

ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO

Os Países Subdesenvolvidos na Economia Mundial ()*

308(77):330.191.6

G. E. BRITNELL

Tradução de MARY CARDOSO

É com alguma desconfiança que manifesto aqui a opinião de que um canadense talvez esteja em posição melhor do que um inglês ou americano — sem embargo da experiência do primeiro, da energia do segundo e da confiança de ambos — para apreciar os complexos problemas dos países subdesenvolvidos. Apesar disso, estimulado pelo conceito, corrente entre os canadenses, do modesto porém decidido reconhecimento do sucesso de nosso país, em seu histórico papel de intérprete dos Estados Unidos junto à Grã-Bretanha e desta junto àqueles e, ainda, impulsionado pela prova, menos evidente, de nossa capacidade de entendimento, considerados uns em relação aos outros, no arcabouço de uma forma federada de governo, tenho a pretensão de ampliar essas atividades de honesto corretor de boa vontade, com o propósito de abranger uma clientela culturalmente desafiadora, lingüisticamente diversificada e tão variada, do ponto de vista racial.

Não podem ser alijadas como completamente sem base as credenciais de que dispõe um canadense para que o considerem possível intérprete de, pelo menos, alguns dos problemas dos países subdesenvolvidos. Tal como salientou um especialista no assunto, “é quase possível afirmar que um país é *subdesenvolvido* quando o respectivo governo considera seu desenvolvimento um problema, no sentido de que constitui objeto de política ativa. Sob esse ponto de vista, o Canadá teria sido um país subdesenvolvido em todo o decurso do século 19 e assim pode ainda ser considerado em nossos dias, a despeito de sua alta renda *per capita* e das taxas atuais de crescimento econômico”. (1) E’ claro que, se um dos mais importantes critérios para a conceituação de país subdesenvolvido está na forte dependência desse país ao capital estrangeiro, para sua expansão econômica, podemos considerar o Canadá como um país ainda subdesenvolvido, sujeito a muitos dos persistentes problemas e atritos políticos e sociais, tanto quanto econômicos, decorrentes dessa posição.

E’ verdade, porém, que um grupo de destacados especialistas, designados pelas Nações Unidas, após confessar “algumas dificuldades na interpretação dos termos *países subdesenvolvidos*”, chegou à afirmação de que “usamos tais

(*) Discurso proferido na reunião conjunta da Associação Canadense de História e da Associação Canadense de Ciência Política, em 14 de junho de 1957, em Ottawa.

(1) *O Financiamento do Desenvolvimento Econômico*, de HIGGINS B., reproduzido na publicação “Conciliação Internacional”, p. 277, 1955, Cambridge, Massachussets.

expressões para designar os países em que a renda efetiva, *per capita*, é baixa quando comparada com o mesmo dado apurado nos Estados Unidos da América, no Canadá, na Austrália e na Europa Ocidental. Nesse sentido, a expressão sinônima adequada seria “países pobres”. (2) Não obstante, o problema é mais complexo do que esta definição pode fazer supor, pois as diferenças entre os chamados “países pobres” são muitas, em número, e enormes, em magnitude, e de modo algum se limitam ao setor econômico. O mundo ocidental desenvolveu-se em atmosfera de crescente liberalismo; mas, na maioria dos países ora considerados subdesenvolvidos, o ambiente é ainda predominantemente feudal. A religião, os costumes e a tradição impõem freqüentemente, a essas sociedades, valores que se chocam com os objetivos de uma moderna comunidade industrial, além do que, grandes diferenças, de natureza econômica, são também e prontamente visíveis entre as áreas subdesenvolvidas e os países de baixos índices de renda individual. Assim, na Federação Centro-Africana da Rodésia e da Niasalândia, o capital e a iniciativa europeus, combinados com recursos agrícolas e, mais particularmente, com riquezas minerais, asseguram alto nível de vida para um quarto de milhão de “europeus” ou brancos, e permitem um padrão melhorado, embora ainda baixo, pelo menos a uma parte da população africana muitas vezes maior. (3) Na América Central, a Guatemala, dotada de numerosas vantagens naturais capazes de se transformarem em valiosos fatores econômicos, (4) tem posição muito mais favorável do que, por exemplo, a África Oriental Britânica, com sua “natureza hostil e sem promessa”, (5) ou que a Líbia, onde condições climáticas desfavoráveis conspiram, com uma base de recursos naturais quase que irremediavelmente inadequada, para frustrar qualquer plano de desenvolvimento, (6) ou que a Índia, país em que a simples pressão de uma população enorme e crescente, instalada em solo bom, do ponto de vista agrícola, porém, de limitados recursos minerais, representa formidável obstáculo a um padrão de vida mais alto, ou que a Indonésia, onde, apesar da grande variedade de recursos, a grande população,

(2) “Medidas do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos — Relatório de um grupo de especialistas designado pelo Secretário das Nações Unidas”, 1951, New York, citado no trabalho de HIGGINS, B., referido na nota 1, pp. 276-277 — 3. É certo que pode haver ainda, áreas subdesenvolvidas em países como o Canadá e os Estados Unidos, onde “é possível encontrarem-se regiões em que a renda *per capita* é tão baixa que justifica o uso da expressão “subdesenvolvido”, cf. HIGGINS, *op. cit.*

(3) Vejam-se os trabalhos “Federação da Rodésia e da Niasalândia — Relatório Econômico” e “Federação da Rodésia e Niasalândia — Relatório da Comissão de Revisão Fiscal”, de SALISBURY, S. R., 1956 e 1957, respectivamente. Sou grato a meus colegas da Comissão de Revisão Fiscal por muitas das informações obtidas sobre a Federação, mas quero isentá-los de toda responsabilidade por qualquer êrro de interpretação ou julgamento, que possa aparecer no presente estudo.

(4) Veja-se “O Desenvolvimento Econômico da Guatemala — Relatório de missão sob os auspícios do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, em colaboração com o Governo da Guatemala”, de G. E. BRITNELL e outros, 1951, Washington. Também o “Plano de Desenvolvimento Econômico da Guatemala, para 1955/1960”, 1956, Guatemala.

(5) Veja-se “Relatório da Comissão Real de Estudos sobre a África Oriental 1953/1955”, 1955, Londres.

(6) Veja-se “O Desenvolvimento Econômico e Social da Líbia”, de HIGGINS, B., 1953, New York.

os complexos problemas políticos e as dificuldades orçamentárias e de divisas cambiais impedem o desenvolvimento econômico. (7)

A modéstia que se espera encontrar num presidente desta Associação exige que eu confesse, desde logo, que só posso dizer que conheço bem dois ou três dos países que acabo de mencionar. E êsses dois ou três países, embora se caracterizem por certas similitudes, continuam, todavia, ainda bastante diferentes, em muitos e importantes aspectos, para ilustrar a maior parte dos pontos que desejo demonstrar. A definição de país subdesenvolvido, dada pelas Nações Unidas, permitiria excluir o Canadá, dentro de um critério estreito e rígido, mas ainda assim são muitas as possibilidades de útil comparação e de estabelecimento de contrastes com a Federação Geral Africana e com a Guatemala. As Rodésias, não obstante as provas de força e de estabilidade, bem como o ritmo atual de seu progresso, estão claramente numa posição em que a renda e o bem-estar de um grande contingente de população nativa podem ser muito melhorados com a utilização mais ampla de seus recursos naturais e humanos, mas a Guatemala ainda é, em muitos sentidos, exemplo mais típico da maior parte dos países subdesenvolvidos, em todo o mundo. Entre seus traços mais característicos estão: nível baixo de produção *per capita*, especialmente entre a população agrícola, que não dispõe de boas oportunidades de emprêgo; uma taxa de crescimento populacional relativamente alta; índices relativamente baixos de investimentos de capital, tanto público quanto particular; crises financeiras periódicas; deficiência de mão-de-obra especializada; inadequado sistema de transportes e energia; alto índice de analfabetismo; baixos padrões de educação, de saúde e de condições sanitárias; ausência de padrões definidos de moralidade pública e, finalmente, aguda instabilidade política interna. E' de notar-se, talvez, que, como leveira contrapartida de uma tão desanimadora coluna de débitos, recente inquérito evidenciou certas vantagens da Guatemala sobre alguns países subdesenvolvidos, especialmente "uma classe média urbana em expansão e número considerável de homens de capacidade, com formação técnica e experiência adequada em administração, voltados para as atividades agrícolas e industriais, além de número ainda maior de homens dispostos a operar em tais setores e aos quais falta capital". (8)

