

# A Economia do Desenvolvimento

## (Sexta conferência)

Nos últimos anos a produção literária sobre “desenvolvimento econômico” atingiu proporções maciças. Falta, contudo, a essa literatura, uma definição explícita dos termos básicos que emprega ; se tentamos extrair do contexto as definições implícitas, descobrimos que uma grande variedade de conceitos diversos e muitas vêzes opostos exibem o mesmo rótulo verbal. Por exemplo, que quer dizer “país subdesenvolvido”? Permite que eu examine os critérios mais comuns de “subdesenvolvimento”, tais como surgem na literatura corrente.

(1) Muitas vêzes um país é denominado subdesenvolvido simplesmente ou principalmente porque tem população baixa, em relação à área. Como o termo “subdesenvolvido” sempre traz implícita a idéia de que o desenvolvimento é viável e desejável, o emprêgo do termo, nessa acepção, superestima a importância do simples espaço, quer para fins econômicos, quer para outros quaisquer. Existem “espaços vazios” que ninguém tem interesse em encher. No presente estágio do conhecimento humano, as regiões Ártica e Antártica, o deserto de Saara e mesmo as grandes selvas tropicais não devem ser consideradas áreas propriamente subdesenvolvidas, a menos que “subdesenvolvimento” seja sinônimo de não-desenvolvimento.

A questão é completamente diferente se a área pouco povoada é “rica” em recursos naturais, em sentido econômico significativo. Todavia, nos livros comuns de geografia e viagens e nas publicações oficiais da maioria dos países, tôdas as áreas costumam ser denominadas ricas em recursos, mesmo quando os “recursos” não são especificados, ou são de baixa qualidade ou então inacessíveis, ou de baixo valor econômico por estarem localizados longe dos maiores centros de população. Progride constantemente a técnica de descobrir recursos minerais ocultos e

cada dia se encontram novos meios de utilizar matérias orgânicas e minerais que não tinham até então utilidade alguma. Onde poder-se considerar como dotada de valor potencial qualquer área extensa, mesmo que até agora ninguém haja encontrado meios de ganhar a vida decentemente, com recursos dali extraídos. É verdade que no século passado os únicos “espaços vazios” de extensão apreciável, onde se conseguiu auferir uma renda *per capita* moderada, foram as áreas dotadas de bom solo e bom clima. Ao que parece, tais espaços vazios já não existem. Seria pois falta de senso desperdiçar recursos escassos no “desenvolvimento” de áreas que não podem oferecer uma vida decente a seres humanos. Apesar disso, desperdiça-se nessas áreas uma boa dose de esforço, riqueza e maior dose ainda de conversa.

(2) A escassez de capital, revelada pela prevalência de taxas de juros elevados, costuma ser tida como sinal de que existe subdesenvolvimento. Esse teste, contudo, não é decisivo. Até que se tornaram comuns os rigorosos controles nacionais sobre a exportação de capital, este gozou de grande mobilidade internacional, de sorte que tomadores de empréstimos, de igual idoneidade, podiam obter dinheiro a taxas de juros não muito diferentes, a despeito da diversidade de situação geográfica. Antes de 1914, a Índia, o Canadá, os Estados Unidos, a Argentina e a Austrália realizaram empréstimos de capital a longo prazo, no mercado monetário de Londres, a taxas de juros substancialmente idênticas. Havia casos em que se exigiam taxas elevadas, não por se tratar de países subdesenvolvidos, mas porque seus antecedentes revelavam não serem eles dignos de crédito ou porque eram desfavoráveis as perspectivas de que pudessem cumprir seus compromissos de dívida.

Além disso, as taxas de juros elevadas constituem teste “ambíguo”, quanto à natureza da “escassez” de capital reinante. As taxas podem ser elevadas porque o prêmio do risco é elevado, ou porque a produtividade marginal do capital é elevada e apresenta alta elasticidade, ou porque só tenha o capital sido utilizado até então para os objetivos mais urgentes, sendo que a produtividade seria mais baixa se mais abundante sua utilização. Todas essas três causas seriam ordinariamente consideradas exemplos de escassez de capital, embora haja entre as mesmas profundas diferenças econômicas. Pode-se admitir como ponto pacífico que o

aumento do capital é sempre uma condição necessária à expansão econômica. Todavia, só no segundo dos casos figurados o investimento se justificaria economicamente, isto é, acrescentaria à produção nacional o suficiente para atender à depreciação e a despesas de juros razoáveis.

Outro tipo de critério de escassez de capital também costuma ser utilizado com frequência, a saber, a relação entre a disponibilidade de capital e a disponibilidade de outras categorias de fatores de produção. Como teste prático, este parece de certa validade, conquanto a teoria abstrata só dê limitado apoio à proposição de que onde é baixa a relação entre o capital e os outros recursos, é alta a produtividade marginal do capital. Podem-se conceber casos em que dado, digamos, um clima desfavorável ou um mau governo, a produtividade marginal de todos os fatores, tomados *seriatim* — e, portanto, a produtividade global dos fatores combinados, quaisquer que sejam as proporções em que estejam combinados — seja baixa. Além disso, os fatores de produção são, em certo grau, rivais ou concorrentes, mesmo sendo verdade que em geral são mais cooperativos e complementares que rivais. E' por essas e outras razões teoricamente concebíveis, que pode haver economias nacionais em que a produtividade marginal do capital seja baixa além de um estágio inicial do investimento, embora os recursos naturais abundantes e de boa qualidade, e embora a produtividade da mão de obra seja elevada e de alta elasticidade, desde que a produtividade marginal da mão de obra seja elevada, mesmo em baixos níveis de investimento. Se existem tais casos, o aumento do montante de investimento de capital, por unidade de mão de obra empregada, ou por acre de terra, não resultaria em apreciável aumento na produção *per capita*, depois de deduzidos os custos do próprio capital e de sua conservação. Não se podem negligenciar êsses custos de capital. Mesmo que o capital tenha vindo do exterior, como donativo gratuito, haveria o custo de manutenção, de depreciação pelo tempo e por desgaste, de obsolescência do produto e do processo. E quando o capital resulta de acumulação interna, ou é tomado emprestado ao estrangeiro, as despesas com os juros têm que ser pagas, quer como pagamento aos prestamistas, quer como "custos de oportunidade" que refletem o sacrifício de outras possíveis aplicações para o capital.

(3) O critério mais comumente empregado para classificar os países em desenvolvidos e subdesenvolvidos é a relação entre a produção industrial e a produção total, ou entre a população industrial e a população total. Numa de minhas conferências anteriores, já frisei que — embora seja verdade que a relação entre a população não-industrial e a população total tenda a estar altamente correlacionada, em sentido positivo, com a renda *per capita* — o grau de industrialização pode ser, e muitas vezes é, mais consequência que causa do nível de prosperidade ; e que, onde a agricultura é próspera, não só tendem a crescer espontaneamente indústrias terciárias ou de serviços, como se observa uma tendência generalizada para utilizar os saldos disponíveis da renda, derivados da prosperidade agrícola, para subvencionar indústrias urbanas anti-econômicas, com a consequência de que o nível global da renda *per capita*, embora ainda comparativamente elevado, é mais baixo do que seria, se tais indústrias urbanas não fôssem artificialmente estimuladas.

Não desafio a soberania semântica de economistas nem de ninguém, e se há o propósito de continuar a empregar os vocábulos “subdesenvolvimento” e “não-industrialização” como sinônimos, devo curvar-me ao fato, mesmo que não o aprove. Tenho o direito e o dever profissional de insistir em que a prática é arbitrária ou levanta dúvidas de consciência, tendo como resultado, e às vezes como intenção deliberada, a evasão de uma análise que poderia conduzir a conclusões diversas das que se desejam.

(4) Não me parece, tampouco, que se possa identificar países “subdesenvolvidos” com “países jovens”. Não existem critérios satisfatórios para estabelecer a “idade” de um país ; se, como é comum, a data de sua colonização por povos de origem européia é tomada como teste de idade, o Brasil é um país mais velho que os Estados Unidos, e a China e a Índia ainda não nasceram. Com exceção dos Estados Unidos, os países situados fora da Europa e dotados dos mais altos níveis de renda *per capita* são países que eram “espaços vazios” quando o século XIX já ia bem avançado, e alguns dos países mais “velhos” são os mais pobres. O tempo traz tudo, mas não as mesmas coisas para todos os países. A alguns traz prosperidade ; a outros, pobreza persistente.

(5) A definição que prefiro, para país subdesenvolvido, é a de um país que tem boas perspectivas potenciais de utilizar mais

capital e mais mão de obra ou mais recursos naturais disponíveis, ou todos êsses elementos, conjuntamente, para manter sua atual população em nível de vida mais elevado ou, se seu nível de renda *per capita* já é bem elevado, para manter maior população num nível de vida que não seja inferior. Esta definição coloca a ênfase primária onde creio que deve ficar, nos níveis de vida *per capita*, na questão de pobreza e prosperidade, embora deixando margem para ênfase secundária no número de habitantes. Segundo esta definição, um país pode ser subdesenvolvido, quer seja densa ou esparsamente povoado, quer seja país de elevada renda *per capita* ou baixa renda *per capita*, quer seja industrializado ou agrícola. O critério básico, então, é saber se o país tem boas perspectivas potenciais de elevar as rendas *per capita* ou de manter o elevado nível de renda *per capita* já existente, para uma população aumentada.

Esta definição, bem o sei, não seria universalmente aceita. Encontraria objeções não só por parte daqueles que desejam “desenvolvimento econômico”, mesmo ao preço de rebaixar os níveis de renda *per capita*, desde que o desenvolvimento traga o “enchimento” dos espaços vazios, ou urbanização ou industrialização. Cidadãos patriotas podem querer que a economia nacional cresça no tamanho da renda global ou da produção global, por considerações de prestígio ou estratégicas, mesmo se isso importar no rebaixamento do padrão de vida médio. Para outros, o padrão de vida pode ser uma consideração ponderável mas em termos de padrão de vida — e concebivelmente também de tamanho — de uma determinada classe ou categoria regional da população, mais do que (ou talvez com total descaso) do padrão de vida médio da população como um todo. Uma potência colonial pode interessar-se pelo desenvolvimento econômico de uma possessão, como meio para que a mesma se torne maior mercado para os produtos de exportação da mãe-pátria ou maior fonte de suprimento de gêneros alimentícios baratos, matérias-primas ou contingentes militares, sem atentar para o bem-estar econômico da população colonial. Tôdas essas considerações já estiveram associadas em épocas várias ao termo “desenvolvimento econômico”. Não ponho em dúvida que merecem atenção.

O método de completar os dados quanto a totais econômicos com médias *per capita* fornece informações adicionais e frequen-

temente essenciais ; mas mesmo essas não bastam para certos fins. Suponhamos, por exemplo, que um país que se lançou num programa de desenvolvimento econômico faz levantamentos periódicos de seu progresso, e verifica não só que a riqueza global, a renda global, a população total, a produção total, estão crescendo, como ainda que a riqueza, a renda e a produção *per capita* também estão crescendo. Esses índices são todos favoráveis mas, mesmo combinados, bastarão para demonstrar que houve “progresso econômico” e aumento do “bem-estar” econômico, mais que retrocesso?

