

ORIENTAÇÃO E PROGRAMAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

EUGENIO GUDIN

A) — INVESTIMENTO PARA EDUCAÇÃO

1) — O maior empecilho ao nosso progresso tem sido a incapacidade dos governos em compreender o imperativo do sacrifício parcial dos objetivos imediatos em proveito dos enormes benefícios que, a mais longo prazo, decorrerão da formação de gente capaz de forjar o progresso do país em todos os ramos de uma moderna civilização.

Várias foram as tentativas do Brasil para vencer as barreiras do desenvolvimento econômico. Tentou com o açúcar; tentou com o algodão; tentou com a borracha; quis tentar com o petróleo.

Sempre falhou porque não tinha gente capaz.

Num livro didático sobre Comércio Internacional, de autoria do Prof. Kindleberger, do M.I.T. lê-se o seguinte:

“O Brasil tem tido surtos de desenvolvimento com o açúcar, a borracha, o algodão e o café. Qualquer desses surtos poderia, em outras circunstâncias, ter dado lugar a um processo vigoroso de desenvolvimento econômico. Entretanto, tantas vezes o avião decolava como de novo caía na pista, sem conseguir a arrancada”.

Ainda agora, o Instituto Nacional de Tecnologia, um dos nossos poucos e valiosos órgãos de pesquisa e aperfeiçoamento técnico, vive à míngua de gente capaz por falta dos recursos necessários para concorrer ao leilão dos escassos elementos capazes de que dispõe o país.

Faltam-nos físicos; faltam-nos químicos; faltam-nos, talvez mais do que tudo, agrônomos.

2) — Tem-se por vezes criticado a nossa orientação educacional pelo suposto vício de “aprender cultura alheia”, em vez de formar a nossa própria. O mal é entretanto mais grave. Carecemos primeiro de aprender essa cultura alheia na Física, na Química, na Mecânica, na Eletricidade, para assim nos habilitarmos a estudar e pesquisar possíveis particularidades do nosso caso.

A Educação caminha a passo de cágado, sobretudo nos setores superiores do Curso Científico e das Universidades, onde professores e alunos pouco mais trabalham do que seis meses por ano, uns e outros dedicando apenas tempo parcial aos misteres da educação. Pode-se dizer que não há professor universitário que dê 50 aulas por ano, tantos são os feriados. O que poderíamos conseguir em quatro, seis ou no máximo oito semestres de trabalho custa-nos quatro e seis anos, com resultados de lamentável ineficiência.

3) — Em recente comunicação apresentada ao Congresso de Roma da Associação Econômica Internacional, dizia o Prof. Viner que o investimento em educação é "the most productive in the long run of all investments, for modern production and for good citizenship".

Em recente seminário na Fundação Getúlio Vargas, disse o Prof. Kaldor que se tivesse de denunciar aos países do Ocidente a "arma secreta" dos comunnistas soviéticos e chineses, ele lhes diria que o segrêdo consiste na preparação e educação de legiões de indivíduos não só para o exercício das profissões diretamente ligadas ao desenvolvimento econômico como para todos os misteres científicos. Em outras palavras, o segrêdo consiste no investimento para educação.

No Relatório das Nações Unidas intitulado "Processos e Problemas da Industrialização nos Países Subdesenvolvidos" lê-se o seguinte:

"O maior capital de uma nação industrialmente desenvolvida não consiste no seu equipamento físico e sim no corpo de conhecimentos hauridos das pesquisas e das experiências, como na capacidade da população para usar êsses conhecimentos com eficiência".

4) — Sustento portanto a preliminar de que o mais danoso de todos os nosos "pontos de estrangulamento" é o da educação, que deveria figurar, com alta prioridade, no programa de Desenvolvimento Econômico.

B) — AGRICULTURA E INDÚSTRIA

1) — Já é lugar comum a proposição de que se pode medir o grau de adiantamento econômico de um povo pela percentagem de sua população não empregada na Agricultura. Com a ressalva de que a comparação há de levar em conta o grau de exportação ou importação de produtos agrícolas em cada país, a proposição é verdadeira.

Os Estados Unidos baixaram em 70 anos de 50% para 15% a percentagem de sua população empregada na Agricultura. A

Rússia fê-la baixar em 10 anos de 80% para 58%, talvez com alguma deficiência da produção agrícola.

Mas a Grã-Bretanha, com desenvolvimento econômico bastante inferior ao dos Estados Unidos, tem uma menor percentagem de população agrícola, de vez que é um país importador de gêneros alimentícios. Mutatis-mutandis, pode um país ter uma percentagem mais elevada de população agrícola por ser exportador de produtos alimentícios. É o caso do Canadá, da Nova Zelândia, que têm percentagens de população ocupada na Agricultura cinco ou seis vezes maiores que a da Grã-Bretanha, apesar de terem renda real "per capita" não inferior à desse país.

O progresso consiste em melhorar a produtividade agrícola, de modo a obter uma produção acrescida com menor utilização de mão-de obra, liberando fatores de produção que se tornam disponíveis para a indústria ou para os serviços chamados terciários.

A confusão se infiltra não raro nesse raciocínio quando em vez de considerar a produção secundária (industrial) como uma consequência da alta produtividade no setor agrícola, se a considera fonte e causa do alto padrão de vida. Se assim fôsse, bastaria, como observou o Prof. Kaldor, decretar que de cada três operários dois deveriam estar na indústria, para se ter realizado o desenvolvimento econômico.

O erro do nosso processo de desenvolvimento tem justamente consistido em promover a industrialização, independentemente da melhoria da produtividade agrícola e conseqüente liberação dos fatores de produção. A mão-de-obra da Indústria tem sido suprida pela migração das regiões agrícolas para as cidades ou para os centros industriais, *em detrimento da produção agrícola*.

Em trabalho publicado há dois anos passados sob o título de "produtividade", eu aduzi vários algarismos interessantes a esse respeito.

De 1940 a 1950 a percentagem de emprêgo na Agricultura sobre o emprêgo total baixou, no Estado do Rio de Janeiro de 54% para 41% e no Estado de São Paulo de 55% para 45%.

Mas enquanto a população do país aumentava de cerca de 30% durante o decênio e dobrava o volume físico da produção industrial, a produção agrícola crescia apenas de cerca de 30%, de todo insuficiente para atender ao aumento geral da população e à demanda acrescida resultante do aumento da renda real.

Tendo-se verificado no referido decênio uma percentagem de aumento de população de 26,4% e um aumento da renda real "per capita" de 36%, se supusermos uma elasticidade-renda da procura

de gêneros alimentícios da ordem de 0,5, o incremento da produção agrícola deveria ter sido de 18% a $(0,36 \times 0,5)$ para atender ao aumento da demanda da população inicial, a um nível mais alto de renda, mais 31% $(0,264 + 0,264 \times 0,18)$, para atender à demanda decorrente do aumento da população conjugado com o aumento da renda. Total de quase 50%.

Isso explica a forte elevação dos preços dos gêneros alimentícios, que foi de 400% aproximadamente durante o decênio, em comparação com 260% no setor industrial.

Isso mostra que a migração de 10% a 15% da população agrícola para as cidades resultou numa queda da produção de gêneros alimentícios em relação à demanda, com grave desequilíbrio horizontal.

Dai resultou, *mesmo independentemente das inflações monetárias*, uma forte pressão para o aumento dos salários.

O Prof. Kaldor tinha portanto toda a razão em dizer em sua segunda Conferência no Rio de Janeiro:

“É por conseguinte, um erro fundamental acreditar que se pode elevar o nível da renda nacional, concentrando no desenvolvimento industrial sem assegurar um crescimento simultâneo da produtividade agrícola”.

É o mesmo pensamento do Prof. Roberto Campos ao escrever, em um de seus recentes trabalhos:

“Industrializar a Agricultura antes de industrializar a Indústria para alargar a base de produção primária sobre a qual se erigiria o edifício industrial”.

Ainda para agravar a carência dos gêneros alimentícios intervenha a COFAP combatendo a alta natural de preços resultante dessa carência, a qual constitui o único estímulo para que a produção cresça e os preços afinal baixem.

