

O Caso das Nações Subdesenvolvidas

EUGENIO GUDIN

I — Vários são os motivos por que o problema da elevação do padrão de vida nas nações subdesenvolvidas tem sido objeto, nestes últimos seis anos, da mui especial cogitação dos economistas.

Em primeiro lugar o problema político: o mundo nitidamente dividido em dois blocos de países representando concepções irreconciliáveis da vida humana, um dêles de tendência francamente expansionista, o que estimula uma maior solidariedade entre os demais, adiantados uns, subdesenvolvidos outros.

Em segundo lugar, a agravação da situação e das perspectivas dos países subdesenvolvidos por motivo da substituição, na liderança econômica do mundo, da Inglaterra, país fortemente interessado na economia mundial, pelos Estados Unidos, país de economia quase auto-suficiente, conjugado êsse fato com o advento da Grande Depressão na década dos 1930. Basta dizer que o coeficiente de importações em relação à renda nacional é nos Estados Unidos de hoje inferior a 4%, enquanto que na Inglaterra de antes da primeira guerra mundial êle era superior a 30%, com a séria agravante de que, enquanto o balanço de comércio internacional da Inglaterra era fortemente deficitário, o dos Estados Unidos apresenta grande superavit. E enquanto a Inglaterra investia no estrangeiro cêrca de metade de suas economias, os Estados Unidos de hoje investem muito menor proporção das suas economias no estrangeiro. Diga-se, em abono dos Estados Unidos, que na década dos 1920, que se seguiu à primeira guerra mundial, muitos e vultosos foram os empréstimos e investimentos americanos no estrangeiro. Mas a subsequente grande depressão dos anos de 1930, arruinando durante quase dez anos a economia dos grandes como dos pequenos países, — muito

mais por culpa (se culpa houve) daqueles do que dêstes —, e forçando os devedores à insolvência parcial ou total, abalou fundamentalmente a confiança de prestamistas e investidores americanos nas aplicações no estrangeiro, a que se tinham lançado, com precipitação e inexperiência, na década anterior. A ressaltar ainda a circunstância muito importante da marcada diferença dos tipos de economia dos dois grandes países no tocante aos negócios internacionais. Sob o regime britânico a economia de um grande número de países agrícolas do mundo era como que complementar da economia britânica. Quando a Inglaterra investia grandes capitais nas estradas de ferro argentinas, além do interesse de prestamistas, tinham os ingleses o forte incentivo das exportações de material fixo e rodante fabricado na Inglaterra como das importações, a custos de produção mais baixos, dos cereais produzidos nas maravilhosas planícies da aluvião marginais do Rio da Prata.

• Nada disso interessa os Estados Unidos, que têm, dentro do seu próprio e extenso território, produções concorrentes (e protegidas) de gêneros alimentícios, pecuários e matérias primas. Sob muitos aspectos, portanto, a liderança econômica do mundo mudou para pior, no que respeita aos países subdesenvolvidos.

Em terceiro lugar, há a considerar que a impaciência dos países subdesenvolvidos pela elevação de seu padrão de vida foi exacerbada pelo fato de se terem grandemente intensificado as comunicações rápidas entre os países, pelo avião, pelo rádio, pelo cinema.

Finalmente, a criação no seio das Nações Unidas, do Conselho Econômico e Social, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e da UNESCO, em cujo ambiente o problema dos países econômica e culturalmente atrasados encontrou ressonância.

Tais são, a meu ver, os principais motivos que despertaram o interesse geral pelo problema das nações subdesenvolvidas e o trouxeram para o primeiro plano na cogitação dos economistas. Em 1949, o relatório sobre “Medidas Nacionais e Internacionais para Manutenção do Pleno Emprego”, o trabalho sobre “Métodos de Financiamento do Desenvolvimento Econômico das Nações Subdesenvolvidas”, o estudo sobre “Preços Relativos de Exportações e Importações nos Países Subdesenvolvidos (1)”; em 1951

(1) Extratos publicados nesta “Revista”, Ano 3. n.º 4.

(maio) o relatório sobre as "Medidas para o Desenvolvimento Econômico das Nações Subdesenvolvidas" e em novembro do mesmo ano, sobre as "Medidas para a Estabilidade Econômica Internacional". Independentemente das Nações Unidas, apareceram ainda nos Estados Unidos dois importantes trabalhos sobre o mesmo assunto e com as mesmas tendências: o Relatório GORDON GRAY, apresentado ao Presidente da República em novembro de 1950, e o Relatório "Partners in Progress", de autoria de uma comissão presidida por NELSON ROCKEFELLER.

Data também de 1947 a criação e organização de uma Comissão Econômica para America Latina (CEPAL), que tem trabalhado sob a dinâmica direção do ilustre Professor RAUL PREBISCH, da Universidade de Buenos Aires, de todos conhecido, tanto pelas fecundas realizações em seu país, como pela publicação de trabalhos de valor.

II — Há, porém, a considerar, preliminarmente a meu ver, certos importantes aspectos de natureza metodológica, com referência ao campo de competência dos economistas.

O primeiro é que o aspecto tecnológico do problema não se enquadra, senão em parte, no setor dos economistas e sim nos dos técnicos, engenheiros industriais, civis, mecânicos, eletricitistas, agrônomos, de minas, físicos e químicos. Estes é que são os homens qualificados para estudar as razões da baixa produtividade (que é a chave do problema), da indústria, da agricultura, dos transportes etc. nos países subdesenvolvidos. A colaboração dos economistas só pode ser aí de natureza auxiliar e acessória.

Mas o próprio problema fundamental do progresso econômico não depende, senão subsidiariamente, de medidas de técnica econômica, relativas por exemplo ao comércio internacional ou às instituições monetárias ou aos ciclos dos negócios.

O problema é de âmbito mais amplo e transcende da esfera de competência dos economistas. Seu estudo, suas raízes, a análise capaz de esclarecer e orientar sua solução hão de encontrar-se, não nos livros de teoria econômica ou economia aplicada e sim no estudo, em cada caso, dos fatores e condições favoráveis ou adversos ao progresso econômico, tratados no livro de BUCKLE, "History of Civilisation of England", em seu célebre segundo capítulo sobre a teoria do meio físico, ou no livro de TOYNBEE, "A Study of History" sobre a tese "the greater the challenge

the greater the stimulus", ou nos oito primeiros capítulos de MARSHALL — "Industry and Trade" — ou em outras obras do mesmo gênero.

Se a civilização ocidental se desenvolveu invariavelmente fora da zona tropical, se o clima constituiu sempre um fator capital do metabolismo orgânico do homem, com repercussão direta no desenvolvimento econômico, se a grande agricultura é sinônima de planície, se o obstáculo das cordilheiras erigidas pela Natureza sempre dificultou a conquista da terra pelo homem enquanto que os rios facilmente navegáveis a facilitaram, se os países que dispuseram de carvão de boa qualidade e de petróleo fácil encontraram nesses elementos físicos precioso elemento de prosperidade, não há como negar que o desenvolvimento econômico é primordialmente função do clima, dos recursos da Natureza e do relevo do solo.

Não é meu propósito enveredar pela discussão do problema neste plano, para o que me faltaria, além do mais, a necessária competência. Mas parece-me indispensável *compreender*, de início, que não se pode tratar do problema econômico das nações subdesenvolvidas, englobadamente, sem levar em conta a diversidade dos elementos que, em cada caso, condicionam o seu desenvolvimento.

