

CONFERÊNCIA

O PROBLEMA CONTEMPORÂNEO DO DESENVOLVIMENTO: SITUAÇÃO PRESENTE E ANTECEDENTES HISTÓRICOS (*).

NUNO FIDELINO DE FIGUEIREDO

Professor de História Econômica da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo.

O tema desta aula foi escolhido com o propósito de expôr e ilustrar o ponto de vista de que a história econômica pode constituir um instrumento complementar de análise dos fenômenos contemporâneos de caráter econômico, em particular daqueles de mais fundas raízes na evolução passada das comunidades humanas. O recurso a êsse instrumento é, segundo creio, de particular utilidade em relação ao problema contemporâneo do desenvolvimento dos países novos, o qual por sua incomparável complexidade e diversidade de manifestações através do mundo, desafia interpretações baseadas exclusivamente na utilização de modelos quantitativos. A história econômica, ao reconstituir retrospectivamente situações que se encontram na base de manifestações contemporâneas determinadas, pode contribuir de maneira particularmente importante para a identificação dos mecanismos de transformação em que assenta o fenômeno contemporâneo do desenvolvimento econômico.

Dividirei o tema desta aula em três partes sucessivas, tratando na primeira de formular uma indagação básica sôbre a extensão e as tendências no tempo das disparidades que separam os países em desenvolvimento daqueles já desenvolvidos e de ensaiar uma resposta tentativa a tal indagação. Diligenciarei na segunda parte destacar alguns fatores de importância estratégica na capacidade de transformação dos países novos, como a formação de capital, o ritmo de

(*) — Aula Inaugural no Departamento de História da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, ministrada em 6 de março de 1969. Texto reconstituído posteriormente e ampliado em alguns pontos (*Nota da Redação*).

crescimento demográfico, o papel do comércio exterior e outros aspectos da “dependência externa” e a eficácia da ação governativa como elemento regulador do conjunto do processo. E, finalmente, esboçarei muito brevemente, na terceira parte da exposição do tema, uma comparação entre os obstáculos ao desenvolvimento e à transformação tecnológica, por um lado nos países hoje industrializados, no decurso da primeira revolução industrial, entre fins do século XVIII e princípios do século XIX e, por outro lado, nos países novos de nossos dias.

Não há dúvida que o tema selecionado peca por ambicioso, dada a grande complexidade e o caráter multi-facético das suas manifestações. Comprimir a sua exposição em apertada síntese requer necessariamente simplificações drásticas, sem deixar lugar para a apresentação das reservas e qualificações que um tratamento mais extenso naturalmente exigiria. Não existe outro recurso, a êste respeito, senão o de insistir na advertência de que se trata de um simples esboço de algumas idéias que serão mais amplamente elaboradas em curso a ministrar durante o ano (1) e confiar na benevolência dos ouvintes.

A escôlha do tema apropriado para designar o processo de transformação das economias dos chamados países novos, constitui uma questão prévia que não podemos iludir. Como designar os países novos, do ponto de vista da transformação de suas estruturas: países em desenvolvimento, países sub-desenvolvidos, países de industrialização incipiente ou países “atrazados”? Nenhum dêstes têrmos me parece inteiramente apropriado, razão pela qual opto por usar indiferentemente qualquer dêles, ao sabor da exposição.

A expressão “países em desenvolvimento” não é adequãda porque passa por alto o fato de que grande número de países “novos” se defrontam com um estado de virtual estagnação em suas economias, de tal modo que é a *ausência* de desenvolvimento a manifestação que importa destacar e analisar. A expressão “países sub-desenvolvidos” tampouco é satisfatória porque, por sua vez, leva implícita a idéia de que existe uma meta ou padrão de desenvolvimento em estado latente, a qual poderia ser alcançada mediante a exploração dos recursos, naturais ou adquiridos, existentes porém não aproveitados economicamente. Ora, esta suposição de que todos os países sub-desenvolvidos podem vir a ser desenvolvidos, a qual implica a idéia de inevitabilidade e, até certo ponto, também de automaticidade do processo de transformação e modernização da estrutura produtiva, não parece estar de acôrdo com uma ponderação objetiva dos dife-

(1). — O “sub-desenvolvimento econômico contemporâneo e a experiência histórica de industrialização dos países Ocidentais e do Japão”, curso optativo do Departamento de História no ano letivo de 1969.

rentes elementos do problema, nem parece ser confirmada pela experiência histórica.

“Países de industrialização incipiente” é uma expressão que escapa aos inconvenientes da segunda alternativa mencionada, já que a “incipiência” da industrialização não implica necessariamente a continuação e conclusão do processo respectivo. Não foge, no entanto, às limitações referidas em relação à primeira alternativa. Além disso — o que é, talvez, o inconveniente maior —, significa um aberto preconceito em favor da industrialização como instrumento de desenvolvimento. É certo que a ampliação do setor industrial acompanha *sempre e necessariamente* o processo de transformações econômicas e sociais em que reside o fenômeno do desenvolvimento. Porém, nem sempre essa ampliação do setor manufatureiro constitui ou deve constituir o objetivo primário de uma política de desenvolvimento.

Circunstâncias existem, é certo, em que a industrialização se constitui no instrumento ou alavanca que, por seus efeitos diretos e indiretos, dinamisa e transforma a *totalidade* da estrutura produtiva de uma economia. Em outros casos, porém, a industrialização aparece mais como um *efeito*, do que como uma *causa* do processo de modernização. Tudo depende das circunstâncias específicas de cada país nos aspectos de recursos naturais, de aptidões para as diferentes modalidades de desenvolvimento, etc., bem como da particular estratégia de desenvolvimento que seja aconselhável adotar em cada caso. A expressão “países de industrialização incipiente”, portanto, pressupõe uma opção definida em matéria de estratégia, o que conspira contra a universalidade de aplicação que deve caracterizar qualquer expressão com a qual se pretenda substituir as demais.

Finalmente, porque rejeitar também a expressão “países atrasados”? Porque esta designação implica um juízo de valor, o qual poderia talvez ser eliminado completando-se a expressão — “países *econômicamente* atrasados” —, porém deixando ainda subsistir a idéia, em nossa opinião incorreta, de que existe um “potencial de desenvolvimento” que se oferece por igual a todos e cada um dos países em causa (2).

Parece-nos, portanto, depois de constatar o caráter insatisfatório das diversas alternativas, que não resta outro caminho senão o de utilizar indiferentemente as diversas expressões que são de uso generalizado, advertindo desde o começo contra as conotações restri-

(2). — Essa expressão, além disso, implica também, creio que erroneamente, que os países “econômicamente atrasados” podem ser “culturalmente desenvolvidos”. Esta é, no entanto, uma distinção delicada, que não é possível abordar nesta oportunidade.

tivas, exemplificadas nas observações anteriores, que possam ser atribuídas a qualquer expressão particular.

*

A “brecha” da renda e suas tendências no tempo.

Consideremos então, em primeiro lugar, o problema da chamada “brecha” da renda entre países industrializados e países novos. Existe uma convicção generalizada de que a “distância econômica” que separa os países “pobres” dos países “ricos”, em matéria de capacidade de produção e de níveis de vida medidos pela renda média por habitante, além de extremamente pronunciada, vem aumentando continuamente, tanto na evolução histórica recente, como também desde data mais recuada, mostrando ainda tendência a agravar-se no futuro. Encontrará esta idéia apoio numa análise objetiva dos dados econômicos disponíveis? Veremos que a resposta é afirmativa, porém deve ser acompanhada de algumas reservas e qualificações de grande significado prático.

O mundo em seu conjunto experimentou nos últimos vinte anos um crescimento econômico sem precedentes. Crescimento que abrangeu não somente países industrializados — tanto os de economia de mercado, como os de economia centralmente planejada —, como também considerável número de países novos.

Atingiu êsse processo de crescimento massas de população tão vastas, que o movimento de expansão e de transformação econômica e social correspondente se pode considerar sem paralelo na história. A única aproximação possível seria, talvez, com a vaga de inovação e crescimento que constituiu a revolução industrial de fins do século XVIII e primeira metade do século XIX, na Inglaterra e posteriormente em alguns países do continente europeu.

Esta comparação histórica, se é legítima quanto à transcendência das transformações introduzidas na estrutura produtiva das sociedades a ela submetidas torna-se, no entanto, pálida quando se leva em conta a maior amplitude geográfica alcançada pelo crescimento no período recente. É provável que a experiência de crescimento econômico registrada pelo mundo neste pós-guerra se destaque, portanto, como o período da história da humanidade de mais intensa e contínua elevação dos níveis materiais de produção e de vida.

Significa esta notável experiência de crescimento do mundo em seu conjunto, que está em caminho de ser resolvido o problema das disparidades internacionais dos níveis de renda ou que não tenha havido uma deterioração relativa, na posição dos países novos ou do Terceiro Mundo, em resultado da evolução histórica passada?

A resposta é provavelmente negativa, porém necessita ser apresentada num contexto mais elaborado.

Considerada a evolução histórica num período de tempo muito amplo — desde os inícios da primeira Revolução Industrial —, é certo ter-se registrado um distanciamento apreciável nos níveis de renda *per capita* dos países que então empreendiam sua transformação econômica e social — Inglaterra, outros países da Europa do Norte e os Estados Unidos — em relação aos países que não alcançaram a pôr em marcha êsse processo e que hoje se classificam como “atrazados”.

A Inglaterra de 1750 apresentava um nível de renda *per capita* que foi estimado em, aproximadamente, 200 dólares, em valores monetários de hoje. Êsse nível provavelmente terá aumentado à volta de um quarto até fins do século XVIII e princípios do século XIX (elevando-se em média, nesse período, 1/2% por ano).

Fiquemos, no entanto, em meados do século XVIII, pois nessa data o nível médio de renda da Inglaterra provavelmente não diferia do dos demais países da Europa do Norte, enquanto que a segunda metade desse século já assistiu ao comêço do distanciamento da Grã-Bretanha em relação à Europa culturalmente mais próxima.

Êsse nível de renda, de 200 dólares por habitante, provavelmente caracterizou grande parte do mundo ocidental durante um período prolongado de sua evolução anterior a 1750, dado que o desenvolvimento contínuo era praticamente desconhecido nessa época recuada e geralmente substituído por impulsos temporários de crescimento, mais tarde anulados por guerras, epidemias ou outras calamidades contra as quais o homem de então se encontrava praticamente indefeso.

