimento tem-se concentrado no setor "moderno": plantação, minas, campos de petróleo, finanças, transportes e operações de transformação que lhes estão associadas. Por causa da natureza altamente intensiva do capital deste investimento, proporciona êle aumento de emprego menor do que o aumento de produção e exportação. Apesar disso, foi acompanhado por uma "explosão de população", porque a industrialização propiciou medidas de saúde pública, lei, ordem e melhoramentos de transporte que reduziram os perigos da fome. Assim, o processo de investimento industrial significou o rápido crescimento do número de pessoas que deveriam estar ocupadas nas atividades

do outro grande setor: pequena agricultura, artesanato e pequenas indústrias, além das atividades financeiras, transporte e transformação correlatas, num complexo de atividades rotulado de setor "rural".

Enquanto existia terra boa em abundância o setor rural podia absorver um número crescente de habitantes sem que houvesse queda de renda *per capita* ou desemprego. Todavia, à medida que a terra fértil foi desaparecendo, o setor rural passou a sofrer as consequências das rendas decrescentes de trabalho agrícola, dos expedientes para a maior utilização da mão-de-obra, do subemprego e do desemprego disfarçado. O progresso tecnológico se limitava, cada vez mais, ao setor industrial, onde o trabalho qualificado era escasso e as inovações para a economia da mão-de-obra eram rentáveis. No setor rural, onde a mão-de-obra era excessiva, não havia estímulo para a introdução de métodos que poupassem o uso desse fator. A produtividade e as rendas se distanciaram cada vez mais nos dois setores. Frequentemente, o nível de investimento no setor industrial era capaz de gerar pressão inflacionária nos mercados em que predominavam as transações monetárias, sem reduzir o desemprego no setor rural.

O crescimento econômico de qualquer país implica na existência de setores progressistas e atrasados, frequentemente associados, respectivamente, com regiões avançadas e atrasadas. Um crescimento sadio, no entanto, exige que os setores e regiões atrasados se tornem progressistas em pouco tempo — como tem ocorrido repetidamente nos Estados Unidos. Em caso contrário o avanço cumulativo dos setores líderes pode tornar-se tão forte que os setores atrasados se convertem em regressivos, como o Sul da Itália ou do México e o Nordeste brasileiro. Aliás, pode-se caracterizar os países subdesenvolvidos como aqueles nos quais os setores e regiões subdesenvolvidos empregam larga percentagem de mão-de-obra e onde a separação entre os setores progressistas e os atrasados é grande e crescente, de maneira que não possa ser superada unicamente pelas forças do mercado. Na América Latina as divisões entre os setores progressistas e atrasados são particularmente agudas, sendo estes setores frequentemente identificados com regiões.

Em muitos casos o setor progressista se identifica com algumas cidades. Os países da América Latina já estão grandemente urbanizados e o seu desenvolvimento nesse sentido aumenta com rapidez crescente. Também as cidades asiáticas cresceram conside-

ravelmente desde 1940. A capacidade de atração das capitais é particularmente intensa, existindo, no entanto, em certos casos (como São Paulo, Medellín e Bombaim), centros comerciais, financeiros e industriais outros, além da capital, que apresentam taxas rápidas de crescimento.

É evidente que, a esse respeito, o Brasil se assemelha mais com os países subdesenvolvidos da Ásia, como a Indonésia, do que com qualquer das três grandes economias adiantadas do Novo Mundo. Aliás, num sentido, poder-se-ia dizer que o Brasil se encontra atrasado em relação à Ásia, visto que sua explosão populacional é sobretudo um fenômeno deste século, enquanto que em certos países asiáticos, como a Indonésia, a explosão populacional começou no início do século XIX. Java, por exemplo, tinha somente 4 milhões de habitantes quando em 1830 se iniciou a organização da agricultura em larga escala para exportação; pelo ano de 1900, a população havia atingido a 40 milhões de habitantes. O Brasil se acha no estágio em que se encontrou a Indonésia há cem anos atrás. O crescimento da população no setor tradicional pode ainda ser solucionado, em grande parte, pela ocupação de novas terras e, em parte, pela substituição da agricultura itinerante pela agricultura estável. Se este processo, no entanto, se prolongar por outra geração, o Brasil poderá vir a encontrar-se na situação de alguns países asiáticos, nos quais toda a terra fértil se acha ocupada e convertida em agricultura estável, com um tamanho característico de fazenda demasiadamente pequeno para produzir um nível de vida satisfatório e com a população continuando a crescer. No Nordeste brasileiro ainda há tempo de evitar a situação quase irremediável que existe numa região como Java; o tempo, porém, urge.

Nas condições de dualismo tecnológico é possível ter-se investimentos bem substanciados no setor moderno e aumentos bastante satisfatórios da renda *per capita* no setor, sem qualquer efeito na pobreza do setor e região tradicionais. Esta é precisamente a situação no Brasil de hoje. Por maior que seja, o investimento realizado no setor moderno não propicia novas oportunidades de emprego em taxas suficientemente elevadas para permitir mesmo um decréscimo *relativo* na proporção da população que vive no setor e região tradicionais, quanto mais para um decréscimo absoluto na população dessa região, decréscimo que se pode tornar necessário para uma solução do problema da miséria ali existente.



## INFLAÇÃO E DESEMPREGO

Nessas condições é possível ter-se inflação e desemprego crescentes, lado a lado. A expansão monetária gerada pelo investimento no setor moderno pode ser capaz de produzir uma pressão inflacionária geral. Por outro lado a natureza do investimento (capital intensivo), aliado ao progresso tecnológico tendem a poupar mão-de-obra, e com o rápido crescimento da disponibilidade do trabalho, o desemprego ou subemprego podem crescer simultaneamente no setor tradicional.

A fim de exemplificar essa possibilidade, procurei elaborar um esquema simples e inserir nos parâmetros principais os algarismos que me pareceram razoáveis no quadro brasileiro. Usaram-se os seguintes símbolos:

$Y$  é a renda nacional;  $K$  é o multiplicador Keynesiano;  $I$  é o investimento;  $X$  é a exportação;  $E$  é a despesa governamental em mercadorias e serviços;  $S$  é a poupança;  $F$  é a importação (mercadorias estrangeiras, isto é, *foreign goods*);  $T$  é a tributação;  $O$  é o produto total ou produto nacional bruto a preços constantes;  $a$  é a relação produto/capital;  $Q$  é o estoque (quantidade) de capital;  $n$  é a relação capital/trabalho;  $P$  é o nível geral de preços.

Teremos, então, a seguinte equação básica para a expansão da renda monetária:

$$\Delta Y = K \cdot \Delta (I + E + X) = \frac{1}{\Delta S/\Delta Y + \Delta T/\Delta Y + \Delta F/\Delta Y} \Delta (I + E + X) \quad (1)$$

Em condições normais, parece improvável que o Governo brasileiro deseje acumular divisas estrangeiras como meta política de longo prazo. Podemos presumir, por conseguinte, que qualquer aumento na receita cambial será destinado a aumentar as importações, de maneira que  $\Delta X = \Delta F$ . Parece igualmente, improvável, a longo prazo, que o Governo procure alcançar *superavits* orçamentários. Afigura-se-nos possível presumir, pelo menos numa primeira aproximação, que qualquer aumento nas rendas tributárias como consequência do crescimento econômico será utilizado para compensar aumentos das despesas governamentais, de maneira que  $\Delta E = \Delta T$ . Essas premissas permitem-nos simplificar, como segue, a equação (1):

$$\Delta Y = \frac{1}{\Delta S/\Delta Y} \cdot \Delta I \quad (1a)$$

Estimemos em 10% a propensão marginal para economizar. Naturalmente, nessa equação as poupanças a que se faz referência são *ex ante* poupanças voluntárias contempladas no início do período. As poupanças *ex post* ou efetivas têm-se revelado acima de tal percentagem e, como existe claramente uma pressão inflacionária generalizada tanto no setor de crédito da economia privada como no setor financeiro público, segue-se que as poupanças *ex post* excedem as poupanças *ex ante*. Com uma propensão marginal para economizar, da ordem de 1/10, teremos, naturalmente, um multiplicador de 10. Podemos, por conseguinte, escrever:

$$\Delta Y = 10 \times \Delta I \quad (1b)$$

Podemos deduzir uma fórmula para o aumento de produto resultante de um determinado nível de investimento, como segue:

$$O = a \cdot Q \quad (2)$$

$$\Delta O = \Delta a \cdot Q + a \cdot \Delta Q = \Delta a \cdot Q + a \Delta I \quad (2a)$$

Nesta fórmula,  $\Delta a$  refere-se ao aumento no produto obtido a partir de um estoque de capital, à medida que se efetiva o progresso tecnológico. Podemos estimar este fator em 1% ao ano. Julgando-se pela experiência dos países atualmente adiantados, um acréscimo contínuo de produto de 1% ao ano relativamente ao estoque de capital é razoavelmente elevado. É possível que num país como o Brasil, ainda necessitando recuperar certo atraso, possam alcançar-se, em futuro próximo, taxas mais elevadas de progresso tecnológico. Todavia, não tenho a impressão de que a tecnologia, no setor moderno do Brasil, se encontre muito atrás da que existe nos países adiantados. Por conseguinte, enquanto os novos investimentos forem concentrados nesse setor, a hipótese de uma taxa contínua de progresso tecnológico que elevasse anualmente o produto de 1% do estoque de capital pode, até mesmo, ser demasiado otimista.

No Brasil a taxa de crescimento da relação capital/produto tem-se mantido (entre 2,5:1 e 3:1). Considerando que mudanças estruturais estejam ocorrendo com a industrialização crescente, parece razoável presumir que a taxa média dessa relação, incluindo-se a terra como parte do capital, seja um pouco mais baixa. Admitamos que seja da ordem 2:1, de sorte que:  $Q = 2Y$ .

Suponhamos que seja meta da política governamental a manutenção de uma taxa de aumento de 3% na renda *per capita*:

$$\frac{\Delta t}{t} \left( \frac{Y}{N} \right) = 3\%$$

Com a população crescendo a 2,5% ao ano, o crescimento percentual da renda nacional, em seu conjunto, deve ser então de 5,5%.

$$\frac{\Delta t}{t} \cdot Y = 5,5\%$$

A estimativa da relação marginal capital/produto para qualquer país, num determinado momento, constitui sempre o dado mais difícil e o mais importante elemento em modelos deste tipo. Mencionou-se um pouco antes que a taxa de aumento da relação capital/produto nos últimos anos teria-se situado abaixo de 2,5 para 1. Por vários motivos creio que a manutenção das taxas passadas de desenvolvimento econômico provocarão aumento da relação marginal capital/produto. Uma das razões dessa minha convicção fundamenta-se na necessidade de superar os pontos de estrangulamento constituídos pela carência de transporte e de energia. A relação marginal capital/produto nesses dois setores será extremamente elevada. É provável que algum investimento em habitação seja necessário, a fim de atingir-se a redistribuição regional da população que a manutenção do desenvolvimento irá exigir. Por outro lado, o investimento no setor moderno já se apresenta com elevada intensidade de capital e mostra sinais de continuar sendo assim. O dado relativo ao coeficiente da relação marginal capital/produto no Brasil para as últimas décadas, é muito baixo em comparação com o que revela a experiência em outros países. Na verdade tão baixo que pairam dúvidas sobre a sua autenticidade. A Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente estima, para toda a região, uma relação marginal capital/produto da ordem de 2,5:1, não obstante a técnica ser bem menos intensiva no uso de capital que a do Brasil. Tudo considerado, parece que uma relação marginal capital/produto de 3:1 pode representar uma estimativa bem conservadora.

