

# Os falsos conceitos sobre “economia do desenvolvimento”



Substituir o mecanismo de preços pela intervenção governamental não promove necessariamente o desenvolvimento

Deepak Lal

As idéias têm conseqüências. O pensamento que evoluiu desde a II Guerra Mundial e é conhecido como “economia do desenvolvimento” (diferente da ortodoxa “economia dos países em desenvolvimento” — ver box) tem moldado, bem ou mal, não só crenças, como também políticas para o desenvolvimento econômico do Terceiro Mundo. Encarando a experiência da economia mundial entre as guerras como prova das deficiências intelectuais da economia convencional (encarnada, por exemplo, na tradição de Marshall, Pigou e Robertson) e procurando emular a iconoclastia (e, quem sabe, o renome) de Keynes, diversos economistas empenharam-se nos anos 50 em delinear uma nova economia não-ortodoxa particularmente adaptada aos países em desenvolvimento (com destaque para Nurkse, Myrdal, Rosenstein-Rodan, Balogh, Prebisch e Singer). Nas décadas seguintes, várias teorias específicas e panacéias para resolver os

problemas econômicos do Terceiro Mundo passaram a constituir o corpo da “economia do desenvolvimento”. Entre elas: a economia dualista, o excedente de mão-de-obra, a armadilha do equilíbrio de baixo nível, o crescimento desequilibrado, os círculos viciosos de pobreza, a industrialização acelerada, o estrangulamento de divisas, o câmbio desigual, a dependência, a redistribuição com crescimento, e uma estratégia de necessidades básicas — apenas para citar as mais influentes em épocas e regiões diferentes.

Para quem buscava uma nova economia, a economia ortodoxa era: irrealista, devido a seus pressupostos comportamentais, tecnológicos e institucionais, e irrelevante, porque preocupada sobretudo com a alocação eficaz de determinados recursos e, portanto, incapaz de lidar com os chamados aspectos dinâmicos do crescimento ou com os diversos aspectos éticos da diminuição da pobreza ou da distribuição da renda. Os vários rumos tomados posteriormente pelas teorias não-ortodoxas podem ser divididos em quatro áreas principais: a) o papel do comércio exterior e dos fluxos de capital privado ou oficial na promoção do desenvolvimento econômico; b) o papel e a forma adequada de industrialização nos países em desenvolvimento; c) a relação entre a redução da desigualdade, a diminuição da pobreza e as chamadas diferentes “estratégias de de-

seenvolvimento”; d) o papel do mecanismo de preços na promoção do desenvolvimento.

O último é, na verdade, o ponto de debate mais importante, que de certo modo engloba quase todos os demais, e é o tema principal deste artigo. Grande parte da “economia do desenvolvimento” é movida pela necessidade de justificar a intervenção maciça do governo através de diferentes formas de controle direto, geralmente com a intenção de substituir ou complementar o mecanismo de preços, mais do que melhorar seu funcionamento. Isto é o que rotulo de dogma dirigista, que apóia formas e áreas de dirigismo muito além daquelas justificáveis no terreno da economia ortodoxa.

Os pressupostos empíricos em que se baseia esse dirigismo injustificável têm sido repudiados pela experiência de muitos países no pós-guerra. Este artigo analisa sucintamente esses falsos conceitos centrais da “economia do desenvolvimento”. As provas e uma elucidação dos argumentos em que se baseia a análise (além de várias ressalvas), podem ser encontradas na obra do autor citada no box.

## Negação da noção de “princípio econômico”

Dentre os falsos conceitos de grande parte da economia do desenvolvimento, o mais

*Economia do desenvolvimento* designa uma visão particular da economia dos países em desenvolvimento e do processo de desenvolvimento, diferente da simples aplicação da economia ortodoxa ao estudo dos países em desenvolvimento. Sobre o tema, ver: Hirschman, A.O. *Essays in trespassing*. Cambridge, 1981.

fundamental tem sido a rejeição (em proporções variadas) do pressuposto comportamental de que, quer como produtoras quer como consumidoras, as pessoas, no dizer de Hicks, "agem economicamente; aproveitam toda oportunidade de vantagem que se lhes apresenta". Contra estes agentes privados supostamente míopes e ignorantes (indivíduos ou grupos de pessoas), os economistas do desenvolvimento estabeleceram uma certa entidade oficial sábia e compassiva (governo, planejadores ou legisladores), capaz de superar as falhas dos agentes privados e compeli-los a elevar seus padrões de vida através de diversos métodos dirigistas.

