

# Investimento Público e Desenvolvimento Econômico: notas de um possível diálogo entre Keynes e Rosenstein-Rodan

André Gal Mountian<sup>21</sup>

## 1. Introdução

Rosenstein-Rodan e John Maynard Keynes formularam dois conceitos muito importantes na história do pensamento econômico, o *Big Push* e a socialização do investimento, respectivamente. O *Big Push* está relacionado à ideia de que o desenvolvimento não é um processo contínuo e que, portanto, os países em desenvolvimento precisam de um “grande empurrão” para saírem da armadilha em que se encontram. Já a socialização do investimento diz respeito à impossibilidade de uma economia mercado proporcionar o pleno emprego, devido à instabilidade do investimento, sendo necessário, portanto, uma ampliação das funções do Estado na vida econômica.

Esse artigo pretende estabelecer um diálogo entre esses dois conceitos, buscando avaliar em que medida é possível aproximar essas abordagens, buscando possíveis ganhos interpretativos. Serão avaliados, em um primeiro momento, os diagnósticos dos autores, ou seja, por que o *Big Push* e a socialização do investimento seriam necessários no âmbito de uma economia de mercado, procurando construir um quadro interpretativo desses conceitos. Em seguida, serão estabelecidas algumas pontes de diálogo entre essas abordagens no sentido de buscar possíveis convergências e divergências teóricas. Por último são apresentadas as conclusões finais.

---

<sup>21</sup> Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP) e do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP)

## 2. O *Big Push* de Rosenstein-Rodan

Paul N. Rosenstein-Rodan é considerado um dos fundadores e principais expoentes da área do Desenvolvimento Econômico, disciplina constituída após a Segunda Guerra Mundial, para pensar os problemas econômicos dos países subdesenvolvidos. O autor, entre os anos de 1942 e 1945, constituiu um grupo de trabalho, organizado no *Royal Institute for International Affairs*, em Londres, para estudar estas questões, em oposição aos temas correntes à época, voltados aos problemas de guerra. Nesse contexto, a principal preocupação do autor era que, uma vez terminado o conflito, houvesse uma distribuição de renda mais equânime entre as diferentes regiões do mundo, ou seja, que não se retornasse ao *status quo* que prevalecia antes da guerra. (ROSENSTEIN-RODAN, 1984, p.207).

Em 1943, Rosenstein-Rodan publicou o famoso artigo, *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*<sup>22</sup>, em que foram introduzidas muitas das suas ideias, em especial, a do *Big Push*, conceito que ajudou a constituir a disciplina do Desenvolvimento Econômico e influenciou muitos pesquisadores, tanto em seus aspectos teóricos, quanto em suas possíveis aplicações em termos de políticas para o desenvolvimento. As linhas abaixo abordam o conceito de *Big Push* da perspectiva do seu diagnóstico, ou seja, determinam os motivos que levam os países em desenvolvimento a necessitarem de um “grande empurrão” para escaparem da armadilha de subdesenvolvimento em que se encontram. Nesse bojo, serão avaliadas as principais questões teóricas que fundamentam a necessidade do *Big Push*.

Uma das preocupações centrais de Rosenstein-Rodan (2010) era com a má distribuição de renda entre as diferentes partes do mundo. Para o autor, o caminho para superar essa condição seria a

---

<sup>22</sup> O artigo original foi publicado no *Economic Journal*, vol. 53 (Junho-Setembro, 1943). A versão que será utilizada nesse artigo será a da coletânea *A Economia do Subdesenvolvimento*, organizada por A.N. Agarwala e S.P. Singh, da edição de 2010.

industrialização das áreas pobres, que as permitiria crescer a uma taxa mais elevada do que as regiões ricas. (ROSENSTEIN-RODAN, 2010, p.265). No entanto, o tipo de industrialização preconizado pelo economista não encontra paralelo com a ocorrida no início do século XIX. Dessa forma, tirar os países subdesenvolvidos da armadilha de pobreza em que se encontram exigiria outro conjunto de políticas e, acima de tudo, outro quadro teórico que fundamentasse esse processo.

