



PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Prof ARTHUR E. BURNS

(Transcrito da Revista Brasileira de Economia,
de Set de 1953)

II — Progresso Econômico e Política Econômica

Na nossa era, tem-se uma idéia exagerada das responsabilidades do Governo e da sua capacidade para assumi-las. Este exagêro relaciona-se com (1) a necessidade de planejar, (2) a capacidade para planejar, (3) a importância dos planos e (4) a competência administrativa do govêrno no que diz respeito à coordenação entre suas atividades e os planos. A confiança nos planos, nos programas e na intervenção governamental constitui um dos principais obstáculos ao crescimento econômico dos países pouco desenvolvidos. A importância que se dá atualmente aos planos e à intervenção governamentais mui freqüentemente tende a encobrir o fato de que o crescimento é um resultado do trabalho, da sobriedade, do talento para organização e do próprio valor de uma nação, ou dos seus líderes.

O Relatório elaborado pela ONU sôbre os países pouco desenvolvidos frisa essa confiança nos planos, ao sugerir quais as tarefas que devem empreender os governos dêsses países, a fim de estimular o crescimento econômico. Deve-se confessar que há poucos governos, mesmo entre aquêles dos países *adiantados*, que têm a capacidade administrativa necessária para realizar tudo quanto foi esboçado nesse relatório. Por conseguinte, há ainda menos probabilidade de que os governos dos países pouco desenvolvidos possam alcançar o mesmo nível. Se as políticas econômica, social, educacional, de alimentação e de intervenção geral, indicadas pelo documento da ONU, são essenciais ao crescimento econômico, como se pode explicar o desenvolvimento da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos neste setor? Se o seu crescimento houvesse dependido da adoção de certas medidas legislati-

vas e do estabelecimento de instituições governamentais para administrar o programa da ONU, êstes dois países ainda estariam na categoria de nações subdesenvolvidas.

A insistência sôbre a responsabilidade governamental nos países pouco desenvolvidos é em parte uma atitude indígena e em parte importada. Em muitos dêstes países, há uma longa tradição de intervenção oficial no que se refere aos pormenores da atividade econômica. Isto se transmite aos programas de crescimento. Por exemplo, em certos países do Oriente Médio não existe qualquer grupo de iniciativa particular que tenha experiência no campo industrial. Nesses casos, o estímulo ao desenvolvimento forçosamente terá de depender de intervenção governamental, em conjunto com um auxílio considerável, proveniente do exterior. O limite de contrôle da intervenção e do planejamento oficial, naturalmente, irá variar de acôrdo com as tradições do país.

Há, porém, outros elementos sem ser estas influências internas. Certas organizações estrangeiras que concedem empréstimos, assim como governos estrangeiros, têm um interesse evidente na utilização das quantias que esprestam. Por conseguinte, a decisão favorável quanto a concessão do empréstimo ou a doação de certas quantias dependerá do "programa de desenvolvimento" do país recipiente. Não existe outro caminho para países pouco desenvolvidos que queiram capitais a não ser a elaboração de "um plano". Minhas dúvidas no tocante a muita papelada que se tem denominado "planos" ou "programas" econômicos poderão inequivocamente levar a insistir demasiadamente em outra direção. Não quero que me considerem como sendo um violento antagonista de todo programa oficial de desenvolvimento. Ao contrário; em muitos casos, os grandes projetos de crescimento só cabem aos governos. E o governo goza de um vasto campo para a ordenação geral da vida econômica, na formulação de suas regras gerais e na elaboração de uma estru-

tura econômica viável. Realizar esta obra satisfatoriamente já constituiu uma vastíssima tarefa; querer fazer mais do que isso resulta na diminuição do ritmo de crescimento.

Tipos de Política. As políticas oficiais de desenvolvimento podem variar entre: (1) planejamento e execução total dos programas por organizações governamentais; (2) o estabelecimento de ordem e segurança, ou então da estrutura geral de regulamentos, sendo que o trabalho econômico do país está nas mãos da iniciativa particular; (3) certas fórmulas intermediárias entre (1) e (2), dependendo das tradições, dos sentimentos e da capacidade do povo e da competência do governo.

Em outras palavras, são os seguintes os papéis que cabem ao governo no tocante ao desenvolvimento econômico:

- (1) A formulação de planos gerais de grande alçada;
- (2) A introdução de programas mais modestos, para determinados setores da economia, não havendo qualquer plano geral integrado;
- (3) A execução de determinados projetos independentemente de programação por setor; e
- (4) A orientação e a estimulação das forças naturais e locais de crescimento econômico.