Creio que muito já se tem dito para demonstrar a importância que as exigências de capital assumem, invariavelmente, no problema geral de um país subdesenvolvido. Qualquer fluxo de capital de alguma significação tem que envolver, necessariamente, o recurso ao empréstimo externo e os cálculos feitos pelos técnicos das Nações Unidas, sobre o capital anual necessário para as atividades da indústria e da agricultura, nas áreas subdesenvolvidas do globo, excluindo a Europa e o Japão, e com as quais seria possível elevar a renda individual de 2% por ano, mostram que os recursos oriundos da poupança e suscetíveis de obter nos próprios países considerados ficariam muito aquém de um terço do capital requerido. (9)

(7) Veja-se *Problemas e Planos de Desenvolvimento da Indonésia*, de HIGGINS, B., reproduzido na publicação "Questões do Pacífico", 1956. Cambridge, Mass., bem como na obra *O financiamento do desenvolvimento econômico*, cit., pp. 277-279 e 310-311.

(8) *A Posição e as Possibilidades Econômicas Atuais da Guatemala*, do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, 1955, Washington.

(9) *Medidas do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos*, cap. XI.

Estimativas mais otimistas não chegam a colocar acima da metade a proporção do aumento necessário, em termos de investimentos diretos, que poderiam ser proporcionados pelos próprios países subdesenvolvidos. Em seu recente *Relatório*, a Comissão Real de Estudos sobre a África Oriental observou, em relação ao financiamento de certos planos de desenvolvimento muito modestos, em Kenia, Tanganika e Uganda que, mesmo depois da recolhimento da contribuição compulsória dos plantadores nativos de café e algodão, arrecadada sob o rótulo de planos de estabilização de preços, "considerando os três territórios conjuntamente, cerca de metade dos fundos provém de recursos locais e a outra metade do Reino Unido, a título de empréstimo ou concessão". Parecem ter sido muito otimistas, especialmente por não darem a devida importância à pressão das forças políticas e sociais, as previsões feitas em 1950, na Guatemala, por uma missão bancária internacional, segundo as quais, cerca de dois terços de determinadas despesas públicas com investimento de capital poderiam ser financiados com recursos internos, sem eliminar ou mesmo sem interferir com a parcela das necessidades de capital do setor privado da economia que se pode esperar provenha das fontes domésticas. Mais uma vez a experiência da Federação da Rodésia, onde o crescimento do poder econômico tem sido extremamente rápido, nos últimos anos, demonstrando um aumento real de quase dez por cento por ano, vem sugerir que, ainda por algum tempo, o total de capital estrangeiro requerido para o financiamento da expansão econômica, sobretudo de serviços básicos e caros como o transporte e a energia elétrica, chegará por certo, em termos absolutos — e talvez mesmo em termos relativos — ao investimento direto de capital.

Os totais exatos e as proporções das atuais e futuras exigências dos países subdesenvolvidos, em matéria de fundos provenientes do exterior, não nos interessam aqui. Há fatores mais importantes, embora menos tangíveis, que podem, porém, ser com mais oportunidade mencionados, sendo o primeiro e o mais significativo de todos a carência universal de capital. Como em 1955 deduziu com precisão a Comissão Real de Estudos sobre a África Oriental, "a África precisa mais do capital do que o capital precisa da África". (10) Não há um "grande fluxo de capital estrangeiro esperando a oportunidade para inundar" qualquer país subdesenvolvido, "se as portas lhe forem abertas". (11) A área do esterlino pode continuar a ser "a maior fornecedora de capitais para investimento direto", na Federação Centro-Africana, (12) em certos países da Comunidade e no Império Colonial. Apesar disso, porém, no após guerra, os Estados Unidos substituíram a Grã-Bretanha como o mais importante dos países credores e, além de expandir muitas formas de ajuda econômica ao resto do mundo, tornaram-se o maior exportador de capital

(10) *Senhores ou Sócios*, de MASON, P., in "Assuntos Estrangeiros", XXXV, n.º 3, p. 505, de abril de 1955. As comissões reais raramente são tão lacônicas, mas veja-se a p. 86 do Relatório cit.

(11) *O Financiamento do Desenvolvimento Econômico*, de HIGGINS, B., p. 312. Veja-se, também, *Problemas Econômicos de Comércio Exterior e Investimentos nos Países Subdesenvolvidos*, de DIAMOND, W., in "Revista Jurídica do Estado de Ohio" XVII, n.º 3, pp. 254-266, 1956.

(12) *Federação da Rodésia e da Niasalândia — Relatório Econômico*, pp. 70-75, 1956.

privado. Contudo, o nível atual dessas exportações de capital particular, nos anos subseqüentes à guerra, tem sido muito inferior ao atingido pelas mesmas exportações na época mais significativa da década de 1920, embora proporção bastante maior dêsse total possa estar sendo diretamente aplicada no desenvolvimento econômico. Mesmo o fluxo de capital particular americano, grandemente aumentado em 1956 no movimento para o exterior, ficou aquém, em térmos de poder aquisitivo, do máximo jamais atingido no ano distante de 1928, e representou, naturalmente, uma proporção muito menor da produção nacional e das transações de comércio exterior dos Estados Unidos. Mais significativo ainda, esse maior movimento de fundos particulares expllica-se, em sua maior parte, por um aumento substancial dos investimentos feitos no Canadá, pela aquisição de uma companhia inglesa de petróleo em Trinidad e pela compra de novas concessões de petróleo na Venezuela. (13) Na realidade, o que tem havido é alguma coisa que se aproxima de uma "greve", por parte dos capitalistas, contra os investimentos em muitas áreas do mundo que, sob as condições reinantes em 1920, teriam representado oportunidades de aplicação de capital altamente interessantes. O profundo estudo do professor CAIRNCROSS mostra que não houve crise duradoura de esterlinos, no longo período anterior à primeira guerra mundial, quando se processou o rápido desenvolvimento dos Estados Unidos, do Canadá e da Austrália, mas há, em nossos dias, uma deficiência crônica de dólares, de modo que, como o assinala o mesmo professor, "se os recursos americanos fôssem dedicados ao investimento no estrangeiro na mesma proporção em que, partindo embora de uma renda nacional muito menor, o fêz a Grã-Bretanha em 1913, o volume das aplicações teria que ser trinta vezes maior e todo o Plano MARSHALL teria que ser aplicado duas vezes por ano". (14) Isso, porém, não é tudo. Hoje os países subdesenvolvidos têm que competir, na busca de capital, com o Canadá e a Austrália e mesmo com áreas subdesenvolvidas dos Estados Unidos, sem mencionarmos outras formas de utilização de recursos mediante investimento dentro da própria nação norte-americana. A pressão continua crescendo e o Canadá oferece, dêsse fato, ilustração evidente e significativa. A dependência de nosso país em face do capital estrangeiro, para as atividades de desenvolvimento é, em substância, bem menor do que em períodos anteriores, mas é de fato bem maior no que diz respeito ao financiamento dos aspectos mais dinâmicos da economia moderna — tais como as indústrias manufatureiras, a mineração, as usinas, a exploração e o desenvolvimento da indústria do petróleo — que exigem grandes capitais, numa base de especulação e alta tecnologia industrial. Em consequência, o total dos investimentos diretos de capital americano no Canadá cresceu além do dóbro, à base de dólares, desde 1948 e — o que talvez

(13) Veja-se *Fluxos de dólar e de ouro internacional*, in "Boletim da Reserva Econômica Federal", XLIII, n.º 3, pp. 249-255, março de 1957.