O empreendimento que Rosenstein-Rodan tinha em mente quando tratava da questão do *Big Push* era o da transformação produtiva de uma região internacional deprimida, marcada por um excedente de população agrária, em uma região industrializada e formada por trabalhadores industriais com alto capital humano. (ROSENSTEIN-RODAN, 2010, p.267). Segundo o autor, essa empreitada somente teria alguma chance de sucesso se a região recebesse, de forma simultânea, um patamar mínimo de recursos que a possibilitasse um crescimento autossustentado. O economista compara esse processo à decolagem de um avião.

*Launching a county into self-sustaining growth is a little like getting an airplane off the ground. There is a critical ground speed which must be passed before the craft can become airborne...Proceeding 'bit by bit' will not add up in its effects to the sum total of the single bits. A minimum quantum of investment is a necessary, though not sufficient, condition of success. This, in a nutshell, is the contention of the theory of the big push. (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p.57).*

Dessa forma, para Rosenstein-Rodan, o desenvolvimento não seria um processo contínuo, no sentido de que se realizaria em pequenas etapas, de forma suave. Ao contrário, o desenvolvimento tem uma natureza descontínua, caracterizada pelo autor como *natura facit saltum*, ou seja, a natureza dá saltos<sup>23</sup>. (ROSENSTEIN-RODAN, 1984, p.207).

---

<sup>23</sup> A expressão *natura facit saltum* foi uma alusão à *natura non facit salton*, a natureza não dá saltos, cunhada por Alfred Marshall por acreditar ser a mais apropriada à ciência econômica. (ROSENSTEIN-RODAN, 1984, p.208).

A existência de descontinuidades no processo de desenvolvimento está relacionada à existência de indivisibilidades na demanda e na função de produção. Tais indivisibilidades possuem um duplo caráter, pois, se de um lado, aparecem como barreiras ao processo de desenvolvimento, de outro, quando ultrapassado o patamar mínimo de investimento – ou seja, quando ocorre o *Big Push* – as firmas individuais começam a tirar proveito das economias externas geradas pelo conjunto da economia. Além das indivisibilidades, outra forma de economias externas que podem acompanhar o processo de desenvolvimento são as economias externas tecnológicas, ligadas à hipótese da não apropriabilidade. Esses fenômenos serão descritos abaixo.

(a) Indivisibilidade da Demanda

De acordo com o economista austríaco, se uma firma individual implementar um projeto de investimento de forma isolada, o risco de não encontrar mercado para o seu produto é grande e, portanto, o empreendimento pode não ser viabilizado. Nesse sentido, o autor argumenta que a industrialização dos países subdesenvolvidos deveria ser pensada de forma integrada, por meio da criação simultânea de um conjunto de indústrias complementares, de forma a minimizar o risco do empreendimento como um todo. O conhecido exemplo da fábrica de sapatos ilustra bem esse ponto: vinte mil trabalhadores são deslocados do campo, com desemprego disfarçado (produtividade marginal igual à zero) e alocados para trabalhar numa fábrica de sapatos. Se eles gastarem toda sua renda com sapatos, a fábrica encontrou demanda para os seus produtos. Mas não é isso o que acontece, uma vez que os trabalhadores não gastam toda a sua renda adicional com sapatos. No entanto, se um milhão de trabalhadores fossem colocados não em uma indústria, mas em uma série de indústrias que produzem a maior parte dos bens adquiridos com os salários dos trabalhadores, estaria garantida a demanda para todo o mercado, na medida em que cada indústria é demandante da outra. De acordo com o autor, “a criação planejada de um sistema de indústrias complementares desse tipo

reduziria o risco de insuficiência de procura”. (ROSENSTEIN-RODAN, 2010, P.269).

