

Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir? *

I. INTRODUÇÃO

Por que razão se confunde frequentemente desenvolvimento com crescimento económico? De facto, é difícil afirmar que uma determinada situação descrita por certo conjunto de indicadores é preferível a uma outra apenas porque a primeira implica um rendimento *per capita* mais elevado. Nesta ordem de ideias, em que sentido a África do Sul é mais desenvolvida do que Gana? Ou o Koweit mais do que a República Árabe Unida, ou os EUA mais do que a Suécia?

Uma possível explicação é o facto de o rendimento nacional ser um indicador muito conveniente. Os políticos acham cómodo o uso deste tipo de indicador agregado especialmente porque, em geral, se refere ao passado. Os economistas dispõem, através deste indicador, de uma variável possível de quantificação e cujas alterações podem ser analisadas em termos de variações do produto sectorial, da distribuição funcional do rendimento ou das categorias da despesa nacional, tornando também viável a construção de modelos matemáticos.

Pode-se acreditar que o aumento do rendimento nacional, se for suficientemente rápido, levará, mais tarde ou mais cedo, à solução dos problemas sociais e políticos. Mas, perante a experiência da última década, esta crença parece bastante ingénua. Várias crises sociais e políticas têm surgido, qualquer que seja a fase de desenvolvimento do país. Além disso, pode-se constatar que tais crises afligem tanto países em que o aumento do rendimento *per capita* tem sido rápido, como países em que tal não se tem verificado. De facto, parece que o crescimento económico pode falhar na resolução das dificuldades e de problemas sociais e políticos; e certos tipos de crescimento podem mesmo estar na origem dessas dificuldades.

Actualmente, quando a complexidade dos problemas do desenvolvimento é cada vez mais evidente, a utilização persistente de um simples indicador agregado leva a reconsiderar a razão de tal procedimento. Começando mesmo a dar a impressão de que se prefere evitar encarar os verdadeiros problemas do desenvolvimento.

* Este artigo foi originalmente publicado no *Journal of Development Studies*, vol. 8, n.º 3, Abril de 1972, e republicado em *IDS Reprints*, n.º 106, Institute of Development Studies, Universidade de Sussex.

II — A DEFINIÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

Na discussão dos desafios que agora se nos deparam temos de dissipar o nevoeiro que envolve a palavra *desenvolvimento* e definir mais rigorosamente este conceito. Só depois será possível pensar em objectivos e indicadores mais apropriados, e assim contribuir para melhorar a formulação de políticas de desenvolvimento, tanto nacionais como internacionais.

Como ponto de partida, devemos esclarecer não ser possível evitar aquilo a que os positivistas depreciativamente chamam *juízos de valor*. O *desenvolvimento* é inevitavelmente um conceito normativo, quase um sinónimo de *melhoria*. Pretender que não é assim é apenas esconder os nossos próprios juízos de valor.

Mas onde ir buscar estes juízos de valor? A resposta, de certa maneira convencional, que Tinbergen aceita para o seu sistema de planeamento económico é que esses «valores» sejam indicados pelos governos. Mas os governos tem necessariamente uma visão de curto prazo, em alguns casos actualizando o futuro a uma taxa de actualização muito elevada. Ainda mais grave é que alguns governos são eles próprios os principais obstáculos ao desenvolvimento.

Desde que tal facto seja reconhecido, onde obter então os critérios pelos quais os objectivos dos governos possam ser julgados? Mesmo admitindo que os governos são, de certa forma, representantes fiéis das atitudes da população, estas são endógenas ao processo de desenvolvimento, logo inadequadas para fornecer os meios de o propulsionar.

Outra maneira de abordar este problema será seguir os modelos ou padrões de desenvolvimento de outros países, o que implicitamente significa ter como objectivo a atingir os seus actuais graus e estruturas de desenvolvimento. Isto é, na realidade, o que os técnicos de modelos fazem quando adoptam coeficientes resultantes de uma análise internacional tipo *cross section* ou de funções de produção que traduzem a experiência de um país industrializado. No entanto, serão hoje poucos os países ricos que aparecem ao resto do mundo como modelos realmente desejáveis. Algumas das suas características, tal como o alto nível de consumo, parecem invejáveis; mas estas encontram-se associadas, e talvez inseparavelmente, com alguns males, como, por exemplo, extensas áreas urbanas, pressões publicitárias, variadas formas de poluição e tensões sociais crónicas. Além disso, não parece certo ou mesmo provável que o resto do mundo tenha possibilidade de repetir a evolução histórica dos países industrializados, mesmo que nisso esteja interessado.

Se os valores orientadores do desenvolvimento não são fornecidos pela política ou pela história, quererá isto dizer que poderemos adoptar o nosso conjunto pessoal de valores? Tal, afortunadamente, não será necessário. De facto, os valores orientadores de que precisamos são óbvios e basta que façamos as seguintes perguntas: quais são as condições necessárias para a realização desse objectivo universalmente aceite que é a realização do potencial da personalidade humana?

Se pensarmos o que poderá ser uma necessidade básica absoluta para atingir este objectivo, uma resposta é clara e óbvia: ter alimentação suficiente. Abaixo de certos níveis de nutrição, o ser humano tem falta não só de energia física e saúde, como também de interesses na vida para além dos que dizem respeito à alimentação. Assim, ele não poderá elevar-se substancialmente acima de uma existência próxima da dos animais.

Se alguém tiver dúvidas na prioridade a dar à alimentação, deverá reflectir nas implicações de investigação feita recentemente (Scrimshaw e Gordon, 1968), onde se prova que uma criança de tenra idade alimentada inadequadamente pode sofrer diminuição, para o resto da vida, das suas faculdades não só físicas, como também mentais.

Uma vez que, em qualquer país do mundo, os produtos alimentares têm preço, o critério da prioridade da alimentação pode ser expresso em termos de níveis de rendimento. Isto torna possível entrar também em conta com outros requisitos mínimos. As pessoas nunca despendem a totalidade do seu dinheiro (ou energia) em alimentação, mesmo que sejam muito pobres. Além de ter de ser suficiente para a alimentação, o rendimento terá também de cobrir outras necessidades básicas, tais como vestuário, calçado e habitação.

É preciso esclarecer que não se está a tratar aqui de consumo em geral; está-se antes a falar da capacidade para satisfazer necessidades absolutamente básicas.

Peter Townsend e outros que defendem o conceito de «pobreza relativa» definem como pobres aqueles que «não têm possibilidade de participar das actividades, condições de vida e conforto consideradas habituais na sua sociedade». Estas actividades e hábitos têm de ser caracterizados empiricamente. Por exemplo, no caso do Reino Unido, além dos padrões habituais da alimentação e do vestuário, há que considerar outras actividades, tais como festas de aniversário de crianças, férias de Verão e outras actividades sociais e recreativas (Townsend, 1970, p. 42). Este conceito de pobreza como carência ou privação social implica que o critério-padrão de pobreza se torna mais exigente quando as condições de vida melhoram, o que na verdade implica que a pobreza nunca poderá ser totalmente eliminada, excepto talvez se a distribuição do rendimento se tornar igual entre todos os indivíduos da sociedade. Mas assistir impotente à incapacitação física e mental da sua criança devido a deficiente nutrição, ou não ter possibilidade de pagar uma transfusão de sangue para salvar a vida da sua mulher, são na verdade exemplos de um tipo de pobreza diferente daquela que se traduz na impossibilidade de comprar bolos para a festa de anos das crianças ou levar a mulher ao cinema.

O que se afirma aqui é que, abaixo do nível de rendimento em que uma pessoa pode manter «razoavelmente» a sua família, a utilidade marginal do rendimento é muito maior do que acima desse nível. Isto é, evidentemente, um ponto de vista antiquado e que levanta muitos problemas conceptuais e de quantificação, os quais tenciono abordar mais adiante. Mas, sempre que exista pobreza, é inevitável ter de se abordar o problema do desenvolvimento de uma forma normativa, o que implica uma função de utilidade traduzindo um comportamento da utilidade marginal do rendimento do tipo atrás referido.