Que nível de renda apresentariam as áreas ainda não politicamente independentes da época, é matéria de especulação, dada a inexistência de informações sequer medianamente precisas a êsse respeito. No entanto, um paralelo com os países de mais baixo nível de renda dos nossos dias, que são os do sudoeste asiático, abre uma porta à especulação. Êsses países apresentam hoje em dia uma renda da ordem dos 100 dólares *per capita* e seus padrões de vida não se encontram muito acima dos níveis mínimos de subsistência, como sucedia igualmente nos países atrasados da época histórica considerada. Admitamos, portanto, para êstes últimos países, digamos os da América Latina, na segunda metade do século XVIII ou princípios do século XIX, um nível médio de renda de entre 50 a 80 dólares em valores monetários de nossos dias.

A disparidade de níveis de renda entre os países “metropolitanos” e os “coloniais” daquela época histórica, seria portanto da ordem de 1 para 3 ou 1 para 4.

Como se compara esta situação com a de hoje em dia?

A Revolução Industrial e seus desdobramentos posteriores elevaram a renda média *per capita* da Grã-Bretanha, nos dias de hoje, para os 1.800 dólares, em resultado de um processo de contínuo crescimento durante todo o século XIX à taxa anual de 1,5% por habitante e no decurso deste século à taxa de 2%, característica do conjunto dos países do Ocidente europeu neste período. Em consequência, a renda média *per capita* do conjunto dos países desenvolvidos passou para 1.725 dólares (dados das Nações Unidas relativos a 1965). A cifra comparável relativa ao Terceiro Mundo é de 157 dólares para o conjunto, incluindo latino-americanos, africanos e asiáticos e de 376 dólares (por habitante) para a América Latina.

A disparidade dos padrões de vida no mundo, portanto, no decurso destes últimos 150 a 200 anos, praticamente triplicou, passando de 1 a 3 ou 1 a 4, para 1 a 11. No entanto, no caso dos países latino-americanos, cuja renda média por habitante é mais do dobro da que caracteriza o Terceiro Mundo em seu conjunto, o desnível se suaviza, sendo somente de 1 para 5, portanto não alarmantemente diferente do que caracterizou o período imediatamente anterior à primeira Revolução Industrial.

Creio que esta comparação requer alguns comentários.

Por um lado, sob o ponto de vista da “brecha” e suas tendências, a área latino-americana separa-se nitidamente das demais regiões do mundo sub-desenvolvido, em particular da África e do sudoeste asiático (os países do Oriente Médio mostram hoje em dia um nível médio de renda aproximadamente igual ao da América Latina). Isto significa que a “brecha”, no período histórico considerado, ampliou-se de maneira abissal para aqueles países sub-desenvolvidos, africanos e asiáticos, cuja renda média hoje em dia não se afasta muito da que prevalecia naquela época remota e muito provavelmente desde tempos imemoriais —, em virtude da estagnação secular das respectivas economias, agravada em anos mais recentes por um crescimento demográfico impetuoso. A mesma conclusão, no entanto, parece muito menos justificada em relação à América Latina, que se teria desenvolvido nestes dois séculos o suficiente para impedir um agravamento substancial do seu desnível em relação aos países desenvolvidos, apesar do contínuo crescimento destes, durante um período prolongado, à taxa média anual de 2% por habitante.

Por outro lado — e com a intenção de moderar o otimismo que a observação anterior possa sugerir —, convém também não esquecer a diferente natureza do termo de referência usado nas duas épocas da comparação, do lado dos países industrializados. Com efeito, enquanto que no começo da Revolução Industrial o nível médio de 200 dólares *per capita* servia para caracterizar o conjunto dos países “metropolitanos” então em princípio de transformação tecnológica, sem

que existissem grandes diferenças entre êles, nos dias de hoje a *média* de 1.725 dólares *per capita*, que mencionamos anteriormente, esconde apreciáveis *disparidades* dentro do grupo dos países desenvolvidos, onde não somente os Estados Unidos, mas também o Canadá, a Suécia, a Austrália e outros países apresentam níveis de renda substancialmente mais altos, dando portanto uma nova dimensão — e mais desfavorável — à comparação referente aos dias de hoje.

Se o panorama das diferenças relativas, apreciado com tôdas as cautelas que a precaridade dos dados exige, mostra uma evolução tão diferente para a América Latina e para o resto do Terceiro Mundo no decorrer dos últimos 150 ou 200 anos, qual foi a evolução registrada em período mais recente, posterior à segunda Guerra Mundial?

Conclusões claras e significativas, desde êste ângulo mais limitado, tampouco são fáceis de alcançar, apesar da maior validez dos dados disponíveis, resumidos no quadro seguinte.

Agrupação dos países	1955-1960		1960-1965		1955-1965	
	Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita
<i>Taxas percentuais anuais</i>						
Países desenvolvidos	3.2	2.0	4.9	3.6	4.0	2.8
Países sub-desenvolvidos	4.6	2.3	4.3	1.9	4.5	2.1
América Latina	4.6	1.9	4.4	1.7	4.5	1.8
África	4.3	2.1	4.5	2.3	4.4	2.2
Oriente Médio	6.5	4.0	7.3	4.6	6.0	4.3
Sul e Sudeste asiático (3).	4.2	2.0	3.5	1.2	3.9	1.6

Nos dez anos do período de 1955 a 1965, o grupo dos países desenvolvidos cresceu, por cabeça da população, à taxa de 2,8%, enquanto que os países novos se expandiram à taxa apreciavelmente mais baixa de 2,1%. A diferença entre os ritmos de crescimento de um e outro grupo de países, no entanto, teria sido de sinal diferente, não fôra a maior pressão do crescimento demográfico no Terceiro Mundo, pois as taxas *globais* de acréscimo de renda foram de 4,0% e 4,5%, respectivamente.

Outro aspecto que vale a pena observar é que, nos dois lustros em que se decompõe o período decenal considerado, a posição relativa das taxas de crescimento dos dois grupos de países teve seu sentido invertido. No período de 1955-1960, o ritmo de crescimento dos países novos excedeu o dos países industrializados (2,3% e

(3). — Fonte Nações Unidas, *World Economic Survey*, 1967, capítulo I.

2,0%, respectivamente). Enquanto que no lustro seguinte, o grupo dos desenvolvidos, com uma taxa média *per capita* de 3,6%, superou o crescimento do Terceiro Mundo, que foi de somente 1,9%.

Para esta evolução desfavorável contribuíram fatores de duas ordens. Por um lado, nos países em desenvolvimento a taxa global de expansão caiu de 0,3% e, além disso, encontrou-se submetida a maior pressão demográfica, o que deprimiu a taxa *per capita* de crescimento, embora em não mais de 0,1% em vista do curto período de tempo considerado. Por outro lado, a comparação com o grupo dos países desenvolvidos sofreu também o efeito de um muito mais rápido crescimento destes, pois a respectiva taxa *per capita* subiu de 2% para 3,6% — um aumento de 80%.

O comportamento da América Latina, durante o decênio, foi inferior ao da média do grupo dos países em desenvolvimento — 1,9% e 1,7% nos dois quinquênios, respectivamente e 1,8% de 1955 a 1965, *per capita*, resultados inferiores aos obtidos pela África e pelo Oriente Próximo e somente superiores, mas em grau modesto, aos dos países sub-desenvolvidos do Sudoeste Asiático.

Esta evolução, uma vez mais, destaca a importância do impetuoso crescimento populacional, como fator de primeira grandeza na moderação das taxas de crescimento globais. Consideradas estas e não as *per capita*, isto é, abstraída a pressão demográfica, o crescimento dos países em desenvolvimento, em seu conjunto e na totalidade do período 1955-1965, foi mais favorável que o dos países desenvolvidos — 4,5% nos primeiros e 4% nos segundos.

Os dados tão rapidamente citados, tanto os da comparação com o início da Revolução Industrial, como os relativos ao período mais recente, apesar do seu caráter sumário e das disparidades que se ocultam sob os valores médios, parecem traduzir uma situação, para o conjunto do Terceiro Mundo e em particular para a América Latina, que seria talvez exagerado considerar como dramaticamente desfavorável. Dados os obstáculos de grande magnitude que se opõem ao desenvolvimento econômico e social dos países novos na época contemporânea, em contraste com épocas mais recuadas — assunto em que tocaremos mais adiante —, o panorama esboçado nos parágrafos anteriores traduz a situação particular com que se defrontam os “países novos” de nossos dias, mas não justifica, talvez, afirmações definitivas sobre as tendências futuras da “brecha”.

*

Breve digressão sobre a natureza do processo de desenvolvimento.

De que natureza são os obstáculos mais poderosos à aceleração necessária do desenvolvimento e como se divide entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos a responsabilidade pelas ações necessárias?

Sugerir respostas simples a esta pergunta é, talvez, ainda mais difícil do que arriscar uma opinião acerca das tendências das desigualdades no plano internacional, em vista da diversidade de condições institucionais e de outra natureza, bem como de níveis de desenvolvimento, que predomina entre os países que mais ou menos arbitrariamente costumamos incluir na categoria dos sub-desenvolvidos. A variação da renda *per capita* é extraordinariamente ampla, sendo a média correspondente aos mais ricos dos países pobres — Argentina, Israel, Kuwait e Venezuela — cerca de vinte vezes mais alta que a média característica de países no outro extremo da escala, como Birmânia, Etiópia ou Gabão. E as diferenças na natureza do problema do desenvolvimento e nas características dos obstáculos presentes, entre países como Zâmbia e a Índia, como a Bolívia e a Indonésia ou como o México e a Somália, são tão conspícuas que o propósito de propôr um esquema explicativo uniforme apresenta-se de imediato como uma aventura temerária.

Por tais razões, limitaremos o nosso propósito à indicação de alguns traços salientes do sub-desenvolvimento que, por sua natureza, mais se prestam a um confronto com a experiência histórica dos países industrializados contemporâneos, o que será objeto de algumas observações em outra parte desta exposição.

Nos termos globais que a diversidade de condições impõe e sem esquecer as limitações que sempre decorrem dos valores médios, podemos dizer que os obstáculos que hoje mais dificultam uma aceleração substancial do crescimento dos países novos são de três ordens principais, relativos, respectivamente, à formação de capital, a certos aspectos da dependência externa e à eficiência da ação governativa (4).

Mitigar as dificuldades decorrentes da dependência externa depende tanto de iniciativas dos próprios países em desenvolvimento, como da introdução de alterações substanciais no conjunto de regras que governam o comércio internacional, o que é basicamente da responsabilidade dos países industrializados.