Não era pois interessante trabalhar-se no setor de produção agrícola, em que os preços eram comprimidos, quando se podia trabalhar no setor industrial, quase inteiramente livre dos controles.

A considerar ainda que os salários mínimos decretados para o setor industrial não eram extensivos ao setor agrícola.

2) — Uma das principais causas do desequilíbrio entre a expansão das produções industrial e agrícola reside na circunstância de que, ao passo que no caso da Indústria não é difícil importar-se integralmente a capacidade técnica necessária, trazendo os engenheiros e os técnicos especializados, o mesmo não é possível no caso da Agricultura. No setor industrial a técnica de fabricar painéis,

calçado, ou garrafas adotada nos Estados Unidos ou na Europa é integralmente transplantável para aqui. No caso da Agricultura é diferente o clima; são diferentes os produtos; são diferentes os solos. A pesquisa científica e técnica tem que ser realizada aqui. E é *nisso que nós temos falhado lamentavelmente*, por falta de técnicos em qualidade e número suficientes para a pesquisa da produtividade dos vários produtos nas múltiplas variedades de solos.

Nos Estados Unidos as organizações de assistência e experimentação agrícola e pecuária da União e dos Estados oferecem ao produtor tódia assistência de que êle carece, conforme a natureza do solo, o clima e as pragas agrícolas de cada região. Entre nós o Estado de São Paulo, que é talvez o único a dispor de um valioso embrião de organização de pesquisas e assistência agrícola, nem sequer dispõe ainda da carta agrológica do Estado. O número de postos e de estações experimentais é insignificante; os recursos para pesquisa agrícola quase inexistentes. O agricultor desejoso de melhorar a sua produtividade não sabe quais os fertilizantes a empregar em cada espécie de terreno, nem quais os que podem até ser prejudiciais.

Só produzimos bem aquilo que a natureza produzia *sòzinha*. É por isso que sempre que apareceu um concorrente, no açúcar, na borracha, no algodão ou no cacau, fomos impiedosamente derrotados. Cuidado com o café !

A Índia está realizando a êsse respeito um notável progresso, cuidando intensamente da pesquisa agrícola, da disseminação das estações experimentais e dos postos de instrução e de assistência agrícola, nos moldes americanos. Dizem-me que a produção do arroz com a adoção do processo japonês de semear em viveiros, de transplantar as mudas, de plantar em filas, de limpas cuidadosas, de sementes selecionadas e plantadas em tempo certo, tem dado resultados espetaculares.

Entre nós (para dar um exemplo entre outros, a região de Nova Iguaçu não produz em média uma caixa de laranjas por pé. São Paulo, com outra variedade, não produz mais de quatro caixas por pé. Entretanto eu tive, eu próprio, ocasião de assistir a uma colheita normal de laranjas na região de Pomona na Califórnia de 15 caixas em média por pé de laranja da Bahia.

Aqui tratamos de indústrias pesadas, de fabricação de automóveis e de aviões sem entretanto tratar de produzir para comer e para exportar, nem de investir para formar gente capaz.

3) — Se, de um lado, a produtividade agrícola não melhora por falta do estímulo dos preços e de assistência técnica, a *mesma impro-*

dutividade se verifica na Indústria, por motivos opostos. Na Agricultura por falta de estímulo e na Indústria por excesso de proteção.

As grandes restrições à importação impedindo a entrada de artigos estrangeiros concorrentes, conjugadas com a intensificação da procura resultante da inflação, criam o clima em que tudo se vende, sem qualquer esforço, num regime de lucro fácil e de anestesia da produtividade.

O Relatório da CEPAL sobre a produtividade da indústria têxtil em cinco países da América Latina assim se exprime (página 70) (*):

“Se se tomam as fábricas do Distrito Federal como exemplo da Indústria antiga, pode-se dizer que esta poderia aumentar sua produtividade de 280% nas fiações e de 694% nas de tecelagem, se contasse com maquinaria moderna e uma adequada organização de pessoal”. . . “No que se refere à Indústria moderna, apesar de São Paulo apresentar unidades cujo funcionamento pode ser tomado como exemplo de perfeição, a média dos resultados indica que ainda se poderia aumentar a produtividade de 54% nas fiações e de 98% nas tecelagens”.

Um industrial meu amigo, a quem eu aconselhava aproveitar a fase atual de prosperidade para substituir sua maquinaria obsoleta, respondeu-me que não compreendia minha sugestão, já que sua empresa estava com um ano de encomendas em carteira e de Cr\$ 25 milhões nos bancos!

Contra êsse regime de lucro fácil insurgiu-se, de uma feita, o Presidente Vargas, em sua célebre fala de 1.º de janeiro de 1952 verberando os lucros e as remessas excessivas das indústrias estrangeiras aqui estabelecidas com manufaturas ou linhas de assemblagem. Mas essas indústrias e êsses lucros exagerados eram o resultado das próprias diretivas governamentais, cujas conseqüências o Presidente verberava por se tratar de estrangeiros. . .

A respeito dêsses investimentos, extremamente lucrativos, de capitais estrangeiros, dizia o eminente Prof. Erik Lundberg, no recente Congresso de Roma:

“Estas espécies de capitais podem ser úteis do ponto de vista imediato, mas são muito onerosos para as nações que os importam. Grandes lucros, dividendos e reinvestimentos se sucedem, etc. . .”

(*) Publicado em “Estudos Econômicos” de março e junho de 1951 — Confederação Nacional da Indústria.

4) — Em que tem consistido nossa política de industrialização?

Em tudo fabricar, a qualquer preço, contanto que não se importe.

Digamos que se estabelece uma indústria de fabricação de fechaduras. Começa-se por onerar fortemente a importação. E o consumidor que pagava 100 pela fechadura importada passa a pagar 200 pela nacional. É como se fôsse um impôsto de consumo de 100% onerando tôda a população. Apenas, em vez de ser o produto do impôsto encaminhado para os cofres do Tesouro, êle é transferido para os proprietários e operários da nova fábrica.

Se o regime industrial não fôsse o do lucro fácil e da improdutividade, coberto de um lado pelas restrições rigorosas da importação e de outro pela demanda inflacionária, então o ônus impôsto ao público consumidor viria a ser compensado ao fim de 10 anos, digamos, pela criação de uma indústria eficiente, capaz de suprir o mercado nacional a preço igual ao importado e mesmo de exportar.

Mas, a julgar pelo que acabamos de ler no Relatório da CEPAL sôbre a indústria têxtil e pelo que vemos diante de nós, o regime da improdutividade industrial parece ter-se instalado para durar indefinidamente, na base de transferência, de renda de tôda população consumidora em benefício de donos e operários das fábricas.

O que se disse para a indústria das fechaduras aplica-se ao caso das outras indústrias.

Não há aumento de renda real. Pelo contrário. O que um grupo da população recebe a mais é extraído da maioria. Mas uma parte da renda assim transferida é gasta em consumo supérfluo ou em edifícios de luxo, ao invés de ser integralmente investida na melhoria da produtividade da nova indústria, única hipótese em que, ao fim de certo número de anos, se teria a esperada compensação.

Porque o argumento da indústria nascente apoia-se na esperança de que a desvantagem comparativa inicial possa ser superada em prazo razoável. *Enquanto isso não se verifica a proteção deve ser contada como uma contrapartida negativa do incremento da renda nacional.*

Se os fatores de produção aplicados nas indústrias assim criadas fôssem utilizados em atividades de exportação, de produção agrícola doméstica ou de indústrias não protegidas, haveria um aumento positivo da renda real e conseqüente melhoria do padrão de vida da população (*).

(*) Não há no Brasil, como parece que há na Índia e na África do Norte, "desemprego disfarçado". No Brasil há é baixa produtividade, que é outra coisa.

Ninguém se insurgiria em princípio, contra a proteção à indústria incipiente, em um país como o Brasil, que dispõe de vários fatores naturais para a industrialização e que procura, muito acertadamente, diversificar sua economia.