(14) *Investimentos de capital no país e no estrangeiro de 1870 a 1913*, de CAIRNCROSS, A. R., pp. 175-202, 1953, Cambridge — 3. Entretanto, para exame das importantes variações, em caráter e direção, das atuais exportações de capital americano, comparadas com os investimentos britânicos no exterior, antes da primeira guerra mundial, veja-se o trabalho *Objetivos americanos e o progresso dos países subdesenvolvidos*, de VENER, J., na publicação de BERT F. HOSELITZ, *O progresso das áreas subdesenvolvidas*, 1952, Chicago.

seja mais importante — tem fluído para o Canadá, na última década, uma proporção de investimentos particulares americanos a longo prazo bem maior do que aquela que se verificava antes da guerra, de modo que tais aplicações são hoje, em nosso país, maiores do que em toda a América Latina, a segunda das grandes regiões em volume de investimentos. (15)

Uma forte dependência do capital estrangeiro, para os fins do desenvolvimento econômico, traz certos riscos para os devedores, alguns dos quais podem ser previstos, enquanto outros são difficilmente suscetíveis de medida, por qualquer recurso de cálculo disponível. As possibilidades econômicas para o país devedor se, por exemplo, houver uma súbita paralisação do fluxo de capital financiador, são ou uma séria queda das reservas de divisas estrangeiras, ou uma diminuição do valor do poder aquisitivo de sua moeda, provocando aumento da inflação e forte redução, ou talvez mesmo cessação total da expansão econômica. Há, porém, paralelamente, consequências de ordem não econômica. A simples publicação de estatísticas, mostrando o aumento do volume dos investimentos de capital estrangeiro num dado país, especialmente se a análise puder revelar forte concentração em atividades afins, acompanhada de aumento do número de empresas e indústrias controladas pelo capital estrangeiro, pode provocar uma tempestade política. Assim é que alguns canadenses, hoje em dia, acham difícil distinguir entre um novo imperialismo econômico americano e o simples investimento de capitais, feito por um vizinho. Povos menos sofisticados poderão mesmo ser desculpados, se se rendem ao receio de que a dependência do capital estrangeiro venha a ser acompanhada de condições que possam impedir a realização de suas aspirações políticas. Seria realmente de surpreender, considerando-se a tendência anticolonialista do mundo de hoje, se não se manifestasse um sentimento de nacionalismo, em muitos países subdesenvolvidos, ante o fluxo de capital estrangeiro em sua economia, seja qual for a forma ou através de que canais se faça essa neferação.

Contudo, paradoxalmente, alguns dos países subdesenvolvidos poderão ficar, pelo menos por algum tempo, isentos de muitos desses problemas econômicos e desses azares políticos. Em muitos casos, como assinala o professor HIGGINS, "o desenvolvimento econômico exige, sobretudo, enormes investimentos de capital... feitos em montantes significativos e não mediante acréscimos eventuais, resultantes de uma série de decisões individuais estranhas entre si. Em outras palavras, requer aplicações de recursos financeiros numa escala e de um tipo cuja obtenção só será possível com os esforços conjuntos dos países subdesenvolvidos e das grandes potências financeiras, capazes de oferecer a assistência de grandes capitais". (16) Temos a ilustração desse princípio na usina hidrelétrica de Kariba, ora em construção no Rio Zambezi, cuja etapa inicial está orçada em oitenta milhões de libras, ou seja, em duzentos e vinte e cinco milhões de dólares. Um em-

(15) Veja-se a publicação do Bureau de Estatística do Domínio do Canadá, *A Posição Internacional do Canadá quanto a Investimentos de 1926 a 1954*, pp. 9 a 47, 1956, Ottawa, bem como o trabalho do mesmo Bureau "Contas Nacionais: Receita e Despesas, de 1950 a 1956", pp. 14, 16, 26 a 28, 1957 Ottawa.

(16) *A Teoria Dualista das Áreas Subdesenvolvidas*, de HIGGINS, B., p. 19, 1955, Cambridge, Mass.

préstimo de vinte e cito milhões e seicentas mil libras (oitenta milhões de dólares), feito ao Banco Internacional — o maior de quantos já foram atendidos pelo Banco, num único empreendimento — garantido pelo governo do Reino Unido e da Federação da Rodésia e da Niasalândia, financiará cerca de um terço da obra; duas instituições britânicas, a Corporação de Desenvolvimento Colonial e a Corporação de Desenvolvimento Financeiro da Comunidade Britânica, contribuirão com dezoito milhões; várias companhias e capitais dedicados à mineração do cobre fornecerão vinte e quatro milhões, o que deixará um saldo de mais ou menos dez milhões para ser coberto por dois bancos sul-africanos e pelo governo federal.

Na maioria dos países subdesenvolvidos, a própria natureza dos obstáculos que se antepõem a qualquer programa amplo de desenvolvimento econômico leva o Estado, inevitavelmente, a assumir importante papel no assunto. Como salientou Sir DOUGLAS COPLAND, tais países "tendo um setor público maior que o da economia ocidental e do investimento oficial... fornecerão o arcabouço em que pode operar a iniciativa particular, em harmonia com o preponderante princípio de que a produtividade, como um todo, será elevada, aumentando-se o índice de bem-estar social". (17) Sociedades mais atrasadas, como a Guatemala, ressentem-se, ainda, da falta de muitas das formas básicas de capital social, necessárias aos grandes empreendimentos, uma agricultura mecanizada, ou meios de fixação populacional, isto é, não apenas rodovias e estradas de ferro, portos e centrais elétricas, mas também escolas, hospitais, casas e bons sistemas de abastecimento de água. Ademais, surgem responsabilidades financeiras especiais quando se promove a industrialização por meios como o adestramento técnico e os bancos de desenvolvimento e quando se melhora a agricultura através do apoio aos serviços de fomento e da concessão de recursos financeiros aos pequenos lavradores. E' da natureza das coisas — sem pressupor nenhuma diminuição significativa na importância do capital privado — que quase todas as exigências de fundos para remediar tais deficiências, juntamente com a maior parcela de capital requerido pela iniciativa particular, tenham que ser atendidas mediante operações das grandes entidades de empréstimos públicos e instituições afins, tais como o Banco Mundial, o Banco Norte Americano de Importação e Exportação, a Corporação Financeira Internacional, a Administração da Cooperação Internacional e o Plano Colombo.

"Capital", lembra-nos o Prof. RAGNAR NUKSE, da Universidade de Colúmbia, "é uma condição necessária, mas não suficiente de progresso". (18) Constitui lugar comum dizer que o capital deve ser ligado à tecnologia, se se deseja que tenha ação eficiente na elevação do nível da produção individual e do padrão de vida. No Canadá, nos últimos meses, vários ministros da Coroa, para não mencionar uma comissão real que estudou nossas possibilidades econômicas, reconheceram publicamente que a estrutura econômica de

(17) *Os Países Subdesenvolvidos e a Estrutura da Economia Ocidental*, de COPLAND, SIR D., pp. 432-433, in Publicações da Sociedade Filosófica Americana, C. n.º 5, outubro 1956.