Os obstáculos restantes são claramente da esfera de responsabilidades dos países em desenvolvimento, embora seja inegável que uma modificação das condições em que se processa o comércio internacional, ao determinar uma maior contribuição do setor externo à formação do Produto, melhoraria as condições relativas à acumula-

(4). — Numa análise mais extensa dos problemas do desenvolvimento seria necessário tomar em conta fatores de caráter não econômico, como as *atitudes* e as *instituições*, que condicionam de maneira particularmente marcada e duradoura a ação dos fatores puramente econômicos. Nesta breve digressão, no entanto, nos limitaremos a considerar aqueles fatores mais diretamente relacionados com a política econômica internacional.

ção de capital, bem como facilitaria o aumento da eficácia da ação governamental relativa à orientação do processo de desenvolvimento.

*

Acumulação de capital e crescimento econômico.

O processo de desenvolvimento econômico consiste, em essência, numa série contínua de mudanças estruturais, como são a transferência de mão-de-obra das atividades primárias para as atividades de produção manufatureira e de serviços, a transformação da agricultura tradicional mediante sua tecnificação e sua organização em termos de moderna empresa comercial, a preparação dos recursos humanos para o desempenho de funções crescentemente especializadas e a construção de uma infra-estrutura, tanto física como institucional, adaptada às necessidades de uma economia mais complexa. Tais transformações constituem um processo contínuo, de longa duração e de grande complexidade, caracterizado por numerosas inter-dependências, que freqüentemente originam desequilíbrios e “estrangulamentos”, os quais atuam como freios ou elementos moderadores do processo.

As mudanças de estrutura requerem pesadas inversões através de toda a economia. Uma elevada taxa de investimento é, portanto, requisito indispensável do início ou da alimentação continuada de um processo de desenvolvimento.

Em termos simplificados, pode admitir-se que a taxa de investimento típica de uma economia sub-desenvolvida em etapa de crescimento incipiente, é da ordem dos 5% ou 6% da Renda Nacional. E que o desencadeamento de um processo de crescimento requer a elevação dessa taxa ao dôbro — 10% a 12% anuais. Por outro lado, para uma economia em etapa mais avançada de crescimento e, em particular, quando submetida a forte pressão demográfica, uma taxa de inversão dessa ordem de grandeza — 10% a 12% — é claramente insuficiente para determinar um ritmo de expansão da Renda Nacional apreciável. Para essa categoria de economias — já caracterizadas por uma estrutura produtiva de elevada intensidade de capital e, ao mesmo tempo, de crescimento populacional impetuoso — uma taxa de inversão inferior aos 20% anuais é, sem dúvida, insuficiente. Basta observar que um investimento de 20 a 25% é comum entre os países desenvolvidos, os quais não se encontram submetidos a uma pressão demográfica comparável.

Em sociedades de baixo nível de renda e de acentuada desigualdade na distribuição pessoal dessa renda, no entanto, os obstáculos a um incremento na formação de capital são muito grandes. Os padrões de consumo são muito baixos e determinam grande resistência a uma compressão adicional. E a desigualdade de distribuição da renda, paradoxalmente, não facilita a formação de uma taxa elevada de pou-

pança facilmente conversível em investimentos, e isto por diferentes razões. Por um lado, êsse potencial de poupança nas classes de rendimentos altos é freqüentemente acompanhado de um consumo suntuário, traduzindo um comportamento das classes dominantes que participam no processo produtivo nas antípodas daquela austeridade vitoriana que acompanhou o desenvolvimento industrial da Europa Ocidental mais de cem anos atrás. Por outro lado, a precariedade dos mercados de capitais nacionais e algumas vêzes também a ausência de oportunidades de investimento explícitas, bem como a exposição aos “efeitos de demonstração”, induzem seja um consumo desmedido os correspondente a padrões pouco de acôrdo com o quadro geral de uma economia atrasada, seja formas de poupança socialmente prejudiciais, como é a remessa de fundos financeiros para o exterior.

Duas outras fontes da formação de capital tampouco contribuem de maneira apreciável para a elevação da taxa de poupança: as emprêsas e o govêrno. A formação de capital nas emprêsas, mediante o auto-financiamento, isto é, a reinversão de lucros e dividendos não distribuidos, a qual nos países avançados é uma fonte de financiamento do desenvolvimento de primeira importância, sômente dá lugar à acumulação de recursos em escala precária, em resultado tanto da limitada extensão da organização empresarial nas economias de desenvolvimento incipiente, como do nível relativamente baixo de lucros e dividendos que predomina na *média* do setor manufatureiro em resultado das deficientes condições de organização, tecnologia e escalas de produção que predominam na indústria dêsses países (5).

Por outro lado, tampouco os govêrnos têm podido desempenhar um papel importante na geração de poupança, em virtude da precariedade e baixo rendimento fiscal dos sistemas tributários em vigência nos países em desenvolvimento. Enquanto que a tributação progressiva sôbre a renda que é comum aos países mais avançados tende a tornar as receitas governamentais altamente sensíveis ao crescimento econômico, nos países em desenvolvimento as receitas fiscais, derivadas em muito grande medida do comércio de exportação e de importação ou das atividades internas que estão em relação com êsse comércio, tendem a ser não sômente inelásticas em relação à produção total, como também extremamente vulneráveis a variações originadas nos mercados mundiais.

As receitas governamentais sofrem também o efeito de uma pressão de gastos correntes que varia na razão inversa do nível de desenvolvimento do país, em virtude de que quanto mais pobre o país,

(5). — Esta afirmação relativa à média da indústria não é, evidentemente, incompatível com situações totalmente distintas, as quais na realidade estão presentes em alguns setores de indústria específicos em que predominam condições de monopólio ou outras de limitação da concorrência.

maior o número de necessidades fundamentais que devem ser satisfeitas pelas entidades públicas.

Não obstante tôdas estas dificuldades, encontra-se em curso uma tendência para a elevação das taxas nacionais de poupança dos países em desenvolvimento. A situação recente é, no entanto, ainda bastante insatisfatória. Os países que em período recente — 1963-1965 — mostraram uma formação bruta de capital de uma ordem de magnitude aproximada da dos países industrializados — 20% ou acima desse nível —, não eram mais de 1/5 do número total de países integrantes do Terceiro Mundo. E no outro extremo da escala, encontra-se uma proporção maior — 1/4 — de países com taxas de investimento inferiores a 10% por ano.

*

Pressão demográfica e acumulação de capital.

A insuficiência da formação de capital nos países em desenvolvimento está estreitamente ligada à presença de um impetuoso crescimento demográfico, o qual ainda mostra tendência a agravar-se no futuro imediato.

O contrôle das doenças, em particular das endemias tropicais, determinou um declínio extremamente rápido das taxas de mortalidade. E como as taxas de natalidade não sofreram modificações apreciáveis, os países novos viram-se a braços com uma vaga de crescimento demográfico de dimensões sem precedentes.

Em conseqüência, na primeira metade da década de 1960, as taxas de natalidade, de mortalidade e de crescimento natural da população mostraram valores, em média, duplos daqueles registrados nos países industrializados.

Esta expansão demográfica — e o conseqüente rejuvenescimento da população — agravou consideravelmente a tarefa de *manter* os níveis *per capita* de consumo e de educação e treinamento necessários para sustentar, e se possível elevar a produtividade média. Na América Latina a taxa de incremento demográfico situa-se à volta de 2,7 a 2,8%. A Índia, com a sua população de mais de 400 milhões de habitantes, estimou a sua taxa de progressão demográfica, por ocasião do seu primeiro plano quinquenal, em menos de 1,5%. Encontra-se neste momento com taxas superiores aos 2% anuais, apesar de estar adotando práticas diversas de contrôle da natalidade desde há vários anos.

Estes incrementos demográficos são praticamente impossíveis de absorver num processo de desenvolvimento econômico.

Com uma relação capital-produto de 3, cada aumento na Renda Nacional de 1% por ano requer um investimento prévio de 3% da Renda Nacional. Portanto, unicamente para manter o nível de vida

de uma população que cresça à taxa de 2,5% por ano, torna-se necessário um volume de investimento de 7,5% anual. E esta é uma cifra que absorve praticamente a totalidade da poupança que a maior parte dos países da África e da Ásia estão realizando.

Repetindo êste exemplo com dados mais próximos da situação brasileira atual, o resultado que extraímos dêste cálculo simples não é mais animador. A relação capital-produto observada no Brasil, em anos recentes, vem sendo da ordem de 3,5 e o incremento populacional de pouco mais de 3%, à volta de 3,2% ao ano.

Nestas circunstâncias, o volume de investimento anual necessário sòmente para manter o nível de renda médio da população, é de 11,2% por ano. Como a formação de capital é da ordem de 15 a 16% do Produto Bruto, aquela cifra relativa ao investimento necessário estimado, significa que mais de 70% da poupança anualmente realizada pela população brasileira se destinam a absorver o incremento populacional *no mesmo nível de renda per capita* e que sòmente menos de 30% podem ser destinados a melhorar o aparelhamento produtivo com vistas ao incremento futuro do Produto médio da população.

Um crescimento demográfico impetuoso é particularmente perigoso para os países novos quando êstes são incapazes de modernizar a sua agricultura tradicional em ritmo suficientemente acelerado para incrementar de maneira eficiente as suas disponibilidades alimentares.

O comportamento mais recente dos países novos, a êste respeito, representa um progresso em relação a épocas anteriores, mas é ainda insuficiente como solução global do problema alimentar do Terceiro Mundo.

E' certo que nos dez anos de 1955 a 1965 sòmente uma pequena proporção dos países sub-desenvolvidos (provavelmente menos de 1/5) registrou um crescimento da produção agrícola inferior a 2% anual. E que, no mesmo período, metade dos países novos mostraram taxas de crescimento agrícola superiores a 3,4% — ritmo inclusive superior ao dos países industrializados.

Porém, dadas as condições alimentares extremamente precárias dos países novos, êste comportamento não pode ser considerado satisfatório. Os baixos níveis de nutrição predominantes, a grande aceleração populacional, o fato de que países tão populosos como a Índia e a Indonésia ainda em anos recentes mostravam uma produção agrícola *per capita* declinante, a elevação dos rendimentos e da demanda de alimentos induzida pelo desenvolvimento econômico geral e pelo crescimento rápido dos setores não agrícolas, contribuem para caracterizar uma evolução do setor agrícola claramente insatisfatória, à

luz do que seria de esperar como ingrediente de um processo dinâmico de desenvolvimento.

O reflexo desta situação encontra-se na mudança radical que ocorreu no balanço comercial de cereais dos países em desenvolvimento, antes e depois da última guerra mundial: de exportadores líquidos de mais de 14 milhões de toneladas por ano nos cinco anos anteriores à guerra, êsses países tornaram-se importadores líquidos de quase 14 milhões de toneladas por ano na primeira metade da década de 1960.

*

A rápida urbanização.