Outra necessidade básica, sem a qual a personalidade de uma pessoa se não pode desenvolver, é a de ter um «emprego». Isto não quer necessariamente dizer um emprego remunerado: pode referir-se a estudar, trabalhar numa exploração agrícola familiar ou tomar conta da casa. Mas não exercer nenhuma destas actividades, isto é, estar cronicamente dependente da capacidade produtiva de outra pessoa, mesmo para a sua alimentação, é incompatível com o respeito que um adulto, não senil, tem por si próprio, especialmente se passou anos na escola, talvez na universidade, preparando-se para uma vida economicamente activa.

É evidente que tanto a pobreza como o desemprego estão associados de várias formas com o rendimento. Mas mesmo um aumento rápido no rendimento *per capita* não chega para reduzir a pobreza nem o desemprego, como a experiência de vários países tem mostrado ¹.

A estrutura da distribuição do rendimento estabelece uma relação directa entre o rendimento *per capita* e o número daqueles que vivem em situação de pobreza. É lugar-comum afirmar-se que a pobreza será eliminada mais rapidamente se o crescimento económico for acompanhado de diminuição da concentração do rendimento. No entanto, a canalização dos rendimentos deve, na minha opinião, ser considerada como objectivo em si mesma: a terceira dimensão do desenvolvimento. As desigualdades de rendimento estão associadas com outras desigualdades, terceiro mundo, onde existe pobreza maciça, são condenáveis por qualquer religião ou moral. As barreiras sociais e as inibições de uma sociedade desigual distorcem tanto a personalidade daqueles que têm grandes rendimentos como a daqueles que são pobres. Diferenças frívolas e insignificantes na pronúncia, linguagem, hábitos, vestuário, etc., adquirem uma importância desproporcionada e o desprezo é lançado sobre aqueles a quem faltam as «graças sociais». Uma vez que diferenças étnicas vêm muitas vezes associadas a disparidades de rendimento, as desigualdades económicas estão na origem de tensões raciais. Mais grave, ainda, as desigualdades de rendimento estão associadas com outras desigualdades, especialmente no acesso à educação e ao poder político, o que vem reforçá-las ainda mais.

As questões a pôr sobre o desenvolvimento de um país são então as seguintes: qual tem sido a evolução 1) da pobreza, 2) do desemprego, 3) das desigualdades de rendimento?

Se estas três dimensões tiverem melhorado, então, sem dúvida houve um período de desenvolvimento do país em análise. Se uma ou duas destas dimensões tiverem evoluído desfavoravelmente, especialmente se as três tiverem piorado, seria estranho chamar ao resultado «desenvolvimento», mesmo que o rendimento *per capita* tenha aumentado. Este critério também se aplica ao futuro. Um plano de desenvolvimento que não tenha como objectivos reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade, dificilmente pode ser considerado «de desenvolvimento» ².

Certamente, a verdadeira realização da personalidade humana requer muitas condições que não podem ser especificadas em termos económicos. Não posso enumerar aqui todos os outros requisitos; mas, por outro lado, este artigo ficaria bastante desequilibrado se nem sequer os mencionasse. Pode-se destacar a importância de factores tais como: níveis educacionais adequados (especialmente alfabetização), participação política, independên-

¹ Assim, em Trinidad, a taxa de crescimento anual do rendimento *per capita*, no período 1953-68, foi, em média, superior a 5 %, enquanto o desemprego mostrou uma tendência crescente e atingiu mais de 10 % da força de trabalho.

² Suponhamos, por exemplo, que num plano de desenvolvimento a longo prazo se prevê que o rendimento *per capita* do Brasil vai duplicar nos próximos trinta anos, mas pressupõe-se que não há variação na distribuição do rendimento ou na taxa de desemprego. Assim, no princípio do ano 2000, um latifundiário do Mato Grosso poderá ter 4 carros em vez de 2 e um camponês do Noroeste poderá comer 2 kg de carne por ano em vez de 1 kg. O seu filho poderá ainda estar desempregado. Poder-se-á, na verdade, chamar a isto «desenvolvimento»?

cia económica e política no sentido de que as posições dos outros países não determinam nem influenciam as decisões do governo ³.

Quando a subalimentação, o desemprego e a desigualdade económica diminuem, os aspectos educacionais e políticos tornam-se objectivos do desenvolvimento de importância crescente. Mais tarde, a liberalização de códigos sexuais repressivos e a redução dos ruídos e da poluição tornam-se também importantes ⁴. Mas estes não devem prejudicar a satisfação das prioridades socioeconómicas básicas, pelo menos nos países mais pobres, onde existe largo número de crianças subalimentadas. Um governo pode dificilmente reivindicar estar a promover o «desenvolvimento» do país se apenas estiver a expandir o sistema educacional, a estabelecer a ordem política ou a decretar restrições à poluição sonora, mas se, simultaneamente, a fome, o desemprego e as desigualdades económicas forem significativas e crescentes, ou sem perspectiva de diminuição. De facto, nestas circunstâncias, poder-se-á pôr em causa a viabilidade da ordem política, mesmo que não se considere, logo à primeira vista, esta reivindicação um tanto suspeita; além disso, certos sistemas políticos podem ser incompatíveis com o «desenvolvimento».

Antes de mudar de assunto gostaria de esclarecer que o rendimento nacional não é um indicador totalmente inútil, embora inadequado para medir o desenvolvimento. Tem significado como indicador do potencial de desenvolvimento. Suponhamos, por exemplo, que dois países tinham o mesmo rendimento *per capita* e que um cresceu mais rapidamente do que o outro durante um período de, digamos, dez anos. Mas os aumentos de rendimento do primeiro país reverteram inteiramente a favor dos ricos e o desemprego manteve-se inalterável devido à utilização de técnicas altamente capital intensivo; enquanto, no segundo, o crescimento, embora menos rápido, foi acompanhado por diminuição do desemprego, o que beneficiou as classes mais pobres. Então, embora a economia com mais rápido crescimento se tenha desenvolvido menos, ou mesmo nada, de acordo com o meu critério, esse país atingiu um maior potencial para desenvolvimento futuro.

Por um lado, o sistema fiscal poderá gerar desenvolvimento tanto mais rápido quanto maior for o rendimento que seja disponível para redistribuir a favor dos estratos populacionais mais pobres. Além disso, uma taxa de crescimento elevada implica maior capacidade de poupança, o que pode facilitar verdadeiro desenvolvimento no futuro. Na verdade o país com taxa de crescimento mais elevada terá já, provavelmente, um nível de investimento *per capita* mais alto; se, além disso, este investimento for aplicado em projectos agrícolas que aumentem a produção de bens alimentares e criem mais empregos na agricultura, ou em escolas rurais, então antevê-se já possibilidade de genuíno desenvolvimento no futuro ⁵.

³ Estes aspectos são analisados na introdução de Nancy Baster ao artigo: «Measuring development: a special issue on development indicators.»

⁴ Mesmo para países com alto nível de desenvolvimento, qualquer que seja o conceito utilizado, a adopção do rendimento nacional como indicador do desenvolvimento económico está sendo gradualmente posta em causa, com base no argumento de que os custos de deterioração do ambiente são ignorados. (Ver Mishan, 1967.)

⁵ Divatia e Batt (1969), num artigo interessante, avançam um índice de potencial de desenvolvimento diferente, baseado em factores de produção fundamentais, tais como o capital e as qualificações da mão-de-obra (embora incorrec-

Por outro lado, numa óptica de longo prazo, o crescimento económico é, para um país pobre, uma condição necessária para reduzir a pobreza. Mas não é uma condição suficiente. Desencadear e aproveitar o potencial de uma alta taxa de crescimento económico depende da política económica adoptada. Um país onde o crescimento económico seja lento ou negligenciável pode estar a reformar as suas instituições políticas de forma que o crescimento, quando ocorrer, signifique desenvolvimento; um tal país poderá desenvolver-se mais rapidamente a longo prazo do que um outro de crescimento mais rápido, mas onde o poder político se encontre firmemente retido nas mãos de uma minoria rica. Será interessante comparar, por exemplo, o que venha a acontecer em Cuba e no Brasil até ao fim do século.