Suponhamos que alguém argumente que o pior mal econômico é a existência de grande massa de pobreza esmagadora ; que é um paradoxo alegar que um país está realizando progresso econômico enquanto a extensão da pobreza nêle reinante não tiver diminuído ou tiver até aumentado. Esse país, contudo, pode ser capaz de satisfazer a todos os outros testes de desenvolvimento econômico que já enumerei. Se a população teve substancial aumento, o número dos que vivem à margem ou abaixo do nível de subsistência, dos analfabetos, doentes e subnutridos pode ter crescido sem cessar, paralelamente a um aumento na renda média da população como um todo.

E não é só isso: se a imigração é um fator importante, tais testes estatísticos são perfeitamente compatíveis com o fato de que os nativos não tenham tido qualquer melhoria em sua situação econômica, a não ser a de ter mais filhos que atingem a idade adulta, e com o fato do nível de renda dos descendentes de nativos não apresentar qualquer melhoria em relação ao de seus pais ou avós. Com apenas uma circunstância mais — a de que os imigrantes não gozem da mesma prosperidade de que gozariam se tivessem permanecido em seus países natais — esse conjunto de índices estatísticos de um desenvolvimento econômico reputado auspicioso nada mais exprimiria do que o fato de que ninguém, individualmente, melhorou de situação em relação à geração anterior, nem sequer conseguiu manter o mesmo nível.

Todavia, se eu fôsse insistir em que se faça da redução da pobreza de massas um teste crucial da consecução de desenvolvimento econômico, colocar-me-ia fora de todo o corpo de literatura, nesse terreno. Em tôda a literatura sôbre desenvolvimento econômico que já vi, não encontrei um único exemplo em que dados

estatísticos, em termos de dados globais e de médias, não tenham sido tratados como testes adequados da consecução de desenvolvimento econômico. Não conheço, além disso, país algum que se considere subdesenvolvido e que reúna os dados estatísticos necessários para descobrir se o crescimento da renda nacional global e da renda *per capita* está associado ao decréscimo do nível absoluto ou mesmo relativo da esmagadora pobreza reinante.

Há, quanto ao desenvolvimento econômico, uma corrente de idéias que tem consciência do ponto que venho discutindo, mas acredita que submeter o programa nacional de desenvolvimento econômico à exigência de que o mesmo haja de impedir um aumento absoluto da extrema pobreza, pode condenar o programa ao fracasso, sem benefícios duradouros para setor algum da população. Asseveram que, em muitos casos, o máximo que se pode fazer, pelo menos durante certo tempo, é aumentar a área nacional de saúde e vigor econômico, talvez relativamente mas pelo menos absolutamente, mesmo que isso não evite, nem mesmo retarde, e possivelmente até estimule, o crescimento da área de extrema pobreza. Com o tempo, afirmam eles, a prosperidade penetrará nos mais baixos níveis de população, e os recursos nacionais serão tão abundantes que possibilitarão programas em larga escala, destinados a acabar com a pobreza ; ao passo que um ataque direto e imediato à pobreza em massa resultaria apenas em malversação dos limitados recursos nacionais em paliativos temporários, com aumento da área de extrema pobreza, como único resultado importante.

Acredito que tal escola não perceba que as idéias que defende se aproximam muito das doutrinas de MALTHUS. MALTHUS, como sabeis, preocupava-se profundamente com a dificuldade de elevar o nível de extrema pobreza das classes pobres da Inglaterra, por causa de sua tendência, acreditava êle, para absorver qualquer aumento da produtividade com o aumento do número de habitantes, em vez de aproveitá-lo para elevar o padrão de vida. O remédio que mais preconizou foi a limitação da natalidade, mediante a procrastinação do casamento, com ou sem “constrangimento moral”, mas sem filhos, antes do matrimônio. Obviamente, MALTHUS não tinha muita confiança na viabilidade dêste remédio e apoiou outra alternativa, ou remédio suplementar : a organização, dentro da economia inglesa, do que se poderia denominar gru-

pos de privilégio econômico, cujos membros seriam recrutados das camadas da população que, podia-se confiar, não absorveriam os aumentos da renda inteiramente com o aumento natural da população. Foi em grande parte baseado nessa idéia que MALTHUS apoiou a proteção tarifária para a agricultura inglesa, como meio de aumentar a prosperidade das classes de proprietários de terras, assim majorando o número daqueles que, segundo se podia confiar, utilizariam o aumento da renda para elevar o padrão de vida, em vez de aumentar o tamanho da família. Essa doutrina não é atraente. Não me aventuro, porém, a dizer que — onde o problema demográfico é um fato, tal como MALTHUS o viu, e onde o capital é escasso — existam possibilidades de outras alternativas, francamente superiores.

Vou prosseguir na tentativa de fazer uma apresentação esquemática dos obstáculos que se antepõem ao desenvolvimento econômico, com a advertência de que emprego o termo, não para significar simples crescimento econômico, mas crescimento econômico associado ou à elevação dos níveis de renda *per capita* ou à manutenção de elevados níveis de renda já existentes. A classificação que apresentarei é, confessadamente, um tanto artificial, pois as categorias de obstáculos que distingo não só não são independentes mas se interpenetram e, em alguns casos, representam os mesmos fatores, encarados de pontos de vista diversos, mais que fatores diferentes.

Primeiro, temos a baixa produtividade. A maior responsabilidade cabe aos fatores qualitativos, físicos ou humanos. Em minha primeira conferência, usei — como exemplo de um tipo de pressuposto utilizado na construção de modelos econômicos para análise teórica e peculiarmente destrutivo da utilidade prática da teoria econômica — o de que cada um dos fatores da produção é universalmente homogêneo, de modo que a produtividade é idêntica em todos os lugares. A aceitação de tal modelo impede que se considerem as diferenças internacionais na qualidade econômica dos fatores — em sua “eficiência”, para empregar a expressão de TAUSSIG — como responsáveis pelas diferenças dos níveis de renda *per capita* entre os países. O que vou dizer agora é uma extensão dos comentários feitos na primeira conferência.

Muito evidentemente, depende do caráter do ambiente físico, ou da “qualidade”, em minha terminologia, dos recursos naturais



considerados como fatores de produção. Isso compreende elementos como a qualidade do solo, os recursos florestais, a topografia favorável ou desfavorável ao transporte barato, os recursos minerais, a existência de energia hidráulica, as precipitações pluviométricas e a temperatura. A situação geográfica de um país também é significativa, quanto a suas oportunidades de comércio exterior lucrativo, pois a proximidade de mercados e fontes de suprimentos externos é de grande importância.

Um ambiente físico desfavorável pode constituir grande obstáculo ao desenvolvimento econômico. Que esse obstáculo não é necessariamente fatal, que pode ser superado pela alta qualidade dos recursos humanos, prova-o, *inter alia*, o caso da Suíça. A não ser a única vantagem de sua localização estratégica, na encruzilhada de algumas das maiores rotas comerciais, a Suíça praticamente não tem uma só vantagem física para o desenvolvimento econômico ; levando-se em conta todos os fatores físicos, é um dos países mais pobremente dotados do mundo. Apesar disso, em riqueza *per capita* figura no alto da lista, ou muito perto do topo, sendo também um dos países de mais elevada renda *per capita*.

De grande importância também é a “qualidade” da população trabalhadora, inclusive o grosso da mão de obra agrícola e industrial, a elite administrativa e os capitães de indústria, — os técnicos em engenharia e mecânica. Tenho em mente, aqui, não diferenças biológicas ou “raciais” (que a opinião científica autorizada assevera preponderantemente não ser possível distinguir, ou ter importância reduzida) mas diferenças resultantes de fatores históricos e culturais, de ambiente, nível de saúde, nutrição e educação, da qualidade de liderança proporcionada pelo governo e pela elite social.

O primeiro requisito para a alta produtividade da mão de obra, nas condições modernas, é que a massa da população seja alfabetizada, sadia e suficientemente bem alimentada, para poder ser forte e enérgica. Em muitos países, estou certo, se esse requisito fôsse satisfeito, todos os outros fatores necessários ao desenvolvimento econômico viriam pronta e facilmente, por si mesmos. Também estou certo de que nos países em que não é satisfeito, onde esse objetivo não é promovido até o limite máximo que os recursos nacionais permitem, não é preciso procurar outros

fatôres, embora existam certamente, para explicar a pobreza generalizada e o lento desenvolvimento econômico.

Onde prevalece uma agricultura tradicional, verifica-se muitas vezes forte resistência à educação técnica, a mudanças nos processos de trabalho. Afora isso, todavia, a experiência comum indica que não é difícil treinar as pessoas em novos métodos, no uso de máquinas e novos produtos, desde que fique bem claro que a aceitação do treinamento traz substancial e pronta recompensa.

O verdadeiro impasse provavelmente não será a falta de entusiasmo das massas aos novos ensinamentos mas a falta de instrução e de professores capazes de despertar o entusiasmo. O processo, porém, pode ser grandemente acelerado, se há a iniciativa de importar professores do estrangeiro, para formar professores, de mandar ao estrangeiro pessoas selecionadas, para aprender a formar professores. A sorte é que a indústria moderna não depende tanto como a indústria do passado ou como a agricultura ainda em alguns de seus aspectos atuais, das habilitações da massa dos trabalhadores, habilitações essas que só lentamente podem ser adquiridas. As técnicas difíceis agora passaram para a própria máquina, ou se concentraram num número relativamente pequeno de contra-mestres e mecânicos; e êsses, quando não existem inicialmente no local, podem ser importados, mediante imigração seletiva. Dos níveis superiores de projeto técnico, engenharia e "know how" científico, freqüentemente só há necessidade em pequenas quantidades. A capacidade administrativa e tecnolôgica de alta qualidade está sempre à venda, a preços de concorrência, e desde que se possa adaptar a condições locais, materiais locais e exigências dos mercados locais, ela é barata, qualquer que seja o seu preço. O "know how" de administração e engenharia são os bens econômicos de maior mobilidade internacional; os países que dêles não dispõem é mais por causa da ausência de genuína procura local, ou de falta de vontade de importá-lo, que de sua não disponibilidade.

No tocante a habilitações de nível inferior, é provável que não seja boa política, para país algum, exceto os esparsamente povoados, procurar suprir essa necessidade por meio da imigração geral, em vez de treinar seus próprios trabalhadores, talvez com a ajuda de professores importados. Estou presumindo, como antes, que o objetivo nacional é o crescimento da renda *per capita*

e não simplesmente da renda global, e que sua preocupação precípua é a prosperidade do seu povo e não do mundo em geral.

A escassez de capital é o segundo tipo de obstáculo ao desenvolvimento econômico. Pode ser absoluta, ou relativa apenas às oportunidades de investimento lucrativo. Os Estados Unidos até pouco antes da Primeira Guerra Mundial eram um país de taxas de juros elevados, que tomava capital emprestado ; mas provavelmente tinha mais capital *per capita* e usava mais capital por trabalhador industrial que alguns dos países de que tomava empréstimos. O montante de capital *per capita* em uso dentro de um país é provavelmente mais significativo, para os propósitos que discutimos, que o montante de capital *per capita* que um país possui, pois o capital promove o desenvolvimento do país que o utiliza, mais que o do país que o fornece, quando de fonte externa. O Canadá é um bom exemplo. Mas cumpre não desprezar a significação dos pagamentos internacionais e das receitas de juros e dividendos sôbre o desenvolvimento econômico de um país.

