

330.08
L274e

OSKAR LANGE

Ensaios Sobre Planificação Econômica

Apresentação de Lenina Pomeranz
Tradução de Paulo de Almeida

J. TINBERGEN

CIP Brasil. Catalogação-na-Publicação
Câmara Brasileira do Livro, SP

60625

Política Econômica: Princípios e Planejamento

60625

J. TINBERGEN

60625

L266e Lange, Oskar, 1904-1965.
Ensaio sobre planificação econômica / Oskar Lange ; apresentação de Lenina Pomeranz ; tradução de Paulo de Almeida. Política econômica : princípios e planejamento / J. Tinbergen ; tradução de Nestor Deola. — São Paulo : Nova Cultural, 1986.

(Os economistas)

1. Política econômica 2. Relações industriais I. Tinbergen, Jan, 1903 - II. Título. III. Título: Política econômica.

CDD — 338.9
339.23

2060003429

Índices para catálogo sistemático:

1. Análise do insumo-produto : Economia 339.23
2. Economia interindustrial 339.23
3. Economia planejada 338.9
4. Planejamento econômico 338.9
5. Política econômica 338.9



Tradução de Nestor Deola

DEDALUS - Acervo - FEA

1986
NOVA CULTURAL

Desenvolvimento Econômico, Planificação e Cooperação Internacional¹

1. Modelos de desenvolvimento econômico

O desenvolvimento econômico está se tornando cada vez mais o tema central do pensamento econômico. Desde o término da Segunda Guerra Mundial, o problema do desenvolvimento econômico vem cada vez mais ocupando o centro do pensamento econômico. Antes dessa época o desenvolvimento econômico desempenhava um papel menor no pensamento dos teóricos da economia, particularmente no caso dos economistas dos principais países capitalistas. Seu pensamento, àquela época, estava basicamente voltado para os problemas do equilíbrio econômico. Isso ocorria porque o desenvolvimento era considerado, naqueles países, como algo com que já se contava e que ocorria espontaneamente, de forma que não merecia atenção especial.

Em épocas mais recentes, contudo, registraram-se dois acontecimentos que tiveram o efeito de conscientizar os economistas das questões do desenvolvimento. Um foi o desenvolvimento dos países socialistas, que começou com a Revolução Russa no fim da Primeira Guerra Mundial, o surgimento de diversas economias socialistas na Europa do Leste e, finalmente, a entrada do país mais populoso do mundo, a China, no caminho do desenvolvimento socialista. Esses países, ou a maior parte deles, eram antes subdesenvolvidos em maior ou menor grau, e depois da revolução social por que passaram começaram a se desenvolver de um modo bem rápido. O mais importante deles, a União Soviética, num curto período de quarenta anos tornou-se a segunda potência industrial do mundo. Esse foi um fator que chamou a atenção dos economistas do mundo todo para os problemas do desenvolvimento.

O outro fator foram os movimentos revolucionários nacionalistas nos países que antes eram colônias, semicolônias ou dependentes de alguma outra forma das principais potências capitalistas. As revoluções nacionais, que foram vitoriosas em uma porção de países, levaram ao estabelecimento de novos Estados independentes ou à emancipação, da dominação política e econômica estrangeira, de Estados depen-

¹ Conferências proferidas pelo Prof. Oskar Lange no Banco Central do Egito, Cairo, 1961.

dentes existentes. Esses países consideravam o desenvolvimento econômico e o progresso como seu problema principal. A importância internacional das revoluções nacionais tornou-se tão grande que todo o problema dos países subdesenvolvidos, de seu progresso econômico, tornou-se um dos principais, possivel dizer mesmo o principal problema internacional. Dessa forma também a atenção dos economistas foi atraída para os problemas do desenvolvimento econômico. Podemos dizer que hoje, em dia a Ciência Econômica está se tornando cada vez mais, por assim dizer, consciente do desenvolvimento; o tema do desenvolvimento tornou-se o tema central do pensamento econômico.

Em face dos acontecimentos históricos que acabo de enumerar, podemos distinguir três modelos históricos do desenvolvimento econômico. Um é o modelo capitalista seguido pelos países da Europa ocidental e pelos EUA. O segundo é o modelo socialista originado na União Soviética e depois estendido para diversos países da Europa oriental e central, depois para a China e alguns outros países asiáticos. O terceiro é o que eu chamaria de modelo nacionalista-revolucionário, que está se estabelecendo em países que vão se emancipando da dependência colonial ou semi-colonial. Nesta conferência pretendo apresentar uma breve análise comparativa desses três modelos de desenvolvimento econômico. Contudo, antes de passar a isso, tenho que enunciar o que constitui a questão central do desenvolvimento econômico.

A característica essencial que aparece nos três modelos e que distingue uma economia em desenvolvimento de outra que está mais ou menos estagnada em modos de vida tradicionais — o fator essencial do desenvolvimento econômico ou, em outras palavras, seu mecanismo essencial — é o aumento da produtividade do trabalho. Isso se consegue de três maneiras. Uma é a acumulação de parte do produto da economia para fins de investimento produtivo; o segundo é o progresso técnico, e o terceiro é a melhoria da organização das atividades econômicas. Essas três formas de aumentar a produtividade do trabalho humano estão estreitamente relacionadas umas às outras; esses três fatores aparecem em toda economia em desenvolvimento e são comuns a todos os modelos de desenvolvimento econômico.

O mais importante dos três é sem dúvida o investimento produtivo.

Nas economias mais antigas que estiveram estagnadas durante séculos, ou mesmo por mais tempo, existiam vários obstáculos que prejudicavam o desenvolvimento econômico. Esses obstáculos consistiam essencialmente do seguinte: os recursos disponíveis para o investimento produtivo eram muito pequenos. Isso ocorria por duas razões. Com a baixa produtividade do trabalho, o excedente de produção sobre aquilo que é necessário para manter a força de trabalho da comunidade era pequeno. Esse excedente econômico, como eu o chamaria, era pequeno e, além disso, uma parte substancial, na maioria dos casos mesmo a maior parte dele, era usada para finalidades não produtivas. Essa utilização não produtiva do excedente econômico era devida ao sistema de relações sociais, que era feudal ou, em muitos países, mesmo pré-feudal, como, por exemplo, em alguns países da África. Nessas condições, a quantidade de excedente econômico disponível para o investimento produtivo era muito pequena, e isso era responsável pelo caráter estagnado dessas economias. Além disso, a tradição determinava os procedimentos da atividade econômica. Existia uma mentalidade econômica que não estimulava a inovação, o melhoramento da tecnologia da produção. Isso contribuía para reforçar o caráter estagnado das sociedades em questão.

Em todos os modelos de desenvolvimento econômico mencionados, o desenvolvimento começa quando se sobrepujam esses obstáculos. Isso implica superar o sistema feudal ou pré feudal de relações sociais e o tradicionalismo mental a ele ligado. Isso é necessário para que se possa utilizar uma parte significativa do excedente econômico para fins de investimento produtivo. A extinção das relações sociais feudais ou pré-feudais sempre marca o início do desenvolvimento econômico;

ela é comum a todos os modelos de desenvolvimento econômico mencionados acima. A diferença entre os três modelos consiste na maneira como esses obstáculos tradicionais são ultrapassados e eliminados, bem como na maneira como uma parte do excedente econômico é mobilizado para servir ao investimento produtivo. É aí que surge a diferença entre os três modelos.

O mais velho desses modelos é o capitalista. Até a Primeira Guerra Mundial, ele era considerado o único modelo possível, o modelo universal. Pensava-se que qualquer país que quisesse tomar o caminho para o desenvolvimento econômico teria necessariamente que seguir esse modelo. Essa era a opinião unânime dos principais economistas dos países capitalistas antigos. Até mesmo os economistas críticos do sistema capitalista, que adotavam posições socialistas, compartilhavam essa opinião. Os fundadores do moderno socialismo científico, Marx e Engels, acreditavam que todos os países teriam que passar por uma etapa de desenvolvimento capitalista que constituía uma pré-condição para o desenvolvimento de uma sociedade socialista.

Qual era a característica essencial do modelo capitalista de desenvolvimento econômico? A característica essencial era a acumulação do capital e o investimento produtivo por parte da classe média urbana. Na Europa ocidental, nas cidades, desenvolveu-se uma classe média — burguesia — que acumulou uma certa quantidade de riqueza. Ao contrário das classes feudais, ela não usava sua riqueza para o consumo conspícuo, mas transformava-a em investimento produtivo. Esse foi o princípio do desenvolvimento capitalista.