III. PRIORIDADES A ADOPTAR NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Se analisarmos o período pós-guerra, encontraremos elementos que ajudam a resistir à forte tentação intelectual de considerarmos o rendimento nacional como um índice de desenvolvimento.

Por volta de 1950, os países industrializados tinham praticamente resolvido os seus grandes problemas económicos. O desemprego fora reduzido para níveis muito baixos; a pobreza, no sentido em que tenho usado esta palavra, fora largamente eliminada; os progressos no sistema fiscal e na educação tinham reduzido as desigualdades económicas, e, embora grande parte das desigualdades ainda existentes estivessem associadas a problemas étnicos, tal não suscitava grandes preocupações políticas na época e era negligenciado pelos cientistas sociais, especialmente os economistas.

Poder-se-ia dizer que esses países tinham conseguido, de várias formas e pelo menos em certo grau, enfrentar os desafios surgidos durante o século XIX. Por um lado, tais países beneficiavam então duma situação de domínio económico e liderança política ao nível mundial — terei oportunidade de retomar este assunto mais adiante. Por outro lado, cientistas sociais como Booth, Towntree, Boyd-Orr, Webbs, Keynes, Beveridge e Tawney focaram grandemente a sua atenção, durante a primeira metade deste século, na pobreza, desemprego e desigualdade. (Espero não estar a ser excessivamente nacionalista pelo facto de seleccionar exemplos britânicos; mas os nomes mencionados são bastante significativos.) A maioria dos economistas, mesmo Pigou, consideraram a maior igualdade como um objectivo claramente desejável.

Mas, uma vez resolvidos os grandes problemas, os economistas passaram a dedicar a sua atenção à inovação e ao aperfeiçoamento das suas técnicas analíticas. O interesse que ainda se mantinha nos assuntos económicos correntes estava centrado no estudo do progresso do país concebido como um todo. O rendimento nacional parecia assim ideal para comparar taxas de crescimento de um país em diferentes períodos ou para construir um quadro internacional de comparações entre países. Além

tamente apresentado como um indicador do «ritmo de desenvolvimento»). Variações nesse índice podem prever o que poderá ser o ritmo futuro do desenvolvimento económico. Por exemplo, o índice para a Índia é encorajante porque mostra uma taxa de aumento duas vezes mais rápida do que a do rendimento nacional. Mas é evidente que não resulta necessariamente daqui que o potencial do crescimento «seja» libertado nem sequer que haja desenvolvimento.

disso, o rendimento nacional mantinha o seu papel como instrumento para prever o nível do emprego — se a economia é diversificada e a força de trabalho tem mobilidade, variações significativas do rendimento nacional, no curto prazo, estão estreitamente associadas com variações do nível de emprego ⁶.

Verifica-se agora que, mesmo nos países industrializados, os problemas económicos básicos não estavam, na realidade, solucionados. Os cientistas sociais, principalmente nos Estados Unidos, têm vindo a descobrir a pobreza existente nos seus próprios países. Além disso, o desemprego voltou a aumentar e a desigualdade nos rendimentos talvez também se tenha agravado.

Mas os problemas económicos fundamentais nunca começaram, sequer, a desaparecer no terceiro mundo. Utilizando qualquer dos três critérios atrás enunciados, o desenvolvimento em África, na Ásia ou na América Latina foi, até 1950, muito limitado. Desde então, tem havido certamente alguma redução da pobreza relativa (ou mesmo absoluta). Mas recentemente foi estimado por Francis Keppel que, ao nível mundial, em cada dez crianças, sete estão afectadas pela «apatia típica de deficiência crónica de proteínas, uma apatia que se traduz na diminuição do potencial para aprender» (Scrimshaw e Gordon, 1968); esta proporção em muitos países do Terceiro Mundo, como a Índia, é obviamente maior. Por outro lado, o desemprego parece ter aumentado, a julgar pela informação disponível existente para certos países. É provável, embora a informação seja extremamente pobre, que, na maioria dos países, as desigualdades não tenham diminuído; e em muitos casos talvez tenham até aumentado.

Um artigo de A. J. Jaffe (1969) sobre cinco países da América Latina para os quais existem estudos comparáveis concluiu que todos eles apresentam um agravamento das desigualdades, com a possível excepção do México. É mesmo possível, quando exista informação disponível e apropriada, inferir-se que o crescimento económico esteve directamente associado ao aumento de desemprego e das desigualdades. Nesse caso teria havido uma correlação negativa entre o crescimento económico e o desenvolvimento. Mesmo que tal não se tenha verificado (fica claro que a ligação entre estas duas grandezas não é, de maneira nenhuma, tão simples e directa como inicialmente se admitiu).

IV. PROBLEMAS CONCEPTUAIS E DE QUANTIFICAÇÃO

Um dos argumentos usados a favor do «rendimento nacional» é ser este um indicador objectivo e liberto de juízos de valor. No entanto, trata-se de um indicador em que existem juízos de valor implícitos: por exemplo, a cada tipo de produto ou serviço é atribuída uma determinada ponderação (em muitos casos igual a zero). Esta ponderação é basicamente determinada pelas forças do mercado, o que evidentemente reflecte a distribuição do rendimento no país. Mas, sendo esta distribuição desigual, será o rendimento nacional um indicador apropriado para quantificar a procura?

⁶ Esta utilização do rendimento nacional foi desenvolvida por Colin Clark (1937). De facto, o grande avanço nas estatísticas do rendimento nacional nos anos 30 e 40 foi largamente devido aos problemas de desemprego e também à necessidade de quantificar políticas alternativas de tempo de guerra.

Esta questão é particularmente relevante quando a distribuição do rendimento é altamente concentrada, como é o caso nos países do terceiro mundo. Além disso, poder-se-á perguntar se a procura, que é parcialmente determinada por técnicas de venda, reflecte objectivamente as necessidades de consumo; o que é agravado pelo facto de os padrões de consumo serem, muitas vezes, imitações do estrangeiro. Note-se ainda que algumas políticas económicas (por exemplo, substituição de importações impulsionada por medidas de protecção alfandegária) provocam muitas vezes aumentos de preço mais elevados nos bens de luxo do que nos produtos de primeira necessidade.

Embora existam argumentos de justiça social a favor de políticas do tipo atrás referido, o resultado é, paradoxalmente, o oposto; o aumento da produção de bens de luxo irá, neste caso, ter um peso muito maior na estimativa do rendimento nacional (e, por conseguinte, inflacionar a taxa de crescimento) em países em vias de desenvolvimento do que em países industrializados⁷. Isto porque os preços dos produtos alimentares e de vestuário são semelhantes em países pobres e ricos (talvez mais baixos naqueles); mas já os preços dos carros, refrigerantes, etc., são bastante mais elevados nos países pobres. A consequência absurda é poder acontecer que, num país onde a pobreza é um problema grave, um carro seja equivalente a mais de dez toneladas de arroz.

Além disso, o cálculo do rendimento nacional como indicador da riqueza do país exige a selecção das actividades a serem incluídas, selecção esta que implica juízos de valor — como distinguir os produtos finais dos produtos intermédios, isto é, daqueles que não tem valor intrínseco, sendo apenas produzidos porque tornam possível a fabricação de outros bens mais procurados. Isto põe uma questão fundamental: que actividade se estará a tentar maximizar? Trata-se de um problema que foi já levantado por Kuznets e é agora retomado por Sametz (1968)⁸. A questão da distribuição do rendimento pode também ser posta nos mesmos termos — serão os produtos de luxo consumidos pelas classes profissionais um «custo necessário» para aumentar o rendimento das classes pobres?

