

O Desafio às Teorias e Estratégias Desenvolvimentistas *

Dudley Seers **

1. Introdução.
2. Definição do Desenvolvimento.
3. Prioridades nas Ciências Sociais.
4. Os Problemas da Mensuração.
5. A Consistência Interna do Processo de Desenvolvimento.
6. Implicações do Planejamento.
7. Política Internacional.

Seja qual fôr a época, seus desafios dependem das tarefas com que se defrontam os que nela vivem. Creio que mantemos um conceito errado sobre a natureza do principal desafio do século XX, que vem sendo encarado como sendo a obtenção de uma elevação da renda nacional dos países em desenvolvimento, consubstanciada no objetivo de alcançar-se, na primeira década do desenvolvimento, uma taxa de crescimento de 5%. Não há dúvida de que sabemos que o desenvolvimento consiste em muito mais que o crescimento econômico. Sir Arthur Lewis deixou-o patente nas primeiras páginas de *A Teoria do Crescimento Econômico*, em 1955, e o *World Economic Survey for 1968* também salienta o ponto. Nota-se, não obstante, pouco mais que um falso interesse pela questão; ainda estamos determinando objetivos se não somente, pelo menos, principalmente, em relação à renda nacional.

* Agradeço a Hans Singer pelos comentários a uma minuta anterior, que também foi discutida em seminários havidos nas Universidades de Boston e Toronto.

** Diretor do Institute of Development Studies, na Universidade de Sussex, Inglaterra, e presidente da Sociedade para o Desenvolvimento Internacional.

Chegou a hora de insistirmos sobre esse ponto. Seria difícil dizer que a situação descrita numa série de projeções é preferível à indicada por outra, simplesmente porque o primeiro caso implica rendas *per capita* mais elevadas. Afinal de contas, haverá sentido em afirmar que a África do Sul é mais desenvolvida que Gana, ou o Kuwait mais que a RAU, ou os Estados Unidos que a Suécia?

Por que é que insistimos tanto na renda nacional? Naturalmente, por conveniência. É útil para os políticos terem uma medida geral única, principalmente se desatualizada de pelo menos um ano. Os economistas têm a vantagem de lidar com uma variável que pode ser quantificada e cujas oscilações podem ser analisadas e convertidas em alterações do produto setorial e da participação de cada fator no produto final ou alterações nas categorias de despesa, o que permite a construção de modelos. Embora não seja certo confundir desenvolvimento com desenvolvimento econômico e desenvolvimento econômico com crescimento econômico, a confusão é compreensível. Afinal de contas podemos sempre basear-nos na hipótese de que, se os aumentos da renda nacional forem maiores que o crescimento demográfico, mais cedo ou mais tarde darão solução aos problemas sociais e políticos.

No entanto, a experiência da década que passou mostra o quanto a hipótese é ingênua. Há problemas sociais e reviravoltas políticas em países, seja qual seja o estágio de desenvolvimento que alcançaram. Acresce que podemos verificar que esses problemas tanto afligem os países de renda *per capita* em ascensão, como os de economia estagnada. Na realidade, parece que o crescimento econômico nem sempre resolve as dificuldades políticas e sociais. E não só isso, há certos tipos de crescimento que, longe de solucioná-las, podem ser-lhes a causa.

Agora, quando a complexidade dos problemas do desenvolvimento torna-se cada vez mais óbvia, o uso continuado de uma única medida global assume aspecto bem diferente, quando confrontada com a verdade dos fatos. Começa a sugerir uma tendência para fugir do verdadeiro problema.

2. Definição do Desenvolvimento

O ponto de partida, para o tratamento dos desafios que ora enfrentamos, é deixar de lado a teia de fantasia que tecemos em torno do *desenvolvimento* e decidir mais precisamente o que queremos dizer com essa palavra. Só então é que seremos capazes de precisar quais deverão ser os verdadeiros objetivos do progresso, como poderá ser medido, como

deverá ser julgada a importância relativa dos vários problemas que surgem no desenrolar do desenvolvimento, ajudando, dest'arte, a melhorar a política do desenvolvimento, nacional ou internacional.

O ponto de partida está em não podermos evitar o que os positivistas freqüentemente denominam com menosprêzo de "julgamento de valor". O desenvolvimento é inevitavelmente tratado como um conceito normativo, quase que como sinônimo de melhoramento. Fingir outra coisa não passa de tentativa de ocultar nosso próprio juízo do que seja valor.

Mas onde encontrar êsses juízos de valores? A resposta convencional, aceita por Tinbergen no seu sistema de planejamento econômico, é que êsses juízos são os emitidos pelos governos. Mas ocorre que os governos têm uma visão nitidamente de curto prazo, descontando, em alguns casos, o futuro, a uma taxa de desconto extremamente elevada. Acresce, o que é mais grave, que alguns governos são êles próprios os principais obstáculos do desenvolvimento, seja qual fôr a definição plausível dada à palavra. Como, então, encontrar os padrões para julgarmos os objetivos governamentais? ¹

Poderíamos evitar o problema, se seguissemos a trajetória do desenvolvimento em outros países, considerando implicitamente o estágio atual, que alcançaram, como o objetivo a ser perseguido. É o que está implícito em muitos modelos, por exemplo os que se utilizam de projeções baseadas numa análise *cross-section* internacional. Ocorre porém que há muito poucos, se é que os há, países ricos, que aparecem aos olhos do resto do mundo como modelos, que vale a pena serem seguidos. Alguns oferecem aspectos que parecem desejáveis, como seus padrões habitacionais, mas ao lado dêles, e talvez inseparavelmente ligados a êles, há males, como a expansão urbana, o comercialismo e a tensão crônica. Acresce que não há motivo para acreditarmos que seja indubitável ou ainda provável que o resto do mundo possa repetir, ainda que o desejasse, a história dos países industrializados.

Se não se encontram os verdadeiros valores, na política ou história, isso significará que seja lícito a cada um de nós adotar uma escola individual de valores? A conclusão seria alarmante, se entendida pelos homens públicos como licença para adotar, na política, seu código individual de valores (o que fazem, freqüentemente, sem essa licença). Mas os valores de que necessitamos estão, não há dúvida, diante de nossos olhos. Basta

¹ Ainda que se suponha que os governos reflitam fielmente, de alguma maneira, as atitudes populares, êsses fatores são endógenos ao processo de desenvolvimento e, portanto, não fornecem os meios para aquilatar-los.

que, em 1969, voltemo-nos para as questões levantadas pelo pensamento e vida de Gandhi. Devemo-nos perguntar: quais as condições necessárias para transformarmos numa realidade aceitável universalmente o potencial da personalidade humana?

Se perguntarmos qual a necessidade *absoluta* para essa realização, uma resposta é óbvia. Alimentação suficiente. Abaixo de certos níveis nutricionais, o homem carece não apenas de energia física e boa saúde, senão também de interesse por coisas que não digam respeito à comida. Faltar-lhe-á, também, capacidade de concentração. Não poderá elevar-se muito acima de uma existência puramente animal. Se alguém tiver alguma dúvida sobre a importância primordial da alimentação, que reflita sobre as implicações de uma pesquisa recente, que revela que as carências nutricionais na infância podem causar prejuízos permanentes, não só ao corpo como à mente.² O freqüente uso que Gandhi fazia de frases como “os milhões de idiotas, semifamélicos” revela a atenção que emprestava à nutrição.

Como a capacidade de comprar alimentos é uma questão de renda, o critério pode ser expresso em termos de níveis de renda. Isso possibilita levar em conta alguns outros requisitos mínimos. Ninguém jamais gasta todo seu dinheiro e energia em alimentação, apesar de sua pobreza. Além de alimentar um homem, sua renda deve também ser suficiente para cobrir as despesas com as necessidades básicas de vestuário, calçado e habitação.

Não estou falando apenas sobre as necessidades de consumo em geral. Estou falando sobre a capacidade de comprar o necessário para satisfazer as necessidades físicas. A privação por falta de comida não é comparável com a que resulta de não se ter um automóvel. Tênicamente, o que estou afirmando é o seguinte: a utilidade marginal da renda é muito maior no ponto em que ela está abaixo do nível em que possibilita a um homem comprar (de alguma maneira) alimento suficiente para sua família, que acima desse ponto. Pode não haver unanimidade de opiniões no que se refere à definição da renda ou às especificações dos níveis de pobreza. Mas a função utilidade deve ter um formato geral como o esboçado acima.

Outra necessidade básica, no sentido de algo de que a personalidade não pode prescindir para desenvolver-se, é o emprêgo. Emprêgo não significa apenas estar empregado. Pode significar também estar a pessoa dedicada ao estudo, ao trabalho, na lavoura de sua própria família, ou entregue aos afazeres do lar. Não se dedicar a nenhuma desses misteres,

* Veja SCRIMSHAW & GORDON (ed.). *Malnutrition, Learning and Behavior*. MIT Press, 1968.

isto é, estar crônicamente desempregado, dependendo da capacidade produtiva de outra pessoa até mesmo para a alimentação, é estar numa posição incompatível com o respeito próprio, principalmente para alguém que passou anos na escola, talvez na universidade, preparando-se para um papel economicamente ativo.

É claro que tanto a pobreza como o desemprego estão associados de várias maneiras com a renda *per capita*. Se ela cai, a pobreza absoluta e o nível de emprego dificilmente poderão deixar de crescer muito (a não ser a prazo muito curto e em circunstâncias excepcionais). Mas, como revelam as experiências nos países produtores de petróleo, não há a menor dúvida de que a renda *per capita* está longe de ser uma condição suficiente para a consecução de qualquer um desses objetivos. Na realidade, como bem sabemos, um aumento da renda *per capita* pode estar acompanhada de um aumento do desemprego, e até mesmo provocá-lo.³

A relação direta entre a renda *per capita* e a quantidade de pessoas que vivem na pobreza é dada pela distribuição da renda. É um truismo que a pobreza será eliminada muito mais rapidamente, se uma dada taxa de crescimento econômico fôr acompanhada de um declínio da concentração da renda. A igualdade, porém, deve ser considerada como um objetivo em si mesmo: o terceiro elemento do desenvolvimento. Seja qual fôr o padrão religioso ou ético que adotamos, êle condenará as desigualdades que encontramos no mundo de hoje, principalmente (mas não unicamente) as existentes fora dos países industrializados. As barreiras sociais e os entraves levantados, numa sociedade desigual, distorcem as personalidades dos que têm rendas elevadas pelo menos quase tanto como as das que são pobres. As diferenças, de somenos importância, no sotaque, linguajar, vestuário, costumes etc., adquirem uma relevância absurda dando azo ao desprezo pelos que não têm refinamento social, principalmente o homem do campo. E, o que é talvez mais importante, porque muita vez a raça está intimamente correlacionada também com a renda, é a desigualdade econômica que jaz no âmago das tensões raciais.

No que diz respeito ao desenvolvimento, as perguntas a serem feitas são, pois, as seguintes: Que está ocorrendo com a pobreza? Com o desemprego? Com as desigualdades? Se os três tiverem sofrido uma queda sensível, então estará fora de dúvida que houve um período de desenvolvimento econômico no país em questão. Se um ou dois desses problemas básicos

* Assim, em Trindade o crescimento da renda *per capita* teve a média de mais de 5% ao ano durante o período 1953-1968, enquanto o desemprego aberto mostrou um aumento constante de mais de 10% da força de trabalho.

tiverem se agravado, ou se, especialmente, todos os três tiverem se agravado, seria estranho chamar o resultado de desenvolvimento, ainda que a renda *per capita* tivesse aumentado. Isso se aplica, é claro, a um objetivo futuro. Um *plano*, que não tivesse por metas a redução da pobreza, do desemprego e da desigualdade, muito dificilmente poderia ser denominado de *plano de desenvolvimento*.⁴

É claro que, para transformar em realidade o potencial humano, são necessários muito fatores que não podem ser especificados em termos puramente econômicos. Não os posso definir todos. Seria, porém, imperdoável se me furtasse totalmente de mencioná-los. Entre tais requisitos estão: níveis adequados de educação, liberdade de expressão e a existência de uma nação verdadeiramente independente, tanto política como economicamente, no sentido de que o modo de pensar de outros governos não predetermina, de modo absoluto, as decisões a serem tomadas pelo governo nacional.