A acumulação interna de capital, num país pobre, será forçosamente lenta. A renda é a fonte de economias ; logo, onde é baixa a renda *per capita*, a taxa anual de economias *per capita*, também tenderá a ser baixa. Todavia, concorda-se geralmente que, numa dada população em dada época, a percentagem da renda anualmente economizada será maior nos grupos de rendas superiores que nos grupos de rendas inferiores, de tal modo que quanto maior fôr a desigualdade na distribuição da renda, maior será a percentagem da renda global que será economizada. Falta, porém, evidência empírica em apoio dessa afirmativa, e há *a priori* algumas razões para certa dúvida. O que se pode dizer com mais confiança, no entanto, é que à medida que a renda média cresce com o tempo, também crescerá o montante de economias anuais *per capita*. Cumpre também considerar que, quanto maiores a riqueza e a renda *per capita*, melhor será a situação do crédito de uma população e, por conseguinte, tanto mais poderá pedir emprestado ao exterior, *per capita*, se assim o desejar. Para aquêle que já tem, sempre há empréstimo disponível.

Estou me referindo a tendências gerais que podem, em determinados países e determinadas épocas, ser anuladas ou contrabalançadas por fatores especiais, de ordem institucional ou outra. Antes da Revolução Industrial, na Europa Ocidental, e

até os dias de hoje, nos países não industrializados, o grosso da riqueza acumulada tem consistido de propriedade territorial. KEYNES, em sua *Teoria Geral*, apresenta o argumento que não estou certo de entender — de que no passado a propriedade territorial, como o dinheiro, era considerada como ativo líquido, que por isso o dinheiro era emprestado a taxas de juros elevadas, sob garantia de terras ; que isso agia no sentido de retardar o crescimento da riqueza resultante de investimento real corrente, e que isso explica por que o mundo é tão pobre como é hoje, em capital acumulado. O que KEYNES talvez tivesse em mente era que os proprietários de terras obtinham empréstimos para esbanjar ; e que se a terra não fôsse considerada boa garantia para empréstimos, os capitalistas, em vez de emprestar a proprietários de terras, teriam investido o seu dinheiro, direta ou indiretamente, em empresas produtivas. Se é isso que KEYNES queria dizer, aproxima-se da proposição freqüentemente encontrada de que em países predominantemente agrícolas e onde existem grandes latifúndios, os ricos, que deveriam economizar e investir, habitualmente são os que não economizam e gastam suas rendas numa vida luxuosa, com o resultado de que o desenvolvimento econômico desses países se atrasa.

Sou céptico quanto à validade da proposição de KEYNES, historicamente. Os proprietários de terras ingleses e escoceses do século XVIII eram proprietários “progressistas”, isto é, desenvolveram suas propriedades, nelas investindo não só suas próprias rendas como também capital emprestado pelos “homens endinheirados” ; a resultante evolução agrícola constituiu contribuição mais importante para o crescimento da riqueza britânica que a própria revolução industrial, em seus estágios primitivos, parcialmente simultâneos à revolução agrícola.

Os ricos proprietários de terras têm maior oportunidade de investir suas economias na melhoria e no embelezamento de suas propriedades que o cidadão urbano. Os proprietários do campo têm sido notoriamente as pessoas que mais economizam. Gastos e investimentos dos proprietários rurais podem ser difíceis de distinguir, já que a melhoria de uma fazenda pode ser ao mesmo tempo a maneira mais notória de exibir fortuna e o modo mais efetivo de aumentá-la. Enquanto um país tem maior vantagem na expansão de sua agricultura que na expansão fabril, o investi-

mento, nas propriedades agrícolas, das economias feitas pelos proprietários rurais, pode ser o mais produtivo e mais eficiente investimento em curso na economia nacional.

A taxa de poupança, fora da economia keynesiana, depende naturalmente de muitos fatores, além do tamanho da renda e de acumulações passadas ; na verdade, porém, dispomos de pouco conhecimento fidedigno sobre os determinantes psicológicos e outros, do volume das economias. Acredita-se geralmente que a inflação é um obstáculo às economias privadas, o que provavelmente é verdade, quando a alternativa da inflação não é desemprego em massa. Provavelmente também se aplica, sob quaisquer condições, às pessoas de rendas médias que, não sendo capazes de encontrar um abrigo seguro (na sua opinião) contra a depreciação do valor real de seus haveres líquidos, fogem do dinheiro e de bens de valor monetário fixo para os bens de consumo.

Todavia, na experiência passada o processo inflacionário trouxe em geral uma transferência de renda e riqueza dos assalariados, dos que vivem de ordenados e vencimentos, dos beneficiários de pequenas pensões, depósitos econômicos, títulos governamentais e apólices de seguro de vida para as classes mais abastadas, proprietários de terra, os capitães de indústria, intermediários, que automaticamente ou mediante o exercício de maior competência ou oportunidade conseguiram tirar lucro da alta de preços que só trouxera prejuízo para as classes mais pobres. Como os que se aproveitaram da inflação eram, como classe, os que economizavam maior fração de suas rendas correntes, pode-se conceber que a inflação líquida, tal como operou no passado, tendeu mais para aumentar que para reduzir a proporção das economias nacionais, em relação à renda nacional.

Contudo, a inflação também age arbitrariamente no sentido de desviar a direção do investimento e ainda para de outras formas gerar o desperdício econômico. Traz lucros aos capitães de indústria, mesmo quando ineficientes, assim diminuindo os incentivos à eficiência. Aumenta artificialmente o campo de operação do intermediário e do corretor, e desvia talento e pessoal da produção para a especulação não produtiva. Confere um prêmio ao investimento em imóveis urbanos e em estoques paralisados e dificulta o financiamento de empresas cujos preços, em virtude de regulamentação, não podem ser facilmente aumenta-

dos, ou que comumente obtêm capital mediante a emissão de debêntures, em grande parte sem pensar na produtividade real, para a economia nacional, de tais empresas.

Se o governo toma de seus cidadãos, em impostos, uma parcela do que gastariam no consumo corrente, e aplica a receita em obras públicas úteis, o governo está desempenhando pela comunidade a função de economizar. Não penso, entretanto, que se possam citar muitos casos bem autenticados desse método. Seja como for, é muito mais fácil citar exemplos de casos em que o governo desviou recursos do público, mediante tributação ou empréstimos de economias particulares, utilizando-os para fazer face a despesas ordinárias e não de investimento, muitas vezes de caráter suntuário. Compete sempre ao governo criar um ambiente favorável às economias e investimentos privados, não só dando bom exemplo em sua própria administração financeira como também estabelecendo uma atmosfera de segurança política e jurídica para os investimentos particulares e exercendo eficiente e honestamente as funções ordinárias de governo. A contribuição que os governos podem dar ao sadio desenvolvimento do país é indubitavelmente maior nesses campos prosaicos e antiquados que nos novos planos em moda, que têm como objetivo o desvio de economias particulares do financiamento do investimento privado habitual, para o financiamento de espetaculares e grandiosos programas de investimento público, não sujeitos aos testes da conta de lucros e perdas.

Nos países em que é alta a produtividade marginal do capital, a escassez do mesmo pode ser um freio poderoso ao desenvolvimento econômico; seu ritmo pode ser grandemente acelerado se é possível fazer empréstimos de capital no exterior, a taxas de juros moderadas. Os obstáculos ao investimento internacional, tanto do lado do credor como do devedor, cresceram formidavelmente nos últimos anos; muito embora nunca como nos dias de hoje se tenha depositado tanta confiança no investimento internacional, há muito tempo que as perspectivas reais do investimento internacional em larga escala não se apresentavam tão desfavoráveis como no presente.

Hoje conta-se mais com empréstimos internacionais de governo a governo, do que com capital privado não só porque os países devedores preferem dever a governos, como porque o ca-

pital privado manifesta grande relutância em procurar o estrangeiro, exceto quando fugindo de perigos internos. As perdas de guerra, a pesada tributação, a socialização, reduziram drasticamente os fundos de que o capital privado pode dispor, potencialmente, para investimento externo, pelo menos em alguns países que outrora eram grandes exportadores de capital. Os riscos especiais do investimento privado cresceram e continuam a crescer, segundo tôdas as aparências. Muitos países pobres de capital acolhem com muitas reservas o capitalista estrangeiro mas se êste, apesar disso, arrisca o seu capital, logo lhe dão motivo para arrepende-se. O preconceito popular que sempre existiu em todos os países, contra a exportação de capital, tornou-se mais efetivo nos últimos anos, com o declínio do poder político das classes proprietárias e das objeções de *laissez faire* à intervenção governamental na corrente de capitais.

Quanto à escala em que se realizará o investimento externo governamental, só se justificam expectativas muito modestas, na ausência de pressões políticas e estratégicas, que podem agir tanto no sentido de desanimar os possíveis candidatos a empréstimos como no sentido de vencer a relutância dos emprestadores. Com a generalização do planejamento econômico nacional, os governos — como já tive ocasião de ressaltar — tendem sempre a encontrar sérias dificuldades financeiras que os empréstimos externos agravam ainda mais. Além disso, o crescimento universal das dívidas públicas fêz com que todos os governos se sintam pobres. Poucos tiveram substancial experiência com empréstimos a países estrangeiros, e a maior parte dessa experiência foi infeliz. Os empréstimos passados em geral não trouxeram nem boa vontade duradoura nem resgate. Ainda é muito cedo para confiar em que os atuais empréstimos governamentais terão resultados mais compensadores, para os países que forneceram o dinheiro. O número de países em condições de conceder empréstimos em grande escala é muito pequeno ; praticamente não passa de um, ao passo que o número de países que de fato ou potencialmente procuram crédito é de pelo menos cinquenta. Seria fácil estender esta lista de motivos pelos quais não é realístico, para os países subdesenvolvidos, contar muito com o investimento estrangeiro em seus territórios, como auxílio a seu desenvolvimento econômico.

Aos países pobres de capital, por bons ou maus motivos, os empréstimos governamentais parecem preferíveis aos empréstimos de capitalistas particulares, e os empréstimos de órgãos multina-  
cionais preferíveis a empréstimos de um só govêrno. Até agora, porém, a despeito da criação de novos órgãos de crédito multina-  
cionais, não há base evidente para se esperar que as entidades existentes ou a serem criadas farão importante contribuição, quantitativamente, ao fluxo de capital internacional. Tais órgãos, para obter subscrições de seu capital, têm que aceitar limitações em seu campo de atividades e nas condições que podem oferecer, o que os força a serem credores exigentes. Os países devedores, por outro lado, julgam essas limitações extremamente irritantes, exercendo pressão forte e contínua no sentido de que se atenuem tamanha severidade. O resultado é que em suas operações tais órgãos não satisfazem os países que solicitam o empréstimo e, ao mesmo tempo, impressionam os emprestadores potenciais com as vantagens de reter a autonomia nacional no tocante à extensão de seus empréstimos externos, à seleção do devedor e às condições que devem exigir dos tomadores em perspectiva.