Um outro argumento avançado na defesa do rendimento nacional como indicador de desenvolvimento é o facto de, pelo menos, poder ser quantificado. Mas qual é, na realidade, o valor dos copiosos quadros das contas nacionais? No que se refere ao Terceiro Mundo, muito do que devia ser incluído está virtualmente fora das estatísticas oficiais. É o caso, basicamente, da produção de bens alimentares, tanto os básicos como outros menos importantes provenientes de pequenas hortas; isto para já não falar da pesca ou de produtos florestais, etc. São muitas vezes usados métodos de estimação extremamente primários, tais como partir do pressuposto de que a produção aumenta em proporção com o aumento da população rural, aumento este que, por sua vez (e devido à ausência de

⁷ Além disso, os vários impostos indirectos sobre produtos de luxo são relativamente pesados, e assim essas distorções são particularmente severas quando os preços de mercado são usados como factores de ponderação.

⁸ Por exemplo, será a viagem de casa para o emprego um produto final, como os técnicos estatísticos pressupõem? Outros aspectos estão agora a ser levantados nos países industrializados devido ao facto de o rendimento nacional não entrar em conta com os custos de destruição do meio ambiente. Desta forma, o rendimento nacional é um indicador que não contém todos os efeitos positivos e negativos que afectam a economia de um país.

estatísticas de nascimentos, mortes e migrações), se baseia na hipótese de uma taxa constante estimada de forma mais ou menos arbitrária⁹. Por outro lado, sabe-se muito pouco acerca da actividade de construção levada a efeito nas zonas rurais pelas próprias comunidades; esta actividade pode ser apreciável, principalmente se se tiver em conta que inclui não só construções de casas, mas também preparação de terrenos, construção de poços, fossas, sebes, muros, etc. Além disso, não existe praticamente informação ou registo estatístico nenhum sobre serviços domésticos e outros serviços pessoais, mesmo quando são remunerados.

Aos técnicos estatísticos que calculam o rendimento nacional devem ser feitas perguntas de tipo conceptual como estas: dentre as actividades que uma família rural produz sem remuneração, por exemplo cortar o cabelo, quais são incluídas na contabilidade nacional? E porquê? E também perguntas de tipo prático, como as seguintes: quantos peixes foram apanhados na província A nos anos em questão? Quantas cabanas foram construídas na província B? Quantos barbeiros trabalham na província C? E como é que esses números foram apurados?

Também àqueles que utilizam os números do rendimento nacional, por exemplo em departamentos de planeamento ou universidades, se deve perguntar: quanto tempo dedicaram a informar-se junto dos técnicos estatísticos acerca da forma como esses números foram calculados? Não tem qualidade e seriedade profissional quem utiliza estatísticas do rendimento nacional sem estar perfeitamente esclarecido sobre esta questão.

Analisei os dados estatísticos de base em mais de vinte países; e a crua realidade é que as séries temporais do rendimento nacional publicadas têm pouca relação com a realidade económica se se tomarem em consideração as dificuldades de estimar as variações de *stocks* e a depreciação e de deflacionar as séries estatísticas a preços correntes¹⁰. Em muitos casos, qualquer técnico estatístico razoavelmente preparado pode elaborar, a partir de deficiente informação básica, séries mostrando tanto aumentos como diminuição do rendimento *per capita*. Além disso, neste tipo de dados, a utilização de casas decimais é uma fantasia. Algumas séries estatísticas são, de facto, de certa maneira mais enganadoras do que seria um conjunto de números ao acaso, pela simples razão de darem a aparência de terem algum significado. Seria certamente muito cómodo que os números do rendimento nacional, publicados algumas vezes em grandes quantidades, tivessem algum significado objectivo; mas infelizmente a sua publicação maciça só por si não os torna mais significativos.

Pode-se argumentar que as «chamadas» séries de rendimento nacional têm pelo menos a vantagem de estar disponíveis, enquanto a informação sobre pobreza, desemprego e desigualdade económica ou não existe ou é muito fragmentada. Mas isto é o resultado não tanto de diferenças básicas nas possibilidades de estimativa e cálculo das estatísticas, mas antes das

⁹ Muitas vezes, o investigador tenta tirar conclusões a partir da evolução do consumo *per capita* de bens alimentares, o que obviamente significa aceitar as implicações e resultados das hipóteses feitas pelos técnicos estatísticos.

¹⁰ Também existe sobrestimação. A proporção da produção coberta pelas estatísticas oficiais e incluída no rendimento nacional tende a aumentar: devido em parte ao facto de uma proporção crescente da produção ser canalizada através do sector empresarial organizado, o qual é mais adequadamente coberto pelas estatísticas oficiais; mas também devido ao melhoramento dos métodos de recolha da informação estatística.

atitudes em relação ao desenvolvimento. O tipo de informação recolhida reflecte certas prioridades. O trabalho elaborado por um departamento de estatística depende na prática, em parte, do que o governo exige dele e, em parte, da orientação recebida das várias agências das Nações Unidas, especialmente do Departamento de Estatística. Com a disseminação de informação sobre a importância dos problemas sociais, os departamentos de estatística passarão a dar menos peso às estimativas do rendimento nacional e mais à preparação de indicadores sociais apropriados ¹¹.

Não nego que também existam problemas conceptuais em relação aos indicadores de desenvolvimento. As dificuldades em definir padrões mínimos de pobreza e de nutrição são bem conhecidas ¹². Para cada agregado familiar, tais padrões mínimos devem ser estabelecidos em função da idade e intensidade da actividade física dos seus membros ¹³. Além disso, muitos dos agregados familiares que podem exceder a despesa mínima em nutrição não o fazem, porque gastam o dinheiro de forma pouco razoável (quer devido a despesas convencionais em bens não essenciais, quer por falta de informação, quer ainda por uma questão de gosto pessoal) ¹⁴. O reconhecimento deste facto está implícito na «linha de pobreza» oficialmente adoptada nos Estados Unidos, fixada em 750 dólares por pessoa, dos quais cerca de 250 são para alimentação.

Mas insistindo ainda sobre este assunto: quando na Índia foi estabelecida a «linha oficial» de pobreza, os cálculos feitos para estimar a proporção da população com rendimento inferior a esse padrão não deixaram de ter importância ¹⁵. Embora pouco rigorosas, essas estimativas têm algum significado como indicador da evolução do processo de desenvolvimento — certamente tais comparações dizem mais do que a evolução do rendimento nacional *per capita* no mesmo período de tempo.

Existem outros indicadores de pobreza muito conhecidos e que só são aqui mencionados de uma forma breve. Um deles é a taxa de mortalidade infantil (embora esta reflecta especialmente a eficácia do serviço de saúde, assim como a dieta alimentar, condições de habitação, etc.). Informação sobre o consumo de proteínas e incidência de doenças de subnutrição (tais como o raquitismo) são também pistas sobre o grau de desenvolvimento, assim como o são a altura e o peso das crianças ¹⁶. No entanto,

¹¹ A publicação do Departamento de Estatística das Nações Unidas *A Complementary System of Statistics of the Distribution of Income, Expenditure and Wealth* é um bom ponto de partida.

¹² Fonseca (1970) discute vários padrões mínimos de pobreza na Índia, onde muitos estudos têm sido feitos sobre esta questão.

¹³ Ver artigos de Abel-Smith, Bagley, Rein e Townsend em Townsend (1970).

¹⁴ Este problema foi primeiro reconhecido por Rowntree (1901), no seu trabalho clássico sobre York, o que levou a distinguir entre pobreza «primária» e pobreza «secundária» — este último conceito refere-se à pobreza daqueles que, do ponto de vista financeiro, poderiam ter acesso a um mínimo de nutrição, mas que de facto não têm.

¹⁵ No entanto, é de referir um par de artigos interessantes da autoria de Minhas (1970) e Bardhan (1970), mostrando que, até utilizando o mesmo critério de pobreza (aquele proposto em 1962 por um distinto grupo de economistas da Planning Mission), se pode chegar a conclusões muito díspares sobre a evolução de proporção da população que se encontra abaixo da linha de pobreza. Isto resulta da utilização de diferentes fontes de informação quanto aos dados de consumo, de diferentes hipóteses sobre a variação dos preços e de diferentes métodos de interpolação.