Entretanto, muitos estudos empíricos de diferentes meios e culturas demonstram que os agentes privados não-instruídos — sejam camponeses, migrantes do campo para a cidade, trabalhadores urbanos, empresários ou donas-de-casa — agem economicamente como produtores e consumidores. Reagem muito mais a variações nos preços relativos do que a teoria neoclássica poderia supor. O "princípio econômico" não é irrealista no Terceiro Mundo; os pobres podem, de fato, ser impulsionados até mesmo com mais vigor a buscar suas vantagens do que os ricos.

Tampouco as preferências dos trabalhadores do Terceiro Mundo são peculiares, pois também para eles (não importa quão pobres possam ser) o custo do "suor" aumenta à medida que trabalham com mais afinco e durante mais tempo. Suas preferências não são tão peculiares que, ao se tornarem ricos, eles não procurem tentar também aumentar seu "lazer" — suposição implícita na noção de que há vastos blocos de excedentes de mão-de-obra nos países em desenvolvimento, que podem ser empregados a um custo social baixo ou zero. É improvável haver "excedentes" mais significativos que os seus equivalentes ocidentais.

Tampouco ainda as características institucionais do Terceiro Mundo, tais como suas estranhas estruturas sociais e agrárias ou seus sistemas de crédito informais aparentemente usurários, são necessariamente um empecilho ao crescimento. Aplicações recentes da teoria neoclássica mostram como essas instituições — verdadeiras alternativas de adaptação aos riscos e incertezas inerentes ao contexto econômico — em vez de inibirem a eficácia, provavelmente a acentuam.

Enfim, o pressuposto neoclássico sobre as possibilidades de substituir os diferentes insumos na produção não tem sido considerado irrealista. O grau em que os insumos de diferentes fatores e produtos primários podem ser substituídos no produto nacional não difere muito entre países industrializados e em desenvolvimento.

### **Mercado versus insucesso burocrático**

Um segundo e importante aspecto do injustificável dirigismo da economia do desenvolvimento baseou-se nos argumentos intelectualmente válidos contra o *laissez-faire*. Como se sabe, o *laissez-faire* só proporcionará resultados ótimos se prevalecer a perfeita concorrência; se houver mercados mundiais para comercializar todos os produtos primários (inclusive os futuros produtos básicos "contingentes", ou seja definidos pelas condições futuras, tal como o impacto do clima sobre os preços da energia); e se a distribuição da renda gerada pela economia do *laissez-faire* for considerada equitativa ou, caso contrário, puder tornar-se equitativa através de taxas ou subsídios globais. Como demonstra a economia elementar, a existência de fatores exógenos na produção e consumo, assim como de rendimentos crescentes em função da escala de produção, ou qualquer um dos dois fatores, eliminará a possibilidade de uma utopia perfeitamente competitiva. Na medida em que, obviamente, não existem no mundo real mercados universais para todos os produtos primários (inclusive contingentes), o insucesso das forças de mercado deve ser ubíquo no mundo real. Isto, mesmo que se ignorem as considerações de distribuição, fornece um argumento *prima facie* em favor da intervenção do governo. Mas isto, por si só, não implica que qualquer uma ou quase todas as formas de intervenção melhore os resultados de uma economia de mercado necessariamente imperfeita.