Com essa taxa de 3:1, o investimento exigido (Ir) será igual a 16,5% da renda nacional.

$$\text{ICOR} (*) = 3,0 : 1,0 \quad I_r = 16,5\% \text{ de } Y$$

De acôrdo com a fórmula Harrod-Domar, a taxa de aumento do investimento deve ser igual à taxa de crescimento da renda, a saber, 5,5%.

$$\frac{\Delta I}{I} = \frac{\Delta Y}{Y} = 5,5\%$$

Assim,  $I = 19 \cdot \Delta I$  ( $100 \div 5,5$ )

Podemos agora aplicar os valores numéricos na fórmula 2a:

$$\Delta O = (.01 \times 12) I.31 = .421 = 7,98 \Delta I \quad (2b)$$

Se êsses algarismos forem corretos, e se as hipóteses relativas ao balanço de comércio e ao orçamento se mantivessem, haveria uma pressão inflacionária crônica na economia brasileira à medida que o Govêrno se esforçasse por alcançar seus objetivos de desenvolvimento. Podemos escrever:

$$P = \Delta (Y/O) = \quad (3)$$

$$= \frac{O \cdot \Delta Y - Y \cdot \Delta O}{O^2} \quad (3a)$$

Se partimos de uma posição de equilíbrio, com  $O = Y$  (isto é, com o valor corrente da produção de mercadorias e serviços igual ao montante total gasto em mercadorias e serviços) e se a meta concernente à taxa de investimento fôr atingida,

$$\Delta Y > \Delta O$$

subirá o nível de preços.

#### EMPREGO

Não se pode assegurar, no entanto, que essa pressão inflacionária contribua para reduzir o desemprego.

Seja  $n = \frac{N}{Q}$ , onde  $N$  é o nível de emprêgo

---

(\*)  $N$ . do  $T$ . — "Incremental Capital Output Ratio".

$$N = n \cdot Q \quad (4)$$

$$\Delta N = \Delta n \cdot Q + nI \quad (4a)$$

Podemos também escrever:

$$U = L - N \quad (5)$$

onde  $U$  é o nível de emprêgo e

$L$  o volume da fôrça de trabalho.

$$\begin{aligned} \Delta U &= \Delta L - \Delta N \\ &= \Delta L - \Delta n \cdot Q + nI \end{aligned} \quad (5a)$$

O problema da manutenção do pleno emprêgo é agravado por dois motivos: primeiro, porque  $\Delta N$  é elevado e provavelmente se torna cada vez maior  $\frac{\Delta^2 N}{\Delta t^2} > 0$ ; segundo, porque “ $n$ ” decresce — isto é, o progresso tecnológico se caracteriza pela economia de mão-de-obra e  $\frac{\Delta n}{\Delta t} < 0$ . Assim, o investimento há de crescer unicamente para impedir o aumento de desemprego.

A população do Brasil está crescendo num ritmo pouco inferior a 2 milhões de habitantes anuais. Cerca de 1/3 da população é composta de indivíduos ativos. Como, porém, o Brasil tem uma enorme população jovem, a percentagem de crescimento da fôrça de trabalho excederá a do crescimento da população como um todo. Para simplificar estimaremos o crescimento anual da fôrça de trabalho em 750 000 indivíduos. Ademais vamos admitir, a fim de garantir uma renda mínima de cem dólares nessa área, que 7,5 milhões tenham de emigrar das áreas costeiras densamente povoadas do Nordeste. Se essa migração se processa dentro de uma década serão precisas 250 000 oportunidades adicionais de emprêgo, anualmente.

De um modo geral, então, podemos situar o problema do desenvolvimento do Brasil em termos da criação de 1 milhão de novos empregos anualmente, durante a próxima década — com uma produtividade por ocupação não inferior à da presente média brasileira. Assim, com um investimento líquido igual a 16% da renda nacional, ou, presentemente de \$3,3 bilhões por ano, o desemprego

crescerá, a menos que "n" seja inferior a \$3.300. No setor moderno, no entanto, "n" é quase que certamente superior a \$3.300. Na verdade, êsse valor é um pouco baixo, como relação Capital/Trabalho (15). Assim, sob tais condições, não obstante existirem investimentos suficientemente elevados para criar uma pressão inflacionária, o desemprego continuará a aumentar. O mais provável é que tome a forma de subemprego crescente no setor e região atrasados.

De acôrdo com a teoria neoclássica — e, em verdade, de acôrdo mesmo com a teoria neokeynesiana — não se admite a existência de uma conjuntura na qual ocorram simultâneamente inflação e aumento de desemprego. Os keynesianos pensavam que tinham uma solução simples para tôda a espécie de desequilíbrio agregativo. Se há inflação, o Governo deve seguir uma política de saldos orçamentários e retração do crédito; se há desemprego, a política deve ser a de *deficits* orçamentários e expansão do crédito. O que ocorrerá, no entanto, se o desemprego e a inflação existirem lado a lado ?

Numa economia integrada, com coeficientes técnicos variáveis em todos os setores, a expansão do setor moderno atrairia mão-de-obra do setor tradicional atrasado e a tecnologia, no setor moderno e progressista, seria ajustada ao aumento da oferta de trabalho, selecionando-se as técnicas que exigissem, de maneira crescente, uso intensivo de mão-de-obra, até que o desemprego desaparecesse. De fato, porém, nenhuma dessas condições para a eliminação do desemprego é encontrada. A emigração das regiões atrasadas constitui pequena fração do aumento anual de mão-de-obra dessas regiões. Nas condições prevaletentes, é justo que tal ocorra, pois, na realidade, a tecnologia na região moderna não é levada a ajustar-se aos acréscimos da oferta de trabalho. Os coeficientes técnicos do setor moderno ou são realmente fixos, ao invés de variáveis, ou são considerados como tais. Assim, a emigração para o setor moderno, em escala suficiente para reduzir a população do setor tradicional ocasionaria um desemprego crescente no setor moderno, a menos que o investimento nesse setor se elevasse substancialmente acima dos níveis mais recentes. O desemprego no setor moderno seria gritante e o alívio dêsse desemprego

---

(15) Estimativas para a região do ECAFE se situam em cerca de \$2.500 e o setor moderno do Brasil dispõe, nitidamente, de maior intensidade de capital do que as economias asiáticas consideradas como um todo.

muito dispendioso em comparação com as perdas implícitas resultantes do subemprego e do desemprego disfarçado no setor tradicional. Elevar o investimento a um nível capaz de, todos os anos, permitir a transferência para o setor moderno de um número de trabalhadores que excedesse o crescimento total da força do trabalho, contribuiria, no entanto, para agravar mais ainda a pressão inflacionária.

Há alguma solução? Em minha terceira e última palestra desta série tratarei dos problemas relacionados com a orientação a ser seguida no caso de economias regionalizadas como a do Brasil.

### SUMMARY

*This second lecture deals with problems of Growth, Inflation, and Unemployment in Regionalized Economies. The Author uses Brazil as a case. To begin with, the Author points out the features of population growth and Brazilian frontier expansion. The Brazilian development, says the Author, "has seen none of the steady Westward push that characterized American economic development in the 19th century, and even in the 20th where industrialization is concerned. Instead, settlement has made discontinuous jumps to isolated spots on or near the coast. Frontier development in Brazil, as in Australia, has never pulled population into the center". Dealing with entrepreneurship the Author stresses that the country "has had no revolution and the replacement of the old land-owning aristocracy by a new business and government bureaucracy is still incomplete. In Brazil it is still possible to speak of a "social struggle" between these two groups. Moreover, it would appear that the old ruling class in Brazil, not having been destroyed by a revolution, has shown some flexibility and ability to cooperate with the new ruling class"... "However, industrial entrepreneurship has not developed from the large land-owners to any significant extent. Old Brazilian family names are not completely lacking among industrial leaders in Brazil, but the majority of the industrial entrepreneurs are immigrants or descendants of relatively recent immigrants. As recently as 1935, 521 enterprises out of 741 in São Paulo were owned by immigrants or descendants of immigrants. With the new wave of immigration since the war, it is doubtful whether this picture has changed much in the interim.*

*Except for these recent immigrants, the log-cabin-to-riches stories are exceptions rather than the rule. The geographic frontier in Brazil has long since ceased to be inviting and has been a "big man's frontier" from the very beginning. In a slave economy acquiring a labor force was essentially a matter of capital; the early mining ventures were also capital-intensive.*

*Thus the pattern of settlement in Brazil has been closer to that of Australia than to that of the United States. Land was occupied in huge tracts at a time: small farmers were rare. Even the gold rush in Brazil seems to have been a mixture of small and large-scale enterprise".*

*Dealing with the transport problem in Brazil the Author states that "the pattern of frontier development in Brazil has left the country with a serious transport problem. Substantial investment in new transport facilities will be necessary to sustain Brazilian economic growth and spread it throughout the country. The inadequacy of transport, together with the high cost of delivering energy to (or products from) the more remote areas where industrialization might otherwise take place, helps to perpetuate the sharp regionalization of the country".*

Concerning the role of Government in economic life Professor HIGGINS points out that "Entrepreneurship has been less continuously forthcoming in Brazil than in the U. S., and there is accordingly less confidence in free, unhampered private enterprise. It may seem strange to speak of a insufficiency of private entrepreneurship in a country containing São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Pôrto Alegre, and other burgeoning industrial cities. But spectacular as the burst of enterprise in those cities may be, it is not enough to reduce the proportion of the population living in lagging regions. Nor is it enough to prevent a degree of government regulation considerably greater than exists in the United States or Canada, or to prevent a gradual increase in the government's share of total investment. It is this latter process that Professor ROBERTO CAMPOS has called "socialization by default". In accordance with our thesis, this "socialization by default" is associated with Brazil's frontier history in two ways. First, the pattern of frontier development ("hollow" frontiers) has been such that the necessary investment in the infrastructure becomes less and less attractive to private enterprise. Second, the prevalence of the "big man's frontier" has resulted in less confidence in private enterprise as a device for development and welfare, and more willingness to accept public enterprise and control, than has been the case in the United States".

After presenting his views on the Brazilian Economic Scene from a historical standpoint the Author examines the problem of technological dualism in this country.

In Brazil "sharply differentiated sectors are associated with equally sharply differentiated regions. The modern sector consists of the South, the traditional sector of the North and Northeast. About 30% of the population now lives in the Northeast, another 10% in the North; adding the population employed in the pockets of low productivity within the Southern region, it may be said that about half of the Brazilian population is still engaged in the "traditional" sector. Moreover, the spreads in per capita income between traditional and modern sector are enormous—of the order of 400 %—and they are increasing. No such differentials exist in Australia. Indeed, there is no "traditional" sector or region left in Australia. There are a few farmers struggling on sub-marginal land, but the great bulk of the population lives and works in high productivity industry and agriculture".

