

BIBLIOTECA

SALA CEPAL

**RP
074
1953**

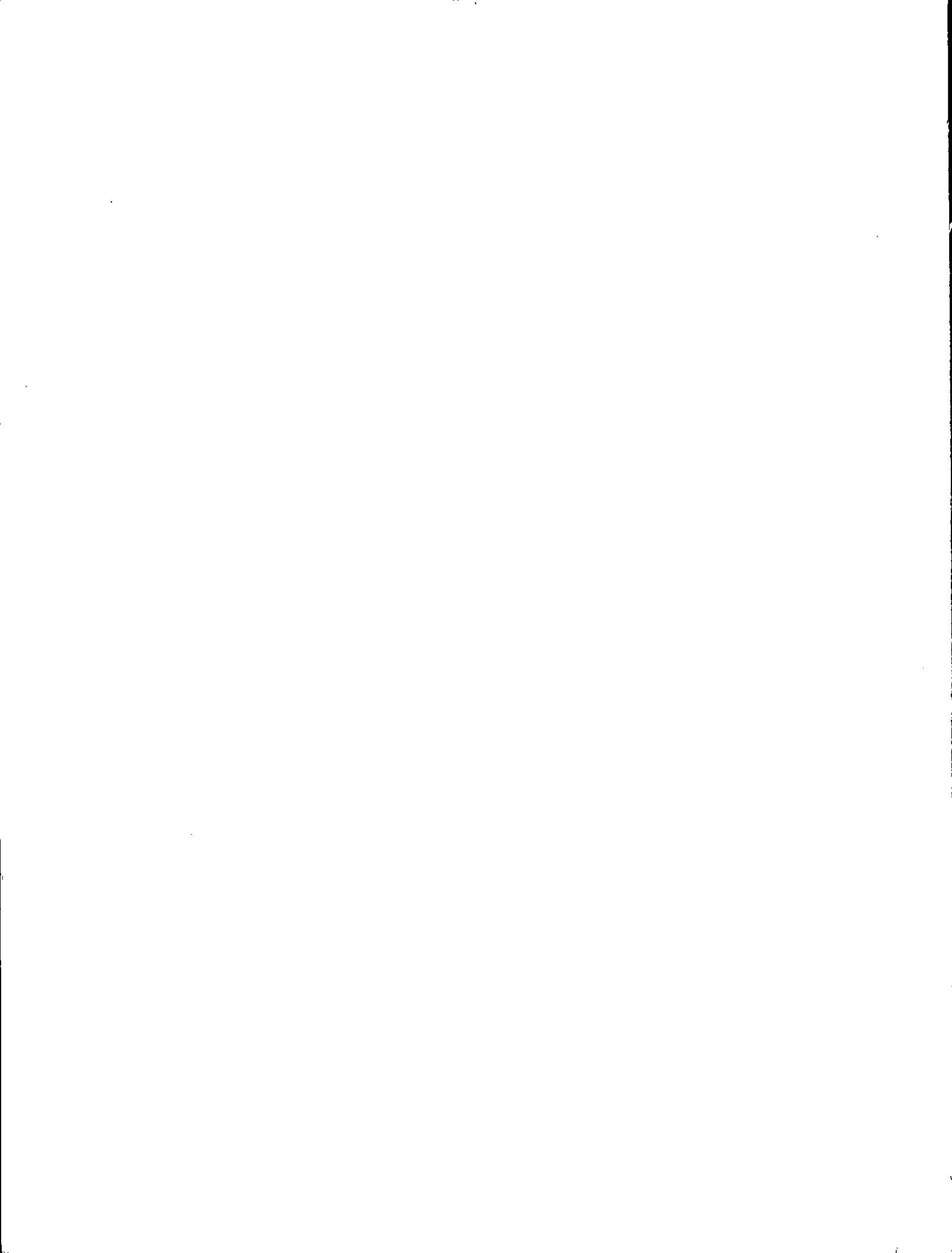
**Prebisch, Raúl
A mística do equilíbrio espontâneo da economia**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Santiago de Chile



A MISTICA DO EQUILIBRIO ESPONTANEO DA ECONOMIA

1. O eminente economista Dr. Alejandro Gudin, nato a gentiliuzza, h dias passados, de me entregar pessoalmente uma série de cinco artigos 1 sobre "A Mística do Planejamento", publicados em fins de maio e princípios de junho, dêste ano, em O CORREIO DA MANHA. Refere-se êle, explicitamente às vêzes e outras de maneira implícita, a um relatório sobre "A Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico", apresentado pela Secretaria Executiva da CEPAL, sob a minha direção, durante a recente Conferência de Quidtandinha e, ao fazê-lo, ataca vigorosamente a idéia de programação.