(18) *Problemas de Formação de Capital nos Países Subdesenvolvidos*, NURKSE, R., p. 1: 1953 Oxford.

nosso país não se poderia ter constituído em bases tão firmes sem o capital especulador americano, sem o investimento especializado, sem a capacidade administrativa e o conhecimento técnico. (19) Estas últimas contribuições o Canadá tem pago, inclusive considerando os direitos para utilização de processos, produtos, patentes ou modelos, de forma tal que a despesa respectiva representa uma drenagem de divisas só inferior ao pagamento de juros e dividendos e que é considerada "parte dos gastos de correntes da utilização do conhecimento tecnológico estrangeiro". (20) Além disso, a importação do conhecimento técnico tem acarretado fluxo considerável de pessoal especializado, originário dos Estados Unidos, desde engenheiros de alta especialização até com prática de trabalho de campo, nos setores da mineração, do petróleo e da instalação de oleodutos.

Para a maioria dos países subdesenvolvidos, o problema é reconhecidamente diferente e muito mais difícil. Os economistas das Nações Unidas salientaram que, "em consequência do notável avanço da ciência... a tecnologia dos países desenvolvidos e dos subdesenvolvidos vai ficando cada vez mais distanciada uma da outra", de modo que hoje "essa distância é mesmo muito mais impressionante que a grande desigualdade de riqueza que separa tais países". (21) A opinião geral entre os técnicos citados era a de que um rápido e significativo aumento de produtividade, especialmente no setor da agricultura, poderia ser conseguido, ainda que nos países mais atrasados, com o emprego de recursos tecnológicos relativamente simples e pouco dispendiosos, como, por exemplo, o uso de fertilizantes, de inseticidas, de variedade de plantas aperfeiçoadas, de melhores sementes, etc. Esse ponto de vista coincide com o da missão bancária internacional que examinou os problemas da Guatemala e segundo o qual esse país poderia, com o auxílio de bem orientada pesquisa e de trabalho de aperfeiçoamento, aumentar de cinqüenta por cento, em dez anos, as exportações de café de suas atuais fazendas produtoras. Não obstante isso, em muitos setores, a quase inevitável associação de complexa tecnologia com grandes despesas de capital cria sérios obstáculos a qualquer progresso técnico de caráter generalizado. Assim é que "o avanço técnico envolve, necessariamente, a aplicação de capital em seres humanos... no seu preparo e adestramento nas novas técnicas (e) na administração dos métodos pelos quais se transmitam tais técnicas". (22) Daí decorre a necessidade de formação ou da importação de grande quantidade de pessoal técnico e administrativo. Os países evoluídos sentem, eles próprios, deficiência de técnicos e à crise mundial de capital terá que ser somada uma escassez universal de pessoal técnico, que poderia ser encarada pelo menos como tão séria, em seus efeitos sobre os programas de desenvolvimento econômico dos países pobres, como a citada carência de capital. Os ângulos desse problema oferecem interesse muito mais do que acadêmico para as economias deficitárias,

(19) Veja-se, especialmente, *Alguns aspectos das relações entre o Canadá e os Estados Unidos*, de PEARSON, HON. L. B., publicação do Departamento de Relações Exteriores, de 27 de abril de 1956. Ottawa, também, "Relatório Preliminar da Comissão Real de Estudos das Possibilidades Econômicas do Canadá", cap. XIV, dez. 1956, Ottawa.

(20) *A Posição do Canadá quanto aos Investimentos Internacionais*, de 1926 a 1954, p. 61.

(21) *Medidas do Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos*, p. 28.

(22) *Ibidem*, p. 30.

desde que as facilidades domésticas de educação especializada são, via de regra, pouco capazes de fornecer a tais países disponibilidades razoáveis de pessoal treinado. Portanto, ainda por algum tempo, parece cabível esperar que, no que diz respeito aos graus mais elevados da tecnologia, êsses países tenham que depender fortemente da capacidade técnica estrangeira que puder ser importada, bem como das instituições estrangeiras para treinar seus cidadãos, o que, todavia, não exclui a conveniência de uma rápida e vigorosa tentativa no sentido da expansão das organizações internas dos diversos países subdesenvolvidos, para o treinamento técnico de pessoal. A maneira sensata pela qual os autores do Relatório das Nações Unidas encaram o problema, justificam que, mais uma vez, os citemos aqui: "Mesmo excluídos o custo e a escassez dos técnicos estrangeiros, o treinamento doméstico, recebido no ambiente em que será executado o trabalho, tem vantagens óbvias. Mais ainda, nenhum desenvolvimento é duradouro, ou capaz de gerar progresso, se é apenas impôsto, de cima para baixo, ou trazido de fora. As novas normas educacionais e as novas técnicas darão grandes resultados se forem completamente assimiladas e se puderem ser desenvolvidas ao longo de linhas de uma tradição nacional". (23) Num nível técnico mais inferior, a importação de pessoal, seja qual fôr a escala, está longe de ser solução interessante, mesmo que por curto prazo, o que torna o aumento das facilidades educacionais de grau primário e secundário um virtual pré-requisito para a formação da mão-de-obra especializada e semi-especializada que os progressos tecnológicos tornam necessária.

De outro ponto de vista que não o econômico, a presença, dentro de um mesmo Estado, de duas ou mais raças, de níveis de desenvolvimento cultural e padrões de vida muito diferentes serve, apenas, para complicar o problema. A União Sul Africana encontrou uma solução simples e dura, ainda que talvez apenas temporária, mas se, como acontece na Federação da Rodésia e da Niasalândia, o princípio político dominante é a cooperação, em lugar da segregação racial, torna-se duplamente urgente o alargamento das oportunidades de educação primária, secundária e técnica, as quais poderão, se combinadas com a melhora das condições de nutrição, saúde e habitação, contribuir para que parcela cada vez maior de população nativa venha a adquirir pelo menos algumas das habilitações técnicas requeridas pela indústria e pela tecnologia modernas.

No que diz respeito a mercados, os aumentos de importação de capital e de técnica, bem como as importações normais de produtos essenciais, matérias-primas, artigos de alimentação, outros artigos de consumo, além de serviços diversos, poderão mesmo ser retribuídos por um aumento das exportações. Esse fato aumenta, inevitavelmente, a vulnerabilidade da economia de qualquer país subdesenvolvido às consequências do sistema de preços, às flutuações dos mercados mundiais e às alterações sofridas pelas políticas monetárias e comerciais das nações importadoras. As exportações de tais países se constituem geralmente de produtos primários, sujeitos com freqüência a violentas oscilações de preço. Além disso, qualquer baixa na cotação dessas exportações é logo associada, nas etapas depressivas dos ciclos comerciais, com acentuada redução geral da procura dos produtos individuais, o que torna impossível a

(23) Ibidem, p. 32.

garantia mesmo de parcial compensação, mediante o aumento do volume das operações, para as perdas monetárias decorrentes da redução de preços. E' difícil ver como poderá a balança do comércio exterior dos países de produtos primários ser protegida contra as flutuações do ciclo comercial dos países industriais.