Se concordamos em que é preciso pagar dividendos e juros sobre os empréstimos externos, e que sempre há uma possibilidade de que algum dia (nem sempre um dia conveniente para o devedor), o principal tem de ser reembolsado ao emprestador, devemos também reconhecer que há limites econômicos às vantagens de tomar dinheiro emprestado, e que mesmo no caso de empréstimos a governos, destinados a programas de despesas públicas, os limites são igualmente estritos. O investimento não remunerativo é possível, e tem sido comum, mesmo nos países extremamente necessitados de capital. A distribuição de capital em comparação com as oportunidades técnicas para seu investimento produtivo é tão desigual entre as nações, que é difícil superestimar o serviço que o livre e abundante curso de capital internacional é capaz de prestar à prosperidade mundial, se bem conduzido. À luz dos fatores que venho discutindo, os quais não traçam brilhantes perspectivas aos empréstimos internacionais em grande escala, sou lamentavelmente forçado a concluir que o capital estrangeiro, na ausência de grandes modificações no cenário internacional, fará apenas contribuição marginal às necessidades de capital dos países subdesenvolvidos. Isso torna mais urgente ainda que os países



subdesenvolvidos estimulem as condições internas que encorajam as economias internas e o prudente emprêgo do produto dessas economias no desenvolvimento de empreendimentos produtivos, materiais e humanos.

A terceira categoria de obstáculos ao desenvolvimento econômico são as condições do comércio exterior que têm (ou são acusados de ter) impactos peculiarmente desfavoráveis sobre os países relativamente pobres e cuja exportação consiste predominantemente de produtos primários, consistindo largamente a importação de produtos procedentes dos países industrialmente avançados.

Alguns dos meus colegas de profissão têm afirmado, apoiados tanto na análise teórica como em dados estatísticos, que as relações de troca dos países que exportam produtos primários com os países que exportam manufaturas são geralmente adversas aos primeiros, apresentando tendência secular para piorar ; desta proposição tiraram a conclusão de que tais países devem lutar por industrializar-se e, presumo, tornar-se substancialmente auto-suficientes ou tornar-se exportadores de manufaturas e importadores de gêneros alimentícios e matérias primas. Quanto ao argumento de uma inerente inferioridade da produtividade de recursos empregados em indústrias primárias, em relação a recursos empregados na indústria manufatureira, já apresentei, em conferência anterior, minhas razões para rejeitar a doutrina. Examinarei agora o aspecto da doutrina segundo o qual no comércio entre países primariamente agrícolas e países primariamente industriais, os lucros do comércio vão predominantemente para os primeiros. Um movimento adverso nas relações de troca de mercadorias, conquanto sempre em si mesmo um fator desfavorável, não surge necessariamente associado a um movimento adverso nos ganhos materiais tirados do comércio exterior ou de sua lucratividade. Outros fatores favoráveis, como crescimento no volume de comércio, ou um declínio nos custos reais das exportações, mais rápido que o declínio em seus preços, podem mais que contrabalançar a perda resultante de um movimento adverso nas relações de troca.

As relações das trocas de um país dependem da escala em que êste descarrega seus produtos nos mercados de exportação, em comparação com a procura mundial dêsses produtos. Quanto

maior o aumento na população de um país, desde que os outros elementos permaneçam os mesmos, tanto maior tenderá a ser o volume dos produtos básicos de exportação que tentará colocar no mercado externo e, portanto, tanto pior será a tendência de suas relações de troca. Mas isto se aplica igualmente, como tendência, a países predominantemente agrícolas ou predominantemente industriais ; e o remédio apropriado, nos dois casos seria refrear a taxa de crescimento da população. Num país predominantemente agrícola, o rápido crescimento da população, desacompanhado de crescimento proporcional na procura de seus produtos agrícolas, porá em ação espontâneamente, sob as condições do mercado livre, as forças que tendem a industrializar o país, tornando a produção agrícola relativamente menos remunerativa. Nos países industrializados o efeito seria o contrário.

Os produtos primários geralmente têm maior amplitude de flutuação em seus preços, durante o ciclo de negócios que os artigos manufaturados. Os países que exportam produtos primários são conseqüentemente sugados, durante a depressão, por maior queda nos preços da exportação que nos da importação. Isso é verdadeiro e lamentável. Mas cumpre olhar também o verso da medalha. Durante os “booms”, os produtos primários sobem mais de preço que as manufaturas. Aos lucros dos anos gordos devem contrapor-se as perdas dos anos magros. Com boa administração fiscal e monetária, seria mesmo viável — de certo modo isso já foi conseguido no passado, notavelmente pela Nova Zelândia — conservar parte dos lucros do período de “boom” no comércio exterior, para fazer face aos *deficits* dos anos de depressão. Melhor seria, naturalmente, fazer desaparecer os ciclos, mediante ação internacional.

Alega-se que os dados estatísticos revelam uma tendência secular nas relações de troca entre os produtos agrícolas e manufaturados, desfavorável aos primeiros. Os dados existentes, até o ponto que chegam, não revelam tal tendência uniforme. Com efeito, os economistas ingleses já afirmaram ter encontrado a tendência oposta, no passado, e baseados no falso pressuposto de que a lei de rendimentos decrescentes é peculiar à agricultura, muitas vêzes previram uma tendência adversa para o futuro das manufaturas, em contraposição aos produtos agrícolas. De fato estão agora mesmo formulando tais previsões. Além disso, os

dados existentes são em grande parte inadequados para comparações de períodos longos. Os produtos agrícolas cujos preços são utilizados no cômputo das relações de troca não são, em sua maioria, superiores em qualidade — em alguns casos são nitidamente inferiores — aos produtos correspondentes dos anos anteriores. As manufaturas cujos preços são utilizados constituem sempre amostra muito menor das exportações totais que no caso dos produtos agrícolas, e não se atribui pêso algum ao ganho em utilidade de novos artigos que se tornaram comuns, tais como automóveis, tratores e penicilina. Além disso, mesmo quando as manufaturas são nominalmente as mesmas, tornaram-se incomparavelmente superiores em qualidade, no correr dos anos. Para comprar uma lâmpada, hoje, talvez sejam necessárias mais libras de café ou de algodão ; mas o café e o algodão de hoje, presumo, não são apreciavelmente melhores em qualidades que os de 1900, ao passo que a lâmpada elétrica de agora é incomparavelmente superior à lâmpada de querosene de 1900.

Alega-se também que há uma “lei” histórica de progresso tecnológico mais rápido nas indústrias manufatureiras que na agricultura. Se isso fôsse verdade e se manifestasse em mais rápida taxa de melhoria da *qualidade* das manufaturas que dos produtos agrícolas a “lei” agiria no sentido de tirar a importância da tendência adversa nas relações de troca dos produtos agrícolas, pois a tendência adversa nos preços seria contrabalançada por uma tendência contrária, na qualidade. Se isso fôsse verdade e se manifestasse num declínio relativo do custo real da produção de manufaturas, tenderia a provocar um movimento favorável, e não desfavorável, nos preços relativos dos produtos agrícolas.

Todavia, não conheço base alguma que justifique a aceitação da proposição de que existe qualquer tendência para o progresso tecnológico ser mais rápido na indústria manufatureira que na agricultura, salvo se essa tendência é consequência — e não causa — do fato de os países mais adiantados tecnologicamente serem freqüentemente mais industriais que agrícolas. Não existe, de meu conhecimento, nenhum atraso marcado na tecnologia da agricultura da Dinamarca, da Inglaterra, da Nova Zelândia ou de Iowa.

Admito, porém, que onde é primitiva em seus métodos, a agricultura tenderá a resistir a processos mais eficientes, que

importem em modificar práticas e hábitos fundamente radicados, o que não acontece nas indústrias manufatureiras, menos susceptíveis ao apêgo conservador a métodos obsoletos. Todavia, quanto mais atrasado fôr um país, tanto maior será o campo para o seu progresso tecnológico. Um país dotado dos mais modernos processos só pode avançar mais ainda com novas invenções e descobertas. Um país atrasado tecnologicamente pode fazer grandes progressos simplesmente recorrendo ao cabedal de conhecimentos já existente. Para os países que gozam de vantagem comparativa, na agricultura, a despeito da ausência de técnicas adiantadas, a industrialização subvencionada à custa da agricultura não é o remédio apropriado mas sim a educação e o treinamento para a agricultura modernizada. Isso requer capital, e o capital é escasso ; mas a industrialização geralmente requer mais capital ainda, por trabalhador ou unidade de produto. Além disso, releva considerar que no comércio internacional de manufaturas o produto de métodos obsoletos é às vezes absolutamente invendável, de sorte que, para um país que depende em escala significativa da exportação de manufaturas para financiamento de suas importações essenciais, qualquer atraso em progresso tecnológico pode ser fatal, o que está longe de ter a mesma intensidade no caso de um país que exporta sobretudo produtos primários.

Tem-se alegado também, invocando a lei de ENGELS, que à medida que cresce a renda *per capita*, diminui a proporção da renda gasta em produtos primários, do que resulta uma tendência relativa da procura, desfavorável à agricultura. Não discuto esse ponto mas nego sua relevância para nosso propósito imediato. O declínio relativo na procura de produtos não será um declínio positivo e, portanto, não será um obstáculo ao progresso das rendas agrícolas *per capita*, se a agricultura não crescer desproporcionadamente — o que, mais uma vez, é uma questão de crescimento da população. Além disso, mesmo o declínio relativo da procura de produtos agrícolas significa principalmente um incremento de procura de serviços ; e o fornecimento de serviços é sempre, predominantemente, uma indústria local, não afetada diretamente pela política comercial. Como quer que seja, tudo que o mais extremado livre-cambista defende é que não se deve impedir que os recursos sejam aplicados em seus usos mais produtivos. Se uma mudança relativa na procura torna o emprêgo na

agricultura menos produtivo que em outros fins, os recursos devem ser transferidos da agricultura para tais fins superiores.

As oportunidades abertas a um país subdesenvolvido, no campo do comércio exterior, são certamente fator vital na determinação de seu ritmo de progresso econômico. País algum, salvo os Estados Unidos, que não tenha mantido uma elevada proporção entre a importação e a produção nacional total, jamais atingiu elevado nível de renda *per capita*; e país algum, exceto possivelmente a Rússia, pode, neste particular, seguir o modelo dos Estados Unidos, a menos que se candidate à pobreza perpétua. O elevado grau de auto-suficiência dos Estados Unidos deve-se em parte a uma política nacional deliberada de forte proteção tarifária. Mas foram as dimensões continentais dos Estados Unidos, sua riqueza e variedade de recursos naturais e o grande obstáculo que as despesas de transporte interno apresentavam ao comércio internacional, assim como a capacidade técnica de seu povo, que habilitaram os americanos do norte a dispensar produtos estrangeiros sem ter de pagar um preço elevado, quer em termos de privação de produtos importantes, quer de carestia dos substitutos nacionais. Foi isso que permitiu aos Estados Unidos alcançar prosperidade econômica a despeito de sua política comercial e da baixa percentagem do comércio externo, em relação ao comércio interno.