Não é meu propósito travar polêmica com tão ilustre e respeitado amigo. Desejaria, contudo, persuadi-lo a abandonar uma posição que considero equivocada e, com êste propósito, farei duas coisas: primeiramente, recomendaria ao Dr. Gudin que estudasse o referido relatório, pois tenho a convicção de que suas múltiplas tarefas não lhe terão permitido fazê-lo por completo, a julgar pela natureza de algumas de suas críticas. Evidentemente teria sido mais fácil para o ilustre mestre averiguar diretamente na fonte nossa maneira de pensar, em vez de repetir o que ouviu dizer a respeito de nossa tése: "Seria, ao que me dizem, o caso dos planos da CEPAL". (V artigo). Em segundo lugar, quisera discutir com êle alguns dos fundamentos teóricos da programação do desenvolvimento. Confesso que esta última me seria mais difícil que a primeira, mas não impossível, pois a posição teórica do Dr. Gudin não é absolutamente ortodoxa. Quase me atreveria a dizer que há nêle um herege potencial e isto, aliado à sua reconhecida aptitude para o raciocínio científico, leva-me a alimentar a esperança de poder incliná-lo mais para o nosso lado.

2. A leitura da documentação apresentada à Conferência de Quidtandinha, assim como a dos anos anteriores, daria ao Dr. Gudin a certeza de que não nos empenhamos na vã tarefa de criar uma teoria econômica "autôctone" como êle o afirma: segundo a CEPAL deve-se abandonar a velha teoria

econômica e construir teorias novas de origem predominantemente autóctone (quem não tiver pelo menos uma avó índia não poderá colaborar)". A nossa posição é diversa. Recusamo-nos a vêr o sentido de universalidade que frequentemente se pretende atribuir às teorias formuladas nos grandes centros mundiais. No melhor dos casos, refletem tão somente uma parte da realidade econômica — a desses grandes centros — e não a dos países que estão na periferia da economia mundial. Os estudos da Secretaria da CEPAL propõem contribuir para a elucidação teórica dos fenômenos da periferia, não somente com fins científicos mas também para que se chegue a formular princípios de ação prática. A medida que avançemos nesta tarefa, será necessário ir integrando esta interpretação teórica dos fenômenos periféricos no corpo daquelas teorias formuladas nos grandes centros.

Naturalmente este esforço de integração teórica requererá mais de uma modificação de algumas das teorias vigentes e mesmo a rejeição de certas entre elas. Mas este fato não poderia escandalizar o Dr. Gudín num campo como o da teoria econômica, que ainda se encontra em incipiente elaboração. Sinto-me inclinado a pensar, por outro lado, que a investigação sistemática dos fenômenos da periferia poderia contribuir vantajosamente a introduzir elementos dinâmicos nas teorias vigentes, sem os quais seguiriam elas um tanto afastadas da realidade.

Dr. Gudín respeita certamente os economistas escandinavos. Quando aquêles empreenderam, há alguns decênios, a revisão da teoria monetária clássica, poderiam lhes haver imputado a pretensão de criar uma teoria autóctone, pelo único fato de não pertencerem às fontes tradicionais do saber econômico. Ou negará o Dr. Gudín aos economistas latino-americanos o direito de pensarem por si mesmos?

3. Há outro ponto sobre o qual o exame cuidadoso do relatório sobre "A Técnica de Programação" poderia ter criado outra das considerações que fez o Dr. Gudín. Efetivamente, o eminente mestre parece crer que a programação por nós preconizada é incompatível com a iniciativa particular. Admite a necessidade de um programa no setor das inversões públicas

mas impugna a inclusão das inversões particulares num programa de desenvolvimento econômico. O Dr. Gudín parece crer, outrossim, que isto significa necessariamente suprimir a liberdade de ação do empresário particular, subordinando-o ao Estado onipotente. Se nosso professor tivesse consultado - não digo todo o relatório - porém o seu capítulo de introdução, os seus temores já estariam completamente dissipados. Admite-se muito bem um programa de inversões no qual o Estado se limita a criar as condições necessárias para estimular as inversões particulares a fim de que elas cumpram determinados objetivos e alcancem determinado nível. Para esse fim, dispõe o Estado de vários instrumentos: a política fiscal, os direitos alfandegários, a política monetária e bancária, e os recursos provenientes de empréstimos internos ou externos, além da importante contribuição que se pode prestar ao desenvolvimento econômico mediante a investigação científica e a divulgação de seus resultados. A diferença entre ter um programa e a falta de programa consiste no seguinte: a falta de programa não significa que o Estado deixe de influir dessa maneira sobre a iniciativa particular; influe, certamente, mas com propósitos frequentemente contraditórios ou incompatíveis entre si. Por exemplo, o propósito de estimular o desenvolvimento econômico às vezes não se concilia com uma política fiscal que desalenta a poupança e a inversão. Em mais de um país latino-americano temos observado como a política de controle de preços conspirava contra o propósito de aumentar a produção agrícola. Um programa pressupõe a análise de todas essas formas de ação governamental a fim de conjugá-las de tal maneira que, sem desmedro de seus objetivos diretos e parciais, contribuam para alcançar uma determinada meta de desenvolvimento.