Acresce, também, que o mecanismo da atual política comercial dos países "técnicamente superiores" parece ser, de modo geral, menos favorável aos países subdesenvolvidos do que o foi no século 19. Assim, a orientação do comércio exterior do Reino Unido, no século passado, baseada de início nas manufaturas, abraçou depois o regime livre de trocas e envolveu pesadas importações de produtos primários. Na realidade, a partir de 1873, a balança comercial do Reino Unido retratou uma situação desfavorável, tanto em produtos manufaturados como em serviços, enquanto, a par disso, o valor das importações era elevado, relativamente à renda nacional, provavelmente chegando aos 25%. Em contraposição, a política de comércio exterior dos Estados Unidos, no século 20, inclinou-se no sentido das altas tarifas e de uma balança favorável, com as importações atingindo, em média, de modo geral, cinco por cento do total da renda nacional. Como resultado, "em relação à balança de sua própria economia e da economia mundial contemporânea, os Estados Unidos oferecem hoje mercado muito menos vantajoso para os produtos dos países subdesenvolvidos, quer no que concerne à balança comercial quer quanto ao volume de trocas, e talvez também no que se refere aos términos em que todo esse comércio é feito". (24) Nos últimos anos, as tarifas elevadas e a preponderância das exportações têm sido reforçadas por aquilo que muito freqüentemente é descrito como competição desleal, sob a forma de subsídios à produção nacional, tanto destinada ao consumo interno quanto à exportação dos produtos primários que poderiam ser fornecidos a preço mais baixo pelos países subdesenvolvidos. (25) Na realidade, enquanto o Tesouro e o contribuinte norte-americano arcaram com a responsabilidade do custeio da produção antieconômica, os reflexos da política agrícola americana, como se verifica através dos programas de estabilização de preços, das subvenções de exportação, das cotas de importação, da legislação de sobras, não se confina apenas, de modo algum, aos países subdesenvolvidos. (26)

Que políticas de produção e de exportação deveria, então, seguir um país subdesenvolvido? O Canadá e a Austrália, no passado, a Guatemala e as Rodésias, em nossos dias, demonstram as tremendas e imediatas vantagens da concentração de um ou dois gêneros de consumo para obtenção de maiores receitas e das divisas estrangeiras necessárias à execução de um programa de desenvolvimento econômico em bases nacionais. E' de certo providencial que café e bananas, as duas maiores fontes de divisas para grande número

(24) *Desenvolvimento Económico das Áreas Subdesenvolvidas — Passado e Presente*, de HIGGINS, B., pp. 11-12, 1955, Cambridge, Mass. As percentagens são encontradas nessa mesma fonte.

(25) Veja-se *Medidas de Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos* pp. 73-74. Também *Objetivos Americanos e o Progresso dos Países Subdesenvolvidos*, de VINER, J., pp. 184-185 e 196.

(26) Veja-se *Sentido da Política Americana em Relação à Economia do Trigo Canadense*, de BRITNELL, G. E., in "Revista Canadense de Economia e de Ciência Política", XXII, n.º 1, pp. 1 a 16, fevereiro de 1956.

de países centro e sul-americanos, estejam fora da órbita da política americana de proteção agrícola, de modo que a Guatemala, onde o café representa mais de 3/4 do valor de todas as suas exportações, que vão em mais de 80% para os Estados Unidos, considera extraordinariamente favoráveis os termos do comércio americano nos últimos anos. (27) A Federação da Rodésia e da Niasalândia tem tido quase a mesma sorte em relação ao cobre, que responde aproximadamente por 2/3 do valor de todas as exportações do país (cobre, cromo e outros minerais correspondem a mais de 3/4 do volume das trocas), situação que permitiu à Federação acumular um excesso de moeda forte de quase 200 milhões, nos últimos três anos, período a que se referem as estatísticas disponíveis. (28) Devemos reconhecer, entretanto, que o café e o cobre não estão imunes à flutuação de preços, como demonstram os registros referentes ao último quarto de século (29) de modo que há sempre o que ganhar com o desenvolvimento de outras alternativas para as exportações. Sabemos, não obstante, que os preços da maior parte dos produtos primários variam juntos, embora com uma diferença de grau, pelo que "um país que exporta muitos produtos primários tem apenas um pouco mais de segurança, em relação a outro que exporta os mesmos produtos em número mais limitado". (30)

De qualquer modo, os argumentos em favor do aumento da produção e da exportação, tanto do café da Guatemala quanto do cobre rodesiano, deverão ser postos em termos comparativos com as vantagens e prioridades no planejamento do desenvolvimento econômico, tendo em vista, ainda, a utilização de pelo menos uma parte dos recursos econômicos em providências internas tendentes à diversificação das atividades agrícolas e industriais. Assim, a preocupação com o café ou com o cobre não deve significar o abandono, mesmo temporário, do esforço no sentido de uma economia de base mais ampla. Qualquer discussão em torno das exportações primárias e da

(27) *A Posição e as Possibilidades econômicas atuais da Guatemala*, pp. 10-11 e as Tabelas 13, 15 e 17.

(28) *Relatório Econômico da Federação da Rodésia e da Niasalândia*, 1956, capítulos IX e X.

(29) Os preços do cobre rodesiano, no Mercado de Metais de Londres, caíram de um máximo absoluto de £437 por tonelada, atingindo em 19 de março de 1956, a £240, em 19 de fevereiro de 1957 e a £220, em junho do mesmo ano, mas mesmo diante desses baixos valores, dificilmente poderiam ser descritos como desfavoráveis às condições da produção. O Ministério Federal das Finanças, muito sábientemente, considerou todas as taxas de renda provenientes do cobre cotado acima de £240 por tonelada como lucros excepcionais, a aplicar em desenvolvimento de capital e não como receita normal para custeio de despesas correntes. Para informações sobre flutuações anuais, variações cíclicas e tendências gerais da produção de cobre, café e muitos outros produtos primários, em mais de um século, veja-se o trabalho das Nações Unidas "Instabilidade dos Mercados Exportadores dos Países Subdesenvolvidos, em Relação a sua Capacidade de Obtenção de Moeda Estrangeira mediante Exportação de Produtos Primários, de 1901 a 1950", 1952, New York.

(30) "Medidas do Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos", p. 57. Veja-se também a publicação das Nações Unidas "Preços Relativos das Exportações e Importações dos Países Subdesenvolvidos — Estudo sobre os Termos do Comércio de Após-Guerra, entre os Países Subdesenvolvidos e as Nações Industrializadas", 1949, New York e, da mesma fonte, "Comércio e Desenvolvimento Econômico", 1953, New York, especialmente partes I e III.

melhoria ou diversificação dessa produção é naturalmente seguida de cogitações sobre a conveniência e sobre a possível natureza do desenvolvimento industrial, com todos os seus reflexos no comércio interno e exterior. Não obstante, em muitos países subdesenvolvidos, pequenos e grandes, o progresso industrial é prejudicado pelo atraso reinante na respectiva agricultura, sem que todavia seja sempre fácil determinar o que é causa e o que é efeito. O desenvolvimento industrial pode, em si mesmo, servir para estimular uma agricultura mais diferenciada e econômicamente eficiente, e o Dr. HIRSCHMAN argumenta, com base em sua experiência na Colômbia, que "para obter-se um progresso equilibrado na agricultura e na indústria, muitas vezes é melhor que se promova, primeiro, o desenvolvimento industrial, principalmente daquelas atividades que, embora repousando inicialmente em materiais importados, sejam, em potencial, compradores em massa das possíveis colheitas domésticas". (31) Contudo, esse tipo de "desenvolvimento aparentemente invertido, partindo da produção secundária para a primária", não deixa, de modo algum, de ter seus perigos para a competição e a eficiência, uma vez que pode ser facilmente usado para apoiar a tradicional reivindicação protecionista das indústrias nascentes, para reforçar os apelos ao orgulho nacional (como é o caso dos "cortadores de madeira e puxadores de água", tão familiar aos canadenses) e para garantir a extensão de todo o mecanismo das proibições de importação, restrições e tarifas.