Mas quais os critérios desse protecionismo, quanto ao prazo da proteção como quanto ao grau e à seleção? List limitava a taxa de proteção a 20% a 30%. O Professor Kaldor que acaba de nos visitar, recomenda, com muita razão, uma taxa uniforme de proteção para todas as indústrias, de modo a fazer funcionar o princípio da vantagem comparativa.

Mas infelizmente, o critério dominante entre nós tem sido o de levar a proteção até o nível necessário para amparar o produtor marginal, destruindo assim todo o incentivo à melhoria da produtividade da Indústria.

5) — Isto não quer dizer que eu seja contrário à industrialização e favorável a um Brasil essencialmente agrícola.

Eu sou contrário ao crescimento industrial desacompanhado do crescimento paralelo da produtividade agrícola, ou antes à custa da produção agrícola, em regime de grave e inflacionário desequilíbrio horizontal.

Eu sou contrário é a essa indústria preguiçosa, que amassa fortunas para uma minoria de privilegiados à custa do consumidor, num regime de preços altos e de produtividade muito baixa. Meio século após termos entrado (com a Light e Jorge Street) no caminho da industrialização não exportamos regularmente um só produto industrial. Porque só se exporta o que se produz bem.

A Indústria foi criada no Brasil com os recursos hauridos da Agricultura do café e, ao fim de meio século, o seu melhoramento e a sua expansão continuam pendurados às cambiais do café.

C) — *INDÚSTRIA E BALANÇO DE PAGAMENTOS*

1) — Segundo a Teoria Econômica corrente, a tarifa aduaneira é um instrumento de política comercial (ou fiscal) que visa um ou mais dos seguintes fins:

- a) — Objetivos fiscais;
- b) — Proteção às indústrias nacionais incipientes (infant industry);
- c) — Redistribuição de rendas.

Para a proteção da indústria nacional incipiente, é a tarifa aduaneira, em grau mais ou menos elevado, um instrumento adequado. Para combater o consumo de objetos de luxo, importados ou não, o instrumento apropriado é o imposto de consumo, que atinge igualmente os produtos de luxo importados como os de fabricação doméstica.

Aparece porém agora entre nós uma nova teoria, segundo a qual essas armas de política comercial não são suficientes, tornando-se indispensável *recorrer ao controle cambial* a fim de impedir as importações supérfluas e reservar as divisas para a aquisição de maquinaria e equipamentos. O objetivo é vedar as importações de luxo e facilitar as de maquinaria e equipamentos.

A teoria porém presume que o fluxo da demanda de objetos de luxo (largamente inflacionária de origem) que se defronta com a barreira intransponível das restrições à importação, perde ali toda a sua força viva, esquecendo que ele refluí para produzir efeitos no interior, estimulando, não só o contrabando, como a fabricação nacional dos objetos de luxo visados pela demanda, que importa em deslocar para o consumo fatores de produção disponíveis para investimento, assim tendendo a neutralizar o investimento resultante da liberação das divisas. E a conseqüente inflação adicional dos preços domésticos estimula as importações gerais na medida da propensão marginal a importar e na razão inversa da elasticidade de substituição dos produtos domésticos pelos importados.

Data venia, o meio hábil de dificultar a importação de objetos de luxo (a qual baixará consideravelmente logo que seja dominada a inflação) e estimular as de maquinaria e equipamento, é o de cobrar uma forte tarifa aduaneira sobre aqueles e conceder isenção de direitos a estes. Se se desejar ir além, é muitíssimo preferível dar outros favores à indústria (como isenção de imposto de renda sobre os lucros reinvestidos, ou mesmo isenção total do imposto por certo número de anos, ou redução do imposto de consumo, se este for elástico etc.) inclusive subvenção, de preferência a criar taxas de câmbio especiais, estropiando o regime cambial.

2) — A dominante da política comercial inerente à nova teoria consiste em opor restrições à importação por meio de tarifas e licenças, de modo a eliminar quase totalmente as importações e substituí-las pela produção nacional.

É a guerra sistemática à importação desde (e mais fortemente) os produtos de consumo (inclusive o trigo que nunca poderemos produzir a baixo preço), até a maquinaria de indústria pesada, os automóveis, as locomotivas.

Encaram os arautos dessa política no balanço de pagamentos os itens da importação *separada e independentemente* da exportação e tratam de ver quais os que podem ser eliminados. E assim desenham um quadro do balanço de pagamentos com saldos vultosos, cuja aplicação passaria então a obedecer as suas detalhadas programações. Mas assim procedendo, esquecem os novos teóricos de duas circunstâncias importantes. A primeira é a de que o equilíbrio do balanço de pagamentos depende consideravelmente da situação monetária. Inflação é sinônimo de deficit do balanço de pagamentos.

A segunda, que é a que aqui nos interessa, é a da *interdependência* entre exportações e importações, cujas variações tendem a ser paralelas. Esta é uma proposição bem conhecida, que Lerner demonstrou por meio das curvas Marshallianas da oferta, mas que pode, penso eu, ser esquematizada num simples diagrama, como o que aqui se desenha, em que a curva das exportações EE é inclinada positivamente e a das importações II negativamente, em relação ao eixo vertical em que se mede a taxa de câmbio, expressa em cruzeiros por dólar, medindo-se no eixo horizontal o volume da importação ou exportação em termos de dólares a preços constantes.

Se um imposto " p " é aplicado às exportações a curva EE passará a $E'E'$, com um volume de exportação OA ; em vez de $O A$.

Igualmente se o imposto " p " fôsse aplicado às importações, a curva II passaria a $I'I'$ com o mesmo volume reduzido $O A'$ em vez de $O A$.

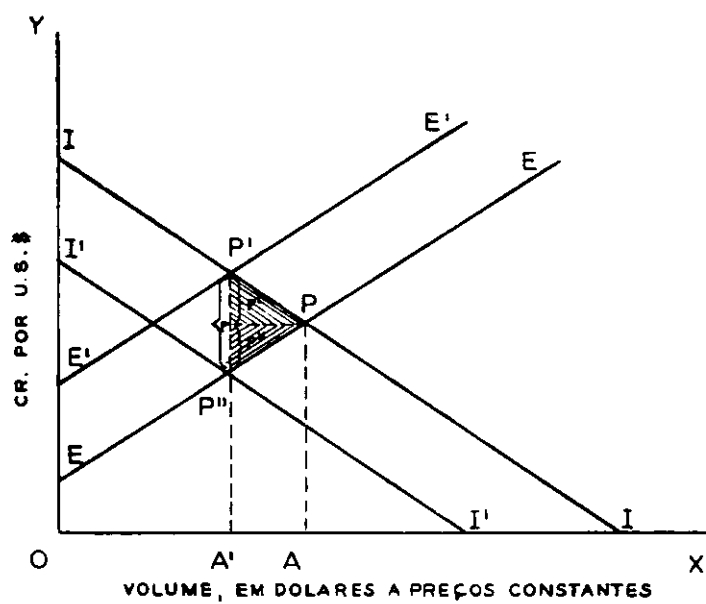
O imposto " p ", aplicado às exportações como às importações faz cair o volume do comércio exterior de $O A$ para $O A'$.

A incidência desse imposto " p " é repartida entre exportação (p'') e importação (p') na razão inversa das respectivas elasticidades de suprimento e de procura.

Isto pressupõe, como Lerner claramente explica, que sejam considerados perfeitamente elásticos o suprimento no exterior dos produtos que importamos e a procura no exterior dos produtos que exportamos, e na base de valores iguais de importação e exportação.

Essas premissas não se aplicam senão parcialmente ao caso da procura e suprimento do café, que é um caso especial, mas sim a todos os demais itens de nossas exportações.

Incidentemente, e a propósito do regime, ainda vigente, das taxas múltiplas, vê-se que a passagem de uma taxa única PA aplicada às importações e exportações, para uma taxa $P'A'$ às exportações e $P'A'$ às importações, tem o efeito de anular o "gain from



trade" que resultaria da troca do triangulo p P" P de exportações por p P'P de importações (*).