4. A esta altura de nossa discussão o Dr. Gudín poderia perguntar-nos, e com razão, que necessidade tem o Estado de influir desta forma sobre as inversões particulares. Porque não deixar que o seu total e orientação se regulem por si mesmos?

Chegamos, assim, ao problema fundamental da programação. Há

quas razões principais para que aumentem as inversões, e, aumentar o volume das inversões a fim de acelerar a taxa de crescimento; e, em segundo lugar, é mister orientá-las de maneira a evitar os desequilíbrios que tão frequentemente se observam durante a evolução econômica dos países latino-americanos.

Receio que comecem aqui as nossas desinteligências teóricas com o professor Gudín, o qual parece não reconhecer a necessidade de acelerar o ritmo do crescimento latino-americano, nem haver percebido as razões que a justificam e que se encontram em nosso relatório. O problema que preocupa o Dr. Gudín é o do equilíbrio e não o do crescimento. Está, dest'arte, absolutamente consequente com a ideologia clássica. A economia ~~clássica~~ ortodoxa não tem da grande importância, no passado como no presente, aos fenômenos do ~~desenvolvimento econômico~~ fenômenos do crescimento. Se o jogo livre das forças econômicas, sem a interferência perturbadora do Estado, permite lograr o máximo de produção e um tipo de distribuição que estimule o melhor uso dos fatores de produção disponíveis, não há razão para se preocupar com tal problema: o desenvolvimento se fará por si mesmo e da melhor maneira possível.

Creio que seja esta a posição do Dr. Gudín, mas não quisera cometer o equívoco de afirmá-la sem a expressa confirmação do digno mestre. De qualquer modo, somente assim se explicaria a função puramente negativa que êle atribue ao economista: aconselhar para evitar que se faça o que não se deve e jamais preconizar um programa de ação. Diz êle: "a função social dos economistas não é a de fabricar modelos para o progresso econômico do país em ritmo pautado. Seu primeiro dever é o de alertar os dirigentes -- quando êstes condescendem em ouvi-los -- contra as consequências das medidas em projeto, contra os escolhos que se podem apresentar, explicando-lhes as relações de causa e efeito dos fenômenos econômicos".

5. Essa atitude com relação ao problema do crescimento constitui um dos erros mais impressionantes da teoria clássica. Há alguns dias uma das mais esclarecidas autoridades em matéria de desenvolvimento econômico, o Dr. Rosenstein-Rodan, a quem o Dr. Gudín convidou, faz um ano, para visitar o Ins

Instituto de Economia do Rio de Janeiro, dizia, com a sua característica força de convicção, que "os economistas clássicos (Adam Smith, D. Ricardo, John Stuart Mill e outros) ensinaram-nos que durante um período prolongado de paz, ordem e estabilidade, poderíamos todos enriquecer. Não somente aumentaria a prosperidade de cada país, como também a disparidade entre os níveis de prosperidade nos diversos países tenderia a diminuir. Entre 1815 e 1914 tivemos um século de paz excepcional, o que representa um período prolongado, suficiente mesmo para os economistas clássicos, e durante o qual foi impressionante o progresso econômico e técnico. Durante esse século todos os postulados desses economistas foram realizados: intervenção mínima do Estado, livre intercâmbio, grandes inversões internacionais e, sobretudo, não somente o livre movimento de capital mas também grande mobilidade de trabalho na forma de migrações internacionais. A primeira parte das previsões dos economistas clássicos fora correta: observou-se extraordinário aumento da prosperidade naquela época. Porém, a segunda parte da tese provou ser inteiramente falsa. A maior parte do aumento de prosperidade limitou-se a apenas 30% da população mundial, enquanto que os outros dois terços permaneceram tão pobres como anteriormente. Ao princípio do vigésimo século as diferenças em renda per capita entre as diversas nações eram maiores e não menores do que no princípio do décimo-nono século. Contrariamente ao que previram os economistas clássicos, durante o décimo-nono século o aumento de riqueza acentuou, em vez de reduzir, as disparidades na renda per capita entre os diversos países. Em vez de diminuir essas diferenças, aumentou a desigualdade da distribuição internacional da riqueza. Poder-se-ia mesmo afirmar que a renda per capita nos vários países parecia aumentar de acordo com o princípio: "Aquele que tem Deus dará".