Estreitamente associado às dificuldades registradas no processo de modernização da agricultura e ao concomitante avanço demográfico, encontra-se o movimento de rápida urbanização, que vem constituindo outro importante fator de pressão sôbre a formação de capital.

A concentração da população em centros urbanos é, normalmente, um sintoma de rápida industrialização e um reflexo das transformações estruturais correspondentes. A criação de uma infra-estrutura urbana apropriada pesa fortemente na taxa de investimento, mas esta evolução é inevitável e traduz a maior intensidade de capital e o agravamento da relação capital-produto que acompanham a expansão do setor industrial e a crescente diversificação dêste.

No Terceiro Mundo de nossos dias, no entanto, o ritmo rápido de investimento urbano tornou-se em grande parte independente do ritmo da industrialização, sendo antes determinado por preocupações sociais, isto é, pelo imperativo de albergar os excessos de crescimento populacional que um processo de industrialização de moderado ritmo e escasso dinamismo não consegue absorver. E que tampouco se fixam na agricultura, dadas as precárias condições desta.

A população dos países em desenvolvimento que vive em grandes cidades (de mais de 500.000 pessoas), aumentou para o dôbro no decurso da década de 1950. E esta população urbana continua crescendo à taxa de aproximadamente 6% por ano, o que é algo mais do dôbro da taxa de crescimento demográfico global e cêrca de três vêzes a taxa similar correspondente aos países industrializados.

Em vista da escassês de capital em todos os países novos, uma evolução dêste tipo, em lugar de favorecer o desenvolvimento econômico, o prejudica, ao retirar recursos de inversão que seriam melhor aplicados em outros setores da economia.

E' certamente, ao menos em parte, como um reflexo desta situação (urbanização), que alguns países em desenvolvimento têm mostrado em anos recentes uma relação capital-produto completamente desproporcionada, atendendo ao seu grau de desenvolvimento e à

limitada complexidade das estruturas produtivas correspondentes. Tal relação, que deveria mostrar valores de 3 a 4, em média, subiu recentemente em muitos países a níveis que são duas e três vezes aquela média, revelando uma estrutura de inversões em claro contraste com a disponibilidade de recursos produtivos e com a necessidade de maximizar a absorção de mão-de-obra em ocupações produtivas através da economia.

*

O comércio exterior e a dependência externa.

A participação do comércio internacional significou para os países em desenvolvimento, durante a segunda metade do século XIX, até 1914 ou mesmo até 1929, um fator promotor do desenvolvimento, em grande medida em resultado da característica da economia inglesa de então: grande dependência do exterior em relação a importações de alimentos e de matérias-primas, o que significava transmitir aos países novos, através dos seus setores exportadores, os impulsos de crescimentos originados no seu próprio crescimento industrial e, por outro lado, mercê da expansão mundial dos interesses comerciais da Grã-Bretanha, uma abundante e contínua corrente de capitais para inversão no ultramar.

Este tipo de estímulos ao crescimento é hoje desfavoravelmente considerado pela maior parte dos economistas, que se referem com pouco aprêço à política de “enclaves quase-coloniais” fomentados por esse padrão de relações de comércio e de exportação de capitais. E, no entanto, visto o tema numa perspectiva histórica, é impossível negar que no passado se originaram no centro dinâmico que era então a Grã-Bretanha, as condições que permitiram a vários países da América Latina, em particular à Argentina e ao Brasil, surgir neste século com uma estrutura produtiva e urbana apreciavelmente desenvolvida, que em parte explica os níveis presentes de renda da América Latina mais altos do que os do resto do Terceiro Mundo.

As potencialidades do comércio exterior com fator de indução do desenvolvimento dos países novos, modificaram-se radicalmente com a substituição da Grã-Bretanha pelos Estados Unidos como centro dinâmico do mundo industrializado.

Dada sua vastidão continental, sua abundância de recursos naturais e a orientação de sua política de desenvolvimento num sentido de auto-suficiência, os Estados Unidos entraram na cena mundial como relativamente débil potência comercial, em termos do nível do seu Produto (para o qual o setor externo não contribui com mais de 3 a 4%, proporção insignificante em comparação com a correspondente britânica e de outros países) e com um dinamismo interno que representa um permanente fator de atração dos investimentos pró-

prios (em contraste com a Grã-Bretanha durante o período histórico anterior).

Desta mudança de centros dinâmicos mundiais resultou a importância muito secundária que hoje é dada ao comércio internacional como fator de estímulo do desenvolvimento dos países novos. Seria, no entanto, errado generalizar de maneira absoluta esta consideração, já que existem e se repetem de vez em quando casos particulares de países que, nos dias de hoje, mercê de circunstâncias peculiares de cada um, ainda encontram no comércio internacional (associado ou não a inversões estrangeiras na exploração de recursos naturais) um poderoso — e, para esses países, insubstituível — fator de desenvolvimento. Daremos um exemplo.

Um dos mais conhecidos e influentes manuais de desenvolvimento econômico é o de Benjamin Higgins, publicado em 1959.

Nos dez anos decorridos desde então deram-se transformações fundamentais e totalmente imprevistas, precisamente nos dois países que esse manual escolhe, de todo o vasto mundo sub-desenvolvido, para exemplificar casos de inexistência praticamente total de possibilidades de crescimento econômico, dada a ausência completa de uma base de recursos naturais: Líbia e Jordânia. Passaram dez anos, às rodas da história continuaram movendo-se e dados recentes mostram esses dois países na categoria dos que apresentaram taxas mais altas de crescimento do Produto Nacional, em média, a partir de 1960 — mais de 10% *per capita*.

E a explicação encontra-se, em relação a ambos os países, no comércio internacional. No caso da Líbia, teve lugar o descobrimento de muito substanciais reservas de petróleo, rapidamente postas em exploração e gerando recursos de inversão com os quais se iniciou a aplicação de um ambicioso plano de desenvolvimento, nos campos tanto agrícola como industrial. No caso da Jordânia, o fato decisivo fôra a constituição do mercado comum europeu e a indução de crescimento proporcionada pelo mercado cada vez mais amplo oferecido pela Europa dos Seis às exportações de frutas e legumes de clima sub-tropical daquele país sem recursos naturais. Os “recursos naturais”, neste caso, são o clima e a situação geográfica, mas acima de tudo o desenrolar de acontecimentos externos que deram lugar à valorização daqueles recursos.

Casos como estes não podem, evidentemente, ser generalizados. Mas mostram a necessidade de guardar certa prudência na objurgação do comércio internacional como fator de desenvolvimento dos países novos.

A análise dos problemas do comércio exterior mostra, de maneira flagrante, que a relação entre o crescimento dos países novos e a expansão continuada dos países avançados é difícil de reduzir a

têrmos simples. Detenhamo-nos um momento, para uma breve digressão a êste respeito.

Mencionamos no começo desta aula o excepcional crescimento econômico registrado pelo Terceiro Mundo após a última guerra mundial — excepcional pelas taxas de renda *per capita* e pela extensão geográfica alcançada pelo progresso da industrialização. E, no entanto, em nenhum outro período da história parece ter-se notado tão grande descontentamento e tão intenso afã de transformação de estruturas e de remoção dos obstáculos a uma expansão acelerada. Fenômeno êste registrado não somente entre os países, como também entre grupos da população do mesmo país.

A explicação dêste aparente paradoxo encontra-se, provavelmente, na circunstância de que, mercê de diferentes fatores que determinaram uma sensibilidade ética particularmente aguda, nunca em outra época da evolução dos homens, êstes se mostraram mais conscientes dos problemas materiais e morais levantados pelas disparidades *entre* os países e no âmbito *interno* de cada país.

Na base desta evolução, desempenhando ao mesmo tempo papéis de causa e de efeito, encontra-se por certo o fenômeno do despertar político das grandes massas, sob o influxo da conquista da soberania nacional nos antigos territórios coloniais da África e da Ásia e sob o impulso do exercício democrático ativo nos países que são independentes de mais longa data, como os da América Latina. Uma maior consciência política e um desejo militante de maior participação no plano interno de cada país, fãcilmente se trasladaram ao plano das relações *entre* os países, originando uma nova concepção do convívio internacional e abrindo o capítulo nôvo da cooperação econômica mundial como parte integrante da carta direitos e obrigações da comunidade internacional (6).

Desta forma, em consequência de semelhante evolução intelectual e política, o fato da elevação geral da *média mundial* quanto à renda e aos padrões de vida, apesar de notável, mostrou clara tendência a ficar relegado a um plano secundário, em face da importância predominante atribuída à *situação relativa* entre os países, como entre os indivíduos. As disparidades na distribuição da renda, tanto mundial como nacional, ganharam assim, súbitamente, um relevo indisputado, confundindo o sistema de valores e a consequente

(6). — Dito seja entre parênteses que a presença dêste elemento de reivindicação política, legítima por certo à luz do sistema de valores do nosso tempo, na motivação mundial do problema dos retardatários da modernização, se reveste de particular importância para a formulação de estratégias de política econômica, tanto no plano interno de cada país, como no da comunidade internacional. O tratamento deste aspecto da questão, no entanto, dificilmente caberia nos limites desta aula.

ordem de prioridades presente até então nas relações entre os homens e entre os países.

Que o problema das desigualdades no plano internacional tenha sua origem numa maior consciência das condições presentes e das possibilidades de modificá-las e não simplesmente num agravamento efetivo da posição do Terceiro Mundo, em nada diminui a legitimidade das preocupações por esse estado de desigualdade e a urgência das ações necessárias. Mas daí resultam conseqüências de grande importância prática, do ponto de vista da política econômica, como procuraremos explicar brevemente.

Por um lado, em resultado do sistema de valores emergente a gravidade da situação dos países novos é em boa parte função da magnitude da “brecha” que os separa dos países industrializados quanto ao nível de renda *per capita* e aos padrões de vida.

As dificuldades de crescimento, bem como a intensidade das expectativas pela melhoria daqueles padrões, são fortemente influenciadas pela imitação dos padrões de consumo dos países avançados, através dos conhecidos “efeitos de demonstração”.

Dêste modo, a diversificação das formas de consumo que acompanha o avanço dos países industrializados na escala da renda, complica sensivelmente o crescimento dos países novos, ao originar pressões em favor de padrões de consumo mais altos (e, diga-se de passagem, socialmente menos válidos) e ao sobrecarregar demasiadamente o Balanço de Pagamentos com as importações de artigos de tecnologia mais avançada a que conduzem aquelas pressões.