A tendência de paralelismo das exportações e importações é fácil de compreender, mesmo sem recurso a diagramas. A introdução de uma tarifa sobre a importação, protegendo a produção nacional das mercadorias sobre as quais ela incide e elevando os seus preços, atrai fatores de produção de outras atividades, *inclusive das de exportação*. De outro lado a redução do volume das importações restringe, concomitantemente, a procura de câmbio no mercado cambial, com o resultado de melhorar a taxa desse mercado. Mas quanto mais alta (menos cruzeiros por dólar) a taxa cambial, menor o estímulo às exportações. Os dois motivos se conjugam para que a queda do volume das importações seja acompanhada de redução das exportações.

Assim também um imposto de exportação reduzindo o seu volume dá lugar à escassez de cambiais no mercado, fazendo piorar o câmbio e tornar mais caras as importações que assim tendem também a diminuir, ao mesmo passo que esse encarecimento estimulando a produção doméstica similar reforça o mesmo efeito.

Daí escrever Kaldor (Conferência n.º 2 do Rio de Janeiro) :
"Não pode haver dúvida de que as nações subdesenvolvidas poderiam progredir consideravelmente tanto no nível geral de eficiência como no da renda real e ainda no da flexibilidade, se concentrassem seus esforços na expansão das exportações, de preferência fabricar toda sorte de substitutos para toda espécie de importações".

Não tenho dúvida de que um forte investimento em cafés finos, isto é em estudos, experiências, ensino e auxílio à sua produção, seria infinitamente mais proveitoso e mais prudente para o país, do que os investimentos em indústrias pesadas e manufaturas várias que por aí vão.

Se, de fato, estamos resolvidos a dar a "arrancada" para o desenvolvimento econômico, precisamos compreender que não é mais possível limitar as nossas exportações, como até agora temos feito com o açúcar, com a borracha e com o café, àquilo que a natureza produz quase sozinha, independente do "know-how". Temos enormes possibilidades de exportação de minérios, de carnes, de frutas, de ovos, etc., desde que nos habilitemos a aprender e a utilizar as técnicas modernas de produção.

(*) Vide "Some Economic Aspects of the Multiple Exchange Rates" — International Monetary Fund — 1949.

Se bem que as premissas relativas às elasticidades da procura e do suprimento apenas parcialmente se apliquem ao nosso caso (café), é de notar a tendência nitidamente desfavorável da marcha de nossas exportações indicada no quadro abaixo:

ÍNDICES DE QUANTUM DE EXPORTAÇÃO

1937 = 100

<i>PAÍSES</i>	<i>1938</i>	<i>1954</i>
Brasil	124	106
Estados Unidos	100	238
Inglaterra	88	153
Holanda	100	222
Suíça	99	198
Colômbia	104	149

Fonte: Yearbook of International Trade Statistics — International Financial Statistics — Com recálculo do ano base.

Os algarismos mostram que de 1938 para cá enquanto as exportações dos Estados Unidos, da Holanda e da Suíça mais do que duplicaram e as da Inglaterra e da Colômbia aumentaram de 50%, as do Brasil baixaram de perto de 20%.

Parecemos assim caminhar, na conformidade dos anseios da nova corrente de pensamento econômico, para uma restrição cada vez maior do comércio internacional.

3) — Nurkse, observa em sua 5.^a Conferência no Rio de Janeiro, que a tarifa aduaneira não tem a virtude mágica de gerar economias e que o estabelecimento de “fábricas tarifárias” não gera capital para formação de novas indústrias.

“Temos de deduzir”, escreve Nurkse, “do aumento aparente da produção nacional a perda de renda real que é sofrida pelos consumidores do produto por causa dos preços mais altos que tem que pagar”...

“Um aumento na importação de bens de produção é um ato de investimento que requer um ato correspondente de poupança”... “Se este ato de poupança não se verifica, então o equipamento pode fisicamente entrar, mas está destinado a ser contrabalançado por uma redução de investimentos ou investimentos negativos em alguma outra parte do sistema”.

Creio não ter necessidade de acrescentar que o ato de poupança, a que Nurkse se refere, não pode ser obtido por expansão de crédito

ou emissão de papel-moeda. E sem uma política nacional de poupança, as importações de bens de produção obtidas pela restrição das importações de consumo serão, como vimos, provavelmente contrabalançadas por uma redução de investimento ou por um desinvestimento interno.

4) — Um dos argumentos mais frequentemente aduzidos em justificação da criação da indústria, é o de “economia de divisas”. Ele é correntemente aplicado, por exemplo, ao caso dos transportes marítimos internacionais, os quais de acôrdo com os dados estatísticos custam cerca de 200 milhões de dólares por ano à economia nacional.

O argumento de que se fizéssemos nós mesmos o transporte marítimo economizariamos os 200 milhões ou quase, esquece que para isso teríamos que despendar divisas: a) para juros e amortização do valor dos navios, diques, aparelhagem, etc.; b) para aquisição dos combustíveis; c) para aquisição das peças sobressalentes e serviços técnicos. Acrescido ao valor dessas divisas o fato de que nossas tripulações são muito mais numerosas que as estrangeiras, o resultado final da proposta economia seria provavelmente negativo.

5) — Muitos se iludem pela incompreensão do que se passou nos Estados Unidos, em matéria de desenvolvimento industrial e de protecionismo.

A grande diferença entre o caso americano e o nosso está em que um grande número de indústrias americanas atingiram, em tempo razoável, ao mesmo grau de eficiência que as indústrias européias concorrentes e que, salvo casos especiais, o protecionismo aduaneiro não funcionou ali como um instrumento de anestesia da produtividade. É que os americanos dispunham abundantemente de gente capaz e de “know-how” que afluíam larga e livremente da Europa, juntamente com capital estrangeiro que era recebido sem restrições nem complexos.

“Tão ruidosa”, escreve Taussig, “e persistente tem sido a propaganda, que mesmo para pessoas inteligentes e educadas, a idéia de que a prosperidade dêste país funda-se em sua tarifa protecionista tornou-se um artigo de fé. Não há entretanto maior ilusão. Uma quantidade de fatores explicam o nosso bem-estar: vastos recursos naturais, uma divisão do trabalho generalizado por todo o país, uma população livre, ativa e inteligente”... “O protecionismo tende a restringir a divisão geográfica do trabalho e a dirigir as atividades industriais para aplicações menos vantajosas. Em regra, ele faz baixar a produtividade, a prosperidade e os salários”.

Em termos mais precisos, se poderia dizer que os Estados Unidos, se bem que exportem apenas 5% a 6% de sua renda nacional o valor

dessa exportação é de cerca de US\$ 15 bilhões, isto é **CERCA DE 20% DO TOTAL DE TODAS AS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS**. Estes é que são os algarismos significativos. Os Estados Unidos são o *maior país exportador* de produtos industriais, o que prova sua capacidade e sua produtividade industrial. Essa deve ser a nossa meta e não a de produzir caro (sem poder exportar) para o só mercado interno, em sua limitação e em detrimento do padrão de vida brasileiro.

D) — **PROGRAMAÇÃO**

1) — Vamos agora tratar da "programação".

Quando convidado para pronunciar esta palestra, obtemperei ao meu caro e brilhante amigo Roberto Campos, que sua iniciativa talvez fôsse inoportuna, porquanto eu nunca me convencera da utilidade da programação "per se", tal como aqui se a entende, e — menos ainda, — como principal objetivo das atividades da CEPAL. Disto bem sabe o meu já velho amigo e eminente colega Raul Prebisch, com quem sempre me encontro no mais perfeito acôrdo, integral e admirativo, quando êle opera, leciona ou doutrina na sua grande pátria, mas cuja orientação na CEPAL sempre me pareceu pouco acertada. Isso por vários motivos:

"*Ceteris paribus*", a criação do clima favorável ao desenvolvimento económico, depende, mais que tudo de uma boa *política monetária e fiscal*, de uma acertada *política de comércio exterior e de câmbio*, de uma inteligente política de *capital estrangeiro*, de uma *política de salários* progressista mas isenta de demagogia, de uma política de cooperação e apoio às boas iniciativas dos *empreendedores privados*, defendendo-os quanto possível dos óbices burocráticos e proporcionando-lhes as "economias externas" dependentes do setor governamental e, — last but not first —, de uma boa política.