6. Esta tese do Dr. Rosenstein-Rodan representa, sem dúvida, uma vasta generalização que não pretende negar o crescimento rápido de alguns países periféricos até a véspera da crise mundial. Estes são os países que interessavam especialmente aos grandes centros por serem produtores de alimentos e matérias primas. O ritmo intenso do crescimento das exportações desses países

rei o principal fator dinâmico de seu desenvolvimento. Contudo, já nem se discute que esse fator dinâmico se encontra consideravelmente debilitado, sobretudo a partir da grande crise mundial. Se os países latino-americanos tivessem continuado a crescer depois da crise no mesmo ritmo que suas exportações, o seu desenvolvimento haveria sido sumamente lento e ter-se-ia acentuado consideravelmente a diferença de renda com a dos países mais desenvolvidos.

Permita-me Dr. Gudín que lembre a Vossa Excelência duas cifras mencionadas na exposição que fiz o ano passado, no México, na reunião do Banco Internacional para Reconstrução e Fomento, e que não deixaram de lhe causar impressão: por cada 1 por cento de aumento da renda per capita dos Estados Unidos a procura de exportações de alimentos e matérias primas provenientes da América Latina aumenta apenas de 0.66 por cento. O mesmo aumento de 1 por cento da renda per capita na América Latina implica um aumento de 1.8 por cento na procura de importações de artigos manufaturados. Se não se corrigisse os efeitos dessa disparidade, a taxa de crescimento da América Latina teria de ser bastante inferior à dos grandes centros industriais e a desigualdade de renda entre uns e outros tenderia a aumentar cada vez mais.

Comprovaríamos este fenômeno num tipo de desenvolvimento espontâneo, tal como aquêle que o Dr. Gudín imagina, se é que os indícios fartamente encontrados em seus artigos me permitem compreender a fundo a sua maneira de pensar. A razão lógica é evidente. A renda latino-americana não poderia crescer com a mesma intensidade que a dos grandes centros, pois isto acarretaria um desequilíbrio entre as exportações e as importações ^{1/} que não poderia ser tolerado além do limite estabelecido pelo uso das reservas monetárias ou de créditos no exterior.

Na verdade,

7. ~~Excessivamente~~ poucos países latino-americanos conformam-se com o ritmo lento de crescimento espontâneo. Seja qual fosse a sua natureza

^{1/} Não incluo outros elementos do balanço de pagamentos a fim de simplificar esta exposição.

natureza, tomarem medidas para modificar a estrutura da sua economia, substituindo ~~as importações pela produção doméstica~~ as importações pela produção doméstica a fim de permitir que a renda aumentasse com maior intensidade do que as exportações.

De um modo geral, estas medidas foram impostas pela necessidade de se corrigir desequilíbrios no balanço de pagamentos. Tiveram de ser improvisadas por força das circunstâncias, sem que houvesse um exame prévio a fim de se estabelecer as substituições que reduziriam mais econômicas. Um dos objetivos de um programa é precisamente este exame e a previsão das substituições que devem ser efetuadas com o decorrer do tempo, para que a renda possa continuar a aumentar com uma taxa mais acelerada do que as exportações.

Só em casos esporádicos poderá o processo de substituição das importações realizar-se espontaneamente. As medidas de substituição terão de ser adotadas expressamente pela seguinte razão: se a produtividade é primordialmente uma função do volume de capital por homem, é evidente que a mesma produtividade nos países pouco desenvolvidos geralmente seja inferior àquela dos países mais adiantados, até que se alcance o mesmo nível econômico, no caso de tal fenômeno ocorrer. Assim sendo, as atividades substituintes não poderiam fazer frente à concorrência das importações. 1/

Por conseguinte, o desenvolvimento econômico não pode ser um processo espontâneo se não provém de medidas adotadas com o propósito de condicionar e estimular a iniciativa do empresário. O Dr. Gudín não concorda explicitamente com essa afirmação; admite, porém, a necessidade de proteção alfandegária e de outras medidas que sirvam de estímulo. Daí, a reconhecer a necessidade de um programa, certamente não custará muito. Devéras, qual é o critério que deve ser adotado para se aplicar uma política protecionista? Que atividades devem ser favorecidas e quais as que não devem? Qual deve ser a medida do estímulo requerido e qual o volume das inversões de origem interna e externa necessário para a execução dessa política? Essas são as incógnitas que um programa de desenvolvimento deverá analisar e resolver.

