

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SÓBRE AS FASES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

OCTÁVIO G. DE BULHÕES. (*)

1) O aspeto original da conferência que se realizou em Konstanz, em 1960, consistiu em provocar um exame, em conjunto, da análise realizada por aqueles que se dedicam a historiar os fatos económicos e por aqueles que se empenham em medi-los, para torná-los mais precisos.

Como tema central dos debates foi escolhido o esquema das fases de desenvolvimento económico, da autoria de Rostow. Suas idéias foram apresentadas num trabalho intitulado "Leading Sectors and the Take-off", que, numa tradução explicativa, talvez se possa falar em ramos de produção que propulsionam e sustentam o desenvolvimento económico. O principal trabalho de crítica a êsse documento foi preparado pelo professor Kuznets.

2) O pensamento de Rostow, exposto em livros e revistas, acha-se melhor explicado às páginas 10 e 11 do citado documento, que reproduzo livremente, nos seguintes termos: a propulsão e sustentação do desenvolvimento económico está compreendida em duas etapas. A primeira corresponde ao período no qual, pela primeira vez, se verifica num ou em mais ramos da moderna produção industrial de elevada taxa de expansão, a presença de influências que se não limitam às novas funções de produção. Há os efeitos que se prendem à elaboração de matérias primas e efeitos que se projetam para o futuro, no preparo de um campo propício ao surgimento de novos ramos industriais, que vão constituir a segunda etapa da evolução, quando substituírem as indústrias que entrarem em decadência. Essa capacidade de transferência de indústrias propulsoras, de um para outro ramo da produção, é que caracteriza o verdadeiro desenvolvimento, em contraste com surtos infrutíferos de expansão, que se observa nos períodos de

(*) Professor-Catedrático da Faculdade Nacional de Ciências Economicas e Vice-Presidente do I.B.R.E.

transição, mais ligados ao estágio de pré-condição para o desenvolvimento.

O panorama esboçado por Rostow não deixa de traduzir a vida econômica de nossos dias. Os traços, porém, ou são confusos ou, quando mais nítidos, encerram visíveis arbitrariedades. A distinção entre a evolução econômica antiga e moderna e a separação entre o estágio de pré-condição de desenvolvimento e o estágio de desenvolvimento é feita com a ausência de caracterizações precisas. A crítica do professor Kuznets é nessa ordem de idéias. A seqüência de estágios, diz êsse ilustre economista, é um esquema destinado a realçar e a interpretar o desenvolvimento da economia moderna. Mas a precedência ou a sucessão no tempo não caracteriza os estágios. Cumpriria assinalar os elementos peculiares em cada estágio e indicar a influência do estágio anterior sôbre o estágio subsequente, permitindo a previsão da transformação de um em outro. E tal seqüência de fatos não consta, de maneira conveniente, nos trabalhos de Rostow.

O professor Rostow, diz Kuznets, apresenta os seguintes elementos como característica do estágio de desenvolvimento ou seja o estágio que sucede àquele que êle denomina de pré-condição de desenvolvimento:

- (a) aumento da taxa de investimentos produtivos, de 5% para 10% do produto nacional líquido;
- (b) desenvolvimento de um ou mais ramos industriais, com elevada taxa de expansão;
- (c) existência de um ambiente político e social capaz de "explorar os impulsos da expansão do setor moderno da produção";
- (d) acentuado aumento da taxa de acréscimo da renda nacional *per capita*;

Mas, pondera Kuznets, as características que o professor Rostow atribui ao estágio de desenvolvimento são por êle mesmo apontadas no estágio que êle denomina de pré-condição ao desenvolvimento. Assim é que o suprimento dos produtos agrícolas e os recursos para investimentos destinados ao "setor moderno", como características de condições prévias ao desenvolvimento são repetidas quando se fala no estágio de desenvolvimento. Várias economias externas indicadas como características de estágio de pré-condição são repetidas, mais tarde, no estágio de desenvolvimento. Em outros termos, os elementos peculiares apontados no período de desenvolvimento são, igualmente, encontrados no perío-

do denominado de pré-condição. A não ser, pois, que qualifiquemos essas características, por exemplo, dizendo que a proporção dos investimentos no período de pré-condição deve ser inferior a 5% do produto nacional ou que a revolução agrícola em favor dos setores industriais é menos intensa ou mais intensa, gradação essa difícil de ser medida, como elemento de distinção precisa dos estágios, chega-se à conclusão que as distinções feitas são mais subjetivas do que objetivas.