Cada país pouco pode influir sobre o tratamento dado a suas exportações nos mercados externos ou sobre as condições em que poderá obter suas importações. O que, contudo, pode controlar perfeitamente, é a extensão em que as importações serão impedidas de atravessar suas barreiras artificiais. Não existe país subdesenvolvido que não tenha grande interesse na remoção ou na redução das barreiras ao comércio exterior, e nos últimos anos esses países tiveram oportunidade — que malbarataram — de obter uma redução substancial e durável nas restrições comerciais entre países, dando apoio decidido e sincero às propostas norte-americanas neste sentido. A Carta de Havana, mesmo se ratificada, pelas razões que apresentei em capítulo anterior constituirá apenas modesto primeiro passo nessa direção; os países subdesenvolvidos devem reconhecer sua grande parcela de responsabilidade pelo fracasso em obter progresso mais radical, na remoção das barreiras opostas a uma divisão de trabalho interna-

cional mais lucrativa para todos. Se a Carta de Havana não fôr ratificada, é pouco provável que tão cedo se verifique uma segunda oportunidade, sendo mais provável um retrocesso. Mesmo a conversão dos norte-americanos a um comércio mais livre foi apenas superficial, e o fracasso de explorá-la quando se apresentou uma ocasião propícia pode fazer com que essa conversão tenha sido simplesmente transitória.

A quarta e última categoria de obstáculos ao desenvolvimento econômico, tal como defini o termo, está associada à rápida taxa de crescimento da população. Já julguei necessário referir-me a êste fator como um obstáculo à prosperidade econômica, no sentido de um alto nível de renda *per capita*, como também à ameaça que para os países pobres representa a miséria em massa de uma população crescente. Êste fator é capaz de anular, e mais que anular, tôda a contribuição à prosperidade econômica que os demais fatores possam oferecer. Quaisquer que sejam as oportunidades criadas pelo progresso tecnológico, pela melhoria econômica, pela descoberta de novos recursos naturais, pelo auxílio econômico externo e pela remoção das barreiras ao comércio exterior, a consequência maior poderá ser apenas um aumento no número de crianças capazes de atingir uma idade adulta efêmera e desgraçada. O aumento da população só pode retardar ou, conforme as circunstâncias, promover o bem-estar econômico, mediante o aumento do número de pessoas que dêle participam, se é um subproduto de maiores rendas *per capita* agindo através de melhor nutrição, melhor educação e melhores condições sanitárias, de maneira a permitir que um número maior de crianças alcance uma vida adulta sadia e produtiva. Seria muito prejudicial se o aumento da população decorresse da aplicação de modernas técnicas de saúde pública, que resultam num decréscimo nas taxas de mortalidade infantil mais rápido que a melhoria das condições sanitárias em idade posterior e mais rápido que o ritmo de expansão das oportunidades de emprego produtivo.

O mais desanimador é que não existem remédios fáceis e certos para o problema da superpopulação ; que o remédio que os cientistas sociais julgam o único recomendável requeira, para ser amplamente empregado e eficaz, um nível de educação e de renda bem elevado ; que, além disso, seja ferozmente combatido, por motivos morais e religiosos ; e que muitas pessoas e muitos

governos se recusem a reconhecer a existência do problema e, se o reconhecem, recusem-se a enfrentá-lo francamente e a procurá-lo remédio.

E' um paradoxo do problema demográfico que, segundo a experiência histórica e a análise teórica, a obtenção de altos níveis de renda *per capita* e de educação parece ser quase requisito essencial para sua solução ; e que, ao mesmo tempo, a taxa excessiva de crescimento demográfico é, em si mesma, a mais importante barreira ao estabelecimento de tal requisito. Aqui, mais uma vez, a maldição do pobre é sua pobreza, e nenhum meio fácil existe de romper o círculo vicioso.

Nesta discussão dos obstáculos ao desenvolvimento econômico tive ocasião de tratar dos obstáculos externos e internos. E' tendência natural e compreensível dos países subdesenvolvidos ressaltar e exagerar o peso dos obstáculos externos, a fim de atribuir maior responsabilidade a governos e povos estrangeiros, pela remoção dos obstáculos à melhoria econômica. Não desejo contrabalançar um exagêro com outro, em sentido oposto. Os fatores externos são importantes e eu desejaria ver o mundo todo, sobretudo os países mais ricos, dar uma contribuição adequada à solução do maior e do mais sério problema econômico do mundo: o problema de mais de metade da população do globo que vive em condições de extrema pobreza. A promoção de redução geral nas barreiras comerciais, maior liberdade no movimento internacional de capital, sob condições razoáveis, maior difusão geral do patrimônio do conhecimento e habilitações técnicas, eis as principais contribuições que os países em situação mais favorável podem oferecer aos menos avançados e menos prósperos. São contribuições da maior importância. Mas não bastarão. Sem genuína cooperação dos próprios países a serem beneficiados, tais condições não serão eficazes, senão talvez para aumentar ainda mais a quantidade de fome, doença, mortalidade prematura e pobreza, no mundo.

Não quero dizer que os países subdesenvolvidos têm o seu futuro econômico nas próprias mãos. Pelo contrário, a carência de auxílio vindo do exterior, induz a expectativas pessimistas, quanto ao futuro econômico da maioria dos países subdesenvolvidos. Conseguido, porém, o máximo que se pode razoavelmente esperar dos fatores externos, o problema não terá nem começado a encontrar solução prática, se os países subdesenvolvidos não

consagrarem seus próprios recursos — humanos, físicos e financeiros — a um ataque sólido, persistente e em larga escala, às causas internas responsáveis pela pobreza em massa, causas que procurarei identificar, tentando explicar sua natureza e a maneira por que agem.

---

Chego, agora, ao término de minha série de conferências. Desejo agradecer-vos a paciência e a bondade com que ouvistes o que tinha a dizer-vos, mesmo quando dizia verdades desagradáveis e coisas que revelavam, talvez, apenas falta de conhecimento íntimo dos problemas que pesam sobre os países subdesenvolvidos e dos fatores capazes de conduzir a soluções viáveis, do ponto de vista político, psicológico ou econômico. Desejo agradecer-vos também o que convusco aprendi. E' muito e me forçou, durante minha estada no Brasil, a reexaminar muitos dos aspectos dos problemas discutidos em minhas conferências e a modificar algumas das conclusões que comigo trouxera ao aqui chegar.

Com as devidas modificações, quanto à época e às circunstâncias, sinto-me feliz de — para agradecer aos brasileiros a cortesia e a hospitalidade que me ofereceram — fazer minhas as palavras que LOUIS AGASSIZ proferiu em 1865, ao agradecer a D. Pedro II o generoso tratamento que lhe fôra dispensado, como cientista em visita ao Brasil :

“Estou encantado com a grandiosidade da natureza, aqui. Vossa Majestade certamente reina sobre o mais belo império do mundo ; e a julgar pelas atenções pessoais que recebo, onde quer que eu pare, só posso acreditar que, não fôra a generosa e hospitaleira índole dos brasileiros e o interesse das classes superiores pelo progresso da ciência e da civilização, eu não teria encontrado as facilidades que cobriram o meu caminho”.

### SUMARY

#### THE ECONOMICS OF DEVELOPMENT

*The output of literature on “economic development” has in recent years reached massive proportions. The literature, how-*



ever, is extraordinarily lacking explicit definition of the basic terms it employs, and if one attempts to find from the context what definitions are implicit one discovers that a wide range of different and often conflicting concepts is being covered by a single verbal label. What, for instance, is an "underdeveloped country"? After analysing various possible interpretations, which he sets aside, the author states:

*The definition which I prefer for an underdeveloped country is that it is a country which has good potential prospects for using more capital or more labor or more available natural resources, or all of these, to support its present population on a higher level of living, or, if its per capita income level is already fairly high, to support a larger population on a not lower level of living. This definition puts the primary emphasis where I would think it properly belongs on per capita levels of living, on the issue of poverty and prosperity, although it leaves room for secondary emphasis on quantity of population. On the basis of this definition, a country may be underdeveloped whether it is densely or sparsely populated, whether it is a capital-rich or a capital-poor country, whether it is a high-income per capita or low-income per capita country, or whether it is an industrialized or an agricultural country. The basic criterion then becomes whether the country has good potential prospects of raising per capita incomes, or of maintaining an existing high level of per capita income for an increased population.*

*This definition, I am aware, would not be universally acceptable. It is not only that it would be objectionable to those who want "economic development" even at the cost of a lowering of per capita income levels provided it brings the filling up of empty spaces, or urbanization, or industrialization. Patriotic citizens may want their national economies to grow in size of aggregate income or of aggregate output because of prestige considerations or strategic considerations even if this involves a lowering of average living standards.*

*Let us suppose that a country which has embarked on a program of economic development engages in periodic stock-taking of its progress, and finds not only that aggregate wealth, aggregate income, total population, total production are all increasing but that per capita wealth, income, production are also*

*all increasing. All of these are favorable indices, but even in combination do they suffice to show that there has been "economic progress", an increase in economic "welfare", rather than retrogression?*

*Suppose that someone should argue that the one great economic evil is the prevalence of a great mass of crushing poverty, and that it is a paradox to claim that a country is achieving economic progress as long as the extent of such poverty prevailing in that country has not lessened or has even increased? Such a country, nevertheless, might be able to meet all the tests of economic development which I have just enumerated. If population has undergone substantial increase, the numbers of those living at the margin of subsistence or below, illiterate, diseased, undernourished, may have grown steadily consistently with a rise in the average income of the population as a whole.*

*Not only this, but if immigration is a significant factor, these statistical tests are consistent with no native having undergone an improvement in his economic status beyond having more children survive to adulthood, and with no adult descendant of native parents having a higher level of income than did his parents or grandparents. It requires only one additional condition, that the immigrants shall not be as well off as they would have been if they had stayed in their native land, to make these statistical indices of "successful" economic development be consistent with no single individual being better off than or even as well off as his parents were.*

*Were I to insist, however, that the reduction of mass poverty be made a crucial test of the realization of economic development, I would be separating myself from the whole body of literature in this field.*

*There is a school of thought with respect to economic development which is aware of the point I have been discussing, but believes that to subject a national program of economic development to the requirement that it shall prevent an increase in the absolute extent of severe poverty may doom the program to failure without lasting benefit to any sector of the population. They hold that in many cases all that is practicable, at least for some time, is to increase the national area of economic health and strenght, perhaps relatively but at least absolutely, without preventing or*

even retarding, and possibly even while stimulating, the growth of the area of desperate poverty. Eventually, they contend, the prosperity will trickle down to the lower levels of the population, and the national resources will become abundant enough to make possible large-scale programs to rescue them from their poverty, whereas a direct and immediate attack on mass poverty would result only in the squandering of the limited national resources in temporary palliatives, with increases in the numbers of the desperately poor as the important result.

I proceed to an attempt at a schematic presentation of the obstacles to economic development, with the reminder that I use the term to signify not merely economic growth, but economic growth with which is associated either rising per capita levels of income or the maintenance of existing high levels of income. The classification of these obstacles which I am about to present is admittedly a somewhat artificial one, since the categories of obstacles I distinguish are not only not independent of each other but overlap and in some cases represent the same factors looked at from different points of view rather than different factors.

First come low productivity functions.

Here are involved such things as the character of the soil, the forest resources, topography as favoring or hindering cheap transportation, mineral resources, the availability of water-power, and rainfall and temperatures. The geographical situation of a country is also significant with respect to its opportunities for profitable foreign trade, since proximity to foreign markets and sources of supply can be of great importance.