Com este intuito, entre outros, devem ser feitas projeções de renda e do provável incremento da procura. Infelizmente, o eminente amigo

~~que uma taxa~~ que uma taxa suficientemente forte nos salários poderia permitir às atividades substitutivas resistir favoravelmente a concorrência exterior. Mas isso, além de ser impraticável, teria consequências adversas sobre a relação de trocas do intercâmbio externo.

tratou muito ligeiramente deste assunto. Quando em nosso trabalho nos referimos à procura e à projeção das necessidades, afirma ele, sentenciosamente, que não existem necessidades em abstrato e que estas são, sobretudo, uma função da renda: "o que há de considerar é a capacidade de comprar que é função da renda de cada um, a qual depende, por sua vez, de sua capacidade de produzir". Esta é uma verdade das mais elementares e, por conseguinte, não se poderia supor que fôsse desconhecida por qualquer pessoa que houvesse concluído seus primeiros estudos de economia. Espero que o Dr. Gudín terá a amabilidade de admitir que já passamos por essa etapa há algum tempo... Mórmente, todas as projeções do relatório têm por base este fato e as modificações que se observam nas necessidades e na procura, conforme vá aumentando a renda per capita.

8. Dest'arte, foi possível calcular o provável crescimento futuro das necessidades dos artigos que constituem as importações atuais de um país. Comparando o resultado desta estimativa com o provável crescimento da capacidade para importar, obtém-se uma aproximação da quantidade a que devem atingir as substituições. Este é um dos aspectos mais delicados das projeções já que a evidente impossibilidade de prevêr a tendência futura das exportações e de seus preços relativos, impõe a necessidade de se formular certas hipóteses. Um programa deve ter flexibilidade suficiente para ser adaptável às modificações circunstanciais da realidade. Nas projeções apresentadas no relatório referentes ao desenvolvimento do Chile, por exemplo, combinam-se diferentes hipóteses de expansão das exportações e da renda a fim de determinar o total necessário de substituições. Mesmo na hipótese mais otimista de aumento das exportações acompanhado de um aumento relativamente lento do ingresso, torna-se indispensável intensificar a política de substituições que o país vem seguindo. Um aumento maior da renda, unido a um ritmo mais lento de crescimento das exportações, exigiria que fôsse maior o volume de substituições. Um programa cuidadosamente elaborado deverá considerar todas essas possibilidades e estabelecer uma escala de substituições que se vá restringindo ou ampliando de acordo com o curso dos acontecimentos.

Como se observa, a incerteza do futuro não é razão suficiente para que não se trace um programa ou para que se tome de improviso as medidas corretivas. Mas não pensa assim o Dr. Gudín. Sustenta, por exemplo, que a impossibilidade de se prevêr os preços e o volume da exportação de café, ou a relação de trocas do Brasil, impediria a formulação de um programa de desenvolvimento. Baseando-se no mesmo critério, teria de se opôr à elaboração de um orçamento de despesas e arrecadação pela impossibilidade de se prevêr as variações na situação econômica corrente que, sem dúvida, costumam sêr tanto ou mais difíceis de antevêr quanto os fenômenos de desenvolvimento mais lento.

9. Depreende-se, de tudo isso, que um programa é um ato de ordenação e previsão, precedido de uma análise cuidadosa das tendências da economia de um país. Recuso-me, por isso, a acreditar que um homem como o Dr. Gudín negue tão firmemente a conveniência de se elaborarem programas em nossos países. Considero, ademais, que sua atitude é devida a uma confusão. Com efeito, supondo infundadamente em seu primeiro artigo que a fórmula de programação apresentada pela CEPAL preconiza que a economia de um país seja submetida a rígidos controles, já no quarto artigo da série manifesta viva simpatia pela definição de um programa feita pelo Dr. Ary Torres: "estudo muito cuidadoso de qualquer empreendimento, seja pelos técnicos do governo, quando se trata de um empreendimento do setor público, seja pelos diretores e engenheiros das empresas, quando se trata do setor privado". Se o Dr. Gudín prolongasse êsse conceito, se lhe desse maior amplitude e o projetasse para o futuro, não duvido que chegaríamos a um melhor entendimento.

10. Ao redigir estas linhas, esforço-me por compreender a maneira de pensar do Dr. Gudín, bem como para que êle compreenda os pontos de vista dos economistas da CEPAL. O Dr. Gudín poderia responder-nos agora que concorda, até certo ponto, e que admite a conveniência de um programa de substituição de importações com um grau razoável de flexibilidade. Poderia

perguntar-nos, porém, qual o objetivo visado quando se determina o volume das inversões particulares que tal programa requer, assim como das demais inversões particulares. Efetivamente o Dr. Gudin não faz quaisquer objeções a um programa de inversões públicas, mas se recusa a admiti-lo com relação às inversões particulares. Insisti, anteriormente, que a programação das inversões particulares não significa, de maneira alguma, substituir os empresários pelo Estado, mas sim criar as condições favoráveis para que estas possam alcançar certos objetivos e atingir o nível exigido logrando, assim, um determinado ritmo de crescimento da economia.