(b) Indivisibilidade na função de produção

Rosenstein-Rodan (1961, p.60-61) chama a atenção que o lado da oferta da economia também pode ser fruto de indivisibilidades, ligados aos insumos, métodos e produtos, que dão origem a retornos crescentes e podem exigir um tamanho elevado das firmas para a sua realização. Para o autor, a maior instância de indivisibilidades e economias externas é a infraestrutura social [*social overhead capital*], pois exigem um alto investimento mínimo e criam oportunidades de investimentos para outras indústrias. São exemplos dessa infraestrutura as indústrias básicas de energia, transporte e comunicação, além de um conjunto de diferentes utilidades públicas, que consumiriam de 30 a 40 por cento do investimento total, ou seja, do *Big Push*.

(c) Economias Externas Tecnológicas

Outra fonte de retornos crescentes, especialmente importantes nos países subdesenvolvidos, são as economias externas tecnológicas. Esse não é um caso de indivisibilidade, mas de não apropriabilidade, cujo exemplo mais destacado pelo autor é a impossibilidade de apropriação do investimento em capital humano por parte de uma empresa individual.

Caso a industrialização dos países subdesenvolvidos ocorra da forma sugerida pelo autor, ou seja, como um conjunto simultâneo de empresas complementares na forma de um truste, o custo do treinamento seria pago pelo conjunto das empresas e pelo Estado. De acordo com o autor, esse é um exemplo da divergência pigouviana entre o produto marginal líquido social e privado, em que o primeiro é superior ao segundo. Isso significa que para uma empresa individual, não é lucrativo treinar a mão de obra, pois os trabalhadores podem vir a trabalhar em outra indústria. No entanto, do ponto de vista do Estado ou do conjunto das indústrias, o truste, esse seria o melhor tipo de investimento. (ROSENSTEIN-RODAN, 2010, p.268).

### 3. Keynes e a Socialização do Investimento

Esta seção pretende abordar o conceito da socialização do investimento no âmbito do pensamento de Keynes. A dimensão de análise será a do diagnóstico, ou seja, pretende-se investigar os motivos que levariam as economias de mercado a necessitarem de uma ampla socialização do investimento.

Ao final da sua *Teoria Geral*, John Maynard Keynes esboçou considerações substantivas com respeito à sua visão de sociedade, ao papel das liberdades individuais e a necessidade de uma reforma no sistema monetário internacional. É nesse bojo que o economista inglês insere a ideia de socialização do investimento e, de certa forma, esse conceito pode ser interpretado como um *meio* para que a sua filosofia social possa ser colocada em prática.

As ideias de Keynes sobre os limites da economia de mercado e a forma de atuação do Estado, são objetos de frequentes debates entre estudiosos de História do Pensamento Econômico e não parece haver um consenso com respeito a esses temas. Robert Skidelsky, por exemplo, importante biógrafo do autor, escreveu um artigo em 2011 no qual considera não ter atribuído a real importância ao papel da incerteza na biografia que escrevera sobre Keynes. Para Skidelsky (2011, p.2-5) a *Teoria Geral* é mergulhada pela questão da incerteza e é nessa perspectiva que os seus principais temas devem ser entendidos. Em especial, na ideia enfatizada por Keynes de que, em uma economia desregulada, é extremamente difícil manter um estado de expectativas compatível com o pleno emprego. Skidelsky destacou que, na perspectiva de Keynes, o investimento é dominado pela questão da incerteza<sup>24</sup>.

Para compreender como Keynes vê a relação entre expectativas e volume de emprego é necessário enunciar brevemente o seu princípio da demanda efetiva, que será feito com base em Keynes (1996, p. 61-64) e Skidelsky (2011, p.2-5): (i) a demanda é efetiva no

---

<sup>24</sup> Skidelsky (2011, p. 03) argumenta que Keynes fez uma distinção fundamental entre risco e incerteza. Enquanto no primeiro caso é possível o cálculo de probabilidade, no segundo isso não é.

valor que iguala a demanda agregada com a oferta agregada. Os desequilíbrios entre essas duas variáveis são corrigidos via produto e emprego, e não via preços; (ii) O nível de emprego  $N$  que os empresários estão dispostos a ofertar depende de duas quantidades:  $D_1$ , que é o gasto *esperado* em consumo pela comunidade e  $D_2$ , que é o gasto *esperado* em novos investimentos. O gasto esperado em consumo é uma função estável da renda, a não ser que haja alguma mudança na propensão marginal a consumir da sociedade. Já o gasto esperado com investimento depende da relação entre a taxa de retorno *esperado* sobre os custos (eficiência marginal do capital) comparado à taxa de juros.