Não se pode classificar satisfatoriamente u'a matéria tão complexa quanto é a política governamental. Evidentemente, haverá certa diferença entre o papel do governo num país asiático e aquele de um país ocidental. E mesmo entre os diferentes países ocidentais, a variedade de condições, tradições e problemas dará lugar a grandes contrastes na política oficial. Por exemplo, a existência de um numeroso grupo dedicado a iniciativas particulares e capaz de realizar importantes tarefas dentro do programa de desenvolvimento, permitiria reduzir a atividade oficial, enquanto que se, ao contrário, êsse grupo for pequeno, aumentará a tarefa governamental.

Admitindo estas diferenças, acredito que tanto nos países adiantados como nos pouco desenvolvidos nota-se uma tendência a exagerar a responsabilidade do governo com relação ao setor de atividades econômicas e de salientar desmedidamente a eficiência do planejamento.

Fundamentalmente, o crescimento econômico depende da assiduidade, das atitudes, dos hábitos e das normas do povo em países de civilização ocidental. O volume e as categorias de inversões dependem da preferência pela produção imediata ou futura de bens e das preferências por determinados tipos de bens de consumo. A produção naturalmente se adapta a essas preferências e resulta das atividades e decisões de inúmeros indivíduos e sociedades. O papel desempenhado pelo governo poderá facilitar esse crescimento ou poderá tentar desviar e canalizá-lo na direção mais aceitável aos que têm força junto ao governo. Alternativamente, poderá apenas impedir o crescimento por meio de intervenções desnecessárias na atividade econômica comum.

Atualmente, observa-se a tendência a subordinar o que poderíamos chamar as "forças espontâneas" que operam dentro do sistema econômico a medidas reguladoras e intervenções de ordem administrativa. Mas são exatamente essas forças espontâneas por trás do crescimento econômico que tendem a moldar esse processo de acordo com o padrão de preferência num país. Não pretendo sugerir que se pode dar rédea solta a estas forças em qualquer organização social; porém a natureza do seu controle poderá tomar uma de duas direções gerais, a saber:

(1) A política governamental poderá insistir sobre o estabelecimento de um regulamento geral, aplicável a qualquer indivíduo ou sociedade, sem exercer maior influência sobre os pormenores da atividade econômica. Estas regras (ou leis) constituiriam a estrutura geral, dentro da qual cada um terá a oportunidade de procurar alcan-

çar seus próprios objetivos. Dentro desta estrutura, a iniciativa particular contribuiria com a maior proporção da produção nacional, subordinando-se às forças que regem o mercado. Dependente da capacidade financeira da iniciativa particular e da natureza essencialmente "pública" de muitos projetos de desenvolvimento, a empresa oficial desempenharia um papel saliente em certos setores básicos da economia.

(2) Alternativamente, o governo adotaria políticas compreensivas abrangendo os controles administrativos e deixando a decisão ulterior em mãos das organizações oficiais. Tais controles seriam arbitrários, segundo a natureza do caso, isto é, por exemplo, na concessão de licenças, quotas, autorizações, etc, a favor de uns ou contra outros.

Atual fase de post-liberalismo dignifica esta última solução, isto é, o intervencionismo administrativo, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. De fato, muitos economistas o consideram como um aspecto essencial da "programação".

Certas Restrições com Respeito ao Planejamento. Em vista da importância considerável que se tem dado aos planos e à intervenção, será necessário tecer certas considerações sobre esses planos. Parece-me muito adequado formular algumas críticas quanto ao planejamento, mormente em vista de me encontrar num país que atualmente está numa fase de crescimento rápido e submetido a grandes modificações estruturais, precisamente no meio econômico que menos se presta às teorias de planejamento e à introdução satisfatória de intervencionismo programado.

1. A teoria econômica do planejamento implica essencialmente em que o problema seja focalizado do ponto de vista do equilíbrio estático, apresentado um modelo hipotético de uma economia planejada segundo o modelo de uma economia em que existe um mercado de livre concorrência. Deve-se admitir a favor do mecanismo mercantil que os teóricos do

planejamento nada poderiam fazer de melhor que reconstruí-lo para seus próprios fins. Existem, todavia, sérios defeitos no modelo planejado quando se trata de uma economia em crescimento. O modelo presta-se especialmente a pequenas alterações e provavelmente teria grande utilidade num sistema econômico evoluído, mas estagnado. Dentro de uma economia dinâmica, em franco desenvolvimento, com grandes mudanças estruturais, o modelo planejado não tem utilidade prática, e ainda menos no Brasil do que nos Estados Unidos.