Lembra, ainda, o professor Kuznets a dificuldade que tem um economista de compreender o que seja um ambiente político e social capaz de “explorar os impulsos da expansão do setor moderno da produção”. Lembra, também, a imprecisão da indústria “líder” a que Rostow dá tanto realce. Se a taxa de expansão é destacável nalguns setores, tal ocorrência se verifica em vários ramos de produção e não apenas em algumas indústrias, conforme afirma o professor Rostow. Cabe, ainda, acentuar, diz o professor Kuznets, a impossibilidade de se atribuir a um único setor o progressivo aumento da renda nacional. Há de haver produções complementares, em diferentes ramos, e, nessas condições, só poderemos falar em causa propulsora de desenvolvimento se se tratar de uma modificação técnica ou de uma invenção capaz de irradiar eficiência a grande número de atividades econômicas.

3) A crítica de Kuznets parece-nos um tanto frágil, em sua última parte. Não resta dúvida de que o realce dado à “indústria moderna”, como fonte propulsora de progresso, isto é, como “atividade líder”, é objetável, no sentido de que outras atividades que não exclusivamente industriais, podem, igualmente, oferecer uma taxa de expansão de invulgar magnitude. Mas, precisamente porque dão lugar à elevada produtividade é que podem constituir um centro propulsor de progresso, isto é, representam uma atividade *líder*, capaz de conduzir toda a economia a um desenvolvimento, não anteriormente alcançado. E, aí, também, cabe a menção feita por Rostow ao “ambiente social”, ou seja, ao conjunto de condições que permitem a aproveitamento das forças propulsoras de uma produção *líder*, na difusão do progresso. A redação dada por Rostow é tão empolada, que provoca reações de impaciência. No fundo, porém, podemos vislumbrar o fenômeno social que ele pretende assinalar e bem sabemos que esse fenômeno é verificável mas não é passível de mensuração.

Das considerações feitas por Rostow e das críticas alinhadas por Kuznets, cheguei à conclusão de que o documento que eu

preparara para a Conferência continha observações mais exatas do que eu mesmo supusera ao redigi-las. Não me iludia, porém, sobre o interesse que minhas idéias poderiam despertar entre os presentes, porque nem se enquadravam no esquema de Rostow, nem se adaptavam à órbita das críticas de Kuznets, e, muito menos, ofereciam novidades aos historiadores ou aos econométricos.

Ao preparar o documento, nada mais fiz do que repetir, com maiores minúcias e ilustrações, o que procurara expor em meu livro, "Economia e Política Econômica". Sustento nesse trabalho — e, agora, depois da Conferência de Kuznets, o faço mais convicto do que antes — que o progresso econômico advém de uma atividade econômica dotada de produtividade extraordinária e que o progresso se realiza quando os recursos dessa atividade são convenientemente aproveitados. Peço vênia para transcrever o seguinte trecho: "o que a experiência demonstra ser indispensável é a existência de uma fonte propulsora de recursos, que tanto pode provir de uma produção agrícola como industrial. A condição essencial é que seja uma produção eficiente, capaz de prover recursos para os investimentos. Deve haver um meio de formação de economias, ao mesmo tempo que deve haver *sabedoria* na aplicação dessas economias... A produção especializada é a pré-condição do desenvolvimento e o desenvolvimento é assegurado pela multiplicidade de produções que se seguem à produção especializada".