An unfavorable physical environment can be a major obstacle to economic development. That it need not be a fatal obstacle, however, that it can be overcome by high quality in its human resources, is demonstrated *inter alia* by the case of Switzerland. Except for the one advantage of its strategic location across some major trade routes, Switzerland has scarcely a single physical advantage for economic development, taking all physical factors into account, it is one of the most poorly endowed countries in the world. Nevertheless, in wealth per capita it ranks at or near the top, and it ranks high also in per capita income.

Of great importance also is the "quality" of the working population, including the rank-and-file of industrial and agricul-

tural labor, the entrepreneurial and managerial elite, and the skilled engineers and technicians. I have in mind here not biological or "racial" differences, which authoritative scientific opinion overwhelmingly holds to be undetectable or of minor importance, but the differences which result from historical and cultural factors, from environment, quality of health, nutrition and education, and from the quality of the leadership provided by government and the social élite.

The first requirements for high labor productivity under modern conditions are that the masses of the population shall be literate, healthy, and sufficiently well fed to be strong and energetic.

Scarcity of capital is the second type or obstacle to economic development which I will consider.

The domestic accumulation of capital in a poor country is bound to be slow. Income is the source of savings, and where income per capita is low, the annual rate of saving per capita will also tend to be low. It is generally agreed, however, that, in a given population at a given time, the percentage of income annually saved will be greater for higher income than for lower-income groups, so that the greater the inequality in the distribution of income the greater will be the percentage aggregate income which will be saved.

The rate of savings, outside of Keynesian economics, depends of course on many factors in addition to the size of income and of past accumulations, but we really have very little reliable knowledge about the psychological and other determinants of the volume of savings. It is generally held that inflation is an obstacle to private saving, and this is probably true where the alternative to inflation is not mass unemployment.

In countries where the marginal productivity of capital is high, capital scarcity can be a major brake on economic development, and its pace can be greatly speeded if capital can be borrowed abroad at moderate rates of interest. The obstacles to international investment, both on the creditor and the debtor side, have grown formidably in recent years, and while there has been no previous period in which as much reliance has been out on international investment as prevails today, it is long since the

*actual prospects for large-scale international investment have been as unfavorable as they now seem to be.*

*Main reliance is being placed today on governmental rather than on private international lending, both because debtor countries prefer to borrow from governments and because private capital shows great reluctance to go abroad except when it is fleeing from domestic perils. Through war losses, heavy taxation and socialization, the fund of disposable private capital potentially available for foreign investment has been drastically reduced in some at least of the countries which formerly were important exporters of capital. The special hazards of foreign investment have increased and are increasing further by all appearances. Many capital-poor countries give a grudging welcome to the private foreign investor, but if he nevertheless ventures his capital they give him cause to regret it. The popular prejudice which has always existed in all countries against the export of capital has become more effective in recent years with the decline in the political power of the propertied classes and the evaporation of laissez-faire objections to governmental regulation of capital flows.*

*There is no justification for more than very modest expectations as to the scale on which governmental foreign investment will take place, in the absence of pressure from political and strategic considerations which may tend to operate as much to make the potential borrowers unwilling to borrow as they do to convert otherwise reluctant lenders to willingness to lend. National economic planning has become general, and planning governments, as I have already found occasion to point out, tend always to get themselves into financial difficulties which foreign lending would augment.*

*The number of potential lenders on a large scale is very small, scarcely larger than one, while the actual and potential seekers of credit number at least fifty. It would be easy to extend this list of reasons why it is not realistic for underdeveloped countries to place major reliance on foreign investment in their territories as an aid to their economic development.*

*I am regretfully forced to the conclusion that foreign capital, in the absence of major changes in the international scene, will make but a marginal contribution to the capital needs of under-*

*developed countries. This makes all the more urgent the fostering of such internal conditions by these countries as will encourage domestic saving and the prudent use of the proceeds in the development of productive facilities, material and human.*

*The third category of obstacles to economic development which I will examine consists of conditions in foreign trade which have or are alleged to have peculiarly unfavorable impacts on relatively poor countries and on countries whose exports consist predominantly of primary products and whose imports consist largely of the products of industrially-advanced countries.*

*It has been claimed by some of my professional colleagues, on the strength both of theoretical analysis and of statistical records, that the terms of trade of countries exporting primary products with countries exporting manufactures are generally adverse to the former and have a secular tendency to become worse, and from this proposition they derive the conclusion that such countries should strive to industrialize, and, I presume, either to become substantially self-sufficing or to become exporters of manufactures and importers of foodstuffs and raw materials. In so far as the argument rests on an inherent inferiority in productivity of resources engaged in primary industries over similar resources engaged in manufacturing, I have in an earlier lecture stated with some fullness my reasons for rejecting the doctrine. I will now examine the phase of the doctrine which maintains that in trade between primarily agricultural countries and primarily industrialized countries the gains from trade go predominantly to the former. An adverse movement of the commodity terms of trade, although always in itself an unfavorable factor, is not necessarily associated with an adverse movement in the material gains from or the profitability of foreign trade. Other favorable factors, such as growth in the volume of trade, or a decline in the real costs of the exports more rapid than the decline in their prices, may more than counterbalance the losses from the adverse movement of the terms of trade.*

*The terms on which a country trades depend on the scale on which it unloads its products on export markets as compared to the world demand for these products. The greater the increase in a country's population, other things equal, the greater will tend to be the volume of its staple export products which it will*

*attempt to market abroad, and therefore the worse will its terms of trade tend to be.*

*Primary commodities generally have a wider amplitude of fluctuation in their prices during the business cycle than do manufactured commodities. Countries exporting primary commodities are consequently squeezed during a depression by a greater drop in their export than in their import prices. This is true, and regrettable. But the obverse side of the shield should also be looked at. During booms, primary products rise more in price than do manufactures. The profits of the fat years should be balanced against the losses of the lean years. With good fiscal and monetary management, it would even be feasible, it has to some extent been accomplished in the past, notably by New Zealand — to conserve some of the boom-time profits in foreign trade to meet the deficits of the depression years. Still better, of course, would be, by international action to iron out the cycles.*

*It is claimed that statistical data show a secular trend in the terms of trade between agricultural and manufactured products adverse to the former. As far as the data go, no such uniform trend can be shown.*

*For comparisons over long periods, the available data are largely irrelevant. The agricultural commodities whose prices are used in the computations of the terms of trade are for the most part not superior in quality, and in some cases are clearly inferior, to the corresponding commodities of earlier years. The manufactures whose prices are used are always a much smaller sample of the total exports than in the case of agricultural products, and no weight is given to the gain in utility from the new commodities which have become available, such as the automobile, the tractor, and penicillin. Where the manufactures are nominally the same, moreover, they have over the years become incomparably superior in quality. It may perhaps take more pounds of coffee, or of cotton, to buy a lamp today than it did in 1900, but today's coffee and cotton are, I presume, not appreciably better in quality than those of 1900, whereas today's electric lamp is incomparably superior to the kerosene lamp of the 1900.*

*It is claimed also that there is a historical "law" of more rapid technological progress in manufacturing than in agricul-*

ture. If this were true, and manifested itself in a more rapid rate of improvement of the quality of manufactures than of agricultural commodities, it would operate to deprive an adverse trend of the terms of trade for agricultural products of its significance, for the adverse trend in prices would be offset by a reverse trend in quality. If this were true, and manifested itself in a relative decline in real cost of production of manufactures, it would tend to result in a favorable and not in an unfavorable movement in relative prices for agricultural products.

I know of no grounds, however, which justify acceptance of the proposition that there is any tendency for technological progress to be more rapid in manufacturing than in agriculture, except as such tendency is a consequence — not a cause — of countries which are more advanced technologically being often more industrial than agricultural. There is not, as far as I know, any marked backwardness in technology of the agriculture of Denmark, or England, of New Zealand, or of Iowa.

I will grant, however, that where agriculture is primitive in its methods it will tend to be resistant to more efficient procedures involving change in long-established practices and habits, and that this will not be equally true of manufactures, which are less susceptible to conservative adherence to obsolete methods.

The claim has also been made, invoking ENGEL's law, that as per capita income rises the proportion of the income spent on primary products shrinks, so that there results, with rising per capita incomes, a relative trend of demand unfavorable to agriculture. I do not dispute this, but I would deny its relevance for our immediate purpose.

The opportunities open to an underdeveloped country in the foreign trade field are certain to be a vital factor in determining the rate at which it can make economic progress. No country except the United States has attained a high level of per capita income which has not maintained a high ratio of imports to total national product, and no country, except possibly Russia, can in this respect make the United States its model without courting perpetual poverty.

There is no underdeveloped country which has not a great stake in the removal or reduction of foreign trade barriers, how-



ever, and in the past few years these countries have had an opportunity, which they have cast-away, to bring about a lasting and substantial reduction in the world network of trade restrictions by giving genuine and strong support to the American proposals in this direction. The Havana Charter, even if ratified, will for the reason I have given in a earlier chapter constitute only a modest first step in this direction, and the underdeveloped countries must acknowledge their great share of responsibility for its failure to achieve more radical progress in removing the barriers to mutually profitable international division of labor. If the Havana Charter is not ratified, a second opportunity is not likely to come soon, and retrogression is the most likely prospect. Even the American conversion to free trade was only superficial, and failure to exploit it when the opportunity was available may result in making it only a transitory conversion.

The fourth and final category of obstacles to economic development, as I have defined the term, is associated with a rapid rate of increase of population.

It can offset, and more than offset, the contribution to economic prosperity which all other factors can make. Whatever the opportunities for economic betterment created by technological progress, by the discovery of new natural resources, by economic aid from abroad, and by the removal of foreign trade barriers, they can have as their chief consequence an increase in the number of children who survive to a short and wretched adulthood. Population increase may merely retard, and under some circumstances may promote economic welfare, by increasing the number of those who share it, if it is a by-product of increasing per capita incomes operating, through better nutrition, better education and better sanitary conditions, to enable more children to survive to a healthy and productive adult life. It will be most damaging if the increase in population is the consequence of the application of modern public health techniques which result in a decrease in infant mortality rates more rapid than the improvement in health conditions at later ages more rapid than rate of expansion of opportunities for productive employment.