Na Argentina e no Brasil, por exemplo, a colonização foi da mesma origem, à península Ibérica, e iniciada ao mesmo tempo. Entretanto a Argentina cedo atingiu a um considerável grau de desenvolvimento econômico, com 36% apenas de sua população empregada em atividades primárias, contra 65% no Brasil, e com uma renda nacional *per capita* bem mais elevada. Por milagre? Por capacidade dos espanhóis e incapacidade dos portugueses? Por motivo das relações de trocas internacionais? Não. Simplesmente porque o clima da Argentina temperado, favorável à saúde humana e igual ao da Europa, a par de vastas e fertilíssimas planícies de aluvião e um grande rio navegável, lhe valeram, de início, uma imigração européia muito mais intensa do que a do Brasil, onde o clima é em grande parte tropical, onde o sistema orográfico ao longo do litoral constitui uma barreira dura de transpor e onde muitos dos rios correm para dentro em vez de correrem para o litoral. Não há, pois, como tratar do problema do subdesenvolvimento econômico da Argentina e do Brasil, sem conside-

rar essas disparidades. O mesmo se poderia dizer do Uruguai e do Equador, por exemplo.

Não se tire daí a conclusão pessimista de um determinismo telúrico e, portanto, da inutilidade do esforço. Mas compreenda-se que os fatores que acabamos de enumerar são decisivos na formação da história econômica dos povos. Por maior que sejam o esforço e a tenacidade do Equador, ele não poderá atingir o grau de desenvolvimento possível ao Uruguai. Para atingir o mesmo grau de desenvolvimento, o esforço do México ou do Brasil há de ser muito maior do que o da Argentina.

Além das condições de clima e de solo, há a considerar, o que se poderia chamar de "momento de inércia", no sentido do maior esforço necessário para pôr em movimento um país de grande extensão do que um pequeno país. "Ceteris paribus", o esforço para atingir um certo grau de desenvolvimento econômico em países das dimensões do Brasil ou da Austrália é muito maior do que no caso de pequenos países como o Uruguai ou a Bélgica. Já ouvi citar uma regra, exagerada nas quantidades mas verdadeira no princípio, de que a eficiência da ação administrativa é inversamente proporcional ao quadrado da distância.

Há ainda o problema da densidade demográfica. Para os países subdesenvolvidos e densamente povoados como a Índia, o problema do desenvolvimento econômico, no sentido de padrão de vida, é de desanimar. Mas mesmo para países como o Brasil, de baixa densidade de população, mas de mui elevada taxa de crescimento demográfico, a dificuldade do problema de elevação do padrão médio de vida está em que o incremento do dividendo é acompanhado por incremento não menor do divisor. Os acréscimos de população absorvem tôda a provisão de capital no investimento extensivo, nada sobrando para o intensivo, isto é, para o aumento da produtividade *per capita*. E o problema do desenvolvimento econômico consiste em fazer crescer a renda mais depressa do que a população. Uma coisa é crescimento dentro do mesmo padrão; outra é progresso.

Bem razão tinha, portanto, J. VINER em dizer, em recente conferência nos Estados Unidos, que "rapid economic progress has come only to few countries and usually only for limited periods of time. Except for *temperate climate, countries richly*

endowed by nature and originally empty of population it has never come etc. ..."

As três condições aí citadas por VINER representam uma excelente síntese do problema: clima temperado, favorecido pela Natureza e originariamente vazio de população.

E' em função destes elementos fundamentais que se hão de estabelecer, na ordem de idéias tão bem desenvolvidas por MAX WEBER, os padrões de desenvolvimento social, político, militar, religioso e intelectual. O desenvolvimento econômico, se bem que por vêzes recebendo estímulo da conjuntura de guerra, processa-se com maior intensidade nos períodos de paz política e ordem social (veja-se o caso do Brasil de 1902 a 1914, depois do restabelecimento da paz política (1894-1898) e da ordem financeira (1898-1902). Considere-se ainda em certos casos o aspecto religioso do problema, como na Índia, em que a produção é não raro sacrificada ao respeito pelas vacas ou os macacos.

III — Parecem-nos um tanto estéreis as longas considerações que desenvolvem vários economistas para procurar definir o que é uma nação subdesenvolvida. A definição de PREBISCH, que prima pela clareza e pela concisão, abrange a quase totalidade dos casos. Podem-se designar por subdesenvolvidos os países em que uma elevada proporção da população trabalha em atividades primárias, com técnica rudimentar e baixo nível de renda *per capita*.

Baixo nível de renda quer dizer pobreza e técnica rudimentar quer dizer atraso. Vê-se, portanto, desde logo, que se trata, por definição, de países cujas características de clima, de recursos da Natureza, de relêvo do solo e de população não foram propícias ao progresso econômico. Porque, se o fôsem, não haveria problema. Os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e mesmo a Argentina não esperaram pela eclosão de uma teoria de desenvolvimento econômico.

Mas a generosidade divina não foi uniforme para tôdas as regiões. Onde a necessidade de ajudar os mal-aquinhoados.

E não resta dúvida de que as economias de atividades predominantemente primárias (agrícolas, agropecuárias e extrativas) apresentam características comuns e distintas das dos países em que a indústria é a atividade predominante (2).

(2) Vide do autor "Princípios de Economia Monetária", II vol., caps. IX e X.

Justifica-se, portanto, inteiramente, a organização promovida pelas Nações Unidas de uma Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), para o estudo especial do desenvolvimento econômico de países que, em graus diferentes, podem ser classificados como subdesenvolvidos. A todos eles tem a CEPAL procurado dar a maior assistência possível no estudo de seus problemas específicos de desenvolvimento.

Esse estudo não se tem aliás limitado à CEPAL. O próprio Departamento Econômico do Secretariado das Nações Unidas, como o Governo Americano, tem publicado, nos últimos 3 anos, os trabalhos de valor que acima citamos.

O assunto tem, portanto, despertado o mais vivo interesse. Em alguns desses setores tem até por vezes surgido a opinião de que o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos reclamaria uma nova teoria econômica, que se afastaria em vários pontos da teoria econômica geral, tornada obsoleta.

Há nisso, a meu ver, um evidente equívoco. Para usar de feliz expressão de um de nossos distintos colegas: as equações são as mesmas; apenas os parâmetros variam.

Quando se entende por “escola clássica” o conjunto de princípios que prevaleceram praticamente até a primeira guerra mundial, é claro que ela não se aplica *hoje* aos países subdesenvolvidos, nem aos próprios países desenvolvidos, sem importantes adaptações. A velha teoria do padrão-ouro, com o metal afluindo para um país, ou dele se afastando, e assim restabelecendo automaticamente o equilíbrio, a mobilidade dos fatores de produção, a flexibilidade dos salários, a influência decisiva da taxa de juros bancários, a concorrência sempre perfeita, tudo isso são premissas ou hipóteses que de há muito já passaram para os arquivos da História Econômica, não sem deixar — seja dito de passagem, — um valioso cabedal de alicerces teóricos.

No tocante ao caso das pequenas (econômicamente) nações, a teoria clássica não se ocupava da diferença de “densidade” ou importância econômica, supondo todas as nações iguais, nem do fato de haver no concerto econômico mundial economias líderes e economias reflexas. O incremento de rendimentos que recebe um país subdesenvolvido fornecedor dos Estados Unidos é, via de regra, de capital importância para sua economia, enquanto que a recíproca está longe de ser verdadeira. São os parâmetros que

variavam; não são as equações. O fato dos Estados Unidos produzirem tudo mais barato que um outro país (com preços relativos diferentes nos dois países) não impede a doutrina dos custos comparativos de funcionar, nem o equilíbrio do balanço de pagamentos entre os dois países.