Isto significa que um "plano" formulado por meio de técnicas teóricas existentes se tornaria, rapidamente, arcaico (se não o fosse de imediato) devido ao crescimento dinâmico (de natureza estrutural) com suas alterações imprevisíveis.

2. Os planejadores teóricos concebem o governo como uma unidade capaz de elaborar e executar um plano. Este conceito monístico de governo adapta-se mal à realidade do governo nos Estados Unidos e segundo tenho entendido, também não se aplica ao Brasil. Este ponto é de suma importância para os economistas, pois que a teoria do planejamento pressupõe um mecanismo orientador racional e um único órgão central determinante.

Na realidade, porém, verifica-se que um governo sobrepassa os limites da unidade. Não formula seus planos como tal, nem assim os executa. Um governo é de fato uma série de organizações no plano executivo, sendo que os interesses de certas dentre elas, são mutuamente incompatíveis, enquanto que muitas têm interesses completamente diferentes. Nos Estados Unidos, pelo menos, não foi possível realizar qualquer forma de coordenação realmente eficiente no tocante à política econômica, apesar de insistentes esforços no sentido de obter essa unidade. As organizações cuja posição executiva e legislativa é idêntica preocu-

pam-se em manter seu prestígio e defender seus próprios interesses. Nenhum administrador (nem seus funcionários) estará disposto a submeter-se à direção de outro de igual categoria. E sempre se encontram meios para fazer malograr, pelo menos parcialmente, as determinações de uma organização superior. Todos os economistas que têm alguma experiência do setor burocrático, reconhecerão a verdade destas palavras. Muitos entre os próprios economistas que se mostram um tanto enamorados pelo planejamento (se bem que de um modo adequadamente racionalizado) rapidamente aprendem a arte de respeitar os interesses e a independência das organizações governamentais, à custa de uma política econômica ordenada.

Isto naturalmente é sumamente prejudicial à unidade e ao planejamento racional, pois este não se pode levar a cabo sem alcançar uma unidade de interesse e obediência a uma única direção central. Sem levar em conta considerações ligadas ao planejamento, porém, a dispersão do controle e dos interesses burocráticos tem seus aspectos favoráveis. Reduz, até certo ponto, o perigo de se cometer um erro político em grande escala, erro este que mesmo os entendidos poderiam fazer. A consolidação do poder é perigosa, mas se torna menos grave quando esse poder é distribuído entre organizações que são relativamente independentes.

Crescem as dificuldades e os obstáculos à formulação de um plano racional quando o poder legislativo é autônomo. Os corpos legislativos têm seus próprios interesses e estes divergem daqueles do poder executivo. Acórdos entre determinados agrupamentos políticos nos parlamentos, ou entre determinadas organizações executivas e certos grupos econômicos não são raros. Tais acórdos dificultam a unidade de objetivo, chegando mesmo a torná-la uma aspiração vã. Geralmente, é possível chegar-se a um acórdo para resolver assuntos de maior alcance, sendo mesmo bas-

tante freqüente esta fórmula de solucionar o problema. De outro modo, torna-se necessário por de lado o assunto.

Há outros feitos que devem ser mencionados no intuito de derrubar a tese da unidade governamental. Por exemplo, a independência do poder judiciário pouco se presta à centralização do planejamento. Ademais, numa federação como o Brasil ou os Estados Unidos, a ação independente dos governos estaduais é notória. As diferenças regionais entre os vários estados também dão lugar a importantes problemas políticos e econômicos.

Não existe qualquer entidade governamental que seja absolutamente autônoma e que se encarregue de formular e executar planos econômicos. Temos, em seu lugar, uma série de organizações e funcionários. Os planos em grande escala, tanto num país pouco desenvolvido, quanto nos Estados Unidos, são confrontados por estes problemas políticos e governamentais.

3. A teoria do planejamento também se fundamenta em causas simples e critérios objetivos. A causa, ou motivo é a maximização e os dados objetivos essenciais são preços, custos e quantidades. Estes motivos e dados relativos ao mercado pessoal são transferidos a um ambiente político que, em contraste, nada tem de pessoal, onde os motivos são muito mais complexos e os critérios incomensuráveis. Qualquer esforço no sentido de formular um plano nestas circunstâncias seria vão, pois em nada se pareceria com o conceito dos economistas sobre o que constitui uma economia planejada.

4. Além das limitações indicadas acima, o planejamento também é dificultado por problemas de jurisdição administrativa. No plano nacional, a jurisdição administrativa do governo, de um modo geral, ultrapassa facilmente aquela dos estados e municipalidades. Mas daí surge a dificuldade, pois os planos são operados e executados principalmente por organizações descentralizadas ou municipais (locais).