Mas, por outro lado, o crescimento dos países novos depende também da prosperidade e crescimento dos países avançados, nos aspectos de mercados para os produtos de exportação e de suprimento de capitais e tecnologia para o desenvolvimento econômico próprio. A amplitude do mercado oferecido nos países avançados às exportações originárias dos países novos, bem como à capacidade exportadora de capitais e de tecnologia daqueles países, dependem muito diretamente do ritmo de expansão presente nas economias avançadas.

Dêste modo, a condição de fator estimulante do crescimento das economias em desenvolvimento pela via do fomento das exportações e das inversões, implica paradoxalmente em contrariar pela via da posição internacional relativa e dos “efeitos de demonstração”, o estímulo produzido, dificultando a redução da distância econômica entre os dois grupos de países.

Isto é, a condição que pareceria indispensável para uma redução progressiva da “brecha”, que seria a de uma taxa de crescimento mais elevada nos países atrasados do que nos países avançados durante o período de duas ou três gerações, apresenta uma realização rodeada

de dificuldades, dada a circunstância de ser o desenvolvimento dos primeiros em boa parte induzido pelo crescimento dos segundos.

Estas observações mostram a importância estratégica que assume, para possibilitar a aceleração do crescimento dos países novos, tanto uma orientação deliberada da assignação dos recursos de investimento mediante uma prática efetiva do planejamento, como uma injeção de recursos de investimento de caráter “autônomo”, propiciados pela ajuda externa. São esses os dois fatores de que principalmente depende o rompimento do “círculo vicioso” que caracteriza a chamada “dependência externa” dos países novos.

*

Tecnologia.

Outro aspecto de importância fundamental das relações entre o setor externo e o ritmo do desenvolvimento econômico é constituído pela tecnologia, hoje considerada um fator de produção de importância estratégica.

Numa industrialização moderna, desempenham papel preponderante nas mudanças de estrutura e na elevação geral da produtividade, aquelas indústrias inteiramente baseadas na investigação científica, como são as indústrias químicas, a eletrônica e a fabricação de máquinas e equipamentos industriais. Esta situação contrasta com o panorama corrente na maior parte do século XIX, quando a ciência pura e as suas aplicações constituíam uma dicotomia absoluta e as aplicações se desenvolviam através de métodos essencialmente empíricos. Durante este século e, em particular, nos últimos trinta anos, esta situação modificou-se inteiramente, tendo os centros de gravidade da pesquisa aplicada passado das Universidades para os laboratórios das grandes empresas. Esta associação, cada vez mais estreita, tem contribuído para acentuar a importância da tecnologia como fator de crescimento.

Estudos recentes têm procurado isolar a “tecnologia” como ingrediente separado do desenvolvimento econômico dos países industrializados e medir ou estimar a proporção do aumento do Produto Nacional Bruto, ocorrido num dado período de tempo, que teria sido determinada pela adoção de novos métodos de trabalho, pela introdução de novos e mais aperfeiçoados equipamentos de produção ou pela criação de novas matérias-primas — em suma, pela adoção de tecnologias mais avançadas.

Essa determinação é feita por método estatístico que consiste em isolar quantitativamente a contribuição ao Produto dada por um maior contingente de mão-de-obra e por um maior volume de capital investido. A proporção do Produto que não é “explicada” pelo comportamento das duas variáveis citadas, constitui um “resíduo” que é

tomado como representando a contribuição dos aperfeiçoamentos tecnológicos para o crescimento econômico.

O Quadro seguinte contém dados dessa natureza, relativos a cinco países industrializados, no período médio de 1950-1960 (7).

<i>País</i>	<i>% anual média de incremento</i>		<i>% do crescimento do Produto atribuída ao fator tecnológico</i>
	<i>Produto</i>	<i>Resíduo</i>	
Estados Unidos	3.4	1.4	47
Canadá	4.0	1.2	30
Grã-Bretanha	2.4	0.6	25
Alemanha Ocidental	7.8	3.6	50
Japão	8.4	3.7	44

Os dados transcritos são apenas indicativos de ordens de grandeza. Permitem no entanto destacar o importante complemento aos aumentos anuais de capital e de mão-de-obra que é representado pelas inovações tecnológicas, as quais no caso da Alemanha Ocidental chegam a responder por aproximadamente metade do ritmo anual de crescimento.

Como fazer os países em desenvolvimento beneficiar-se deste poderoso fator de crescimento do Produto, a tecnologia moderna, que dá lugar a que “o todo exceda a soma das partes”? Como fazê-lo beneficiar-se e, se possível, participar do intenso esforço de investigação aplicada em curso através do mundo industrializado? Como no decurso desta maratona em que estamos empenhados não sobra tempo para mais, arriscaremos apenas umas poucas observações, sem pretender abordar o assunto em profundidade.

Em primeiro lugar, a transferência da tecnologia do exterior e o papel que lhe cabe num processo de desenvolvimento.

A importação da tecnologia do exterior é indispensável e constitui uma condição básica do desenvolvimento dos países novos. O acesso às novas formas de produção, aos novos métodos, novos equipamentos e novos produtos que representam o fruto de um processo de aperfeiçoamento técnico e científico algumas vezes demorado e custoso, constitui sem dúvida uma vantagem e o principal fator favorável na situação dos países “retardatários”. No entanto, êsse recurso à tecnologia do exterior não é isento de perigos, pois enquanto que certos tipos de desenvolvimento tecnológico são favoráveis tanto aos meios industrializados, onde tiveram lugar, como aos meios dos países novos aos quais se transferem, outros tipos de avanço tecnológico correspondem muito diretamente às necessidades específicas dos países

(7). — Domar e outros. In *Review of Economics and Statistics*. Fevº 1964.

que os originaram e estão em aberto desacôrdo com as necessidades do Terceiro Mundo.

Estão no primeiro caso aquêles avanços tecnológicos que permitem economizar ambos os fatores de produção principais, capital e trabalho. Exemplos são os aperfeiçoamentos de genética vegetal que deram lugar ao milho híbrido de alto rendimento, os processos de redução direta de minerais de ferro na siderurgia, que eliminaram uma etapa em relação ao processo de produção convencional e tantos outros desenvolvimentos nos campos tanto da indústria, como da agricultura.

Outros desenvolvimentos tecnológicos, no entanto, foram concebidos como forma de economizar o fator que é escasso nos meios industrializados, mão-de-obra, mediante o uso mais intenso do capital, fator de produção que se tornava relativamente abundante na medida do avanço do processo de industrialização. Dêste modo, grande parte da tecnologia moderna determina uma forte e, algumas vêzes, inevitável compulsão a adotar métodos de produção altamente capitalizados, que quando transferidos aos países novos contribuem acentuadamente a agravar a escassês de capital e a insuficiência do ritmo de sua formação que é uma das principais limitações a um desenvolvimento mais acelerado nêsses países.

Esta tendência a uma intensidade de capital crescente nos métodos de produção é talvez um dos principais fatores negativos, no panorama mundial, em relação ao desenvolvimento dos países novos. Ela é, certamente, inevitável a partir de algum momento no decurso da industrialização, dada a tendência desta a contribuir para aliviar o trabalho humano. Històricamente, no entanto, ao contrário do que poderia supor-se, sua origem não está tanto na Revolução Industrial inglêsa de fins do século XVIII e começos do século XIX, como nas condições particulares presentes nos Estados Unidos, desde o comêço do seu surto industrial. Efetivamente, a abundância de recursos de terra e a atraço de uma agricultura relativamente produtiva e próspera exercida sôbre a mão-de-obra, criaram naquele país, quase desde o início de seu desenvolvimento, condições de escassês relativa de mão-de-obra para utilização na indústria, o que levou esta, com grande capacidade inventiva e grande espírito de inovação, a desenvolver sistematicamente novos equipamentos ou modalidades novas nos equipamentos existentes, de intenção deliberadamente economizadora de mão-de-obra. Tendência esta que sòmente passou a registrar-se na Grã-Bretanha quando, já avançado o século XIX, o movimento de urbanização e de concentração da indústria em grandes centros havia praticamente esgotado as possibilidades de atração de mão-de-obra dos meios rurais.

A situação anteriormente mencionada mostra a necessidade de uma seleção adequada das técnicas e dos equipamentos importados, nos países novos, com vistas a tornar mínimo e debilitamento da absorção de mão-de-obra decorrente do caráter das técnicas atualmente disponíveis. Bem como destaca a importância de políticas governamentais que, pelos estímulos indiretos que proporcionem, favoreçam uma seleção das técnicas produtivas mais adequadas. Políticas de crédito ou de isenção fiscal demasiado favoráveis para os investidores constituem, ao contrário, importante subsídio de capital e, portanto, forte estímulo à adoção de métodos demasiadamente mecanizados, que não absorvem mão-de-obra em proporção compatível com o rápido aumento anual desta no país. Sob este ponto de vista, é de importância fundamental que a ação governativa se caracterize por um elevado grau de racionalidade, aspecto este em que me deterei dentro em pouco.

Podará o incremento da investigação tecnológica nos próprios países em desenvolvimento contribuir para melhorar esta situação? A resposta é, sem dúvida, afirmativa, mas com algumas qualificações. Há que combater a idéia de que um simples aumento das dotações orçamentárias constitui a resposta necessária ao “desafio tecnológico” moderno. O aumento do esforço próprio de investigação não é, no seu aspecto principal, um problema de recursos financeiros. E’ antes um problema de recursos humanos e de capacidade de organização. Esses são os fatores de oferta criticamente limitada nos países em desenvolvimento. Os recursos financeiros podem existir, porém não ter plena aplicação pela falta dos recursos reais mencionados, como é talvez, em certa medida, o caso do Brasil no presente momento.

Por outro lado, convém também destacar que a investigação necessária é, essencialmente, de tipo adaptativo. A imitação do exterior e a adaptação às condições locais, em matéria tecnológica, são um fator de primordial importância durante uma etapa extensa do crescimento dos países novos, como o mostram os casos da Alemanha no século XIX e do Japão e da URSS na primeira parte deste século.

A utilização dos resultados da investigação aplicada através do sistema produtivo constitui outro problema complexo. Essa utilização, como o mostra a observação, não tem lugar espontaneamente.

Muito pelo contrário, requer um delicado sistema de compulsões e de incentivos de inspiração governamental, bem como também um sistema produtivo — em particular, no campo industrial — fortemente competitivo.

Finalmente, voltando à questão inicial, relativa ao papel da tecnologia como ingrediente da taxa de crescimento do Produto, não existe uma correlação estreita entre a proporção do Produto dedicada à investigação e o ritmo de crescimento, como o revelam os casos

dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, países que ostentam elevada proporção de gastos de investigação e relativamente baixo ritmo de crescimento e, por outro lado, os casos do Japão, da Itália e inclusive da Alemanha, com baixa taxa de gastos em investigação tecnológica e mais elevado ritmo de crescimento.