De fato, se o ritmo de crescimento de um país for satisfatório e se não houver fatores adversos que possam debilitá-lo futuramente, não seria tão imperiosa a necessidade de um programa. Mas não é este o caso da maior parte dos países latino-americanos: a proporção da renda que é poupada e capitalizada é relativamente baixa e, portanto, é relativamente lento o seu ritmo de crescimento. Para acelerá-lo seria indispensável aumentar o coeficiente da poupança, tanto no setor público da economia como no particular. Este é um dos pontos fundamentais de um programa de desenvolvimento. Sabe-se, contudo, que na América Latina são praticamente insuperáveis as dificuldades para aumentar este coeficiente além de certos limites, dado a baixa renda per capita prevalecente. Daí a necessidade de se recorrer às inversões estrangeiras a fim de aumentar rapidamente o ingresso per capita e, com o decorrer do tempo, atingir um coeficiente mais alto de poupança, permitindo assim acelerar a taxa de crescimento com os próprios recursos do país.

Muito bem. Mas como calcular a quantidade de inversões estrangeiras que necessita um país sem haver previamente calculado tanto o total das inversões globais que se requer para efetuar uma determinada aceleração no ritmo de crescimento, como a proporção que pode ser financiada pela poupança nacional? A exclusão do setor particular neste cálculo poderia ter consequências desfavoráveis para a iniciativa dos empresários. Efetivamente, se o Estado se preocupasse unicamente de obter empréstimos para satisfazer as necessidades do setor público, ignorando o setor particular, talvez este último

não chegasse a contar com os recursos essenciais para acelerar as inversões. O Dr. Gudín poderia aduzir que no caso de serem criadas condições favoráveis o capital estrangeiro afluiria. Mas não se pode afirmar que este fato ocorreria na medida necessária e desejada. Momento se o capital estrangeiro é plenamente justificável em certas inversões, especialmente naquelas que incorporam novas formas de técnica produtiva, em outras seria mais conveniente estimular a iniciativa particular do próprio país, dando-lhe acesso às fontes internacionais de capital e técnica.

Mas não é apenas essa a justificativa do cálculo das inversões particulares num programa de desenvolvimento. Se este se limitasse às inversões públicas, poderiam ocorrer desequilíbrios consideráveis. O total das inversões públicas não pode existir independentemente do ritmo de crescimento da produção resultante das inversões particulares. Não só devem existir certas relações funcionais entre estas inversões como também a determinação da soma total de poupança que será utilizada pelo Estado para realizar inversões públicas deve ter em conta as necessidades de inversão do setor particular, a fim de não debilitar a corrente de poupança que a elas se dirige.

Quando me refiro às inversões públicas deixo de mencionar intencionalmente aquelas efetuadas com o fim de prover transportes e energia. Quer sejam realizadas por empresários particulares (como deseja ardentemente o professor Gudín), quer pelo Estado, o total destas inversões terá de ser calculado em função do ritmo de crescimento geral da economia. Em outras palavras, deverão basear-se, explícita ou implicitamente, em certas projeções do desenvolvimento futuro. São projeções deste tipo, precisamente, as que constituem um dos instrumentos mais importantes na técnica de programação.

11. Disse, há um momento, que o principal objetivo da incorporação do capital estrangeiro teria de ser a elevação da renda per capita, a fim de aumentar progressivamente o coeficiente da poupança nacional, sem

prejuízo de um crescimento relativamente mais lento do consumo. Dificilmente se conceberia um aumento espontâneo deste coeficiente, a julgar pela experiência universal. Se depois de realizadas as inversões estrangeiras esse objetivo não fôr atingido, grande parte dos efeitos dinâmicos destas inversões terá sido desperdiçada. É, pois, indispensável tomar medidas para aumentar a poupança e, no setor público, o Estado possui os meios diretos para fazê-lo, fixando o preço dos serviços fornecidos por tais inversões ou mediante o sistema de impostos. No setor particular, porém, é muito mais difícil. Imagina-se uma série de medidas fiscais que desalentam o consumo, especialmente nos grupos de altas rendas, ao passo que as mesmas estimulam as inversões. Em todo caso, a comparação entre o volume das inversões realizadas neste setor e aquelas previstas pelo programa, permitirá ao Estado tomar medidas adicionais num sentido ou noutro. Não tenho escrúpulos em exprimir ao Dr. Gudín uma opinião puramente pessoal: se as inversões particulares não são suficientes, é admissível o seu aumento mediante o emprego de recursos provenientes de impostos, ou de empréstimos no estrangeiro, a fim de se alcançar o montante desejado de inversões, em preferência à adoção de medidas inflacionárias. Observa-se, por conseguinte, que o estímulo à iniciativa particular não é irreconciliável com a programação.