De acordo com o princípio da demanda efetiva, o volume corrente de emprego depende de duas expectativas, as de curto e as de longo prazo. As expectativas de curto prazo são as vendas esperadas com um dado estoque de capital. Já as de longo prazo são os retornos esperados do investimento em novos bens de capital, ao longo de toda a sua vida. Uma vez que o investimento é uma variável chave da demanda agregada em qualquer perspectiva dinâmica de análise, o volume corrente de produto e emprego depende fortemente das expectativas de longo prazo. No entanto, como o investimento é uma variável altamente instável, o produto e o emprego o são. (SKIDELSKY, 2011, p.02).

Colocados esses pontos, Keynes é muito cético com relação à possibilidade de uma economia descentralizada proporcionar o pleno emprego, devido à instabilidade do investimento, e propôs algumas medidas para mitigar essa tendência: o estímulo à propensão a consumir e à socialização do investimento. (KEYNES, 1996, p.341-346).

Com relação ao estímulo ao consumo, Keynes propôs aumentar a taxação sobre as heranças e diminuir a taxa de juros. Para o primeiro ponto, o autor propôs aumentar os impostos sobre as heranças, com vias a diminuir a taxação sobre a renda e o consumo da sociedade. Uma maior propensão a consumir resultaria em um incentivo maior ao investimento, caso a economia estivesse abaixo

do pleno emprego. Além disso, o economista britânico defendia uma taxa de juros moderadamente baixa no sentido de desestimular o *rentier*, processo conhecido como eutanásia do rentista. Keynes (1996, p.345), no entanto, é cético quanto a essas medidas e considera que a política bancária não levaria, por si mesma, a taxa de juros a um patamar de investimento ótimo. Dessa forma, o economista britânico entende que a única forma de proporcionar o pleno emprego numa economia de mercado é por meio da socialização do investimento.

Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. (KEYNES, 1996, p.345)

De acordo com Skideslky (2010, p.10), a ideia de socialização do investimento de Keynes não passava pela questão da nacionalização, mas sim por expandir o componente de utilidade pública do investimento e, desta forma, dar maior estabilidade à função investimento. Ou seja, a socialização do investimento seria uma forma do Estado garantir que a demanda efetiva mantenha-se em patamares adequados, garantindo a estabilidade necessária ao investimento privado e, assim, o volume de emprego e renda.

#### **4. Um diálogo entre o Big Push a Socialização do Investimento**

A partir dos diagnósticos e das soluções propostas por Keynes e Rosenstein-Rodan, é possível estabelecer algumas conexões teóricas entre o *Big Push* e a socialização do investimento. Esta seção não tem a pretensão de esgotar o tema, mas somente de levantar alguns aspectos e dimensões em que essa aproximação pode ser feita. Ou seja, será avaliado se o estudo conjunto dos dois conceitos pode levar a maiores ganhos interpretativos do que estudá-los separadamente.

Pretende-se mostrar que os autores possuem importantes convergências quanto aos diagnósticos, ou seja, quanto aos problemas que devem ser corrigidos em uma economia de mercado e esse será o eixo de comunicação entre as abordagens. Serão analisadas duas conexões principais: a da insuficiência da demanda e a do papel do Estado. É importante destacar que ambos os autores tinham grande preocupação com os rumos das sociedades em que viviam, e queriam construir um futuro em um mundo mais igualitário e sem guerras.