De onde vieram os recursos para esse investimento? Vieram de diferentes fontes: em primeiro lugar, dos lucros acumulados pelos mercadores que foram os primeiros capitalistas. Esses lucros foram usados para o investimento industrial e trouxeram mais lucros, já então das atividades industriais da classe média. Isso foi nova fonte de novos investimentos. Assim, os lucros do comércio e da produção, em parte também das operações financeiras da classe média, tornaram-se a base do investimento que levou ao desenvolvimento capitalista. Esses não foram, porém, as únicas fontes. Além delas, houve outras: uma, de grande importância para oascimento do desenvolvimento capitalista, foi a exploração das colônias. Essa exploração frequentemente assumiu a forma de pilhagem direta, bastando citar a grande pilhagem da Índia. Outras formas de exploração foram exercidas através de monopólios comerciais. Num período posterior, o investimento de capital em países coloniais ou semicoloniais constituiu uma importante fonte de acumulação de capital e de investimento produtivo para os países da Europa ocidental. Contribuiu muito para acelerar seu desenvolvimento econômico. Outra fonte foi a ruína dos pequenos artesãos e camponezes, cujas propriedades foram açoitadas pelas capitalistas e convertidas em capital.

Finalmente, certa quantidade de acumulação de capital foi realizada ou facilitada pelo Estado. Não se deve esquecer que, particularmente na etapa inicial do desenvolvimento capitalista, o Estado desempenhou um papel muito importante, quer investindo diretamente em ramos como as ferrovias, as empresas de serviços públicos e às vezes mesmo em empreendimentos industriais e comerciais, ou então subsidiando empresas privadas. Particularmente na construção da aquílio que se denomina infra-estrutura ou capital social fixo da atividade produtiva, o Estado costumava ser muito ativo como investidor ou como provedor de subsídios para os investimentos privados. Assim, o investimento público desempenhou um papel importante no modelo capitalista de desenvolvimento.

Foi dessa maneira que os países da Europa ocidental e depois os Estados Unidos da América enveredaram pela via capitalista do desenvolvimento econômico. Mais tarde, com a empresa capitalista já estabelecida na indústria, no comércio e nas finanças, os lucros obtidos desses empreendimentos forneceram a fonte para

a ulterior acumulação de capital e o crescimento econômico auto-sustentado.

Esse processo de desenvolvimento capitalista foi desigual em vários países. O investimento de capital internacional funcionou como fator de aceleração do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. Nos países menos desenvolvidos, a taxa de lucros era mais elevada do que nos países mais desenvolvidos. Isso constitui um incentivo para o movimento de capital para fora dos países com maior abundância de recursos de capital e para dentro daqueles cujos recursos de capital eram relativamente mais escassos. Isso ajudou a acelerar o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos.

Esse foi, em resumo, o modelo capitalista de desenvolvimento que até a Primeira Guerra Mundial parecia aos economistas, e, como eu disse, aos economistas de todos os matizes de opinião, uma espécie de lei universal do desenvolvimento econômico, um caminho pelo qual todos os países teriam que passar. Sabemos, porém, com base na experiência histórica, que outros modelos de desenvolvimento econômico surgiram nos países socialistas e, mais recentemente, em países que eu classifiquei como países passando por revoluções nacionais.

Podemos perguntar o que aconteceu, o que fez com que o modo capitalista de desenvolvimento se tornasse impraticável para resolver os problemas dos países subdesenvolvidos e fez com que esses países enveredassem por outros caminhos de desenvolvimento econômico. A resposta é que um novo fator passou a fazer parte do quadro: o desenvolvimento do capitalismo monopolista e do imperialismo. O capitalismo monopolista e o imperialismo tornaram impossível aos países subdesenvolvidos seguir o modelo tradicional de desenvolvimento capitalista. Isso ocorreu por uma série de razões. A mais importante é esta: com o desenvolvimento de grandes monopólios nos principais países capitalistas, os capitalistas desses países perderam o interesse no investimento visando ao desenvolvimento nos países menos desenvolvidos, porque esse investimento ameaçava criar concorrentes que disputariam recursos naturais a serem utilizados como matérias-primas pelas indústrias dos países desenvolvidos, e para o desenvolvimento da produção de alimentos nos países subdesenvolvidos para alimentar a população dos países capitalistas desenvolvidos. Dirigiu-se também para o desenvolvimento da infra-estrutura econômica como o transporte, os portos e outras instalações necessárias para manter as relações econômicas com os países subdesenvolvidos.

Em consequência, as economias dos países subdesenvolvidos tornaram-se unilaterais, economias produtoras de matérias-primas e exportadoras de alimentos. Os lucros obtidos pelo capital estrangeiro nesses países não foram sendo usados para reinvestimento nesses próprios países, mas remetidos de volta aos países de onde o capital tinha vindo. Ou, se eles são usados para investimento nos países subdesenvolvidos, são usados para investimento na produção de matéria-prima e de alimentação e para a constituição de infra-estrutura. Esses lucros não foram usados para o investimento industrial numa escala mais ampla, o que, como nos ensina a experiência, é o verdadeiro fator dinâmico do desenvolvimento econômico moderno. Essa é a razão essencial por que os países subdesenvolvidos não foram capazes de seguir o caminho capitalista clássico de desenvolvimento econômico.

Houve, ademais, outras razões. Por motivos políticos, as grandes potências capitalistas apoiaram os elementos feudais dos países subdesenvolvidos, como instrumentos de manutenção de sua influência econômica e política. Isso criou outro obstáculo para o desenvolvimento econômico desses países. A repetição, nos países subdesenvolvidos, do modelo clássico de desenvolvimento econômico demonstrou ser impossível, com poucas exceções. Como resultado, surgiram novos modelos de desenvolvimento econômico.

Qual é a característica essencial dos novos modelos? Primeiramente farei uma breve descrição do modelo socialista de desenvolvimento econômico que, a esta altura, já se cristalizou numa forma bem definida de organização econômica. A revolução socialista ocorreu em países que tinham uma situação histórica particular. Eles eram subdesenvolvidos, e o modelo capitalista clássico não era viável, apesar de existir algum grau de industrialização em moldes capitalistas. Uma industrialização limitada, como a da Rússia, produzia uma classe de trabalhadores industriais e um movimento político da classe operária que se tornou o principal agente da revolução social.

A revolução socialista começou em toda parte com dois atos. Um foi a estatização das indústrias, do comércio, das finanças, dos meios de transporte que existiam em moldes capitalistas, e a criação, sobre essa base, de um setor socialista da economia. O segundo ato foi uma reforma agrária que aboliu as relações sociais feudais na agricultura, dividiu a terra entre os camponeses e, numa etapa posterior, estimulou o desenvolvimento cooperativo da produção agrícola. Esses dois atos forneceram a base para a acumulação de recursos para o investimento produtivo.

As indústrias, o comércio, as finanças e os transportes estatizados forneceram um fundo comum de lucros que foram usados para novo investimento industrial. A medida que novos estabelecimentos industriais foram sendo construídos, esse fundo comum de lucros foi crescendo e sendo usado para novos investimentos, de forma que o setor industrial nacionalizado da economia foi se expandindo por meio do reinvestimento de seus próprios lucros. Dessa forma, teve início um processo de crescimento auto-sustentado. Contudo, esses países eram subdesenvolvidos, e a indústria desempenhava um papel não muito grande em suas economias, de modo que ela não era suficiente para fornecer os recursos para o necessário investimento em alta escala. Uma fonte suplementar de investimento foi uma contribuição dos camponeses. Os camponeses, tendo recebido terras com a reforma agrária, tiveram que contribuir com parte de seus proveitos mediante alguma forma de imposto, principalmente a entrega compulsória de sua produção a um preço mais baixo ao Estado. A receita obtida dessa maneira foi usada para novos investimentos. Reinvestindo os lucros crescentes do setor industrial e investindo a contribuição da população agrícola que se beneficiou da reforma agrária, deu-se início a uma grande acumulação. Isso tornou possível entrar no processo de desenvolvimento econômico; esse desenvolvimento então gradualmente foi se tornando auto-sustentado e cumulativo.