Paz internacional, ausência de depressão nas economias-líder, tempo favorável para as safras etc. não dependem de nós. Dependem de Deus e de outros homens. Temos portanto de considerá-los como fatores exógenos.

A execução destas várias "políticas" pelos órgãos competentes (Conselho da SUMOC, no caso do Brasil) deve-se orientar pela análise da evolução da conjuntura, feita mês a mês, face aos dados estatísticos pertinentes. Todo Governo tem uma "orientação" constante de diretivas gerais. Por exemplo, combate à inflação, com restrição de crédito bancário, equilíbrio orçamentário, supressão dos controles de preços agrícolas, redução do ritmo de aumento de salários; reforma

cambial; estímulo às exportações; melhoria imediata nas administrações das estradas de ferro etc., etc.

Ora, só quem nunca colaborou na administração de um país especialmente de um país latino-americano, é que pode pensar que tôdas essas diretivas podem ser expressas em objetivos *quantitativamente previsíveis* para o período de um ano ou mais.

Política econômica é como medicina; o médico acompanha o doente, dia a dia ou semana a semana, tomando-lhe o pulso, a pressão arterial, o diagrama cardíaco, analisando os líquidos orgânicos, etc., e orientando e alterando o tratamento de acôrdo com a evolução do organismo. O médico que entregasse à família uma "projeção" do desenvolvimento da moléstia e conseqüente tratamento para o período de um ano, estaria preparando as maiores decepções para essa pobre família, para êle próprio e — mais ainda — para o paciente.

2) — A marcha do progresso e do desenvolvimento de um país depende dos fatores políticos, sociais e econômicos que enumerei e não pode ser enquadrada na previsão quantitativa dos economistas. Essa previsão dependeria antes do conhecimento dos homens do Governo, de suas idéias, de sua capacidade, de suas reações e do apoio que possam ter do Congresso, das Forças Armadas e da Opinião do país, do que do "wishfull thinking" dos economistas e de suas metas.

Exemplificando na atualidade, com o só propósito de esclarecer: como se poderia prever o ano passado se o Governo do Brasil iria ou não abrir a pesquisa do petróleo à iniciativa privada; se faria ou não a reforma cambial; se faria nova e desastrosa elevação de salários mínimos, de civis e de militares; se o café iria dar bom preço, etc., etc.?

De 1902 a 1912 teve o Brasil uma fase de progresso — nunca antes atingido nem depois igualado — graças a circunstâncias favoráveis e sobretudo à capacidade dos homens que governaram o país de 1898 a 1910, umas e outra inatingíveis pelas previsões dos economistas.

3) — Cresce de molde a incerteza das projeções em países como o nosso em que ao contrário do que se dá nos Estados Unidos, as exportações são de maior vulto do que os investimentos, de sorte que as variações de preços e quantidades do comércio exterior, largamente imprevisíveis e independentes da nossa vontade, constituem um fator predominante de imprevisão. Como prever também se vamos investir em divisas estrangeiras, como estamos fazendo, ou se ao contrário

vamos, como em 1952, importar centenas de milhões de dólares sem dispor dos recursos necessários?

Como prever se a safra de café da Colômbia vai ser abundante; se o americano vai formar estoques ou se o consumidor vai acentuar preferência pelos cafés africanos?

E sem conhecer o grau de inflação como se poderá estimar o "capital-output" "ratio". Será próximo de 10:1, como quando predominam as construções civis alimentadas por crédito bancário e fuga da moeda? Ou será mais próximo de 3:1 ou de 4:1 como nas indústrias de transformação?

Por mais que se descreia da fatídica má sorte, não se pode deixar de reconhecer que a maioria das previsões dos economistas nos últimos doze anos, tem sido vítima desta praga. A começar pela que se fazia em Bretton-Woods de uma nova depressão econômica nos U.S.A. logo depois da guerra, a qual, felizmente, nunca se efetivou, — ao contrário. A seguir pela dos economistas da Twentieth Century Foundation que em 1947 previram para os U.S.A., em 1960, 60 milhões de empregados e 57% de aumento da renda nacional sobre o pré-guerra, cifras que em 1951 já estavam em 61 milhões e 67%! E assim por diante. Ainda há poucos dias dizia-me um amigo, tão brilhante de espírito como "programático" de idéias, que na base dos kilowatts programados o Brasil precisaria de 100.000 engenheiros eletricitas em 1960! O engano deve provir de algarismos americanos, onde os projetos e as pesquisas no campo da eletricidade absorvem grande proporção dos engenheiros-eletricitas. Acredito que com menos da quarta parte dos 100.000 estaríamos fortemente abastecidos em 1960. Precisamos muito é de feitores, de condutores de serviço, de "engenheiros práticos" (gamelas) que não precisam sequer saber o que é fator de potência nem coseno de ϕ .

4) — Na concepção cepaliana, "o primeiro problema se refere às metas de crescimento, que devem ter um programa..." e "com que ritmo há de crescer um país a fim de chegar a determinado nível de produção e de consumo em um certo número de anos".

Parte-se então do volume de poupança, que combinado com uma determinada relação de capital a produto (capital-output ratio), produz a taxa desejada de investimento e de renda.

É, em outras palavras, a aplicação da fórmula Harrod-Domar, sem dúvida muito interessante e muito elegante (como também o são outros modelos dinâmicos) mas que ninguém deve tomar muito a sério como tão acertadamente aconselha Boulding no "Quarterly Jour-

nal of Economics" de novembro do ano passado, dizendo que "relationships and parameters which we must assume for purposes of the model to be constant, turn out to be highly variable in practice", ou como disse Kaldor, em uma de suas recentes conferências no Rio, ao observar que as variáveis de Harrod não são variáveis interdependentes: por exemplo são as economias que determinam os investimentos, mas ao mesmo passo são os investimentos, que incrementando a renda, formam as economias.

5) — Outro fundamento teórico das previsões cepalianas é o da lei de Engel, ou mais precisamente, da inelasticidade da procura de produtos primários em comparação com a dos produtos industriais.

Ninguém contesta isso, em princípio. Eu próprio, *há mais de 20 anos*, em um folheto publicado sob o título de "Câmbio e Café" chamei a atenção para os efeitos dessa inelasticidade da procura sobre os preços do café.

É preciso porém não esquecer que a procura inelástica é a procura total mundial dos produtos primários, mas a procura para o volume de produção de um país qualquer é, ao contrário (salvo exceções) fortemente elástica.

A Nova Zelândia, a Austrália, a Dinamarca, a Argentina, o Estado de Iowa se inscreveram entre os mais ricos países do mundo (produto nacional "per-capita") na base de produção puramente agrícola. Agricultura não é sinônimo de pobreza, nem Indústria sinônimo de riqueza. *Pobreza é sinônimo de baixa produtividade, seja ela agrícola ou Industrial.*

Não se olvide tão pouco que a inelasticidade da procura é *arma de dois gumes*. Nas épocas de escassez (que ninguém pode prever), a inelasticidade da procura dá lugar a preços altamente remuneradores. Haja visto o café nos últimos dez anos!

O mal de nossos países não tem sido o caráter predominantemente agrícola de sua produção e sim a enorme incapacidade (a que me referi páginas atrás) de melhorar sua produtividade.

Essa alergia à atividade agrícola explica-se talvez, no caso de economistas que já haviam atingido a maturidade na década de 1930, pelo nível de miséria a que caíram os preços agrícolas na Grande Depressão. Sob esse aspecto eles merecem inteiro perdão, porque Keynes incorreu no mesmo equívoco. Mas a Grande Depressão não voltará jamais. E é preciso não esquecer que nos países industriais os preços só não entraram em colapso, porque o desemprego se alastrou catastróficamente, mal talvez maior.

6) — Outro fundamento aparente ou subjacente da filosofia programática é a de que as reações de nossos países não são sempre as mesmas que as dos grandes países diante das mesmas causas. Não há nisso qualquer novidade. Foi o tema de uma conferência, então divulgada, que eu aqui pronunciei, *em julho de 1940*, para um grupo de estudantes de Harvard. Sugerí mesmo as denominações de economias-líder e economias reflexas. O Professor François Perroux propôs a expressão de economias “dominantes”, fazendo questão de dar-me a primazia, de que não faço praça, por se tratar de coisa evidente.