A principal causa dos insucessos de mercado é a dificuldade de estabelecer mercados para produtos primários, devido aos custos de fazer transações. Tais custos estão presentes em qualquer mercado, ou mesmo em qualquer forma de alocação de recursos, inclusive os custos da exclusão de não-compradores, assim como os da aquisição e transmissão de informações relevantes sobre a oferta e a procura de certo produto primário aos que atuam no mercado. Eles têm um efeito de cunha sobre os preços de venda e ao comprador. O mercado para um bem determinado deixará de existir caso esse efeito de cunha for tão forte a ponto de empurrar o menor preço pelo qual ninguém quer vender para acima do maior preço pelo qual ninguém quer comprar. Entretanto, esses custos das transações também estão en-

volvidos na aquisição, processamento e transmissão de informações relevantes para estabelecer as políticas oficiais e fazê-las vigorar. Pode haver, portanto, tantos casos de insucesso burocrático quanto mercadológico, o que torna impossível alcançar um bem-estar pleno. Assim, o melhor que se pode esperar de mercadologias e burocratas imperfeitos no mundo real é o "segundo melhor". Mas julgar entre as opções de "segundo melhor" envolve uma aplicação sutil da segunda melhor economia de bem-estar, que não fornece nenhuma regra geral que leve à dedução de que, numa economia de mercado necessariamente imperfeita, certas políticas dirigistas aumentarão o bem-estar econômico. Pode ser que não; e elas podem ser até mesmo piores que o *laissez-faire*.

### **Prognóstico do futuro**

Por trás da maior parte dos argumentos em favor do dirigismo, particularmente os baseados no controle direto das quantidades de bens em termos de oferta e procura, está a premissa implícita de uma autoridade central onisciente. A autoridade deve ser também onipotente (para evitar que as pessoas ajam contra suas normas) e benevolente (para garantir que ela serve à prosperidade comum, mais do que à própria), se pretende melhorar o funcionamento de uma economia de mercado imperfeita. Embora a maioria questione a onipotência ou benevolência do governo, é-se tentado a crer que ele tem uma onisciência e que os agentes privados se sabem desprovidos. Essa tentação é ainda maior quando se quer prognosticar o futuro.

O investimento produtivo é a mola mestra do crescimento. Quase todo investimento envolve risco. A maioria dos investimentos colhe seus frutos muito tempo depois e as expectativas dos investidores à época do investimento podem não ser preenchidas. Assim como cada pessoa em particular, os planejadores que pretendem lidar com investimentos e produções, têm de prever futuras alterações de preços, gostos, recursos e tecnologia. Ainda que possam obter as informações necessárias sobre as predileções, tecnologia e recursos atuais ao estabelecerem um programa de investimento, os planejadores também devem prever mudanças na oferta e na procura de inúmeros bens. Pelo fato de que, num mundo incerto, não há nenhum meio de decidir se determinado investimento é mais seguro que outro, os efeitos do planejamento só serão melhores que os de um sistema de mercado (no sentido de menor excesso na oferta ou na procura de diferentes bens e serviços) se as previsões dos planejadores forem mais exatas do que as previsões descentralizadas feitas individualmente por empresários em uma economia de mercado. Não há por que acreditar que os pla-

---

*Este artigo se baseia em The Poverty of development economics. (London, Institute of Economic Affairs, 1983), onde o autor expõe provas de seus argumentos. Uma edição norte-americana será publicada pela Harvard University Press em 1985.*

---

nejadores, com um imperfeito sentido de previdência, terão mais êxito em prognosticar o futuro do que os investidores particulares.

De fato, os efeitos baseados em previsões centralizadas podem resultar piores que os baseados nas previsões descentralizadas de vários participantes numa economia de mercado: impor uma única previsão centralizada na economia de um mundo incerto é o mesmo que arriscar tudo numa cartada. Ao contrário, várias pequenas apostas, baseadas em diferentes previsões, lançadas por um grande número de empresários numa economia de mercado *podem ser* uma estratégia mais segura. Os burocratas, em oposição aos agentes privados, provavelmente são menos cuidadosos em lançar apostas, uma vez que não se arriscam a perder financeiramente quando erram. Isto supõe, naturalmente, que o governo não tem informações melhores sobre o futuro que os agentes privados. Se for o caso, ele deve difundí-las, juntamente com algumas de suas próprias previsões. Em geral, contudo, talvez seja melhor deixar que os empresários assumam riscos por sua própria conta.