"In many cases the leading sector is identified with a few cities. Latin American countries are already substantially urbanized and are rapidly becoming more so. Asian cities have grown fantastically since 1940. The agglomerative pull of the capital cities is particularly strong, but in some cases (such as São Paulo, Medellin and Bombay) there are commercial, financial,



and industrial centers in addition to the capital city that show rapid rates of growth.

It is clear that in this respect Brazil resembles underdeveloped countries of Asia, such as Indonesia, rather than any of the three large advanced economies of the new world. Indeed, in one sense it might be said that Brazil lags behind Asia. For in Brazil the population explosion is largely an affair of this century, whereas in such Asian countries as Indonesia the population explosion began early in the 19th century. Java, for example, had only four million people when large-scale organized agriculture for export first began, in 1830; by 1900 the population had reached 40 million. Brazil is still in the stage in which Indonesia found itself 100 years ago. The growth of population in the traditional sector can still be met to some degree by the occupation of new land, and to some degree by shifting from slash-and-burn agriculture to stable agriculture. If this process is allowed to continue for another generation, however, Brazil may well find itself in the situation of some Asian countries, in which all the fertile land is occupied and converted to stable agriculture, with the typical size of farm too small to yield a satisfactory standard of living, and the population is still growing. In the Brazilian Northeast there is yet time to avoid the almost hopeless situation which exists in a region like Java, but the time is limited.

Under conditions of technological dualism it is possible to have very substantial investment in the modern sector and quite satisfactory increases in per capita income in that sector, without making any dent in the problem of poverty in the traditional sector and region. That is precisely the situation in Brazil today. Impressive though it is, the investment taking place in the modern sector does not provide new employment opportunities at a rate high enough to permit even a relative decline in the proportion of population living in the traditional sector and region, let alone to permit an absolute decline in population of that region, which may prove necessary for a solution to the problem of poverty in that region".

Finally the Author presents his views on the problem of inflation and unemployment in Brazil. "Under these conditions too it is possible to have inflation and increasing unemployment or underemployment side by side. Monetary expansion generated by investment in the modern sector may be sufficient to bring general inflationary pressure, yet because of the capital-intensive nature of the investment, together with technological progress of a labor saving kind and rapid growth of the labor force, unemployment or underemployment in the traditional sector may grow simultaneously.

In order to illustrate this possibility, I have worked out a simple model, and inserted numbers for the major parameters which seem to me reasonable in a Brazilian context".

By working on his model the Author came to the following conclusions:

"In an integrated economy, with variable technical-coefficient in all sectors, the expansion in the modern sector would attract labor from the lagging traditional sector and technology in the expanding modern sector would be adjusted to the increased supply of labor, increasingly labor-intensive techniques being selected until unemployment disappeared. In fact, however,

*neither of these conditions for eliminating unemployment is met. The emigration from the lagging regions is a small fraction of the annual increase in the labor force of that region. Under existing conditions, it is just as well that such is the case. For as a matter of fact, technology in the modern region is not adjusted to increases in the labor supply. Technical coefficients in the modern sector either actually are, or are regarded as being fixed rather than variable. Thus immigration into the modern sector on a scale sufficient to reduce population in the traditional sector would result in growing unemployment in the modern sector unless investment in that sector is raised substantially above recent levels. Unemployment in the modern sector would be highly visible and unemployment relief very expensive in comparison to the implicit losses entailed in underemployment and disguised unemployment in the traditional sector. Raising investment to a level that would permit the transfer to the modern sector in each year a number of workers in excess of the total growth of the labor force would, however, aggravate inflationary pressure still further".*

---

## DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO E A ESTABILIZAÇÃO DE ECONOMIAS REGIONALIZADAS

Nesta última palestra procurarei pôr em evidência algumas conseqüências a inferir das análises apresentadas nas duas conferências anteriores, para fins de política econômica. Faço-o em forma temerária. Vasta e complexa como é, não tenho a pretensão de conhecer bem a economia brasileira, na medida que se faz necessário à enunciação de algumas diretrizes de natureza programática. Minhas conclusões devem ser encaradas antes como sugestões para discussão do que como recomendações finais. De certo modo para proteger-me, dividirei, no entanto, estas conclusões normativas em duas categorias. Primeiro, existem implicações normativas que me parecem essencialmente incontroversas e que, mesmo neste estágio de meu conhecimento sobre o Brasil, ousaria aplicar especificamente a êste País. Outras existem, altamente controvertidas, que prefiro enunciar em termos de problemas comuns aos países regionalizados e subdesenvolvidos, deixando a cargo dos técnicos brasileiros deduzir em que medida e de que maneira as conclusões podem ser pertinentes ao caso brasileiro.

### IMPLICAÇÕES NORMATIVAS INCONTROVERSAS

A análise da economia brasileira em termos da natureza da “fronteira”, por um lado, e do dualismo tecnológico, por outro, sugere que o Brasil, não obstante o rápido aumento da renda *per capita* nas últimas décadas, necessitará, provavelmente, de nôvo e vigoroso impulso a fim de manter as taxas de crescimento da economia em seu conjunto. A necessidade de um forte impulso é ainda mais aparente se o objetivo fôr também o de obter grande difusão dos benefícios do crescimento entre regiões, setores e ramos da economia. O investimento industrial na região e no setor moderno, representados de modo aproximado pela Região Sul, está absorvendo apenas pequena fração do aumento de população que se ve-

rifica no Norte e Nordeste (daqui por diante as duas regiões serão referidas simplesmente como Norte). Se não se deseja que o Norte brasileiro permaneça como região agrícola de baixa produtividade, semelhante às regiões atrasadas dos países asiáticos, a taxa total de crescimento deve ser acelerada de maneira a permitir que maior percentagem do aumento da mão-de-obra do Norte — talvez mesmo percentagem superior à do incremento anual da mão-de-obra na região — possa ser absorvida pelo setor moderno. Assim, ou a população deve dirigir-se para o setor moderno ou o setor moderno deve ser localizado junto à população, isto é, a agricultura de alta produtividade ou a industrialização devem estabelecer-se no Norte. Não me encontro habilitado a dizer, nesta oportunidade, qual a solução adequada para o Brasil. Os projetos de recolonização, não obstante possam ser muito dispendiosos, são em geral tanto quanto os que se destinam à absorção da mão-de-obra pela indústria. Eu diria, simplesmente, que a experiência em outros países não sugere que o deslocamento de capital para as áreas com excedentes de mão-de-obra seja uma solução apropriada para o desequilíbrio regional, a menos que haja um impulso sob a forma de condições favoráveis de mercado, de matérias-primas ou de energia.

Segundo: a minha análise focaliza a importância especial do investimento público na infra-estrutura. A natureza da “fronteira” brasileira é tal que a abertura de novas frentes, através de facilidades de transporte, energia, serviços públicos e habitação, se revela pouco atrativa aos investidores privados, a não ser que lhes fôsse permitido obter lucros das economias externas associadas com tais investimentos. No ambiente político que hoje existe, tudo parece indicar que a tendência recente para o aumento da relação investimento público/investimento total continue a se manifestar durante algum tempo, se se deseja eliminar com rapidez os pontos de estrangulamento que existem nos setores do transporte e da energia.

Terceiro — e como corolário da segunda conclusão: parece que a ajuda externa seria provavelmente mais importante do que o investimento externo, para diminuir, no Brasil, a distância entre a necessidade de um crescimento econômico contínuo e generalizado e a capacidade interna para a poupança e o investimento. É, sobretudo, para o investimento na infra-estrutura que se deve procurar

capital. Este, com o desinterêsse do mercado internacional pelos títulos dos governos latino-americanos, provavelmente só poderá ser obtido do exterior através de instituições bilaterais especialmente destinadas a êsse fim, como o Banco de Exportação e Importação, a Associação Internacional e o Banco Interamericano. Naturalmente, o investimento estrangeiro pode continuar a ter importância, mas a minha impressão é que a onda de nacionalismo vai limitá-lo àqueles setores mais atrativos ao investimento externo, quais sejam, os do desenvolvimento dos recursos naturais.

Quarto: numa economia regionalizada, onde existe a possibilidade de diferentes taxas de crescimento de uma região para outra e a possibilidade de que o aumento da despesa no setor progressista produza apenas efeitos de pequena monta sobre a procura do produto dos setores mais atrasados, uma política monetária e fiscal do tipo comum seria arma ineficaz e sem sentido, pois que se pode vir a necessitar de medidas antiinflacionárias numa região e de medidas contra o desemprego, em outra. Disparidade regional de política monetária não é tarefa que um Governo Federal possa facilmente realizar. Dentro de certos limites, os doze Bancos Federais de Reserva dos Estados Unidos, por exemplo, podem adotar orientações diferentes. Todavia, há sempre o perigo de que, digamos, uma política de dinheiro mais barato por parte do Banco de Reserva Federal de um Distrito, ao invés de aumentar o investimento em sua própria região, canalize para outras regiões o capital à procura de taxas de juros mais elevadas. Com respeito à política fiscal, se o problema de estabilização se revestir, realmente, do caráter regional aqui delineado, pode ser que os economistas se tenham enganado ao insistir pela maior concentração de poder nas mãos do Governo Federal. Na Austrália, no Canadá e nos Estados Unidos, por exemplo, tem-se sustentado que sendo o imposto de renda a arma mais efetiva de natureza tributária da política fiscal e, uma vez que esta deve estar estruturada em bases nacionais, êsse imposto deve ser de competência do Governo Federal. Entretanto, se considerarmos uma economia que, de início, não se encontre integrada e cujo problema consista em estabelecer políticas fiscais regionalmente diferentes, pode-se tornar aconselhável que o imposto de renda volte a pertencer aos Estados, que se encontram mais intimamente ligados com as regiões econômicas do que com o país como um todo. *Superavits* orçamentários poderiam então produzir-se nas regiões onde as indústrias do se-

tor líder estivessem localizadas e *deficits* orçamentários poderiam aparecer nas regiões com atividades próprias do setor atrasado.

Quando se consideram as disparidades regionais, uma “política nacional integrada” tem sentido diferente de uma política nacional executada uniformemente em todo o país. Significa, ao invés disso, diferenças sistematicamente planejadas na política, para cada região do país. Nesse sentido, merecem estudo detido algumas instituições do tipo das Assembléias Provinciais do Domínio do Canadá, do Conselho de Empréstimos da Comunidade e da Comissão de Concessões da Comunidade, na Austrália.

Quinto: nossa análise focaliza a importância especial da política social. Uma máxima para um programa de desenvolvimento que me inspira razoável confiança é a que reza, “na dúvida, educai”. Esteja a solução do problema do Norte no deslocamento de pessoas para a região moderna ou no deslocamento do setor moderno até os indivíduos, podemos afirmar que a educação, em sentido amplo, incluindo o adestramento da mão-de-obra, o preparo técnico e científico, a educação de adultos, programas de alfabetização e outros mais, desempenhará um papel muito importante. Programas de recolonização implicam em planejamento tanto econômico como social.

Finalmente, os aspectos negativos da política social podem exigir reexame. Se a solução consistir realmente em deslocar pessoas do setor e região atrasados, a política prevalecente com respeito a subsídios, seguro-desemprego, salário-mínimo, “empreguismo” (\*) e outras formas de auxílio que concorrem para tornar mais tolerável as condições de vida do povo nas regiões em que se encontram, pode muito bem revelar-se contrária ao desenvolvimento.