Essa é a característica essencial do modelo socialista de desenvolvimento econômico. O terceiro modelo, que chamo de nacionalista-revolucionário, está ainda em formação: ainda não se cristalizou tão claramente como aconteceu com os modelos capitalista e socialista. Se observarmos os vários países que se emanciparam da dependência colonial ou semicolonial, encontraremos diferenças bastante grandes. Portanto, pode ser um pouco mais difícil dar uma descrição rápida e sintética desse modelo. Não obstante, já se discernem certas características gerais desse modelo.

As características gerais do modelo nacionalista-revolucionário são as seguintes: em primeiro lugar, de maneira semelhante ao que acontece no modelo socialista, o fator mais ativo e dinâmico no desenvolvimento econômico são os investimentos estatais e públicos. A razão é simples. Nos países em questão, não se desenvolveu suficientemente uma classe média capitalista, capaz de prover os recursos de capital para investimento na escala necessária para se conseguir a passagem da velha economia estagnada para outra, em desenvolvimento. Portanto, o investimento público tem que se tornar o principal fator do desenvolvimento econômico, de fato sua força motriz. A segunda característica do modelo nacionalista-revolucionário é que ele se serve da estatização de uma maneira diferente da do modelo socialista. A estatização do capital privado desempenhou um papel muito destacado nos países socialistas. Nos países nacionalistas-revolucionários, a estatização limita-se geralmente ao capital estrangeiro ou a certos setores dele. Com muita frequência a estatização

de capital estrangeiro resulta nem tanto de um programa econômico como de um conflito político com os países capitalistas antigos, tornando a estatização necessária como meio de emancipação política e de afirmação da independência dos antigos países coloniais ou semicoloniais. A estatização não abrange, necessariamente, o capital indígena.

A situação nesses países é dominada pela luta em prol da emancipação nacional e pela afirmação da independência nacional. Isso cria uma base ampla de unidade nacional, da qual participam muitos grupos capitalistas, tomando parte, consequentemente, na revolução nacional. Além disso, em muitos países a quantidade de capital privado existente, particularmente na indústria, é muito pequena. Não há muito a ser estatizado, não há muito por meio do que a estatização possa contribuir como fonte de acumulação de capital. Assim, o modelo nacionalista-revolucionário, ao mesmo tempo em que se baseia no investimento público como força dinâmica e dominante do desenvolvimento econômico, tenta também mobilizar qualquer capital indígena que exista e estimular-o a participar do investimento a serviço do desenvolvimento econômico. Ele tenta canalizar o investimento privado para as atividades produtivas.

Na maioria dos países nacionalistas-revolucionários, ocorre um certo grau de reforma agrária. Essa reforma, entre outros objetivos, serve para fazer com que as rendas provenientes da agricultura sejam investidas na atividade industrial. A propriedade fundiária feudal e a utilização da renda da terra para consumo conspícuo são eliminadas; os antigos proprietários fundiários são estimulados a se dedicarem ao investimento no setor industrial.

Esse é aproximadamente o modelo de desenvolvimento econômico que comeca a surgir e que classifico como nacionalista-revolucionário. Ele e o modelo socialista têm uma característica em comum. O desenvolvimento econômico não é espontâneo como no modelo capitalista clássico; ele é conseguido conscientemente através de planificação.

Originalmente, a planificação econômica foi invenção da economia socialista, mas agora está se espalhando por todo o mundo. A planificação tem sido adotada como instrumento de desenvolvimento econômico por países nacionalistas-revolucionários, e a idéia de planificação está começando inclusive a entrar nas economias capitalistas antigas. Assim, os novos modelos de desenvolvimento econômico que descrevi de forma muito abreviada e muito geral nesta conferência também levam ao desenvolvimento de uma nova técnica de desenvolvimento econômico, a saber o desenvolvimento econômico por meio de planificação. O planejamento torna-se a característica básica e o instrumento principal do desenvolvimento econômico de nossa época.

2. Desenvolvimento econômico planificado

A planificação é um método relativamente novo de política econômica. Originou-se com as economias socialistas e constitui parte essencial da economia socialista. Dentro de condições em que a maior parte dos meios de produção se torna de propriedade pública, é apenas natural que a utilização desses meios e dos processos de produção esteja sujeita a um plano econômico nacional geral. Contudo, a planificação como método de promover o desenvolvimento econômico não ficou limitada aos países socialistas. Espalhou-se primeiro para os países que seguem aquilo que chamo modelo nacionalista-revolucionário de desenvolvimento econômico. Nessas países ele tornou-se — de modo semelhante ao ocorrido nos países socialistas — o principal instrumento da promoção do desenvolvimento econômico. Mais recentemente, a idéia de planificação está se espalhando mesmo para os países capi-

talistas antigos, como parte da crescente preocupação com o desenvolvimento econômico.

Como foi mencionado acima, nos países capitalistas, até a Segunda Guerra Mundial, a preocupação principal era com problemas de equilíbrio econômico; o desenvolvimento era um processo espontâneo e não merecia atenção particular. Porém, o rápido desenvolvimento dos países socialistas e a crescente importância do problema dos países subdesenvolvidos, que cada vez mais foram adotando o modelo nacionalista-revolucionário de progresso econômico, criaram um desafio aos países capitalistas antigos. Esse desafio tem dois aspectos. Primeiro, não ficar para trás quanto à elevada taxa de desenvolvimento dos países socialistas; manter-se dentro da concorrência internacional entre os sistemas econômicos socialista e capitalista, concorrência essa que cada vez mais domina a situação mundial. Em segundo lugar, a necessidade de encontrar uma solução para o problema do subdesenvolvimento econômico, que se tornou uma das principais questões da política internacional atual. Assim, a idéia de planificação atinge mesmo os países capitalistas antigos. O fato de que a planificação está ligada a muitos problemas internacionais também levanta a questão da cooperação internacional na planificação visando o desenvolvimento econômico.

Por ora, irei me concentrar na questão da planificação do desenvolvimento econômico. Nos países socialistas e nos países que seguem um modelo nacionalista-revolucionário, planejamos o desenvolvimento econômico porque o desenvolvimento econômico, dentro das condições históricas existentes, não ocorre por si mesmo, automaticamente. Em consequência, tem que ser planejado.

O que constitui a essência da planificação do desenvolvimento econômico? Eu diria que essa essência consiste em assegurar um montante de investimento produtivo que seja suficiente para proporcionar uma elevação da renda nacional que supere de forma substancial o crescimento da população, de modo que a renda nacional per capita aumente. O fator estratégico é o investimento ou, mais precisamente, o investimento produtivo. Conseqüentemente, o problema do planejamento do desenvolvimento consiste em assegurar que haja suficiente investimento produtivo, e em seguida dirigir esse investimento produtivo para os canais que assegurem o mais rápido crescimento do poderio produtivo da economia nacional.

Essas são as tarefas essenciais da planificação do desenvolvimento. Os problemas com que a planificação se defronta podem ser divididos em duas categorias. Uma é a mobilização de recursos para fins de investimento produtivo; a outra é o encaminhamento do investimento aos canais adequados. Esses são os problemas essenciais implícitos na planificação.

O primeiro problema é o de mobilizar recursos para investimento. Observando-se a experiência dos países socialistas e dos países que seguem um modelo nacionalista-revolucionário, pode-se traçar certo quadro de métodos empregados para a mobilização de recursos. Esses métodos são os seguintes: um é — e esse é o método que foi aplicado de forma predominante nos países socialistas — a estatização das indústrias, das finanças e do comércio, e a utilização dos lucros assim obtidos para fins de investimento. O outro método, que ocorre especialmente nos países que seguem o modelo nacionalista-revolucionário, é a estatização de recursos naturais em mãos de estrangeiros e a utilização dos lucros desses recursos para fins de investimento.

Outro método ainda é a contribuição do campesinato nos países em que se realizam reformas agrárias. Exige-se que os camponeses, em retribuição aos benefícios da reforma, contribuam de alguma forma para as finanças do estado, usadas para fins de investimento. Isso freqüentemente não é suficiente, e recorre-se a recursos obtidos por meio de tributação geral, empréstimos públicos e, em certos casos, também o financiamento da economia por déficits orçamentários.