¹⁶ Vários indicadores podem ser combinados para dar um perfil indicativo da prevalência de pobreza num país, como, por exemplo, aqueles que o Instituto

são unicamente pistas, pois podem induzir em erro se forem utilizadas para comparar países com hábitos alimentares, *stocks* genéticos, etc., muito diferentes.

O desemprego é notoriamente difícil de definir para sociedades não industrializadas. O desemprego urbano pode ser, *grossa modo*, conhecido através de inquéritos periódicos formulados para revelar a última ocasião em que o inquirido procurou trabalho (embora isto signifique excluir da classe estatística dos desempregados aqueles que só procuram emprego se julgarem existir alguma probabilidade de o encontrar; e, por outro lado, incluir aqueles que, de facto, só aceitariam determinado tipo de trabalho). Além disso, algumas pessoas aceitam empregos *part-time* por falta de oportunidades *full-time*; e outras estão mais ou menos inactivas, pelo menos durante parte do dia, em empregos que são mais ou menos fictícios (desde postos de trabalho supérfluos na administração pública até ao caso do engraxador de sapatos). O volume deste tipo de emprego é difícil de quantificar, assim como também o é o subemprego rural disfarçado devido a variações sazonais de actividade. É necessária informação muito mais detalhada por sector, região, sexo, idade e qualificação educacional, para se poder avaliar a natureza do desemprego e subemprego no país e as atitudes em relação ao trabalho¹⁷.

A desigualdade económica pode ser quantificada de várias formas: por grupos de rendimento, raça, região, distribuição funcional do rendimento, etc. Todas estas formas têm objectivos diferentes, mas estão relacionadas entre si. Mas têm uma limitação importante derivada do facto de existirem outras formas de desigualdade além das do rendimento. Por exemplo, o nível de vida pode ser influenciado pelo facto de se ter acesso a automóvel grátis, para uso exclusivo (um embaixador pode muito bem ter um nível de vida mais elevado do que outra pessoa com dez vezes o seu salário). O nível de vida também depende da facilidade de acesso que se possa ter a serviços públicos, como o serviço nacional de saúde (este aspecto é especialmente relevante em comparações de rendimento entre áreas urbanas e rurais). Mais importante ainda, o poder político pode influenciar grandemente a desigualdade entre as pessoas em termos da capacidade para desenvolverem a sua personalidade, e mesmo para expressarem as suas ideias.

Também a concentração pessoal do rendimento pode ser quantificada de várias formas. Se se pretender um indicador representado por um parâmetro único, então o coeficiente de Gini, derivado da curva de Lorenz, é provavelmente o indicador mais prático para medir desigualdades de rendimento ou de riqueza. Mas, se estivermos principalmente interessados

das Nações Unidas para a Investigação sobre o Desenvolvimento Social tem estado a experimentar. De facto, o Instituto até já foi mais longe e produziu um «indicador de desenvolvimento» experimental que é uma média ponderada de vários indicadores simples. As investigações deste Instituto sobre as múltiplas relações envolvidas são interessantes e incontestavelmente válidas, mas não devemos deixar-nos induzir no erro (como seria fácil, embora o Instituto tenha já chamado a atenção para este perigo) de tratar este indicador como «normativo», visto que se limita a avaliar em que medida um país avançou no caminho indicado pelos dados estatísticos de países em fases e níveis de progresso diferentes: ver UNRISD (1969).

¹⁷ Ver ILO (1970). O ponto para que se chama a atenção é que a quantificação do desemprego depende muito da dimensão e do tipo do problema que nos preocupa — desemprego como causa de frustração pessoal, de baixo rendimento, ou de diminuição da produção.

na desigualdade como origem da pobreza, uma medida mais significativa pode ser, por exemplo, o primeiro decil dividido pela mediana (segundo o método utilizado em recente estudo de Harold Lydall em 1968)¹⁸. Mas é evidente que não se está grandemente interessado nas variações ocorridas no grupo de rendimentos mais elevados.

Evidentemente que todas estas medidas de distribuição do rendimento levantam os mesmos problemas conceptuais que a medição do rendimento nacional — por exemplo: onde introduzir a fronteira entre as actividades transaccionáveis no mercado e aquelas que o não são. Além disso, tais formas de quantificação não tomam em consideração a estrutura de preços, a qual pode influenciar a concentração do rendimento em termos reais — o que é uma questão importante, por exemplo, em países onde o peso da protecção é afectado principalmente aos ricos.

De qualquer forma, os problemas conceptuais destes indicadores não parecem maiores do que aqueles que se levantam no cálculo do rendimento nacional — mas nós habituámo-nos a ignorar os problemas relativos ao cálculo deste último. Muitos dos problemas práticos são os mesmos que os técnicos estatísticos do rendimento nacional têm de enfrentar.

Mas os indicadores de qualquer dos aspectos do desenvolvimento que mencionei também requerem informações suplementares. Assim, para medir a proporção da população que se situa acima da linha de pobreza é necessário saber quantas pessoas vivem do rendimento de cada agregado familiar (e se são adultos ou crianças, homens ou mulheres). Para avaliar o desemprego de uma forma significativa é necessário conhecer que tipo de emprego as pessoas estão preparadas para aceitar (e a que rendimento) e quantas horas trabalham. Para medir a distribuição do rendimento em qualquer dos seus aspectos é necessário ter mais informação acerca de quem recebe os vários tipos de rendimento.

Mas não devemos deixar-nos absorver por tais problemas técnicos ao ponto de desistir de avaliar o que realmente é importante. Existe uma fonte de informação possível para tais indicadores: inquéritos aos agregados familiares especialmente formulados para este efeito, os quais podem apresentar a necessária classificação *cross-section* por região, raça, rendimento, etc. O desenvolvimento sistemático da informação necessária para estudar a evolução da pobreza, do desemprego e das disparidades na distribuição do rendimento em qualquer país requer inquéritos-piloto exaustivos que clarifiquem os aspectos conceptuais e a sua aplicação no contexto local e orientem na construção dos indicadores. Este objectivo será melhor realizado se uma instituição, como a que existe na Índia — National Sample Survey —, for criada para recolher a informação necessária de uma forma sistemática e regular.

Apenas superficialmente poderei mencionar indicadores das dimensões educacional e política do desenvolvimento. Na medida em que se considere que a educação é apenas oferecida pelo sistema educativo formal (o que desde já é controverso), a principal fonte de informação é obviamente os *inputs* e os *outputs* dos vários níveis de educação. Uma técnica combinando estes num diagrama, mostrando a sua evolução através do tempo, foi desenvolvida por Richard Jolly (1969).

¹⁸ Por outro lado, o coeficiente de Pareto, que durante muito tempo teve os seus defensores, limita-se unicamente a medir a distribuição do rendimento entre os grupos de rendimentos mais altos.

Quantificar em que medida os objectivos políticos foram alcançados é obviamente bastante difícil; pistas possíveis incluem: o número de prisioneiros políticos ou para-políticos detidos; a composição racial e social dos parlamentos, conselhos de administração, quadros superiores da administração pública, etc., assim como daqueles que beneficiam do sistema de educação secundário e universitário.

Indicadores mais gerais de bem-estar, traduzindo factores políticos e outros, incluem as taxas de criminalidade, de suicídio, de alcoolismo e de outros tipos de viciação com drogas. Aqui o problema principal a enfrentar é resultante da existência de definições díspares (o que é alcoolismo?) e de diferentes coberturas (em que medida os registos da polícia, os registos de óbitos, são completos, etc.). A interpretação desta informação também pode levantar outros problemas. Assim, deverá a violência rural ser tratada como reflexo de condições de vida intoleráveis ou de inveja, ou deverá ser considerada como um custo «necessário» de uma mudança social que é desejável?