#### PONTOS CONTROVERSOS

Desejo dedicar a maior parte do meu tempo a dois problemas de política econômica altamente controversos: a relação entre a inflação e o crescimento econômico e o papel da política cambial no crescimento. Tratarei, em primeiro lugar, do que me parece o menos sujeito a controvérsia — o problema da inflação.

---

(\*) N. do T. — “feather bedding”, do original em inglês.

## INFLAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

A maioria dos países latino-americanos experimentou a inflação durante as últimas décadas, que se revelou particularmente violenta, em algumas Nações, após a Guerra Mundial. Em alguns casos a inflação parece ter-se justificado como um lubrificante para o crescimento econômico. Em outros parece que a inflação desenfreada desorganizou a economia e retardou o desenvolvimento.

Um exame no Quadro III-1 demonstrará que não existe nítida correlação entre o grau de inflação (medida pela depreciação da moeda em relação ao dólar americano) e a taxa correspondente de crescimento econômico. A experiência latino-americana, desde 1929, apresenta tôdas as combinações possíveis: inflação com crescimento econômico acelerado, inflação com estagnação, estabilidade com estagnação e estabilidade com crescimento econômico acelerado. Assim, por exemplo, o Brasil experimentou inflação violenta entre 1951 e 1959; a sua taxa de crescimento, no entanto, medida pela renda real *per capita* foi muito alta. A experiência mexicana é semelhante, salvo que a inflação entre os anos de 1951 e 1959 foi muito menos do que no Brasil e a taxa de crescimento econômico um pouco mais baixa. Por outro lado, o Chile e a Bolívia sofreram inflações muito mais violentas, sem qualquer crescimento econômico entre 1945 e 1958. Nesses países a inflação não se constitui em lubrificante para o desenvolvimento econômico; pelo contrário, registraram-se, nos anos de após-guerra, ligeiros decréscimos da renda *per capita*, na Bolívia e estagnação, no Chile. A Argentina configura outro exemplo de país com inflação considerável combinada com estagnação (1).

Por outro lado, a ausência de inflação não constitui garantia de desenvolvimento econômico. Cuba, por exemplo, não obstante ter tido moeda inteiramente estável durante todo o período de 1929 a 1959, também sofreu declínio na renda *per capita* durante o período subsequente à Guerra Mundial. O Haiti teve uma moeda estável durante todo o período considerado, revelando, no entanto, uma taxa muito morosa de crescimento econômico. As moedas do

---

(1) Para a discussão dos fatores que tornam a inflação, na América Latina, um acompanhante mais provável do crescimento do que nos Estados Unidos, Canadá ou Austrália, veja Roberto Campos em "Inflation and Balanced Growth", em Howard Ellis e Henry Wallich (eds.), *Economic Development for Latin America*, New York, 1961.

Panamá e de Honduras se apresentaram estáveis mas apesar disso as taxas de crescimento dêsses países, embora mais elevadas do que no Haiti, foram mais baixas do que a do Brasil ou a do México.

Analogamente, a estabilidade da moeda não constitui sempre um obstáculo ao desenvolvimento econômico acelerado. A Venezuela desfrutou de estabilidade monetária durante a maior parte do período em foco e apresentou, a partir da Guerra Mundial, a mais elevada taxa de crescimento de todos os países latino-americanos. A Nicarágua, onde também se registrou estabilidade monetária, apresentou a segunda taxa mais alta de crescimento da renda *per capita* desde a Guerra Mundial. A Guatemala e El Salvador apresentaram taxas de crescimento respeitáveis, ainda que um pouco mais baixas, combinadas com estabilidade monetária.

Os algarismos do Quadro III-1 demonstram leve preponderância da estabilidade como fenômeno conducente ao crescimento econômico. Os quatro países com taxas mais altas de expansão da renda *per capita*, desde a II Guerra Mundial, apresentaram estabilidade em termos do dólar e pequena (ou mesmo nenhuma) elevação no custo de vida. Todavia, o desenvolvimento venezuelano está influenciado pela expansão da indústria do petróleo e é, conseqüentemente, um caso especial. As condições em três pequenos países da América Central eram de natureza especial e seria muito arriscado generalizações, a partir da experiência dêsses países, para formular políticas para países mais do Sul, muito maiores e mais industrializados.

Esta experiência largamente diversa com a inflação e o crescimento econômico sugere que devemos procurar uma explicação para as diferenças nas taxas de crescimento, fora da situação monetária. A experiência sugere que a inflação pode ser boa ou má, dependendo da maneira pela qual é gerada e dos demais fatores que estejam acontecendo ao mesmo tempo. A inflação que representa o preço de bem sucedida aplicação de um grande volume de investimento pode revelar-se vantajosa. Ainda assim permanecerá sempre a dúvida sobre se o crescimento econômico poderia ou não ter sido mais rápido, houvesse a inflação sido melhor controlada. A inflação produzida pelo financiamento do *deficit* das despesas correntes ou pela imprudente expansão do crédito bancário se constituirá, quase que certamente, em obstáculo para o crescimento econômico.



## QUADRO III-1

A INFLAÇÃO (MEDIDA EM UNIDADES DE MOEDA <sup>(1)</sup> POR DÓLAR AMERICANO <sup>(2)</sup> NO PERÍODO DE 1929 A 1959, E O CRESCIMENTO ECONÓMICO (AUMENTO PERCENTUAL DA RENDA *PER CAPITA* DE 1945 A 1958).

Especificação	Média 1929	Fim de período 1940	Fim de período 1945	Fim de período 1951	Fim de período 1959	Taxa de crescimento 1945/1958
<b>GRUPO U</b>						
(1)						
Brasil (Cr\$)	9	20	20	20	202	3.7
Argentina (Pêso)	2	4	5	14	83	-0.4
México (Pêso)	2	5	5	9	12	3.1
Colômbia (Pêso)	1	2	2	3	7	1.5
Chile (Pêso)	8	34	32	93	1.052	0.6
Peru (Sol)	2	7	7	15	28	1.6
Uruguai (Pêso)	1	3	2	2	11	0.2
(2)						
Bolívia (Bol.)	3	61	64	247 <sup>(3)</sup>	11.885	0.7
Paraguai (Guarani)	...	4	3	32	128	0.3
<b>GRUPO O</b>						
Venezuela (Bol.)	5	3	3	3	3	6.0
Cuba (Pêso)	1	1	1	1	1	-0.3
Costa Rica (Cólon)	4	6	6	7	7	2.3
Dominican Republic (Pêso) (4)	1	1	1	1	1	
Equador (Sucre)	5	15	14	17	17	1.5
El Salvador (Cólon)	2	3	3	3	3	2.5
Guatemala (Quetzal)	1	1	1	1	1	2.0
Haiti (Gourde)	5	5	5	5	5	0.8
Honduras (Lempira)	...	2	2	2	2	1.1
Nicarágua (Cond.)	...	6	6	7	7	4.4
Panamá (Balboa) (5)	...	1	1	1	1	1.2

FONTES: *Statistical Yearbook*, da Liga das Nações e *International Financial Statistics*, do Fundo Monetário Internacional.

(1) Taxas do mercado livre, quando aplicáveis e disponíveis. Este quadro destina-se a dar uma indicação geral dos movimentos das taxas de câmbio. Para maiores detalhes consulte as fontes.

(2) Cumpre notar que o próprio dólar se desvalorizou de 42% com relação à sua paridade-ouro, de janeiro de 1934.

(3) Agosto de 1952.

(4) Antes de outubro de 1947 o dólar era a moeda legal.

(5) A moeda é constituída de notas e moeda estadunidenses juntamente com a balboa e moedas subsidiárias.

Tanto a experiência latino-americana quanto a análise econômica recente sugerem que existe para todo país, nos diversos momentos, um grau "ótimo" de inflação. Pode muito acontecer que as mudanças estruturais de produção exigidas pelo crescimento econômico sejam mais facilmente executadas quando se utilizam incentivos de preço e salários, para encorajar uma transferência de recursos do setor tradicional para o setor moderno — pelo menos até o ponto em que o desemprego e a capacidade não utilizada tenham desaparecido. O Professor BRONFENBRENNER apresenta este argumento em termos da "ilusão monetária" (2).

"Nos seus primórdios, uma inflação moderada ou mesmo rápida induz os operários a trabalhar mais intensamente em troca de rendimentos reais que não são mais elevados e que até podem ser de nível mais baixo do que anteriormente. Em menor escala também os proprietários de terra e capital, podem ser induzidos a utilizar mais intensamente a sua propriedade, quando as rendas monetárias se elevam".

Por outro lado, quando a inflação se estabelece em ritmo tal e por período tão longo que passa a integrar-se nos cálculos dos empreendedores, ela se exacerba, agravando a tendência (já excessivamente forte nos países subdesenvolvidos) dos investidores a preferir os lucros rápidos do comércio e da especulação com terras, prédios e estoques aos investimentos a longo prazo em empreendimentos produtivos. Quando isso acontece, a inflação se constitui em obstáculos à expansão do crescimento econômico. É também verdade que a inflação tende a afetar diversamente os diferentes grupos de rendas, perturbando de tal maneira a distribuição da mesma que, muitas vezes, concorre para aumentar as desigualdades existentes na sociedade. Tanto no que se refere aos objetivos sociais diretos, assim como ao desenvolvimento econômico, como tal, a inflação pode tornar-se em obstáculo à realização das metas políticas (3).

Até recentemente eu vinha sustentando que teríamos um ponto de vista não contestado na afirmativa de que cada país deveria procurar sua taxa ótima de inflação, isto é, a taxa de inflação que maximizasse o seu crescimento econômico. Há pouco, no entanto, cheguei à conclusão de que mesmo essa proposição é inadequada.

---

(2) Veja Martin Bronfenbrenner, "The High Cost of Economic Development", *Land Economics*, agosto de 1953; e *Economic Development*, de Benjamin Higgins, *op. cit.* capítulo 19.

(3) Cf. Nicholas Kaldor, "Inflation and Economic Development", *Revista Brasileira de Economia*, março de 1957, pp. 55-82.

Diria agora, de preferência, que cada país deve procurar descobrir sua modalidade ótima de inflação. A distinção entre uma *taxa* ótima e uma *modalidade* ótima é simples, porém importante. Qualquer taxa de aumento constante de preços — mesmo de um aumento modesto de 1/2% ao mês se constituirá num fator integrado nos cálculos dos investidores, conduzindo ao desvio de novos investimentos para terras, prédios, especulação em estoques e operações de comércio a curto prazo, distanciados todos dos empreendimentos produtivos a longo prazo do tipo acima indicado. Um rendimento certo e seguro de mesmo 7% ou 8% ao ano pode revelar-se mais atraente do que os rendimentos mais problemáticos de longo prazo, relacionados com investimentos na indústria, mineração ou agricultura em larga escala. Assim, o problema consiste em descobrir os meios para utilizar os incentivos de preços e salários a fim de conseguir a rápida transformação da economia, quando isso se fizer necessário, sem permitir que os investidores passem a contar cegamente com aumentos continuados de preços.