Esses métodos de levantar recursos para o investimento são aplicados em proporções diversas, tanto nos países socialistas como nos nacionalistas-revolucionários. Há também um método que desempenha um papel particularmente importante nos países nacionalistas-revolucionários e que em certos países socialistas, durante um período de transição, teve igualmente seu lugar. Trata-se do estímulo aos poupanças privadas a canalizarem seus recursos para o investimento produtivo. Isso implica estimular o setor privado — industriais, comerciantes, proprietários rurais e grupos financeiros — a investir uma parte considerável de sua renda na direção que tenda a assegurar o rápido desenvolvimento econômico do país, o que significa essencialmente investimento na produção. Isso pode ser conseguido de várias maneiras, como, por exemplo, a tributação dos usos improdutivos da riqueza, a poupança compulsória, restrições à distribuição de lucros e da utilização do lucro que não leve ao investimento produtivo, empréstimos compulsórios e toda sorte de outras medidas. Por fim, a entrada de capital estrangeiro pode ser também uma fonte de financiamento dos investimentos produtivos. Deixarei para tratar mais tarde, com detalhes, dessa última fonte.

Existe assim uma grande variedade de meios aplicados em várias proporções em diferentes países para a obtenção dos recursos necessários a um volume substancial de investimento produtivo. Quando falo de volume substancial de investimento produtivo, refiro-me a um volume de investimento que seja suficientemente grande para conseguir um avanço — ou, como dizem alguns economistas, para produzir a "decolagem", a passagem da estagnação para o desenvolvimento intensivo. Isso obviamente não pode ser feito com pequenas doses de investimento, sujeitas a desaparecer aos poucos num grande número de projetos menores. É necessário um investimento suficiente para produzir uma mudança qualitativa real na estrutura da economia nacional. Esse é um problema do desenvolvimento planificado: assegurar esses recursos para o investimento produtivo.

O segundo problema é o direcionamento do investimento, e vou dividi-lo em três subproblemas. O primeiro é como alojar o investimento de forma a assegurar o crescimento mais rápido possível da produção; o segundo é como assegurar o desenvolvimento equilibrado da economia, isto é, o equilíbrio entre os diferentes setores da economia nacional; o terceiro é como conseguir a eficácia do uso dos recursos para o desenvolvimento econômico, como evitar o desperdício de investimento do investimento de forma a assegurar o desenvolvimento econômico. O primeiro subproblema é o mais importante. Trata-se da escolha dos tipos de investimento que aumentem o mais rápido possível a força produtiva da economia. Isso implica uma concentração do investimento em campos que aumentem a capacidade de produção adicional. Isso significa o desenvolvimento das indústrias que produzem meios de produção. É só pelo desenvolvimento das indústrias que produzem meios de produção que a capacidade produtiva da economia pode ser elevada.

Isso pode ser conseguido, no entanto, de forma direta ou indireta. Diretamente, por meio do investimento na construção de, digamos, usinas geradoras de energia, usinas siderúrgicas, indústrias de maquinário, produção de matérias-primas etc. Indiretamente, por meio do comércio exterior: em vez de investir diretamente na produção, digamos, de certas máquinas, pode ser possível obter essas máquinas no exterior investindo-se na produção de mercadorias que possam ser vendidas aos outros países para importar as máquinas necessárias. Assim, o poder produtivo da economia pode ser aumentado ou diretamente, por meio do investimento na produção de meios de produção, ou indiretamente, por meio do desenvolvimento de indústria de exportação que possibilitem importar no futuro os meios de produção necessários. Qual desses dois métodos deverá ser usado depende de todos os tipos de circunstância; das instalações existentes para o desenvolvimento diretamente da

produção dos meios de produção ou para a produção de mercadorias para exportação. Contudo, se for escolhido o investimento em mercadorias exportáveis, então obviamente ele terá que ser associado à importação (por parte do outro país) em troca daquelas exportações de maquinaria, aço e outros meios de produção que irão aumentar o poderio produtivo do país.

Contudo, o investimento na produção dos meios de produção não é o único tipo de investimento necessário. Existem dois tipos complementares de investimento que se impõem. Um é o investimento na agricultura, para aumentar a produção de alimentos. A experiência do planejamento econômico, particularmente nos países socialistas, demonstrou que com o crescimento da industrialização, com uma parcela cada vez maior da população empregada no setor industrial ou no de transportes etc., torna-se necessário um excedente considerável de produtos agrícolas para alimentar a população não agrícola. Consequentemente, o investimento na agricultura, para aumentar a produção agrícola, tem que ser um complemento ao investimento no desenvolvimento da produção dos meios de produção. É igualmente necessário um certo volume de investimento nas indústrias que produzem bens de consumo para a população, uma vez que o padrão de vida se eleva com a expansão do emprego no setor industrial e com a elevação da produção nesse mesmo setor. Essas são então as direções principais dos investimentos visando o desenvolvimento. A primeira é estratégica, aquela que produz o desenvolvimento económico; as outras duas são complementares, embora necessárias para que o desenvolvimento económico possa se processar sem obstáculos.

Finalmente, existe um campo importante de investimento para o desenvolvimento, que é o investimento na infra-estrutura econômica geral do país, como no sistema de transportes, nas estradas e também nos serviços sociais. Trata-se também de investimentos complementares necessários para assegurar o desenvolvimento econômico sem percalços. Contudo, em si mesmos eles não constituem um fator de desenvolvimento. Um dos problemas de muitos, se não da maioria dos países subdesenvolvidos era — e isso fazia parte do sistema colonial ou imperialista — que ocorria uma significativa construção dessa infra-estrutura econômica puramente para atender às necessidades de exploração colonial, não para o desenvolvimento do poderio produtivo do país.

Ao escolher diversas alocações de investimento, ou melhor, as proporções corretas entre várias alocações de investimento, coloca-se o problema da escolha de tecnologia, a questão de usar métodos de produção com elevado coeficiente de capital ou com alta intensidade de mão-de-obra. Argumenta-se com muita freqüência que, uma vez que nos países subdesenvolvidos existe uma ampla oferta de força de trabalho desempregada ou subempregada, deve-se escolher os métodos com maior intensidade de mão-de-obra, de forma a propiciar uma rápida elevação do nível de emprego.

Em geral, a situação é tal que existe uma distinção entre os métodos de produção que empregam muita mão-de-obra e aqueles que são mais produtivos no sentido de contribuirem para a elevação da produção líquida da economia, isto é, da renda nacional. Assim, coloca-se um dilema nos países subdesenvolvidos, quanto à utilização de (1) métodos com menor intensidade de mão-de-obra e que proporcionam um nível de emprego mais baixo, mas que elevam rapidamente a produção e a renda nacional, ou de (2) outros métodos com elevado coeficiente de mão-de-obra mas que levam a um ritmo mais lento do aumento da produção e da renda nacional. A decisão a ser feita depende do período para o qual o plano é feito. Se o planejamento cobrir apenas um período curto, então pode-se argumentar que o método com maior intensidade de mão-de-obra é o melhor, porque ele leva com maior rapidez à absorção dos desempregados e subempregados.

Contudo, se for adotada uma visão do desenvolvimento mais a longo prazo,

verificar-se-á o seguinte: investindo-se em métodos, bem como em indústrias que propiciam um rápido aumento da produção, obtém-se uma elevação mais rápida da renda nacional. Se uma certa proporção da renda nacional, por exemplo 20%, for investida, verifica-se que mediante a escolha do método e da alocação do investimento que elevam com maior rapidez a renda nacional, mesmo que sejam os com menor intensidade de mão-de-obra, depois de alguns anos a renda nacional terá crescido a tal ponto que o volume total de investimento se terá tornado tão grande que propiciará um nível de emprego maior. Ao invés disso, um método com maior predomínio de mão-de-obra teria levado a um crescimento mais lento da renda nacional e, consequentemente, também, a uma elevação mais lenta do volume absoluto de investimento. Assim, depois de um certo período sempre compensa — também do ponto de vista do nível de emprego — utilizar aquele método e aquela alocação de investimento que mais contribuem para a elevação da renda nacional, isto é, o produto líquido da sociedade.

Esse é o princípio básico a ser observado num plano que vise a uma rápida elevação do poderio produtivo da economia. Pode ocorrer que um certo volume de mão-de-obra desempregada possa ser empregada "por fora" de modo que usem muito recurso de capital, contribuindo também dessa forma para o incremento da produção e, consequentemente, da renda nacional. Isso está sendo feito com muito sucesso na China. Ainda se trata, porém, de uma linha de atividade secundária, por assim dizer. A atividade estratégica para assegurar um desenvolvimento rápido tem necessariamente que consistir naqueles métodos de produção e naquela alocação de investimentos que com mais rapidez contribuam para um incremento da produção líquida. A longo prazo esse meio demonstra criar mais empregos que o método alternativo de principiar com investimentos de alta intensidade de mão-de-obra mas de menor produtividade, simplesmente para diminuir o subemprego.