Indicadores do grau de independência nacional incluem a proporção das entradas de capital no total das receitas das trocas com o exterior, a proporção da oferta de bens de capital (ou intermédios) que é importada, a proporção de propriedade (principalmente riqueza do subsolo) que pertence a estrangeiros e a extensão em que um parceiro nas relações externas domina o padrão de comércio externo e de ajuda estrangeira recebida pelo país. Mas também existem indicadores qualitativos, tais como a existência de bases militares estrangeiras, direitos sobre espaço aéreo e a extensão em que o país apoia nas Nações Unidas um dos grandes poderes políticos mundiais.

V. A COMPATIBILIDADE ENTRE OS INDICADORES

Esta secção aborda os problemas que se levantam na ponderação e comparação dos diferentes indicadores, o que é um problema dos mais prementes neste campo. Obviamente, será impossível explorar todos os seus aspectos aqui, mas terá utilidade apontar algumas das mais flagrantes incoerências e as graves implicações daí resultantes.

Assim, existe uma estreita inter-relação causal entre os três principais indicadores de desenvolvimento. Desenvolvimento económico quantificado por um qualquer daqueles indicadores implica, ou está associado, ou pode mesmo ser uma condição necessária para que haja desenvolvimento, agora quantificado por um ou mais dos outros indicadores. Reduzir o desemprego é reduzir uma das principais causas da pobreza e da desigualdade. A redução da desigualdade obviamente reduz a pobreza, *ceteris paribus*.

Mas será o argumento *ceteris paribus* aplicável neste caso? Será que a redução da concentração do rendimento acarreta uma taxa de crescimento económico mais baixa — o crescimento é, como vimos, uma condição necessária a longo prazo para eliminar a pobreza. Será que uma taxa de crescimento mais baixa reduz as perspectivas do emprego? Existe um conhecido, na verdade clássico, argumento que diz que a desigualdade gera poupança e incentivos e, portanto, promove o crescimento económico e o emprego.

Na minha opinião, no Terceiro Mundo de hoje o argumento que defende que a necessidade de poupança justifica a desigualdade não é convincente.

Verifica-se que a propensão para a poupança é bastante baixa exactamente nos países em que a distribuição do rendimento é muito desigual; por outro lado, os países industrializados, com concentração do rendimento mais equitativa, apresentam uma propensão para a poupança bastante mais alta. A poupança é obviamente afectada pelo nível absoluto dos rendimentos, mas a explicação deste paradoxo deve, em parte, encontrar-se nos altos níveis de consumo de uma sociedade onde existem grandes desigualdades do rendimento.

Além disso, os estratos sociais mais ricos na maioria dos países tendem a ter uma propensão para o consumo extremamente elevada, em particular para o consumo de bens e serviços com um grande conteúdo de divisas. E isto é um obstáculo considerável ao desenvolvimento em países com falta de divisas¹⁹.

Na verdade, é possível moderar a procura de importações através de controlo administrativo, mas isto implica a criação de uma máquina burocrática que é dispendiosa, especialmente em termos de pessoas com capacidade de organização, e que em alguns países tenderá a degenerar em corrupção. De facto, o resultado prático do controlo de importações é muitas vezes a promoção de uma indústria local altamente protegida e extremamente lucrativa, mas que, por sua vez, é bastante dependente da importação de produtos intermédios e de bens de capital e que remete para o estrangeiro grandes fluxos de capital resultantes de lucros, juros, *royalties*, licenciamentos e outros encargos variados²⁰. De qualquer forma, numa sociedade com um alto grau de desigualdade, a poupança pessoal vai muitas vezes para o exterior, ou é utilizada em habitações de luxo e outros projectos de investimentos de baixa ou nenhuma prioridade em termos de desenvolvimento ou mesmo crescimento.

O argumento de que só a desigualdade pode fornecer os incentivos que são necessários é obviamente também de validade limitada num país onde existem barreiras raciais, de classe, ou de casta, ao progresso. Mas será melhor analisar este argumento mais detalhadamente²¹. A necessidade de pessoas com talento empresarial privado varia de acordo com as circunstâncias das diferentes economias, mas serão relativamente poucas aquelas onde esta necessidade seja reduzida. Países orientados para a expansão das exportações de produtos manufacturados, como acontece em muitos casos, dependem grandemente do aparecimento de homens de negócio com energia para penetrar nos mercados externos. Todos os países dependem em certo grau do aparecimento de agricultores modernos e abertos à inovação. Será que estes emergem sem recompensas financeiras ao ponto de invalidar qualquer política igualitária? Será que os crescentes lucros das companhias, especialmente as estrangeiras, são uma característica inevitável do crescimento económico em muitos países?

¹⁹ Para concluir que a distribuição do rendimento deve ser alterada tem de se pressupor que as curvas de Engel não são lineares. O consumo de tais produtos de luxo é zero para muitos pontos da variável rendimento.

²⁰ Ver ILO (1970) para uma discussão da compatibilidade entre a alta concentração do rendimento e o pleno emprego. Infelizmente, a maioria dos textos teóricos concentram-se na inter-relação da distribuição do rendimento, da poupança e do crescimento, ignorando os efeitos mais importantes resultantes da composição do consumo.

²¹ Embora, evidentemente, isto implique desigualdades de outro tipo, mesmo que sejam só de prestígio social.

Ou será que estamos a exagerar a importância dos incentivos financeiros? Poderão estes ser substituídos, total ou parcialmente, por outros estímulos, estes não materiais? Poderão os incentivos sociais ser desenvolvidos de forma que as pessoas sejam motivadas a desempenhar as mesmas funções com reduzida ou nula recompensa material individual (como os Governos da China e de Cuba estão a ensaiar?).

Recentemente, razões adicionais tornaram controversa a compatibilidade entre o objectivo de diminuir as desigualdades socioeconómicas e o de aumentar a produção e o emprego. Será que as pessoas que são profissionalmente necessárias ficarão no seu país se aí ganharem apenas uma pequena fracção do que poderiam ganhar noutros países? Que desemprego vai a sua saída do país implicar, resultante da complementaridade desta mão-de-obra em relação à restante força de trabalho? Mas quais serão os custos em termos de bem-estar humano, e mesmo em termos de eficiência no trabalho, se essas pessoas forem impedidas de abandonar o país? ²²

Por outro lado, existem também razões ponderosas para perguntar se é possível reconciliar objectivos como a redução das desigualdades e o crescimento do rendimento e do emprego. Isto está relacionado com a questão da composição do consumo já atrás mencionada. Poder-se-á criar uma indústria, para responder à estrutura da procura de uma sociedade altamente desigual (deixando para já de fora a questão de saber se deve ou não ser criada)? Será possível aumentar rapidamente a produção se a percentagem da força de trabalho que está subalimentada não diminuir? Poderá o governo obter a cooperação da população para uma política de contenção de salários, e para tantas outras acções necessárias ao desenvolvimento, se houver clara evidência de grande riqueza transmitida de geração em geração, de forma que os assalariados vejam os seus filhos, e os filhos dos seus filhos, destinados indefinidamente a ocupar posições subalternas na sociedade? Ou, se as perspectivas de diminuir o desemprego forem insignificantes, poderão os líderes políticos, em tais circunstâncias, mobilizar as energias da população e alterar os hábitos e os costumes sociais de forma a eliminar obstáculos ao desenvolvimento, especialmente nas zonas rurais?

Não tenho intenção de me apresentar como conhecedor das respostas a estas questões, que apontam para um conjunto de «contradições internas» no processo de desenvolvimento, mais graves do que aquelas para as quais Marx chamou a atenção. De qualquer maneira, cada resposta deve ser específica do país em consideração. Tudo o que posso dizer é que tais perguntas foram ignoradas no passado, resultando daí uma deficiente compreensão e avaliação das consequências perniciosas da desigualdade.

Outro conjunto de questões resulta do conflito potencial entre o objectivo de emprego a curto prazo e o de emprego a longo prazo — o que é muitas vezes formulado como um conflito entre emprego e crescimento. Recentemente, este problema tem sido grandemente discutido (Stewart e Streeten, 1971). Tudo o que posso dizer é que nesta questão, assim como noutras, o conflito tem sido exagerado. De facto, seria surpreendente se a mobilização de toda aquela força de trabalho de uma economia subdesenvolvida típica não resultasse num aumento substancial da produção.