Os clássicos não haviam cuidado disso; supunham todos os países iguais. Mas nunca vi alguém pretender que os clássicos tivessem esgotado nem mesmo os fundamentos da teoria econômica, quanto mais sua aplicação a vários tipos de países e de economias.

Nem esqueçamos que dentro dos próprios países subdesenvolvidos — economias reflexas, — também é grande a diversidade e natureza das reações. Nuns falta e noutros abunda o “ANIMUS PROGREDIENDI”; nuns há e noutros não há (como entre nós) o “desemprego disfarçado”; nuns há excesso de população, noutros não há etc., etc.

7) — Nunca faltou ao Brasil espírito de empreendimento nem no Sul nem no Nordeste, zona mais pobre do país, onde vivi muitos anos. A lentidão do progresso nunca teve aí a sua origem e sim na baixa produtividade resultante da enorme carência de gente instruída e capaz em todos os setores.

8) — O observador mais moço e desinformado poderá pensar que a própria existência dêste Banco de Desenvolvimento Econômico, que se ocupa especialmente dos problemas de transporte e de energia é um atestado de incapacidade da iniciativa privada nestes setores.

Mas para quem, como eu, acompanhou “*pari-passu*” a vida das empresas de serviços de utilidade pública nos últimos 50 anos, a existência dêste banco é uma prova da lamentável incapacidade dos Governos, entregando as empresas à sanha da politicagem e da demagogia locais, negando-lhes tarifas que lhes permitissem viver, revogando unilateralmente cláusulas contratuais e até, como no caso do Código de Águas de 1934, ameaçando-os de confisco integral se as máquinas não funcionassem por 72 horas!

Conheci a Leopoldina Railway um modelo de administração, onde se formaram vários dos melhores engenheiros brasileiros. Conheci a Light em pleno ânimo de progresso, esquecendo, quanto podia,

seus acionistas para tudo reinvestir nas suas instalações além de muito capital novo. Como administrador de uma das maiores rês ferroviárias do país, a quem o Governo Federal negava qualquer reajustamento tarifário, apesar de disposições contratuais iniludíveis, ouvi de um dos mais respeitados Ministros da Viação que o remédio para o deficit de operação da Estrada era a redução do capital da empresa! Conheci a Companhia de Navegação Costeira dando um serviço modelar, ao tempo em que se acertava o relógio pela saída de seus vapores.

O desejo de transformar as empresas de serviços públicos em "autarquias" governamentais, focos de politicagem e demagogia, acabou com tudo isso. E é essa a razão criminosa dos vários bilhões de cruzeiros de deficits dessas autarquias, que hoje pesam sobre o contribuinte.

Felizmente está a direção do Banco de Desenvolvimento Econômico entregue a elementos do melhor teor moral, intelectual e técnico, com clara visão das responsabilidades que lhe incumbem diante da pesada herança que recebeu e no firme propósito de solucionar os grandes problemas de que tanto depende o progresso do Brasil.

SUMMARY

ORIENTATION & PLANNING OF ECONOMIC DEVELOPMENT

a) INVESTMENT IN EDUCATION

The greatest impediment to our progress has been our incapacity to understand the need of partial sacrifice of immediate objectives in favour of the immense future benefits which would result from the formation and training of people capable of forging the progress of the country in all the fields of a modern civilization.

Brazil has made several attempts to overcome the barriers to economic development. It tried sugar; it tried cotton; it tried rubber; and it "tried to try" oil. It always failed because it did not have capable people. In Prof. Kindleberger's text on international trade one may read the following:

"Brazil has had separate booms in sugar, rubber, cotton and coffee each of which, under different conditions, might have been expected to lead to a "natural" process of economic growth. However many times the plane went down the runway it had not, prior to World War II, effected a takeoff."

In a paper presented to the recent congress of the International Economic Association in Rome Prof. Viner said that the investment in education is "the most productive of all investments in the long run, for modern production and for good citizenship".

I thus maintain the premise that the most damning of our bottlenecks is that of education, which should be given high priority in the programming of economic development.

b) AGRICULTURE & INDUSTRY

The degree of economic progress of a country may be measured by the percentage of its population employed in activities other than agricultural (this must, of course, be properly qualified).

Progress consists in improving agricultural productivity so as to obtain an increase in production, whilst releasing factors of production that become available to industry or to the so-called "tertiary services".

But confusion often permeates this reasoning when, instead of viewing industrial development as a result of high productivity in agriculture, it is taken as an index of economic development by itself, even when the factors of production have not resulted from an improvement in agriculture and — on the contrary — have been extracted from agriculture to the detriment of its production.

The error in our process of development has consisted in promoting industrialization independently of any improvement in agricultural productivity and liberation of the factors of production. The working force employed in industry has been supplied by migration from the agricultural regions to the cities or industrial centres, to the detriment of agricultural production.

Figures are produced to show that in the decade from 1940 to 1950, whereas the demand for foodstuffs in Brazil due to the increase in population and improvement in per capita real income was of nearly 50%, the increase in production was of only 30%. This explains the marked increase in prices of foodstuffs, which reached the index of 400% during the decade, in comparison with 260% in the industrial sector. It shows that the migration of 10% to 15% of the agricultural population to the cities resulted in a fall in the production of foodstuffs in relation to the demand, with a serious horizontal disequilibrium.

Agriculture must be provided with research and assistance, so that the producer may obtain the advice and cooperation he needs.

We are trying to develop heavy industry and the manufacture of automobiles and planes without producing what require to eat or to export.

If on one hand our agricultural productivity does not improve due to lack of incentive of prices and of technical assistance, the same lack of productivity occurs in industry for exactly the opposite reasons. The great restrictions on imports of competitive foreign products, coupled with the intensification of demand resulting from inflation, create a climate in which everything is sold without any effort in a régime of easy profit and anaesthesia of productivity.

The figures produced by ECLA's report on the textile industry in Latin America are impressive.

Excessive protection leads to very large profits whenever the know-how is available and the equipment satisfactory. Hence the enormous profits made by some foreign concerns which took advantage of the industrial protection offered. With respect to these extremely profitable foreign investments, Prof. Erik Lundberg said in the recent Congress in Rome:

"These types of capital may be useful from the immediate point of view, but they are very onerous to the nations which import them. High profits, dividends and re-investments succeed themselves, etc...".

Our policy of industrialization has been to manufacture at any price as long as we did not import. To judge from the results of our many years of industrial experience, the régime of industrial unproductivity seems to have been established to last indefinitely on the basis of transfer of income from the consuming population to the owners and workers of the industries.

The argument for the infant industry relies solely on the hopes that the initial comparative disadvantage may be overcome within a reasonable time. While this does not occur, protection must be considered as a negative item in the increment of national income.

Nobody would protest against infant industry in a country like Brazil, which has several natural resources to be industrialized and which tries to diversify its economy; but the dominant criterion among us has unfortunately been that of extending protection to the level necessary to protect the marginal producer, thus destroying all the incentive to an improvement in industrial productivity.

Industry was created in Brazil with resources provided by coffee agriculture and, in the middle of the century, its improvement and expansion remains bound to the foreign exchange resulting from coffee exports.

c) INDUSTRY AND BALANCE OF PAYMENTS

According to current economic theory, the Customs Tariff is an instrument of commercial and or fiscal policy which has one or more of the following aims:

- a) *Fiscal objectives;*
- b) *Protection to infant industry;*
- c) *Redistribution of income.*

I now hear of a new theory according to which it is indispensable to resort to exchange control, in order to avoid superfluous imports and thereby save exchange for machinery and equipment. The theory seems to overlook the fact that the current of monetary demand, when prevented from taking its course through imports, flows back to the domestic market, stimulating not only smuggling but the production of the desired luxury goods, which means shifting of consumption factors of production otherwise available for investment, thus tending to neutralize the intended investment in favour of which the liberation of exchange has been made.

The heralds of this balance of payments policy regard items of import and export separately and independently of one another. Their object is to eliminate imports. They apparently forget that the disequilibrium in the balance of payments depends considerably on the monetary situation. They also omit the circumstance that exports and imports are interdependent, as shown by the diagram presented in the Portuguese text.