No largo campo da política do desenvolvimento econômico, nos países subdesenvolvidos, cabe notar, ligeiramente, ainda uma ou outra consideração. Há perigos óbvios na diversificação pura e simples, particularmente nos setores industriais, em que não é provável a realização das economias de escala. Na verdade, a experiência da Austrália e, em grau talvez menor, mesmo a do Canadá, mostra que algumas formas de diversificação podem conduzir a um declínio da taxa de crescimento, ou à redução de seu ritmo. Nem é mesmo remotamente verdadeiro que uma economia seja necessariamente mais estável se sua produção for diversificada. Por outro lado, há boas razões para se supor que as mono-economias, que atualmente caracterizam a Guatemala e a Federação da Rodésia, serão estáveis enquanto durar a prosperidade dos Estados Unidos.

Cabe ainda uma observação, a respeito da direção do comércio exportador. É freqüente manifestar-se ansiedade pelo fato de que muitos dos "ovos" da economia desse ou daquele país subdesenvolvido possam estar, como os do Canadá, no "cesto" dos americanos. A esse respeito devo assinalar, como o fez recentemente o Hon. L. B. PEARSON, antigo Secretário de Estado das Relações Exteriores, no trabalho "Aspectos das Relações Americano-Canadenses", que "vale a pena recordarmos que essa é a "cesta" mais forte do comércio internacional". Isso não quer dizer, naturalmente, que a Guatemala, ou as Rodésias — ou mesmo o Canadá — não devam procurar encher outras cestas e na verdade tanto a primeira quanto as segundas têm

(31) *Economia e Planejamento dos Investimentos de Capital — Comentários a propósito da experiência da Colômbia*, de HIRSCHMAN, A. O., in "Critérios de Investimento e Crescimento Econômico — Estudos apresentados à conferência realizada sob os auspícios do Centro de Estudos Internacionais e do Conselho de Pesquisas de Ciência Social", p. 51, 1955, Cambridge, Mass.

de países centro e sul-americanos, estejam fora da órbita da política americana de proteção agrícola, de modo que a Guatemala, onde o café representa mais de 3/4 do valor de todas as suas exportações, que vão em mais de 80% para os Estados Unidos, considera extraordinariamente favoráveis os termos do comércio americano nos últimos anos. (27) A Federação da Rodésia e da Niasalândia tem tido quase a mesma sorte em relação ao cobre, que responde aproximadamente por 2/3 do valor de todas as exportações do país (cobre, cromo e outros minerais correspondem a mais de 3/4 do volume das trocas), situação que permitiu à Federação acumular um excesso de moeda forte de quase 200 milhões, nos últimos três anos, período a que se referem as estatísticas disponíveis. (28) Devemos reconhecer, entretanto, que o café e o cobre não estão imunes à flutuação de preços, como demonstram os registros referentes ao último quarto de século (29) de modo que há sempre o que ganhar com o desenvolvimento de outras alternativas para as exportações. Sabemos, não obstante, que os preços da maior parte dos produtos primários variam juntos, embora com uma diferença de grau, pelo que "um país que exporta muitos produtos primários tem apenas um pouco mais de segurança, em relação a outro que exporta os mesmos produtos em número mais limitado". (30)

De qualquer modo, os argumentos em favor do aumento da produção e da exportação, tanto do café da Guatemala quanto do cobre rodesiano, deverão ser postos em termos comparativos com as vantagens e prioridades no planejamento do desenvolvimento econômico, tendo em vista, ainda, a utilização de pelo menos uma parte dos recursos econômicos em providências internas tendentes à diversificação das atividades agrícolas e industriais. Assim, a preocupação com o café ou com o cobre não deve significar o abandono, mesmo temporário, do esforço no sentido de uma economia de base mais ampla. Qualquer discussão em torno das exportações primárias e da

(27) *A Posição e as Possibilidades econômicas atuais da Guatemala*, pp. 10-11 e as Tabelas 13, 15 e 17.

(28) *Relatório Econômico da Federação da Rodésia e da Niasalândia*, 1956, capítulos IX e X.

(29) Os preços do cobre rodesiano, no Mercado de Metais de Londres, caíram de um máximo absoluto de £437 por tonelada, atingindo em 19 de março de 1956, a £240, em 19 de fevereiro de 1957 e a £220, em junho do mesmo ano, mas mesmo diante desses baixos valores, dificilmente poderiam ser descritos como desfavoráveis às condições da produção. O Ministério Federal das Finanças, muito sábientemente, considerou todas as taxas de renda provenientes do cobre cotado acima de £240 por tonelada como lucros excepcionais, a aplicar em desenvolvimento de capital e não como receita normal para custeio de despesas correntes. Para informações sobre flutuações anuais, variações cíclicas e tendências gerais da produção de cobre, café e muitos outros produtos primários, em mais de um século, veja-se o trabalho das Nações Unidas "Instabilidade dos Mercados Exportadores dos Países Subdesenvolvidos, em Relação a sua Capacidade de Obtenção de Moeda Estrangeira mediante Exportação de Produtos Primários, de 1901 a 1950", 1952, New York.

(30) "Medidas do Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos", p. 57. Veja-se também a publicação das Nações Unidas "Preços Relativos das Exportações e Importações dos Países Subdesenvolvidos — Estudo sobre os Termos do Comércio de Após-Guerra, entre os Países Subdesenvolvidos e as Nações Industrializadas", 1949, New York e, da mesma fonte, "Comércio e Desenvolvimento Econômico", 1953, New York, especialmente partes I e III.

melhoria ou diversificação dessa produção é naturalmente seguida de cogitações sobre a conveniência e sobre a possível natureza do desenvolvimento industrial, com todos os seus reflexos no comércio interno e exterior. Não obstante, em muitos países subdesenvolvidos, pequenos e grandes, o progresso industrial é prejudicado pelo atraso reinante na respectiva agricultura, sem que todavia seja sempre fácil determinar o que é causa e o que é efeito. O desenvolvimento industrial pode, em si mesmo, servir para estimular uma agricultura mais diferenciada e econômicamente eficiente, e o Dr. HIRSCHMAN argumenta, com base em sua experiência na Colômbia, que "para obter-se um progresso equilibrado na agricultura e na indústria, muitas vezes é melhor que se promova, primeiro, o desenvolvimento industrial, principalmente daquelas atividades que, embora repousando inicialmente em materiais importados, sejam, em potencial, compradores em massa das possíveis colheitas domésticas". (31) Contudo, esse tipo de "desenvolvimento aparentemente invertido, partindo da produção secundária para a primária", não deixa, de modo algum, de ter seus perigos para a competição e a eficiência, uma vez que pode ser facilmente usado para apoiar a tradicional reivindicação protecionista das indústrias nascentes, para reforçar os apelos ao orgulho nacional (como é o caso dos "cortadores de madeira e puxadores de água", tão familiar aos canadenses) e para garantir a extensão de todo o mecanismo das proibições de importação, restrições e tarifas.

No largo campo da política do desenvolvimento econômico, nos países subdesenvolvidos, cabe notar, ligeiramente, ainda uma ou outra consideração. Há perigos óbvios na diversificação pura e simples, particularmente nos setores industriais, em que não é provável a realização das economias de escala. Na verdade, a experiência da Austrália e, em grau talvez menor, mesmo a do Canadá, mostra que algumas formas de diversificação podem conduzir a um declínio da taxa de crescimento, ou à redução de seu ritmo. Nem é mesmo remotamente verdadeiro que uma economia seja necessariamente mais estável se sua produção for diversificada. Por outro lado, há boas razões para se supor que as mono-economias, que atualmente caracterizam a Guatemala e a Federação da Rodésia, serão estáveis enquanto durar a prosperidade dos Estados Unidos.