A medida que a subnutrição, o desemprego e a desigualdade social diminuem, esses outros objetivos passam a ser cada vez mais importantes para o desenvolvimento. E num outro estágio, ainda mais adiantado, os objetivos principais passarão a ser a libertação de códigos sexuais repressivos e a abolição de ruídos e poluição.⁵ Estes últimos, porém, não são prioridades econômicas básicas, pelo menos para os países realmente pobres com grande número de crianças subnutridas. Nenhum governo pode afirmar que está desenvolvendo um país *somente porque* seu sistema educacional está em expansão, porque a ordem política está estabelecida e os ruídos desaparecendo, se a fome, o desemprego e a desigualdade social estão crescendo sensivelmente ou não estão sendo eliminados. De fato, como veremos, se essas forem as circunstâncias, deve-se pôr em dúvida a viabilidade da ordem política, se é que não se deve considerar, *prima facie*, como suspeita qualquer afirmação por parte do governo interessado.

Antes de encerrar esse assunto, devo deixar claro que a renda nacional não carece totalmente de sentido, *somente* porque não é um indicador de desenvolvimento. Faz algum sentido como medida do potencial de

⁴ Suponhamos, por exemplo, que um plano perspectivo especificasse que a renda *per capita* do Brasil dobraria nos próximos 30 anos, mas não contasse com uma mudança na distribuição ou na proporção de desempregados. Então, no final do século, um latifundiário de Mato Grosso teria dois automóveis em vez de um, e um camponês do Nordeste teria dois pedaços de carne por mês, em vez de um. Seu filho possivelmente ainda estaria desempregado. Poderíamos realmente chamar isso de *desenvolvimento*?

⁵ Mesmo para países com alto nível de desenvolvimento, a utilização da renda nacional como indicador tem sido muito criticada, por exemplo, por Mishan porque não leva em consideração os custos indiretos.

desenvolvimento. Suponha-se que dois países iniciem uma década com a mesma renda *per capita* e que, num deles, a renda nacional cresça mais rapidamente, sendo o aumento apropriado inteiramente pelos ricos e as taxas de desemprego permaneçam as mesmas em ambos os países. Então, ainda que, a meu ver, o país de crescimento mais rápido, mas de maior desigualdade, tenha-se afastado do desenvolvimento, em comparação com o outro, poder-se-ia argumentar que tivesse atingido um maior *potencial* de desenvolvimento para o futuro.

Em primeiro lugar o sistema fiscal poderia trazer desenvolvimento mais rápido em virtude da transferência da parte da renda disponível para os mais pobres. Acresce que o país teria, no caso, um maior potencial de poupança, o que poderia conduzir a uma taxa de crescimento mais rápido no futuro, aumentando as possibilidades de redistribuição. Na realidade, o país em questão bem que já poderia ter um alto nível de investimento *per capita*. Se esse investimento tivesse sido em capital necessário para aumentar o índice de empregos ou escolas, isso poderia significar que se poderia pressagiar um genuíno desenvolvimento para o futuro.

É claro, porém, que tal pode não ocorrer. Se o investimento tivesse sido feito em técnicas modernas de uso intensivo de capital, o desemprego e a distribuição da renda provavelmente piorariam no futuro. A liberação do potencial de desenvolvimento decorrente de uma taxa elevada de crescimento econômico depende, pois, da política observada. Um país pode ter pouco ou nenhum crescimento econômico e no entanto dedicar-se a reformar suas instituições políticas de tal sorte que, quando ocorrer o crescimento econômico, ele se transforme em desenvolvimento. Esse país tem um potencial de desenvolvimento superior ao de um outro, onde o crescimento foi maior, mas em que o poder político permaneceu firmemente nas mãos de uma minoria de ricos.⁶

3. Prioridades nas Ciências Sociais

Para que resistamos à forte atração intelectual do enfoque agregativo, é necessário que nos aprofundemos para descobrir-lhe a origem. A expli-

* Num interessante trabalho publicado recentemente pela Banca Nazionale del Lavoro, V.V. Divatia e V. V. Bhatt propõem outro índice de potencial de desenvolvimento, baseado em insumos de fatores fundamentais, tais como capital e atividade especializada (ainda que isso seja mencionado erroneamente em alguns lugares como uma medida do "ritmo de desenvolvimento"). Ele prevê qual poderia ser o futuro ritmo do crescimento econômico. A idéia para a Índia é encorajadora pois mostra uma taxa de crescimento duas vezes mais rápida que a da renda nacional real. Mas, é claro, não se conclui que o potencial de desenvolvimento será liberado mesmo no sentido de crescimento econômico acelerado, quanto mais no de desenvolvimento mais acelerado.

cação para o enfoque agregativo reside no fato de que, por volta de 1950, os grandes problemas econômicos estavam, em sua maior parte, controlados nos países industriais. Comparado com o que ocorrera em outras eras, o nível de desemprego era muito baixo; a pobreza absoluta, no sentido em que me utilizo da expressão, tinha sido, em geral, eliminada, os impostos e os progressos obtidos na área da educação tinham diminuído as desigualdades econômicas. Embora as desigualdades raciais e sociais ainda continuassem, em grande parte, a existir, o fato não gerava preocupações políticas nem era levado em conta pelos cientistas sociais, principalmente os economistas.

Poderíamos dizer que os países industrializados conseguiram, de várias maneiras, pelo menos até um certo ponto, enfrentar os desafios com que se defrontaram no século XIX. Isso porque, entre outros motivos, beneficiaram-se da liderança mundial e do poder político que desfrutavam. Voltarei ao assunto mais adiante. Outro motivo foi o de que os cientistas sociais, da primeira metade deste século, como Booth, Rowntree, Boyd-Orr, os Webb, Keynes, Beveridge e Tawney, concentraram suas atenções sobre a pobreza, o desemprego e a desigualdade. Espero não estar sendo excessivamente nacionalista ao escolher exemplos britânicos: os nomes citados têm grande significação. O fato é que a maioria dos economistas, até Pigou, considerava a maior igualdade como um objetivo cuja desejabilidade era óbvia.

Quando os grandes problemas deixaram de ser prementes, os cientistas voltaram as atenções basicamente para as inovações das técnicas profissionais. Quanto ao interesse pelos assuntos do momento, esses se dirigiam, principalmente, para o progresso da nação, considerada como um todo. A renda nacional parecia ideal, como medida de comparação, tanto para as taxas de crescimento de um país, de uma época para outra, como para as de um país em relação a um outro. Em outras palavras, a renda nacional era o dado ideal para a elaboração de tabelas que representassem o desempenho competitivo. Acresce que ela representava o papel de indicador do nível de emprego. Se a economia é diversificada e a força de trabalho móvel, então uma grande alteração da renda nacional está intimamente correlacionada, a curto prazo, com alteração do nível de emprego.

Sabemos, hoje, que até mesmo nos países industriais os problemas econômicos básicos não foram realmente resolvidos. Os cientistas sociais, particularmente os dos Estados Unidos, redescobriram, recentemente, seus próprios problemas de pobreza. Mas os problemas fundamentais nem

sequer diminuíram no Terceiro Mundo. Seja qual fôr o critério que adotaremos para definir o desenvolvimento econômico, a conclusão a que chegaremos será a de que foi muito limitado até 1950 na África, Ásia ou América Latina.

Houve, certamente, desde então, alguma redução do nível de pobreza, se é que não declinou o número de pobres.⁷ Mas o desemprego cresceu em quase toda parte. H. A. Turner calculou recentemente que, em 14 países do Terceiro Mundo, para os quais existem dados disponíveis, o volume de desemprego aberto vem crescendo a uma média de 8,5% ao ano, ou seja, 3 vezes mais que a taxa de crescimento demográfico.⁸ Embora os dados sejam extremamente escassos, é provável que na maioria dos países do Terceiro Mundo a desigualdade tenha aumentado. Um estudo de A. J. Jaffe acerca de cinco países latino-americanos, sobre os quais há dados comparáveis, para um determinado período, conclui que todos eles, com a única possível exceção do México, revelaram uma desigualdade crescente (um estudo não publicado de Senora de Navarette elimina essa única exceção possível).⁹ Fôssem todos os dados disponíveis, seria possível que víssemos que o crescimento econômico estaria diretamente associado com o desemprego e desigualdade crescentes. Nesse caso haveria uma correlação negativa entre crescimento econômico e desenvolvimento.

Poder-se-ia argumentar que se estaria construindo a base para um desenvolvimento futuro, através de vários meios, principalmente pelos investimentos, educação, progressos tecnológicos na educação e maior compreensão dos problemas. Seja como fôr, a verdade é que para muitos, talvez para a maioria dos países, os objetivos estratégicos reais estão, hoje, muito mais remotos que há 10 anos atrás. Francis Keppel estimou recentemente que 7 entre 10 crianças, no mundo inteiro, são "afetadas pela apatia típica da deficiência crônica de proteínas, apatia essa que se traduz pela redução do potencial de aprendizagem".¹⁰ A percentagem existente entre muitos países do Terceiro Mundo, tais como a Índia, deve ser certamente mais elevada. Tais realidades sociais devem ser esfregadas

⁷ Veja, em relação à Índia, MINHAS, B. S. *Discussion Paper No. 42*. India Statistical Institute.

⁸ Conferência havida no Institute of Development Studies. Acresce que isso ocorreu a despeito da educação superior ter absorvido muitos jovens.

⁹ Diferentes autores, ao escreverem sobre diversos períodos da Índia, chegaram a conclusões distintas. Não há porém mudanças sensíveis em direção à igualdade, se levarmos em consideração as alterações dos preços. Dois trabalhos recentes, um por A. K. Chatterjee e M. Makherjee, e o outro por N. Bhattacharya e G. S. Chatterjee, baseados em dados de uma pesquisa nacional por amostragem, sugerem que houve redução no coeficiente de desigualdade de Gini para a Índia, nos últimos anos da década de 50: por outro lado, ambos apontam elevação relativa de preços para os grupos de renda baixa.

¹⁰ Ver *Malnutrition, Learning and Behavior*. *Op. cit.*

na cara do cientista social e do estatístico, durante tôda a década que temos pela frente. Se nossas pesquisas se destinam a nos fornecerem a base para um desenvolvimento autêntico, elas deverão, acima de tudo, devotarem-se à compreensão das causas da pobreza e dos mecanismos que originam o desemprego e fazem crescer as desigualdades.

4. Os Problemas da Mensuração

Os desafios com que, nos anos que restam dêsse século, havemos de nos defrontar emergem da análise acima. Em primeiro lugar, urge encontrar uma medida para o desenvolvimento, que substitua a renda *per capita* ou, mais precisamente, que possibilite dar à renda *per capita* seu verdadeiro e limitado significado.

Sempre se argumentou, em favor da renda *per capita* como um indicador de desenvolvimento, que ela poderia ser, pelo menos, quantificada. Mas de que valem as numerosas tabelas das contas nacionais? No que concerne ao Terceiro Mundo, grande parte dos dados que deveriam constar das contas nacionais não aparecem nas estatísticas oficiais. Isso se aplica, acima de tudo, à produção agrícola para o autoconsumo, até mesmo os alimentos básicos, sem mencionar as culturas subsidiárias que se classificam sob a categoria geral de hortigranjeiros, e sem falar do pescado e produtos silvestres. Acresce que, freqüentemente, os métodos utilizados na estatística são extremamente rudimentares, supondo-se que boa parte do produto cresce proporcionalmente à taxa do aumento demográfico cuja estimativa, por sua vez, também se baseia em hipóteses, visto que não há registros de nascimentos e óbitos, nem dados sobre a migração. Em segundo lugar, sabemos muito pouco a respeito do investimento de capital na agricultura, realizado pela própria comunidade agrícola. E, no entanto, êsses investimentos representam uma parcela significativa da renda nacional, se levarmos em conta, não apenas a construção de casas, mas também a limpeza de terrenos, a cavação de poços e valas, a construção de cercados e cêrcas vivas, etc. Em terceiro lugar, sabemos muito pouco a respeito dos serviços domésticos e outros serviços pessoais que são economicamente significativos nesses países, embora não remunerados. O cômputo dessas atividades não comerciáveis varia de um país para outro.

Se alguém estimar uma renda nacional de tanto por ano devemos perguntar-lhe: Quantos peixes foram pescados na província A, nos anos estimados? Quantas choupanas foram construídas na província B? Quantos barbeiros trabalharam na província C? Como é que você os calculou? Como decide se as atividades que uma família rural executa

para si mesma, sem remuneração, como por exemplo o corte do cabelo, devem ou não ser incluídas no cômputo da renda nacional? Quando se cita a renda nacional, num escritório de planejamento ou numa universidade, é preciso que se pergunte a quem os cita quanto tempo perdeu com os que estimaram a renda nacional. É perigoso utilizar dados da estimativa da renda nacional, antes que se fique satisfeito com a maneira pela qual essas questões foram tratadas. Só o amador o fará.