Não tenho a pretensão de saber exatamente qual seria a modalidade ótima de inflação, mas tenho forte intuição de que deveria tomar a forma de uma “função patamar” (*step function*), com períodos curtos de aumentos razoavelmente rápidos de preços alterando-se com longos períodos de estabilidade. Em meu livro *sobre Desenvolvimento Econômico* sugiro que as necessidades de capital para o desenvolvimento econômico seguem a forma dos dentes de uma serra, com as necessidades de capital crescendo de maneira acentuada à medida que aparecem os pontos de estrangulamento, ao início de cada nova fase do crescimento econômico. Acentuei que o desenvolvimento econômico não é questão de um *big push* único, seguido de permanente crescimento; é antes questão de *big pushes* sucessivos, ainda que mais fracos, à proporção que o estoque de capital e a renda nacional crescem. Em vários estágios do crescimento de qualquer economia, no entanto, atinge-se um ponto no qual o movimento para níveis ainda mais altos de renda *per capita* exige investimentos em novos campos de atividade, que elevarão de muito as necessidades de capital. Nas primeiras fases do desenvolvimento, por exemplo, o investimento em estradas e portos pode ser necessário; mais tarde, ferrovias e energia podem tornar-se indispensáveis. Ainda mais tarde, uma indústria de ferro e aço e, a seguir, as indústrias petroquímica e eletrônica podem ser inadiáveis. Aliás, as exigências de transporte, energia e serviços públicos aparecem esporadicamente a cada nova fase de crescimento

econômico. Tenho a impressão de que êsses períodos nos quais as necessidades de capital crescem rapidamente devem corresponder aos períodos durante os quais os aumentos de preços devem ser permitidos, a fim de facilitar a atração do trabalho e do capital das ocupações tradicionais de baixa produtividade para as novas aplicações de produtividade mais elevada. Quando o novo capital se encontra aplicado e começa a produzir, não somente se fazem desnecessários novos aumentos de preço, como o impedimento total da inflação se torna relativamente fácil pelo fomento da produção de mercadorias e serviços. Nesta fase, os aumentos de preços devem ser, provavelmente, mais prejudiciais do que vantajosos, pelo fato de ensejarem uma distorsão de investimentos na forma já descrita.

Permanece de pé a questão da determinação da taxa ótima de aumento dos preços, quando possa parecer aconselhável a utilização de estímulos do tipo salário-preço para acelerar a mudança estrutural. Mesmo nesses períodos pode haver certa elevação de preços que produza maior número de efeitos positivos do que negativos. Em resumo, o que se faz necessário é tanto u'a modalidade ótima de alta de preços quanto uma taxa ótima de inflação, durante os períodos em que se permite a elevação dos níveis de preços.

Há muito tempo se me afigura que a experiência dos países adiantados durante a guerra, como a Austrália, o Canadá, o Reino Unido e os Estados Unidos, contém algumas lições valiosas para países que agora atravessam a fase do "big push" no desenvolvimento econômico. Estriba-se isso no fato de que o problema daqueles países em tempo de guerra, como acontece no caso do problema do desenvolvimento, era essencialmente o de conseguir uma transformação rápida e em larga escala da economia, que determinasse uma rápida e substancial redistribuição de recursos. Aliás, a redistribuição de recursos é muito maior no curso de uma grande guerra do que a necessária para o desenvolvimento econômico. Quando o esforço de guerra se encontrava no seu auge, todos os países acima mencionados estavam dedicando às atividades bélicas mais da metade do produto nacional bruto. Não obstante, todos êsses países lograram impedir a inflação durante os últimos anos de guerra.

A experiência canadense é de particular interêsse, porque houve ali, a fim de acelerar a transformação da economia, uma uti-

lização mais consciente do mecanismo de preços nos anos iniciais combinada com uma estabilização de preços altamente bem sucedida nos últimos anos de guerra. O Canadá, como os outros países de economia avançada, entrou na II Guerra Mundial com desemprego e capacidade não utilizada. Na medida em que essas condições prevaleceram, verificou-se que os estímulos de preços e salários poderiam ser utilizados para atrair mão-de-obra ou capital para a economia de guerra sem perigo de inflação desenfreada. Entre agosto de 1939, quando a guerra começou, e dezembro de 1941, o índice de custo de vida subiu de 19%. Por essa época, o desemprego e a capacidade não utilizada tinham desaparecido e a economia de guerra tinha sido implantada. Nesse ponto, por conseguinte, o Governo canadense lançou na batalha contra a inflação uma inteira legião de medidas poderosas: taxas extremamente elevadas de imposto de renda, campanhas intensas para empréstimo de guerra, preços-teto, subsídios, licenciamento de investimento e outros mais. Dessa maneira, o Governo foi capaz de estabilizar o índice do custo de vida até o fim da guerra. A reestruturação da guerra para a paz ocorreu também em nível de preços ascendentes, enquanto que os aumentos de preço se mantiveram em escala relativamente modesta, desde então.

Observem que nunca houve qualquer controvérsia sobre a necessidade de se limitar o esforço de guerra pelo receio de uma pressão inflacionária. O montante das despesas governamentais para a guerra que teria sido possível realizar, sem gerar inflação, com os dispositivos de poupança existentes, estrutura tributária e outros meios, não ia, provavelmente, além de 50% do que se fazia necessário. Todavia, nenhum dos governos beligerantes disse para si: "Bem, infelizmente teremos que perder a guerra porque não podemos realizar um esforço suficientemente grande para vencê-la sem gerar inflação, e não podemos, de maneira alguma, correr esse risco inflacionista". Assim também, se uma cuidadosa análise no Brasil revelasse a necessidade de um investimento da ordem de 16% da renda nacional para um crescimento econômico firme e generalizado, enquanto que outra análise da mesma profundidade, indicasse que um investimento acima de 12% da renda nacional desencadearia uma pressão inflacionária séria nas condições existentes, seria tolo dizer: "Bem, parece que o Brasil não se poderá desenvolver, porque o investimento necessário ao desenvolvimento produzirá inflação e nós não podemos tê-la". A política adequada teria que ser a mesma seguida pelos países beligerantes

durante a guerra: realizar investimentos públicos, encorajar o investimento privado necessário para alcançar o objetivo principal, ao mesmo tempo que usar todos os meios possíveis para anular o poder de compra excessivo quando se evidenciassem que os aumentos de preço estivessem antes dificultando do que facilitando a consecução daqueles objetivos.

Há uma enorme diferença entre a adoção desse regime financeiro similar ao dos tempos de guerra, que primeiro se assegura de que o investimento para desenvolvimento se realiza e, a seguir, faz o que é possível para compensar os efeitos inflacionários indesejáveis, e uma política de expansão monetária desenfreada, através de facilidades de crédito e do financiamento do *deficit* de despesas correntes, na esperança de que os aumentos de preço possam, por si sós, gerar investimento para que o país se desenvolva. A última política quase nunca dá resultados enquanto que a primeira quase sempre opera convenientemente.

Em resumo, convém não mais tratar da inflação em termos de “uma coisa boa” ou “uma coisa má”. Pode ser boa sob determinadas circunstâncias e pode ser má sob circunstâncias diversas. O problema consiste em descobrir, precisamente, o tipo de movimento de preços que maximize o crescimento econômico em cada país e em cada época.

Ao concluir esta digressão desejaria dizer algumas palavras sobre o ponto de vista da CEPAL, a respeito da inflação e do desenvolvimento econômico. Não é verdade que a CEPAL seja intrinsecamente “inflacionista” em suas atitudes. Em artigo recente, reimpresso em português na *Revista de Ciências Econômicas*, de março de 1961, o Dr. PREBISCH expressamente negou que tal fôsse o caso e convém deixar isso bem claro. O que me causa espécie no tratamento que a CEPAL dá ao problema é a reiterada sugestão de que a inflação, na América Latina, está associada com a estrutura do comércio exterior sendo, assim, de alguma maneira vaga, atribuível antes a estrangeiros do que a latino-americanos. É a respeito desse ponto de vista que desejaria expressar a minha discordância.

Em lugar algum aparece esse ponto de vista de forma mais ostensiva do que no documento apresentado à Nona Sessão da Comissão Econômica para a América Latina, em Santiago, em maio de 1961, sob o título de “Inflation and Growth: a Summary of Ex-

perience in Latin America" (4). Aí se sustenta que se o "produto nacional cresce rapidamente, como terá de fazê-lo quando a taxa de crescimento da população é elevada", haverá também "rápida expansão na procura e, em especial, de certas mercadorias e serviços"... "porque em economias subdesenvolvidas como as da América Latina, êsses aumentos de procura devem criar problemas. Naturalmente pode haver uma acomodação se as exportações se expandem suficientemente". Então as disponibilidades cambiais possibilitarão importar bens duráveis permitindo, assim, compras crescentes no exterior de equipamento para a geração de eletricidade e para serviços de transporte. Será igualmente possível aliviar outras deficiências da oferta que surgem durante o processo do crescimento, que apresenta, inevitavelmente, algumas desigualdades" (página 11). E ainda, "se as exportações manifestarem um aumento suficientemente rápido, como ocorreu na Venezuela, a economia poderá por muitos anos crescer celeremente, sem perigo sério de inflação, ainda que o trabalho e o capital permaneçam imóveis, o espírito empresarial deficiente e o Governo não disponha de uma política adequada de desenvolvimento" (página 13).

Da maneira como foi exposto não está certo o argumento de que a mais rápida expansão das exportações permite um crescimento econômico mais acelerado, sem perigo de inflação. Como pode verificar-se pela Equação 1 do modelo apresentado na minha segunda palestra, um aumento de exportações que não fôr compensado por um aumento de poupanças, tributos ou importação é, em si mesmo, inflacionário. Ele expande a oferta de dinheiro e, por si mesmo, reduz a oferta de mercadorias disponíveis em todo o mercado. Naturalmente, se as exportações forem inteiramente contrabalançadas pela importação de bens de consumo, haverá um aumento pequeno ou nulo da pressão inflacionária, muito embora, de acordo com a "teoria do multiplicador unitário", de HAAVELMO, mesmo a expansão equilibrada do comércio exterior é inflacionária. Se o aumento das disponibilidades fôr usado para importar bens de capital de tipo superior, a fim de substituir o equipamento existente, pode-se conceber o resultado líquido como antiinflacionário, em consequência do aumento do fluxo de bens e serviços finais. Se,

---

(4) Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, documento E/CN.12/563, de 12 de abril de 1961. (É interessante assinalar, nesta oportunidade, que não se encontra em parte alguma deste documento uma comparação das taxas de crescimento com as taxas de inflação nos vários países latino-americanos).

no entanto, o crescimento fôr limitado ao que possibilitar a substituição dos bens de capital existentes à medida que êstes se desgastam, a taxa do desenvolvimento econômico certamente não será muito rápida.