Cabe ainda uma observação, a respeito da direção do comércio exportador. É freqüente manifestar-se ansiedade pelo fato de que muitos dos "ovos" da economia desse ou daquele país subdesenvolvido possam estar, como os do Canadá, no "cesto" dos americanos. A esse respeito devo assinalar, como o fez recentemente o Hon. L. B. PEARSON, antigo Secretário de Estado das Relações Exteriores, no trabalho "Aspectos das Relações Americano-Canadenses", que "vale a pena recordarmos que essa é a "cesta" mais forte do comércio internacional". Isso não quer dizer, naturalmente, que a Guatemala, ou as Rodésias — ou mesmo o Canadá — não devam procurar encher outras cestas e na verdade tanto a primeira quanto as segundas têm

(31) *Economia e Planejamento dos Investimentos de Capital — Comentários a propósito da experiência da Colômbia*, de HIRSCHMAN, A. O., in "Critérios de Investimento e Crescimento Econômico — Estudos apresentados à conferência realizada sob os auspícios do Centro de Estudos Internacionais e do Conselho de Pesquisas de Ciência Social", p. 51, 1955, Cambridge, Mass.

demonstrado bastante iniciativa nesse sentido, nos últimos anos, especialmente através de substancial aumento de suas exportações, bem como das importações, no rumo da Europa Ocidental. (32)

A presente discussão dos problemas dos países subdesenvolvidos tem sido até aqui, principal e deliberadamente restrita a algumas das questões decorrentes das necessidades de capital, da assistência técnica e dos térmos do comércio. Não posso, porém, ainda que o desejasse, deixá-la nesse terreno, pois como foi insinuado no início desta exposição, seria incorrer em monstruoso exagero de simplificação admitir que todos os países subdesenvolvidos cabem dentro do mesmo modelo ou que seus problemas podem todos ser resolvidos apenas com injeções maciças de capital e com a utilização de técnicas avançadas. (33) E' precisamente contra este último conceito que tem protestado, tão enérgicamente, o prof. FRANKEL, especialmente no que concerne à África, em seu estudo "O Impacto Econômico nas Sociedades Subdesenvolvidas". (34) Nem todos os problemas são econômicos, de modo que o capital e a tecnologia norte-americanas não são capazes de dar a resposta necessária. Nem é possível, na maioria dos casos, aplicar sem modificações as técnicas previstas para países industrialmente adiantados e o Dr. BOEKE pensava, com certeza, na Indonésia, quando chegou ao que definiu como "...a conclusão óbvia de que faremos bem em não tentar transplantar as tenras e delicadas plantas de estufa da teoria ocidental para o solo dos trópicos, onde as espera a morte prematura". (35) Sem defender irrestritamente a previsão algo pessimista do prof. BOEKE, admitimos que esse aviso tem, para nós, certa validade. Os fatores políticos, sociais e ambientais são extremamente complexos e acho que seria apenas prudente, em vista disso, concluirmos pelo reconhecimento desses fatores, dizendo alguma coisa sobre elas e sobre suas relações com o elemento econômico.

(32) O Reino Unido, naturalmente, recebe ainda metade das exportações da Federação da Rodésia e da Niasalândia e fornece-lhe quase metade das importações. Veja-se, a propósito, o Relatório Econômico de 1956, p. 58-63.

(33) Veja-se, também, *Problemas de Alterações Econômicas e Sociais na Guatemala*, de BRITNELL, G. E., in vol. XVII, n.º 4, de novembro de 1951, pp. 468-481 e *Países Subdesenvolvidos: Teoria e Prática da Assistência Técnica — Fatores no Desenvolvimento Econômico da Guatemala*, in "Revista Americana de Economia", vol. XLIII, n.º 2, de maio, 1953, pp. 104-114.

(34) "O Impacto Econômico nas Sociedades Subdesenvolvidas — Ensaios sobre os Investimentos Internacionais e as Alterações de Ordem Social", 1953, Cambridge, Massachusetts. Discorda o prof. FRANKEL do "ponto de vista rasteiro que considera a evolução tecnológica como o resultado da aplicação de um novo conhecimento — do saber *fazer* técnico... da aceitação tácita da tese de que o mecanismo desse saber *fazer* constitui algo distinto em si mesmo, como se fosse um estoque de técnicas que do mesmo modo que um estoque de matérias-primas, pudesse ser usado à vontade e aplicado a qualquer situação possibilitando produzir o resultado desejado e, portanto, previsível. E é graças ao fato de sermos propensos a raciocinar assim, em termos abstratos, que somos levados a imaginar que, de certa maneira, o desenvolvimento econômico — ou a falta dele — pode ser explicado em função da presença ou da ausência da justa quantidade de fatores de produção..." (p. 23).

(35) *Economia e Política Econômica das Sociedades Dualísticas, Segundo o Exemplo da Indonésia*, de BOEKE, J. H., p. 143, 1953, New York. Para uma análise crítica da tese do prof. BOEKE, veja-se *A Teoria Dualista das Áreas Subdesenvolvidas*, de HIGGINS.

Em primeiro lugar, o pão não é tudo. Podemos ir mais longe: mesmo o bem-estar de base capitalista não é o bastante. Por toda a África, por exemplo, podem ser identificadas importantes contribuições européias e norte-americanas, traduzidas em ampla e efetiva proteção da moderna ciência médica contra as moléstias epidêmicas, na eliminação da mortalidade pela fome e pelas guerras intertribos, na introdução do sistema de pagamento em dinheiro e nas práticas de conservação do solo. Entretanto, tais contribuições não inspiram nenhum sentimento efetivo de gratidão às instáveis populações nativas que lhes testemunham o sucesso e lhes absorvem quase todos os resultados. Na África de hoje, os brancos, ou "europeus", preocupam-se, em toda parte, com o subdesenvolvimento econômico e com a elevação da renda individual; os africanos, por seu turno, embora não deixando de considerar a conveniência da elevação dos padrões de vida, têm mais aguda consciência de seu atraso político e maior interesse na obtenção de sua independência. A doutrina, amplamente aceita, da predominância dos interesses nativos representa um progresso real, em relação ao que se descrevia como a "política da quarentena progressista", com a qual os brancos usurpadores das melhores terras agrícolas eram protegidos há uma geração. (36) Tais princípios, porém, parecem pálidos e inexpressivos para todos os africanos que, estimulados pelo exemplo de Ghana, "querem a Costa do Ouro não amanhã, nem esta tarde, mas agora mesmo", como me disse um exaltado administrador colonial.

Como alternativa para esse objetivo político de supremacia negra, a minoria europeia ora dominante na Federação da Rodésia e da Niasalândia poderia oferecer o objetivo social e político da "parceria" racial — uma extensão da filosofia de CECIL RHODES, de "direitos iguais para todos os homens civilizados". O significado dessa "parceria" é suscetível de uma série de interpretações, como demonstrou MASON em seu artigo "Senhores ou Sócios?" e, certamente, toda uma coorte de considerações políticas, sociais e culturais conspira para atrasar a consecução desse ideal. (37) Enquanto isso, o federalismo, destinado há quatro anos — como há três gerações no Canadá — a permitir a mais ampla base econômica e a maior estabilidade financeira indispensáveis ao desenvolvimento nacional e à obtenção de um mais alto padrão de vida, parece ter contribuído muito pouco para aliviar as tensões políticas e sociais. (38) O Congresso Nacional Africano e os chefes das

(36) Um "New Deal" para a África Oriental, de MASON, P. pp. 7-8, de 1955, Londres e "Relatório da Comissão Real de Estudos sobre a África Oriental", pp. 14-22 e caps. VI, XXI e XXIII.

(37) Veja-se o "Relatório da Comissão de Isenções da Rodésia do Sul, 1957", 1957, Salisbury.