Na planificação do desenvolvimento econômico, geralmente o problema do comércio exterior se apresenta como uma dificuldade de monta. O desenvolvimento da indústria exige, em qualquer país menos desenvolvido, no estágio inicial, um incremento considerável das importações de maquinaria, aço e outros meios de produção. No estágio bem inicial do desenvolvimento econômico esses itens não podem ser produzidos em âmbito doméstico, e isso imediatamente sobrecarrega o balanço de pagamentos. No segundo estágio, quando as indústrias básicas que criam o potencial produtivo do país já estão construídas e começam a produzir, surge a exigência de muitas importações de diversas matérias-primas e também de novas importações de maquinaria para continuar o processo de industrialização. O processo de industrialização exige o aumento das importações.

Existem certos países que estão numa posição particularmente feliz, que possuem grandes recursos exportáveis que lhes garantem receitas consideráveis no comércio exterior. Antes de enveredar pelo desenvolvimento planificado, esses países geralmente não usavam essas receitas — ou então só as usavam em pequenas escala — para o investimento produtivo. Agora eles podem ser usados para esse propósito. Para citar exemplos: no Iraque a exportação de borracha e chás. Existem recursos desse tipo; no Céilão é a exportação de algodão, e eu também classificaria como na República Árabe Unida, tais como o algodão, e eu também classificaria como um recurso exportável desses o Canal de Suez. Os países que estão nessa situação tão feliz têm disponibilidade imediata de um certo volume de divisas para importar máquinas e outras mercadorias necessárias ao desenvolvimento industrial. Os países onde esses recursos exportáveis não existem ou existem em pequena quantidade têm que passar por um período de austeridade nas importações, reduzindo a importação de bens de consumo, particularmente de bens suntuários, para poder liberar as divisas necessárias à importação de bens de produção e matérias-primas. Com muita frequência, é exatamente essa necessidade de impor um elevado

grau de austeridade ao consumo de mercadorias importantes que limita a possibilidade de um rápido desenvolvimento econômico. Nesse caso, por certo, a situação pode ser melhorada pela entrada de capital estrangeiro, de empréstimos do exterior, mas deixarei para tratar disso um pouco mais à frente. Esses são, de forma esquemática, os rumos do investimento necessário para se assegurar o desenvolvimento econômico. Esses investimentos, contudo, têm que ser coordenados; o equilíbrio do investimento e da produção nos diferentes setores da economia nacional constituem outro aspecto importante da planificação.

Dois tipos de equilíbrio têm que ser assegurados: um é o equilíbrio físico, e o outro é o equilíbrio financeiro ou monetário. O equilíbrio físico consiste de uma avaliação adequada das relações entre o investimento e a produção. Os países que já têm experiência de planificação econômica calculam os coeficientes de investimento como também o montante de investimento como também a composição desse investimento em função de vários tipos de bens necessários à obtenção de um determinado incremento da produção de um produto. Por exemplo, quanto ferro, quanto carvão, quanta energia elétrica são necessários para se produzir uma tonelada adicional de aço. Com base nisso, equilibra-se o incremento planejado da produção de diferentes produtos com os valores e tipos de investimento. Também é preciso equilibrar os montantes de produção dos diferentes setores da economia, porque, como sabemos, o produto de um setor serve de consumo para a obtenção do produto de outro setor da economia. Por exemplo, o produto mineral de ferro serve de consumo à indústria do aço. Desenvolveu-se nesse campo uma técnica especial, a da análise insumo-produto.

O equilíbrio físico mencionado é necessário para que a produção dos diferentes setores da economia seja conseguida sem percalços. Trata-se de uma questão de coerência interna do plano. Se essa condição não for observada, surgirão empecilhos. O plano não poderá ser executado devido a obstáculos físicos, tais como falta de matérias-primas, de mão-de-obra etc. Em seguida vem a consecução do equilíbrio monetário na economia. Trata-se de estabelecer um equilíbrio entre as rendas da população — salários, rendimentos dos camponeses e outros — e o montante de bens de consumo que estará ao alcance da população. Se o montante de rendas, ou, mais exatamente, aquela parte das rendas que é gasta para fins de consumo, for maior que o montante de bens de consumo disponíveis, desenvolver-se-ão processos inflacionários. Dessa forma, o equilíbrio financeiro ou monetário tem que estabelecer uma equivalência entre a parte das rendas destinadas ao consumo e a produção de bens de consumo. Tem, além disso, que equalizar a parte da renda da população que será usada para investimento privado e o montante de bens de investimento posto à disposição dos investidores privados. Por último, é preciso que haja, no setor público, um equilíbrio entre os recursos financeiros disponíveis para fins de investimento e o montante de bens de investimento a serem produzidos ou importados. Além desses equilíbrios, é necessário estabelecer o equilíbrio do balanço de pagamentos. O equilíbrio financeiro é uma parte importante da planificação. Assim como a falta de equilíbrio físico conduz a obstáculos de ordem física ao processo desimpedido de produção, a falta de equilíbrio financeiro leva a perturbações da oferta e da demanda de bens físicos e, em última instância, também a perturbações de ordem física do processo de produção.

Fazendo um retrospecto da experiência dos países que adotaram a planificação econômica como instrumento de desenvolvimento econômico, devo admitir que em geral sucedeu ser difícil manter o equilíbrio financeiro adequado. Poucos desses países escaparam a processos inflacionários durante certos períodos. Esses processos devem-se à elevação dos custos salariais num ritmo muito mais rápido que o da produção de bens de consumo. Contudo, em teoria, e com a experiência que foi adquirida

nos primeiros anos, hoje em dia é bem possível planejar o equilíbrio financeiro do desenvolvimento econômico de modo tal que se evitem os processos inflacionários.

Um último aspecto — do qual só trataremos de forma breve — é o da consecução de eficiência na utilização de recursos no processos de desenvolvimento econômico. Isso se liga à utilização do sistema de preços. O sistema de preços tem dupla função na planificação econômica. Os preços servem como meio contábil, isto é, como meio de avaliar o custo da produção e o valor do que é produzido, comparando os dois itens. Para essa finalidade, é necessário ter-se um sistema de preços adequado, que reflita o custo social (e, a curto prazo, a escassez) dos diferentes meios de produção, bem como a importância social dos diferentes produtos. Sem um sistema de preços, a contabilidade de custos não teria qualquer significado econômico objetivo. Essa é uma das funções do sistema de preços; a outra é a de incentivo.

Um plano de desenvolvimento econômico tem dois aspectos: no setor público ele funciona como diretiz para diversos órgãos e empresas públicas para que façam certas coisas, como, por exemplo, investir uma determinada quantia de uma forma tal que leve à produção de tal maneira e a tal custo. Com relação ao setor privado, o plano não tem a força de diretiz, mas constitui um desejo expresso que será seguido graças à criação dos incentivos que levem os produtores privados a fazer exatamente as coisas que o plano estabelece que eles devem fazer. Está bem claro, sem necessidade de maiores explicações que, com relação ao setor privado, o sistema de preços — incluindo as taxas de juros — constitui um incentivo importante para induzir o setor privado a fazer as coisas que o plano estabelece para ele. Também no setor público, porém, existe a necessidade de incentivo; não é suficiente simplesmente enviar diretrizes administrativas aos órgãos e às empresas públicas. Além disso, é necessário criar incentivos econômicos tais que levem os órgãos, empresas etc. do setor público a — no interesse de sua administração e de seus empregados — fazer as coisas que se estabelece para eles no plano. Isso, por sua vez, exige um sistema de preços adequado.