Existe, sem dúvida, a possibilidade de um rápido crescimento econômico independentemente de um esforço descomensurado em investigação original, mediante uma aplicação particularmente intensa à solução satisfatória dos problemas de transferência do exterior e da eficaz adaptação às condições locais de cada país. Porém, há um nível crítico de investigação (o qual, diga-se de passagem, inclui pesquisa tanto aplicada, quanto pura), abaixo do qual a capacidade de adaptação das técnicas importadas se torna precária. A determinação desse nível crítico e a escolha dos métodos adequados para alcançá-lo, encontram-se entre os testes mais apropriados para julgar da eficácia da ação governativa, nos nossos dias.

*

Eficácia da ação governativa.

A limitada formação de capital e as dificuldades em incrementá-la, bem como a influência perturbadora exercida pelos fatores relacionados com o setor externo (nos aspectos tanto de comércio como de tecnologia), constituem sem dúvida os obstáculos mais importantes a uma aceleração do processo de desenvolvimento dos países novos (8). Mas o papel obstrutor desses dois fatores encontra-se frequentemente reforçado por um terceiro: a muito limitada eficácia da ação governativa nos países em desenvolvimento. Quero referir-me a esse fator, não no sentido corrente de “eficiência” medida pela relação entre os recursos de mão-de-obra e de capital absorvidos pela máquina administrativa e o fluxo dos serviços prestados à comunidade, mas sim no sentido, que acredito ser muito mais relevante para o desenvolvimento econômico, da “propriedade” do conjunto de medidas de política econômica do ponto de vista de uma assignação “ótima” dos recursos produtivos.

Neste sentido, de adequação das políticas econômicas quanto aos *objetivos ou metas* e quanto aos *métodos ou instrumentos*, a eficácia da ação governativa com vistas à aceleração do desenvolvimento revela-se particularmente importante em quatro aspectos principais.

(8). — Convém reiterar aqui a advertência, já formulada anteriormente, de que esta exposição não leva em conta senão os fatores de caráter econômico que incidem no processo de desenvolvimento — o que, portanto, obriga a não excluir a possibilidade de influência negativa particularmente severas derivadas, por exemplo, de uma resistência à transformação das atitudes e das instituições no sentido requerido pela evolução tecnológica.

1º). — Na orientação dos investimentos anuais, tanto públicos quanto privados, de acôrdo com a dotação de recursos naturais do país, de forma a traduzir em incremento do Produto as vantagens naturais e de localização que representam tais recursos, dentro de uma comparação internacional. Desta forma se criam os alicerces de vantagens comparativas necessários à industrialização, originando-se gradualmente uma estrutura que poderá ter acesso aos mercados mundiais em bases de concorrência. E' ilustrativo lembrar, a êste respeito, que ao fim de 50 anos de industrialização acelerada, a União Soviética ainda obtém a maior parte de seus recursos em divisas exteriores mediante a exportação de madeiras, esturjão, peles e diversos outros produtos naturais ou semi-elaborados, nos quais dispõe de vantagens comparativas frente ao resto do mundo.

2º). — Ainda em relação com a triagem dos recursos anuais de investimento, é igualmente fundamental tratar de promover no máximo grau uma complementaridade efetiva entre as inversões públicas e as inversões privadas, de modo a aumentar a produtividade do conjunto das inversões através da economia. A indústria moderna não pode passar sem uma série de obras de infra-estrutura (transportes e comunicações, energia, urbanização e salubridade, etc.), que devem ser criadas pelo investimento público, enquanto que nas economias de mercado êste somente se torna produtivo em função ou através das atividades privadas — e, portanto, da inversão privada que dêle se beneficie. A construção de estradas e outras utilidades públicas em zonas de ocupação demasiadamente incipiente, não faz sentido econômico enquanto existirem regiões em pleno desenvolvimento onde as inversões privadas não podem dispor de suficientes economias externas em virtude da precariedade dos investimentos públicos. A prática da ação governamental nos países novos desconhece muito freqüentemente êste preceito, talvez em vista da dificuldade de entrosar o setor privado no planejamento "indicativo" em uso. Êste aspecto é particularmente digno de atenção nos casos muito freqüentes — de países em que o setor público realiza à volta de um têrço do investimento nacional total.

3º). — Na criação — mediante incentivos e desincentivos tributários e de outra natureza — de condições propícias a uma evolução tecnológica "adequada". Isto é, na criação de um marco de políticas e de instituições destinadas a traduzir em desenvolvimento tecnológico próprio a absorção de técnicas do exterior e, por outro lado, a favorecer a adaptação de tais técnicas às condições locais nos aspectos de proporções de capital e de mão-de-obra, de tamanhos de mercado e escalas de produção e de peculiaridades dos recursos naturais disponíveis.

4º). — Finalmente, outro aspecto de fundamental importância para medir a eficácia da ação governativa é o êxito desta em resolver o problema da compatibilidade de objetivos de curto e de longo prazo na economia, escolhendo os instrumentos de política econômica e dosando a sua aplicação de forma a minimizar o grau de conflito entre objetivos diferentes. A política tributária oferece um exemplo de grande atualidade no Brasil. Do ponto de vista dos objetivos de *curto prazo*, a estabilização monetária requer o incremento das receitas públicas na maior medida possível, mediante a ampliação da base tributária e o aumento da incidência dos impostos, em particular os chamados impostos diretos, como o de renda; o êxito que a ação governativa possa alcançar nesta direção é de importância decisiva para reduzir o *deficit* do orçamento público e promover a meta anti-inflacionária.

Por outro lado, a concessão de isenções tributárias em maior ou menor extensão, é um instrumento poderoso de estímulo aos investimentos privados e de orientação desses investimentos em relação a determinadas áreas, geográficas ou setoriais, consideradas prioritárias, o que é um objetivo de *desenvolvimento*, isto é, de longo prazo. Porém, o êxito em relação a este último objetivo, mediante o uso do instrumento dos incentivos fiscais, é um fator que incide negativamente em relação ao objetivo de curto prazo da estabilização. Sob este ponto de vista, a eficácia da ação governamental requer uma minuciosa manipulação de diferentes instrumentos alternativos, de acordo com a importância relativa dos diferentes objetivos da política econômica e com a modificação paulatina da conjuntura: o uso permanente dos mesmos instrumentos de promoção durante um período de tempo prolongado, durante o qual as condições da conjuntura registram modificações, é um sinal seguro de rigidez e portanto de ineficácia na orientação da ação governativa.

E' com vistas a facilitar a introdução de racionalidade no processo de desenvolvimento que os países sub-desenvolvidos freqüentemente recorrem à prática do planejamento econômico. A experiência recente tem, no entanto, mostrado dificuldades e obstáculos à instauração de um sistema de planejamento adequado.

Entre estas dificuldades destacam-se, talvez, três como sendo as mais relevantes.

A primeira dificuldade é a de definir uma estratégia do desenvolvimento que, tendo caráter global na medida suficiente para ser realmente uma estratégia, constitua ao mesmo tempo um diagnóstico dos principais obstáculos ao desenvolvimento, suficientemente preciso e detalhado para ter valor operacional. A experiência recente de muitos países em desenvolvimento oferece eloqüentes exemplos de estra-

tégias de desenvolvimento de caráter tão geral ou tão agregativo, que não podem oferecer qualquer orientação para a ação prática.

A segunda dificuldade, certamente não independente da primeira, é o freqüente divórcio entre a formulação de objetivos ou metas e a indicação dos meios ou instrumentos de política econômica para alcançar tais metas. Este divórcio, de efeitos práticos desastrosos, traduz uma separação que existe no plano da organização administrativa, entre os funcionários encarregados de elaborar a estratégia e formular as metas, sem quaisquer atribuições executivas e aqueles envolvidos na ação executiva dos respectivos ministérios e agências de governo, que vão tratando de pôr em prática os instrumentos de política econômica necessários a promover objetivos setoriais ou sub-setoriais, formulados empiricamente e ao sabor das circunstâncias de momento. O sistema de planejamento surge, portanto, como um "postigo" sobreposto à estrutura normal de governo.

Este problema, prosaico como parece, do âmbito da coordenação governativa, no duplo sentido da integração da maquinária executiva no sistema de planejamento e da compatibilização inter-ministerial das ações de política econômica representa, na realidade, um obstáculo formidável à aceleração do desenvolvimento dos países novos. Ele não é, certamente, exclusivo destes países, posto que existe também nas nações avançadas. A dificuldade para os países novos resulta, no entanto, de que a ação governativa é muito mais necessária e de efeitos mais transcendentos nêstes países, em vista do papel de prometer e orientador da mobilização de recursos e de agente de correção do mecanismo de preços que cabe ao Estado nos países em desenvolvimento, em contraste com o papel de simples supridos de certos serviços de utilidade pública (ordem, saúde, comunicações, etc.) que lhe cabe nos países industrializados. Dêste modo, a diminuição da eficácia da ação governativa tem, para a racionalidade do processo de desenvolvimento, conseqüências cuja importância é difícil de exagerar.

Para dar um exemplo, utilizaremos o instrumento de análise que é a relação capital-produto, a qual mede a eficiência da alocação dos recursos de investimento do ponto de vista de criação de renda.

Suponhamos uma relação capital-produto da ordem de 3 e uma taxa de formação de capital de 15%, o que representa a possibilidade de incremento do Produto Nacional ao ritmo de 5% por ano, (globais e não *per capita*) e de triplicação do Produto Nacional total ao fim de 22 anos.

As perspectivas de crescimento que correspondem a êste exemplo — digamos de passagem, relativamente favorável em comparação com a situação efetiva da maior parte dos países novos — decorrem diretamente da relação capital-produto de 3, a qual implica uma efi-

ciência relativamente elevada na utilização do capital. Admitiremos por hipótese, no entanto, que em virtude de um conjunto escassamente coerente e portanto insatisfatório de medidas de política econômica, o aparelho produtivo que vai sendo criado pelas inversões através da economia mostre uma margem substancial de sub-utilização da capacidade, tanto na indústria, como no sistema de transportes, etc. Admitamos uma margem de sub-utilização da ordem de 30%, o que corresponde de perto às observações realizadas em alguns países. Em consequência desse mau aproveitamento de inversões, a relação capital-produto subirá a 4.3 aproximadamente e o mesmo ritmo de acumulação de capital, da ordem dos 15% anuais, somente determinará um ritmo de aumento do Produto de 3.5% anual, dilatando-se o período necessário para triplicar a renda total de 22 para 32 ou 33 anos.