Os programas formulados em grande escala exigem que uma parte considerável da atividade econômica do país esteja nas mãos do grupo que nos Estados Unidos é denominado "da prefeitura" (*city-hall*). Os responsáveis pela elaboração de um programa geralmente deixam de reconhecer este fato, julgando que todos os funcionários públicos se parecem com eles mesmos.

Nos círculos comerciais particulares, o medo de ter que enfrentar perdas substanciais ou, na pior das eventualidades, a falência, impõe um alto nível de eficiência no tocante aos pormenores de cada transação, pressão esta que já não existe se as perdas são subvencionadas e a bancarrota é impossível.

Num sistema simples, ordenado por um poder central, com objetivos simples e critérios quantitativos, seria viável o planejamento econômico. Estas condições, porém, não existem no caso de um sistema econômico em franco desenvolvimento, tal como é o Brasil. Vemos, por conseguinte, que a teoria de planejamento terá de ser relegada à categoria de considerações que são interessantes do ponto de vista intelectual, mas que também são inúteis.

Programação Econômica — Esta forma de programação limita-se ao planejamento de um setor apenas, tal como o transporte, a força ou então uma região inteira. O programa é mais modesto que o plano em grande escala, mas é também sujeito a certas reservas que se aplicam a tais planos, especialmente no tocante aos pontos mencionados em 2 e 3 acima. Tanto o Banco Internacional como o próprio Governo dos Estados Unidos tendem a favorecer este tipo de organização quando se trata do financiamento de países pouco desenvolvidos. Esta atitude resulta principalmente da cautela financeira dos banqueiros e também provém do desejo de ver o país recipiente auferir o máximo benefício dos capitais que lhe são outorgados. Não se pode negar que ambos os motivos são louváveis.

Apesar disso, a insistência sobre a necessidade de formular um programa, especialmente quando esses programas, por sua vez, devem ser integrados, tendem a causar consideráveis demoras que freqüentemente são desnecessárias. A urgência de se construir uma estrada essencial entre duas cidades não se tornará mais evidente pelo fato de ser incluída num programa geral de construção rodoviária. Infelizmente não é raro se verificar que o programa, que constitui apenas o meio de alcançar um determinado objetivo, na realidade vem a ser considerado como um objetivo em si mesmo.

É indiscutível a grande importância de programas gerais num país como a Transjordânia onde o desenvolvimento econômico (se realmente haverá tal crescimento) tem de ser programado desde o início. Mòrmente, tais programas terão de ser elaborados por estrangeiros. Mas, no caso do Brasil e de outros países que já progrediram consideravelmente no que diz respeito a industrialização, é menos premente a necessidade de se formular programas integrados, Conforme variam as condições individuais do país, também deve ser distinto o modo de apreciar o problema. Uma modificação que se poderia sugerir no modo de focalizar a questão seria abandonar a diferenciação errônea que se faz entre "desenvolvido" e "não desenvolvido", nas considerações feitas por profissionais e autoridades que estudam os diversos problemas e as fases do crescimento.

Estes comentários indicam uma preferência pelo método de análise separada de projetos relacionados ao desenvolvimento econômico de um país como o Brasil. Isto nos parece aconselhável quando: (1) os capitais disponíveis são apenas suficientes para cobrir uma pequena parte das despesas exigidas e (2) há círculos viciosos a serem eliminados. Mòrmente, capitais para fins de desenvolvimento mostram-se mais eficientes quando são concentrados numa determinada região, o que não é possível com a

fórmula de programação. As vantagens econômicas de concentração para fins de desenvolvimento serão discutidas na 6ª Conferência. Não resta dúvida que o método de projetos também requer um estudo inteligente das fases sucessivas e das conseqüências a longo prazo dos projetos executados. Isto se assemelha ao método de crescimento na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, os quais, felizmente, cresceram rapidamente na época anterior ao planejamento e à programação.

Intervenção e Crescimento. A intervenção oficial específica na atividade econômica, fundamenta-se na noção de "responsabilidade pública", ao mesmo tempo que estimula esse conceito, o qual tem sua racional mais complexa no "planejamento econômico" e aparece numa forma mais modesta na programação econômica. Manifesta-se numa série de intervenções específicas, a maioria das quais jamais foi planejada ou programada. Apenas surgiram, uma procriando outra, do modo mais descomedido possível.

A classe de intervenção a que nos referimos aqui pertence ao regime de contrôles ou regulamentos administrativos sujeitos a uma autoridade discricionária, nada tendo a ver com regras gerais da atividade econômica. Aliás, esta separação já havia sido indicada anteriormente.

