

Crescimento, Equilíbrio e Desequilíbrio

Em nossa primeira conferência concluímos que as forças do progresso econômico são essencialmente produzidas por auto-geração. O desenvolvimento econômico compreende uma contínua mudança técnica, uma contínua melhoria dos processos de produção e permanente acumulação de capital, mas a extensão em que isto ocorre, ou deixa de ocorrer, não pode ser atribuída a nada de mais tangível ou concreto do que necessidades e aspirações, isto é, à visão e à mentalidade dos indivíduos que controlam a produção. A intensidade da necessidade de expansão, quando motivada pelo desejo de enriquecimento, pelo amor ao poder ou à distinção social ou, simplesmente, pelo espírito de aventura é que determina em que medida a sociedade supera as forças congênitas do hábito e tradição e provê, continuamente, a inovação e a experimentação capazes de substituir a rotina. O tipo de meio social e a estrutura político-institucional que produz a espécie adequada da elite (a de tipo experimental e inovadora ao invés da conservadora e tradicional), e que assegura a sua permanência, é mais um problema sociológico do que propriamente econômico (ao dizer isto não queremos significar que o economista deva afastar-se tímidamente do campo sociológico, mas simplesmente que a sociologia na qual êle precisará entrar permanece por ser construída). É claro que não se trata de uma simples questão de constituição política adequada, como o demonstra o fato de que as mesmas estruturas políticas funcionam muito diversamente em diferentes sociedades. Tão pouco é uma questão de melhor distribuição da propriedade e da renda, como o demonstra o fato que as sociedades compostas de camponeses livres podem ser tão tradicionais e conservadoras como as sociedades dominadas pelos senhores feudais. Com efeito, temos de admitir que não sabemos porque as sociedades humanas alternam êstes períodos de tradicionalismo com períodos de mudança e experimentação; porque, depois de séculos as sociedades ocasionalmente produzem uma “era de razão” ou “de luz”, que nada mais é que o anseio de abandonar a tradição e de examinar tudo de novo.

Não pode haver dúvida, entretanto, que os períodos de crescimento e de estagnação estão inerentemente associados a êsse problema da atitude mental dominante. A mentalidade progressiva ou o dinamismo da elite social é essencial, ou pelo menos, condição básica do progresso. Com isto não queremos dizer que seja uma condição suficiente. Na presente conferência gostaríamos de discutir outros pontos ou condições prévias da manutenção do crescimento, sem pretender esgotar os aspectos multiformes do problema.

Dado um clima social favorável, o requisito mais importante para a manutenção do crescimento é um certo *equilíbrio* no crescimento dos vários setores ou segmentos da economia. Para que o progresso se mantenha, as várias partes do sistema econômico devem crescer harmonicamente. Assim se a produtividade cresce mais rapidamente em certos setores do que em outros, a expansão dos setores que mais avançam terá que fazer um alto, quer como resultado do aparecimento de excedentes quer sob a forma de escassez, que na realidade são aspectos diferentes do mesmo fenômeno.

O equilíbrio compreende dois aspectos que podem ser denominados de horizontal e vertical. O primeiro implica em que o crescimento da produção de bens finais de vários tipos mantém uma relação apropriada com a estrutura da procura dos consumidores; o segundo implica em que as indústrias produtoras de matérias-primas e peças, e as indústrias que fornecem equipamento aos fabricantes de bens de consumo crescem numa relação apropriada. Se há um desequilíbrio, êste pode manifestar-se quer pela limitação do mercado, quer pela escassez de matérias-primas e mão-de-obra nos setores críticos. Na verdade estamos apenas repetindo com palavras diferentes a velha proposição de J. B. Say na *Théorie des Debouchés* segundo a qual, se os bens são produzidos nas proporções devidas, o aumento de produção gera automaticamente sua própria demanda. Mas a expansão estará limitada pelo aparecimento ou de excedente ou de escassez, se a produção tende a tornar-se mal diversificada. Assim, tomemos o principal exemplo de desequilíbrio horizontal; o crescimento da indústria pressupõe o crescimento simultâneo da agricultura e vice-versa; realizados ambos os crescimentos em proporções convenientes, o aumento da oferta de cada setor assegura um aumento apropriado na procura pelos produtos do outro setor. Se, porém,

a produção agrícola permanece estacionária, a indústria não se pode expandir além de certo ponto uma vez que não estará em condições de vender seus próprios produtos. A renda gerada pelo próprio processo de produção no setor industrial não gera uma procura suficientemente capaz de absorver a produção adicional, por que (isso sem falar na poupança) parte dessa renda é gasta em produtos industriais e parte em produtos da agricultura. Tomemos um exemplo importante de desequilíbrio vertical; a expansão das indústrias produtoras de bens de capital depende do excesso de renda sobre despesa gerado nas indústrias de bens de consumo, uma vez que o consumo dos indivíduos empregados no setor de bens de investimento da economia só pode ser satisfeito pela poupança criada no setor consumo; se estas condições não são satisfeitas o desequilíbrio conseqüente pode aparecer sob forma de escassez de bens de consumo a decorrente inflação ou sob forma de um excedente de mão-de-obra e deficiência geral na procura.