²² Já tratei destes aspectos noutro artigo (Seers, 1971).

No meu anterior artigo, atrás referido em nota, analiso e debato a coerência entre estes objectivos económicos e os objectivos sociais e políticos mencionados anteriormente — ordem e liberdade políticas, independência e educação. Não vou aqui discutir estes aspectos — o que seria uma digressão em relação ao tópico relativo aos indicadores do desenvolvimento (o leitor interessado poderá ler esse artigo, assim como os outros nele referidos) —, embora não esteja de forma nenhuma a negar que as dimensões política e económica do desenvolvimento estão interligadas; certos sistemas políticos são incompatíveis com a redução das desigualdades socioeconómicas, devido à relação entre a distribuição do rendimento e o poder político.

VI. IMPLICAÇÕES PARA O PLANEAMENTO SOCIECONÓMICO

A utilização mais importante dos indicadores de desenvolvimento é na determinação dos objectivos do planeamento socioeconómico. Concluir que o rendimento nacional é uma medida inadequada do desenvolvimento implica reconhecer que objectivos expressos em termos do rendimento nacional não são muito relevantes. É então necessário expressar os objectivos do planeamento em termos de indicadores que quantifiquem a pobreza, o emprego e a distribuição do rendimento, especificando algumas das dimensões estruturais da sociedade que se pretende atingir no futuro.

A diferença na metodologia é mais profunda do que pode parecer à primeira vista. Anteriormente, a técnica básica consistia em extrapolar tendências passadas e seleccionar um programa de investimentos que produzisse um aumento aceitável do rendimento nacional num período de cinco anos, pressupondo tacitamente como inalteráveis certos factores limitativos — assim, os padrões de consumo eram projectados para o futuro de forma a não introduzir variações na distribuição do rendimento ou nos gostos e atitudes. Mas agora devemos tentar conceber aquilo que possa ser um padrão satisfatoriamente aceitável no futuro, em termos não só de estruturas de produção e de emprego, mas também de padrões de distribuição do rendimento, de consumo e de emprego, e então desenvolver uma perspectiva para montante, de forma a verificar se existe qualquer maneira plausível de atingir esses objectivos.

Em resposta a este desafio, os econométristas constroem modelos de planeamento com objectivos múltiplos. Mas talvez a tarefa seja muito mais simples: elevar o nível de subsistência de todas as famílias para um nível acima do considerado mínimo em termos de requisitos alimentares. Attingir estes objectivos deve significar eliminar a pobreza e o desemprego (especialmente se o período de tempo em questão é curto) e reduzir as desigualdades mais gritantes. Isto, por sua vez, implica definir objectivos específicos de rendimento mínimo para as famílias (segundo a sua dimensão) e estudar as medidas necessárias para os alcançar (estas medidas podem incluir não só a criação de emprego, mas também programas sociais, tais como programas especiais de alimentação para crianças, pensões para pessoas idosas, etc.). A última fase é estudar quais as medidas necessárias em áreas de política económica, tais como fiscalidade e política de rendimentos para attingir os fins programados.

Esta metodologia levanta problemas estatísticos. Em primeiro lugar, é raro encontrarem-se estudos e inquéritos suficientemente detalhados

sobre rendimentos e despesas; mesmo que tais estudos existissem, haveria problemas resultantes de dificuldades em relacionar os mínimos de subsistência com a composição dos agregados familiares, como já foi referido anteriormente. Além disso, poderá ser difícil incorporar indicadores complexos nos modelos de desenvolvimento, e muitas vezes teremos de nos contentar com indicadores tão rudimentares como o rendimento mínimo dos agregados familiares. A conversão de objectivos em medidas de política económica cria ainda mais problemas, devido às múltiplas influências que estas podem ter no rendimento das classes pobres, e porque normalmente não existem aparelhos de redistribuição fiscal de organização fácil. No entanto, esta metodologia é de ser prosseguida — as suas dificuldades não servem de desculpa para continuar com modelos de planeamento inapropriados, perigosamente ilusórios mesmo, que foram construídos com o objectivo de maximizar o crescimento económico.

A concentração de esforços no objectivo de eliminação da pobreza implica que eventuais aumentos de rendimento para o resto da população sejam irrelevantes enquanto subsistir subalimentação, especialmente nas crianças. Devemos, contudo, reconhecer que, na adopção de algumas estratégias redistributivas, pode existir o risco de, em certas circunstâncias, elas «poderem» minimizar o crescimento económico e, por conseguinte, prejudicar a solução mais duradoira do problema da pobreza.

VII. O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

O critério sugerido atrás pode, em princípio, ser aplicado a qualquer unidade — isto é, uma aldeia, uma província, uma nação, um continente, ou mesmo o mundo. A terminar este artigo, vou referir-me sumariamente aos indicadores de desenvolvimento mundial. Basicamente, aplicam-se aqui os mesmos conceitos de pobreza e de desemprego, mas, no caso das desigualdades de rendimento, estamos primordialmente interessados na comparação dos rendimentos dos diferentes países como guia para as tarefas de política económica que os países ricos terão de enfrentar se quiserem contribuir para o desenvolvimento dos países pobres.

Tem havido progresso, especialmente desde os anos 30, quanto à diminuição da pobreza; a proporção da população mundial que vive abaixo de qualquer definição possível de «nível de subsistência mínima» deve ter diminuído. Mas o desemprego aberto a nível mundial provavelmente aumentou, uma vez que o aumento do desemprego no terceiro mundo deve contrabalançar numericamente a diminuição do desemprego nos países industrializados. Nos últimos anos, o desemprego também cresceu nestes últimos países; por isso não parece haver dúvida quanto à tendência crescente deste ao nível mundial (embora não tenha muito significado somar os resultados das estatísticas nacionais de desemprego, cujas definições variam de país para país). Além disso, desde meados do século passado geraram-se enormes desigualdades entre os países ricos e os países pobres; a magnitude actual da desigualdade de rendimento é um fenómeno inteiramente novo, como os estudos de Kuznets (1971, p. 27; 1966, pp. 390-400) e de Surendra Patel (1964) vieram demonstrar.

A desigualdade económica entre os vários países, tal como a desigualdade ao nível de cada país, significa diferença de posição social e poder, que envenenam as relações entre os homens. Isto também significa cres-

centes tensões entre diferentes grupos raciais, geralmente entre a raça branca e as outras raças, ao nível mundial (como também se verifica dentro do mesmo país). Além disso, a incompatibilidade entre a desigualdade de rendimentos e o objectivo de eliminação da pobreza é mais evidente ao nível do desenvolvimento internacional do que ao nível nacional. A infiltração, através de múltiplas formas, de padrões de consumo dos países ricos nos países mais pobres tem contribuído para o desemprego nestes últimos e, provavelmente, tem-se também traduzido num crescimento económico mais lento. A transferência de tecnologias concebidas para os países ricos tem também produzido efeitos semelhantes; as tecnologias disponíveis têm-se tornado cada vez menos apropriadas às necessidades mundiais. As crescentes diferenças de rendimento *per capita* entre os vários países têm estimulado a saída de quadros (*brain drain*) e exercem uma influência importante no aumento dos salários dos técnicos nos países pobres. Assim, parece não restarem dúvidas de que as desigualdades aos níveis nacional e internacional estão interligadas²³.

Numa perspectiva internacional, é errado falar-se de «desenvolvimento» com base nos critérios sugeridos atrás. Não se pode realmente afirmar que se verificou desenvolvimento ao nível mundial quando os benefícios do progresso tecnológico foram apropriados por minorias que já eram relativamente ricas. Para mim, esta palavra é particularmente enganadora para o período posterior à segunda guerra mundial, especialmente durante a «década do desenvolvimento», quando o aumento das desigualdades económicas e do desemprego possivelmente se acelerou. (As perspectivas para «a segunda década do desenvolvimento» são desanimadoras: a repetição do que se passou nos anos 60, com o desemprego e a desigualdade a aumentarem ainda mais, seria social, económica e politicamente um desastre, qualquer que seja o ritmo de crescimento económico!).