O que há a estudar são as características da economia dos países subdesenvolvidos, não só em conjunto, como de cada um separadamente, especialmente em relação à natureza da procura e da oferta de seus produtos de comércio internacional e respectivas elasticidades — preço e renda, aos efeitos reflexos vindos do exterior, a seu comportamento cíclico etc. e — mais do que tudo — aos meios de promover a formação de capital e a melhoria de sua produtividade agrícola e industrial.

Nota-se por vêzes em alguns dos estudos publicados sobre países subdesenvolvidos um certo “bias” de ressentimento contra os países desenvolvidos, para os quais a Natureza foi mais generosa (e ela foi muito desigual em suas dádivas, desde as planícies de aluvião de climas temperados até o deserto do Saara), como se o nosso subdesenvolvimento fôsse, em boa parte, culpa dêles e das teorias econômicas que êles forjaram *pro domo sua*. É uma injustiça contra a qual VINER se insurge com razão, em uma de suas conferências no Rio de Janeiro (3). Não se pode aliás dizer melhor a êsse respeito do que RIST em sua “História das Doutrinas” (4).

“L’indifférence superbe avec laquelle ces économistes de l’école ricardienne démontrent ce qu’ils croient être la vérité sans se préoccuper des conséquences qu’on peut en tirer pour édifier ou pour démolir, a vraiment une belle allure scientifique”.

Êles poderiam dizer como RENAN: “j’écris pour ceux qui cherchent la vérité.”, o que não quer dizer que muitas vêzes não tenham conseguido descobrir essa verdade, cuja busca prossegue e sempre prosseguirá como objetivo da Ciência Econômica.

Não deixa de ser até certo ponto compreensível a irritação de alguns economistas de países subdesenvolvidos, cuja “impa-

(3) “Revista Brasileira de Economia”, ano 5, n.º 2.

(4) Gide e Rist — “Histoire des Doctrines”, 5e édition, pág. 414.

ciência" se exacerba, diante da inevitável comparação com os países líderes, tão facilitada hoje pelo enorme progresso nas comunicações internacionais por avião, pelo rádio, pelo cinema e pela televisão (5). Mas não se devem eles esquecer que estão no campo da ciência, em que devem reinar, sem discrepância, a imparcialidade e a serenidade.

IV — Das estatísticas constantes do trabalho das Nações Unidas "Relações de Troca Post-Guerra entre Países Subdesenvolvidos e Países Industrializados" (extratos publicados nesta Revista, setembro, 1949), deduz o Professor PREBISCH (Revista cit., pág. 94) que a relação de trocas entre países de produção primária e os de produção industrial sofreu considerável deterioração no período de 1876 a 1947, em detrimento daqueles.

Nessa dedução baseia-se, em grande parte, o seu trabalho sobre "O Desenvolvimento Econômico da América Latina". Conviria, pois, examinar a exatidão dos fatos, isto é, dos algarismos daquelas estatísticas e de sua significação.

Neste mesmo número da Revista, o Professor R. BALDWIN alinha de início algarismos extraídos da publicação "Industrialisation and Foreign Trade" (Liga das Nações, 1945), que conduzem a conclusões um tanto diversas das que se inferem do trabalho das Nações Unidas.

Segundo os algarismos da "Industrialisation and Foreign Trade", as relações de troca teriam tido, desde 1876 até o advento da primeira guerra mundial em 1914, variações bem menores do que as indicadas pelos algarismos das Nações Unidas. E é dos algarismos desse período, de relativa normalidade, 1876-1914, que se poderia deduzir a existência de um "trend" de deterioração, pois que a partir de 1914 fatores supervenientes e dominantes, como a guerra 1914-18, a crise (1920-21), a grande depressão (1930-40), a nova guerra (1939-45), tornam quase impossível a possibilidade de destacar a influência dos fatores econômicos supostamente responsáveis pela tendência à deterioração da relação de trocas. Acrescenta o Professor BALDWIN que a introdução de certas correções (nem todas inteiramente justificáveis, a meu ver) resultantes da baixa dos fretes no período de 1869 a

(5) Nurkse — Conferência no Rio de Janeiro — nesta "Revista", ano 5, n.º 4.

1913 altera apreciavelmente as conclusões do trabalho das Nações Unidas.

Num interessante estudo intitulado "Note on the Terms of Trade and Development", ROSTOV estuda a evolução, desde 1790, da relação de trocas da Grã-Bretanha, apontando os principais fatores que sobre ela influíram. Primeiro, a crise das guerras napoleônicas, até 1815; segundo, um período favorável que se estende até quase 1850, quando então o aumento da população passa a superar a produção de gêneros alimentícios; terceiro, o período de 1873 até cerca de 1895, em que a produção do Oeste Americano aberto pelas estradas de ferro faz baixar os preços dos produtos primários; quarto, a partir de 1895, em que a fase de prosperidade econômica mundial tende a fazê-los subir, até alguns anos antes de 1914, quando já se faz sentir o efeito dos suprimentos oriundos da expansão produtiva do Canadá, da Austrália e da Argentina. Referindo-se ao período subsequente à segunda guerra mundial, observa ROSTOV que não houve aí, como no caso da primeira guerra, uma fase precedente (1904-14) de desenvolvimento de novas áreas para a produção de gêneros e matérias-primas; donde a possibilidade de um período de relações de troca desfavoráveis para a Grã-Bretanha, previsão que coincide com as conhecidas profecias de COLIN CLARK em "Economics of 1960".

Não quero com isto dizer que os números e as interpretações de ROSTOV estejam certos (que parecem estar) e sim unicamente a regra de que à margem de qualquer estatística econômica de longo período nunca se deve deixar de escrever a história dos fatos econômicos a êle referentes.

De outro lado, como assinala o próprio Professor PREBISCH, a *qualidade* dos produtos manufaturados melhorou consideravelmente no período em apêço.

Em "Economics of 1960" menciona COLIN CLARK "o rápido crescimento da população em muitas partes do mundo, as migrações de trabalhadores do campo para as cidades (acelerado pelas condições de pleno emprego), a intensificação da procura de certos alimentos em consequência do crescimento da renda real, a necessidade de exportar em que se encontram as nações densamente povoadas", como as principais razões que fazem prever um período de relações de trocas favoráveis para os países de produção primária. Em artigo da *Lloyds Bank Reviews*, de abril

dêste ano, reafirma CLARK suas previsões, citando em apoio a valiosa opinião de D. ROBERTSON.

V — No trabalho “Desenvolvimento Econômico da América Latina” (6), atribui-se a piora das relações de troca demonstrada pelas estatísticas do Departamento Econômico das Nações Unidas, a que acima nos referimos, ao fato de que as remunerações dos empresários e dos fatores de produção, isto é, os rendimentos monetários e os preços, cresceram, nos centros, mais do que o aumento da produtividade, enquanto que na periferia cresceram menos do que o aumento da produtividade.

Acrescenta que, “se o crescimento das remunerações nos centros industriais e na periferia houvesse sido proporcional ao aumento das respectivas produtividades, a relação de preços entre os produtos primários e os produtos finais da indústria não teria sido diferente da que existiria se os preços houvessem baixado estritamente de acordo com a produtividade. E, dada a maior produtividade da indústria, a relação de preços ter-se-ia movido a favor dos produtos primários”.

Essas proposições não podem passar, a meu ver, sem importantes restrições.