Já examinei documentos de trabalho em cerca de 20 países; a verdade nua e crua é que, quando também se levam em consideração as dificuldades encontradas para estimar as variações do estoque e a depreciação, e para deflacionar os dados a preços correntes,¹¹ a série de publicações sobre a renda nacional de grande número de países quase não tem nenhuma relevância em relação à realidade econômica. Em muitos países, qualquer estatístico razoavelmente competente poderia poduzir séries mostrando a renda *per capita* real, tanto subindo como caindo. As casas decimais são pura fantasia. É claro que seria muito conveniente se os dados nacionais publicados em tais quantidades tivessem significado objetivo. Infelizmente, isso não os torna significativos. Algumas séries sobre a renda nacional são na realidade de certa forma mais enganadoras do que o seriam conjuntos de dados aleatórios, porque aparentam ter algum significado.¹² Existe outra importante questão de conceituação, a respeito da série sobre a renda: os preços utilizados no cálculo da produção são adequados? Ainda que a renda nacional seja freqüentemente tratada como um indicador objetivo e isento das distorções pelos juízos de valores, ela é na realidade de longe a que mais sofre a influência desses juízos: a cada tipo de produto e serviço é atribuído seu peso próprio (muitos sendo zero). Esse peso é determinado pelas forças do mercado, que refletem a distribuição da renda no país. Uma pergunta familiar em economia é até que ponto a renda disponível mede adequadamente a demanda, quando sua distribuição é desigual. A pergunta assume maior importância quando a distribuição é tão altamente concentrada como nos países do Terceiro Mundo e quando as preferências são em grande parte importadas. Além disso, as políticas oficiais como, por exemplo, o estímulo à substituição de importações através de controles, aumentam freqüentemente os preços dos artigos de luxo muito mais do que os dos

¹¹ Um interessante trabalho sobre a qualidade da deflação de preços que confirma nossas dúvidas está sendo executada pelo Sr. Makherjee no Instituto Indiano de Estatísticas.

¹² Também existe uma tendência para cima. A parte da produção tratada pelas estatísticas oficiais, e incluída na renda nacional, tende a subir, em parte porque uma proporção crescente da produção passa pelas mãos das organizações empresariais que são mais adequadamente tratadas pelas estatísticas oficiais, mas também em parte por causa da melhoria geral na coleta de dados.

artigos essenciais. Existem boas razões para tais políticas mas, ainda que um dos seus motivos principais seja igualitário, o resultado paradoxal é que os aumentos da produção de artigos de luxo pesam muito mais na estimativa das taxas de crescimento econômico do que nos países industriais. Ainda que os preços nos países pobres e ricos dos alimentos básicos e vestuário possam ser comparáveis, sendo talvez um pouco mais baratos nos primeiros, os dos carros, geladeiras, etc. são muitas vezes mais elevados. É absurdo que, num país onde há séria pobreza, um carro valha mais que dez toneladas de arroz. Além disso, os impostos indiretos dos artigos de luxo são relativamente altos e os bens de consumo importados freqüentemente a taxas de câmbio que os tornam caros. Segue-se que as distorções são particularmente rigorosas quando os índices de ponderação são dados pelos preços de mercado.

Poder-se-ia ainda argumentar que pelo menos as séries atinentes à renda nacional são disponíveis, ao passo que as relativas a pobreza, desemprego e desigualdade são muito fragmentárias. Contudo, isto resulta não tanto das dificuldades básicas relativas às estimativas, mas também de atitudes para com o desenvolvimento. O tipo de coleta de dados reflete as prioridades; se os governos se interessarem mais pelos problemas sociais, os escritórios de estatísticas saberão preparar as estatísticas pertinentes.¹³

Não nego que aqui também existam problemas práticos. Foram enfrentados por Rowntree (de quem já falei) no fim do século; êle tentou estabelecer o que denominou de "padrão de necessidades humanas" para a população de York; calculou os custos das famílias de tamanho diferente, e então estimou qual a proporção da cidade que não podia viver segundo êsse padrão. É difícil excluir inteiramente os gastos convencionais dos que demarcam os limites de pobreza. Até uma dieta mínima reflete hábitos alimentares tradicionais. Ademais, sempre há outras demandas convencionais sobre os gastos. Rowntree fez outros cálculos que revelam quantas pessoas, na realidade, deixaram de alcançar os padrões nutricionais, assim como outras razões porque malbarataram sua renda. O padrão oficial mínimo nos Estados Unidos, estabelecido pelo Conselho de Assessores Econômicos, prevê 250 dólares anuais por pessoa só para alimentação, e outros 500 dólares para outros itens, o que certamente dá uma margem além das necessidades físicas. Mas não devemos nos deixar distrair por problemas tais como a tentativa de estabelecer linhas oficiais de demarcação da pobreza, conforme foi feito na Índia por um

¹³ O Escritório de Estatística da ONU já preparou *Um Sistema Complementar de Estatística Sobre a Distribuição de Renda, Gastos e Riqueza*, que é um ponto de partida útil.

grupo de trabalho em 1962 (que estabeleceu 240 rúpias anuais por pessoa como o mínimo necessário) .¹⁴ Os resultados estimativos da proporção dos que vivem na pobreza, ainda que incompletos, têm algum significado e podem ser usados como padrão da medida de desenvolvimento. De fato as comparações entre os percentuais de famílias, ou indivíduos, cujo nível de renda está abaixo de qualquer nível de renda real, não carecem de significado; sem dúvida representam mais do que a renda nacional *per capita*.

Uma medida geral que tem sua utilidade é a taxa de mortalidade infantil. As séries que mostram a incidência de doenças causadas pela subnutrição, como o raquitismo, bem como os dados sobre o peso e estatura de escolares, são indicações adicionais sobre o desenvolvimento. Todos podem ser combinados para nos dar um perfil indicativo da prevalência da pobreza num país, tal como vem conduzindo suas experiências o Instituto de Pesquisas para o Desenvolvimento Social da ONU, em Genebra. Na realidade, já se elaborou um indicador de desenvolvimento experimental, que é uma média ponderada de várias séries.¹⁵

As investigações do Instituto sobre as correlações múltiplas são muito interessantes e valiosas, mas devemos ter cuidado para não cair na armadilha — apesar de o Diretor do Instituto nos avisar sobre ela — de tratar êsse indicador como sendo *normativo*. Ele simplesmente mede até que ponto um país progrediu, seguindo uma linha indicada por dados de países em diferentes estágios de progresso.

O desemprego é sem dúvida notoriamente difícil de se medir nas sociedades não-industriais. Os quesitos dos testes usuais, preparados para indicar a última vez em que o emprego foi procurado, pode revelar com maior ou menor precisão o desempregado urbano (embora isso signifique a não-inclusão, entre desempregados, dos que só procurariam emprego se achassem que havia chance de consegui-lo, e a inclusão dos que de fato só aceitariam certos tipos de trabalho). É sabidamente muito difícil medir o desemprego disfarçado existente tanto na cidade como no campo, principalmente por causa das marcantes variações estacionais; mas estão sendo feitas tentativas que nos permitem prever que as pesquisas futuras

¹⁴ A estimativa do Dr. Minhas é que cerca da metade da população da Índia vivia, recentemente num nível abaixo dessa linha (*op. cit.*). RONALD F. HENDERSON descreveu a pesquisa sobre a linha de demarcação da pobreza em Melbourne em *Poverty in the Affluent Society*. W. E. A., 1968.

¹⁵ Veja Research Note n.º 2, jul. 1969.

deverão melhorar. O que é preciso são maiores detalhes por setor, região, sexo, idade e qualificação educacional, que esclarecem a natureza do desemprego em qualquer país.¹⁶

A desigualdade pode ser medida em muitas dimensões — quotas de fatores, tamanho ou região. Os contrastes regionais são significativos e podem ser útilmente suplementados com dados sobre os serviços sociais, níveis educacionais etc., que algumas vezes já existem em bases regionais. Mas o tamanho é a classificação mais significativa para a renda, especialmente porque os resultados podem ser correlacionados com medidas de pobreza. Dentre os coeficientes gerais, o criado por Gini, derivado da curva de Lorenz, é provavelmente o mais útil ainda, tanto para a renda (depois dos impostos) como para a riqueza. Mas, se estamos realmente preocupados com a pobreza, uma medida mais significativa pode ser, digamos, expressar o mais baixo decil como uma fração mediana (segundo a orientação geral de um recente estudo de Lydall).¹⁷ Afinal de contas, não estamos grandemente interessados nas alterações ocorridas na metade superior da escala da renda.¹⁸

Os problemas de conceituação destas medidas não parecem ser mais formidáveis que os da renda nacional, que acabamos por ignorar. Mas existem também problemas práticos. Todas as medidas requerem informação sobre rendas suplementares, composição etária e sexo das unidades recebedoras etc., além das que constam nas estatísticas preparadas como subproduto da administração, pelo menos nos países em que somente uma pequena proporção dos que têm renda pagam impostos diretos.¹⁹ Também é difícil medir o desemprego aberto onde não existe registro de desempregos ou onde ele cobre apenas parte da força de trabalho. Mas, novamente, não devemos deixar que os problemas técnicos nos façam perder de vista o que realmente conta.

Há uma possível fonte para todas essas medidas, assim como de fato há uma para a própria renda nacional — levantamentos regulares por amostragem a domicílio. A análise da informação contida nas amostras

¹⁶ Veja HANSEN B. *Employment and Wages in Rural Egypt. The American Economic Review*, vol. LIX, n.º 3, jun. 1969.

¹⁷ Veja LYDALL, H. *The Structure of Earnings*. Clarendon Press.

¹⁸ Claro que todas essas medidas levantam o mesmo problema da medida da renda nacional, nomeadamente quais ajustes devem ser feitos para as atividades que não são comerciáveis.

¹⁹ Os problemas técnicos da medição da distribuição são tratados num trabalho publicado, *On the Possibility of Measuring Personal Distribution of Income*, de autoria do Professor Dich da Universidade de Aarhus, Dinamarca.

necessárias para o estudo das tendências de pobreza, desemprego e distribuição da renda exige uma organização permanente de amostragem, do tipo que a Índia tem no seu National Sample Survey.

Não posso explorar aqui a influência dos elementos educacionais e políticos sobre o desenvolvimento. Com relação aos primeiros, sendo tratado pelo sistema educacional formal, uma técnica para mostrar a mudança do perfil durante um período de tempo foi criado por Richard Jolly.²⁰ A medida do alcance dos objetivos políticos é, claro, muito mais difícil; possíveis soluções incluem o número de prisioneiros por razões políticas ou quase políticas; a composição social e racial dos parlamentos, diretorias de empresas, elevados cargos na administração pública etc., e também o número dos que desfrutam de educação secundária ou superior; a incidência de furtos; taxas de suicídio e alcoolismo.

Indícios do grau de independência nacional incluem a frequência com que o país vota da mesma maneira que uma grande potência nas Nações Unidas, a existência de bases militares estrangeiras e do direito de sobrevoar o seu território, a relação entre a ajuda proporcionada pelo maior doador e o total de recebimentos em moeda estrangeira etc. Indicadores indiretos são a proporção do ativo, principalmente o ativo fixo no subsolo, de propriedade de estrangeiros, até que ponto um parceiro comercial domina o padrão de comércio, e a proporção do suprimento de capital (ou bens intermediários) que é importada.

5. A Consistência Interna do Processo de Desenvolvimento

O segundo grupo de desafios aos cientistas sociais, políticos e administradores nas décadas futuras é encontrar trajetórias do desenvolvimento que possibilitem o progresso segundo *todos* estes critérios. Como o desenvolvimento está longe de ser alcançado no presente, a necessidade não é, como geralmente se imagina, acelerar o crescimento econômico, o que poderia ser até perigoso, mas mudar a natureza do processo de desenvolvimento econômico.

Uma pergunta importante é se os critérios são mutuamente consistentes. A resposta é que, em muitos casos, o desenvolvimento segundo um dos critérios implica, ou ajuda a causar, ou é, até mesmo, uma condição necessária para o desenvolvimento de um ou mais dos outros critérios.

²⁰ Veja JOLLY, A. R. *Planning Education for African Development*. East African Publishing House, Nairobi, 1969.

Reduzir o desemprego é remover uma das causas principais da pobreza e desigualdade. Ademais, *ceteris paribus*, uma redução da desigualdade reduzirá sem dúvida a pobreza.