Esta conclusão é reforçada pelo fato, salientado por Hayek, de que é no âmbito mais doméstico e das firmas particulares que as informações mais importantes tendem a se situar. O papel principal do mecanismo de preços numa economia de mercado é transmitir essa informação a todas as partes interessadas. O "planejamento sem preços", na prática favorecido por alguns planejadores, tenta substituir e suprimir o mecanismo de preços. Desse modo, ele emperra um dos mecanismos sociais mais úteis e de relativo baixo custo para a transmissão de informações, assim como para a coordenação das ações de diversos participantes do mercado interdependentes. O argumento mais forte contra o planejamento centralizado, portanto, é que, mesmo que eventuais planejadores oniscientes prevejam o futuro com mais exatidão que agentes privados míopes, não há motivos para crer que funcionários públicos comuns podem fazer melhor — mas há algum motivo para se acreditar que podem fazer bem pior.

Entretanto, diz-se que os planejadores do Terceiro Mundo podem e devem controlar diretamente o modelo de industrialização. Alguns empenham-se com convicção em modelos matemáticos de programação baseados nas tabelas de insumo-produto elaboradas por Leontief. Mas, em parte pelos motivos citados, não se pode confiar muito no realismo nem na utilidade desses modelos para determinar quais as indústrias vencedoras ou perdedoras no futuro. Há muitas tarefas importantes e essenciais a serem desempenhadas pelos governos (ver a seguir) e o diri-

gismo irracional prejudica seu principal esforço.

### Mitigação da pobreza e desigualdade

O igualitarismo está sempre na superfície de quase todos os argumentos em favor do dogma dirigista. Isto não é de surpreender, uma vez que existem certamente boas razões teóricas para a intervenção do governo, mesmo numa economia de mercado que funcione na perfeição, para promover a desejada distribuição da renda em termos éticos. Uma vez que a distribuição resultante de processos de mercado dependerá da distribuição inicial do patrimônio dos indivíduos e grupos familiares (terra, capital, aptidão e trabalho), a distribuição desejada poderia, em princípio, ser alcançada mediante a redistribuição desse patrimônio ou a introdução de taxas e subsídios globais. Se, no entanto, as taxas e os subsídios globais não puderem ser usados na prática, os custos da distorção produzida pelo uso de outros recursos fiscais (como o imposto de renda, que deturpa a escolha individual entre renda e lazer) terão de ser fixados em comparação com os benefícios de qualquer ganho em termos de equidade. Isto é tudo o que a teoria nos permite concluir; praticamente incontestável.

Os problemas surgem da falta de um consenso sobre o sistema ético para julgar a conveniência de determinada distribuição de renda. Mesmo dentro dos padrões éticos ocidentais, o utilitarismo superficial latente nas opiniões de muitos economistas sobre a "justa" distribuição de renda e de bens não é universalmente aceito.

Assim, provavelmente há pouco consenso não só sobre o conteúdo da justiça social como também sobre se deveríamos tentar alcançá-la através de alguma forma de redistribuição coercitiva da renda e dos bens, quando isto infringiria outros ideais éticos, igualmente válidos. Por outro lado; a maioria dos códigos morais admite que, na medida do possível, é desejável mitigar a pobreza ou miséria absolutas. Esta mitigação da pobreza, que não é sinônimo de redução da desigualdade da renda (como querem ainda alguns), pode ser vista considerando-se um país com duas opções. A primeira leva ao aumento da renda de todos os grupos, inclusive o dos pobres, mas a maiores aumentos relativos para os ricos, daí uma piora na distribuição da renda. A segunda leva ao crescimento zero da renda para os pobres, mas a uma redução da renda dos ricos; assim a distribuição da renda melhora, mas a extensão da pobreza permanece a mesma. Se a pessoa se preocupa com a desigualdade, escolherá a segunda opção; se com a pobreza, a primeira. Portanto, embora a busca do crescimento eficiente possa piorar alguns índices de desigualdade, não há provas de que ela aumente a pobreza.