Tais considerações têm como exemplo típico a evolução econômica do Estado de S. Paulo. O café serviu de ponto de apoio ao progresso. O progresso se consubstanciou na diversificação da produção na agricultura, na indústria e no comércio.

Por que a diversificação? No documento procurei ressaltar o fato de que a elasticidade da oferta de uma produção especializada, altamente eficiente, pode superar de muito a elasticidade da procura do produto. Assim, é admissível a hipótese de unidades adicionais de um produto, embora produzidas a custos constantes, acarretar uma redução de lucros diante da saturação do consumo. A expectativa dessa ocorrência de declínio de produtividade pecuniária, a despeito da constância da produtividade técnica, pode sugerir aos empresários a vantagem de considerarem outras alternativas de produção, ainda que *presentemente* tais alternativas ofereçam rentabilidade menor do que a verificada na produção especializada. No futuro, as alternativas tenderão, segundo se espera, a oferecer lucratividade maior. É esse panorama de perspectiva

de aumento de lucros no futuro, relacionado com a previsão de declínio da produtividade marginal da produção especializada, que permite combinar os efeitos dos primeiros recursos da produção especializada com a expansão de novas atividades econômicas.

O professor Douglas North, da Universidade de Washington, que fez um estudo das regiões econômicas dos Estados Unidos, afirma que a estagnação verificada nos Estados do Sul, principalmente no setor algodoeiro, é explicável pela grande produtividade que oferecia, em contraste com a de outras alternativas de produção. Todos se concentravam nessa atividade, sem mesmo cogitar da agricultura de subsistência. Importavam tudo de outras regiões próximas ou remotas. Não tardou, porém, que a expansão da produção algodoeira, conjugada com a limitação do acréscimo da produção de tecidos, provocasse a baixa dos preços dessa matéria-prima, reduzindo de muito a lucratividade do empreendimento. Como, entretanto, a diversificação da produção não fôra levada a efeito quando existia abundante suprimento de economias, na fase dos grandes lucros, fácil é compreender que essa diversificação continuou a não ser realizada depois que a produção algodoeira caiu em colapso.

A explicação do professor North, da concentração das atividades econômicas na produção de algodão pelo fato de acusar produtividade muito acentuada, constitui explicação interessante e de certa maneira original, mas evidentemente, incompleta. Empreendedores perspicazes poderiam perceber que a diversificação da produção constituiria uma garantia contra as incertezas do preço do produto nos mercados industriais. Afinal de contas, o preço do algodão não se manteve sempre em ascensão. A falta de diversificação na produção que se registra no Sul dos Estados Unidos reside nitidamente no diminuto espírito empresarial, ligado à ausência de conhecimentos técnicos para o melhor aproveitamento de outros ramos produtivos.

O professor William Nicholls, por exemplo, numa conferência que pronunciou na Associação Econômica de Flórida, em Jacksonville, em 20-11-1959, demonstrou minuciosamente que a situação social que prevalecia no Sul constituía extraordinária barreira ao progresso. Os produtores de algodão como que se insularam. A aplicação de recursos no comércio e na indústria era considerada contrária ao prestígio social dos agricultores. Além disso, prevalecia a convicção de que os trabalhadores da região eram incapazes de se subordinar à disciplina fabril. A par dêses

preconceitos, existia grande ignorância sobre os meios de produção no próprio setor rural. É claro que dentro desse ambiente social seria difícil admitir qualquer surto de progresso, não obstante a existência de uma produção simples e de grande produtividade natural, que poderia suprir economias para os investimentos.

O ambiente social apropriado à realização de múltiplos investimentos, em torno de uma produção especializada, supridora de economias, é uma condição de precípua importância para o progresso econômico. Se a produção especializada se achar enclausurada numa região, a expansão se limitará a essa produção, pouco ou nada se beneficiando a região dessa atividade especializada.