Gostaríamos de sublinhar todavia, que o crescimento equilibrado não significa que os diferentes setores da economia devam crescer na mesma proporção numérica. Progresso econômico (na medida em que representa elevação da renda per capita) implica, invariavelmente, em industrialização no sentido de um aumento na proporção da população ativa empregada em ocupações secundárias (e terciárias) e correspondente redução na proporção da força de trabalho utilizada na agricultura (1). Todavia, o ponto que queremos pôr em evidência é o de que essa elasticidade-renda é maior do que zero — o que significa que a industrialização não pode ocorrer a menos que o aumento per capita da oferta de alimentos acompanhe *pari passu* o crescimento da produção industrial. Por conseguinte, a extensão possível da industrialização está condicionada ou limitada pelo crescimento da produtividade na agricultura — as comunidades cuja renda per capita é alta, são invariavelmente aquelas nas quais a proporção da população empregada em atividades primárias é relativamente baixa, mas cujo produto “per capita” é, correspondentemente, elevado. Poderíamos, entretanto, mencionar o fato estatístico notável de que os dois maiores exportadores agrícolas do mundo (usamos o

(1) Isto é, fundamentalmente, reflexo daquilo que Adam Smith chama de capacidade limitada do estômago humano, ou, se quisermos reformular, do fato que a elasticidade renda da procura de alimentos é menor que a unidade.

vocabulário “maior” não em sentido absoluto, mas em relação à renda nacional) Nova Zelândia e Dinamarca têm ambos cerca de apenas 1/3 da sua população ativa utilizada na agricultura, e 2/ empregada na indústria e serviços. Nas regiões subdesenvolvidas do Sudoeste europeu e da Ásia, que não têm excedentes alimentares para exportação e manifestam elevada deficiência de alimentos, a proporção da população empregada nesse setor de produção eleva-se a algo da ordem de 80 a 90%. Este é um reflexo do fato fundamental de que é sempre o nível de produtividade nas atividades primárias, isto é, na agricultura, que determina em que medida o trabalho pode ser deslocado para ocupações secundárias e terciárias; é, por conseguinte, um erro básico acreditar que os níveis elevados de renda possam ser alcançados simplesmente pela concentração do desenvolvimento industrial, sem assegurar um crescimento simultâneo da produtividade agrícola. Com efeito, por motivos que serão agora discutidos com maior detalhe, o requisito mais importante do desenvolvimento econômico é o de que a industrialização deve caminhar de mãos dadas com um crescimento da produtividade agrícola suficiente para assegurar contínua melhoria na oferta “per capita” de alimentos.

O ponto principal da doutrina clássica inglesa foi de que o crescimento equilibrado, a mobilidade dos fatores de produção e o móvel de lucro produzem a correção automática de qualquer tendência ao desequilíbrio — num sistema de livre concorrência, por conseguinte, o mecanismo de preços em si assegura o crescimento equilibrado. Se alguns setores atrasam-se, apresentam oportunidades anormais para obtenção de lucros e ganho de salários; o trabalho e o capital desejam, dêsse modo, deslocar-se dos setores de economia que tendem a evoluir demasiadamente rápida para os setores que tendem a atrasar-se e, assim, neutralizam qualquer tendência para a desproporcionalidade. Se esta doutrina fosse correta forneceria uma justificativa para uma política de “*laissez faire*” em relação ao desenvolvimento econômico. Na realidade está sujeita a severas limitações; e é em uma análise dessas limitações que podemos descobrir a base intelectual de um programa positivo de desenvolvimento econômico. No que se segue gostaríamos de mencionar cinco dessas limitações, cuja relativa importância se modifica naturalmente em relação a diferentes meios físico-sociais, um dos quais pelo menos pode não representar papel importante no presente.

(1) A primeira limitação consiste, em que certos setores vitais, em consequência das características técnicas da produção, da atitude dos produtores e da impossibilidade para os que vêm de fora (por motivos expostos mais adiante) de desalojar os produtores já existentes, podem ser imunes à penetração competitiva. Assim o argumento da doutrina Ricardiana de que a concorrência e a mobilidade dos fatores tenderá a corrigir qualquer tendência para o atraso de determinados setores, pode estar perfeitamente correto quando se trata de indústrias manufatureiras (secundárias ou de transformação). Se supomos que determinada indústria manufatureira não consegue aumentar sua produção ou sua capacidade de produzir em virtude de atraso ou conservantismo dos seus empreendedores e deixa, portanto, de melhorar seus métodos de produção, há pelo menos a presunção de que novos empreendedores penetrarão nesse domínio (podem existir empresas em outras indústrias que se orientem na direção de novos mercados ou forneçam substitutos para os produtos da indústria em foco) deslocando, gradualmente, os produtores existentes. Estarão capacitados para isso pois, com métodos mais eficientes, obterão maiores lucros relativamente ao volume de produção; com maiores lucros poderão expandir-se mais rapidamente e através dessa expansão mais rápida, poderão, pouco a pouco, fechar o mercado àqueles que não podem ou não desejam participar do processo de mutação, adaptação e expansão. Mas suponhamos que esta relativa subprodução se verifique na agricultura onde o principal requisito para produzir (exceção feita nas regiões onde a terra ainda está disponível) é a posse da terra e não a acumulação de capital. Se a agricultura está nas mãos de lavradores tradicionais ou de senhores feudais, e, em consequência a produção é estacionária não reagindo ao aumento de procura, o simples fato da existência de uma mentalidade agressiva entre os empreendedores da comunidade pode possibilitar-lhes grandes lucros; mas não assegura aos elementos dinâmicos substituir os elementos tradicionais, pela simples razão de que estes empreendedores de mentalidade agressiva não podem ameaçar a posição dos produtores já existentes, a menos que antes obtenham a terra; entretanto esta não pode ser obtida, se não através da concorrência, o que por sua vez pressupõe que os empreendedores dinâmicos tenham pelo menos a terra necessária para o aumento de produção.