Portanto, reiterando, os aspectos realmente importantes da ação governativa são a sua capacidade de enfrentar adequadamente as questões básicas da política econômica, que determinam a distribuição dos recursos produtivos através da economia, a eficiência de sua utilização pelo sistema produtivo e, em consequência de tudo isso, o ritmo de crescimento do país — muito mais do que a eficiência da máquina burocrática medida como relação entre os serviços diretamente produzidos e os insumos requeridos para esse efeito.

*

Um paralelo histórico.

As observações anteriores pretenderam esboçar os traços essenciais do processo de desenvolvimento dos países novos no mundo contemporâneo e pôr em destaque alguns fatores que dificultam a aceleração desse processo: insuficiente formação de capital, rápido crescimento demográfico, lenta transformação da agricultura tradicional, comportamento desfavorável do setor externo, nos aspectos tanto de comércio como de aporte de capitais e de tecnologia e insuficiente eficácia da ação governativa. Corresponde, agora, ensaiar um paralelo histórico — pelo menos em grandes linhas e nalguns aspectos mais relevantes — entre as condições em que teve lugar a Revolução Industrial inglesa de fins do século XVIII e princípios do século XIX, a qual abriu o caminho para a industrialização dos países avançados de hoje e as condições comparáveis relativas aos países do Terceiro Mundo contemporâneo.

Essa comparação, que serve para ilustrar os maiores esforços que requer a industrialização dos “retardatários” de hoje, em relação àquela época pioneira, pode ser sintetizada nos aspectos seguintes:

1º). — O nível de renda relativamente elevado naquela época histórica mais recuada — aproximadamente 200 dólares *per capita*,

em valores de hoje —, em oposição aos níveis mais baixos presentes na generalidade do Terceiro Mundo, representando uma diferença que favoreceu a capitalização das novas atividades industriais introduzidas na Inglaterra.

2º). — Durante a segunda metade do século XVIII e os princípios do século XIX, as atividades industriais principais apresentavam ainda um acentuado caráter rural, o que significava facilidades excepcionais quanto à disponibilidade de mão-de-obra, que não necessitava *formação*, mas apenas *informação* quando ao aparecimento de empresários, oriundos em grande parte do próprio meio rural e quanto à ausência das pesadas inversões de infra-estrutura urbana que marcaram o período dos últimos três quartéis do século XIX, da mesma forma que caracterizam o desenvolvimento contemporâneo dos países novos.

3º). — A simultaneidade da revolução tecnológica na agricultura e na indústria deu lugar a uma produção agrícola lentamente crescente, que permitiu o início do movimento de industrialização sem as tensões que hoje decorrem da dificuldade de modernização da agricultura tradicional de maneira paralela à criação de um setor manufatureiro e à urbanização rápida.

4º). — O caráter intensivo em mão-de-obra das atividades industriais durante o longo período inicial da Revolução Industrial, em aberto contraste com a situação de hoje no Terceiro Mundo. O capital por operário ocupado requerido numa exploração agrícola de fins do século XVIII era substancialmente *superior* ao requerido nas indústrias têxteis, metalúrgicas e de extração mineral, o que favorecia a capitalização das novas atividades e o recrutamento de empresários nos meios rurais, entre os pequenos proprietários agrícolas e os artesãos.

5º). — Existia, naquela época histórica, uma maior facilidade de transmissão dos estímulos de crescimento de uns a outros setores de atividade, em virtude da fabricação praticamente total no país dos bens de equipamento necessários à industrialização, posto que o comércio internacional de bens de capital somente mais tarde veio a surgir. A situação nos países em desenvolvimento de hoje é totalmente diferente e representa uma forte limitação à transmissão inter-setorial dos impulsos de crescimento.

6º). — A evolução tecnológica ininterrupta, desde os dias da Revolução Industrial até hoje, deu lugar a uma forte barreira ao início de novas atividades industriais representada pelo maior vulto médio da empresa e pelos maiores requisitos de capital por unidade de mão-de-obra empregada. Combinando o baixo nível da escala econômica mínima das novas atividades industriais, com a modesta inversão por operário, características daquela época histórica, estimou-se

que a inversão necessária na indústria manufatureira era extremamente mais baixa durante a Revolução Industrial do que nos países em desenvolvimento contemporâneos. O custo médio do capital por unidade de mão-de-obra foi estimado em 6 a 8 meses do salário médio, na Grã-Bretanha e na França, no comêço do século XIX. A cifra correspondente, nos países sub-desenvolvidos de hoje, representa aproximadamente 350 meses de salário médio, ou seja, requerimentos de inversão unitária 50 vêzes mais elevados. Supondo uma diferença de 1 para 5 na dimensão média de entrada na indústria, entre o comêço do século XIX e os dias de hoje, resulta que o volume total da inversão mínima necessária ao início de novas atividades é hoje 250 vêzes mais elevado (50 x 5) do que naquela época histórica (Bairoch). Esta circunstância, como é evidente, constitui importante barreira à formação de um empresariado industrial nos países novos de hoje (9).

7º). — Finalmente, o desenvolvimento demográfico também representa um fator desfavorável, na constelação de circunstâncias que condicionam a transformação do Terceiro Mundo. No período histórico da Revolução Industrial a expansão demográfica processou-se inicialmente ao ritmo de 0,5% ao ano e, quando o processo de industrialização já havia ganho impulso, à taxa de 0,8%. Em contraste, o ritmo de desenvolvimento demográfico de hoje — de 2,2%, em média — exige uma acumulação de capital dupla da que foi necessária à transformação histórica dos países hoje industrializados.

*

Algumas reflexões à maneira de conclusão.

Chegou o momento, antes de concluir esta exposição, de tentar algumas reflexões de caráter geral sôbre os problemas atuais do desenvolvimento, vistos de uma perspectiva histórica. Tais reflexões, em benefício da brevidade, serão reduzidas aos quatro pontos seguintes:

1º). — O processo de desenvolvimento, nas condições do mundo moderno, deixou de ser manifestação espontânea de um conjunto de forças econômicas e sociais reagindo a uma mudança gradual de atitudes, individuais e da comunidade, frente à idéia do progresso, como o foi durante a Revolução Industrial dos séculos XVIII e XIX, principalmente na Grã-Bretanha. O desencadeamento de um processo de transformações da estrutura produtiva e de mudanças sociais concomitantes requer, hoje em dia, ser ativamente desejado e deliberadamente perseguido, mediante a aplicação de procedimentos complexos de planificação e de políticas econômicas coerentes e eficazes, isto é,

(9). — Na comparação das inversões em termos de meses de salário médio, este salário é, naturalmente, tomado em valores monetários da época correspondente.

dotadas de elevado grau de racionalidade. Assim é porque, por um lado, a evolução tecnológica se processou de uma forma pouco favorável aos países novos, que têm que utilizar para a modernização de suas estruturas produtivas técnicas e procedimentos tecnológicos que correspondem à etapa atual em que se encontram os países avançados. Esta assimetria, que obriga os países novos, de certa forma, a “começar pelo final”, impõe a esses países um esforço de capitalização substancialmente mais pesado do que aquele que correspondeu aos países ocidentais no início de sua modernização. E, por outro lado, as condições mais fáceis de acesso ao empresariado industrial permitiram dispensar maiores esforços promocionais por parte do Estado. Finalmente, o marco de relações internacionais — em matéria de comércio e de transferência de capitais — modificou-se de tal maneira, entre o século XIX e os nossos dias, que o setor externo foi levado a trocar de papéis em relação ao processo de desenvolvimento, passando de fator de impulsão que foi (inclusive, com grande vigor, para a América Latina) durante todo o período que decorreu do primeiro quartel do século passado até 1914, a fator limitante, em relação à maior parte dos países novos de hoje, descontados apenas os casos, não destituídos de importância mas apesar de tudo episódicos, de exploração de novos recursos minerais ou de valorização inesperada de recursos antes inaproveitados. Por todas essas razões, a instauração de sistemas de planificação eficazes — o que não significa rígidos, nem centralizados, nem autoritários — constitui, a meu ver, um imperativo em relação com a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países novos.

2º). — Creio que o ponto anterior guarda uma relação direta com a questão do distanciamento progressivo entre desenvolvidos e sub-desenvolvidos.

Com efeito, sobre as tendências de crescimento do Terceiro Mundo e as conseqüentes tendências da “brecha” — e, em particular, sobre o grau de inevitabilidade dessa evolução — parece prematuro um juízo definitivo.

E’ certo que a observação dos dados mais recentes justifica inquietação, em vista da recente aceleração do crescimento dos países industrializados e da crescente pressão demográfica nos países novos. Porém, projetar automaticamente no futuro essas tendências desfavoráveis do período mais recente talvez não seja apropriado, não somente em vista do caráter instável de muitos fatores do crescimento, inclusive nos países avançados, como principalmente em vista das dificuldades que vêm encontrando os países novos para selecionar as ferramentas adequadas à manipulação dos seus problemas e para manejar essas ferramentas, dentro de uma concepção global do problema do desenvolvimento adequada. Em particular, em vista do período

insuficiente decorrido desde que êstes países começaram a aplicar as práticas do planejamento econômico. Na América Latina, os primeiros esforços de maior amplitude nêste sentido datam de menos de dez anos atrás. Dez anos caracterizados por um muito lento progresso na direção de um contrôle eficaz da economia.

A Índia, que representa de certa forma o arquetipo do país sub-desenvolvido, ao iniciar há menos de duas décadas a aplicação sistemática de técnicas de planejamento do desenvolvimento, encontrou-se realizando uma experiência inteiramente nova, de adaptação aos problemas do desenvolvimento de conceitos e técnicas elaboradas nos países industrializados dotados de condições estruturais radicalmente diferentes e com vistas a problemas específicos dêsses países, sem relação direta com a aceleração do crescimento: o restabelecimento da plena ocupação durante a Crise Mundial na década dos anos 30, o contrôle da aplicação dos recursos produtivos em benefício do esforço militar durante a II Guerra Mundial e a promoção da reconstrução das economias parcialmente destruídas, no período imediato ao cessar das hostilidades.

Nenhum dêstes objetivos coincide com o do desenvolvimento dos países novos, tendo sido necessário, portanto, um intenso esforço de adaptação, de aprendizagem e de elaboração de técnicas novas de planejamento especialmente orientadas com vistas aos problemas do Terceiro Mundo. O fato de diferentes países terem avançado de maneira muito desigual nêsse caminho do planejamento oferece, em minha opinião, uma parte apreciável da explicação para o relativo insucesso dos anos recentes na redução da "brecha". O que leva a admitir — ou, pelo menos, inclina a aceitar tal possibilidade — que o progresso dos países novos na arte do planejamento e no domínio das modernas técnicas de política econômica virá a contribuir para uma aceleração apreciável do seu ritmo de desenvolvimento.