Na França, encontrei o professor Byé, da Universidade de Paris, seriamente preocupado com o problema das indústrias enclausuradas. O governo francês, disse-nos ele, está seriamente empenhado em industrializar a Argélia. Os investidores franceses podem contar com o auxílio do governo, que chega, às vezes, a 40% do valor do investimento. Há, ainda, facilidades de crédito. Mas, o que acontece? Empresas eficientíssimas são instaladas na Argélia. Por serem muito eficientes, ocupam poucos operários. As matérias primas são adquiridas na França. Da Argélia a única participação é praticamente a do solo. Outros exemplos, acrescentou ele, podem ser citados no Sul da Itália. Há pouco tempo foi instalada magnífica fábrica de sorvetes para favorecer a industrialização do Sul. Acontece, porém, que o número de empregados é diminuto. O leite em pó vem do Norte. Os produtores de sorvete da região foram arrazados. Os consumidores do Sul adquirem, sem dúvida, sorvete de melhor qualidade e a preços bem menores. Mas, neste particular, o Sul ficou ainda mais pobre. Há, indiretamente, substancial transferência de recursos do Sul para o Norte.

Sem dúvida é fácil corrigir tal distorção. O leite e o açúcar podem passar a ser adquiridos no próprio local e, provavelmente, em melhores condições. A indústria acabará por se integrar na região. Mas, enquanto não cria raízes, é uma indústria enclausurada na economia e, por mais eficiente que seja, não pode ser uma produção líder, pois é incapaz de conduzir a região ao progresso.

5) Convém relembrar outros temas que, muito embora tenham sido pouco debatidos, dão lugar a observações de interesse.

A "economia de escala", assunto de minucioso exame na reunião que a Associação realizou em Lisboa, em 1958, foi nova-

mente lembrado em Konstanz por um dos participantes, mas, agora, sob o ângulo do risco dos empreendedores. O autor da tese, o Sr. Paul Cootner, parte de uma observação do professor T. Scitovsky segundo a qual os investimentos em um ramo da produção podem ser deficientes em relação ao conjunto da economia. Essa falta inicial quanto ao vulto da escala de produção, diz o Sr. Cootner, decorre de previsão acanhada e certamente conduz a uma distribuição ineficiente dos fatores de produção e mantém a taxa do desenvolvimento econômico em nível inferior ao que poderia atingir, caso, de início, o investimento tivesse sido feito em suas devidas proporções.

Acrescenta o Sr. Cootner que as economias externas não se limitam aos empreendimentos de utilidade pública. Tanto oferecem "economias externas" os produtos como os serviços. Diz, ainda, que a indivisibilidade, ou melhor, que a alegação da grande magnitude dos empreendimentos relacionados com os serviços, mesmo no caso de estradas de ferro, não é tão importante quanto parece. Finalmente, afirma que as economias externas de um empreendimento se refletem, muitas vêzes, sôbre regiões diferentes daquelas onde se acham em operação. Assim, uma estrada de ferro que transporta matérias primas constitui uma economia externa para outra região, onde essa matéria prima é manufaturada.

6) Muito embora o Sr. Cootner seja um analista cuidadoso, cabe reparos à argumentação que êle expende no documento que apresentou em Konstanz.

Já tive oportunidade de referir-me ao trecho de Scitovsky que Cootner dá como ponto de partida de seu raciocínio. No livro "Contribuição à Análise do Desenvolvimento Econômico", publicado em 1957, em homenagem a Eugenio Gudín, digo o seguinte, no capítulo que me coube escrever (págs. 113-115):

Quando se faz da economia externa o elemento perturbador da equalização do produto social e do produto particular, cai sôbre a análise econômica a mais densa das nebulosidades e isso porque a formação de economias externas é própria de uma economia em expansão ao passo que a equalização do produto social e do produto particular costuma ser formulada em termos de uma economia estacionária.

O professor Scitovsky que tão hábilmente assinala a inconveniência de pensar-se em termos de equilíbrio *já alcançado*, (no artigo do "Journal of Political Economy" de abril de 1954, págs.