Assim, o sistema de preços desempenha, na planificação, tanto o papel de base para contabilidade como o de incentivo para levar as pessoas a fazerem as coisas estipuladas para elas no plano. Pode-se fazer, neste ponto, uma certa observação de caráter geral. Parece que a experiência histórica geral tem sido que na primeira fase do desenvolvimento econômico, particularmente da industrialização, o problema de um sistema de preços adequado não é o mais importante. Tanto no tipo socialista como no tipo nacionalista-revolucionário de desenvolvimento econômico verificamos que no período inicial o problema principal não é o dos detalhes contábeis ou dos incentivos. O problema principal é assegurar o rápido crescimento da capacidade produtiva. A questão da rapidez do crescimento obscurece as questões mais sutis de eficiência em elevado grau. É mais importante, por exemplo, conseguir o desenvolvimento da indústria de maquinário do que fazê-lo da forma mais eficiente. Demasiada preocupação com as sutilezas da contabilidade econômica pode deter a ação e retardar o progresso. Só num estágio mais elevado do desenvolvimento econômico, quando a economia nacional tiver se tornado mais complexa e diversificada, é que o problema da eficiência e dos incentivos irá se tornando cada vez mais importante. Então entrarão em jogo as sutilezas da consecução da eficiência máxima da economia por meio de uma contabilidade de custos adequada, por meio de incentivos adequadamente estabelecidos etc.

Assim — sem querer minimizar a importância do problema — acredito firmemente que esse não é o problema mais importante do primeiro estágio do desenvolvimento econômico. Nesse primeiro estágio, o da decolagem, a questão real é mobilizar os recursos necessários ao investimento produtivo, atocá-los para os setores da economia que aumentem mais rapidamente o potencial produtivo do país, e fazê-lo utilizando os métodos tecnológicos mais produtivos. Num estágio posterior

entram em jogo aspectos mais sutis da planificação. Assim, acredito ser bastante justificada certa imperfeição da planificação nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico.

Agora procurarei tratar dos aspectos internacionais da planificação econômica e do desenvolvimento econômico, os quais até agora só tinha mencionado de forma muito breve.

3. O desenvolvimento econômico e a cooperação internacional

O problema da cooperação internacional adquire hoje em dia novas e importantes características. Isso se deve à coexistência, na economia mundial atual, dos três modelos de desenvolvimento econômico de que já falei. Trata-se da coexistência de países com sistema capitalista, países com sistema socialista e países que seguem aquilo que chamo modelo nacionalista-revolucionário de desenvolvimento. A coexistência e ao mesmo tempo a concorrência dos países capitalista e socialista, de um lado, e a questão do subdesenvolvimento econômico e das revoluções nacionais e suas consequências econômicas, de outro, levantam novos problemas para a economia mundial.

Esses problemas são, essencialmente, três. Um é o do comércio internacional dentro das condições de existência de diferentes sistemas econômicos e modelos de desenvolvimento na economia mundial. O segundo é o da ajuda, e ele geralmente é formulado em termos do auxílio aos países subdesenvolvidos que passaram ou estão passando por revoluções nacionalistas. O terceiro problema é de origem política, mas tem consequências econômicas importantes: é o problema do desarmamento.

Tratarei desse último problema. Vou focalizá-lo em primeiro lugar porque o desarmamento tornou-se o problema político de maior destaque de nosso tempo e porque suas consequências econômicas terão repercussões importantes no comércio internacional, bem como no problema da ação em favor dos países subdesenvolvidos. Não pretendo debater aqui o aspecto político do problema do desarmamento. Com o poder destrutivo das armas modernas, o desarmamento tornou-se um problema de vida ou morte para a raça humana, acredito ser suficiente mencionar isso ao falar de seu aspecto político. Existem porém problemas econômicos envolvidos no desarmamento. Esses problemas apresentam um aspecto diferente nas economias socialistas e nas capitalistas.

O desarmamento radical e rápido cria certos problemas econômicos também numa economia socialista. Os problemas são os de realocação de recursos de montaria — instalações industriais, equipamentos, matérias-primas e também mão-de-obra — da produção de armamentos para a produção com propósitos não militares. Obviamente, quando essa realocação tem que ocorrer rapidamente e em larga escala, surgem certos problemas de reajustamento, de novas diretrizes de produção, de transferência de mão-de-obra, de organização de atividades econômicas. Numa economia socialista, esses são em grande medida os problemas da planificação adequada e da administração da economia nacional. As dificuldades são de um tipo que os economistas em geral chamam de atritos ou de fricções. A transferência de mão-de-obra e a realocação de recursos implicam toda sorte de obstáculos friccionais. Com uma planificação adequada, contudo, e com técnicas administrativas apropriadas, eles podem ser ultrapassados.

Os problemas são mais complicados na economia capitalista. Lá, igualmente, surgem dificuldades friccionais. Além disso, porém, surge também um tipo de problema especial, peculiar ao mecanismo da economia capitalista. Trata-se da ques-

e em larga escala reduz a demanda dos produtos das indústrias armamentistas. Estas reduzem seu montante de produção e seu nível de emprego, e isso leva a uma redução da demanda efetiva por parte da população. Isso tende a resultar em nova redução da demanda de bens de consumo e de bens de investimento. Isso, por sua vez, leva a novas reduções dos níveis de produção e emprego. O processo pode tornar-se cumulativo, provocando uma recessão ou mesmo uma depressão e, consequentemente, desemprego em massa. Por isso encontramos nos principais países capitalistas, particularmente os EUA, grave apreensão a respeito das consequências econômicas do desarmamento. Observamos freqüentemente que sempre que a situação política se torna favorável às expectativas de desarmamento, as cotações da bolsa de valores começam a cair.

Isso, contudo, não implica a impossibilidade absoluta de os países capitalistas realizarem o desarmamento sem cair em recessão ou mesmo na depressão. Implicitamente somente que dentro das condições da economia capitalista, o desarmamento tem que ser acompanhado por certas medidas de política econômica destinadas a contrabalançar, a compensar a queda da demanda efetiva e a impedir que essa queda provoque uma redução cumulativa das atividades econômicas. Isso é possível por meio de medidas internas que ativem o investimento, público ou privado, e também sobre o tipo de medidas mencionado por último que quero falar.

Uma medida dessa natureza é o aumento do comércio internacional, outra é a ação planejada para auxiliar o progresso econômico dos países subdesenvolvidos. Acredito que medidas de política econômica nesses dois campos possam compensar, nas economias capitalistas, a queda da demanda efetiva provocada pelo desarmamento; além disso, elas podem supercompensá-la e criar novas condições de desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, o desarmamento nos principais países capitalistas e socialistas pode liberar recursos importantes, que podem ser utilizados num programa internacional de desenvolvimento econômico das regiões menos desenvolvidas do mundo. Foram feitas várias propostas para o emprego de parte dos recursos financeiros e físicos liberados naquelas regiões do mundo que mais necessitam desse desenvolvimento. Consequentemente, a observação das implicações econômicas do desarmamento nos leva ao problema do comércio internacional e ao problema da ajuda planificada aos países subdesenvolvidos.

Encaremos a questão do comércio internacional. Depois da Segunda Guerra Mundial, o comércio internacional sofreu muito devido à Guerra Fria. A Guerra Fria, por um certo período, reduziu, e em certos casos quase interrompeu, o comércio entre países capitalistas e socialistas. Também afetou gravemente as possibilidades de comerciar com o exterior de países subdesenvolvidos da Ásia, da África e da América Latina. As ligações comerciais desses países foram sujeitas — ou pelo menos tentou-se sujeitá-las — à consideração das políticas da Guerra Fria impostas pelas grandes potências capitalistas. Nos últimos anos a atmosfera política internacional melhorou, houve um considerável relaxamento da tensão internacional, e muitos países subdesenvolvidos emanciparam-se da influência das pressões da Guerra Fria. Os países emancipados usaram sua recém-conquistada liberdade de política econômica para desenvolver relações comerciais não somente com países capitalistas mas também com países socialistas, ampliando dessa forma sua área de escolha de parceiros comerciais e conquistando, dessa maneira, uma melhor posição nas relações comerciais internacionais.

Contudo, ainda estamos longe de esgotar as oportunidades de expansão do comércio internacional. Na Europa, por exemplo, o comércio entre os países do lado oriental com os do ocidental, apesar de ter aumentado nos últimos anos, está muito abaixo de seu potencial. A situação é pior ainda na Ásia, onde muitos países

estão impedidos de manter relações comerciais normais com as nações socialistas, particularmente com a China. Observe-se a ausência de comércio significativo entre o Japão e a China, o que, do ponto de vista da geografia econômica, é um absurdo. O desenvolvimento de relações comerciais internacionais desimpedidas por questões da Guerra Fria pode assegurar a todas as partes envolvidas grandes oportunidades de progresso econômico.