O processo pelo qual a empresa capitalista substitui gradualmente, através de maior poder de competição, a empresa pré-capitalista, não pode, por conseguinte, operar da mesma maneira na agricultura. Com efeito não é crível que as forças normais de competição assegurem a manutenção de uma agricultura progressista; esta é talvez a principal razão por que a maioria das velhas civilizações necessita periodicamente expropriar os donos da terra através de vários tipos de reformas agrárias institucionais — em outras palavras, efetuando uma mudança em grande escala nas relações de propriedade. Na China uma reforma agrária ampla era um acontecimento que normalmente acompanhava as mudanças de dinastia. Na Europa, as reformas agrárias de diversos tipos desempenharam um papel crítico na aceleração do desenvolvimento econômico. Na Inglaterra, a Revolução Industrial foi precedida por uma Revolução Agrícola — o chamado movimento das “cêrcas” — no decorrer do qual, através de uma legislação ampla, os proprietários rurais de mentalidade capitalista despojaram os lavradores tradicionais e assumiram o controle direto da terra. Historicamente, através dessa legislação, o capitalismo moderno apareceu na Inglaterra antes de disseminar-se pela indústria. Na Europa Continental outros métodos foram utilizados para alcançar os mesmos resultados. Na França, durante a Revolução, os camponeses que se apropriaram da terra pertencente à nobreza rural absenteísta adquiriram, paulatinamente, uma mentalidade comercial. Na América do Norte o camponês não chegou a existir e a agricultura foi, desde o primeiro momento, um empreendimento comercial visando o lucro.

Nós mesmo consideraríamos a incapacidade de criar condições para uma agricultura progressista, como o mais importante fator que, isoladamente, inibiu o crescimento econômico da área relativamente subdesenvolvida do mundo durante os últimos 100 anos esta é a razão fundamental pela qual as empresas capitalistas e as técnicas de produção em larga escala espalharam-se tão desigualmente entre os diferentes países do mundo. Enquanto na Inglaterra as formas pré-capitalistas de produção praticamente desapareceram no século XIX, em outros países a difusão das empresas capitalistas permaneceu confinada dentro de um pequeno e limitado setor da economia; não se espalharam nem se absorveram os setores pré-capitalistas. É significativo que mesmo entre os países mais atrasados do mundo haja algumas empresas que

operam segundo características modernas, — nas mesmas bases que as empresas dos países “desenvolvidos” — firmas que geralmente opera em condições de produtividade relativamente elevada. Contudo, nas áreas subdesenvolvidas esse setor organizado” constitui apenas uma pequena fração da economia, não possuindo meios de eliminar a empresa pré-capitalista (2) e não tendo podido progredir além de certo ponto.

Acreditamos que a razão básica disso seja a incapacidade para edificar uma agricultura progressista com produtividade crescente (quer em linha capitalista, individualmente ou socialista) garantindo, desse modo, o crescimento contínuo dos mercados e do suprimento para a indústria manufatureira. Por outro lado, em todos os países em que a industrialização foi bem sucedida, a produtividade agrícola é invariavelmente alta (expressa por um excesso da produção de alimentos sobre o auto-consumo dos produtores de bens alimentares).

(2) O segundo fator reside em que muitos serviços essenciais não são fornecidos pela iniciativa privada (ao menos na escala necessária) sob a motivação do lucro, porque os serviços em foco caracterizam-se por ser “vantagens indiscriminadas” e não vantagens que podem ser reservadas exclusivamente aos compradores e que, por isso mesmo, devem ser pagas a um preço adequado. Tais serviços apenas podem ser fornecidos pelo Governo coletivamente, como por exemplo, educação, saúde, comunicações, justiça, administração, sistema monetário, etc. Não há uma linha nítida de demarcação que distinga o investimento em “capital social” do capital de fim lucrativo e, na medida em que o governo deixa de fornecer esses serviços, as empresas privadas podem prover alguns deles, embora em volume insuficiente. A educação por exemplo, representa um investimento na pessoa humana que, provavelmente, produz uma taxa de rentabilidade mais alta do que qualquer outro tipo de investimento, quer para o indivíduo quer para a sociedade. Mas numa sociedade livre onde o homem não pode empenhar seus ganhos futuros ou seu direito de proprie-

(2) É importante assinalar que as grandes disparidades na renda real “per capita” entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos não são tanto devidas a diferenças na eficiência da produção nos setores “organizados” ou capitalistas como por diferenças na proporção da renda nacional produzida por estes setores, em diferentes países. Se a renda “per capita” é tão baixa na Índia é porque o grosso da força de trabalho está ocupado em formas pré-capitalistas (como camponeses ou artesãos) e não porque o setor capitalista de empresa em si, seja ineficiente.

dade como se fôra um título, êste não é o tipo de investimento que se afigura lucrativo, do ponto de vista financeiro. Uma oferta insuficiente de capital social, particularmente no campo da educação pode muito bem ser o mais importante fator de inibição do crescimento da economia — especialmente porque as consequências de uma falha nesse domínio não são mensuráveis ou facilmente exteriorizadas e não recebem o reconhecimento necessário por parte da consciência pública (3). Com efeito, a importância do governo desde o ponto de vista do desenvolvimento econômico — até que ponto “bons” e “maus” governos podem promover o crescimento ou inibir o progresso — é, em grande parte, uma questão da relativa suficiência ou escassez da provisão de capital social complementar.

