



A economia política de exportações de produtos manufaturados provenientes de países em desenvolvimento

Os países em desenvolvimento são freqüentemente exortados a estimular a expansão industrial promovendo a exportação de produtos manufaturados para países mais prósperos. Essas exportações, porém, podem ameaçar o nível de vida dos trabalhadores nas zonas e setores mais atrasados do país mais rico.

Michael J. Sharpston

A exportação de certos produtos manufaturados ou semi-manufaturados procedentes de países em desenvolvimento depende essencialmente da disponibilidade das matérias-primas locais e do mais baixo custo do transporte para exportação de produtos processados de preferência a exportá-los em sua forma bruta. É mais barato exportar cobre refinado do que exportar minério, e carne em vez de gado. Em certos casos, outros fatores econômicos específicos podem ser importantes: a energia elétrica da represa de Volta foi fator decisivo, pelo baixo custo, para levar o processamento do alumínio para Gana. Em geral, entretanto, a maior parte das exportações de produtos de manufaturas dos países em desenvolvimento depende, para sua viabilidade econômica, do simples fato de que a mão-de-obra é muito mais barata nos países em desenvolvimento do que naqueles já desenvolvidos. Isto se aplica tanto às exportações mais recentes de produtos eletrônicos manufaturados de países de salários baixos quanto aos produtos tradicionais como, por exemplo, roupas e calçados.

Como a subcontratação internacional por corporações multinacionais, os mercados mundiais se abrem ao menor país em desenvolvimento, que recebe ao mesmo tempo assistência gerencial e treinamento para os trabalhadores. Se apenas uma simples fase de um processo de produção requer mão-de-obra intensiva, essa pode freqüentemente ser transferida para um país em desenvolvimento; por exemplo: o polimento de rubis para relógios, a montagem de semicondutores e a costura de bolas de beisebol. Geralmente, o processo de manufatura em causa utiliza essencialmente mão-de-obra não especializada ou semi-especializada, mas alguns países da Ásia estão superando essa etapa — atualmente, Cingapura possui uma importante fábrica de equipamento fotográfico de alta qualidade para exportação.

No nível mais simples da teoria econômica, ninguém num país industrializado deveria se opor a essa tendência. O comércio internacional deveria basear-se na vantagem comparativa, e os países em desenvolvimento dispõem de

uma relativa abundância de mão-de-obra, principalmente nos níveis mais baixos de aptidão. A especialização nesse sentido aumenta a produção da economia mundial e favoreceria tanto os países em via de desenvolvimento quanto os países industrializados. Entretanto, mesmo em teoria econômica, o protecionismo pode ser ainda uma segunda solução se, por alguma razão política, um país importador desenvolvido sente-se obrigado a manter um tipo de câmbio valorizado ou incapaz de por fim ao desemprego generalizado (no primeiro caso, a melhor solução é desvalorizar e, no segundo, estimular a economia por meio de uma política orçamentária adequada).

Protecionismo

A teoria econômica e a realidade política, entretanto, divergem consideravelmente em uma situação na qual um país industrializado pratica uma política de importação mais liberal do que a da maioria dos outros países. Na teoria econômica, a política liberal jus-

tifica-se ainda plenamente em nome da vantagem comparativa; e mesmo mercadorias de **dumping** — mercadorias vendidas abaixo do custo ou do preço normal do mercado, independentemente da definição escolhida — deveriam ser aceitas de bom grado caso a oferta se mantenha por longo prazo. Na realidade, entretanto, interesses domésticos ameaçados apontam para seus correspondentes mais protegidos em outros países desenvolvidos e perguntam por que só seu governo permite essa “inundação” de mercadorias. Esse **dumping** é aceito como rotina para justificar ajustamentos de direitos ou cotas de importação. O governo, entretanto, pode negar-se a ceder a tal pressão e rejeitar a imposição de restrições ao comércio, mas nesse caso deve assumir as conseqüências dos custos elevados, tanto econômicos quanto sociais, do reajustamento estrutural nas zonas e setores ameaçados da economia nacional.

Mesmo sem levar em conta essas situações especiais, é realmente bastante difícil para um país industrializado manter uma política liberal em relação à importação de produtos manufaturados provenientes de países de salários baixos. Em um nível estritamente político, isso é fácil de demonstrar. Os que esperam proveitos de uma política liberal são os consumidores, geralmente mal informados e mal organizados. Os prejudicados são os produtores locais, as firmas e seus empregados e esses grupos são, geralmente, bem informados e bem organizados. Além disso, o lucro dos numerosos consumidores será mínimo, ao passo que os interesses adquiridos se arriscam a sofrer perdas consideráveis. Tal situação, entretanto, modifica-se significativamente se as firmas produtoras decidem fazer subcontratos no estrangeiro: nesse caso, apenas a mão-de-obra local continuará sendo uma força política hostil. À medida que as comunicações se tornam mais fáceis e as companhias se habitam mais a pensar em termos de produção internacional e comercialização, o sistema subcontratual internacional cresce em escopo e importância e a oposição da mão-de-obra agrava-se cada vez mais.