O argumento da CEPAL, todavia, diverge de qualquer dessas duas teorias. Defende o ponto de vista de que o investimento para desenvolvimento pode ser prejudicado pela falta de certas matérias-primas e equipamento que devam ser importados. A expansão das exportações permite superar pontos de estrangulamento pela importação de importantes itens estratégicos sob forma de equipamento e matérias-primas. Assim, mesmo que as exportações sejam inteiramente equilibradas pelas importações, o crescimento será mais rápido porque o nível do investimento pode ser mais elevado do que seria sem o aumento das exportações. Todavia, examinando de novo as nossas equações, verifica-se imediatamente, de maneira clara, que um aumento de exportações compensado por um acréscimo de importações se apresenta como inflacionário, mesmo que permita intensificar os investimentos. O argumento de que a expansão das exportações é necessária para o desenvolvimento econômico é perfeitamente válido; não podemos, no entanto, ter as duas coisas ao mesmo tempo, isto é, não podemos sustentar, com propriedade, que um mercado limitado para exportações constitua um fator que impeça o crescimento e provoque a inflação.

Na verdade, as únicas formas de impedir a inflação consistem em manter um balanço comercial deficitário e restringir o crédito privado, de maneira que as poupanças voluntárias excedam os investimentos privados ou ainda, ter *superavits* orçamentários. Como o Prof. LINCOLN GORDON se apressou em observar numa conversa subsequente à minha segunda Conferência, a pressão inflacionária crônica no meu esquema simplificado resulta principalmente do fato de que a meta do investimento é da ordem de 16% da renda nacional, e a propensão marginal para economizar de 10% da renda nacional. Creio que semelhante relação é perfeitamente válida. Em muitos países subdesenvolvidos o nível de investimento exigido para manter o crescimento econômico e estendê-lo por tôdas as regiões, setores e grupos do país, assim como para reduzir o desemprego e o subemprego, se situa acima do montante de poupanças que se produzirão voluntariamente, acrescido dos recursos fiscais obtidos através das estruturas tributárias existentes. Entretanto é evidente que semelhante situação é inflacionária. No esquema apre-



sentado em minha segunda palestra, um aumento na propensão marginal para economizar de 10% para 13% seria suficiente para eliminar a pressão inflacionária. Mas, um aumento de 30% nas poupanças voluntárias não é de modo algum fácil de obter através de medidas burocráticas. Mesmo um aumento equivalente nas arrecadações tributárias pode ser política e administrativamente de obtenção difícil. Naturalmente que todo governo tem o dever de fazer o que lhe fôr possível para a consecução desses objetivos. Todavia, quando todos os esforços possíveis tiverem sido realizados, o resíduo inflacionário existente deve ser combatido pelo capital proveniente do exterior e, no caso brasileiro, como já indiquei, principalmente pelo auxílio externo. Estabeleci alhures, como critério de política internacional, que o auxílio deveria sempre fazer-se sentir em volume suficiente para preencher qualquer lacuna entre o esforço interno máximo desenvolvido por um país e a sua capacidade de absorção de capital. Se semelhante política internacional fôsse adotada, cada país poderia obter uma taxa ótima de desenvolvimento econômico sem receio dos males da inflação.

Desejo acrescentar uma palavra sobre inflação de custos *versus* inflação de procura. Os adeptos da doutrina da inflação de custos se incumbiram de demonstrar como um aumento de salários resultantes de pressões sindicais, seguido de aumento correspondente de preços controlados, gera automaticamente um aumento de fluxo monetário necessário para obter no mercado um volume crescente de mercadorias e serviços a preços cada vez mais elevados. As inflações que se verificaram desde a II Guerra Mundial, tanto nos países subdesenvolvidos como nos países adiantados, não foram acompanhadas de aumentos significativos de desemprego, nem de decréscimo de produção. Pelo contrário, em quase todos os países registrou-se crescimento, desde a II Guerra Mundial, tanto do emprego como do produto total. É certo que existe sempre a possibilidade da inflação de custos resultar em taxas de crescimento mais baixas do que as que sem ela seriam obtidas, dadas as funções poupanças e investimento, a taxa de progresso tecnológico, a descoberta de recursos e a taxa de crescimento populacional. Tal hipótese é difícil de ser comprovada.

Existem, realmente, duas maneiras pelas quais os aumentos de salários acordados e a elevação dos preços políticos podem intensificar o fluxo monetário: pela economia no uso de reservas (aumentando a velocidade de circulação da moeda) ou pela maior de-

manda de crédito para financiar folhas de pagamento e estoques ao nível mais elevado de preços. Os banqueiros, no entanto, podem muito bem questionar se o limite de crédito do seu cliente terá crescido simplesmente porque os seus custos se elevaram, e as reservas ociosas podem ser ativadas somente uma vez. Em termos quantitativos, a velocidade e a expansão de crédito necessárias para permitir um determinado aumento percentual de salários e preços sem redução das vendas, da produção e do emprêgo, provavelmente não ocorrerá automaticamente, como resultado dos próprios aumentos de preços e salários.

O que sem dúvida alguma aconteceu, de fato, foi terem os governos, empenhados na aceleração do desenvolvimento e do pleno emprêgo, permitido, periodicamente, aumentos de procura para compensar o aumento de custos. O “remédio clássico” contra os aumentos excessivos de preços e salários — redução de vendas, de produção e de emprêgo — não foi aplicado, por terem os governos, com receio do desemprego e de um retardamento no ritmo de crescimento, adotado políticas expansionistas. Por conseguinte, a responsabilidade da inflação em qualquer país deve ser atribuída às autoridades responsáveis pela política monetária e fiscal. Este ponto é apresentado de maneira bem clara num trabalho do Dr. EUGÊNIO GUDIN, que tive o privilégio de ler, sobre a “Inflação na América Latina”. É verdade que os governos dos países latino-americanos se encontram sob pressão de todos os lados para gastar dinheiro. O mesmo, no entanto, se aplica a países como os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália. Nestes países, todavia, o governo também sofre grande pressão para impedir aumentos de custo de vida. Talvez o que falta ao Brasil seja um “bloco de órfãos e viúvas” tão poderoso quanto o existente nos Estados Unidos, capaz de exercer pressão em prol da estabilidade de preços.

#### POUPANÇAS FORÇADAS

Algumas vezes os advogados da inflação, como estimulante para o crescimento econômico, apresentam seus argumentos sob a forma de “poupança forçada”. Se a comunidade não economiza voluntariamente o suficiente para financiar o desenvolvimento econômico, poderá ser forçada a assim proceder através de um processo inflacionário que estabeleça uma diferença entre os aumentos

das rendas monetárias e das rendas reais. O conceito de “economias forçadas” pertence àquela época de confusão na teoria das poupanças e do investimento que precedeu a controvérsia ocorrida em fins da década de 1930 e princípios da que se seguiu. Essa controvérsia terminou com a importantíssima distinção entre as poupanças *ex ante* (previstos), que podem ser maiores ou menores do que o investimento e as poupanças *ex post* (realizadas), estas últimas sempre igualando o investimento. Nesta acepção, as “poupanças forçadas”, constituem simplesmente a diferença entre as poupanças *ex ante* e as *ex post*, ou o incremento da renda monetária durante um período de renda. É duvidoso que as “poupanças forçadas” possam ser, com propriedade, chamadas de poupanças; as “poupanças forçadas” não constituem meio de financiar investimentos; são uma medida da inflação.

É verdade que se recursos forem mobilizados para investir em desenvolvimento, sem contrapartida sob forma de poupanças voluntárias, pagamentos de impostos ou importações, elevam-se os preços. A alta do padrão de vida real será então mais lenta do que a elevação da renda monetária. Neste sentido, a comunidade é forçada a economizar. Mas, que grupos de comunidade suportam o impacto dêsse atraso das rendas reais em relação aos aumentos monetários? Certamente que não serão os especuladores; também não os assalariados, amparados que são por sindicatos fortes. E, como o Dr. GUDIN acentuou, os *rentiers* já virtualmente desapareceram; não são eles que sofrem os efeitos da inflação. Os que sofrem são pessoas que possuem rendas relativamente fixas, como professores, cientistas, funcionários públicos civis e militares e outros. É duvidoso que os efeitos estimulantes da espoliação dêsses membros dos grupos de renda média possam conduzir à aceleração do crescimento econômico.

Os itens que se deseja eliminar da corrente de gastos, a fim de financiar investimento para o desenvolvimento, são os que se relacionam com bens de consumo supérfluos. Não é, no entanto, esta espécie de poupança que é “forçada” pelo processo inflacionário.

#### POLÍTICA CAMBIAL

Tratemos agora da questão ainda mais controvertida da política cambial e, particularmente, do uso das taxas múltiplas de

câmbio como instrumento de política de desenvolvimento. O Brasil se encontra no curso da mudança de um sistema bastante complexo de taxas múltiplas de câmbio para uma taxa única, medida que é louvada por alguns e condenada por outros. Vejamos até onde podemos ir numa análise puramente objetiva das vantagens e desvantagens das taxas múltiplas de câmbio.

Em primeiro lugar, recordemo-nos das finalidades de uma taxa de câmbio. Destina-se a equilibrar a longo prazo o balanço de pagamentos, protegendo as reservas mínimas necessárias para atender às inevitáveis flutuações de curto prazo do balanço comercial, ao mesmo tempo que permite uma taxa satisfatória de desenvolvimento econômico e a consecução de outros objetivos de política econômica. Em termos um tanto imprecisos poderíamos dizer que a taxa cambial deveria igualar os custos por homem-hora de bens e serviços que entram no comércio internacional ou inter-regional. Uma taxa cambial pode ser considerada muito elevada se conduz a um *deficit* crônico do balanço comercial, com o conseqüente retardamento do crescimento econômico, desemprego e outros males. Uma taxa pode ser considerada muito baixa se conduz a *superavit* crônico no comércio exterior, com acumulação de reservas e conseqüente pressão inflacionária.

Em economias altamente regionalizadas nenhuma taxa única pode executar essa tarefa. Deixem-me ilustrar com dois exemplos extraídos da minha própria experiência. Quando cheguei às Filipinas, violenta controvérsia se desenrolava entre o Conselho Nacional de Economia, por um lado, e o Banco Central, o Fundo Monetário Internacional e a Missão do Ponto IV dos Estados Unidos, por outro lado. O Conselho de Economia desejava desvalorizar a unidade monetária reduzindo a taxa vigente de dois pesos por dólar para a taxa do mercado livre de cerca de três pesos por dólar; o Banco Central e os que o apoiavam insistiam na estabilidade da taxa cambial. Essa polêmica manteve-se nas manchetes dos jornais por quase um ano, até que o Presidente MAGSAYSAY interveio e decidiu a favor do Banco Central.