(3) O terceiro fator a ser mencionado, não o consideramos de importância especial na circunstância presente, muito embora tenha representado papel vital na paralisação e declínio de civilizações no passado. É representado pela ameaça de exaustão de minerais ou materiais vitais básicos. Na verdade, alguns historiadores (como Sombart) argumentam que a exaustão de materiais básicos acarretou o fim das civilizações antigas; especialmente a madeira que, em períodos de alta civilização foi sempre usada a um ritmo mais intenso que o da sua substituição. Numa sociedade dinâmica o aparecimento de tais pontos de estrangulamento estimula a invenção de substitutos, e nossa geração acostumou-se à idéia de que não há praticamente limite ao engenho humano para superar a ameaça da escassez de minerais e matérias-primas. A geração que presenciou a ameaça da exaustão dos depósitos de carvão e petróleo do mundo acalma seus temores com as perspectivas da energia atômica e não está grandemente impressionada com as profecias sombrias de seus antepassados. Convém lembrar, todavia, que as civilizações do passado invariavelmente exauriram as fontes de materiais básicos a tal ponto, que a continuidade da nossa civilização dependeu de uma série afortunada de acontecimentos. Segundo Sombart (para citar um exemplo) a Civilização Ocidental teria inevitavelmente declinado depois do século XVIII,

(3) Não temos dúvida de que a concentração de esforços no campo educacional tenha sido o principal fator do rápido crescimento econômico do Japão, após a restauração Meiji. O tremendo esforço feito atualmente, nesse campo, pelos países comunistas, nos dá talvez a diferença mais marcante entre os seus planos de desenvolvimento e os dos países subdesenvolvidos do mundo ocidental.

em consequência do desaparecimento da madeira européia, mas a simples invenção do coque metalúrgico barateou imediatamente a produção de ferro (bem como tornou-a independente do carvão vegetal) tornando possível a transcendente substituição da madeira pelo ferro, como material básico.

(4) A seguir gostaríamos de mencionar, como contraste, um fator, antes econômico do que técnico, que se aplica mais a determinado país em relação ao conjunto da economia mundial do que a uma comunidade isolada ou do mundo como um todo. Consiste em que o desenvolvimento de uma área relativamente subdesenvolvida pode ser obstaculizado pela relação inapropriada entre os preços de produtos agrícolas e produtos industriais (derivada dos preços fixados no mercado mundial), em circunstâncias nas quais os custos internos não refletem os custos sociais marginais em termos de oportunidades alternativas. A defesa clássica do livre cambismo, na forma em que foi desenvolvida por Ricardo e seus sucessores, repousava na lei dos custos comparativos a ser aplicada igualmente a países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Entretanto, a validade do argumento fundamenta-se, totalmente na hipótese (implícita) que nos diferentes setores da economia os custos relativos de produção expressos em moeda refletem os custos de transferência em termos de oportunidades alternativas. Se (citando o próprio exemplo de Ricardo) o custo de uma jarda de tecido é equivalente a cinco barris de vinho em Portugal mas corresponde a apenas 2 barris de vinho na Inglaterra será melhor, para Portugal, concentrar-se na produção de vinho e obter todo o tecido de que necessita através do comércio internacional, sem considerar que o custo em trabalho por unidade de produto, quer para o tecido quer para o vinho, seja mais alto ou mais baixo do que na Inglaterra. Este argumento pressupõe, todavia que se o custo da jarda de tecido é equivalente aos 5 barris de vinho, a produção de cada jarda (especialmente de cada jarda adicional) compreende automaticamente uma diminuição de 5 barris na produção de vinho. Supondo, entretanto, que o volume de vinho produzido em Portugal seja limitado, principalmente pela disponibilidade de terra apropriada, enquanto a produção de tecido é sobretudo uma questão de mão-de-obra, e supondo ainda, que a oferta de trabalho em Portugal seja maior do que a que pode ser efetivamente utilizada na produção de vinho, a produção de umas tantas jardas de tecidos não será realmente uma *alternativa* para

uns quantos barris de vinho, uma vez que a produção dêstes não está na dependência de saber se o tecido é ou não produzido dentro do país.

Em termos de oportunidades alternativas, por conseguinte, o custo social de produção do tecido é zero. Porém, sob forma de custos relativos expressos em moeda está longe de ser zero, porquanto a remuneração do trabalho não pode descer abaixo de certo mínimo, ainda que a alternativa seja o desemprego; tanto mais que o trabalho rural sempre recebe alguma remuneração, mesmo quando a sua efetiva contribuição marginal é nula. Precisamente porque o trabalho agrícola é realizado em bases mais pré-capitalísticas do que como empreendimento comercial, a distribuição dos resultados da produção de toda uma família é efetuada mais segundo um princípio "médio" do que de um princípio "marginal". Nas áreas subdesenvolvidas e super-habitadas do mundo, como a Índia, uma família típica tem mais pessoas do que as necessárias ao cultivo eficiente da terra de que ela dispõe. Distribuem o trabalho e a renda por toda a família, mas essa "distribuição de tarefas" significa apenas que cada membro da família trabalha menos do que seria necessário ou poderia, caso houvessem menos braços disponíveis para o trabalho.