O fator mais importante nesse campo é o rápido desenvolvimento das economias socialistas. Acredito ser suficiente dizer que os atuais planos quinquenais dos países socialistas implicam que, em 1965, aproximadamente metade da produção industrial do mundo provirá dos países socialistas. Como os países socialistas compreendem 35% da população mundial, isso significa que a produção per capita dos países socialistas será, naquele ano de 1965, maior que a do resto do mundo, apesar de ainda inferior à dos países altamente desenvolvidos da Europa ocidental e à dos Estados Unidos.

Da população total mundial, 19% vive nos países capitalistas desenvolvidos, 35% vive nos países socialistas, e 46% vive em países que até há pouco eram dependentes dos principais países capitalistas e que agora se encontram em diversos estágios de seu processo de emancipação ou de luta pela emancipação. Dada essa situação, é óbvio que os países socialistas cada vez mais irão constituir um mercado para as exportações e, ao mesmo tempo, uma fonte de abastecimento, particularmente no campo dos produtos industriais. Assim, se conseguirmos afastar as restrições ao comércio internacional que foram criadas durante a Guerra Fria, poderemos esperar um aumento bastante substancial do comércio internacional.

Isso é particularmente importante para os países subdesenvolvidos, especialmente para os países que são exportadores de matérias-primas e aqueles em cuja vida econômica a exportação de matérias-primas desempenha um papel importante. Esses países têm sofrido muito nos últimos anos devido à queda dos preços das matérias-primas; no período de 1953 a 1958, os preços das matérias-primas caíram em 7%, enquanto que os preços dos produtos industrializados elevaram-se em 4%. Nos dois anos da última recessão econômica dos principais países capitalistas, 1957 e 1958, os países exportadores de matérias-primas perderam, em consequência da queda dos preços de seus produtos de exportação, 2 bilhões de dólares por ano. Isso demonstra a importância das condições do comércio exterior para os países subdesenvolvidos. Sucede que durante os anos de 1957 e 1958 a perda sofrida por esses países devido à queda dos preços das matérias-primas exportadas foi equivalente ao montante dos empréstimos obtidos do BIRD — Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento — durante os últimos seis anos. A perda provocada pela queda dos preços das exportações provavelmente contrabalançou, podendo até ter ultrapassado, o montante dos empréstimos externos que os países subdesenvolvidos receberam. Assim, a regularização e a expansão do comércio exterior são essenciais para o progresso econômico das regiões subdesenvolvidas do mundo.

Isso, contudo, não é suficiente; os países subdesenvolvidos precisam, além disso, de capital vindo dos países mais avançados. Ao se falar da necessidade de capital estrangeiro por parte dos países subdesenvolvidos, é preciso ter em mente com clareza que o desenvolvimento econômico desses países não pode basear-se na ajuda externa. Tem de basear-se na mobilização de recursos internos. Se quisermos realmente desenvolver toda aquela parte do mundo que abriga 46% da humanidade, os recursos de capital que tanto os principais países capitalistas como os principais países socialistas podem colocar à disposição desse desenvolvimento serão insuficientes. Portanto, o esforço interno de acumulação de capital tem que constituir a base do desenvolvimento econômico. Contudo, o capital estrangeiro pode desempenhar um papel auxiliar importante, facilitando a situação particularmente no cha-

mado período de decolagem, e mesmo no período inicial de desenvolvimento auto-sustentado. É exatamente nesse período inicial de desenvolvimento que o maquinário e as matérias-primas são necessários, mas as indústrias não estão preparadas ainda para fornecer produtos suficientes para fins de exportação. Nesse período de transição, o auxílio de capital estrangeiro pode ser de importância grande ou mesmo crucial.

Com relação ao capital estrangeiro, temos que encarar um fato muito importante. Trata-se do declínio do papel do movimento do capital privado internacional. Esse declínio é de caráter estrutural e permanente. Ele resulta do próprio processo de emancipação dos países anteriormente coloniais ou dependentes de alguma outra forma, de sua adesão à via nacionalista-revolucionária para o desenvolvimento. Dentro dessas condições históricas, as exigências do capital privado pronto a ser investido nesses países e as exigências desses países quanto ao que eles esperam do investimento estrangeiro não são fáceis de conciliar.

No período imperialista, o período que começou com o último quartel do século XIX, o investimento de capital privado nos países subdesenvolvidos não seguiu o padrão clássico descrito nos velhos manuais de economia. Tratou-se de investimento de capital monopolista que colhia lucros extremamente altos devido não a sua contribuição econômica mas à dominação política sobre o país no qual o investimento era feito. A dominação política garantiu os privilégios de monopólio e a possibilidade de exclusão da concorrência do capital proveniente de outros países. Isso também levou à consequência de que o investimento de capital estrangeiro foi em ampla medida de um tipo colonial peculiar e não pôs em movimento um processo de desenvolvimento da economia dos países dependentes.

Com o progresso do movimento de emancipação da dominação colonial e imperialista, essas condições de investimento tornaram-se impossíveis. Aquilo que constituía um incentivo muito importante ao investimento nos países menos desenvolvidos — os privilégios particulares de que o capital estrangeiro gozava nos países não desenvolvidos — desapareceram. Além disso, surgiu outro problema, a saber: o problema da segurança do investimento estrangeiro, a segurança do capital estrangeiro privado. Esse problema da segurança apareceu já no período inicial da exportação de capital no século XIX. Aquela época era uma questão de segurança de investimento dos países capitalistas nos países menos desenvolvidos com relação à expatriação arbitrária e a restrições impostas por governos pré-capitalistas de tipo feudal ou ainda mais primitivo. O desejo de assegurar a segurança do investimento trouxe-se uma força poderosa por trás da expansão colonial, por trás do estabelecimento da dominação colonial ou de outras formas de dominação nos países onde prevaleciam condições pré-capitalistas.

Depois veio um período em que os investimentos internacionais privados começaram o esplendor. Esses investimentos, contudo, assumiram cada vez mais um caráter monopolista. Atualmente surge uma nova preocupação com relação à segurança dos investimentos privados: a preocupação quanto a sua segurança com relação à nacionalização. Os círculos financeiros nos principais países capitalistas, quando perguntados sobre o investimento nas regiões subdesenvolvidas do mundo, sempre levantam a questão das garantias — garantias antes de tudo contra a nacionalização. Nesse ponto transparece o conflito básico entre as exigências dos investidores privados dos principais países capitalistas e as dos países que estão enveredando pelo desenvolvimento nacionalista-revolucionário.

É claro que podem ser dadas certas garantias por governos nacionalistas-revolucionários a vários grupos capitalistas estrangeiros. Essas garantias, no entanto, têm necessariamente que se limitar a certos grupos e serem de alcance limitado; os governos nacionalistas-revolucionários não podem dar garantias que impeçam os Estados nacionais-revolucionários de exercer sua soberania ao determinar seu

modelo próprio de desenvolvimento econômico. As exigências de desenvolvimento econômico dos países nacionalistas-revolucionários diferem dos interesses dos investidores estrangeiros. Esse fato é crucial no período histórico em que vivemos e impõe limitações às possibilidades do desenvolvimento do movimento internacional de capital privado em larga escala em direção aos países subdesenvolvidos. Esse movimento não é inteiramente impossível, mas seu papel é limitado e se acha em declínio. Ele não pode mais desempenhar o papel histórico de fator importante do desenvolvimento econômico. Seu significado assume importância secundária ou mesmo terciária.

Um aspecto dos investimentos privados internacionais merece particular atenção. O tipo clássico de investimento estrangeiro feito pelos principais países capitalistas era investimento direto. Exatamente para manter e exercer sua soberania nacional, porém, os novos países independentes preferem empréstimos a investimentos diretos. Esse fator limita gravemente o futuro dos investimentos de capital privado.

Os investimentos internacionais que cada vez mais dominam o cenário no período atual são de dois tipos. Um é o investimento baseado em acordos bilaterais entre Estados. Esse tipo de investimento é adotado hoje em dia pelos países socialistas em suas relações com os países que seguem o modelo nacionalista-revolucionário de desenvolvimento, como, por exemplo, no caso da União Soviética e a República Árabe Unida para a construção da represa de Assuã. O mesmo tipo de investimento assume importância maior mesmo nas relações entre países capitalistas e os países nacionalistas-revolucionários. Uma relação de Estado para Estado ou, às vezes, uma relação de capitalistas privados nos países capitalistas e o Estado nos países nacionalistas-revolucionários ocorre hoje em dia com cada vez mais freqüência.