148 e 149) deixa de completar seu pensamento ou, melhor, não tira partido da implícita distinção que estabelece entre relações econômicas de equilíbrio e as relações econômicas numa fase de expansão.

O lucro, diz Scitovsky, é sinal de desequilíbrio. Os lucros numa indústria, no regime de livre concorrência, induzem à realização de investimentos. Mas, tais investimentos dão lugar a acréscimos de lucros em outras indústrias e, dessa forma, há novo afastamento do equilíbrio. Investimentos na indústria A barateiam o seu produto, que é usado pela indústria B. (É o caso em que a redução de preços representa uma economia externa). O aumento de lucros na indústria B — decorrente da economia externa proveniente de investimentos em A — induz a investimentos em B, que, por sua vez, provocará um acréscimo de investimentos em A. “Conseqüentemente, conclui Scitovsky, o equilíbrio só será alcançado quando sucessivas doses de investimentos e de expansão em ambas as indústrias provocarem simultânea eliminação de lucros”.

Com essa ordem de argumentos Scitovsky conclui que os investimentos parciais de A não alcançam o investimento desejável, admitindo, ainda, que num país subdesenvolvido os investimentos têm maior impacto sobre os preços, oferecendo maiores economias externas e, portanto, causando maior *divergência* entre o lucro particular e o lucro social.

Essa conclusão não condiz com as premissas. Quanto maior fôr a economia externa ocasionada por uma indústria, tanto mais essa indústria contribui para favorecer o acréscimo do produto social.

Tornando mais explícita a crítica que nessa passagem eu fazia a Scitovsky, posso dizer que, em princípio, todo investimento visa a oferecer maior quantidade ou melhor qualidade de produtos ou de serviços aos consumidores. A finalidade precípua de um investimento reside na oferta de *vantagens* a consumidores ou a usuários. A “*economia externa*” é inerente a qualquer investimento e a *expansão* resultante dessa “*economia externa*” é muitas vezes, a garantia do êxito do próprio investimento. Se aqueles que investem numa fábrica de alumínio não contassem com a ampliação das fábricas de produtos de alumínio, como resposta à oferta de alumínio a menores preços, o investimento não se realizaria. Um investimento *per se* pressupõe economias externas, que, por sua vez, provocam os investimentos em outros ramos de produção.

Como se vê, a integração de produção está implícita nos investimentos parciais em cada ramo de produção. É bem verdade que os investimentos podem ser realizados em proporções acanhadas, como bem acentua o Sr. Cootner. Nesse caso, o suprimento de economias externas talvez seja deficiente, com prejuízos para a expansão econômica. Mas, o próprio Sr. Cootner reconhece, muito judiciosamente, que não são apenas os empreendimentos de grande magnitude que irradiam “economias externas”: “expanding transmission voltage on a power line to meet increasing demands need not be equated to utilizing a new hydroelectric site”. E, sobretudo, o professor Scitovsky deu grande realce, na reunião de Lisboa, à *divisibilidade* das escalas de produção. As *economias de escala*, são mais exceções do que regra geral. Tão grande tem sido a evolução da técnica, que hoje é possível produzir com notória eficiência em unidades produtoras bem menores do que há alguns anos atrás se poderia admitir. Nestas condições, é bastante discutível a preocupação do Sr. Cootner no que concerne à dimensão das escalas de produção.

Quanto ao fato da “economia externa” poder afluir para uma região diferente daquela em que se fixa o empreendimento, reportamo-nos ao exposto no final do parágrafo 4. Se o investimento estiver “enclausurado”, é claro que sua produtividade não se irradiará na região onde se acha o empreendimento. Acredito que no artigo que publiquei nesta Revista, em março de 1952, há indicações com as quais o Sr. Cootner haveria de concordar.