The interdependence can of course be explained without diagrams by the simple consideration of the amount of exchange produced by exports and used for imports, as well as by the transfers of factors of production from one activity to the other.

Prof. Kaldor in one of his recent lectures in Rio said:

"There can be no doubt that the under-developed countries could progress considerably in the general level of efficiency and real income and also in that of flexibility if they would concentrate their efforts on the expansion of exports in preference to manufacturing every sort of substitute for all types of imports".

Although the premises relative to the elasticity of demand and supply are only partially applicable to the case of coffee, attention must be called to the distinctly unfavourable tendency of our export indexes, which show that they fell from 124 in 1938 to 106 in 1954.

It is worth remembering that Customs duties do not have the magical virtue of generating savings and that establishment of tariff factories does not generate capital for the formation of new industries. An increase in the import of goods is an act of investment which requires the corresponding act of saving. If this act of saving does not occur, the equipment may be physically imported but it will be compensated by a reduction in investment or a negative investment in some other part of the system (Nurkse).

d) PROGRAMMING

I have never become convinced of the utility of programming as understood by my friend and eminent colleague Raul Prebisch and as practised by ECLA.

The path of development of a country depends on political, social and economic factors which cannot be foreseen in the quantitative forecastings by economists.

The uncertainty of these forecasts is still more marked in a country like Brazil, in which exports are larger than investments, so that the variations in prices and quantities of foreign trade, largely unforeseeable and independent of our will, constitute a predominant factor. How may one foresee whether the Government is going to invest in foreign currencies, as we are now doing or if, as in 1952, it is going to import hundreds of millions of dollars without disposing of the necessary resources for it? How are we to foresee the degree of inflation as well as the capital-output ratio? Will it be approximately 10:1, as when building construction fed by banking credit and flight of exchange predominate? Or will it be closer to 3:1 or 4:1, as in the processing industries?

In ECLA's conception "the first problem refers to the goals of development, which must have a programme..." and "what is to be the rhythm at which a country will grow to reach a certain level of production and consumption within a certain number of years?"

It starts from the volume of savings which, combined with a given capital output ratio, produces the desired rate of investment and income. In other words, it is the Harrod-Domar formula, undoubtedly very interesting but which should not be taken seriously, as rightly advises Boulding in the "Quarterly Journal of Economics" of November 1955. Parameters are of course not constant and, as Kaldor recently said, Harrod's variables are interdependent.

Another theoretical foundation of ECLA's forecasting is that of the Engel law. But one should not forget that the inelastic demand for primary products is that of the total world demand, while the demand for the production of any given country is (with exceptions), on the contrary, markedly elastic.

It should also not be forgotten that the inelasticity of demand is a double-edged weapon. In times of scarcity, which no-one may forecast, the inelasticity of demand leads to highly remunerative prices, as in the case of coffee in the last ten years.

No doubt agricultural and raw material prices may fall to extremely low levels during great depressions, but we must not forget that in industrial countries prices do not collapse because it is employment that collapses catastrophically.

Another apparent foundation of the programatic philosophy is that the reactions of our countries are not always the same as those of the developed countries when confronted by the same forces. There is no novelty in this. I developed this subject in a lecture given to Harvard students twenty years ago, referring to "leading economies" and "reflex economies". The classics did not take into consideration this difference in reactions and assumed all countries equal. But I have never heard of any responsible economist professing that the classics had exhausted even the fundamentals of economic theory and certainly not its application to the various types of countries and economies. We should not forget, either, that in the very underdeveloped countries — "reflex economies" — the diversity and nature of reactions are also great.

There has never been a lack of spirit of enterprise in Brazil. The slow pace of our progress never had its origin there, but rather in the low productivity resulting from the enormous lack of trained & capable people in every sector.

RÉSUMÉ

ORIENTATION ET PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

a) INVESTISSEMENT POUR L'EDUCATION

Le plus grand obstacle à notre progrès a été l'incapacité des gouvernements à comprendre l'impératif d'un sacrifice partiel des objectifs immédiats au profit des énormes bénéfices qui, à plus long terme, découleront de la formation de personnes capables de forger le progrès du pays dans toutes les branches d'une civilisation moderne.

Les tentatives du Brésil pour vaincre les barrières au développement économique, ont été diverses. Il a tenté avec le sucre; il a tenté avec le coton; il a tenté avec le caoutchouc; il a voulu tenter avec le pétrole. Faute de personnes capables il a toujours échoué. Dans un livre didactique sur le Commerce International dû au Professeur Kindleberger, du M. I. T., on lit:

"Le Brésil a eu dans son développement des essors avec le sucre, le caoutchouc, le coton et le café. Un seul de ces essors aurait pu, en d'autres circonstances, donner lieu à un processus vigoureux de développement économique. Cependant tant de fois l'avion décolle et retombe à nouveau sur la piste, sans parvenir à s'arracher".

Dans une récente communication présentée au Congrès de Rome de L'Association Economique Internationale, le Professeur Viner disait que l'investissement dans l'éducation est "the most productive in the long run of all investments, for modern production and for good citizenship".

Je soutiens donc, dès maintenant, que le plus préjudiciable de tous nos "Goulots d'étranglements" est celui de l'éducation. Il devrait figurer avec une grande priorité dans le Programme de Développement Economique.

b) AGRICULTURE ET INDUSTRIE

C'est un lieu commun de dire que le degré, de développement économique d'un peuple peut se mesurer au pourcentage de sa population non employée dans l'agriculture. Avec la réserve que la comparaison tiendra compte du degré d'importation ou d'exportation des produits agricoles dans chaque pays, cette proposition est exacte.

Le progrès consiste à améliorer la productivité agricole de façon à obtenir une production accrue avec une meilleure utilisation de la main d'oeuvre. On libère ainsi des facteurs de production qui sont alors disponibles pour l'industrie ou pour les services appelés tertiaires.

La confusion s'introduit souvent dans ce raisonnement quand au lieu de considérer la production secondaire (industrielle) comme une conséquence de la haute productivité dans le secteur agricole on la considère comme source et cause d'un niveau de vie élevé. S'il en était ainsi, il suffirait, comme l'a observé le Prof. Kaldor de décréter que sur trois ouvriers deux devraient être dans l'industrie pour avoir réalisé le développement économique.

L'erreur de notre processus de développement a été justement de promouvoir l'industrialisation indépendamment de l'amélioration de la productivité agricole et d'une libération conséquente des facteurs de production. La main d'oeuvre de l'industrie a été fournie par la migration des populations des régions agricoles vers les villes et les centres industriels au détriment de la production agricole.

Les statistiques montrent que dans la décade 1940/1950, pendant que les besoins en produits alimentaires du Brésil ont augmenté de 50%, par suite de l'accroissement de la population et du revenu réel "per capita", l'augmentation de la production fut à peine de 30%. Ceci explique la hausse importante du prix des denrées alimentaires qui atteignit l'indice 400, durant la decade, alors que cet indice était de 200% pour le secteur industriel. Ceci démontre que la migration de 10 à 15% de la population agricole vers la ville provoque une baisse de production des denrées alimentaires par rapport à la demande, avec un sérieux déséquilibre horizontal.

Pour l'agriculture doivent être prévues recherche et assistance afin que le producteur puisse obtenir des conseils et la coopération dont il a besoin.

Nous tentons de développer l'industrie lourde et la fabrication d'automobiles et d'avions, au lieu de produire ce dont nous avons

besoin pour manger et exporter. Si faute de stimulant pour les prix et d'assistance technique, la productivité agricole ne s'améliore pas, la même improductivité se vérifie dans l'industrie pour des motifs opposés. Dans l'agriculture, manque de stimulant, dans l'industrie, excès de protection. Les grandes restrictions à l'importation imposées à l'entrée de produits étrangers concurrents, conjuguées avec l'intensification de la demande résultant de l'inflation, créent un climat dans lequel tout se vend, sans aucun effort, dans un régime de bénéfice facile et d'anesthésie de la productivité.

Le rapport de la CEPAL sur la productivité des industries textiles dans les pays de l'Amérique latine est assez expressif.