Um aumento de salários, lucros e preços, superior ao aumento da produtividade, não representa qualquer incremento de renda real. Trata-se aí de incremento de rendimentos monetários, que não refletem qualquer aumento de renda real. É um fenômeno que tem um nome muito conhecido em tecnologia monetária: inflação, pois, como muito bem a define E. BERNSTEIN, a inflação consiste na tentativa perpetrada por um grupo ou classe da comunhão econômica, seja ele o Governo, os empreendedores ou os sindicatos operários, para se apropriar de uma maior cota da renda real do que a que até então lhe cabia, em detrimento e à custa dos demais grupos. No caso figurado pelo Professor PREBISCH a inflação (alta de rendimentos e preços) é provocada pelos grupos dos empreendedores e dos operários.

Não é preciso descrever o desenvolvimento clássico do processo inflacionista, até se restabelecer novamente o equilíbrio em um nível geral de preços mais elevado, sem que haja por isso

(6) Nesta “Revista” de setembro, 1949, pág. 56, § 13.

qualquer incremento de renda real. Internacionalmente, a alta de preços no país em questão tende a aumentar suas importações e reduzir suas exportações, até que o equilíbrio se restabeleça através uma nova taxa cambial.

Esses fenômenos monetários não afetam, senão de modo passageiro, a renda real. Não se lhes pode, portanto, atribuir a origem e explicação de um movimento durável de deterioração da relação de trocas dos países de produção primária.

A hipótese deve, portanto, a nosso ver, ser inteiramente afastada; ela iria aliás de encontro não só à teoria clássica do comércio internacional, em que o equilíbrio se restabelece pela ação dos preços em um e outro país, como à teoria keynesiana, que pouca importância dá aos elementos monetários, para só raciocinar em termos de variações da renda real e do volume do emprêgo.

Mas a própria proposição inicial, segundo a qual os salários em países industrializados teriam subido mais do que a produtividade, dando lugar à alta de preços, não parece coadunar-se com os fatos. O que as estatísticas (vide WARREN & PEARSON — "Gold and Prices", 1935, pág. 317; E. BERNSTEIN — "Money", 1935 — Capítulo VII, etc.) indicam é a tendência para a estabilidade secular dos preços, enquanto a melhoria da produtividade é absorvida pela dos salários reais e monetários.

"The wholesale price level changed very little. The great change was the rise in the price of labor indicated by an eight-fold increase in hourly earnings between 1840 and 1940. In other words, the gains of technological progress have gone to the people in their capacity of employees rather than in their capacity of consumers" (SUMMER SCHLICHTER — "The Changing American Economy", 1949). O próprio trabalho do Professor PREBISCH (Revista cit., pág. 60), citando S. FABRICANT, diz que os salários subiram à medida que baixou o custo real. Isso é que parece traduzir a realidade dos fatos. O caso é de um crescimento de renda real, que se manifesta no aumento das remunerações, enquanto os preços se conservam relativamente estáveis.

Diz então o Professor PREBISCH que, se o crescimento das remunerações houvesse sido proporcional ao aumento da produtividade (como parece que foi), a relação de trocas não teria sido diferente da que existiria se os preços tivessem baixado na medida desse aumento da produtividade. Em outras palavras, a

torma por que se manifesta o incremento da renda real seria indiferente.

Não contesto, *em princípio*, essa proposição, mas ela não pode deixar de ser condicionada a um período de tempo muito longo. Seria um caso típico da aplicação da "boutade" de KEYNES "in the long run we are all dead".

Na realidade, quer a melhoria da produtividade se traduza em um aumento de salários quer em uma queda de preços, cresce, na mesma medida, a renda real do país onde isso se verifica. Se a melhoria se verificou na produção de automóveis, por exemplo, quer baixem os preços ou aumente a renda, haverá sempre a mesma diferença entre renda e preços, diferença correspondente ao crescimento da renda real.

Mas no primeiro caso (baixa de preços do produto), o benefício irá direta e imediatamente aos consumidores nacionais e *internacionais* do produto, ao passo que no segundo êle será integralmente absorvido, de início, pelos salarizados da profissão e só muito lentamente irá se estendendo aos salarizados das demais profissões (cuja produtividade pode não ter aumentado, havendo, portanto, inflação) e aos rendimentos dos demais setores da comunhão econômica.

Do ponto de vista dos demais países (na hipótese, os subdesenvolvidos), a alternativa também está longe de ser indiferente.

No caso da baixa de preços dos automóveis a relação de trocas do Brasil, por exemplo, beneficiaria, desde logo, dessa baixa; e ainda beneficiaria do eventual incremento das vendas de café a todos os americanos (conforme a elasticidade da procura), para quem, tendo-se barateado os automóveis, há um pequeno suplemento de renda real disponível para ser gasto em outros produtos. A observar, porém, desde logo que a baixa do preço dos automóveis, dando lugar ao aumento elástico da sua procura no Brasil, tenderia a tornar o dólar mais caro.

No caso da melhoria da produtividade refletir-se unicamente no aumento de salários dos operários da indústria de automóveis, o único benefício para o Brasil seria, durante um tempo mais ou menos longo, o do aumento de vendas de café (conforme a elasticidade da procura) a êsse grupo de operários americanos.

Tal é o quadro a curto e mesmo a médio prazo. Com o tempo, é de prever que a melhoria da produtividade vá se manifestando

nas outras indústrias americanas, com o resultado de *ou* baixarem os preços de todos os produtos da indústria *ou* de um aumento geral de rendimentos dos respectivos fatores de produção, conforme se verifique uma ou outra hipótese. No primeiro caso, uma baixa geral de preços nos Estados Unidos equivaleria e uma valorização do dólar, exigindo um reajustamento da taxa cambial com o Brasil e outros países e assim se restabelecendo o equilíbrio anterior. Mas isso levaria muito tempo. O aumento da produtividade é gradativo; não é um fenômeno que se manifesta de uma só vez, como no caso de uma valorização (ou desvalorização) monetária (7). Nesse meio tempo, que pode ser longo, a relação de trocas do Brasil e demais países iria se beneficiando dos preços mais baixos dos produtos da indústria americana (supondo que se mantivessem constantes as taxas cambiais).

No segundo caso, da manutenção dos preços dos produtos industriais americanos e alta das remunerações dos seus fatores de produção, o benefício para os países subdesenvolvidos se limitaria ao incremento das vendas de seus produtos nos Estados Unidos, na medida de sua corrente de exportações para esse país e da elasticidade da procura americana para cada produto.

A questão é, de certo modo, acadêmica, porque, na realidade, a melhoria da produtividade, por motivos bem conhecidos (vide meus "Princípios de Economia Monetária" — II.º vol., pág. 129) é geralmente absorvida pelo aumento dos rendimentos, ou melhor, dos salários, sem baixa de preços. Os clássicos (RICARDO, MILL) não previam essa hipótese; eles não contavam com os sindicatos operários e presumiam que a concorrência faria baixar os preços diante da baixa dos custos reais de produção. Não estavam de modo algum errados, mas as mutações institucionais vieram alterar a forma por que se manifesta a melhoria da produtividade.

Cabe ainda observar que a relação de trocas não é o único elemento decisivo em matéria do benefício que uma nação auferir do comércio internacional. Há a considerar, além da relação de trocas de mercadorias ("commodity terms of trade") a relação real de trocas ("true terms of Trade" como os chama ROBERTSON ou "double factor terms of Trade", nos termos de VINER), e, sobretudo, os resultados finais para a renda real do país.

(7) Vide S. Alexander — Effects of Devaluation — International Monetary Fund. Staff Papers, vol. II, n.º 2.