A medição das desigualdades internacionais levanta o seu próprio conjunto de problemas conceptuais. Defensores da igualdade, como eu, confrontam-se com um paradoxo teórico. Se argumentarmos que o rendimento nacional é um indicador inapropriado para medir o desenvolvimento do país, enfraquecemos o significado de uma crescente desigualdade entre o rendimento *per capita* dos países ricos e dos países pobres. Contudo, na realidade, parece não existir alternativa — quantificar a distribuição do rendimento ao nível mundial, mostrando a magnitude da pobreza absoluta, seria imensamente difícil de realizar.

Além disso, existem dificuldades conceptuais nas comparações internacionais do rendimento nacional. Tais comparações têm significado limitado quando os estilos de vida variam tanto de país para país (afectando, entre outras coisas, a parte da actividade económica compreendida nas transacções monetárias e assim incluída no «rendimento nacional») e quando existem diferenças de clima.

Um problema corrente é a inaplicabilidade das taxas de câmbio na conversão do rendimento calculado nas variadas moedas nacionais para uma unidade-padrão de comparação (tal como o dólar americano). Têm sido feitas várias tentativas para determinar taxas de câmbio que mais apropriadamente traduzam o verdadeiro poder de compra das diferentes

moedas nacionais, mas tais tentativas esbarram com conhecidos problemas de ponderação ²⁴.

De qualquer forma, não se deve cair na ratoeira típica de criticar as estatísticas ao ponto de se lhes negar qualquer significado. Apesar de todas as suas limitações (incluindo uma adicional que é a de definir um país «rico»), a afirmação de que, durante a primeira «década de desenvolvimento», a razão entre o rendimento médio *per capita* dos países ricos e o dos países pobres aumentou de 12:1 para 15:1 não deixa de ter significado, tanto moral como analiticamente. Este facto ilustra o amplo impacto nos países pobres da crescente adopção de salários, padrões de consumo e tecnologias cada vez menos apropriadas às suas realidades e que têm agravado os já intratáveis problemas de desigualdade e desemprego.

Sugere-se através deste artigo a necessidade de continuar a desenvolver em todos os países os indicadores adicionais atrás referidos, tais como a taxa de mortalidade infantil, o consumo de proteínas e calorias e a incidência da doença, pobreza e subalimentação.

É evidente que existem dimensões políticas tanto do desenvolvimento internacional como do nacional. Um grande passo foi dado na década seguinte à segunda guerra mundial com a criação de todo um sistema — as Nações Unidas e as suas agências especializadas. Mas, desde então, o progresso tem sido muito lento, devido basicamente à falta de vontade dos países ricos para limitarem a sua soberania e aceitarem a autoridade dos organismos internacionais. A erupção contínua de guerras é um indicador eloquente da falta de progresso político, que bem pode explicar o desenvolvimento negativo do mundo no seu conjunto.

(Tradução de Margarida da Gama Santos) *

²⁴ Embora este problema se concretize na procura de factores de ponderação da despesa adequados à construção de um índice deflactor de preços, o que na realidade se está a fazer é obter preços para os utilizar como factores de ponderação para comparar quantidades, e isto é extremamente difícil quando a estrutura de preços está sujeita a grandes variações (ver notas anteriores). Dificuldades semelhantes, mas de grau inferior, se encontram quando se fazem comparações entre as regiões de um mesmo país (devido às variações regionais dos preços e dos padrões de consumo).

* *Nota da tradutora:* Embora este artigo tenha sido originalmente escrito e publicado em 1972, pareceu-me que ele era ainda de grande oportunidade para o caso português no transitar da década dos anos 70 para os anos 80, não tanto do ponto de vista académico, mas mais do ponto de vista das suas implicações de política socioeconómica. Daí a razão da sua tradução.

Note-se, no entanto, que em Portugal foi elaborado recentemente um documento de política económica nesta direcção, o *Plano de Médio Prazo 1977-80*, que adoptou uma óptica de necessidades básicas. Este facto pareceu-me ser uma razão adicional para a publicação deste artigo em língua portuguesa. É de notar que algumas referências factuais e de pormenor foram ultrapassadas no tempo, como é natural, pois estamos em 1979, o que não invalida a tese de fundo apresentada.

Sinto-me satisfeita por ter traduzido um artigo que expressa muitas das ideias sobre o desenvolvimento económico de Dudley Seers, as quais igualmente compartilho. É assim também uma homenagem ao professor e amigo que foi e é Dudley Seers, que muito contribuiu, durante os anos que estudei e permaneci na Universidade de Sussex, para a minha formação profissional como economista e também para o desenvolvimento do «potencial da minha personalidade humana».

Agradeço reconhecidamente a Edgar Rocha o ter-me ajudado a rever esta tradução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bardhan, Pranab K., «On the Minimum Level of Living and the Rural Poor», in *Indian Economic Review*, vol. 5, Abril de 1970.
- Clark, Colin, *National Income and Outlay*, Londres, Macmillan, 1937.
- Divatia, V. V., e Bhatt, V. V., «On Measuring the Pace of Development», in *Quarterly Review*, Banco Nazionale del Lavoro, n.º 89, Junho de 1969.
- Fonseca, A. J., «The need-based Wage in India: A computerized Estimate», transcrito de *Wage Policy and Wage Distribution in India*, Bombaim, University of Bombay, 1970.
- ILO, *Towards Full Employment*, Genebra, International Labour Office, 1970.
- Jaffe, A. J., «Notes on Family Income Distribution in Developing Countries in Relation to Population and Economic Changes», comunicação apresentada na reunião da International Association for Research in Income and Wealth em Agosto de 1969 e publicada em *Estatística*, Inter-American Statistical Institute, n.º 104.
- Jolly, Richard, e Seers, Dudley, «The Brain Drain and the Development Process», actas da International Economic Association Conference publicada em E. A. G. Robinson (organizadores), *The Gap Between the Rich and the Poor Countries*, Londres, Macmillan, 1970.
- Kuznets, Simon, *Modern Economic Growth*, Studies in Comparative Economics, n.º 7, New Haven, Yale University Press, 1966.
- Kuznets, Simon, *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*, Cambridge, Mass., Belknap, 1971.
- Lyndall, Harold, *The Structure of Earnings*, Oxford, Clarendon Press, 1968.
- Minhas, B. S., «Rural Poverty, Land Redistribution and Development», in *Indian Economic Review*, vol. 5, Abril de 1970.
- Mishan, E. J., *The Costs of Economic Growth*, Londres, Staples Press, 1967.
- Patel, Surendra, «The Economic Distance Between Nations», in *Economic Journal*, vol. 74, Março de 1964.
- Rowntree, B. Seeborn, *Poverty: A Study of Town Life*, Londres, Macmillan, 1901.
- Sametz, A. W., «Production of Goods and Services: The Measurement of Economic Growth», in E. Sheldon e W. B. Moore (eds.), *Indicators of Social Change: Concepts and Measurements*, Nova Iorque, Russel Sage Foundation, 1969.
- Scribshaw, N. S., e Gordon, J. E. (orgs.), *Malnutrition, Learning and Behaviour*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1968.
- Seers, Dudley, «The Transmission of Inequality», in Robert K. A. Gardiner (org.), *Africa and the World*, Londres, Oxford University Press, 1971.
- Stewart, Frances, e Streeten, Paul, «Conflicts between Output and Employment Objectives», in Ronald Robinson e Peter Johnston (eds.), *Prospects for Employment Opportunities in the Nineteen Seventies*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1971.
- Towsend, Peter (ed.), *The Concept of Poverty*, Londres, Heinemann, 1970.
- UNRISD, *Research Notes*, n.º 2, Genebra, United Nations Research Institute for Social Development, Julho de 1969.