### Excedente de mão-de-obra e distribuição dos frutos do crescimento

Uma vez que o principal patrimônio do pobre em quase todos os países em desenvolvimento (como nos desenvolvidos) é o seu tempo de trabalho, o aumento da demanda de mão-de-obra não-qualificada em relação à sua oferta deveria ser considerado o melhor meio de reduzir a pobreza no Terceiro Mundo. Contudo, os fantasmas de Malthus e Marx têm perseguido a economia do desenvolvimento, sobretudo em sua discussão da equidade e mitigação da pobreza. Uma das principais assertivas da economia do desenvolvimento, preocupada com os "círculos viciosos" da pobreza, era que os frutos do crescimento capitalista, com seu apoio no mecanismo de preços, não chegariam até os pobres nem seriam distribuídos entre eles. Vários argumentos dirigistas foram então levantados para incluir os pobres num processo de crescimento que, de outra forma, lhes passaria despercebido. O mais influente e famoso modelo de desenvolvimento lançado nos anos 50 para traçar o curso provável de produtos e insumos de um país ou região superpovoada foi o de Sir Arthur Lewis. Para ele, o excedente de mão-de-obra num processo de crescimento capitalista não propicia nenhum aumento da renda dos trabalhadores até que este excedente seja absorvido.

Ficou demonstrado serem muito restritas e improváveis as suposições em torno da idéia de que mesmo os trabalhadores rurais subempregados são "excedentes", no sentido de — segundo Lewis — estarem disponíveis para a indústria a um salário constante. Foi necessário admitir que, com a migração para as cidades de seus parentes, os trabalhadores rurais remanescentes teriam de trabalhar mais por um salário inalterado. Isso fazia supor que as preferências dos trabalhadores rurais entre lazer e renda seriam pervertidas, como se eles em geral quisessem trabalhar mais sem receber maiores salários. Segundo pesquisas empíricas recentes sobre a curva de oferta de mão-de-obra por salários diferentes, verificou-se que — ao menos na Índia, país que supostamente contém altos níveis de excedentes de mão-de-obra — a curva é inclinada para cima (e não achatada, conforme supõe a teoria de excedente de mão-de-obra). Assim, para determinada oferta de mão-de-obra, o aumento na demanda de tempo de trabalho, tanto no setor rural quanto industrial, só poderá ser satisfeito mediante o pagamento de maiores salários.

Portanto, os frutos do crescimento, mesmo na Índia, beneficiarão indiretamente os pobres, tanto no sentido de aumentar as rendas sempre que a procura por tempo de trabalho aumente mais que a

oferta, quanto de impedir a queda dos salários reais e, portanto, das rendas do trabalho, o que de outro modo poderia ocorrer caso a oferta de tempo de trabalho excedesse sua procura. Provas mais diretas sobre as curvas de salários reais nos setores rural e industrial da mão-de-obra não-qualificada, nos países em desenvolvimento cujos dados estão disponíveis, demonstram que o pressuposto econômico básico segundo o qual os salários reais aumentarão na medida em que aumenta a procura de trabalho, em relação à sua oferta, é tão válido para o Terceiro Mundo como para o Primeiro.

### Capacidade administrativa

É nos aspectos político e administrativo do dirigismo que se podem desenvolver poderosos argumentos contra o dogma dirigista. As suposições políticas e administrativas subjacentes à viabilidade das diversas formas de dirigismo derivam das pertencentes aos modernos estados de bem-estar social do Ocidente. Estes, por sua vez, refletem os valores do Iluminismo do século XVIII. Foi preciso quase dois séculos de evolução política para que esses valores se internalizassem e se refletissem (ainda que imperfeitamente) nas instituições políticas e administrativas das sociedades ocidentais. No Terceiro Mundo, a aceitação dos mesmos valores está no máximo confinada a um pequeno grupo de intelectuais ocidentalizados. Apesar de suas pompas de modernidade, muitos países em desenvolvimento estão mais próximos, em seus expedientes públicos, dos ineficientes Estados nacionais do século XVII — ou XVIII — da Europa. Será útil lembrar o que Keynes, que muitos invocam como o fundador de seu credo, assinalou em *The end of laissez-faire*:  
*... A incompetência dos administradores públicos predisps fortemente o homem prático em favor do laissez-faire — um sentimento que absolutamente não desapareceu. Quase tudo o que o Estado fez no século XVIII em termos de excesso em suas mínimas funções era, ou parecia, prejudicial ou malsucedido.*

É nesse contexto que qualquer pessoa familiarizada com a verdadeira administração e implementação de políticas em

muitos países do Terceiro Mundo, e sem os antolhos do dogma dirigista, acharia tão relevante e moderna aquela obra tantas vezes negligenciada, *A riqueza das nações*.