VI — Não importam estas considerações em negar que haja uma certa inferioridade, congênita vamos dizer, dos países de produção primária em suas relações de troca com os de produção industrial.

A principal razão reside, a meu ver, no fato de ser muito reduzido o número de produtos de exportação dos países de economia primária, isto é, de serem muito poucos os produtos que cada um desses países produz com grande vantagem comparativa. E' a juta da Índia, é a borracha da Malaia, é o café do Brasil e da Colômbia, é o estanho da Bolívia, é o cobre do Chile etc. Daí resulta a tendência a *uma forte elasticidade de suprimento* de cada um desses produtos, logo que os preços internacionais começam a ser favoráveis.

O caso está, a meu ver, muito bem expresso por OHLIN (8) nos seguintes termos: "o mundo colonial, que está vendendo muitos de seus artigos, como borracha, especiarias, etc., a preços baixos, passaria provavelmente a obter 50% ou 100% mais, sem qualquer decréscimo importante na procura desses produtos na Europa e nos Estados Unidos. O que impede uma reviravolta violenta nas relações de troca, de que poderia resultar a melhoria do padrão de vida dos países atrasados é o fato de que o suprimento desses produtos seria aumentado. E' forçoso que isso aconteça, até que os proventos que se podem auferir no mundo colonial de outras espécies de indústrias sejam elevados mediante o aumento da produtividade".

O Dr. H. SINGER, em suas conferências publicadas nesta Revista (setembro, 1950), também assinala êsse fato com muita clareza.

A presteza com que se manifesta a elasticidade do suprimento depende do tempo necessário para o aumento da produção: seis meses a um ano para os cereais, o algodão e outras plantações anuais, quatro a cinco anos para o café, a laranja etc.

Isto quanto ao suprimento. Quanto à procura é bem conhecida a chamada lei de ENGEL, da inelasticidade marginal da procura de gêneros alimentícios à medida que se eleva o padrão de vida dos povos (9). Neste mesmo número da Revista, a ela se refere o Professor BALDWIN, com dados interessantes.

(8) "Inter regional & International Trade", 1935, pág. 538.

(9) C. Clark — "Conditions of Economic Progress", 1951, cap. VIII.

Já em 1934, publicava eu um pequeno folheto, "Câmbio e Café", em que mostrava a marcada correlação positiva entre o valor ouro do mil-réis e o preço-ouro do café. Cada vez que, por motivos independentes do comércio exterior (deficit orçamentário ou expansão de crédito bancário), a taxa cambial declinava, abriam-se duas possibilidades para o mercado de café: uma, a da manutenção do preço em dólares americanos e aumento do preço em moeda nacional; outra, a de manutenção do preço em moeda nacional e declínio do preço em dólares, com prejuízo para a relação de trocas e para o balanço de pagamentos do país. Era invariavelmente essa segunda hipótese que se verificava, por força da *elasticidade do suprimento do café, de estoques*, diante de uma procura inelástica. A notar, porém, que essa procura parece ser bastante menos inelástica em *relação à renda* do que em *relação ao preço*.

E' mais que provável que dentro de dois ou três anos o aumento das safras de café resultante da produção dos novos cafezais criados pelo estímulo da alta atual dos preços faça baixar as cotações do produto.

Outra inferioridade econômica dos países de produção primária está nas fortes oscilações que nas fases cíclicas sofrem os preços dos seus produtos, comparativamente aos dos produtos industriais, o que dá à sua economia uma característica de instabilidade econômica, que, além de muito prejudicial ao seu crédito no exterior, é, não raro, responsável por perturbações da ordem social e política. Apesar das repetidas referências feitas nos projetos de BRETTON-WOODS à necessidade de uma solução desse caso pelo recurso aos *buffer-stocks*, nada ainda foi tentado nem realizado (10).

Não se pode deixar de acrescentar, em boa justiça, uma palavra de censura aos países subdesenvolvidos pelo erro, em que tão repetidamente têm incorrido, da prática tão danosa da inflação, mesmo quando esta não tinha sequer a atenuante de resultar de um esforço especial para o desenvolvimento econômico.

VII — Disse, páginas atrás, que são compreensíveis a irritação e a impaciência dos países pobres, porque, por muito que

(10) Para estudo das características gerais dos países de produção primária, vide cap. X. II volume de meus "Princípios de Economia Monetária".

êles se esforcem, não conseguem, por vêzes, desvencilhar-se do atoleiro da pobreza. Há como que um círculo vicioso; o desenvolvimento exige capital e a acumulação de capital exige economias e sacrifício; mas o crescimento da população e a baixa renda nacional não permitem uma acumulação suficiente para que o país consiga alçar-se por seus próprios meios a um plano econômico mais alto.

Daí as várias modalidades do que se pode chamar de "teoria do impacto", tôdas de inspiração schumpeteriana.

Há os que atribuem a dificuldade de demarragem, no processo de desenvolvimento, ao volume por demais reduzido do mercado, isto é, ao fato de que, se uma determinada indústria de dimensões necessárias para ser eficiente fôr instalada no país, ela não encontrará a procura efetiva necessária para absorver tôda a sua produção (ALLEN YOUNG, ROSENSTEIN-RODAN, R. NURKSE, etc.). Citam-se nesse sentido alguns exemplos, geralmente referentes a países minúsculos ou extremamente pobres. Indica-se então como solução a instalação *conjunta* de um grupo de indústrias, de tal sorte que, em plena aplicação da Lei de Say, umas criem o poder de compra para as outras. E' um processo de impacto.

Confesso que não me parece muito convincente a proposição e isso por duas razões: a primeira é que a instalação de indústrias de consumo de produção similar ao que já vinha sendo importado do estrangeiro encontra o mercado comprador de que carece; nem de outra forma se tem e se vem industrializando o Brasil; a segunda é que poucas são as indústrias (automóveis por exemplo) para as quais a dimensão mínima de uma unidade eficiente é excessiva para o mercado existente no país (salvo países muito pequenos ou muito pobres).

Outra modalidade da teoria do impacto é a que se refere a ausência habitual nos países subdesenvolvidos das "economias externas" em quantidade suficiente para facilitar a instalação de uma nova indústria, o que exigiria portanto não só o investimento correspondente a essa indústria como o necessário para prover as facilidades "externas" indispensáveis.

O argumento só colhe a meu ver em países extremamente subdesenvolvidos ou em regiões ainda não abertas ao desenvolvimento econômico.

Isto não quer dizer que não haja casos em que parece necessária uma política de "impacto". E' quando, mau grado tentativas repetidas e infrutíferas, um país não consegue um incremento de renda nacional capaz de superar o incremento demográfico. O país cresce extensivamente, acumula capital e o investe em atividades produtivas, mas não consegue atingir um ritmo de desenvolvimento superior ao do de crescimento da população. E', de certa forma, o caso do Brasil.

Aí cabe então o recurso ao "impacto", cujo exemplo mais famoso é o do Japão. E' preciso não esquecer, porém, no caso do Japão, as condições extremamente favoráveis à tentativa. Havia uma espécie de cortina de ferro conjugada com um regime político autoritário, graças aos quais os sindicatos operários eram suprimidos e se impedia os salários de subir, ao mesmo passo que a poupança e a austeridade facilitavam o reinvestimento dos lucros.

Se o momento fôr bem escolhido e as condições favoráveis aproveitadas com inteligência, o recurso ao impacto pode dar resultado, mesmo sem aquelas condições especialíssimas do Japão. Essas condições favoráveis consistem, principalmente, numa atmosfera de paz política e social, na possibilidade de recorrer à poupança compulsória, no aproveitamento de uma fase de relações de trocas favoráveis e de possibilidade de atrair capital estrangeiro.