Esta mesma idéia pode, talvez, ser expressada de maneira diferente. Será justo incluir numa comparação de experiências de crescimento países que, por ainda não terem sofrido as transformações do seu sistema de valores que levam a sentir a necessidade de crescer, nuns casos, ou por não terem adotado as atitudes novas frente ao progresso, à inovação, aos incentivos materiais que são indispensáveis à modernização das estruturas produtivas, noutros casos, não reuniram as condições prévias indispensáveis para *poderem* crescer? Sem dúvida é de registrar a situação dêstes países, porém em "capítulo a parte", dedicado à análise sociológica e antropológica dos fatores que *determinam* o desencadeamento de um processo de desenvolvimento. mas talvez não se justifique comparar experiências de crescimento, com experiências de ausência de crescimento por efeito da falta de

condições mínimas, que não dependem da cooperação internacional senão, talvez, de maneira indireta.

Dentro dêste ângulo de visão, as côres do panorama do desenvolvimento apresentado pelos países novos sem dúvida melhoram. Destaca-se, por exemplo, a experiência da Índia, que ao passar a aplicar métodos sistemáticos de planejamento — depois da II Guerra Mundial e da conquista da Independência —, passou a crescer a uma taxa de 1,5% ao ano (per capita), ritmo êse similar ao da Grã-Bretanha durante o período de sua industrialização, apesar de todos os obstáculos que dificultam o avanço dos “retardatários” no caminho da modernização, aos quais acabamos de nos referir.

39). — O otimismo moderado que está implícito na conclusão anterior poderia, talvez, ver-se reforçado através de uma análise das tendências do crescimento nos países avançados. Como vimos, o agravamento da posição relativa dos países novos, em anos recentes, decorreu mais de uma aceleração do mundo industrialmente do que de uma moderação no ritmo do mundo em desenvolvimento. Será de esperar, no futuro, a continuação do mesmo ritmo acelerado de expansão na Europa Ocidental, como também na União Soviética?

Inclino-me a pensar que não e que a tendência, a prazo médio e longo, será para um crescimento continuado, porém a uma taxa mais próxima dos Estados Unidos, — isto é, mais próxima dos 3% anuais, do que dos 5 a 6% recentes. Baseio-me, para tanto, em duas considerações principais.

Em primeiro lugar, a inevitabilidade de uma etapa de rendimentos decrescentes na aplicação dos recursos produtivos, à medida que se atingem níveis mais altos de renda (10), etapa essa já alcançada nos Estados Unidos, e da qual se estão aproximando rapidamente os países da Europa Ocidental e a União Soviética e demais nações de economia centralmente planejada. Essa etapa é caracterizada pelo aumento dos serviços de tipo social, os quais se destacam por uma baixa rentabilidade das inversões.

E a estabilização da economia, quando adotada como objetivo principal da política econômica, requer a aplicação de políticas conjunturais, em matéria de preços e de rendimentos, que pressupõem variações consideráveis no grau de utilização da capacidade produtiva, o que diminui o potencial gerador de renda que é apresentado por um ritmo de formação de capital dado.

Em segundo lugar, reforçam essa presumível tendência a uma queda no ritmo anual de crescimento das economias avançadas, as tendências da evolução político-social no sentido de uma maior “participação” em todos os níveis da vida da comunidade. Tendências

(10). — Apesar do progresso tecnológico.

manifestadas recentemente de maneira dramática na Europa Ocidental e presentes também, de maneira menos visível, na Europa Oriental. Os avanços da “participação” e o crescente predomínio das preocupações redistributivas em relação às preocupações de eficiência produtiva, que certamente preparam o seu caminho no mundo industrializado, terão provavelmente um preço, medido pela diminuição da eficiência produtiva do sistema em seu conjunto, ao menos numa primeira etapa de não breve duração. E além disso determinarão, talvez, uma expansão de diferentes formas do consumo, com a redução da poupança anual e da capacidade de crescimento econômico das sociedades industrializadas.

4º). — As perspectivas de convergência futura dos níveis de produção e de consumo no mundo, no entanto, não dependem apenas do debilitamento do ritmo de crescimento das nações que, por razões históricas diversas, se encontram hoje na vanguarda do progresso. Será também necessária, entre os países novos, a intensificação dos esforços nacionais em prol do desenvolvimento próprio, em particular mediante o aperfeiçoamento dos sistemas de planificação e a introdução de maiores doses de racionalidade nos objetivos adotados e nos instrumentos de política econômica utilizados, como mencionei anteriormente. Destacando-se muito particularmente, a este respeito, a necessidade de manter sob controle o processo de crescimento demográfico, reduzindo-o às proporções que a experiência histórica mostra serem compatíveis com um desenvolvimento econômico contínuo e vigoroso em condições de formação de capital algo precárias. Porém, tudo isso será provavelmente insuficiente se não tiverem lugar modificações de caráter fundamental nas relações internacionais. Torna-se necessária, por um lado, uma correção gradual das regras do comércio internacional, que permita aliviar progressivamente o estrangulamento da capacidade para importar dos países novos mediante a exportação de manufaturas para os imensos mercados do Hemisfério Norte. Modificação esta que poderia começar pela retificação das estruturas de proteção tarifária externa nos países desenvolvidos, que gravam muito mais as importações de produtos elaborados que utilizam as matérias-primas do mundo sub-desenvolvido, do que a importação destas matérias-primas em bruto ou apenas semi-elaboradas, constituindo-se em obstáculo a uma industrialização de sentido econômico, que seria justamente aquela baseada na transformação de matérias-primas locais, com vistas à exportação dos produtos elaborados respectivos.

Por outro lado, será indispensável um incremento muito substancial da transferência internacional de recursos em favor dos países novos. Esta transferência encontra justificação dentro da lógica do sistema de “livre iniciativa”, pois a distribuição de recursos produtivos

de acôrdo com critérios de eficiência e produtividade tanto no plano interno de cada país, como no plano internacional, leva necessariamente às desigualdades, as quais devem ser subsanadas mediante a aplicação de mecanismos compensatórios de transferência de renda. Não foi outra a razão do aparecimento da tributação direta progressiva dentro de cada país e não é outra a lógica da redistribuição de recursos efetuada por via fiscal nos países de maiores desigualdades regionais internas.

Existe, de fato, uma tendência, segundo creio, para a gradual definição de uma virtual obrigação internacional em relação à transformação dos países do Terceiro Mundo. A decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas, ao formular em 1960 uma meta de 5% como objetivo de crescimento anual a alcançar no decurso da década seguinte e a iniciativa, primeiro do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OECD e, mais tarde, da Conferência de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas de recomendar aos países industrializados uma meta de transferência de recursos em favor dos países em desenvolvimento da ordem de 1% do respectivo Produto Nacional — e, mais recentemente, da Renda Nacional — representam a meu ver importantes passos, de grande significado potencial a longo prazo.

Iniciativas dêste tipo seriam certamente sequer impensáveis há apenas duas décadas. O fato de que se tenham produzido mostra uma evolução do ambiente internacional em favor de uma efetiva solidariedade com o Terceiro Mundo, evolução por certo ainda hesitante, mas que acredito ser irreversível e que levará provavelmente à instauração, em alguma data futura, de mecanismos automáticos de transferência de recursos, alimentados por uma espécie de impôsto de renda internacional e reproduzindo no plano mundial a evolução registrada desde o século passado no mundo Ocidental no aspecto de redistribuição compensatória de recursos.

Não podemos deixar de ter presente, no entanto, a diminuição apreciável dos recursos dedicados à ajuda internacional aos países em desenvolvimento, nêstes últimos anos. Resistirá o otimismo das palavras anteriores ao aparente desmentido dêste fato recente?

A contradição é, na verdade, apenas aparente. A redução recente da ajuda internacional teve lugar, de modo exclusivo, no plano dos fundos de origem bilateral e, em particular, daquêles propiciados pelo Govêrno dos Estados Unidos. A gradual solução dos problemas internos dêsse país — guerra do Vietnam, déficit do balanço de pagamentos, discordâncias de base entre o Executivo e o Legislativo sobre a vinculação entre o programa de ajuda econômica e militar e a política externa global — irá criando condições para o reinício de um maior fluxo de fundos dirigido a facilitar a transformação dos países

novos. Enquanto que o abrandamento da “guerra fria” entre as duas super-potências — em função da qual surgiu a ajuda bilateral — irá tornando possível a substituição da ajuda bilateral pela de caráter multilateral. Esta última forma de ajuda, em suas diferentes modalidades — Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, Banco Mundial e entidades associadas, Banco Interamericano de Desenvolvimento —, deverá ampliar-se e multiplicar seus recursos com vistas a chegar a substituir completamente a ajuda bilateral, concebida como meio de consolidar ou expandir zonas de influência. E é certamente animador saber que o Banco Mundial prepara-se neste momento para uma nova etapa, no decurso da qual espera duplicar suas aplicações anuais de capital, que o Banco Interamericano de Desenvolvimento amplia suas atividades como instrumento de captação de recursos fóra do mercado de capitais norte-americano (isto é, nos mercados de capitais europeus, canadense e japonês) e que o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas estuda novas e mais eficientes modalidades de atuação nos campos da assistência técnica e do desenvolvimento industrial dos países novos e que espera também duplicar seu orçamento anual, em futuro próximo.

Para eliminar o incremento dessas formas multilaterais de ajuda contribuirá, certamente, a liberação de recursos promovida pela aplicação gradual de um programa de desarmamento convencional e nuclear, por parte das grandes potências, perspectiva que parece razoavelmente provável venha a concretizar-se durante as próximas décadas.

Assistimos portanto, segundo creio, à lenta gestação de uma nova etapa de colaboração em favor do Terceiro Mundo, desta vez colaboração multilateral e, portanto, genuinamente internacionalista, constituindo demonstração da tão necessária solidariedade num mundo de crescente complexidade, onde o desentendimento permanente significa riscos incomportáveis.

* *
*

NOTA BIBLIOGRÁFICA.

- United Nations, *World Economic Survey 1967*. New York, April 1968.
Benjamin Higgins, *Economic Development: Principles, Problems and Policies*. New York, W. W. Norton, 1968.
J. K. Galbraich, *Economic Development in Perspective*. Cambridge, Harvard University Press, 1962.
Phillis Deane, *The First Industrial Revolution*. Cambridge, Harvard University Press, 1965.
Paul Bairoch, *Révolution Industrielle et Sous-Développement*. Paris, SEDES, 1964.
Jan Tinbergen, *Lessons From The Past*. Amsterdam, Elsevier, 1963.