As Nações Unidas foram solicitadas pelo Conselho de Economia a enviar-lhes um consultor, na esperança, por certo, de que este contrariasse o Fundo Monetário e a Missão dos Estados Unidos, recomendando a desvalorização. Todavia, após cuidadoso estudo da situação existente, também cheguei à conclusão de que a desvalorização para uma nova taxa uniforme não contribuiria para so-

lucionar os problemas complexos com que então se deparava as Filipinas. Do ponto de vista da exportação, a desvalorização para uma nova taxa uniforme beneficiaria, principalmente, aquela categoria de produtos que uma boa política de desenvolvimento teria desencorajado. O volume das exportações de açúcar e, portanto, os recursos em divisas das exportações de açúcar — dependia quase exclusivamente da quota dos Estados Unidos, que não aumentaria com a desvalorização. A desvalorização poderia ter favorecido o côco e a abacá (fibra de Manila), desde que não fôsse acompanhada de medidas compensatórias por parte de outros grandes exportadores desses produtos. Todavia, as perspectivas a longo prazo, tanto para o côco como para a fibra, apresentavam-se sombrias e, longe de encorajar o aumento de plantio desses produtos, uma política acertada de desenvolvimento exigiria que se lhes reduzisse a área plantada. O emprêgo mais importante do côco e seus derivados se verificava na manufatura do sabão, que estava sendo substituída por detergentes nos maiores mercados das Filipinas. O maior mercado para fibra de Manila decorria da fabricação de cordas sintéticas. Na melhor das hipóteses haveria considerável defasagem entre a melhoria do preço em pesos, desses produtos, e o aumento da oferta física e, portanto, da receita cambial. Mais importante, porém, era a consideração de que uma política de desenvolvimento a longo prazo exigia antes reduções do que aumentos da área plantada desses produtos. Pela desvalorização para uma nova taxa uniforme, algumas exportações, como as de produtos florestais, poderiam ter-se beneficiado no mercado europeu. Todavia, o reflexo desse fato sobre o balanço de pagamentos, em seu conjunto, teria sido muito pequeno.

Do ponto de vista da importação já se realizava um bom trabalho através de um sistema de controle cambial. As importações supérfluas estavam reduzidas a nível muito abaixo daquele que se estabeleceria num regime de liberação de comércio e encorajavam-se as importações de matérias-primas e bens de capital necessários ao desenvolvimento. Com a concentração tão elevada da renda e da riqueza então vigente nas Filipinas (cerca de 60% da renda nacional destinavam-se a dividendos, juros e aluguéis), a procura de importações supérfluas era inelástica em relação a preços. Uma desvalorização, mesmo que para três pesos por dólar, acompanhada de afrouxamento do controle cambial, teria certamente provocado uma maior destinação de divisas para importações supérfluas. Aque-la medida poderia, provavelmente, ser, acompanhada também por

um fluxo de capitais. Ao mesmo tempo uma desvalorização pura e simples elevaria o custo dos bens de consumo essenciais assim como das matérias-primas e dos bens de capital para desenvolvimento. Surgiriam pressões para aumentos salariais, já defasados, e o descontentamento dos homens do campo, que já ameaçava a estabilidade política do país, ter-se-ia agravado ainda mais.

A pressão inflacionária já ganhava *momentum* nas Filipinas e a desvalorização teria contribuído para deitar mais lenha ao fogo. A vantagem competitiva para as exportações filipinas, que decorreria da desvalorização, poderia ter sido rapidamente anulada pela inflação interna.

Em resumo, seria duvidoso que qualquer taxa única tivesse conduzido ao equilíbrio num mercado livre de câmbio. Nessas condições, o que se impunha era um sistema de taxa dupla. As exportações que devessem ser encorajadas e cuja posição competitiva poderia ser consideravelmente melhorada pela desvalorização, como os produtos florestais, deveriam ser aliviadas do ônus da taxa oficial para o pêsso, claramente supervalorizada. Para as exportações que se desejasse desencorajar, como parte de uma política de desenvolvimento a longo prazo, a taxa oficial poderia ser mantida. A taxa mais elevada poderia ser aplicada às importações supérfluas que não merecessem ser estimuladas, enquanto que a taxa oficial poderia ser mantida para a importação de bens necessários e matérias-primas e equipamento exigidos para o desenvolvimento. Na devida oportunidade as Filipinas adotaram êsse sistema simples de taxas múltiplas e, tanto quanto eu saiba, tem funcionado bem.

O outro exemplo é a Indonésia. Êsse país constitui um caso de desintegração econômica ainda mais marcante do que o do Brasil, por isso que, na Indonésia, não existe virtualmente qualquer relação econômica entre o setor e a região atrasada tradicional, caracterizada, de modo geral, pela agricultura incipiente e pela pequena indústria de Java, e a região do setor moderno e progressista, caracterizado pelas grandes plantações, pelas minas e pela indústria do petróleo nas ilhas exteriores especialmente em Sumatra, Kalimantan e Sulawesi. O "setor moderno" não constitui mercado importante para os produtos do setor tradicional; tanto o arroz e outros alimentos como os têxteis fabricados em Java são ali mesmo consumidos. Por outro lado, Java também não constitui mercado importante para a borracha, petróleo, bauxita, estanho e outros produtos produzidos nas outras ilhas (não obstante se apresentar cada vez mais impor-

tante o consumo local de produtos petrolíferos, como consequência dos preços artificialmente baixos mantidos pelo Governo). O setor tradicional de Java não gera fluxo de capital para o setor moderno; nem flui capital do setor moderno para a economia rudimentar de Java, a despeito de serem mais elevadas as taxas de juros do crédito rural do que as taxas de remuneração de investimentos na borracha e no petróleo. Existe algum movimento populacional de Java para as demais ilhas, o qual, no entanto, não representa mais do que uma fração ínfima do crescimento anual da população de Java.

O intercâmbio com o mundo exterior, tanto do setor moderno como do tradicional é mais importante do que o comércio inter-regional. As ilhas exteriores têm importante excedente exportável, enquanto que Java apresenta um lamentável *deficit*. Esse desequilíbrio foi uma das causas subjacentes da guerra civil de 1958. Em suma, êstes dois setores e regiões distintos, conquanto politicamente pertencentes ao mesmo país são, realmente, duas economias distintas. O intercâmbio das ilhas exteriores com os Estados Unidos e a Europa é mais importante do que com Java. Nenhuma taxa de câmbio única para a rupia indonésia poderia ter propiciado o equilíbrio nas duas regiões. A economia de exportação se manteve muito bem com a taxa oficial de câmbio, enquanto que as importações (assim como a saída de capital) para Java foram de tal ordem que, num dado momento, a taxa do mercado livre alcançou nível mais de dez vezes superior ao do mercado oficial. Êste problema foi enfrentado — e pelo menos temporariamente solucionado — pela adoção de um sistema quaternário de taxas múltiplas, com sobretaxas de importação que variavam de zero a 400% e com o pagamento antecipado das divisas, de forma bem semelhante à do sistema utilizado no Brasil pela Administração anterior.

A alegação em favor de uma taxa de câmbio uniforme baseia-se na presunção de que a economia se apresenta integrada, reagindo rapidamente a quaisquer diferenças regionais de preços ou salários, com fluxos imediatos de população, capital e mercadorias, capazes de se beneficiarem de quaisquer desigualdades regionais temporárias, ao mesmo tempo que contribuindo para eliminar rapidamente as diferenças. O fato, porém, conforme declarei na palestra anterior, é que os países subdesenvolvidos não apresentam semelhança com essas economias integradas hipotéticas. No caso da Indonésia existe menos relação econômica entre as duas principais regiões do que, por exemplo, entre a França e a Alemanha ou mesmo entre a França

e a Inglaterra. Não obstante, ninguém insiste em que todos os países da Europa devam ter a mesma taxa de câmbio em relação ao dólar — pelo menos, por enquanto.

Os argumentos contra as taxas múltiplas de câmbio são em parte econômicos e em parte políticos.

Argumenta-se, do ponto de vista econômico, que as taxas múltiplas de câmbio introduzem uma distorção na estrutura de preços e, assim, conduzem a má distribuição de recursos. Em resposta a tal alegação, deve-se atentar, em primeiro lugar, para o fato de que qualquer espécie de política governamental “distorce” a estrutura de preços e altera a distribuição de recursos. Poder-se-ia raciocinar, nesse sentido, em termos de uma hierarquia de graus de interferência no mercado, de acordo com o instrumento escolhido. No que respeita ao comércio internacional, as tarifas alfandegárias podem ser consideradas como a menos intervencionista das medidas, porquanto, uma vez estabelecido o volume efetivo das importações de determinadas mercadorias, a distribuição de divisas entre elas e o volume total das importações ficam entregues ao mercado. O sistema de quota é mais intervencionista, uma vez que o volume físico da importação é determinado independentemente do mercado. Todavia, mesmo no sistema de quotas, os preços das mercadorias importadas assim como o montante das divisas adjudicadas às importações são determinados pelo mercado. No regime de controle cambial, o montante de divisas despendido em determinadas importações independe do mercado.

Deve-se recordar, entretanto, que tendo-se conhecimento suficiente das curvas da procura e da oferta para determinados bens, poder-se-ia conseguir exatamente a mesma distribuição de recursos através do uso de tarifas ou quotas — ou, igualmente, através do imposto de vendas ou do sistema de impostos e subsídios — que se obteria com qualquer sistema de controle cambial. Na verdade, o mérito do controle cambial comparativamente a outros expedientes, consiste, precisamente, em que exige menor conhecimento das curvas da procura e da oferta, a fim de se conseguir a desejada distribuição de divisas entre as diversas categorias de bens, do que o conhecimento que seria necessário com a adoção de outros sistemas.

Em segundo lugar, o argumento de que as taxas múltiplas de câmbio são más porque distorcem a estrutura dos preços, presume, implicitamente, que a estrutura de preços preexistente e a conse-



quente distribuição de recursos sejam ótimas. Nada poderia estar mais longe da verdade. Os países subdesenvolvidos herdaram, em sua maioria, uma estrutura econômica colonial que está longe de ser ótima para uma nação independente. A estrutura do mercado e a distribuição de recursos experimentaram distorção ainda maior em consequência de monopólios e monopsonios de vários tipos e de uma política governamental desorientada. A maioria dos países subdesenvolvidos se defronta com o grave problema de anular o acúmulo de distorções existentes na estrutura de preços e na distribuição de recursos e, nesse sentido, uma política perspicaz de taxas múltiplas de câmbio pode-se constituir num instrumento para a consecução dessa finalidade. Inclino-me a pensar que a oposição claramente emocional às taxas múltiplas de câmbio decorre, principalmente, do simples fato de que o sistema constitui uma forma mais recente de intervenção do que as tarifas e os impostos. Assim como um velho imposto é um bom imposto, uma velha política é uma boa política e uma política nova é má.

Do ponto de vista político, argúi-se que os sistemas de taxas múltiplas de câmbio conferem demasiado poder discricionário aos administradores do sistema e facilitam a corrupção. Não há dúvida — repisando a batida expressão do Lord ACTON — de que o poder corrompe e o poder absoluto corrompe de maneira absoluta. Este princípio, todavia, não se aplica exclusivamente às taxas múltiplas de câmbio; aplica-se a todos os aspectos da política governamental. É questão de descobrir em cada país quais as formas de intervenção governamental que se revelarão, provavelmente, as mais efetivas do ponto de vista administrativo. No Líbano, por exemplo, verifiquei que a evasão do imposto de renda da pessoa física se aproximava de 90% do imposto devido e nenhum setor da administração governamental parecia oferecer maior oportunidade para a corrupção do que o relacionado com este imposto. Fui informado por muitos homens de negócio que as propinas pagas aos fiscais do imposto de renda excediam o que pagavam ao Governo a título de imposto; assim, uma pessoa que tivesse de pagar £100.000, pagaria £10.000 ao fisco e £15.000 ao agente fiscal.