(a) A insuficiência de demanda

É possível sugerir que o problema premente da socialização do investimento e do *Big Push* é um problema de insuficiência de demanda. Keynes e Rosenstein-Rodan, cada um a seu modo, estavam preocupados com o nível de investimento corrente em uma economia de mercado e nenhum dos autores entendia que existia um mecanismo automático que levasse a economia ao pleno emprego. A divergência entre ambos decorre, em grande medida, de uma divergência de escopo. Enquanto a insuficiência de demanda de Rosenstein-Rodan decorria de um problema de falta de coordenação entre os setores da economia, problema típico de economias subdesenvolvidas, que possuem pequenos mercados internos, o escopo da insuficiência de demanda em Keynes ocorre em mercados mais desenvolvidos, cuja análise pode ser feita de forma agregada.

Rosenstein-Rodan (1961, p.61-62) identificou na indivisibilidade da demanda um serio obstáculo ao desenvolvimento. O exemplo da fábrica de sapatos mostra a dificuldade de coordenação existente em uma economia subdesenvolvida para realizar um nível ótimo de investimento. Isso porque, de forma isolada, os riscos de uma empresa encontrar um mercado adicional para os seus produtos são baixos, diminuindo o incentivo a não investir. Para o autor, o investimento somente ocorreria em um patamar maior se houvesse a criação de um conjunto de indústrias complementares de forma a garantir

mercado para todas as indústrias individuais, ou seja, de forma que indivisibilidade de demanda passasse de um obstáculo para uma fonte de economias externas para as empresas individuais. De acordo com o autor,

*What was not true in the case of one single shoe factory will become true for the complementary system of one hundred factories and farms. The new producers will be each other's customers and will verify Say's Law by creating an additional market. The complementary of demand will reduce the risk of not finding a market. Reducing such interdependent risks naturally increases the incentive to invest. (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p.62. negrito meu).*

O que é relevante nesse ponto da discussão é que, para o economista austríaco, a Lei de Say seria um caso particular, e não uma generalização do funcionamento da economia capitalista, pelo menos nos países subdesenvolvidos. Existe aqui um paralelo possível com o princípio da demanda efetiva de Keynes. O autor inglês talvez tenha sido o economista que mais tenha debatido esse tema, em especial, na *Teoria Geral*. Para Keynes (1996, p.40), a Lei de Say é incapaz de explicar o problema do desemprego e do ciclo econômico, pois supõe que a economia esteja sempre operando em sua capacidade máxima. Ao contrário, o economista inglês entende que a economia de mercado é incapaz de proporcionar o pleno emprego, devido ao processo de incerteza que envolve a decisão de investimento. É nesse sentido que Keynes propõe a socialização do investimento, como uma forma de garantir o pleno emprego.

#### (b) Papel do Estado

É possível afirmar, sob um olhar panorâmico, que ambos os autores querem investigar armadilhas de desenvolvimento causadas pela economia de mercado. Enquanto Keynes estava preocupado em explicar a existência de armadilhas de alto desemprego, Rosenstein-Rodan estava preocupado em caracterizar armadilhas de subdesenvolvimento. É nesse contexto que o *Big Push* e a socialização do investimento devem ser vistas, como formas de intervenção e correção de uma economia

descentralizada. Pretende-se argumentar aqui que há forte convergência entre o tipo de intervenção estatal defendida pelos autores, marcada por uma necessidade de uma participação mais ativa do Estado na vida econômica, no sentido de garantir a viabilidade do investimento privado e não como um aumento da estatização da economia *per se*.

A intervenção estatal defendida por Rosenstein-Rodan é uma condição necessária para a realização do *Big Bush*, uma vez que está ancorada nas indivisibilidades e não apropriabilidades do processo de desenvolvimento. A indivisibilidade da demanda está relacionada ao empreendimento idealizado pelo autor, relacionado à industrialização em larga escala, na forma de um conjunto de indústrias complementares. De acordo com Rosenstein-Rodan (2010, p.266-267) a viabilidade desse projeto depende de um marco institucional diferente do vigente na industrialização ocorrida no século XIX. O autor argumenta que o aumento dos riscos políticos do investimento internacional e dos custos fixos das empresas são maiores em seu tempo e que outro tipo de intervenção do Estado seria necessário.