É possível, portanto, que o comércio livre entre áreas relativamente mais ou menos desenvolvidas obstaculize o desenvolvimento das últimas, não apenas em seu próprio detrimento como no de todo o mundo. Um país subdesenvolvido que conta com excesso de mão-de-obra (nem todos os países subdesenvolvidos classificam-se nesta categoria) terá maiores vantagens se procurar proteger suas indústrias através dos impostos de importação do que deixando-se reger pelo livre cambismo, por isso que a proteção da indústria local não significa substituição de tipos de produção mas um aumento líquido que a não ser assim, não se teria produzido. A comunidade como um todo desfrutará de melhores condições mesmo que o setor agrícola tenha piorado (em consequência dos termos menos favoráveis em que os produtos industriais são obtidos, em troca dos produtos agrícolas) muito embora o próprio setor agrícola possa melhorar em função da eliminação do excesso de mão-de-obra e do aumento de renda "per capita" (4). Entretanto, é importante lembrar que o argumento apenas oferece justificativa para uma tarifa geral sobre os produtos industriais

que iguale o *nível geral* dos custos industriais em relação aos agrícolas, entre as diferentes áreas. Em outras palavras, este argumento fornece uma justificativa para uma tarifa *ad valorem* uniforme sobre todos os produtos industriais, cujo nível guarda relação inversa ao grau de desenvolvimento industrial. Ele não justifica em relação a cada indústria em particular ou a um produto determinado, o grau de proteção necessário do aparecimento de uma produção nacional. Isto porque, enquanto a lei dos custos comparativos é inaplicável na margem entre produção agrícola e produção industrial, pode-se ainda supor que ela se aplique (na ausência de razões específicas em contrário, a determinados casos) entre um e outro produto industrial ou entre um e outro produto agrícola. Um grau uniforme de proteção para a indústria afasta a desvantagem do desenvolvimento industrial que resulta do nível dos custos de produção ser, em geral, mais elevado nos países menos desenvolvidos (em relação aos custos sociais) do que nos mais desenvolvidos, sem interferir com a tendência à especialização regional resultante dos rendimentos crescentes (como resultado das economias externas ou das economias da produção em larga escala) ou de outros fatores. Evidentemente há, no tempo presente, poucos exemplos em todo o mundo, de uma industrialização posta em desvantagem por uma proteção insuficiente. Na realidade o perigo atual está do outro lado — tanto os países desenvolvidos como os subdesenvolvidos indulgem em uma proteção excessivamente discriminatória resultando daí que a industrialização dos países subdesenvolvidos representa sobretudo esforços indiscriminados de substituições de importações, sem cuidar do aumento da capacidade de exportar. Não pode haver dúvida que a maioria dos países subdesenvolvidos ganharia extraordinariamente tanto em termos do nível geral de eficiência como na renda real, e também em flexibilidade, se concentrassem mais os seus esforços no desenvolvimento das exportações do que no fornecimento de substitutos para todos os tipos de importações. A produção de produtos exportáveis é muito mais valiosa para um país do que a fabricação de artigos substitutos dos importados, porque a primeira — assim como o coringa de um baralho de

(4) Este argumento não considera as demais vantagens consideráveis, advindas para o setor rural, das "economias externas" da industrialização na forma de difusão do ensino, levantamento do nível geral de cultura etc. que acompanham o crescimento de centros urbanos.

cartas — pode ser substituída por qualquer outro tipo de produto através do comércio internacional.

(5) Nossa última observação será que o móvel do lucro não é igualmente eficaz no promover o desenvolvimento de diferentes tipos de indústrias. Os empreendimentos que obrigam a grandes investimentos de capitais e longos períodos de amortização, são muito menos atraentes do ponto de vista do investidor individual — que exigirá uma taxa mais elevada de rentabilidade prospectiva, antes de empregar o seu capital — do que aqueles que oferecem rendimentos mais imediatos. Estes riscos diferenciais, porém, são puramente de natureza individual ou privada e nunca riscos sociais. Do ponto de vista social isto significa apenas que o crescimento da economia como um todo fica retardado pela oferta insuficiente de capacidade produtiva nas indústrias de base. Este fator pode entrar seriamente a taxa de progresso econômico, não só dos países subdesenvolvidos como até nas economias capitalistas avançadas da Europa Ocidental e da América do Norte. Estamos convencidos, por exemplo, que se a indústria do aço tivesse se expandido mais rapidamente, o crescimento industrial de países como a Inglaterra, França e Alemanha, ou mesmo os Estados Unidos, teria tido um processamento muito mais rápido (5).