(38) O prof. K. C. WHEARE, que foi assessor de direito constitucional, nas conferências que precederam a Federação, declarou, numa transmissão da B.B.C. de Londres, em 1.º de janeiro de 1954, que o traço mais importante da nova constituição estava em "sua tentativa de usar o federalismo para permitir um sistema de governo para europeus e africanos". Sobre a escolha de base federal para o novo Estado, de preferência a uma base unitária, disse o professor que "ela estará justificada se der aos africanos um senso de justiça política e se os fizer sentir que, ficando seus assuntos mais importantes reservados à competência dos governos territoriais, não sofrerão por serem associados a outros territórios de um governo federal. Somente o tempo poderá mostrar se na federação se desenvolvem realmente sentimentos de justiça, segurança e prosperidade. Mas evidente é que os elaboradores da constituição tiveram grande cuidado em garantir, em seu

populações predominantemente africanas da Rodésia do Norte e da Niasalândia, em particular, estão hoje como em 1953 irreconciliados com a Federação, a despeito dos benefícios econômicos que a mesma possa oferecer, pois para eles significa ela o adiamento, por tempo indeterminado, de qualquer esperança ou possibilidade de consecução do "governo próprio". (39)

Todavia, não é apenas na África que a perfeita união entre as fôrças políticas, sociais e econômicas pode ser de difícil consecução, pois não desconhecem os canadenses todos os problemas regionais que podem acompanhar o rápido desenvolvimento econômico e, especialmente, as agudas diferenças nas taxas de crescimento, dentro de uma mesma economia. Mas o conflito pode ir mais fundo e tornar-se mais difícil de explicar e é assim que mesmo um observador "blasé" das loucuras dos homens, como ALDOUS HUXLEY, manifesta seu delumbramento diante do feroz nacionalismo que tem tornado virtualmente impossível, entre as pequenas repúblicas centro-americanas de língua espanhola, qualquer cooperação econômica mais sólida e capaz de oferecer vantagens recíprocas. (40) Vários outros exemplos poderiam ser facilmente lembrados, em diversos pontos do Oriente.

Aos problemas políticos do desenvolvimento econômico terão que ser somados os que se situam nos limites entre a antropologia e a economia e

próprio contexto, e não apenas nas leis federais, a salvaguarda dos interesses dos africanos. Se, com a aplicação dessa lei básica, os africanos e os europeus vierem a sentir que partilham da mesma lealdade em relação à Rodésia e à Niasalândia, embora conservando, como o fazem britânicos e franceses no Canadá, todos os traços característicos de nação ou raça e tódas as lealdades comuns e sentimentos e formas de vida que têm para eles tão grande valor, então, a federação terá conseguido não apenas sucesso — mas um sucesso incomparável". Sobre os antecedentes políticos da Federação e alguns dos problemas encontrados no planejamento das medidas para a constituição de um Estado Federal entre uma colônia dispondo de governo responsável (Rodésia do Sul) e dois protetorados diretamente sob o controle da Coroa (Rodésia do Norte e Niasalândia), veja-se *África Central Britânica — Política sob a Federação*, de KIRKWOOD, K., in "Anais da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais", vol. CCXCVIII, de março de 1955, pp. 130-141.

(39) "SR. KWENJE — Senhor Presidente, peço licença para apresentar moção propondo seja o Protetorado da Niasalândia separado da Federação da África Central, uma vez que a Niasalândia é país estrangeiro, sob a proteção britânica, dado que seu povo, assim protegido, não sancionou a união, do que resultou ser incompetente o Conselho Legislativo que sancionou a Federação..."

Sr. CHINYAMA — Apóio integralmente a moção. Faz já seis anos, ou mais, que nós, os africanos da Niasalândia, nos opomos ao plano da Federação... Os africanos da Niasalândia, dos chefes ao homem comum, às mulheres, todos nos opomos à Federação...

Sr. CHIPEMBERE — Preferimos, Senhor Presidente, uma Niasalândia miserável, fora da Federação, a uma Niasalândia fabulosamente rica, dentro da Federação; ainda que essa Federação fosse tão vantajosa, do ponto de vista econômico, que viesse a transformar cada africano deste país num milionário, não a aceitariamos, ainda assim nos oporíamos a ela, mesmo que essa oposição viesse a significar que teríamos que andar nus nas ruas de Blantyre ou de Zomba. Obrigado, Senhor Presidente (aplausos)". Veja-se "Protetorado da Niasalândia — Registro da 3.^a Reunião da 71.^a Sessão do Conselho Legislativo, realizada de 5 a 9 de fevereiro, 1957", pp. 54, 56-57 e 61. Veja-se, também, o noticiário dos jornais sobre a sessão legislativa de 1957, especialmente no "Rodesia Herald", sob os títulos: "Africanos da Niasalândia abandonam os debates do Conselho Legislativo" (9 fev. 57) e "Debates da Niasalândia: africanos destroem toda esperança de cooperação" (11 fev. 57).

(40) *Para além da baía do México*, de HUXLEY, A., 1934, Londres.

entre a sociologia, ou psicologia social, e a economia. O dualismo social, descrito pelo prof. BOEKE como "o choque entre um sistema social importado e um sistema indígena de estilo diverso", (41) não é peculiar à Indonésia. Esse "pluralismo cultural e econômico" (42) é típico da vida em muitas regiões e é por isso que, por tôda uma larga parte da América Latina, as formas de vida indígenas continuam a manter alta resistência à modificação por força da influência estrangeira, exercida desde o tempo da conquista, há mais de quatrocentos anos. Na África Central e Oriental, as formas tribais e a manutenção dos contrôles da terra exemplificam bem os conflitos entre uma estrutura social tradicional e as exigências de um sistema moderno e mais produtivo. A eficiência funcional e econômica não deveria ser o único critério de mudança, mas há provas abundantes de que, talvez mais do que pela falta de preparo educacional, o africano tem sido profundamente prejudicado pela forma tradicional de sua sociedade, que vem buscando segurança e estabilidade num sistema de vida que lhe tem dado pouca especialização, no que diz respeito à produção, poucas oportunidades para a troca de utilidades e poucos contatos com o mundo exterior. (43)

Dessa forma, a pobreza é básica e, a despeito do peso e persistência das fôrças não econômicas, o fato econômico não pode ser relegado, sem prejuízo, a um plano inferior. O problema econômico é, ainda, o único grande denominador comum entre todos os países subdesenvolvidos, em tôda parte do mundo. Tem-se atribuído a ARNOLD TOYNBEE a afirmação de que as futuras gerações encararão a época em que vivemos não apenas como um período de grandes conflitos e de progressos tecnológicos, mas como geração na qual a sociedade começou a considerar o bem-estar de todo o gênero humano como objetivo de natureza prática. (44) Não obstante, a praticabilidade do objetivo terá que depender, necessariamente, em enorme proporção, de uma reconciliação dos fins e propósitos políticos, dos valores sociais, dos costumes e preconceitos, com os objetivos econômicos. Se de início os objetivos políticos obtiverem clara supremacia sobre os econômicos, o custo em termos de desenvolvimento econômico, bem-estar humano e estabilidade social poderá ser muito pesado. Se, por outro lado, as fôrças políticas, sociais e econômicas puderem ser colocadas e mantidas em certa posição de equilíbrio — tarefa para um Hércules — um fluxo aumentado de capital americano, de habilidade técnica e de capacidade de ação poderá habilitar número cada vez maior de países subdesenvolvidos a contribuir, de forma significativa, para o progresso da economia mundial.

(41) BOEKE, J. H., *op. cit.*, p. 4.

(42) *Desenvolvimento Econômico das Índias Holandesas*, de BROEK, J. O. M., p. 5, 1942, New York.

(43) Relatório da Comissão Real de Estudos sobre a África Oriental, *cit.*, pp. 390 a 394.

(44) *Os países Subdesenvolvidos e a Estrutura da Economia Ocidental*, p. 429 — *cit.* por COPLAND.