7) Pelo exposto no parágrafo anterior, fácil é compreender que alcançaríamos maior acôrdo na maneira de equacionar os problemas relacionados com a expansão econômica, se considerássemos mais detidamente o conceito de investimento. Quando Wicksell nos fala no processo indireto de produção, em contraste com a produção corrente, simplificando e aperfeiçoando a notável contribuição de Bohm-Bawerk, êle deixa bem claro que o excedente que se obtém com os investimentos corresponde ao acréscimo de produtividade dos fatores disponíveis de produção. É bem verdade que êle se refere a “capital” e a “juros”. Sua argumentação, porém, nos conduz aos conceitos de “investimento” e de “lucros do investimento”. A contabilidade Wickselliana não se limita aos dados da empresa. O que aí pode ser considerado como “despesa” é, de fato, o “lucro do investimento”. O que depois de Pigou veio a ser considerado como “lucro social”, ou, depois de

Marshall, como "economias externas" já está implicitamente contido no lucro do investimento, conceituado por Wickesell.

Podemos ir mais longe. Se o investimento, segundo Wicksell, se caracteriza pela renúncia do emprêgo dos fatores disponíveis no aumento da produção corrente a fim de empregá-las numa produção indireta, destinada a aumentar a produtividade do trabalho, segue-se que tanto podemos considerar investimento o que fôr adicionado ao preparo de bens materiais como o que adicionarmos ao preparo de bens imateriais. A educação de um novo engenheiro, de um novo operário qualificado, de um novo educador, é complemento indispensável ao adcionamento de mais unidades de máquinas ou de estradas.

O esforço que se desenvolve atualmente no sentido de medir os vários elementos que contribuem para a taxa de acréscimo da renda nacional, poderia, a meu ver, ter maior significação se nos orientássemos pela divisão dos investimentos em materiais e imateriais. Geralmente, a decomposição da taxa de acréscimo da renda nacional é feita em termos de coeficientes de "trabalho", de "capital" e do "resíduo", que se supõe representar a contribuição da administração do empreendimento e da técnica da produção. Mais interessante, porém, seria o registro do acréscimo da produtividade do trabalho, refletido no acréscimo do produto nacional, em função dos investimentos, materiais e imateriais.

S U M M A R Y

This article presents some reflections on several papers submitted to the International Economic Association Conference held at Konstanz.

The Author's remarks are mainly related to criticisms made at the Conference on Rostow's model, as presented in his paper: "Leading Sectors and the Take-off" — the main theme of the Conference.

The Author considers that the main comments were those presented by Kuznets, with whom he agrees on the following points:

(a) The imprecision of Rostow's model, results from the fact that it does not distinguish clearly between the pre-condition and development stages, and (b) the difficulty met by the econometrist in understanding what is meant by a socio-political climate capable

of "explaining the impulses of expansion of the modern sector of production". But, he disagrees with Kuznets when he considers as ambiguous the idea of a leading industry, because of the impossibility of considering a single sector as responsible for the progressive growth of the national income. On this point the Author remarks that there is no doubt that the emphasis given to the "modern industry", as a "leading sector", is objectionable, in the sense that other non-industrial activities could also produce a substantial rate of expansion. This is so because such activities are considered leading sectors, precisely for their high productivity which leads the economy to a rate of development never achieved before.

In this context the Author quotes his own paper presented to the Conference, in which he sustained that economic progress is generated by an activity with unusual productivity and that progress becomes reality when resources coming from such activities are properly applied.

Another thesis submitted to the mentioned Conference was on the subject: "Economies of Scale" from the point of view of risk. The Author makes several comments on Mr. Paul Cootner's paper, when he refers to the possibility of an insufficient supply of external economies, that could hinder economic expansion. But, as Cootner himself admits, the generation of "external economies" is not limited to large enterprises. The Author mentions also the importance of the divisibility of the scales of production, emphasized by Professor Scitovski in a paper presented at the Lisbon Conference.

The Author concludes that a greater agreement among economists would be reached through a careful examination of the Bohm-Bawerk-Wicksell vision of the roundabout process of production and the implicit concept of "investment" and "profits of investment".