Esses cinco fatores — ou pelo menos quatro deles, se ignoramos o fator técnico no que tange à possibilidade de esgotamento dos minerais e materiais básicos — indicam a orientação e as principais razões pelas quais não é possível acreditar em forças espontâneas no crescimento da sociedade a fim de assegurar o progresso em um ritmo conveniente. Indicariam outrossim, a orientação precípua sobre a qual os esforços do Estado deveriam ser concentrados para que, em combinação com essas forças espontâneas, suas providências produzissem resultados ótimos em termos de expansão e desenvolvimento. Em nossa opinião, portanto, um programa estatal de desenvolvimento deveria concentrar seus esforços nas quatro direções seguintes:

(5) Este fato é obscurecido pela existência de flutuações cíclicas na economia. É somente em tempos de "boom" industrial que o aço se torna escasso — em épocas de depressão, quando rareiam ou desaparecem os investimentos, o que normalmente se verifica é a existência de uma considerável capacidade não utilizada. Mas a tendência da taxa de progresso não é independente do caráter do movimento cíclico — depende da extensão na qual a capacidade produtiva e a produção são acelerados durante os períodos de "boom"; e isto indubitavelmente tem diminuído na maioria dos casos históricos, pelas insuficientes disponibilidades de aço.

(I) Assegurar uma oferta ampla de "capital social", especialmente no campo educacional;

(II) Promover o aumento da produtividade agrícola através de esforço concentrado sobre as zonas rurais combinado, se necessário, com reformas agrárias institucionais. Para tanto, a maior exigência diz respeito à elevação do nível cultural e técnico das populações rurais. A Índia e alguns outros países já começaram a empreender esforços nesse sentido sob a forma dos chamados programas de desenvolvimento de comunidade através de serviços de extensão agrícola os quais, embora iniciados em demasiada pequena escala, já apresentam resultados espetaculares;

(III) Proteção à indústria em geral por meio de direitos de importação, uniformes em sua incidência, ao invés de impostos específicos ou quotas da importação, promovendo dessa forma a expansão de uma indústria eficiente e o desenvolvimento imediato de indústrias de exportação;

(IV) Promoção através de empresas estatais ou de economia mista, do desenvolvimento de indústrias pesadas ou daquelas (como a de energia elétrica) que exigem financiamentos a longo prazo e que, a não ser assim, só poderão desenvolver-se num ritmo relativamente lento, resultando, por conseguinte, numa inibição do crescimento do resto da Economia.

SUMMARY

Based on the conclusions of the preceeding conference, the Author maintains that there can be no doubt that the periods of growth and stagnation are inherently linked with the question of the prevailing mental attitude. Progressive mentality or the dynamism of the social elite is the very essence, or at least the basic condition, of progress.

In the present conference the Author proposes to discuss other aspects, or pre-conditions of sustained growth, without laying any claim to being able to treat all the manifold aspects of the problem.

For Kaldor, once there is a favourable social environment the most important requirement for sustained growth is the maintenance of a certain balance in the growth of the various sectors or segments of the economy. This implies in that (a) the increase in the production of final goods of various kinds must

be in an appropriate relationship to the structure of consumer demand, and (b) there must be an appropriate relationship between the growth of the industries making raw materials and components and the industries providing equipment for consumer-goods industries. In maintaining that desiquilibrium alternatively manifest itself in limited markets or in a scarcity of material and labour in the critical sectors of the economy, the Author reformulates the old proposition of J. B. Say in the *Théories des Debouchés* and exemplifies the two types of desiquilibrium — horizontal and vertical — that may occur in the process of growth.

Examining the idea of equilibrated growth Kaldor starts from the assumption that economic progress invariably involves industrialization (in the sense of an increase in the proportion of the working population engaged in secondary and terciary pursuits, and corresponding reduction in the proportion of manpower engaged in agriculture) and concludes that this cannot take place unless food-supplies per head increases *pari passu* with the growth of industrial production. In other words, the possible extent of industrialization is itself conditioned or limited by the growth in productivity in agriculture, as a reflex of the fundamental factor that it is the level of productivity in the primary activities, i. e., in agriculture, which determinates the extent to which labour can be "realeased" for secondary and terciary pursuits. Thus, the most important requirement of economic development is that industrialization should go hand in hand with a growth in agricultural productivity that is sufficient to ensure a continued improvement in food supplies per head.

The Author moves to examine the postulates of the classical English school of thought on the matter of balanced growth (the profit motive and the mobility of factors producing the automatic correction of the factors in desiquilibrium) to conclude that if they were valid "*laissez faire*" would be justified in relation to economic development. But he says that doctrine is subject to severe limitations and mentions five of these:

- 1) Certain vital sectors of the economy may be virtually immune from competitive penetration owing to the technical character of production. Thus, the Ricardian doctrine that competition and free mobility will tend to correct any tendency for particular sectors to lag behind may be perfectly correct for processing industries but not for agriculture.

Aggressive-minded entrepreneurs who can make large profits in agriculture can do nothing without the ownership of land and if the land is in the hands of traditional peasants or feudal landlords there will not be a noticeable reaction of agricultural production to the increase in demand for agricultural products. The process by which the capitalistic enterprise gradually displaces the pre-capitalistic enterprise through superior competitive power cannot therefore operate in the same manner in agriculture.

2) Many essential services are not provided (or not in an adequate scale) by private initiative. They are those which furnish "indiscriminate benefits" and, due to this, those which may only be furnished collectively by the government such as education, health, justice, etc. Thus, the importance of government from the point of view of economic development is largely a question of the relative sufficiency or inadequacy in the provision of complementary social capital.

3) The threat of the exhaustion of basic minerals and materials is a type of limitation that, the Author acknowledges, has no special importance at present although it has played a vital role in the arrest and decline of civilizations in the past. Into dynamic society the emergence of such bottlenecks stimulates the invention of substitutes. The present generation has become accustomed to the idea that there are no limits to human capacity to dominate the threat of the scarcity of minerals and raw materials.