Esta forma de intervenção tem provado: (1) que constitui uma pesada carga para o orçamento público; (2) que se torna cara como despesa comercial; e (3) que tôdas as restrições e limitações impostas ao sistema econômico ulteriormente se mostram caras, e geralmente atrasam o crescimento.

Conforme indicamos acima, o crescimento produz alterações estruturais na economia de um país, e não raramente estas alterações se processam de um modo bastante desordenado. Modificações como estas exigem flexibilidade tanto de recursos como de mercados e na conduta normal do comércio. Mòrmente, no caso dos países ocidentais, o crescimento resultou das es-

peranças, das aspirações e da co-
biça assim como de esclarecidos in-
teresses, da diligência e da sobriedade
de inúmeras almas. A oportu-
nidade e a esperança razoável de
lucros incitam seus esforços, ao
mesmo tempo que estimulam o de-
senvolvimento do país em que vi-
vem, ao passo, que a intervenção
oficial, na forma de limitações, res-
trições, demoras prolongadas a es-
pera do deferimento (ou indeferimen-
to) de requerimentos, e tôdas as
complexas manifestações da bu-
rocracia, é incapaz de criar essa
oportunidade, nem de dar essa es-
perança. Ao contrário, geralmente
tende a reduzir ambos ao mínimo.
Devemos, porém, mencionar dois
fatores a seu favor: a limitada ca-
pacidade para se aplicar um con-
trôle eficiente e a impressionante
habilidade para contornar os pro-
blemas criados por tais contrôles.

Não desejo de modo algum negar
a responsabilidade governamental
no setor do crescimento econômico.
Torna-se essencial a formulação de
uma estrutura de regulamentos em
que se definem os direitos e as
obrigações. Dentro destas leis e
amparado pela segurança que elas
oferecem, o povo deve estar livre
para agir. Instituições fortes e sãs,
bancos, um mercado de capitais,
seguro social, todos são importan-
tes, como também é preciso que os
trabalhos do desenvolvimento ten-
ham um vasto financiamento pú-
blico. Estas responsabilidades es-
timulam e facilitam a única forma
de crescimento sólido que é compa-
tível com as tradições ocidentais
— o crescimento espontâneo, pro-
movido por interesses pessoais e
familiares.

Chegamos então a constatar que
a principal fonte de crescimento
numa economia em plena fase de
desenvolvimento se encontra den-
tro da própria economia. O capi-
tal estrangeiro jamais foi senão um
agente catalítico para completar as
fontes nacionais da oferta. No caso
da Grã-Bretanha, nem sequer foi
isso. E no futuro previsível, creio
que se tornará ainda mais escasso

o capital estrangeiro cuja atual
fonte principal são os Estados Uni-
dos, quer diretamente, quer pelo
financiamento do Banco Interna-
cional nos Estados Unidos. É pro-
vável uma crescente escassez de
capital em relação à sua crescente
procura devido às seguintes cau-
sas: (1) Parecem prováveis quan-
tiosas despesas para fins militares,
que aumentarão em relação à pro-
dução industrial *per capita*; (2)
depois de pagar os pesados impos-
tos cobrados sobra apenas uma
fração relativamente pequena para
as substanciais inversões particula-
res pleiteadas no estrangeiro; (3)
as perspectivas de lucro dentro do
próprio país (Estados Unidos) são
suficientemente boas para atrair a
maioria dos capitais particulares
(e de sociedade anônimas) que es-
teja disponível para fins de inter-
são, e (4) as dificuldades encontra-
das no estrangeiro com respeito à
remessa dos lucros serve para de-
salentar aqueles que poderiam rea-
lizar inversões no estrangeiro.

Estes motivos aplicam-se sobre-
tudo a inversões particulares no
estrangeiro. Resta-nos considerar
as inversões oficiais. Aqui, porém,
devemos ter presente as faltas bá-
sicas de continuidade da orientação
política. Nos Estados Unidos, há
sempre um grupo qualquer fazendo
pressão para reduzir as despesas e,
nestes casos, o dinheiro empregado
no estrangeiro é sempre alvo das
mais violentas críticas. Ou então
poderá apenas haver um desloca-
mento de interesses políticos, à
medida que uma nova crise ocorre
para absorver tôda a atenção dos
responsáveis pela formulação da
política. Mórmente, estas faltas
de continuidade também podem
ter sua origem no país que recebe
os capitais emprestados. Este as-
sunto é conhecido demasiadamente
bem para exigir maiores esclareci-
mentos aqui.

Esta escassez provável e cres-
cente de capitais estrangeiros em
relação à sua procura pelos países
pouco desenvolvidos frisa a impor-
tância das fontes nacionais de cres-