Contudo, estas proposições deixam muitas perguntas sem resposta. A redução do desemprego significa em parte a descoberta de técnicas de uso intensivo da mão-de-obra, com um mínimo de prejuízo para a expansão da produção. Este é sem dúvida um debate que teve a contribuição de muitos, notadamente de A. K. Sen.

Existe um ponto de vista bem conhecido, e de fato clássico, de que a desigualdade é necessária para gerar poupanças e incentivos e, portanto, para promover o crescimento econômico — que, como vimos, pode ser considerado como um indicador de certos tipos de potencial para o desenvolvimento. Acho o argumento de que a necessidade de poupança justifica a desigualdade pouco convincente, no Terceiro Mundo de hoje. A propensão à poupança é afinal de contas muito baixa, precisamente nos países de distribuições altamente desiguais; os países industriais, com menor concentração da renda, têm, ao contrário, propensão muito maior à poupança. É claro que a poupança também é efetuada pelo nível absoluto da renda, mas a explicação também deve se encontrar nos altos níveis de consumo dos ricos, criados para manter padrões tidos por tão importantes numa sociedade desigual.²¹ Além disso, os ricos, na maioria dos países, tendem a ter uma propensão extremamente elevada não apenas para gastar, mas para gastar em bens e serviços que implicam grande desperdício de divisas, o que, nos países que sofrem uma escassez pronunciada de moeda estrangeira, é o maior obstáculo ao desenvolvimento.²² É verdade que a demanda de importações pode ser mantida sob controle (como na Índia) através de controles administrativos, mas isto leva à construção de uma máquina burocrática dispendiosa, principalmente em termos de uma valiosa capacidade de organização, e que em muitos países se torna carregada de corrupção. De qualquer forma, numa sociedade altamente desigual, as poupanças pessoais freqüentemente fogem para o exterior ou são empregadas em residências de luxo ou outros investimentos de prioridade baixa ou igual a zero para o desenvolvimento, mesmo quando este é definido apenas como a elevação da renda nacional.

²¹ Num trabalho apresentado na conferência de Kandy este ano, A. K. Bagchi, revendo as experiências da última década, chamou atenção para o não-crescimento das poupanças privadas, a despeito de políticas de taxação regressiva.

²² Uma suposição implícita aqui é de que as linhas de Engel não são lineares, mas parece que isto não precisa ser especificado. O consumo de artigos de luxo importados é zero em muitos níveis de renda.

O argumento de que só a desigualdade pode proporcionar os incentivos necessários possui, é óbvio, pouca validade para o país, onde existem barreiras de raça ou classe ao progresso. Contudo, não podemos abandoná-lo sem mais nem menos. As necessidades de talento empresarial privado variam de acôrdo com as circunstâncias existentes nas diferentes economias, mas existem pouquíssimas economias em que a necessidade é pequena. Os países que dependem do crescimento das exportações de manufaturados, como muitos, dependem muito do aparecimento de homens de negócio com ambição de penetrar nos mercados externos. Todos os países dependem um tanto do aparecimento de fazendeiros progressistas. Aparecerão êles sem os estímulos financeiros, numa escala que tornará sem sentido uma política igualitária? Os lucros crescentes das companhias, principalmente das estrangeiras, são uma característica inevitável do crescimento de muitos países? Ou estamos exagerando a importância dos incentivos financeiros? Podem outros incentivos não-financeiros substituí-los parcialmente? Podem os incentivos sociais serem desenvolvidos a tal ponto que as pessoas aceitarão essas tarefas com pouca ou nenhuma compensação pessoal (da forma que os governos da China e de Cuba estão tentando fazer)? Esta é uma das grandes dúvidas a serem resolvidas, e a década de 1970 esclarecerá bastante o assunto.

A compatibilidade da igualdade com a produção crescente e com o emprêgo tornou-se recentemente duvidosa por um conjunto adicional de razões. As pessoas profissionalmente necessárias podem ser mantidas num país, se conseguem ganhar apenas uma fração do que ganhariam em outro lugar? Não obstante, quais são os custos em termos de bem-estar humano e até eficiência, se são impedidos de emigrar?

Por outro lado, há razões igualmente sérias para duvidar da compatibilidade da desigualdade com o crescimento econômico. Pode-se criar uma estrutura da indústria local para corresponder à estrutura da demanda que ocorre numa sociedade muito desigual (abstraindo-se a pergunta se ela *deve* ser criada)? A produção crescerá rapidamente se a proporção da força de trabalho muito mal alimentada para o trabalho manual e mental integral apenas cair lentamente? O govêrno pode obter a cooperação do povo na contenção dos salários, e de muitas outras formas necessárias ao desenvolvimento, se há evidência visível de grande riqueza que é transmitida de geração a geração, de maneira que o assalariado veja seus filhos e os filhos de seus filhos condenados indefinidamente a posições subordinadas? O

governo pode mobilizar as energias de toda a população para quebrar os costumes sociais que obstaculizam o desenvolvimento, principalmente nas zonas rurais?

Não pretendo conhecer as respostas a esse complexo de perguntas que apontam um conjunto de *contradições internas* nos processos de desenvolvimento muito mais severas do que as denunciadas por Marx. Os objetivos econômicos e políticos estão intimamente ligados. Um sistema econômico com grande número de subnutridos e desempregados na base de uma longa escala social, principalmente se são distinguíveis racialmente, jamais proporcionará base firme para os direitos políticos, ou para a ordem cívica. Os de renda elevada, derivada de lucros ou salários, não reagem lentamente aos grandes problemas sociais da pobreza e desemprego; mas inevitavelmente tentarão encontrar meios de manter seus privilégios, recorrendo (como muitos exemplos históricos o demonstram) à violência política em vez de abandoná-los. Por outro lado, aqueles sem emprego ou renda adequada mais cedo ou mais tarde tentarão obtê-los através de um regime que não permita oposição organizada. Julgando pelas atuais tendências no clima de opinião pública, principalmente entre os jovens, é muito duvidoso que as desigualdades em algo parecido com a escala atual possam coexistir com as liberdades políticas nos anos de 1970 ou 1980.

Contudo, é difícil imaginar como a desigualdade pode ser diminuída sem pôr em movimento, de uma direção ou de outra, forças que diminuam a liberdade política. Existem limites administrativos à arma principal, a taxação direta, completamente à parte de qualquer conflito com os incentivos, sobre os quais falarei mais adiante. A desigualdade não pode ser realmente diminuída enquanto a posse da primeira estiver altamente concentrada. Assim a conversão de rendas de grandes patrimônios em pensões vitalícias, como em Cuba, ou juros sobre papéis do governo, como no Chile, ou sua redução por meio de impostos *causa mortis*, como na Inglaterra, são provavelmente mais efetivos que a tributação, embora possam estar além dos limites do politicamente exequível em muitos países.

Muito pode ser feito mesmo sem atacar a posse da propriedade. Praticamente cada passo dado por funcionários governamentais tem implicações para o grau de igualdade — fazer empréstimos a grandes e pequenos fazendeiros, determinar os preços das autarquias a níveis que taxam ou subvencionam os consumidores ricos, construir estradas para carros de passeio ou para veículos de carga, colocar o melhor equipamento nas escolas rurais ou urbanas. Não seria má idéia colocar em cada escritório governamental uma placa assim: “Reduzirá a Desigualdade?” Em segundo

lugar, se a organização administrativa e política é motivada e treinada para acusar a sonegação, a corrupção etc., todos os tipos de políticas igualitárias, incluindo a taxaço do capital, tornam-se mais exequíveis. (Onde esse espírito é fraco, pode-se esperar pouco desenvolvimento no sentido em que uso essa palavra aqui.)

Finalmente, a reduço das desigualdades é muito difícil, se não impossível, enquanto o país depender de uma grande potência. Assim também ocorre com o desemprego porque uma das características da dependência é o apoio na tecnologia dos países que representam um papel dominante na vida nacional, e isto não pode ser apropriado para problemas de fator local. Por outro lado, um país que deixa seus problemas sociais por resolver não é possivelmente bastante forte para atingir ou manter uma independência genuína — pode até não sobreviver como unidade política.

Quando a liberdade política é considerada um fim, sua importância ainda que elevada é secundária, enquanto uma fraço substancial do povo permanecer subnutrida e desempregada. Mas a liberdade política, como *meio*, assume um aspecto bem diferente. As sociedades que carecem de oposição aberta têm demonstrado ser extremamente inflexíveis ao enfrentar o desafio das alterações das circunstâncias, quer se considere a continuação da guerra pela Alemanha, durante meses depois de já perdida, ou a teimosia dos regimes comunistas em manter políticas agrícolas fracassadas. Além do mais, como mostra a experiência soviética, não há garantia de que as liberdades políticas reaparecerão à medida que os problemas econômicos são avaliados. Em alguns casos, os objetivos são também, de certos pontos de vista, *meios* de alcançar os outros objetivos. Já tentei tratar dos níveis educacionais mais adiantados como fins em si. Mas a educação é também um meio. Os economistas, um pouco tardiamente, começam a ver a educação como fonte de desenvolvimento; mas tratam-no de modo estreito como um fator no crescimento da renda nacional, relacionando reservas de mão-de-obra com certas qualificações (por exemplo, grau universitário) para níveis de renda nacional. Mesmo a esse respeito um bocado de trabalho ainda está por ser realizado — que talentos precisamente são necessários para os vários tipos de trabalho?

Mas se o desenvolvimento não é só ou principalmente um incremento da renda nacional, a educação assume um aspecto inteiramente diferente. Precisamos ir bem além do método de Harbison, apesar de ter sido muito valioso.

O que tem importância não são os *homens-anos* de escolaridade, mas os métodos de seleção e o *conteúdo* da educação. A desigualdade pode ser

reduzida (e também a eficiência econômica aumentada), se o ensino secundário e superior forem *verdadeiramente* acessíveis às pessoas de baixa renda (pertencentes às raças minoritárias), o que significa, é claro, que devem ser encontrados métodos especiais de seleção. Em segundo lugar, a educação pode reduzir a necessidade de salários elevados para os que têm qualificação profissional difícil de encontrar no mercado de trabalho, através da redução da escassez da mão-de-obra altamente qualificada. Nesse caso, contudo, a estrutura total da educação requer reconsideração; a educação quase não terá função se, por um lado, produzir uns poucos sábios acadêmicos de grande distinção que, como na Inglaterra, consideram-se superiores ao resto do povo; e, por outro lado, uma massa de gente com as qualificações erradas. A terceira função da educação, e isto se aplica também à educação de adultos e ao conteúdo da programação de rádio e TV, é preparar classes profissionais cômicas das realidades do desenvolvimento, tanto as realidades internas como as do panorama mundial, que tenham uma compreensão de suas origens históricas, de modo a poderem ver o que precisa ser feito e aceitar voluntariamente os sacrifícios que devem ser feitos. Muitos dos obstáculos a políticas que reduziriam a pobreza e o desemprego têm sua origem em atitudes com relação ao trabalho manual, principalmente na zona rural, aos bens de consumo importados, a tecnologias estrangeiras etc. Como cada geração é de certa forma uma cópia da precedente, em virtude da influência paterna, deve-se esperar pequena mudança nessas atitudes, a não ser através de uma política educacional consciente e definida em termos amplos.

Finalmente, o crescimento demográfico é uma área da política desenvolvimentista que assume aspecto diferente se abandonamos o método agregativo. Convencionalmente, o crescimento populacional é encarado simplesmente como uma subtração do incremento da renda nacional; quanto mais próximas as taxas de crescimento demográfico e das da renda nacional, mais lento o incremento da renda *per capita*. Esta argumentação é fundamentalmente suspeita porque pressupõe que a população e a renda são mutuamente independentes. Mas a verdadeira razão para uma política ativa de contenção populacional é simplesmente que, enquanto a força de trabalho cresce rapidamente, será quase impossível atenuar o desemprego e a pobreza — pois a oferta abundante de mão-de-obra mantém os salários dos sem qualificação (com exceção talvez de um moderno setor privilegiado) ao nível mínimo de subsistência. Além do mais, a pressão crescente da

população sôbre o orçamento torna difícil a expansão da educação e outros serviços pessoais. Um argumento adicional, com relação aos critérios acima, é que essa crescente pressão aumenta a necessidade de ajuda externa, adiando assim a independência genuína.