12. Tenho procurado, até agora, esclarecer alguns dos aspectos do trabalho sobre a técnica de programação, na esperança de que contribua a dissipar as dúvidas ou confusões que motivaram as críticas do Dr. Gudín. Mas não se trata disso, apenas. O ilustre amigo adota uma posição doutrinária que o faz vêr com prevenção qualquer idéia de programação. Comentarei, a seguir, este aspecto de seus artigos.

Primeiramente, o ilustre mestre considera que a correção do desequilíbrio no balanço de pagamentos não requer outras medidas além daquelas puramente monetárias; é dizer, deixar que a taxa do câmbio alcance o nível necessário para conseguir o equilíbrio. Com a seguinte afirmação contida no quinto artigo: "acabe-se com a inflação ou então suicide-se por burrice e

incapacidade, e estabeleça-se a taxa cambial em nível médio de equilíbrio e os planejadores de balanços de pagamentos desaparecerão por falta de objeto" parece dar por resolvido este problema. Não é assim. O problema dinâmico de crescimento estaria longe de ser solucionado. Sem dúvida admite-se uma taxa que permita corrigir o desequilíbrio e existem muitos argumentos a favor deste procedimento de reajuste quando comparado com as restrições diretas às importações. Desejo, porém, perguntar ao meu colega se acredita que este procedimento seria suficiente para estimular aquelas substituições de importação que, como foi esclarecido anteriormente, são indispensáveis para que a renda real de um país cresça com maior intensidade que as exportações. 1/ Creio firmemente que não o seria. A modificação da taxa de câmbio conduz ao equilíbrio do balanço quando o desequilíbrio é ocasionado e sempre que venha acompanhada de outras medidas destinadas a restringi-la, por inflação interna, mas não pode corrigir aquela tendência desigual do crescimento das importações e exportações. Neste caso, a desvalorização poderá, sem dúvida alguma, desalentar as importações e estimular as exportações. Mas quando seus efeitos se propagam à toda a economia interna, fazendo subir os preços e os ingressos, teremos voltado ao ponto de partida e o novo desequilíbrio impedirá que se continue crescendo com um ritmo superior ao das exportações. Mòrmente, mesmo se a desvalorização exercêsse efeitos transitórios no sentido indicado, contribuiria para estimular toda classe de substituições e não apenas aquelas que sejam economicamente convenientes. Em consequência, se se deseja tomar as necessárias providências no sentido de se evitar um desequilíbrio num processo de crescimento não-inflacionário, será necessário recorrer-se a medidas que estimulem diretamente a substituição de importações, sendo que tais medidas devem formar parte de um programa de desenvolvimento.

13. Percebe-se, contudo, que a fé do Dr. Gudin num equilíbrio automático não é absoluta ao lêr este parágrafo muito sensato: "O Estado pode

1/ Realmente, num tipo de crescimento espontâneo, a renda cresceria menos que as exportações, se a elasticidade da procura de importações fôsse

e deve facilitar (em vez de dificultar) a entrada de imigrantes estrangeiros, facilitando-a, sempre que as condições naturais do empreendimento não sejam por qualquer motivo bastante atrativas, com a isenção de direitos de alfândega, a proteção aduaneira, a isenção de impostos de renda e até mesmo a garantia de juros". Ignoro se o professor Viner chegou a ler estas linhas escritas por Dr. Gudin, depois que aquêle descobriu que o Brasil era um campo bastante propício para o estabelecimento do livre intercâmbio a fim de se alcançar o máximo desenvolvimento econômico do país. Mas não tenho a menor dúvida de que, ao lê-lo, o professor condenaria o Dr. Gudin ao mundo dos hereges, onde aguardo com prazer a sua grata companhia.