What is most discouraging is that there are no easy and certain remedies for the overpopulation problem; that the remedy

*which to most social scientists appears to be the only promising one requires a fairly high level of education and of income to be widely available and effective, and is moreover bitterly opposed by many on moral and religious grounds; and that many persons, and many governments, refuse to recognize the existence of a problem here, or, if they do recognize it, to face it frankly and seek for a remedy.*

*It is a paradox of the population problem that on the grounds of historical experience and of theoretical analysis the attainment of high levels of per capita income and of education appears to be almost essential prerequisites of a cure of the problem and that the excessive rate of increase of population is itself the most important barrier to the establishment of these prerequisites. Here once more, the curse of the poor is their poverty, and no easy and certain way exists to break the vicious circle.*

*In this discussion of the obstacles to economic development, I have had occasion to deal with both external and internal obstacles. It is a natural and understandable tendency in underdeveloped countries to stress and to exaggerate the weight of the external obstacles, and to assign major responsibility for the removal of obstacles to economic betterment to governments and peoples other than their own. I do not wish to balance the exaggeration on one side by minimization on the other. The external factors are important, and I would wish to see the world at large, and the richer countries in particular, make their appropriate contribution to a solution of the world's greatest, most serious, economic problem, the problem of over half the world's population living under conditions of acute poverty. The promotion of general reduction in trade barriers, the free international movement of capital on reasonable terms, the facilitation of the general diffusion of the world's stock of technical knowledge and skills, these are the major contributions which the more favorably situated countries of the world can make to those less advanced and less prosperous. They are contributions of the greatest importance. But will not suffice. Without genuine cooperation from the countries to be benefited they will not be effective, except perhaps in increasing still further the amount of hunger, sickness, premature mortality, and poverty in the world.*

## RESUMÉ

## L'ECONOMIE DU DEVELOPPEMENT

*Le flot de littérature sur le "développement économique" a atteint dans les dernières années des proportions massives. Cette littérature manque extraordinairement de définitions claires des termes fondamentaux qu'elle emploie, et si l'on cherche à trouver, d'après le sens, quelles sont les définitions qui se sous-entendent, on découvre une grande série d'opinions différentes et quelquefois en antagonisme, toutes sous une même étiquette. Qu'est-ce par exemple que "pays sous-développé"? L'auteur, après avoir examiné plusieurs interprétations possibles, qu'il rejette, propose la suivante :*

*La définition que je préfère pour un pays sous-développé est celle d'un pays qui a de bonnes possibilités potentielles pour utiliser plus de capital ou plus de travail, ou plus de ressources naturelles, ou tout cela ensemble, pour supporter sa population actuelle dans un degré d'aisance assez élevé, ou alors, si son niveau de revenu per capita est déjà assez haut, pour supporter une plus nombreuse population sans faire baisser le niveau d'aisance. Cette définition met l'accent sur où je pense qu'il doit être mis, c.-à.-d., sur le niveau de vie per capita, sur la question de pauvreté et de prospérité, bien qu'elle accorde une importance secondaire à la quantité de population.*

*D'après cette définition, un pays peut être sous-développé, qu'il soit très peuplé ou non, qu'il soit riche en capitaux ou non, qu'il possède un haut revenu du capital ou non, qu'il soit agraire ou industrialisé. La question fondamentale qui se pose alors, est si le pays a de bonnes perspectives d'élérer le revenu per capita ou de maintenir le haut niveau de ce revenu pour une population croissante.*

*Cette définition, je le sais, ne serait point universellement acceptable. Elle serait non seulement discutée par ceux qui veulent un "développement économique" même au dépens d'une baisse du revnu per capita à condition de voir remplis les espaces vides, c'est-à-dire, urbanisation et industrialisation. Des citoyens patriotes pourront désirer voir augmenter le chiffre du revenu national total ou de la production totale, pour des raisons de prestige*

ou de stratégie, même si pour cela il faut faire baisser le "standard" de vie.

Supposons qu'un pays qui s'est lancé dans un programme de développement économique prépare périodiquement des bilans de son progrès, et trouve que non seulement la richesse totale, le revenu total, la population totale et la production totale sont en train d'augmenter, mais que la richesse, le revenu et la production "per capita" augmentent aussi. Tous ces indices sont favorables, mais même combinés suffisent-ils à démontrer qu'il y a eu "progrès économique", une augmentation du "bien être" économique plutôt qu'un recul?

Supposons que quelqu'un objecte que le grand mal économique est la persistance d'une grande masse d'extrême pauvreté et qu'il est paradoxal de prétendre qu'un pays réalise un progrès économique, tant que le poids de la pauvreté existante n'a pas diminué et quelquefois a même augmenté? Un tel pays pourrait cependant passer tous les "tests" du développement économique que je viens de citer. Si la population a subi une augmentation substantielle, le nombre de ceux qui vivent à la marge de subsistance ou même plus bas, illettrés, malades, sous-alimentés, peut avoir grandi constamment malgré la hausse du revenu moyen de la population dans son ensemble.

Non seulement ceci, mais si l'immigration est un événement important, ces données statistiques ne signifient pas qu'il y ait eu une amélioration du "status" économique des naturels du pays, sauf un plus grand nombre d'enfants arrivant à l'âge adulte, aucun descendant des naturels du pays ayant atteint un niveau de revenu plus que ses parents ou ses grands parents. Si en plus, les immigrants ne sont pas en meilleures conditions que s'ils étaient restés dans leur pays natal, ces indices statistiques de la "réussite" du développement économique n'empêchent pas qu'aucun individu ne soit en meilleure situation ou même en situation pareille à celle de ses parents.

Si j'insistais en ce que la réduction massive de la pauvreté doive être un test crucial du développement économique, je m'écarterais de toute la littérature courante à ce sujet.

Il existe une école de pensée qui, par rapport au développement économique, se rend compte du point que je viens de discuter.

Mais elle croit que pour soumettre un programme national de développement économique à la condition qu'il empêche de l'augmentation absolue de l'extrême pauvreté, il faut s'attendre à une faillite de ce programme, sans aucun bénéfice durable pour aucun secteur de la population. Ils soutiennent que, dans la plupart des cas, tout ce qu'on peut faire, au moins pour quelque temps, est d'augmenter le secteur national de santé et énergie physiques d'une façon peut-être relative mais au moins absolue, sans forcément empêcher ou retarder ou possiblement même en stimulant la croissance du secteur d'extrême pauvreté. Eventuellement, ils allèguent, la prospérité descendra jusqu'aux niveaux plus bas de la population, et les ressources nationales deviendront assez abondantes pour rendre possible un ample programme de combat à la misère, tandis qu'une attaque directe et immédiate à la pauvreté générale signifierait seulement le gaspillage des ressources nationales limitées en palliatifs temporaires, avec le résultat final de l'augmentation du nombre des misérables.

Je vais essayer de présenter schématiquement les obstacles au développement économique, en rappelant que j'emploie l'expression pour signifier non seulement la simple croissance économique mais aussi la croissance économique associée à l'augmentation des niveaux de revenu "per capita", ou à leur maintien, là où ils sont déjà élevés. La classification de ces obstacles est quelque peu artificielle, puisque les catégories d'obstacles que j'énumère, sont non seulement interdépendantes, mais se juxtaposent et, dans quelques cas, représentent les mêmes facteurs, regardés de différents points de vue, plutôt que des facteurs différents.

D'abord les fonctions de basse productivité.

Ici, il faut tenir compte de choses telles que la composition du sol, les ressources forestières, la topographie, facilitant ou dificultant le transport à peu de frais, les ressources minérales, l'existence des chutes d'eau, la pluie et la température. La situation géographique d'un pays est très importante aussi par rapport au commerce extérieur, puisque la proximité des marchés étrangers et des sources de ravitaillement peut avoir une grande influence.

Une situation physique défavorable peut être un obstacle énorme au développement économique. Il peut ne pas être nécessairement fatal, s'il est surpassé par la haute qualité de ses res-

sources humaines. Un exemple entre tous est le cas de la Suisse. Excepté la position stratégique à cheval entre plusieurs grandes routes de commerce, la Suisse a très peu d'avantages pour le développement économique. Dans l'ensemble c'est un des pays les moins partagés du monde. Cependant, sa richesse "per capita" et le revenu "per capita" la placent dans les sommets.

La qualité de la population travaillante est aussi de grande importance. Par cela il faut entendre les divers aspects du travail industriel et agricole, l'élite entrepreneuriale et dirigeante, et les ingénieurs et les techniciens spécialisés. Je ne songe point ici à des différences biologiques ou raciales que l'opinion scientifique autorisée tient comme négligeables et de moindre importance, mais aux différences qui résultent de facteurs historiques et culturels, du milieu environnant, du degré de santé, nourriture et éducation, et de la qualité de direction fournie par le gouvernement et l'élite sociale.

La première exigence pour la haute productivité du travail dans les circonstances actuelles, est que la masse de la population soit alphabétisée, saine et suffisamment saine et suffisamment bien nourrie pour être forte et énergique.

La rareté de capitaux est le second type d'obstacle au développement économique que je considérerai.

L'accumulation de capitaux à l'intérieur d'un pays pauvre est tenue à être lente. Les rentes se forment à travers l'épargne et là où le revenu "per capita" est bas, le montant annuel de l'épargne "per capita" sera petit. Il est généralement accepté, cependant, que dans une population déterminée, et dans un temps déterminé, le pourcentage du revenu économisé annuellement sera plus grand pour les groupes à revenu élevé que pour ceux à bas revenu, de telle façon que le pourcentage de revenu économisé croîtra avec le degré d'inégalité dans la distribution des revenus.

Le taux d'épargne, théories Keynesiennes à part, dépend de beaucoup de facteurs en plus du volume du revenu et d'économies accumulées, mais nous avons vraiment très peu de connaissances dignes de foi sur les déterminants, psychologiques et autres, du volume d'épargne. On accepte généralement que l'inflation soit un obstacle à l'épargne individuelle, et ceci est probablement vrai là où l'alternative de l'inflation n'est pas le chômage.

*Dans les pays où la productivité marginale du capital est élevée, la rareté de capitaux peut être un obstacle au développement économique, dont le rythme peut être grandement accéléré si le capital peut être emprunté à l'étranger à un taux d'intérêt modéré. Les obstacles à l'investissement international, aussi bien du côté du créancier que de celui du débiteur, ont énormément grandi dans les dernières années.*

*On n'a jamais mis autant d'espoir sur les investissements internationaux, qu'on ne le fait maintenant, quoiqu'il y ait longtemps que les possibilités substantielles de ces investissements n'aient été aussi défavorables qu'elles le sont maintenant.*

*On compte aujourd'hui plutôt sur les prêts gouvernementaux que sur les emprunts privés. Les pays débiteurs préfèrent emprunter aux gouvernements et le capital privé a une grande répugnance à prendre la route de l'étranger, excepté lorsqu'il s'évade de dangers intérieurs.*

*Le fonds disponible de capitaux privés passibles d'être employés dans des investissements à l'étranger a été violemment réduit, au moins dans quelques uns des pays qui étaient autrefois des exportateurs importants de capitaux. Ceci grâce aux pertes de guerre, aux lourds impôts, à la socialisation. Les risques de l'investissement à l'étranger ont augmenté et semblent augmenter toujours. Beaucoup de pays pauvres de capitaux accueillent d'une façon bourrue l'investisseur particulier venu de l'étranger, mais si, malgré tout, il risque son capital, souvent il le regrette.*

*Le préjugé populaire contre l'exportation de capitaux est devenu plus marqué dans les dernières années, avec le déclin du pouvoir politique des classes aisées et l'évaporation des objections de doctrine "laisser faire" contre la réglementation gouvernementale des mouvements de capitaux.*

*Les prévisions sont donc plus que modestes par rapport au volume possible des investissements gouvernementaux à l'étranger, tant qu'il n'y aura point une pression due à des considérations politiques et stratégiques. Celles-ci peuvent d'ailleurs aussi bien agir de façon à rendre l'emprunteur potentiel moins désireux d'emprunter qu'à convertir des prêteurs rétifs au désir de prêter. La planification économique nationale est devenue générale et les gouvernements planificateurs comme je l'ai déjà indiqué,*

ont la tendance à s'empêtrer dans des difficultés financières que l'emprunt international ne ferait qu'augmenter.