6. Implicações do Planejamento

Em muitos países, muitas décadas passarão até que as estratégias desenvolvimentistas possam finalmente ter êxito na eliminação da pobreza e desemprego. Tanto a política educacional como a política populacional requerem bastante tempo para funcionar. Foram os problemas de mão-de-obra que primeiro chamaram a nossa atenção para o *planejamento em perspectiva*. Leva quase vinte anos para fazer de uma criança de cinco anos um médico; levará muito mais tempo para que as principais carências de mão-de-obra profissional na África e Ásia, como quer que sejam medidas, sejam resolvidas. Mas primeiro é preciso criar a infra-estrutura educacional. Isto é, em parte, uma questão de instalações e em parte uma questão de produzir professores do tipo certo. Mas é também uma questão de finanças (isto é, atingir uma estrutura de fluxos de renda tal que os produtores alimentarão grande número de professores e alunos que não são imediatamente produtivos). Ainda que êsses problemas sejam resolvidos, há o grande problema de conseguir que as escolas e universidades mudem suas estruturas — presumindo-se que elas, principalmente as universidades, tenham considerável autonomia, e que os sistemas de recrutamento e promoção tendam a perpetuar o equilíbrio existente entre as matérias, e manter os mesmos livros-textos para cada cadeira.

O tempo na realidade não é apenas o lapso que separa o insumo do produto, mas também o intervalo necessário para que se vença a inércia psicológica. Leva, digamos, oito anos para que os bebês concebidos êste ano entrem na escola e mais oito para que entrem na força de trabalho, ou seja, para que a política populacional possa afetar, respectivamente, as despesas com educação e os níveis de desemprego. Acresce que o perfil populacional pode ser tal que haja um número rapidamente crescente nos grupos etários reprodutivos, de modo que mesmo as mudanças da taxa de fertilidade não alterem, senão lentamente, o volume de nascimentos. Mas, além disso, leva tempo para que ocorram mudanças de atividade sôbre o tamanho da família e métodos anticoncepcionais, principalmente entre os camponeses e trabalhadores braçais — êsse período depende, pelo menos em parte, do acesso que as mulheres têm à educação, o que tem suas próprias defasagens conforme indicado acima.

As consequências da desigualdade podem persistir realmente durante longo tempo, mesmo após mudança na distribuição da renda. Isto se aplica a preferências por empregos em escritório, por residir na cidade, por privilégios sociais e raciais existentes, bem como à admiração pelas técnicas e modos de vida exagerada estrangeiros. Um intervalo-chave aqui é o tempo entre a adolescência e a morte, digamos, meio século. Poder-se-ia dizer que leva uns cinquenta anos para que se forme uma população com atitudes completamente novas. É verdade que as atitudes de uma pessoa mudam bastante depois da adolescência — se as atitudes parecem constantes, é porque o ritmo das mudanças tecnológicas é bem mais rápido. Ademais, enquanto uma população que cresce rapidamente adia a solução dos problemas, ela tem uma compensação — as mudanças de atitudes podem ocorrer mais rapidamente, num perfil populacional gradualmente decrescente. Mas assim mesmo elas não mudam com suficiente rapidez.

O reconhecimento do progresso negativo na década passada e das defasagens, isto é, a não-resolução a médio prazo de certos problemas, muda a atitude de uma pessoa com relação à estratégia desenvolvimentista. Anteriormente, a técnica consistia em extrapolar tendências passadas e escolher padrões de investimento que produziriam um incremento aceitável na renda nacional num período de cinco anos, presumindo tácitamente quaisquer repressões como dadas — assim, os padrões de consumo eram projetados de forma que previam pouca ou nenhuma mudança de distribuição da renda, ou atitudes. Agora precisamos imaginar o que poderia ser algum dia um padrão plausível, em termos não somente da estrutura da produção e emprêgo, mas também dos padrões da demanda do consumidor e preferências por empregos, e então calcular de trás para a frente, para ver se há alguma trajetória plausível para se chegar lá.

Isto significa um reexame fundamental do planejamento. Os planos a prazo médio (por exemplo, 5 anos) publicados agora necessitam ser reconstruídos para determinar etapas na direção de objetivos a longo prazo para a redução da pobreza, desemprego e desigualdade, em vez de serem meios de atingir objetivos consubstanciados na renda nacional.

Um argumento final: a elaboração da estratégia desenvolvimentista nesse sentido não envolve o desconhecimento do padrão de desenvolvimento dos países mais ricos. As tarefas principais em que os países mais ricos estão engajados, a construção de sistemas educacionais e políticos que satisfazem as necessidades humanas e criam uma sábia orientação para a vida, a conservação do meio-ambiente, parecem um pouco distantes das realidades do Terceiro Mundo — algo assim como o século XXI. Não

obstante, são relevantes para o mundo de hoje. Um dos desafios do desenvolvimento não é copiar a experiência dos países mais ricos e sim tirar as lições apropriadas e evitar a repetição dos seus erros.

7. Política Internacional

Finalmente, devemos examinar os desafios à política internacional. O mundo é uma unidade a que os mesmos critérios podem ser aplicados.

Olhando o mundo como um todo, podemos juntar as observações anteriores a respeito do desenvolvimento nos países industriais e não-industriais. Houve progresso quanto à pobreza; a proporção do total da população humana que vive abaixo do nível de subsistência deve ter caído.

Mas a partir de meados do século passado, os hiatos que separam os países ricos dos pobres alargaram-se: a desigualdade na escala atual é um fenômeno inteiramente novo, como indicaram os trabalhos de Simon Kuznets e Surendra Patel. A desigualdade entre as nações, assim como a desigualdade dentro delas, significa diferenças em *status* e poder que afetam as atitudes dos homens entre si. Isto, mesmo no nível nacional, significa crescentes tensões reais, geralmente entre os brancos e os demais. É aí sobretudo que se encontra a raiz do esnobismo das técnicas e padrões de consumo estrangeiros.

Em último lugar, o total do desemprego mundial aberto deve ter crescido durante o século passado, pois o aparecimento do desemprego no Terceiro Mundo deve numericamente pesar mais que o declínio do desemprego nos países industriais.

Quando consideramos o panorama mundial, é errado falar de *desenvolvimento* segundo os critérios sugeridos acima. Não se pode dizer que houve desenvolvimento no mundo como um todo, quando os benefícios do progresso tecnológico foram para minorias que já eram relativamente ricas. Para mim, esse termo é particularmente falaz, no que diz respeito ao período a partir da guerra, principalmente a *década para o desenvolvimento*, quando o crescimento da desigualdade econômica do desemprego deve ter realmente se acelerado. (Fico alarmado com a expressão “segunda década para o desenvolvimento”. Outra década para o desenvolvimento, como a dos anos 60, com as taxas de desemprego e a desigualdade aumentando a passos muito mais largos, seria política e economicamente desastrosa, qualquer que fosse o ritmo do crescimento econômico!)

Certamente sob alguns aspectos, como já disse, edificou-se uma base em muitos países para um possível desenvolvimento futuro. Mas não

ocorreu nenhuma melhoria básica nas instituições internacionais. É verdade que existem novas oportunidades para os países pobres de pelo menos dialogarem com os ricos, mas não se pode falar de uma ordem internacional; as instituições internacionais carecem de poder para impor soluções. Não há muito o que mostrar no que se refere a resultados, em relação ao tremendo esforço desenvolvido na UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento) em Nova Delhi. Virtualmente não foram tomadas precauções contra uma recessão mundial — a criação dos Direitos Especiais de Saque não é absolutamente adequada em si. Nem foi feita grande coisa para abrir os mercados dos países industriais, às importações de manufaturas, única possibilidade real de expansão de exportações para os países do Terceiro Mundo como um todo.

Não existe incentivo fiscal para o Mundo. Talvez venha a existir no futuro, o que os objetivos de 1% para ajuda parecem pressagiar. Mas estes objetivos são na realidade ignorados e os programas de ajuda permanecem em níveis muito baixos. Como Gunnar Myrdal nos preveniu há muitos anos, o estabelecimento do bem-estar nacional desviou a atenção do público nos países ricos para si próprios, tornando-os *menos* interessados no bem-estar do mundo como um todo. A ajuda que existe desempenha freqüentemente um importante papel econômico mas, como as políticas de imigração e comércio, é em grande parte motivada pelo auto-interesse dos doadores, às vezes pelos interesses comerciais e políticos a muito curto prazo. Isto freqüentemente leva-os a de fato apoiar, ou mesmo ajudar a estabelecer, governos que se opõem à redistribuição da renda e bloqueiam o desenvolvimento de outras maneiras, ou a encorajar governos necessitados de ajuda a adotarem políticas que fazem apenas menção aos problemas máximos do desenvolvimento.

Muitos países de fato tornaram-se ainda mais dependentes de uma ou outra das grandes potências. Isto em si impede o desenvolvimento. A independência não é meramente um dos objetivos do desenvolvimento; é também um dos meios. É uma força de mobilização do apoio popular e esta força é amortecida se um governo está claramente longe de ser independente.

Tais são os desafios que ora enfrentamos. O papel do homem, em seu trabalho, do político ou servidor público, é o papel extremamente difícil de achar um caminho político e administrativamente exequível para o desenvolvimento num mundo flagrantemente desigual. Podem ser ajudados pelo teórico, se este procurar não adaptar sem críticas os modelos e medidas criados nos países industriais, em que as prioridades são muito

diferentes; e ajudar a elaborar políticas, nacionais e internacionais para mitigar os grandes problemas sociais do Terceiro Mundo.

Agindo assim, na verdade, pode, incidentalmente, oferecer aos cientistas sociais dos países ricos matéria para cogitação. Afinal de contas, apesar de a pobreza e o desemprego não serem gritantemente óbvios na área do Atlântico Norte, as desigualdades econômica e racial são evidentes para todos verem. Mas, acima de tudo, o objetivo deve ser mudar as atitudes internacionais de modo que se torne impossível para os líderes políticos e os cientistas sociais da Europa e da América do Norte continuarem a desconhecer, e a agravar, amiúde inadvertidamente, as desigualdades chocantes que desfiguram o mundo.

The Meaning of Development

1. Introduction

The challenges of any period depend on the tasks that face those living in it. It believe we have misconceived the nature of the main challenge of the second half of the twentieth century. This has been seen as achieving an increase in the national incomes of the *developing* countries, formalized in the target of 5% growth rates set for the first development decade. Of course, we have all been aware that development consists of much else besides economic growth. Sir Arthur Lewis made this point in the opening pages of *The Theory of Economic Growth* in 1955, and the *World Economic Survey for 1968* emphasizes it once more. Yet little more than lipservice is paid to it; we are still setting targets mainly or only for the national income.

It is now time to make the point more sharply. Surely we could hardly say that the situation depicted by one set of projections was preferable to that shown by another set simply because the former implied higher per capita incomes. After all, in what sense is South Africa more developed than Ghana, or Kuwait than the U.A.R., or the United States than Sweden?

Why do we concentrate on the national income in this way? It is of course convenient. Politicians find a single comprehensive measure useful, especially one that is at least a year out-of-date. Economists are provided with a variable which can be quantified and movements in which can be analyzed, into changes in sectoral output, factor shares or categories of expenditure, making model-building feasible. While it is

very slipshod for us to confuse development with economic development and economic development with economic growth, it is nevertheless very understandable. We can after all fall back on the supposition that increases in national income, if they are faster than the population growth, sooner or later lead to the solution of social and political problems.

But the experience of the past decade makes this belief look rather naive. Social problems and political upheavals have emerged in countries at all stages of development. Moreover, we can see that these afflict countries with rapidly rising per capita incomes, as well as those with stagnant economies. In fact it looks as if economic growth may not merely fail to solve social and political difficulties; certain types of growth can actually cause them.

Now that the complexity of development problems is becoming increasingly obvious, this continued addiction to the use of a single aggregative yardstick, in the face of the evidence, takes on a rather different appearance. It begins to look like a preference for avoiding the real problems of development.

2. The Definition of Development

The starting point in discussing the challenges we now face is to brush aside the web of fantasy we have woven around *development* and decide more precisely what we mean by it. Only then will we be able to devise meaningful targets or measures of progress, to judge the relative importance of various problems which arise in the process of development, and thus to help improve policy, national or international.

The starting point is that we cannot avoid what the positivists often disparagingly refer to as *value judgements*. *Development* is inevitably treated as a normative concept, as almost a synonym for improvement. To pretend otherwise is just to hide one's value judgments.