A supervisão e garantia do Estado podem, portanto, reduzir substancialmente os riscos e, por esse motivo, representam *conditio sine qua non* para o investimento internacional na ampla escala necessária. A participação ativa do Estado na vida econômica é um fator que precisa ser levado em consideração como um dado novo. (ROSENSTEIN-RODAN2010, p.266-267).

A passagem acima sugere que a participação do Estado na formação desse bloco de indústrias se dá mais pela diminuição dos riscos do investimento privado do que pela participação direta do Estado como ofertante direto de bens e serviços. Outra justificativa dada pelo economista austríaco para a maior presença do Estado são as economias externas tecnológicas ligadas ao treinamento da mão de obra. Conforme discutido anteriormente, a capacitação da mão de obra é muito custosa para um empresário individual, uma vez que ele não pode se apropriar desse aumento de produtividade.

Rosenstein-Rodan afirma que nesse campo o automatismo do *laissez-faire* nunca logrou bons resultados, mas que, no entanto, este seria um ótimo investimento para o Estado ou para o conjunto das empresas, uma vez que o produto social líquido do investimento em capital humano é maior do que o privado. (ROSENSTEIN-RODAN, 2010, p.268).

Outro campo de atuação que Rosenstein-Rodan parece ter deixado em aberto para a atuação do Estado é na oferta de infraestrutura social, ligada à instalação prévia de uma rede de energia, transporte e comunicações. Esses são exemplos de indivisibilidades na função de produção, pois exigem grande investimento inicial para a sua construção e geram retornos crescentes, pois criam oportunidades de investimento a outras indústrias. Dado que Rosenstein-Rodan (1961, p.61) avalia que essas indivisibilidades representam o maior obstáculo ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, é possível sugerir que ele defendesse esse tipo de atuação do Estado.

## **5. Considerações Finais**

Não cabe aqui discutir o papel do Estado nas obras de Keynes e de Rosenstein-Rodan, questão que foge ao escopo desse trabalho. No entanto, discutir como ocorre a ação do Estado na socialização do investimento e no *Big Push*, parece uma questão relevante. Com relação ao *Big Push*, conforme discutido anteriormente, a participação do Estado parece estar vinculada ao papel de um planejador e garantidor do investimento privado, ou seja, não se trata de uma visão estatizante de *Big Push*. É importante destacar que o planejamento em Rosenstein-Rodan deve ser feito setorialmente, o que exigiria grande esforço técnico. Com relação à socialização do investimento, o Estado também não atua como um produtor direto, mas sim como um agente que proverá estabilidade ao setor privado, necessária para garantir o pleno emprego.

Talvez uma questão que sintetize a importância do Estado na socialização do investimento e no *Big Push* esteja nas palavras de Skidelsky (2011, p.10) sobre o primeiro. Mais importante do que

participar como produtor direto ou não, é o Estado reconhecer o caráter público do investimento e, assim, garantir a sua estabilidade. Essa questão é essencial em ambas as abordagens por que o investimento é o elemento que tirará as economias de mercado das armadilhas em que se encontram.

## **6. Referências Bibliográficas**

ROSENSTEIN-RODAN, P.N. [1943] Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste. In: AGARWALA, A.N. e SINGH, S.P. A Economia do Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

ROSENSTEIN-RODAN, P.N. *Natura facit saltum: analysis of the disequilibrium growth process*. In: MEIER, G.M. e SEERS, D. (Org). *Pioneers of Development*. Washington D.C.: Oxford Univesity Press, 1984.

ROSENSTEIN-RODAN, P.N. Notes on the Theory of the Big Push. in Howard S. Ellis (ed.) for Latin America, Macmillan & Co., 1961.

SKIDELSKY, Robert. *The relevance of Keynes*. Cambridge Journal of Economics, Vol. 35, issue 1, pp. 1-13. Monday, January 17, 2011.