As virtudes de poupança e austeridade podem ser substituídas, quando ausentes, respectivamente pela poupança compulsória através o impôsto ou o empréstimo forçado e pelos impostos de importação e de consumo.

Refiro-me à poupança compulsória e não à poupança forçada" através a inflação, porque esta está desmoralizada, como fonte de sucção de economias. O Japão realizou aliás seu programa de expansão econômica sem inflação perturbadora.

O produto das economias compulsórias pode ser empregado em investimentos de interêsse público ou mesmo em empréstimos à indústria privada (de preferência não às chamadas empresas mistas em que o Governo sempre domina e onde emprega seus apaniguados políticos).

VIII — Se é verdade que as economias de produção predominantemente primárias padecem das duas inferioridades congê-

nitas que apontamos: a da dificuldade de expansão do volume de suas exportações proporcionalmente ao aumento da renda real dos países compradores (lei de ENGEL) e a da instabilidade cíclica dos preços de seus produtos, com as sérias repercussões de toda ordem que isso acarreta, é natural que os países subdesenvolvidos tenham procurado evoluir para um tipo de economia mais favorável e menos instável, tratando de industrializar-se.

Há um caso em que a política da industrialização se justifica integralmente; é o dos países superpovoados, em que se verifica, positivamente, a existência de desemprego disfarçado, como na Índia e no Egito. Nesse caso o valor da mão-de-obra pode quase ser desprezado no cálculo da vantagem comparativa. Exagerando, dir-se-ia que a mão-de-obra é de graça.

Há, de outro lado, o caso oposto, dos países excepcionalmente bem dotados para a produção agrícola, como a Argentina, a Ucrânia ou as planícies do baixo Danúbio. Porque aí as desvantagens congênicas do tipo de economia são largamente superadas pela grande vantagem comparativa da produção agrícola a custos reais muito baixos. Acontece ainda coincidir que em muitas dessas planícies (salvo a Romênia) os recursos para industrialização não são, em geral, abundantes.

Para a maioria dos países subdesenvolvidos, porém, o progresso econômico depende, como muito bem assinala PREBISCH, primeiro, da melhoria da produtividade na agricultura, necessária para liberar fatores de produção sem diminuição, quiçá com aumento, do volume dessa produção; segundo, da formação de capital necessário não só para atender ao item anterior como para realizar a industrialização progressiva, capaz de absorver aqueles fatores de produção liberados. NURKSE (11) muito bem o exprime do seguinte modo "as income in the older industrial countries rises and a diminishing proportion of it is spent on staple foodstuffs, a relative shift of resources from agriculture into industry is a wholly natural consequence tending in general to maintain, if not to increase, the level of real income in the primary producing states".

Isto não quer dizer que a industrialização represente a solução mágica do problema dos países subdesenvolvidos, independente da consideração do aumento da renda real.

(11) "International Currency Experience". pág. 199.

A êsse respeito, poderia a CEPAL, como um órgão latino-americano, aconselhar e procurar elaborar com os governos dos respectivos países no sentido de combater alguns dos obstáculos que se têm oposto a uma mais proveitosa expansão econômica.

Primeiro, a inflação desordenada (vamos mesmo admitir o "gentle rise in the price level", de ROBERTSON, como aconselhável), que pouco ou nada aufere como "economias forçadas" e que dá lugar não só a distorções e desperdícios da capacidade de investimentos, como a um mal-estar econômico e social dos mais danosos para o próprio progresso econômico que se colima. A inflação desordenada é uma das maiores manifestações de ignorância coletiva. O hiper-emprego reduz apreciavelmente o volume da produção em relação ao que êle seria com um desemprego moderado.

Segundo, o nacionalismo, que é outra manifestação de burrice coletiva, numa época em que o imperialismo econômico já está enterrado com todos os sacramentos, em que o México despacha sem cerimônia os concessionários americanos do petróleo e em que Mossadegh expulsa arbitrariamente os ingleses, sem sofrer represálias políticas. O nacionalismo latino-americano de hoje é um triste complexo de inferioridade que está dificultando a colaboração do capital estrangeiro, que tanto contribuiu para o progresso de países já hoje mais do que emancipados, como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália etc.

Terceiro, a excessiva proteção ao produtor ineficiente, o que permite e dá lugar a um tão grande desperdício dos escassos fatores de produção do país. Em outras palavras, urge intensificar a campanha da produtividade, não só com conselhos e propaganda, mas com sanções efetivas contra o produtor marginal que insiste em viver à custa do resto da comunhão.

Tais me parecem ser os principais rumos por que se deve orientar o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos.

SUMMARY

THE PROBLEM OF THE UNDERDEVELOPED COUNTRIES

EUGÊNIO GUDIN

1. For a variety of motives the problem of increasing the standard of living of the underdeveloped nations has become the

object of special attention by economists during these last six years.

There is first the political aspect: the world is clearly divided into two blocks which stimulates a greater solidarity among the free countries of which some are advanced, others underdeveloped.

In the second place, there is the increasing seriousness of the economic situation and prospects of the underdeveloped countries, due to the substitution of England by the United States as the leading economy of the world.

In the third place the impatience of the underdeveloped countries to see an increase in their standard of living has been incremented by the fact that communications between countries via plane, radio and cinema have been greatly increased.

We must mention finally the creation, within the United Nations, of the Social and Economical Council etc., where the problems of economically and culturally backward countries encounter a sounding board.

II. It is necessary to consider, to begin with, certain important methodological aspects with respect to the proper field of economics, in relation to problems of development.

In the first place, the technological aspects of the problems do not pertain, except in small part, to economics but to technology.

The basic problem itself of economic progress does not relate, except secondarily, to measures of economic technique.

The problem is much broader and transcends the proper field of economics. It is impossible to deny that economic development is primarily a function of climate and natural resources and of configuration of soil.

In addition to the conditions of climate and of soil, it is necessary to consider that a larger effort will be necessary to get a large country to move forward than is require to start a small one on the path of progress.

There is also the problem of density of population. Even for underpopulated countries such as Brazil, where, however, population increases at a rapid rate, it is difficult to increase the average standard of living, because the divisor rises at no less a rate than the dividend.

One must, therefore, agree with J. VINER when he said recently that "rapid economic progress has come only to few countries and usually only for limited periods of time. Except for temperate climate countries, richly endowed by nature and originally empty of population it has never come..."

III. It seems a little sterile to engage in lengthy considerations on how to define "underdevelopment". PREBISCH's definition, which is clear and concise, covers almost all cases; those countries are underdeveloped, where a high proportion of the population is engaged in primary production using a rudimentary technique and having a low per capita income.

There is no doubt that the economies of mainly primary producing communities present some common characteristics which are different from those where industry predominates (1).

In some quarters it has even been suggested at times that the economic development of underdeveloped countries requires a new economic theory which in various respects would differ from general economic theory, the latter having become obsolete.

There is in this an evident error. To use the expression of one of my distinguished colleagues: — the equations are the same, only the parameters are different.

What must be studied are the characteristics of the economy of the underdeveloped countries not only as a whole but also of each one separately. These studies must relate, principally, to the nature of the demand and supply functions of the internationally traded products of these countries, the respective elasticities of income and price, the reactions of these countries to the stimuli which they receive from abroad, their cyclical behaviour, etc. and above all — the means to promote the formation of capital and improvements in agricultural and industrial productivity.