But from where these judgments do come? The conventional answer, which Tinbergen accepts for his system of economic planning, is to draw our values from governments. But governments have necessarily a rather short-term view, in some cases discounting the future at a very high rate. More seriously, some governments are themselves the main obstacles to development, on any plausible definition, and once one concedes this, where is one to obtain the yardsticks by which government objectives are to be judged? ¹

¹ Even supposing that governments represented faithfully, in some sense, popular attitudes, these are endogenous to the development process and therefore cannot provide a means of assessing it.

Another approach is to copy the development paths of other countries, which implicitly takes their present state as a desirable objective. This is implicit in much model-building, for example when projections are based on international cross section analysis. But few if any of the rich countries appear to the outside world as really desirable models. Some aspects, such as their housing standards, seem enviable, but with these are associated, perhaps inseparably, evils such as urban sprawl, commercialism and chronic tension. Besides it is by no means obvious or even likely that the rest of the world could retrace the history of the industrial countries even if they wanted to.

If values are not to be found in politics or history, does this mean that we are each left to adopt our own personal set of values? This would be an alarming conclusion, if it were treated by civil servants as a license to introduce their own politics into their advice (which they do often enough without license!). But surely the values we need are staring us in the face, if we go back, appropriately in 1969, to the questions raised by Gandhi's thought and life. We must ask ourselves — what are the necessary conditions for a universally acceptable aim, the realization of the potential of human personality?

If we ask what is an *absolute* necessity for this, one answer is obvious — enough food. Below certain levels of nutrition, a man lacks not merely bodily energy and good health but even interest in much besides food or the capacity to concentrate. He cannot rise significantly above an animal existence. If anyone has any doubt on the primacy of food, they should reflect on the implications of recent research showing that nutritional shortages among children can cause lasting impairment not merely of the body, but also of the mind.² Gandhi's repeated use of phrases like "the dumb, semi-starved millions" showed the attention he paid to nutrition.

Since to be able to buy food is a matter of income, the criterion can be expressed in terms of income levels. This enables it to take account also of certain other minimum requirements. People will never spend all their money and energy on food, however poor they are. To be enough to feed a man, his income has also to cover basic needs of clothing, food wear and shelter.

But I am not talking about consumption needs in general; I am talking about the capacity to buy physical necessities. The deprivation due to lack of food is not to be compared with that due to lack of a

² See Scrimshaw & Gordon (ed.). *Malnutrition, Learning and Behaviour*. MIT Press, 1968.

motor car. What I am asserting technically is that below the level of income at which a man can buy (in some sense) *enough* food for his family, the marginal utility of income is much greater than it is above that level. We can argue about definition of income and specifications of poverty levels, but a utility function must be of this general shape.

Another basic necessity, in the sense of something without which personality cannot develop, is a job. This does not just mean employment: it can include studying, working on a family farm or keeping house. But to play none of these accepted roles, i.e. to be chronically unemployed, to be chronically dependent on another person's productive capacity, even for food, is incompatible with self-respect, especially for somebody who has been spending years at school, perhaps at university, preparing for an active role.

It is true of course that both poverty and unemployment are associated in various ways with per capita income. If per capita incomes are falling, absolute poverty can hardly be reduced much, nor can unemployment (except in the very short run and exceptional circumstances). But certainly increases in per capita income are far from enough, as the experience of petroleum economies show, to achieve either of these objectives. In fact, a rise in per capita income, as we very well know, can be accompanied by, can even cause, growing unemployment.³

The direct link between per capita income and the numbers living in poverty is income distribution. It is a truism that poverty will be eliminated much more rapidly if any given rate of economic growth is accompanied by a declining concentration of incomes. Equality should however be considered an objective in its own right, the third element in development. Inequalities to be found now in the world, especially (but not only) outside the industrial countries, are objectionable by any religious or ethical standards. The social barriers and inhibitions of an unequal society distort the personalities of those with high incomes no less than of those who are poor. Trivial differences of accent, language, dress, customs, etc. acquire an absurd importance and contempt is engendered for those who lack social graces, especially country dwellers. Perhaps even more important, since race is usually highly correlated with income as well, economic inequality lies at the heart of racial tensions.

³ Thus in Trinidad the growth in per capita income averaged more than 5% a year during the whole period 1953 to 1968, while overt unemployment showed a steady increase to more than 10% of the labour force.

The questions to ask about a country's development are therefore: What has been happening to poverty? What has been happening to unemployment? What has been happening to inequality? If all three of these have declined from high levels, then beyond doubt this has been a period of development for the country concerned. If one or two of these central problems have been growing worse, especially if all three have, it would be strange to call the result *development*, even if per capita income doubled. This applies of course to the future too. A *plan* which conveys no targets for reducing poverty, unemployment and inequality can hardly be considered a *development plan*.⁴

Of course, the fulfilment of human potential requires much that cannot be specified in purely economic terms. I cannot spell out all the other requirements, but it would be very unbalanced if I did not mention them at all. They include adequate educational levels, freedom of speech, citizenship of a nation that is truly independent, both economically and politically, in the sense that the views of other governments do not largely predetermine his own government's decisions.

As undernourishment, unemployment and inequality dwindle, these educational and political aims, become increasingly important objectives of development. Later still, freedom from repressive sexual codes, from noise and pollution, become major aims.⁵ But these would not override the basic economic priorities, at least for really poor countries, with large numbers of undernourished children. A government could hardly claim to be *developing* a country *just because* its educational system was being expanded or a political order was being established, or limits set on engine noise, if hunger, unemployment and inequality were significant and growing, or even if they were not diminishing. Indeed, as we shall see, one would doubt the viability of the political order in these circumstances, if one did not consider the claim *prima facie* somewhat suspect.

Before leaving this issue I must make it clear that the national income is not totally meaningless, just because it is not an indicator of development. It has some significance as a measure of development potential. Suppose that two countries start a decade with the same per capita income and one grows faster than the other over ten years, but

⁴ Suppose, for example, that a perspective plan specified that the per capita income of Brazil doubled in the next 30 years, but assumed no change in distribution or in the proportion unemployed. Then at the turn of the century, a big landowner in the Mato Grosso would run two cars, instead of 1, and a peasant in the North-East would have two pieces of meat a month instead of 1. His son still might well be out of work. Could we really call that *development*?

⁵ Even for countries at a high level of development in any sense, the use of national income as an indicator is being widely challenged, e.g. by Mishan, on the grounds that the environmental costs are ignored.

that the increase in income there goes entirely to the rich, and that unemployment rates remain unchanged in both countries. Then although the country with faster growth but greater inequality has, in my view, fallen back in development compared with the other, one could argue that it had achieved greater development potential for the future.

In the first place, the fiscal system could bring about development more rapidly, because of the income available for transfer to the poor. Moreover, the country has a greater savings potential, which could lead to a faster growth rate in the future, increasing the possibilities of redistribution them. Indeed this country may well already have had a higher level of investment per capita. If this investment has been in capital that is needed for employment to be increased or for schools, this could mean that genuine development is already foreshadowed for the future.

But of course this may not materialize. If the investment has been in modern capital-intensive techniques, unemployment and the distribution of income may well grow worse in the years ahead. To release the development potential of a high rate of economic growth depends therefore on the policy being followed. A country may have little or no economic growth but be busy reshaping its political institutions so that, when growth comes, it can be turned into development; such a country probably has a greater development potential than one with fast growth where political power remains very firmly in the hands of a rich minority.⁶

3. Priorities in the Social Sciences

In order to withstand the strong intellectual attraction of the aggregative approach we need to go more deeply into its origins. The explanation lies largely in the fact that by about 1950 the great economic problems had been brought largely under control in the industrial countries. Unemployment had been reduced to historically very low levels; absolute poverty in the sense I use the word had been largely eliminated; taxation and educational advances had reduced economic inequalities, and, though a good deal of racial and social inequality remained, this was not a source of great political concern at that time, and it was largely overlooked by the social scientists, especially the economists.

⁶ In an interesting paper published recently by the Banca Nazionale del Lavoro, V.V. Divatia and V.V. Bhatt put forward a different index of development potential, based on fundamental factor inputs such as capital and skills (though this is misleadingly described in places as a measure of the "pace of development"). It foreshadows what the future pace of economic growth could be. The index for India is encouraging because it shows a rate of increase twice as fast as the real national income. But, of course, it does not follow that development potential *will* be released even in the sense of faster economic growth, let alone faster development.

We could say that these countries had managed in various ways to meet, in some degree at least, the challenges they had faced in the 19th century. One reason of course was that they benefitted from world economic leadership and political power — to this I shall return later. But another was that social scientists such as Booth, Rowntree, Boyd-Orr, the Webbs, Keynes, Beveridge and Tawney focussed attention sharply on poverty, unemployment and inequality in the first half of this century. (I hope I am not being excessively nationalistic in choosing British examples — the names *are* rather significant.) Most economists, even Pigou, took greater equality as an obviously desirable objective.

With the easing of the big problems, however, economists turned their attention primarily to innovations in professional techniques. In as far as they retained interest in current affairs, it was mainly in the progress of the nation conceived as a whole. The national income seemed ideal for comparing growth rates of a country during different periods, or of different countries — i.e. for constructing a league table of competitive performance. Moreover, it had a role as an indicator of the level of employment — if the economy is diversified and the labour force is mobile, big changes in the national income in the short term are closely associated with changes in employment.

We now see that even in the industrial countries basic economic problems had not really been cured. Their social scientists, notably in the United States, have recently been rediscovering their own problems of poverty. But the fundamental problems have never even started to disappear from sight in the Third World. In Africa, Asia or Latin America development had been very limited on any of the three economic criteria until 1950.

Since then, there has certainly been some reduction in proportion, even if not in the absolute numbers, living in poverty.⁷ But unemployment has grown almost everywhere. H. A. Turner has recently calculated that, in 14 Third World countries for which usable figures are available, the volume of overt unemployment has been growing at an average of about 8.1/2% a year, or more than three times the rate of population growth.⁸ It is probable, though data are extremely poor, that in most countries inequality has not been reduced: in many, it may well have increased. A paper by A. J. Jaffe on five Latin American countries for

⁷ For India, see MINHAS, B.S. *Discussion Paper N.º 42* of the India Statistical Institute.

⁸ A paper read at a conference at the Institute of Development Studies. This moreover is despite the absorption of many young people in higher education.

which comparable studies over time are available concludes that all showed increasing inequalities, with the possible exception of Mexico (and an unpublished study by Senora de Navarette eliminates even this exception).⁹ It is even possible that if the data were available we would see economic growth directly associated with growing unemployment and increasing inequality; if that has indeed been the case, there has been a negative correlation between growth and development.

It could be argued that, in various ways, especially through investment and education, but also through technical advances in agriculture and increased understanding of problems, the basis was being created for development some time in the future. But if anything, the real strategic objectives are even more remote now for many, perhaps most, countries, than they were 10 years ago. It has recently been estimated by Francis Keppel that 7 out of every 10 children in the entire world are "affected by the apathy typical of chronic protein deficiency, an apathy which translates into diminished learning potential";¹⁰ the fraction among many countries of the Third World, such as India, must of course be higher. The noses of the social scientist and the statistician should be rubbed into such social realities during the decades that lie ahead. Our research efforts must be devoted above all to understanding the causes of poverty, and the mechanisms by which unemployment emerges and inequalities grow, as a basis for genuine development plans.

4. Problems of Measurement

The challenges for the remainder of this century arise out of the analysis above. The first is how to find measures of development to replace national income, or more precisely to enable the national income to be given its true, somewhat limited, significance.

It has always been argued on behalf of national income as a development indicator that it could at least be quantified. But what are all the voluminous tables of national income accounts really worth? So far as the Third World is concerned, large sections of what they ought to cover are virtually outside the scope of official statistics. This applies above all to agricultural output for domestic consumption, even the staples, let

⁹ Different conclusions are reached by different writers for different periods in India, but there has certainly been no massive shift towards equality, if one allows for price changes. Two recent papers, one by A. K. Chatterjee and by M. Mukherjee, and the other by N. Bhattacharya and G. S. Chatterjee, based on National Sample Survey data, suggest some reduction in the Gini coefficient of inequality for India in the late 1950's; on the other hand, both papers also point to relative price increases for the lower income groups.

¹⁰ *Malnutrition, Learning and Behaviour. Op. cit.*

alone subsidiary crops which come under the general heading of *market gardening* (Amer. *truck farming*), not to speak of fishes, forest products etc. Extremely rough methods of estimation are often used, much of the output being assumed to rise in proportion to the rate of increase in rural population, which is also assumed, in the absence of registration of births and deaths, or data on migration. Secondly, we know very little about the capital investment in the rural sector which is undertaken by the farming community itself; this amounts to a good deal if one takes account not only of building houses, but also clearing land, digging wells and ditches, constructing fences and hedges, etc. Thirdly, we know very little indeed about domestic service and other personal service industries which are economically significant in such countries, though much of it is unpaid. Which of the non-marketed activities are covered varies from country to country.