Não se pode, porém, descartar sumariamente a oposição das organizações trabalhistas como sendo mal orientadas. A importação de mercadorias que exigem mão-de-obra intensiva tende a diminuir sua escassez nos

países de salários elevados e, conseqüentemente, a reduzir a participação dos trabalhadores na renda nacional. Sob certas suposições restritivas, pode-se demonstrar que o operariado perde em termos absolutos por tal prática comercial. Na prática, naturalmente, a mão-de-obra não é homogênea: os trabalhadores mais qualificados podem muito bem beneficiar-se do barateamento das mercadorias sem que o mercado dos seus próprios serviços seja afetado. Em qualquer caso, o que mais afeta a mão-de-obra organizada são os efeitos sobre o desemprego estrutural, mais do que os efeitos sobre salários ou a distribuição da renda como tais. E um sistema progressivo de impostos e de serviços sociais poderia, pelo menos em teoria, superar facilmente o efeito exercido sobre os salários.

Desemprego estrutural

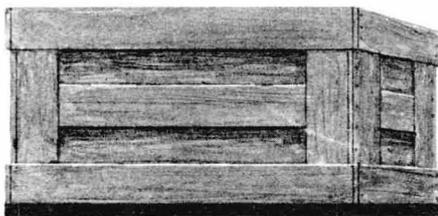
O problema do desemprego estrutural nos países industrializados causado pelas importações de produtos manufaturados provenientes de países onde o salário é baixo é de solução particularmente difícil. Sem dúvida, os que estão em posição econômica mais desfavorável são os mais afetados. Uma lista de indústrias americanas nas quais os lucros médios são os mais baixos corresponde quase exatamente a uma lista de indústrias ameaçadas por produtos manufaturados provenientes de países em desenvolvimento — indústrias de componentes eletrônicos, artigos de esporte, praticamente todos os têxteis, calçados, malas e artigos de viagem. Uma lista de indústrias americanas empregando grande número de trabalhadores pertencentes a grupos minoritários ou de indústrias européias empregando grande número de trabalhadores estrangeiros — seria muito semelhante.

Pode-se argumentar, entretanto, que, num contexto dinâmico, a situação é diferente. Os beneficiados poderiam facilmente compensar os prejudicados no país industrializado considerando que este, globalmente, está em melhor situação econômica. Um programa de assistência de ajustamento (“investimento em capital humano”) poderia ajudar a treinar trabalhadores não qualificados a fim de torná-los aptos a desempenhar tarefas especializadas oferecendo emprego mais seguro e salários mais elevados. Além disso, tanto no plano humano quanto no

econômico, seria talvez mais conveniente instalar as fábricas onde se encontram os trabalhadores do que fazer o inverso — considerando que a imigração de trabalhadores de outros países pode originar uma série de problemas sociais de habitação, saúde, educação e relações raciais. Este poderia ser um ponto importante a considerar nos países europeus que contam com um número elevado de trabalhadores estrangeiros.

Assistência de adaptação

Infelizmente, existem sérios obstáculos de nível político, administrativo e técnico quando se trata de adotar um método eficaz de assistência de adaptação. No nível político, os fundos destinados a essa assistência geralmente têm de ser votados pelos órgãos legislativos e são inscritos no orçamento: constituem uma despesa muito visível. Em contraste, sob um regime de protecionismo, o alto custo pago pelo consumidor permanece oculto. Além disso, o grau de proteção (assim como o custo) pode ser disfarçado por meio do uso de cotas — uma cota pequena é menos embaraçosa do que uma tarifa de 80 por cento. Outro requinte, no caso, é a categorização sobre a qual cotas muito restritivas são aplicadas precisamente sobre os itens nos quais os países de salários baixos ofereceriam competição. Nessa fase, os industriais nos países desenvolvidos começam a concentrar muito dos seus esforços no exercício de pressões políticas; qualquer tentativa de liberalização custará politicamente muito caro ao governo e atrairá acusações de má fé por parte da indústria se a proteção crítica a investimento recente for suspensa. Além disso, parece ser politicamente muito difícil para o governo anunciar publicamente quais são as indústrias que ele espera reduzir: uma tentativa nesse sentido feita na Alemanha foi abandonada em face de forte oposição política e, ao mesmo tempo em que nas Nações Unidas se discutiam as metas da Década do Desenvolvimento, a Inglaterra especificamente recusou-se de modo formal a fazer planos para reduções de quaisquer indústrias. Mesmo a tentativa de criar especialização lateral — na qual, por exemplo, uma nação desenvolvida produz tecidos de algodão para alta costura e uma nação mais pobre, tecidos de algodão para roupa de cama — encontra forte resistência política.