IV. The statistics contained in the United Nations study on "Post-War Terms of Trade between Underdeveloped and Industrialized Countries" lead Prof. PREBISCH to conclude that the terms of trade between these groups of countries deteriorated considerably between 1876 and 1947, to the detriment of the primary producing countries.

(1) See the author's "Princípios de Economia Monetária", 2nd. vol., chap. 9 and 10.

According to "Industrialization and Foreign Trade", the terms of trade have changed rather less between 1876-1914 than is indicated by the United Nations study.

In an interesting paper, "Note on the Terms of Trade and Development", ROSTOV studies the behaviour, since 1790, of the terms of trade of Great Britain, and analyzes the respective causes.

V. It has been suggested that the deterioration of the terms of trade shown by the statistics of the Economic Department of the United Nations, which we have referred to above, is explained as the consequence of an alleged increase of money income and prices in the industrial countries (centre) in larger proportion than corresponded to the increase in productivity, while in the raw materials producing countries (periphery) money incomes and prices increase less than corresponded to productivity.

It is also stated that had the rise in income, in the industrial centers and in the periphery, been proportional to the increase in their respective productivities, the price relation between primary and manufactured products would have been the same as if prices had fallen in strict proportion to productivity.

These statements require important qualifications.

An increase in wages, profits and prices, in higher proportion than the increase in productivity, does not represent any increase in real income.

Such monetary phenomena do not affect, except in a passing way, the real income of the community. They cannot, therefore, explain a permanent deterioration in the terms of trade of the primary producing countries.

But the premise itself of these explanations, viz. that wages in industrial countries have tended to increase more than productivity, leading to a rise in prices, does not seem to fit the facts.

It has also been told that the manner in which the increase in real income is manifested is indifferent, i.e., whether wages rise or prices fall.

I do not object in principle to this statement, but it seems to me to be true only in the very long run. In the short and medium period, the fall in prices will have important advantages over the rise in wages for all except those countries or groups within

a given country, where the increase in productivity has taken place.

The whole question is, to some extent, academic, because, in reality, the improvement in productivity is generally absorbed by increased money incomes, or rather, wages, without any fall in prices. Finally, one should observe that the terms of trade are not the only element which determines the gain from trade. In addition to the commodity terms of trade, one must consider also what ROBERTSON calls the "true terms of trade" and VINES "the double factorial terms of trade", above all, the final results for the country's real income.

VI. This does not mean that there is not, as it were, a certain congenital weakness which affects the terms of trade between primary producing countries and industrial nations.

The principal reason for this, in my opinion, is the fact that the number of export products of each primary producing country is apt to be quite small. Hence a tendency toward a high elasticity of supply of each one of these products, whenever their international price rises.

The speed with which the elasticity of supply manifests itself depends upon the time necessary for increasing production.

So much for supply. With respect to demand, ENGELS law, regarding the inelasticity of demand for food in respect of increases in real income is well known (2).

Already in 1934, I published a short paper "Exchange Rates and Coffee" in which I pointed to a remarkable correlation between the gold value of our currency and the gold price of coffee. Whenever exchange rates fall, due to causes not directly dependent on the foreign trade sector (budget deficit or credit expansion), there are 2 alternatives for the coffee market: 1) maintenance of the price of coffee in terms of national currency and decline of the dollar price, with a deterioration of the terms of trade and of the balance of payments; 2) maintenance of the dollar price and increase of the price in terms of national currency. It was always the former alternative which resulted, as a consequence of the elasticity of supply of coffee, of stocks, in face of an inelastic demand.

(2) C. Clark — Conditions of Economic Progress, 1951 — Chapter VIII.

Another economic weakness of the primary producing countries results from the strong fluctuations which, during the phases of the cycle, are suffered by prices of primary products in comparison with industrial products. Although there are frequent references in the Bretton Woods projects to the need for dealing with these problems by means of "buffer-stocks", nothing as yet has been attempted or realized in this respect. (3)

VII. To some extent irritation and impatience on the part of the poor countries are understandable. Despite the efforts they may make, they often do not succeed in freeing themselves from the vicious circle of poverty.

Hence the various forms of what may be called the theory of "impact", all of them inspired by SCHUMPETER.

Some economists attribute the initial difficulty, in getting the process of development started, to the insufficient size of the market.

I must confess that this proposition does not seem to me very convincing. In the first place, a consumer goods industry, whose products would substitute goods formerly imported from abroad, would already find a market for its production. In the second place, there are few industries where the minimum size of the efficient unit is excessive for any but a very small or very poor country.

Another form of the theory of impact refers to the habitual absence, in underdeveloped countries, of "external economies".

This argument applies only, in my opinion, however, in extremely underdeveloped countries.

This does not mean that there are no cases in which "impact" policy is necessary. This would be the case when, despite repeated and unsuccessful attempts, a country is unable to attain an increase in national income sufficient to exceed the increase in population. Such a country grows in extent, accumulates capital and invests it in productive activities, but does not succeed in attaining a degree of development higher than the growth of population.

(3) On the general characteristics of primary producing countries see Chapter 10 of the 2nd. vol. of my "Princípios de Economia Monetária".

Necessary favourable conditions consist principally in political and social peace, in the possibility of having recourse to compulsory saving, of taking advantage of a period of favourable terms of trade and in the possibility of attracting foreign capital.

The virtues of saving and austerity can be substituted respectively by compulsory saving through taxation or forced loans and through import and consumption taxes.

VIII. If it is true that the economies of primary producing countries suffer from the two weaknesses which we have pointed out: that of the difficulty of expanding the volume of their exports at unchanged terms of trade, in proportion to the increase of the real income of the industrial countries (ENGEL'S law) and that of the cyclical instability of the "terms of trade", then it is natural that the underdeveloped countries should attempt to change the structure, of their economies in order to make them less vulnerable, by attempting to industrialize themselves.

The policy of industrialization is wholly justified: in the case of the overpopulated countries.

On the other hand, there is the opposite case, that of countries exceptionally well-suited to agricultural production.

For the majority of underdeveloped countries, however, economic progress depends, as PREBISCH states so well, in the first place upon an improvement in agricultural productivity. In the second place, progress depends on capital formation, which is necessary not only to increase agricultural productivity but also in order to promote progressive industrialization, so as to absorb the factors of production liberated by agriculture.

This does not mean that industrialization represents a magic solution for the problems of underdeveloped countries, and that its effect on real income can be neglected.

Among the obstacles which have been opposed to their healthy economic expansion, we may mention:

Disorderly inflation (we have no objection to ROBERTSON'S "gentle rise in the price level").

In the second place, nationalism must be mentioned.

In the third place, excessive protection to inefficient producers should be mentioned.