4) The development of relatively under-developed areas may be inhibited by an inappropriate price relationship between agricultural and industrial products. In this respect the Author makes allusions to the classical case for free trade which, as evolved by Ricardo and his successors, rested upon the law of comparative costs. Availing himself of the famous example of the production of wine and cloth he demonstrates that for Portugal the production of a few yards of cloth will really be no alternative for a few barrels of wine if (a) the volume of wine is limited by the availability of suitable land and (b) the man-power in Portugal is greater than can be effectively accommodated in wine production. In terms of foregone opportunities, the social cost of cloth would be zero. But it will not be so in terms of relative money

costs for the wages of labour cannot fall below a certain minimum, even if the alternative is unemployment.

Moreover, in the sub-developed and super-populated areas where a family has more people than the number necessary to the efficient cultivation of land, the share-out a joint family produce is made more in accordance to an average principle than to the marginal one. He concludes that it is possible, therefore, that free trade between relatively more and relatively less developed areas inhibits the growth of the less ones not only to their own detriment but to that of the world as a whole. An under-developed country with surplus labour is better off if it protects its industries by means of an import duty than under free trade since the protection to the local industry does not involve the substitution of one kind of production for another but a net addition to what would otherwise be produced.

That argument furnishes, however, only a justification for a uniform ad-valorem tariff on all the industrial products. It does not justify, according to each particular industry or product separately, the degree of protection requires to the establishment of domestic production. This is so because whilst the law of comparative cost is inapplicable at the margin between agricultural and industrial production, it can still be presumed to apply as between one industrial product or another, or one agricultural product and another. A uniform degree of industrial protection to industry removes the handicap to industrial development arising out of the fact that the level of industrial costs in general is higher in the less developed countries without interfering with the tendency towards regional specialization resulting from increasing returns or other factors.

5) The profit motive is not equally effective in promoting the development of different kinds of industries. Industries requiring heavy investment of capital and long periods of amortization are relatively less attractive from the point of view it merely means that the growth of the whole economy is slowed down through the insufficient provision of productive capacity in the basic industries.

The Author concludes, finally, that at least four of those limitations indicate the main direction in which, and the main reasons for which, is not possible to believe on spontaneous forces of growth in society in order to ensure sustained progress at an

adequate rate. He propose then a State developmental programme which should concentrate its efforts in the following directions:

1) To secure a large supply of "social capital", particularly in the field of education;

2) To promote the growth of agricultural productivity through a concentrated effort in the countryside combined, if necessary, with institutional land reform;

3) To protect industry in general through import duties which would be uniform in their incidence;

4) To promote either through State enterprise or mixed enterprise the development of heavy industries or industries which would otherwise only be provided on a relatively inadequate scale and thereby inhibit the growth of the rest of the economy.

RESUMÉ

Fondé sur les conclusions de la conférence précédente l'Auteur affirme: "il ne peut y avoir de doute que les périodes d'accroissement ou de stagnation sont inséparablement associées au problème de l'attitude mentale dominante. La mentalité progressive ou dynamique de l'élite sociale est essentielle, ou tout au moins elle représente une condition de base du progrès".

L'Auteur se propose, dans la présente conférence, d'examiner les conditions préalables au maintien de la croissance sans cependant prétendre épuiser tous les aspects du problème.

Pour Kaldor dès qu'il y a un climat social favorable, un certain équilibre dans la croissance des différents secteurs de l'économie est la condition la plus importante pour le maintien de la croissance général du revenu. Cela implique deux conséquences:

a) l'augmentation des biens finaux de production de différents types conserve une relation appropriée avec la structure de la demande des consommateurs.

b) une relation appropriée existe entre l'accroissement des industries productrices de matières premières et de pièces et celui des industries qui fournissent l'équipement aux producteurs de biens de consommation. En affirmant que l'apparition d'un déséquilibre peut se manifester tant par la limitation du marché que par le manque de matières premières et de main d'oeuvre dans les secteurs critiques, l'Auteur en vérité formule à nouveau la vieille proposition de la Théorie des Débouchés. A l'aide d'exemples il

détermine deux types de déséquilibre qui peuvent se produire dans le processus de croissance (horizontal et vertical).

Examinant l'idée de croissance équilibrée, Kaldor part de la présupposition que le progrès économique implique invariablement l'industrialisation (dans le sens qu'un accroissement de la population active employée dans les occupations secondaires et tertiaires s'accompagne d'une réduction correspondante de la proportion des forces de travail utilisées dans l'agriculture). Il conclut que ceci ne pourra arriver à moins que l'augmentation par tête des denrées alimentaires accompagne pas à pas l'accroissement de la production industrielle. En d'autres termes l'extension possible de l'industrialisation est conditionnée par l'accroissement de la productivité agricole, conséquence du fait fondamental selon lequel le niveau de la productivité des activités primaires est le facteur déterminant du déplacement du travail au profit des activités secondaires et tertiaires. Ainsi la condition la plus importante du développement est l'amélioration continue de la production agricole parallèlement au processus d'industrialisation.

Ensuite l'Auteur examine les postulats d'École classique anglaise en matière de croissance équilibrée (la mobilité des facteurs et le mobile de bénéfice produisent la correction automatique du déséquilibre) pour conclure que, s'ils étaient exacts, le "Laissez faire" serait justifié quant au développement économique. Mais il dit qu'en vérité il y a de sévères restrictions à la mise en oeuvre d'une telle doctrine, et il cite cinq de ces limitations.