Por outro lado, convém não esquecer que o argumento em favor do uso de taxas múltiplas de câmbio, de preferência a outros sistemas, para a consecução de objetivos de desenvolvimento é, também, de natureza puramente administrativa. Consoante se assinalou acima, tendo-se suficiente conhecimento do funcionamento da eco-

nomia, o que se pode conseguir com as taxas múltiplas de câmbio pode também ser obtido por meio de impostos e tarifas. É verdade que muitos governos de países subdesenvolvidos exercem contróle mais rigoroso da economia no ponto de aplicação da taxa de câmbio do que em qualquer outro ponto do fluxo econômico. Este fato, e sòmente êle, é que justifica a adoção do contróle cambial, inclusive o uso de taxas múltiplas, de preferência a outros processos. Em países onde o contróle sòbre a distribuição de câmbio não é tão rigoroso, a questão das taxas múltiplas apresenta-se com muito menor intensidade.

Assim, também, o uso de taxas múltiplas de câmbio para eliminar o desequilíbrio regional depende da natureza do comércio regional. No caso da Indonésia as taxas múltiplas de câmbio se constituíram em instrumento grandemente adequado, porque o comércio inter-regional era insignificante em comparação com o comércio internacional. Quando se der o contrário (como suspeito seja o caso do Brasil), conquanto se possa argumentar em favor das taxas múltiplas de câmbio em termos de desequilíbrio setorial ou industrial, o argumento não pode ser apresentado em termos de desequilíbrio regional, uma vez que não é possível estabelecer taxas de câmbio muito diferentes para regiões de um mesmo país. As diferenças no preço da moeda estrangeira, digamos no Rio e em Recife, não podem ser muito maiores do que o custo de transporte entre as duas cidades. Podemos traduzir de modo aproximativo amplas diferenças regionais em termos de taxas de câmbio unicamente pela diferenciação das mercadorias que participam do comércio internacional. Assim, um sistema de taxas múltiplas de câmbio discrimina entre as regiões exclusivamente na medida em que o esquema de comércio dos bens seja muito diferente de uma região para outra e quando o comércio inter-regional se apresenta relativamente sem importância.

Deixo de apresentar conclusão própria a respeito da oportunidade da adoção de taxas múltiplas de câmbio como solução para o problema de desequilíbrio regional no Brasil. O que recomendo é uma análise cuidadosa e objetiva da natureza do comércio internacional e inter-regional do Brasil, como base para determinar a política cambial apropriada. Não se devem aceitar ou rejeitar as taxas múltiplas de câmbio por uma questão de fé; a decisão de aceitar ou rejeitar — como tôdas as decisões dêsse tipo — devem ser tomadas sòmente anós cuidadosa avaliação das conseqüências.

## S U M M A R Y

*In this final lecture the Author derives some policy implications from the analysis presented in the two earlier lectures. These policy conclusions are divided into two categories. There are some policy implications which, according to the Author, seem to be non-controversial which he applies specifically to Brazil. There are others highly controversial implications which the Author prefers to state in terms of general problems of underdeveloped and regionalized economies, leaving it to Brazilian experts to deduce to what extent the conclusions may apply to the Brazilian case.*

*Dealing with the "non-controversial" policy implications the Author states:*

1) *"Analysis of the Brazilian economy in terms of the nature of the frontier on the one hand, and in terms of technological dualism on the other, suggests that Brazil, despite the rapid increase in per capita income in recent decades, is likely to need a new "big push" in order to maintain these rates of growth for the economy as a whole" ... "Industrial investment in the modern sector and region, represented roughly by the South, is absorbing only a small fraction of the population increase in the Northeast" ... "If the Brazilian Northeast is not to become a region of low-productivity peasant agriculture, similar to lagging regions in Asian countries, the total rate of growth must be accelerated so as to permit a larger share of the increase in the labor force in the Northeast to be absorbed into the modern sector. Either people must be moved to the modern sector, or the modern sector must be moved to them, that is, high productivity agriculture or industry must be established in the Northeast".*

2) *"My analysis points to the special importance of public investment in the infrastructure. The nature of the Brazilian frontier is such that opening it up through provision of transport, power, public utilities and housing is unlikely to prove attractive to private investors, unless they are allowed to make profits out of the external economies associated with such investments".*

3) *"It would appear that foreign aid is likely to be more important than foreign investment in filling the gap between the requirements for continued and diffused economic growth in Brazil and the domestic capacity for saving and investment" ... "Foreign investment can, of course, continue to play a significant role, but my guess is that the upsurge of nationalism will limit the amount of foreign investment that will be permitted in those fields which are most attractive to foreign investment, such as resource development".*

4) *"In a regionalized economy, with the possibility of different rates of growth from one region to another, and with the possibility that increased spending in the leading sector will have only minor effects on demand for output from lagging sectors, national monetary and fiscal policy of the usual sort is a blunt and ineffective weapon. For what may be needed is anti-inflationary measures in one region and anti-unemployment measures in another" ... "When regional disparities are taken into account, an "integrated national policy" means something different from a nationally determined policy*

carried out uniformly throughout the country. It means instead, systematically planned differences in policy from one part of the country to another."

5) "My analysis points to the special importance of social policy. One maxim for a development programming of which I feel reasonably confident, is "When in doubt, educate". Whether the solution to the problem of the North is to take the form of moving people to the modern region, or moving the modern sector to the people, education in the broad sense, including manpower training, technical and scientific training, adult education, literacy programs, and the like, will play a very important role".

Treating the controversial issues the Author says about inflation in Latin America:

1) "Latin America experience since 1929 includes every possible combination; inflation with rapid economic growth, inflation with stagnation, no inflation with stagnation, and no inflation with rapid economic growth... The widely varying experience with inflation and economic growth suggests that we must look elsewhere that at the monetary situation for an explanation of differences in growth rates".

"Both Latin American experience and recent economic analysis suggest that there is for any country at any time an "optimal" degree of inflation. It may well be that the change in structural production required for economic growth is more easily brought about when wage and prices incentives are used to encourage a transfer of resources from the traditional sector to the modern sector—at least up to the point where unemployment and excess capacity has been eliminated".

... "I do not pretend to know precisely what the optimal pattern of inflation would be, but I have a strong intuition that it would take the form of a "step function", with short periods of fairly price increase alternating with long periods of price stability"...

"I have long thought that the wartime experience of such advanced countries as Australia, United Kingdom and the United States holds some valuable lessons for countries now embarking on a "big push" with respect to economic development. For the wartime problem in those countries, like the development problem, was essentially one of achieving rapid large-scale transformation of the economy, involving rapid and substantial re-allocation of resources"...

"In concluding my discussion of inflation I wish to say a few words at CEPAL'S views on inflation and economic growth. It is not true that CEPAL is intrinsically "inflationist" in its attitudes. In a recent article, reprinted in Portuguese in the Revista de Ciências Econômicas for March 1961, Dr. PREBISCH has explicitly denied that such is the case, and it is useful to have the record put straight. What I do find disturbing in CEPAL'S treatment of inflation is the reiterated suggestion that inflation in Latin America is associated with the structure of Latin America foreign trade, and thus, in some vague way the fault of foreigners rather than of Latin Americans".

2) "The concept of "forced savings" belongs to that era of confusion in the theory of savings and investment which preceded the controversy of the late 1930's and early 1940's. This controversy ended in the all-important distinction between *ex ante* (planned) savings, which may be greater or less than investment, and *ex post* (realized) savings which always equals investment. "Forced savings" in this context are simply the difference between *ex ante* and *ex post* savings, or the increase in money income during an income period. It is a question whether "forced savings" should be called savings at all; "forced savings" are not a means of financing investment, they are a measure of inflation.

It is true, of course, that if resources are mobilized for developmental investment, without any offset in the form of voluntary savings, tax payments, or imports, prices will rise. The rise in real standards of living will then be slower than the rise in money income. In this sense the community is "forced" to save. But, which groups within the community bear the brunt of this lag in real incomes behind money increases? Not the speculators, certainly; not the wage earners, supported as they are by strong Trade Unions... Those who suffer are people with relatively fixed incomes, such as teachers, scientists, civil servants, the armed forces, and the like. It may be questioned whether the incentive effects of deprivation of such members of the middle income groups are conducive to accelerated economic growth.

The items one wishes to eliminate from the spending stream, in order to finance developmental investment, is spending on luxury consumers goods. It is not this kind of saving that is "forced" by the process of inflation.

Proceeding on his views about policy controversial issues the Author deals with the problem of Foreign Exchange Policy drawing on his own experience about the Philippines and Indonesia.

"The argument for a uniform exchange rate is based on the assumption that the economy is integrated, with quick response to any regional differences in prices or wage rates, with prompt flows of people and capital and goods to take advantage of any temporary regional differentials, flows that will themselves quickly eliminate the differentials. In fact, however, as I argued in the previous Lecture, underdeveloped countries bear no resemblance to these hypothetical integrated economies. In the case of Indonesia, there is less economic relationship between the two major regions than there is, let us say, between France and Germany or even between France and England. But no one insists that every country in Europe should have the same rate of exchange in terms of dollars—at least not yet.

The arguments against multiple exchange rates are partly economic and partly political. The economic argument is that multiple exchange rates introduce a distortion into the price structure and thus lead to mis-allocation of resources. In reply to this argument, the first point to be made is that any kind of government policy "distorts" the price structure and alters the distribution of resources. One might think in terms of a hierarchy of degrees of interference with the market in accordance with the instrument chosen. So far as international trade is concerned, tariffs may be regarded as the least interventionist of measures, since once a tariff is set, the actual volume of

imports of particular goods, the allocation of foreign exchange among them, and the total volume of imports is left to the market. Quotas are more interventionist, since the physical volume of the import is determined independently of the market. Even under a quota system, however, the prices of imports and the amounts of foreign exchange spent on particular imports is independent of the market.

It must be remembered, however, that if one had sufficient knowledge of the demand and supply curves for particular commodities, one could achieve exactly the same allocation of resources through the use of tariffs or quotas—or for that matter, through the use of sales taxes or tax-and-subsidy systems—as are obtained through any system of exchange control. Indeed the merit of exchange control, as compared to the other devices, is precisely that one needs less knowledge of demand and supply curves in order to achieve the target allocation of foreign exchange among categories of goods than would be needed with the other devices.

The argument that multiple exchange rates are bad because they distort the price structure implicitly assumes that the pre-existing price structure, and the resulting allocation of resources, is optimal. Nothing could be farther from the truth. Most underdeveloped countries have inherited a colonial economic structure, which is very far from optimal for an independent nation. The market structure and resource allocation have been further distorted by monopolies and monopsonies of various kinds, and by misguided government policy. Most underdeveloped countries face a serious task of offsetting the existing accumulation of distortions in price structure and resource allocation, and an astute policy of multiple exchange rates can be a weapon for this purpose. I am inclined to think that the emotion evident in the opposition to multiple exchange rates arises mainly from the simple fact that multiple exchange rates are a more recent form of intervention than tariffs or taxes. Just as an old tax is a good tax, so an old policy is a good policy, and a new one is bad.

Thus I have, no conclusion myself regarding the appropriateness of multiple exchange rates as a solution of the problem of regional imbalance in Brazil. What I am pleading for is a careful and objective analysis of the pattern of international and inter-regional trade in Brazil as a basis for determining the appropriate foreign exchange policy. One should neither embrace nor reject multiple exchange rates as a matter of faith; the decision to embrace or reject—like all decisions to embrace or reject—should be made only after careful consideration of the consequences”.

---