RÉSUMÉ

LE PROBLÈME DES PAYS SOUS-DÉVELOPPÉS

I. *Le problème de l'augmentation du niveau de vie des pays sous-développés a attiré l'attention des économistes pendant les dernières années. Il y a d'abord l'aspect politique, c.à.d. la grande solidarité parmi les nations libres, les uns avancés, les autres sous-développés. En second lieu, il y a la détérioration de la situation économique et des possibilités des pays sous-développés à cause de la substitution de l'Angleterre par les États-Unis comme premier pays du monde. Troisièmement, il y a l'impatience des pays sous-développés à augmenter leur niveau de vie. Nous mentionnons finalement la création d'institutions internationales s'occupant des problèmes des pays économiquement et culturellement retardés.*

II. *Il faut considérer certains aspects méthodologiques concernant la relation entre la science économique et les problèmes de développement. Les problèmes technologiques du développement, par exemple, font partie de la technologie et non pas de la science économique. Le problème du développement économique surpasse donc sous certains rapports la science économique. Il est impossible à nier que le développement économique dépend beaucoup du climat et des ressources naturelles. Aussi il faut considérer qu'un plus grand effort est nécessaire à développer un grand pays que dans le cas d'un pays plus petit. Puis il y a le problème de la densité de la population, même dans les pays sous-peuplés comme le Brésil où il est difficile à maintenir le niveau de vie moyen à cause du fort accroissement de la population.*

III. *Comme définition de "pays sous-développé" nous adoptons celle de PREBISCH : un pays sous-développé est caractérisé par l'emploi d'un haut pourcentage de la population dans la production primaire, par une technique rudimentaire et par un revenu par tête peu élevé. Il n'y a pas de doute que les économies des pays à production primaire présentent certains caractéristiques qui diffèrent de ceux des pays industrialisés.*

Certains économistes ont parfois suggéré que le développement économique des pays sous-développés exige une nouvelle théorie économique différente dans beaucoup d'aspects de la théorie économique générale. Ceci ne nous paraît pas vrai.

Ce qu'il faut étudier sont, non seulement les caractéristiques de l'économie des pays sous-développés pris ensembles, mais aussi de chacun de ces pays pris à part. On doit étudier la nature de la fonction de l'offre et de la demande des produits entrant dans le commerce extérieur, les élasticités respectives du revenu et des prix, la réaction de ces pays aux stimulants reçus de l'extérieur, et surtout les moyens à promouvoir la formation de capital et l'augmentation de la productivité agricole et industrielle.

IV. Les statistiques publiées par les Nations Unies ont mené à la conclusion de PREBISCH que le taux d'échanges entre les pays en discussion ont détérioré pour les pays produisant des produits primaires.

Selon "industrialisation et commerce extérieur" les taux d'échanges ont changé moins entre 1876 et 1914 que l'on pourrait conclure de l'étude des Nations Unies.

Dans une étude intéressante "Notes sur les d'échanges et le développement", ROSTOV étudie les changements des taux d'échange de l'Angleterre depuis 1790.

V. Il a été suggéré que la détérioration des taux d'échange indiquée par les statistiques des Nations Unies peut être expliquée comme une conséquence de l'augmentation du revenu et des prix dans les pays industrialisés relativement plus grande que l'augmentation de la productivité, tandis que dans les pays sous-développés le revenu et les prix augmentent moins que la productivité.

On a prétendu aussi que si l'augmentation du revenu dans les centres industriels et les pays sous-développés avaient été en proportion avec l'augmentation de la productivité respective, la relation des prix produits primaires et produits manufacturés avait été la même que si les prix avaient baissé en proportion avec la productivité.

Ces propositions sont sujettes à d'importantes réserves.

Une augmentation de salaires, profits et prix relativement plus grande que l'augmentation de la productivité ne représente pas une augmentation du revenu réel.

Des phénomènes monétaires en effet n'influent que très peu le revenu réel de la nation et pour cette raison ne peuvent expliquer une détérioration permanente des taux d'échanges, des pays sous-développés.

Aussi les statiques ne prouvent pas que les salaires dans les pays industrialisés ont augmenté plus que la productivité.

On a prétendu aussi que la forme adoptée par l'augmentation du revenu réel n'importe pas. Quoiqu'en principe je n'objecte pas à cette thèse, elle me paraît être vraie seulement dans la longue période; dans la courte et semi-longue période la baisse des prix aura d'importantes avantages sur l'augmentation de salaires pour tous les pays excepté pour ces pays (ou classes dans un pays) qui ont vu croître la productivité.

Après tout, cette discussion n'est pas très importante puisque l'augmentation de la productivité est généralement absorbée par des augmentations des revenus sans aucune baisse des prix. Finalement, il ne faut pas oublier que les taux d'échanges ne sont pas les seuls facteurs déterminant la profitabilité du commerce extérieur.

VI. Tout ceci ne signifie pas qu'il n'y a pas une certaine faiblesse des taux d'échanges des pays sous-développés envers les nations industrialisées. Ceci s'explique par le fait que le nombre des produits exportés par les pays à production primaire est très réduit, et qu'il existe donc une haute élasticité de l'offre pour chacun de ces produits en période de prix internationaux haussants. La réaction de l'offre sur une hausse des prix dépend du temps indispensable à augmenter la production.

Quant à la demande, la loi d'ENGEL sur l'inélasticité de la demande pour la nourriture en fonction de l'augmentation du revenu réel est bien connue.

Déjà en 1934 j'ai démontré qu'il y a une haute corrélation entre la valeur-or de la monnaie et le prix-or du café. Une baisse du taux de changes pour des raisons externes au commerce extérieur entraîne deux alternatives pour le café: 1.º) maintien du prix du café en monnaie nationale et déclin en dollar, avec détérioration des taux d'échanges et de la balance de paiements; 2.º) maintien du prix en dollar et augmentation du prix en monnaie nationale. En réalité c'était toujours le premier cas qui se produisait à cause de l'élasticité de l'offre du café envers une demande inélastique.

Une autre raison de la faiblesse des taux d'échanges des pays sous-développés se trouve dans les grandes fluctuations des prix

pendant les cycles économiques. Quoiqu'on a discuté ce problème à Bretton-Woods, rien ne s'est encore réalisé à ce propos.

VII. *L'impatience des pays pauvres est compréhensible. Nonobstant leurs efforts ils n'arrivent pas à se libérer de la pauvreté. De là l'importance de la théorie de "l'impulsion" inspirée par SCHUMPETER.*

Certains économistes attribuent les difficultés initiales aux proportions insuffisantes du marché. Cette proposition ne nous paraît pas très convaincante: une industrie de produits de consommation substituant pour des produits antérieurement importés à déjà des débouchés pour ces produits. Il y a aussi peu d'industries où la grandeur d'une unité efficiente productive, dépasse les besoins d'un pays, à moins que celui-ci soit très petit ou très pauvre.

La théorie des "économies externes" à mon avis ne s'applique qu'à des pays entrèment sous-développés. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de cas où l'impulsion initiale est nécessaire. Ceci est applicable à des pays ne pas à même d'arriver à une augmentation du revenu national compensatrice pour l'augmentation de la population.

Des conditions indispensables pour le développement économique sont la paix politique et sociale, la possibilité de pouvoir imposer d'épargnes obligatoires, l'avantage de termes d'échanges favorables et l'attraction du capital étranger.

VIII. *Les économies des pays sous-développés ont deux points faibles: la difficulté de l'expansion du volume de l'exportation à des taux d'échange in changés en relation avec l'augmentation du revenu réel dans les pays industrialisés, et deuxièmement l'instabilité cyclique des taux d'échanges. Pour ces raisons il est clair que les pays sous-développés doivent tâcher d'arriver à des changements de la structure de leur économie en s'industrialisant.*

La politique d'industrialisation est justifiée dans le cas des pays surpeuplés. D'autre part il y a des pays où la production agricole est la branche économique indiquée. Pour la majorité des pays sous-développés le progrès économique dépend surtout de l'augmentation de la productivité agricole.

Une autre condition essentielle au progrès économique est la formation du capital non seulement pour augmenter la producti-

vit   agricole mais aussi    fin de permettre une industrialisation progressive qui pourrait absorber les facteurs de productions devenus disponibles dans l'agriculture.

Parmi les obstacles qui s'opposent    une expansion économique saine nous pouvons mentionner l'inflation exagérée; le nationalisme et la protection excessive des producteurs inefficients.