If anyone estimates a national income increase of $x\%$ a year, we should ask him: How many fishes were caught in Province A in the years concerned? How many huts were constructed in Province B? How many barbers worked in Province C? And how do you know? How did you decide whether activities a farm family does for itself without payment, such as haircutting for example, should be included in the national income?

We must also ask those who quote the national income, for example in a planning office or a university, how much time they have spent with the estimators? It is unsafe and therefore unprofessional to use national income data until one has personally satisfied oneself on how such questions were handled.

I have examined the worksheets in about 20 countries; the blunt truth of the matter is that when one takes into account also the difficulties of allowing for inventory changes and depreciation, and of deflating data, current-price¹¹ the published national income series for a large number of countries have almost no relevance at all to economic reality. In many countries, any reasonably competent statistician could produce series showing the real per capita income either rising or falling. Decimal places are pure fantasy. It would of course be very convenient if the national data published in such quantities had objective meaning.

¹¹ Interesting work on the quality of price deflation which confirms one's doubts is being done by Mr. Makherjee at the Indian Statistical Institute.

Unfortunately this does not make them meaningful. Some national income series are in fact in a way more misleading than sets of random numbers would be, because they *appear* to have some significance.¹²

There is one other major conceptual issue about income series; how appropriate are the prices which are used for weighting physical outputs? Although the national income is often treated as an objective, value-free indicator, it is in fact by far the most value-loaded: every type of product and service is assigned its own particular weight (many being zero). This weight is determined by market forces, which reflect the country's income distribution. A familiar question in economic is how adequately disposable income measures demand, when its distribution is unequal. The question gets additional point when the distribution is as highly concentrated as it is in the countries of the Third World, and when tastes are to some extent imported. But, in addition, official policies, e.g. fostering import substitution by controls, often increase the prices of luxuries much more than of necessities. There are good reasons for such policies, but, although one of their main motives may be egalitarian, the outcome is paradoxically that increases in production of luxuries count very much more highly in the estimation of rates of economic growth than they do in industrial countries. While prices of staple foods and clothing may be comparable between poor countries and rich, perhaps lower in the former, prices of cars, refrigerators, etc. are several times as high. It is absurd if, in a country where there is serious poverty, a car counts for more than ten tons of rice. In addition, indirect taxes on luxuries are relatively heavy and consumer goods are often imported at exchange rates which make them expensive; so such biases are particularly severe when market prices are used as weights.

Still, it might be argued that national income series are at least available, whereas those on poverty, unemployment and inequality are very scrappy. This is however the result not so much of basic difficulties in estimation as of attitudes to development. The type of data collected reflects priorities; if governments become more interested in social problems than in the national income, statistical office will prepare the appropriate statistics.¹³

¹² There is an upward bias as well. The share of output covered by official statistics, and included in the national income, tends to rise, partly because a growing proportion of output passes through the hands of organized business, which is more adequately covered by official statistics but also partly because of the general improvement in data collection.

¹³ The Statistical Office of the United Nations has prepared *A Complementary System of Statistics of the Distribution of Income, Expenditure and Wealth* which is a useful starting point.

I do not deny that there are practical problems here too. These were faced by Rowntree (whom I have already mentioned) at the turn of the century; he attempted to establish what he called a "human needs standard" for the population of York, worked out the costs for different family size, and then estimated what proportion of the town's population could not afford it. It is difficult to exclude conventional expenditure entirely from a poverty line. Even a minimum diet must reflect traditional eating habits. Moreover, there are always other conventional claims on expenditure. Rowntree made another calculation showing how many people in fact failed to reach the nutritional standard set by the poverty line, because, for conventional or other reasons, they *misspent* their income. The official minimum standard in the United States, established by the Council of Economic Advisers allows about \$ 250 a year per head for food alone, and another \$ 500 for other items, which certainly gives a margin above strict physical needs. But we should not let ourselves be diverted by such problems from the attempt to establish official poverty lines, as was done in India by a working group in 1952 (which established 240 rupees per head a year as a basic minimum).¹⁴ The resultant estimates of the proportion living in poverty, however rough, have some significance and this is a usable yardstick for measuring development. Indeed comparisons of the proportion of families, or even income receivers, with less than any level of real income are not without meaning, certainly they convey more than the per capita national income.

A general measure which has its uses is the infant mortality rate, and series showing the incidence of diseases of undernourishment, such as rickets, are further clues on development, as are data on the height and weight of school children. All these can be combined to give us an indicative profile of the prevalence of poverty in a nation, such as the U.N. Research Institute for Social Development in Geneva has been experimenting with. In fact they have produced a tentative *development indicator*, a weighted average of various series.¹⁵ The Institute's investigations of multiple association are very interesting and worthwhile, but we should not fall into the trap — as we could, although the Institute's Director warns us against it — of treating this indicator as *normative*. It simply measures the extent to which a country has advanced along a path indicated by data from countries at different stages of progress.

¹⁴ Dr. Minhas estimates that nearly half the Indian population were recently living at levels below this line (*op. cit.*). Ronald F. Henderson described poverty line research of Melbourne in an article in *Poverty in the Affluent Society*. W.E.A., 1968.

¹⁵ See Research Note n.º 2, jul. 1969.

Unemployment is of course notoriously difficult to measure in non-industrial societies. An urban unemployed person can be roughly identified by the usual test questions designed to reveal the last occasion when work was sought (though this means excluding from the unemployed those who would only look for a job if they thought there was any chance of finding it, and on the other hand including those who would in fact only accept particular types of work). The measurement of disguised unemployment which exists in the town as well as the country, is well-known to be a very difficult business, especially because of its sharp seasonal variation; but attempts are being made and further research should enable them to be improved. What is needed is much more detail by sector, by region, by sex, by age, by educational qualification, to throw light on the nature of unemployment in any country.¹⁶

Inequality can be measured in many dimensions — by factor shares, by size, or by region. Regional contrasts are significant, and can usefully be supplemented by data on social services, educational levels, etc., which are already sometimes available on a regional basis. But size is the most meaningful classification for income, especially since the results can be linked to measures of poverty. Of comprehensive coefficients, the one devised by Gini, derived from the Lorenz curve, is probably still the most useful, for either income (post-tax) or wealth. But, if we are really concerned with poverty, a more meaningful measure may be to express (say) the lowest decile as a fraction of the median (following the general approach in a recent study by Lydall).¹⁷ We are after all not greatly interested in changes *within* the top half of the income ladder.¹⁸

The conceptual problems of these measures do not seem to be more formidable than those of the national income. We have just grown accustomed to ignoring the latter. But there are also practical problems. All those measures require information about supplementary incomes, age-and-sex composition of receiving units, etc., additional to what is obtained from statistics which are prepared as a by-product of administration, at least in countries where only a small proportion of income receivers pay direct taxes.¹⁹ It is also hard to measure even overt unemployment where unemployment registration does not exist or covers

¹⁶ See Hansen, B. *Employment and Wages in Rural Egypt*. In: *The American Economic Review* vol. LIX, n.º 3, jun. 1969.

¹⁷ See Lydall, H. *The Structure of Earnings*. Clarendon Press.

¹⁸ Of course all these measures raise the same problem as national income measurement namely what allowances should be made for activities which are not marketed.

¹⁹ Technical problems of measuring distribution are discussed in an unpublished paper *On the Possibility of Measuring Personal Distribution of Income*, by Professor Dich of Aarhus.

only part of the labour force. But again we must not be diverted by such technical problems from attempting the reassessment which really matters.

There is one possible source for all of these measures, as indeed for the national income itself — regular sample surveys of households. The development of the sample information required to study trends in poverty, unemployment and income distribution requires a permanent sampling organization, such as India has in its National Sample Survey.

I cannot explore here the measurement of the educational and political elements in development. In as far as the former is covered by the formal educational system, a technique for showing the changing profile over time has been developed by Richard Jolly.²⁰ Measurement of the extent to which the political aims have been achieved is of course much more difficult; possible clues include the number of prisoners held for political or quasi-political reasons; the social and racial composition of parliaments, business boards, senior public administrative grades, etc. and also of those enjoying secondary and university education; the incidence of petty theft; rates of suicide and alcoholism.

Clues on the degree of national independence include the extent to which the country votes in the same way as a great power at the United Nations, the existence of foreign military bases and overflying rights, the ratio of aid from the largest donor to total foreign exchange receipts, etc. Indirect indicators are the proportion of assets, especially subsoil assets, owned by foreigners, the extent to which one trading partner dominates the pattern of trade, and the proportion of the supply of capital (or intermediate) goods which is imported.

5. The Internal Consistency of the Development Process

The second set of challenges to the social scientists, politicians and administrators in the decades ahead is to find paths of development which enable progress to be made on *all* these criteria. Since development is far from being achieved at present, the need is not as is generally imagined, to accelerate economic growth — which could even be dangerous — but to change the nature of development processes.

A major question is whether the criteria are mutually consistent. The answer is that in many respects development on one of the criteria

²⁰ See Jolly, A. R. *Planning Education for African Development*. East African Publishing House, Nairobi, 1969.

implies, or helps bring about, or is even a necessary condition for, development on one or more of the others. To reduce unemployment is to remove one of the main causes of poverty and inequality. Moreover, a reduction in inequality will of course reduce poverty, *ceteris paribus*.

These proportions beg many questions, however. The reduction of unemployment means in part finding techniques which are labour-intensive, with the least damage to the expansion of production. This is of course a discussion to which many have contributed, notably A.K. Sen.

There is a well-known, indeed classical, argument, that inequality is necessary to generate savings and incentives and thus to promote economic growth — which, as we have seen, can be taken as an indicator of some types of development potential. I find the argument that the need for savings justifies inequality unconvincing in the Third World today. Savings propensities are after all very low precisely in countries with highly unequal distributions; the industrial countries with less concentration of income have, by contrast, much higher savings propensities. Savings are of course also affected by the absolute level of incomes, but the explanation must also lie in the high consumption levels, of the rich, designed to maintain the standards so important in an unequal society.²¹ Moreover, the rich in most countries tend to have extremely high propensities, not more to spend, but to spend on goods and services with a high foreign exchange content, and, for countries suffering from an acute foreign exchange bottleneck, this is a major obstacle to development.²² It is true that import demand can be held in check (as in India) by administrative controls, but this leads to the elaboration of a bureaucratic apparatus which is expensive, especially in terms of valuable organizing ability, and which in some countries becomes riddled with corruption. In any case, in a highly unequal society, personal savings often flow abroad or go into luxury housing and other investment projects of low or zero priority for development, even when this is defined as just a rising national income.

The argument that only inequality can provide the incentives that are necessary is also obviously of limited validity in a country where there are barriers of race or class to advancement. Still, we cannot dismiss it out of hand. The needs for private entrepreneurial talent vary

²¹ In a paper given to this year's Kandy conference, A. K. Bagchi, reviewing the experiences of the 1950's and 1960's drew attention to the failure of private savings to grow, despite regressive tax policies.

²² An implicit assumption here is that Engel lines are non-linear, but this seems not to need specifying. Consumption of imported luxuries is zero over a considerable income range.

according to the circumstances of different economies, but there are very few where this need is small. Countries relying on growing exports of manufacturers, as many are, depend heavily on the emergence of businessmen with the drive to penetrate foreign markets. All countries depend in some degree on the appearance of progressive farmers. Will these emerge without financial rewards on a scale that will make nonsense of an egalitarian policy? Are rising profits of companies, especially foreign companies, an inevitable feature of growth in many countries? Or are we exaggerating the importance of financial incentives? Can other non-financial rewards partially take their place? Can social incentives be developed to a point where people will take on such tasks with little or no individual reward (as the governments of China and Cuba are trying to procure)? This is one of the great issues to be decided, and the 1970's will throw a good deal of light's on the answer.

The compatibility of equality and rising output and employment has recently become doubtful for an additional set of reasons. Can the people who are professionally necessary be kept in the country if they earn only a small fraction of which they could earn elsewhere? Yet what are the costs in terms of human welfare and even efficiency if they are prevented from leaving?