Le nombre de prêteurs potentiels en haute échelle est très restrictif, peut-être même unique, tandis que les candidats actuels ou potentiels au crédit s'élèvent au moins à cinquante. Il serait facile d'énumérer encore d'autres raisons par lesquelles il n'est pas naturel que les pays sous-développés confient davantage dans l'investissement étranger comme une aide à leur développement économique.

Je regrette de conclure que le capital étranger, faute de grands changements dans la scène internationale, ne fera qu'une contribution marginale aux besoins de capitaux des pays sous-développés. Ceci rend encore plus urgent d'amener dans ces pays, des conditions internes telles qu'elles encouragent l'épargne individuelle et l'usage prudent des résultats de cette épargne dans le développement des facilités productives, humaines et matérielles.

La troisième catégorie d'obstacles au développement économique que j'examinerai se rapporte aux conditions du commerce international qui ont ou prétendent avoir des conséquences particulièrement défavorables dans les pays relativement pauvres et dans ceux dont les exportations consistent principalement en matières premières et les importations en produits provenant des pays industriellement avancés.

Quelques uns de mes collègues ont maintenu à la lumière de l'analyse théorique et des records statistiques que les conditions de commerce entre les pays exportateurs de matières premières et les exportateurs de produits industriels son généralement onéreuses aux premiers et ont une tendance séculaire à empirer. De ces prémisses ils déduisent la conclusion que les pays devraient s'efforcer de s'industrialiser et de ou bien devenir substantiellement auto-suffisants ou même de devenir exportateurs de produits manufacturés et importateurs de denrées alimentaires et de matières premières.

Dans la mesure où l'argument repose sur une infériorité de la productivité de ressources appliquées aux industries primaires par rapport aux ressources similaires engagées dans la manufacture, j'ai donné, dans une conférence antérieure, les raisons pour lesquelles je rejette la doctrine. J'examinerai maintenant l'aspect de cette doctrine qui maintient que dans le commerce en-



*tre pays de type agricole et pays de type industriel le gain des échanges va surtout à ces derniers.*

*Un mouvement adverse des relations d'échange, bien qu'il soit toujours un facteur défavorable, n'est pas forcément associé à un mouvement adverse dans le gains matériel ou les profits du commerce extérieur. D'autres facteurs favorables tels que la croissance du volume des échanges ou la réduction du coût réel des exportations plus rapide que la réduction de leurs prix peuvent plus que contrebalancer les pertes dérivées du mouvement adverse des relations d'échange.*

*Les termes dans lesquels un pas réalise ses transactions internationales dépend de l'échelle dans laquelle il livre ses produits dans les marchés d'exportation par rapport à la demande mondiale de ces produits.*

*Le volume des produits usuels d'exportation qu'un pays cherchera à placer à l'étranger sera d'autant plus grand que l'augmentation de sa population aura été plus forte, avec tendance, par conséquent, pour empirer ses relations d'échange.*

*Les matières premières ont généralement une plus grande amplitude de fluctuation dans leurs prix pendant le cycle d'affaires, que les articles manufacturés. Les pays exportateurs de matières premières subissent, par conséquence, pendant une dépression, une plus grande chute dans leurs prix d'exportation que dans leurs prix d'importation. Ceci est aussi vrai que regrettable. Mais il faut regarder aussi le revers de la médaille. Pendant les "booms" les matières premières montent plus haut que les produits manufacturés. Les profits des années d'abondance devraient être comptés en face des pertes des années maigres. Avec une bonne administration fiscale et financière, on pourrait même réaliser ce qui a déjà été mis en pratique jusqu'à un certain point dans le passé, notamment dans la Nouvelle Zélande: réserver une partie des profits des années d'abondance dans le commerce pour faire face aux déficits des années de dépression. Il serait encore meilleur évidemment d'éliminer les cycles, par une action internationale.*

*On allègue que les chiffres statistiques montrent une tendance séculaire dans les relations d'échange entre produits agricoles et manufacturés préjudicielle aux premiers. D'après les chiffres, l'uniformité de cette tendance ne se montre point.*

*Pour comparer des périodes longues, les calculs à notre disposition sont absolument inexpressifs. Les produits agricoles dont les prix sont utilisés pour calculer la relation d'échange ne sont généralement pas de qualité supérieure et quelquefois même de qualité très inférieure à celle des produits des années antérieures. Les manufactures dont les prix sont utilisés représentent toujours un plus petit échantillon que dans le cas des produits agricoles et aucun poids n'est attribué à la meilleure utilité des nouvelles marchandises, telle que l'automobile, le tracteur, la péniciline. Là où les manufactures sont restées les mêmes, elles sont devenues avec le cours des années, incomparablement supérieures, en qualité. Il faudra peut-être plus de livres de café ou de coton aujourd'hui, pour acheter une lampe, qu'en 1900. Mais je présume que le coton et le café ne sont pas beaucoup meilleurs en qualité aujourd'hui qu'en 1900, tandis que la lampe électrique de nos jours est incomparablement supérieure au lampion à kérosène de 1900.*

*On allégué aussi qu'il y a une loi historique d'après laquelle le progrès technique serait plus rapide dans l'industrie que dans l'agriculture. Si cela était vrai et manifesté par un rythme plus rapide d'amélioration de la qualité des manufactures que des produits agricoles, cela ôterait la signification des relations d'échange pour l'agriculture, car la tendance adverse en matière de prix serait compensée par une tendance opposée quant à la qualité. Se cela était vrai et se manifestait par une diminution relative dans le coût réel de production des manufactures, le résultat en serait un mouvement favorable et non pas défavorable dans des produits agricoles.*

*Je ne connais aucun aspect qui justifie la proposition de ce que la tendance au progrès technique est plus rapide dans l'industrie que dans l'agriculture, excepté lorsque cette tendance est une conséquence — et jamais une cause — de ce que les pays les plus techniquement avancés sont aussi les plus industrialisés. Il n'existe pas que je sache aucun retard technique en matière d'agriculture au Danemark, en Angleterre, à la Nouvelle Zélande, à Iowa. Je suis d'accord cependant à ce que l'agriculture à méthodes primitives opposera toujours une résistance envers les procédés plus efficaces exigeant une modification dans des habitudes et des pratiques longuement établies. Ceci ne se présentera pas*

dans les manufactures, qui sont moins susceptibles d'adhérences conservatrices et de méthodes obsolètes. On allègue aussi invoquant la loi d'ENGEL que tandis que le revenu "per capita" monte, la proportion du revenu dépensé en matières premières diminue, et qu'il résulte de ceci un mouvement de demande défavorable à l'agriculture. Je ne le nie pas, mais je nie son importance pour nos propos immédiats.

Les opportunités qui se présentent à un pays sous-développé dans le champ du commerce extérieur sont un facteur vital du rythme de progrès économique auquel il peut aspirer. Excepté les États-Unis, aucun pays n'a atteint un haut niveau de revenu "per capita" sans maintenir un haut pourcentage d'importations sur le produit national total. Aucun pays, excepté probablement la Russie, ne peut imiter les États-Unis sans risquer la pauvreté perpétuelle.

Il n'existe aucun pays sous-développé qui n'ait grand avantage à éliminer ou à réduire les barrières du commerce extérieur. Dans ces dernières années, ces pays ont méprisé une opportunité d'apporter une substantielle et durable amélioration dans le réseau mondial des restrictions commerciales, en donnant un appui sincère aux propositions américaines à ce sujet. La Charte de la Havane, encore non ratifiée, pour des raisons que j'ai données dans un chapitre antérieur, constitue un modeste premier pas dans cette direction et les pays sous-développés doivent se rendre compte de leur responsabilité dans la faillite à éliminer les barrières à une division internationale du travail mutuellement profitable. Si la Charte de la Havane n'est pas ratifiée, il ne se présentera pas de si tôt une seconde opportunité et une rétrocession est à prévoir.

Même la conversion américaine à un plus libre échange était superficielle, et elle peut devenir transitoire, grâce à la négligence à l'exploiter quand elle était possible.

La quatrième et dernière catégorie d'obstacles au développement économique est associée avec la rapide augmentation de la population.

Elle peut éliminer et plus qu'éliminer les contributions de tous les autres facteurs à la prospérité économique.

Toutes les opportunités d'amélioration économique créées par le progrès technique, par la découverte de ressources naturelles,

*par l'aide économique du dehors, et par l'élimination des barrières du commerce extérieur peuvent avoir comme conséquence principale la multiplication du nombre d'enfants qui survivent à une courte et précaire adolescence.*

*La croissance de la population peut seulement retarder, et sous certaines circonstances, elle peut contribuer au bien être économique, en augmentant le nombre de ceux qui le partagent, s'il est le sous-produit de l'augmentation du revenu "per capita", à travers une meilleure alimentation, une meilleure éducation, de meilleures conditions sanitaires, pour possibilter plus d'enfants à survivre, pour un âge adult productif.*

*L'augmentation de la population serait très nocive si elle était le résultat de l'application des techniques modernes de santé publique, qui amènent une réduction de la mortalité infantine plus rapide que l'amélioration des conditions sanitaires à un âge plus avancé et que l'expansion des opportunités d'emploi productif.*

*Ce qui est plus décourageant, c'est qu'il n'y a pas de remèdes faciles et sûrs pour le problème de la surpopulation. Le remède qui semble le seul admissible à la plupart des sociologues demande un haut degré d'éducation et de revenu pour être réalisable et efficace; il est, en plus, acerbement combattu pour des raisons d'ordre moral et religieux. Beaucoup de personnes, et même beaucoup de gouvernements, refusent de reconnaître l'existence d'un tel problème. Lorsqu'ils le reconnaissent, ils refusent de l'envisager franchement et d'en trouver un remède. Le paradoxe du problème de la population consiste en ce que, sous le rapport de l'expérience historique et de l'analyse théorique, arriver à un haut degré de revenu "per capita", et d'éducation paraît être une condition essentielle à la solution du problème et que le rythme excessif de croissance de la population est lui-même l'obstacle le plus important à pouvoir établir cette condition.*

*J'ai examiné les obstacles internes et externes dans ces discussions sur le développement économique. C'est une tendance naturelle et compréhensible de la part des pays sous-développés, d'exagérer le poids de l'obstacle extérieur, et de rendre les gouvernements étrangers responsables de l'élimination de toutes barrières à l'amélioration économique. Je ne veux point compenser l'exagération d'un côté, en exagérant de l'autre. Les facteurs ex-*

*térieurs sont importants, et j'aimerais voir le monde en général et les pays riches en particulier, apporter leur contribution à la solution du plus grand, du plus sérieux problème économique, le problème de ce que plus de la moitié de la population mondiale vit à l'état d'extrême pauvreté.*

*L'initiative d'une réduction générale aux barrières du commerce, la plus grande liberté de mouvement des capitaux, en termes raisonnables, la diffusion générale du stock mondial de connaissances techniques et de capacités, seraient les contributions les plus importantes que les pays plus favorisés pourraient faire aux moins avancés et moins prospères. Ce sont des contributions de la plus grande importance. Mais elles ne suffiront pas. Sans la coopération sincère des pays bénéficiés, elles ne seront pas efficaces, et elles ne feront qu'aggraver encore la faim, la maladie, la mortalité prématurée, et la pauvreté dans le monde.*