O tipo de investimento mencionado cada vez mais substitui em importância os investimentos de capital privado do tipo clássico. Os investimentos diretos de capitalistas privados nos países menos desenvolvidos cedem seu lugar a empréstimos feitos por capitalistas privados ou pelo Estado a novos Estados independentes. No campo dos investimentos internacionais, ocorreu certo progresso importante. Esse progresso resulta da entrada dos países socialistas, em particular da União Soviética, que é o maior deles, no campo da ajuda aos países que se desenvolvem segundo o modelo nacionalista-revolucionário. A ajuda da União Soviética e de outros países socialistas já influenciou, e influenciará cada vez mais, os tipos de investimento feitos pelos países capitalistas nos países que seguem o modelo nacionalista-revolucionário de desenvolvimento.

Isso ficou bem claro, por exemplo, no caso da Índia, e também a República Árabe Unida pode servir de ilustração. O papel ativo dos países socialistas, particularmente da União Soviética, na promoção de auxílio sob a forma de capital aos países nacionalistas-revolucionários provocou uma modificação na política de investimento dos principais Estados capitalistas e dos principais grupos capitalistas privados. Ele forçou esses Estados e grupos a abandonar, em certa medida, o velho tipo de investimentos coloniais e a adotar tipos de investimento que levam diretamente ao desenvolvimento do potencial industrial dos novos países. No caso da Índia, a política dos principais grupos capitalistas da Grã-Bretanha era bastante adversa ao estímulo do desenvolvimento industrial, particularmente do desenvolvimento da indústria pesada. Mas, assim que o Estado indiano começou a desenvolver uma indústria siderúrgica com investimento proveniente da União Soviética, os capitalistas britânicos dispuseram-se prontamente a efetuar um empréstimo para o desenvolvimento da siderurgia indiana.

A política de ajuda ao exterior dos países socialistas forçou os países capitalistas e os monopólios capitalistas privados a revisar sua política de investimento, de forma a beneficiar o desenvolvimento dos países nacionalistas-revolucionários. Esse pro-

cessó está só no começo: já atua na Índia e na República Árabe Unida; ainda não está em andamento em muitos outros países subdesenvolvidos. Estou certo, contudo, de que estamos assistindo ao início desse processo, e quanto maior for a atividade da União Soviética e dos outros países socialistas nesse campo, mais os principais grupos capitalistas e seus governos terão que revisar suas políticas de investimento. Surge, porém, o problema da coordenação dessas atividades de investimento em escala internacional e, em particular, o problema de um programa internacional de desenvolvimento das regiões da economia mundial que ainda estão grandemente subdesenvolvidas. Um programa de investimento internacional coordenado desse tipo teria que ser levado a cabo por organizações internacionais ou pelo menos ser colocado sob os auspícios de entidades desse gênero.

Há bastante tempo os países da Ásia, da África e da América Latina vêm pedindo às Nações Unidas que criem uma agência para financiar os projetos de desenvolvimento daquelas nações. As Nações Unidas tomaram algumas medidas nesse sentido, embora de caráter muito limitado. Mas se o desarmamento for de fato realizado em larga escala, alguma parte dos recursos liberados nos órgãmentos dos vários países poderia ser usada para fins de desenvolvimento econômico internacional. Se isso acontecer, a questão dos projetos de investimento internacional, financiados por agências internacionais irá assumindo importância cada vez maior. Assim, podemos esperar por um futuro em que um desenvolvimento econômico internacional de importância seja financiado por recursos fornecidos através de agências internacionais. Isso quer dizer, é claro, através de agências que estejam de uma forma ou de outra sob os auspícios da Organização das Nações Unidas. Contudo, apesar de parecer-me que essa expectativa esteja se delineando claramente no horizonte, acho que a situação, no momento, ainda não está madura para isso. A última experiência da atuação das Nações Unidas no Congo demonstrou que os órgãos executivos daquela organização ainda de um organismo verdadeiramente internacional. Eles são usados para reafirmar políticas coloniais ou neocoloniais. A longo prazo, sem dúvida, as Nações Unidas desempenharão um papel crescente no planejamento e no financiamento de desenvolvimento econômico internacional. No momento, porém, o mecanismo executivo das Nações Unidas ainda está muito sob a influência das potências imperialistas e coloniais para ser adequarejo a tal tarefa. Não obstante, o processo de maturação da Organização das Nações Unidas deve continuar. Com o aumento da importância econômica e política da luta pela emancipação colonial e dos países nacionalistas-revolucionários, juntamente com o crescimento continuado do potencial econômico e da importância política dos países socialistas, as Nações Unidas irão amadurecendo gradualmente para desempenhar essa nova tarefa.

Podemos esperar que as Nações Unidas se tornem uma verdadeira agência internacional para o desenvolvimento econômico não se limita a atuação nas regiões subdesenvolvidas do Mundo. Mesmo os países mais desenvolvidos poderiam beneficiar-se com essa ação; países como os Estados Unidos e a União Soviética, que hoje em dia são as principais potências industriais do Mundo, podem, também, adotar projetos comuns de desenvolvimento econômico. Na verdade, vários cientistas já propuseram projetos desse gênero, como, por exemplo, a ligação dos Estados Unidos, da União Soviética e da Europa ocidental por ferrovias, passando pelo Alasca e pelos continentes asiático e europeu.

Não quero julgar a exequibilidade técnica ou econômica de tais projetos. Só

os estou citando para mostrar que mesmo os países industrializados mais desenvolvidos podem encontrar um campo útil de cooperação econômica planificada em comum. Também existe a possibilidade de cooperação econômica no campo da pesquisa científica e técnica, que crescerá em importância. Já chegamos a uma situação em que certos campos da pesquisa técnica e científica, como a utilização da energia atômica e a conquista do espaço, não são acessíveis aos países menores simplesmente porque eles não dispõem de recursos econômicos suficientes para esse tipo de pesquisa.

Dia virá em que mesmo os países maiores não poderão arcar com as despesas de certos ramos da pesquisa técnica e científica e terão que juntar seus recursos. Já no presente estágio, porém, os países menores que estejam interessados na cooperação no campo técnico e científico podem reunir seus recursos. Em particular, países que seguem o modelo nacionalista-revolucionário de desenvolvimento podem querer juntar seus recursos em base regional.

Isso nos leva à questão dos convênios regionais na cooperação para o desenvolvimento econômico. Esses convênios regionais podem desempenhar um papel importante — convênios regionais mediante os quais certos países reúnem seus cursos para promover o desenvolvimento econômico. A cooperação numa escala geográfica mais ampla depende da situação política; ela exige o relaxamento das tensões internacionais e a coexistência pacífica entre países que seguem modelos diferentes de desenvolvimento. Essa coexistência abre grandes possibilidades para uma ação concertada no campo do desenvolvimento econômico.

Uma coisa, contudo, tem que ficar clara, isto é, o que a coexistência pacífica e a cooperação podem significar e o que não podem. Podem significar tudo o que eu disse sobre a reunião de recursos para planos de desenvolvimento econômico internacional em benefício de todas as partes envolvidas. Não podem significar a detenção dos processos de progresso social e de mudança social. A cooperação internacional não é possível com a imposição da condição de que cesse a luta pela emancipação do domínio colonial e de que as nações que ainda não conseguiram sua independência abandonem suas aspirações e objetivos. Tampouco é possível a cooperação internacional mediante a condição de que não ocorram mudanças a cooperar nos países onde elas estão maduras, onde a estrutura econômica e social as exige e a população as quer. A cooperação econômica não pode implicar a manutenção do status quo de dominação imperialista ou colonial, ou ainda de situações econômicos e sociais antiquados.

Seria irrealista esperar isso; temos que encarar a realidade da situação. A coexistência pacífica e a cooperação internacional, contudo, podem significar que as mudanças que se tornam necessárias e que não podem ser evitadas ocorram por meio pacíficos e de forma que não as faça ser fonte de aumento das tensões internacionais e, em particular, motivo de guerra. Isso é o que podemos esperar de forma realista; uma situação em que, por meio da cooperação internacional, sejam conseguidos de forma pacífica ajustes políticos e econômicos necessários, bem como a emancipação nacional e o progresso econômico e social. Para ser exequível, tem que ser uma situação em que o progresso seja continuado, e em que a população mundial melhore sua posição econômica, social e cultural. Esse é o tipo de cooperação internacional que todos podemos esperar de maneira realista — a cooperação que podemos esperar e que certamente vale a pena nos esforçarmos por conseguir.