(1) Certains secteurs vitaux de l'économie en raison des caractéristiques techniques de production peuvent être réfractaires à la pénétration compétitive. De cette manière l'argument de Ricardo de la correction du retard dans la marche de certains secteurs par la mobilité des facteurs sera valable pour l'industrie de transformation, mais non pour l'agriculture.

L'existence d'entrepreneur à mentalité agressive ne sera d'aucune valeur sans la possession de la terre, et si celle ci reste au mains des agriculteurs traditionels il n'y aura pas de réaction sensible de la production sur l'augmentation de la demande. Le processus par lequel l'entreprise capitaliste se substitue graduellement au moyen d'un pouvoir de compétition supérieur à l'entreprise précapitaliste, ne peut, par conséquent, avoir lieu de la même manière en agriculture.

(2) Certains services essentiels ne peuvent être fournis par l'action de l'initiative privée. Ce sont ceux qui fournissent des avantages sans discrimination, et pour cela même doivent être fournis par le Gouvernement collectivement, par exemple: l'Éducation, la Santé, la Justice, etc... Ainsi l'importance du Gouvernement du point de vue du développement est en grande partie une question d'insuffisance ou de manque de prévision de capital social complémentaire.

(3) La menace de l'épuisement des minerais et matières premières que l'Auteur reconnaît n'a pas d'importance spéciale actuellement bien qu'elle ait présentée dans le passé une importance vitale dans le déclin des civilisations. Dans une société dynamique l'apparition de goulots d'étranglement — en raison du manque de matières premières — stimule l'invention de produits de remplacement. La génération actuelle s'est habituée à l'idée qu'il n'y a pas de limite à l'ingéniosité humaine pour dominer la menace du manque de minerais et de matières premières.

(4) Le développement d'une région sous développée peut rencontrer un obstacle dans le rapport inapproprié entre le prix des produits agricoles et le prix des produits industriels.

A ce sujet l'Auteur fait allusion à la défense classique du libre échange formulée par Ricardo dans la loi de coûts comparatifs. En se référant à l'exemple célèbre de la production des vins et des tissus, il démontre que pour le Portugal il n'y a pas d'alternative entre la production d'une quantité donnée de tissu et celle d'une quantité donnée de barriques de vin. Si la quantité de vin est limitée par l'absence de terres appropriées et si l'offre de travail est supérieure à celle qui peut être effectivement utilisée pour la production de l'industrie locale ne signifie pas la substitution d'une alternatives, le coût social du tissu serait nul. Mais sous la forme du coût relatif en monnaie il ne sera pas nul et ne peut descendre au dessous d'un minimum bien que l'alternative soit le chômage.

De plus dans les régions sous développées et surpeuplées où une famille a plus de personnes qu'il n'est nécessaire à la culture efficace de la terre, la distribution des résultats de production de toute une famille est effectuée plus selon un principe moyen que suivant un principe marginal. Ce qui le conduit à conclure qu'il est possible que le commerce libre entre des régions plus ou moins développées présente un obstacle au développement des dernières, non seulement à leur détriment, mais au détriment de tout le monde. Un pays sous-développé qui compte un excès de main d'oeuvre aura avantage à adopter le protectionisme parce que la

production, dans ces conditions, et au point de vue opportunités type de production à un autre, mais une augmentation liquide qui d'une autre manière ne se serait pas produite.

Mais cette argumentation de l'Auteur fournit à peine une justification pour l'adoption d'une taxe "ad valorem" sur tous les produits industriels. Elle ne se justifie pas par rapport à chaque industrie en particulier le degré de protection nécessaire à l'apparition d'une production nationale. Ceci parce que bien que la loi des coûts comparatifs soit applicable à la limite entre production agricole et production industrielle, on peut supposer qu'elle s'applique encore entre des produits industriels quelconques. Un degré uniforme de protection industrielle éloigne le désavantage qui résulte du niveau des coûts de production en général plus élevé dans les pays moins développées, sans interférence avec la tendance à la spécialisation régionale résultant des rendements croissants ou d'autres facteurs.

(5) Le mobile de bénéfice n'est pas également efficace pour promouvoir le développement des différents types d'industrie. Les entreprises qui nécessitent d'importants investissements de capitaux et de longues périodes d'amortissement sont moins attrayantes aux yeux des particuliers décidés à investir un capital. Au point de vue social cela signifie que la croissance économique demeure retardée par l'offre insuffisante de capacité productive dans les industries fondamentales.

L'Auteur conclut finalement qu'au moins quatre de ces limitations indiquent l'orientation d'esprit et les principales raisons pour lesquelles il n'est pas possible de croire à des forces spontanées de la croissance de la société qui assurent au progrès un rythme convenable. Il propose alors un programme étatique de développement orienté par les directives suivantes:

(1) Assurer une offre importante de capital social dans le domaine de l'Éducation.

(2) Promouvoir l'augmentation de la productivité agricole au moyen d'un effort concentré sur les zones rurales, combiné s'il est nécessaire avec des réformes agraires institutionnelles.

(3) Protéger les industries en général au moyen de taxes d'importation uniforme dans leurs incidences.

(4) Promouvoir au moyen d'entreprises nationales ou d'économie mixte le développement d'industries ou qui exigent un financement à long terme.