On the other hand, there are equally serious reasons for questioning the compatibility of inequality and economic growth. Can a structure of local industry be created to correspond to the structure of demand that arises in a highly inequitable society (leaving aside the question of whether it *should* be created)? Will production rise rapidly if the proportion of the labour force too badly nourished for full manual and mental work is only sinking slowly? Can the government obtain the co-operation of the population in wage restraint, and in many other ways that are necessary for development, if there is visible evidence of great wealth which is being transmitted from generation to generation, so that the wage earner sees his children and his children's children doomed indefinitely to subordinate positions? Can it mobilize the energies of the total population and break down social customs which obstruct development especially in rural areas?

I do not pretend to know the answers to this complex of questions, which point to a set of *internal contradictions* in the development processes far more severe than those to which Marx drew attention. The economic and political objectives are linked closely together. An economic

system with large numbers of undernourished and unemployed at the bottom end of a long social ladder, especially if they are racially distinguishable, can never provide a firm basis for political rights, or for civic order. Those with high incomes from profits or salaries are not merely slow to tackle the great social problems of poverty and unemployment; they will inevitably try to find ways of maintaining privilege, resorting (as dozens of historical examples show) to political violence rather than give it up. Conversely, those without jobs or adequate incomes will sooner or later try to obtain them through a regime which would not allow organized opposition. Judging from present trends in the climate of opinion, especially among the young, it is very doubtful whether inequalities on anything like the present scale could coexist with political liberties in the 1970's or 1980's.

Yet it is hard to envisage how inequality can be reduced without setting in motion, from one direction or another, forces that reduce political liberty. There are administrative limits to the main weapon, direct taxation, apart altogether from any conflict with incentives, which I shall consider later. Inequality cannot really be reduced so long as property ownership is heavily concentrated. So conversion of incomes from large holding of property into life pensions (as in Cuba) or bond interest (as in Chile) or their reduction through death duties (as in Britain) are likely to be more effective than taxation, though they may be beyond the bounds of the politically feasible in many countries.

But a great deal can be done even without attacking property ownership. Practically every decision taken by government officials has implications for the degree of equality — to lend to big farmers or small, to set prices of public corporations at levels that tax or subsidize rich consumers, to build roads for private motor-cars or for goods vehicles, to put the best equipment in rural or urban schools. It would not be a bad thing to put up in every civil service office a sign — "Will it reduce inequality?" Secondly, if the administrative and political organization is motivated and trained to report tax evasion, corruption, etc., all sorts of egalitarian policies, including capital taxation, become more feasible. (Where such a spirit is weak, one can hardly expect rapid development in the sense I have used the word here.)

Lastly, a reduction in inequality is very hard, if not impossible, so long as a country is dependent on a major power. So is a reduction in unemployment, because one of the marks of dependence is reliance on

the technology of the countries which play a dominant role in the national life, and this may well be inappropriate for local factor costs. On the other hand, a country that leaves its social problems unsolved is unlikely to be strong enough to achieve or maintain genuine independence — it may not even survive as a political unit.

Political liberty must be considered as an *end*, the importance of which though high is secondary, so long as a substantial fraction of the people are undernourished and unemployed. But it appears in quite a different light as a *means*. Societies lacking open opposition have shown themselves extremely inflexible in meeting the challenge of changing circumstances, whether one considers the continuation by Germany of a war for months after it was already lost, or the stubbornness of Communist regimes in clinging to unsuccessful agricultural policies. Moreover, as Soviet experience shows, there is no guarantee that political liberties will reappear as economic problems are eased. In some respects, too, the objectives are, from certain points of view, *means* to achieving the other objectives.

I have already treated higher educational levels as ends in themselves. But education is also a means. Economists have, somewhat belatedly, come to see it as a source of development; but they treat it narrowly as a factor in the growth of national income, relating stocks of manpower with certain qualifications (e.g. university degrees) to national income levels. Even in this respect a lot of work remains to be done — what skills precisely are needed for various types of work?

But if development is not just or even mainly an increase in the national income, education takes on an entirely different aspect. We need to go a long way beyond the Harbison approach, valuable though this has been. What are important are not the *man-years* at school but the methods of selection and the *content* of education. Inequality can be reduced (and also economic efficiency increases if secondary and higher education are made *genuinely* available to those with the lowest incomes (and belonging to minority races), which means of course that special methods of selection must be found. Secondly, by easing shortages of high-level manpower, education can reduce the need for high salaries for those with scarce professional skills. In that case, however, the whole structure of education needs reconsideration; education will hardly fulfil this function, if it produces a few distinguished academic scholars, who, as in Britain, think of themselves as superior to the rest of the population,

and a mass of people with the wrong qualifications. The third function of education, and this applies also to adult education and the content of radio and TV programmes, is to prepare professional classes conscious of the realities of development, both the internal realities and the realities of the world scene, with an understanding of their historical origins, so that they see what needs to be done and voluntarily accept the sacrifices implied. Many of the obstacles to policies which would reduce poverty and unemployment have their origin in attitudes to manual work, especially in the countryside, to imported consumer goods, to foreign technologies, etc. Since each generation is in some degree a copy of the preceding one, through parental influences, such attitudes can hardly be changed except by conscious educational policy broadly defined.

Finally, one policy area which looks different if one discards the aggregative approach is population. Conventionally, population growth is seen simply as a subtraction from the increase in the national income; the closer the growth rates of population and income, the slower the rise in *per capita* income. This line of argument is fundamentally somewhat suspect because it assumes that population and income are independent of each other. But the real case for an active population policy is simply that, so long as the labour force is growing fast, it is almost impossible to relieve unemployment and poverty — the plentiful supply of labour keeps the wages of the unskilled, apart perhaps from a privileged modern sector, near levels of barest subsistence. Moreover, the growing pressure of population on the budget makes it very difficult to expand educational and other social services. An additional argument, on the above criteria, is that this growing pressure increases the need for foreign aid, and thus postpones the attainment of genuine independence.

6. Implications for Planning

In many countries, it will be decades before development strategies can finally be successful in eliminating poverty and unemployment. Both educational and population policy require a great deal of time to work.

It was the manpower problem that first turned our attention to *perspective planning*. It takes nearly twenty years to turn a child of five into a doctor; it will take much longer before the main shortages of professional manpower in Africa or Asia, however measured, are made good. But first one has to create the educational facilities. This is partly a matter of buildings, partly a matter of producing, teachers of the right

types, but also a matter of finance (i.e. of achieving a structure of income flows such that producers will feed large numbers of teachers and students who are not immediately productive). Even when these problems are solved, there is the very great one of getting schools and universities to change their own structures — granted that they, especially universities, have considerable autonomy, and that the systems of recruitment and promotion tend to perpetuate existing balances between subjects, and even existing syllabuses within subjects.

Time in fact is not just a lag before input becomes output, but the dimension in which psychological inertia is overcome. It takes, say, eight years, before, the conceptions of this year become school entrants, and another eight before they become entrants into the labour force, i.e. before population policy can effect the needs for educational expenditure and the levels of unemployment respectively. Moreover, the population profile may be such that there is a rapidly growing number in the reproductive age-groups, so that even changes in fertility are slow in affecting the volume of births. But in addition it takes time before views on family size and attitudes to contraceptive devices change, especially among the peasants and manual workers — this period depends, in part at least, on the provision of education for women, which has its own time lags, as has been indicated above.

The consequences of inequality can persist a very long time indeed, even after the income distribution has changed. This applies to preferences for clerical jobs, for living in cities, for existing social and racial privileges, as well as to uncritical admiration of foreign techniques and styles of living. A key interval here is the time between adolescence and death, say half-a-century. One could almost say that it takes some fifty years before a population with completely new attitudes can be formed. It is true that people's attitudes do change even after they have passed through adolescence — if attitudes seem constant, it is because the pace of technical change is so much faster. Moreover, while a rapidly growing population postpones the solution of problems, it does have one compensation — in a tapering population profile, changes in attitude can take place more rapidly.

Recognition of negative progress in the past decade and of the time-lags, i.e. of the medium-term insolubility of many problems, changes one's attitude to development strategy. Formerly the basic technique consisted in extrapolating past trends and choosing investment patterns

that would produce an acceptable increase in national income in a five-year period, tacitly assuming many constraints as given thus consumption patterns were projected in a way that assured little or no change in income distribution or tastes or attitudes. Now we must try to envisage what might be a plausible pattern one day, in terms not only of production and employment structure, but of the patterns of consumer demand and job preferences, and then work backwards, to see if there is any plausible path for getting there.

This means a fundamental rethinking of planning. The medium term (e.g. five-year) plans now published need to be reconstructed to form steps towards long-term targets for the reduction of poverty, unemployment and inequality instead of by means of achieving national income targets.

One final point. Development strategy-making in this sense does not involve ignoring the pattern of development in richer countries. The major tasks on which the richer countries are engaged, of constructing educational and political systems that satisfy individual needs and create a safe framework for life, and of halting the rapid deterioration in the environment seem somewhat remote from the realities of the Third World — something rather for the 21st century. But they are nonetheless relevant today. One of the challenges of development is not to copy their experiences but to draw the right lessons from this and avoid repeating theirs errors.

7. International Policy

Finally, we must look at the challenges to international policy. The world is a unit to which the same criteria can be applied, and a conference like this is precisely the occasion for doing so.

Looking at the world as a whole, we can bring together the earlier remarks on development inside industrial and non-industrial countries. There has been progress on the poverty criterion; the proportion of the whole human population living below any subsistence line must have fallen.

But since the middle of the last century enormous gaps have opened between rich countries and poor: inequality on the present scale is an entirely new phenomenon, as papers by Simon Kuznets and Surendra Patel have brought out. Inequality between nations, like inequality within them, means differences in status and power, affecting the

attitudes of men towards each other. This, again as on the national level, means growing tensions between races, broadly again between the whites and the remainder. Here, moreover, lies the root of the snobbism of foreign techniques and consumption standards.

Lastly, total overt world unemployment must have grown over the past century, since the emergence of unemployment in the Third World must numerically outweigh the decline of unemployment in the industrial countries.

When we consider the world scene, it is wrong to talk about *development*, on the criteria suggested above. One cannot really say that there has been development for the world as a whole, when the benefits of technical progress have accrued to minorities which were already relatively rich. To me, this word is particularly misleading for the period since the war, especially the *development decade* when the growth of economic inequality and unemployment must have actually accelerated. (I am alarmed at the phrase a "second development decade": another "development decade" like the 1960's with unemployment rates and inequality rising by further large steps, would be politically and economically disastrous, whatever the pace of economic growth!)

It is true that in some respects, as I have said, a basis has been laid in many countries for possible development in the future. But there has not been any basic improvement in international institutions. It is true that there are now opportunities for poor countries at least to talk to the rich, but one could not speak of international order; the international institution lack the power to impose solutions. There is not much to show for the tremendous efforts which went into the New Delhi UNCTAD. Virtually no safeguards have been set up against a world recession — certainly the creation of SDR's is by no means adequate in itself. Nor has much been done to open the markets of industrial countries to imports of manufactures, the only real possibility of export expansion for the Third World as a whole.

There is no fiscal system for the world. This may perhaps be foreshadowed by 1% aid targets, but these targets are in fact ignored and aid programmes remain at very low levels. As Gunnar Myrdal warned us many years ago, the establishment of the national welfare state has turned the attention of the public in the rich countries inwards, making them *less* interested in the welfare of the world as a whole. The aid that does exist often plays an important economic role, but, like immigration

and trade policies, it is very largely motivated by the self-interest of donors, sometimes by very short-term commercial and political interests. This often in effect leads them to support, or even help install, governments which oppose the redistribution of income and in other ways block development.

Many countries have in fact slipped further under the influence of one or another of the big powers. This itself hinders development. Independence is not merely one of the aims of development; it is also one of the means. It is a force for mobilizing popular support and the force is blunted if a government is obviously far from independent.

These are the challenges we now face. The role of the practitioner, the politician or the civil servant, is the extremely difficult one of finding politically and administratively feasible ways of developing in a grossly unequal world. They can be helped by the theorist if he refrains from trying to adapt uncritically models and measures designed in and for industrial countries, where priorities are very different, but help develop policies, national and international, to mitigate the great social problems of the Third World.

By so doing, indeed, he may incidentally provide the social scientists in the rich countries with food for thought. After all, though poverty and unemployment are not so starkly obvious in the North Atlantic area, economic and racial inequality are evident for all to see. But above all, the aim must be to change international attitudes so that it becomes impossible for the political leaders and social scientists of Europe and North America to continue overlooking and aggravating, often inadvertently, the obscene inequalities that disfigure the world.