14. De fato, é esta crença do Dr. Gudin nas forças que conduzem automaticamente ao equilíbrio que o faz vêr com relutância a idéia de programação. Não só considera que estas forças operam eficazmente no balanço de pagamentos como também na economia interna. Assim, não considera que as possíveis consequências de um aumento na produtividade agrícola requeiram maiores cuidados: encontrarão seu corretivo na própria mecânica do sistema. Será conveniente detêr-nos um instante neste ponto. Os trabalhos da CEPAL têm procurado demonstrar que êsse aumento de produtividade na agricultura é um elemento básico do desenvolvimento econômico. Mas não é bastante conseguir êste aumento. Historicamente, êste aumento tem provocado em todo o mundo — e o Brasil não constitui exceção — uma diminuição progressiva na proporção da população ativa que trabalha na agricultura e seu deslocamento para a indústria e os serviços. Mas, como a indústria geralmente não se desenvolve espontaneamente devido as diferenças de produtividade antes apontadas, as medidas de melhoramento agrícola que não forem acompanhadas de uma expansão intencional da indústria e dos serviços, na medida necessária para absorver a mão-de-obra deslocada da agricultura pelo progresso técnico, redundarão em lamentável desperdício de potencial humano. Outrossim, pode ocorrer o contrário, isto é, que a indústria e os serviços absorvam mão-de-obra da agricultura sem que a essa sejam outorgados oportunamente os elementos técnicos para aumentarem a sua produtividade.

Esses fenômenos vem sido explicados em relatórios anteriores da CEPAL e a tese nêles sustentada vai se infiltrando até nos meios mais refratários. A falta de ajuste entre a agricultura e a indústria, no tipo de desenvolvimento econômico dirigido para dentro, a que se vêm obrigados i nossos países, não se corrige espontaneamente: tem de sêr corrigida por medidas expressas, e é preferível que estas não sejam improvisadas nem adotadas desordenadamente, ou de maneira contraditória, mas que sejam ajustadas a um programa geral de desenvolvimento.

15. Por êsses dois exemplos que acabo de dar, comprova-se que o Dr. Gudín continua acreditando na tendência ao equilíbrio, inerente do sistema econômico, quando não se introduzem elementos perturbadores. Eu, porém, não creio nisso. O ciclo é a fôrma típica de crescimento da economia capitalista, isto é, uma sucessão ininterrupta de desequilíbrios. Confio, sem embargo, que uma política esclarecida permitirá atenuar apreciavelmente essas flutuações. Essa política representa uma intervenção deliberada no sistema. Mas a política de desenvolvimento representaria igualmente uma intervenção para corrigir os enormes desequilíbrios entre os centros industriais e a periferia da economia mundial.

Não deve se assustar o nosso ilustre amigo. Todas essas intervenções no sistema econômico são perfeitamente compatíveis com a liberdade do empresário. Temo que a sua agressividade com relação à política de desenvolvimento e à sua expressão concreta -- o programa de desenvolvimento, provém, quiçá, da conclusão que não é possível essa compatibilidade. Certamente que as fôrmas mais frequentes de intervenção observadas em nossos países não são dêsse tipo; costumam perturbar desnecessariamente a liberdade do empresário ou a livre concorrência: e seus efeitos têm sido muitas vêzes contraproducentes. Não hesite em crêr, Dr. Gudín, que um bom programa de desenvolvimento econômico elaborado e executado sem expedientes inflacionários seria a melhor fôrma de eliminar progressivamente as restrições cambiais e o controle de preços. Mas para isso será necessário conduzir com

inteligência, energia e sentido de continuidade o sistema monetário e de crédito, assim como os instrumentos fiscais e do crédito exterior. Não se admite um programa sem a ação conjugada desses elementos e esta ação não poderá ser eficaz sem um programa.

Receio profundamente que este ataque à ortodoxia me faça perder ao fim desses artigos o terreno que possivelmente ganhei nos primeiros. Também já fui um ortodoxo, meu caro amigo, mas isto nos anos vinte, quando recém-formado tive de ensinar na mesma cátedra universitária o que havia aprendido nos textos anglo-saxões. Veio, então, a crise econômica mundial e, com ela, a responsabilidade de atuar na própria realidade, e foi esse contacto com feitos econômicos que me obrigou a afastar-me de boa parte da teoria tradicional. Mais tarde foi preciso fazer um imenso esforço mental para não me deixar seduzir pelas generalizações Keynesianas em plena periferia latino-americana. Espero que este fato não leve o meu eminente colega a negar-me, como professor universitário, a mesma virtude que no fim de um dos seus artigos atribue a outro — a de não ter perdido contacto com o solo — apesar de meus largos anos de cátedra.

Se alguma aspiração teórica, se alguma idéia nova surgiu de tudo isso, fique certo o Dr. Gudin, não se trata de um "produto da cultura hermética, autogâmica e desarejada dos velhos seminários ou das prisões" (terceiro artigo). Ignoro, naturalmente, o processo mental pelo qual o grupo brilhante de jovens economistas brasileiros preconiza a programação do desenvolvimento em seu País. Folgo, porém, ao saber que nos encontramos no mesmo campo e compartilhamos os mesmos ideais.

RAÚL PREMISCH

Santiago, em 9 de setembro de 1953