Pois na maior parte dos nossos equivalentes atuais do Estado ineficiente do século XVIII, sequer as mínimas funções governamentais necessárias ao progresso econômico são cumpridas. Dentre essas funções, destacam-se o fornecimento de bens públicos, dos quais a lei, a ordem e uma moeda forte permaneçam soberanos, e um contexto econômico em que a poupança e produtividade individuais, bem como a livre empresa, sejam estimuladas e não contrariadas. Há um sem-número de tarefas essenciais a serem cumpridas por todos os governos. Uma das principais é estabelecer e manter a infra-estrutura do país, que quase sempre requer amplos e indivisíveis montantes de capital antes que qualquer produção seja obtida. Uma vez que os serviços prestados são muitas vezes caracterizados também como bens públicos, surgiriam monopólios naturais caso eles fossem produzidos pelo setor privado. Alguma forma de regulamentação governamental seria necessária para garantir o fornecimento de serviços em quantidades adequadas a preços que refletissem seus custos reais de recursos. A intervenção do governo, portanto, é necessária. E, diante dos custos desse controle em termos da aquisição das informações relevantes, uma segunda melhor opção seria o fornecimento oficial dos serviços de infra-estrutura.



**Deepak Lal**  
da Índia, tornou-se  
conselheiro econômico do  
Departamento de Pesquisa  
sobre Desenvolvimento do  
Banco em 1983, e desde 1984 é  
administrador de pesquisa.  
Está licenciado da University  
College de Londres, onde é  
professor de economia  
política.

Esses fatores justificam um papel dos mais importantes do governo no processo de desenvolvimento. Pode-se argumentar que o próprio aumento expressivo do investimento na infra-estrutura, aliado a maiores índices de poupança, é a razão principal da notável expansão das taxas de crescimento econômico na maioria dos países do Terceiro Mundo no pós-guerra, em comparação com seu próprio desempenho anterior e com o dos atuais países industrializados durante a fase em que saíram do subdesenvolvimento.

Apesar disso, os dirigistas instam por muitas tarefas adicionais nos governos do Terceiro Mundo, que ultrapassam de muito o que Keynes, na obra citada, considerava uma agenda sensata para as políticas ocidentais de meados do século XX:

*A Agenda mais importante do Estado não se refere a atividades já desempenhadas pelos indivíduos, mas sim àquelas funções fora da esfera individual, àquelas decisões que, se não forem tomadas pelo governo, não o serão por ninguém. O importante para o governo não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, ou fazê-las um pouco melhor ou pior; mas sim fazer as coisas que não estão sendo feitas de maneira alguma.*

A partir da experiência de diversos países em desenvolvimento no período pós-guerra, seria pouco profissional julgar que a maioria das mais sérias distorções se deve não às imperfeições inerentes ao mecanismo de mercado, mas às intervenções irracionais do governo, entre as quais se destacam o controle do comércio exterior, as licenças para a indústria, diversas formas de controles de preços, e os meios de financiamento inflacionários dos déficits fiscais. Na busca de melhores resultados numa economia de mercado imperfeita, o dirigismo, apoiado intelectualmente por vários economistas do desenvolvimento, levou a distorções politicamente induzidas mais sérias — e mesmo complexas — que as supostas distorções da economia de mercado que pretendiam sanar. São essas lições da experiência acumulada nas últimas três décadas que minaram a economia do desenvolvimento, de modo que seu legado pode agora contribuir para uma economia e economias mais saudáveis nos países em desenvolvimento.

## A nossos leitores

**Finanças e Desenvolvimento** é distribuída gratuitamente pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial a leitores qualificados. Caso seu nome conste de nossa lista de distribuição, você só continuará a receber nossa publicação se devolver o cartão que lhe é enviado a cada três anos. Ao receber o cartão, devolva-o imediatamente.

Caso contrário, seu nome será retirado da lista.

O Editor