La protection excessive conduit aux grands bénéfices toutes les fois qu'existe sur place un équipement satisfaisant, ainsi les énormes bénéfices des industries étrangères ont résulté des avantages offerts par la grande production industrielle.

Au sujet de ces investissements extrêmement lucratifs de capitaux étrangers, l'éminent professeur Erick Lundberg disait lors du récent Congrès de Rome :

"Ces types de capitaux peuvent être utilisés du point de vue immédiat, mais son très onéreux pour les nations qui les importent. Grands bénéfices, dividendes et réinvestissements se succèdent, etc. . . .

Notre politique d'industrialisation a été de tout fabriquer, à n'importe quel prix, pourvu que rien ne s'importe. A en juger par les résultats de plusieurs années d'expérience industrielle, le régime de l'improductivité industrielle paraît s'être établi indéfiniment sur la base du transfert du revenu de la population consommatrice pour les patrons et les travailleurs de l'industrie.

L'argument de l'industrie naissante est fondée sur l'espoir que le désavantage d'une comparaison initiale sera surmonté dans un délai raisonnable. En attendant que ceci se vérifie la protection doit être considérée comme une contre partie négative de l'accroissement du revenu national.

Personne ne s'insurgera en principe, contre la protection de l'industrie naissante, dans un pays comme le Brésil qui dispose de divers facteurs naturels pour l'industrialisation, et qui recherche très sagement à diversifier son économie.

Mais le critère dominant a été malheureusement celui d'étendre la protection jusqu'au niveau nécessaire pour garantir le producteur marginal. Ainsi l'amélioration de la productivité industrielle ne reçoit plus de stimulant.

L'industrie fut créée au Brésil avec les ressources de l'Agriculture du café, et à la fin de la première moitié du siècle, son amélioration et son expansion continuèrent à dépendre des cours du café.

c) INDUSTRIE ET BALANCE DES PAIEMENTS

1) . Suivant la Théorie Economique actuelle, la taxe douanière est un instrument de politique commerciale (ou fiscale) qui vise à une plusieurs des fins suivantes:

- a) Objectifs fiscaux.*
- b) Protection des industries naissantes (infant industry).*
- c) Redistribution des revenus.*

Mais à présent apparaît chez nous une nouvelle théorie suivant laquelle ces armes de politique commerciale ne sont pas suffisantes. Elle rend indispensable le recours au contrôle des changes afin d'empêcher les importations superflues et de réserver les devises à l'acquisition de machines et d'équipements.

Les promoteurs de cette politique mettent en relief dans la balance des paiements les items de l'importation séparée et indépendante de l'exportation et cherchent à voir ceux qui peuvent être éliminés. Et ils esquissent ainsi un projet de balance des paiements avec des soldes importants, projet dont l'application devrait obéir à leurs programmes détaillés. Mais, en procédant ainsi, les nouveaux théoriciens oublient deux faits importants. Le premier est que l'équilibre de la balance des paiements dépend considérablement de la situation monétaire. Ils omettent également l'interdépendance de l'exportation et de l'importation que démontre le diagramme présenté dans le texte en portugais.

L'interdépendance peut effectivement être expliquée sans diagramme par la simple considération du montant de monnaie étrangère produite par l'exportation et utilisée pour les importations, ainsi que par le transfert des facteurs de production d'une activité vers l'autre. Le professeur Kaldor dans une de ses récentes conférences à Rio a dit:

"Il n'y a pas de doute que les nations sous-développées pourraient progresser considérablement tant au point de vue du niveau général d'activité qu'à celui du revenu réel et de la flexibilité, si elles concentraient leurs efforts dans l'expansion des exportations, au lieu de fabriquer toutes sortes de produits destinés à pourvoir au remplacement de toute espèce d'importation".

Bien que les prémisses relatives à l'élasticité de la demande et du supplément ne s'appliquent que partiellement à notre cas (café) il faut noter la tendance nettement défavorable de la marche de nos exportations qui sont tombées de 124 en 1938 à 106 en 1954, comme il est indiqué dans le tableau.

Il faut se rappeler que les droits douaniers ne possèdent pas la vertu magique de produire des économies, et l'établissement d'une "usine des tarifs" ne produit pas de capital pour la création de nouvelles industries. Une augmentation des biens de production est un acte d'investissement qui en appelle un autre correspondant d'économie. Si ce dernier n'a pas lieu, l'équipement peut encore entrer, mais il est destiné à être contrebalancé par une réduction des investissements ou par un investissement négatif dans une autre partie quelconque de ce système (Nurkse).

d) PROGRAMME

1) Je n'ai jamais été convaincu de l'utilité d'un programme tel qu'il a été conçu par mon ami et éminent collègue Raul Presbish et appliqué par la CEPAL.

La marche du développement économique d'un pays dépend de facteurs politiques, sociaux et économiques, qui ne peuvent être évalués à l'avance dans la prévision quantitative des économistes.

L'incertitude de telles prévisions est encore plus marquée dans un pays comme le Brésil dans lequel les exportations dépassent les investissements. Par suite les variations des prix et l'importance du commerce extérieur, largement imprévisibles et indépendantes de notre volonté, constituent un facteur prédominant. Comment quel-qu'un pouvait-il prévoir, si nous allions ou non, investir en monnaie étrangère comme nous le faisons actuellement; nous avons même vu en 1952 importer des centaines de millions de dollars sans disposer des ressources nécessaires pour cela.

2) Dans la conception de la CEPAL "le premier problème se réfère aux limites de l'accroissement qui doivent obéir à un programme " et "au rythme avec lequel un pays doit croître pour atteindre un niveau déterminé de production et de consommation, en un certain nombre d'années".

On part alors du volume d'économie qui combiné avec une relation déterminée Capital-Produit (capital-out put ratio) conduit au taux requis d'investissement et de revenu.

C'est en d'autres termes, l'application de la formule Harrod-Domar, sans doute très intéressante et très élégante (comme le sont également les autres modèles dynamiques), mais que personne ne doit prendre au sérieux comme le conseille si justement Boulding dans le "Quarterly Journal of Economics" de Novembre 1955. Effectivement les paramètres ne sont pas constants, et comme l'a dit récemment Kaldor les variables de Harrod sont interdépendantes.

Une autre base théorique de la prévision de la CEPAL est la loi de Engel. De plus, il ne faut pas oublier que la demande élastique est la demande totale mondiale des produits primaires; la demande pour le volume de production d'un pays quelconque est au contraire, (sauf exception) fortement élastique.

Il ne faut pas oublier non plus que le manque d'élasticité de la demande est une arme à double tranchant. Aux époques de disette (qui ne peuvent être prévues) le manque d'élasticité de la demande donne lieu à des prix rémunérateurs. Voyez le cas du café au cours des dernières années.

Il n'y a pas de doute que les prix agricoles des matières premières peuvent tomber à un niveau extrêmement bas, durant les grandes dépressions; mais nous ne devons pas oublier que les prix dans les pays industriels n'entrent pas en collapsus, précisément parce que c'est l'emploi qui se contracte catastrophiquement.

Une autre base apparente de la philosophie du programme est que les réactions dans ce pays ne sont pas toujours identiques à celles des pays développés, lorsqu'ils sont opposés aux mêmes forces. Il n'y a dans cela aucune nouveauté. J'ai développé cette question dans une conférence faite aux étudiants de Harvard il y a 20 ans en me référant aux économies leaders et aux économies réfléchies. Les classiques n'ont pas pris en considération cette différence de réaction et ont considéré tous les pays égaux, mais je n'ai jamais vu un économiste responsable prétendre que les classiques aient épuisé les ba-

ses de la théorie économique et son application à divers types de pays et d'économies. Nous ne devons pas oublier, encore, que dans les pays fortement sous développés — les économies réfléchies — la diversité et la nature des réactions sont aussi importantes.

L'esprit d'entreprise n'a jamais manqué au Brésil. Aussi n'est ce pas là l'origine du faible rythme de notre progrès. Elle réside dans la basse productivité qui résulte de l'énorme manque de personnel qualifié dans chaque secteur de l'activité économique.