Retreinamento

A um nível administrativo, os países escandinavos que tentaram aplicar programas importantes de assistência destinados a ajustamento encontraram consideráveis dificuldades em elaborar meios para o treinamento de trabalhadores para o emprego certo no lugar certo. É necessário um planejamento muito cuidadoso da mão-de-obra para que trabalhadores novamente treinados possam achar oportunidades adequadas, ao cabo do seu treino, em lugares aceitáveis para eles. Os programas de retreinamento nos Estados Unidos, por vezes, têm treinado trabalhadores apenas para permanecerem desempregados e capazes, em vez de desempregados e incapazes. (Nos Estados Unidos, a atitude dos sindicatos de trabalhadores a respeito de assistência para ajustamento agravou-se consideravelmente durante o período de 1962 a 1969, quando a assistência era, em teoria, fornecida de acordo com a Lei de Expansão do Comércio, mas de fato era bloqueada por uma estrita interpretação legal das qualificações necessárias.)

Essas dificuldades administrativas estão estreitamente ligadas aos problemas técnicos. Não é por mero acaso que no contexto internacional do comércio livre, a vantagem comparativa dos países em desenvolvimento coincide fortemente com a vantagem comparativa, dentro de um contexto nacional protegido das regiões menos desenvolvidas de um país rico. Ambos têm uma relativa abundância de operariado de baixo salário e pouca aptidão. Dessa maneira, uma política liberal de comércio, muito provavelmente terá que afetar exatamente as regiões mais pobres de um país desenvolvido. O problema ainda se agrava mais pelo fato de que muitos dos empregos ameaçados (especialmente nas indústrias de roupas confeccionadas e de montagem de produtos eletrônicos) estão em mãos de mulheres. De nada serve dizer à mulher de um mineiro de West Virgínia que vá se empregar em Baltimore a mais de cento e sessenta

quilômetros de distância.

Todos esses fatores sugerem que aos países desenvolvidos não será fácil oferecer acesso liberal de mercado a manufaturas de países de salários baixos. Isso só pode ser realizado se pesquisa e diretrizes forem cuidadosamente adaptadas às realidades econômicas e políticas. Assim sendo, que medidas específicas podem ser tomadas?

Os piores problemas de ajustamento provavelmente surgirão para as indústrias ameaçadas pelas exportações diretas dos países em desenvolvimento. Neste caso, tanto dirigentes quanto trabalhadores se oporão a importações. Além do mais, o fato de que a direção não tenha tomado ela própria a iniciativa de estabelecer subcontratação internacional, indica decadência da indústria e direção antiquada e conservadora. Numa indústria nova, criadora e de crescimento rápido como a eletrônica, até firmas pequenas encontraram possibilidade de subcontratar internacionalmente. Inversamente, muitas inovações tecnológicas na indústria de roupas confeccionadas têm provindo de firmas fora do setor (por exemplo, o uso de raios laser para cortar tecido). O Japão já tem um programa de assistência para ajudar pequenos negociantes a estabelecer fábricas no estrangeiro quando ameaçados pela concorrência de países de baixo salário. Um programa específico nesse sentido, ou um que ajude pequenas companhias mais antigas a inovar e ao mesmo tempo melhorar sua capacidade de direção, bem poderia resultar em benefícios políticos e econômicos. Talvez pudesse também possibilitar cursos educacionais para ampliar os conhecimentos de

dirigentes associados a indústrias em decadência, para que eles também possam diversificar suas atividades.

Tributo temporário

Outro problema é o visível custo orçamentário da assistência para ajustamento. Há argumentos, tanto de equidade como em termos políticos, em favor de serem tais custos pagos, de alguma forma identificável, por aqueles que são beneficiados pelas importações baratas. Uma modalidade poderia ser um tributo temporário (não um imposto permanente de importação e, ainda menos, cotas) sobre importações de produtos competitivos. O produto desse imposto seria vertido num fundo especial para assistência de ajustamento a firmas e trabalhadores diretamente ameaçados por importações particulares. Tal assistência viria auxiliar firmas e trabalhadores a abandonar a indústria, ou pelo menos seus setores mais ameaçados: não os ajudaria a nela permanecer, como certos programas de assistência têm, na realidade, feito no passado. Uma contabilidade separada seria mantida para esse fundo e o tributo iria diminuindo progressivamente até ser removido à medida que a necessidade de assistência para ajustamento fosse desaparecendo. Talvez — e este é o ponto mais crítico — seja econômica e politicamente essencial dar às regiões mais pobres dos países desenvolvidos uma alternativa viável aos produtos nos quais os países em desenvolvimento têm vantagem comparativa. Naturalmente, verificou-se ser politicamente impossível insistir na redução de certas indústrias de maior poder empregador em tais áreas sem oferecer uma vantagem correspondente. Esse é um proble-



Michael J. Sharpston

é cidadão inglês, formado em economia pela Universidade de Cambridge. Trabalhou no Ministério Britânico do Desenvolvimento no Estrangeiro e no Ministério de Assuntos Econômicos de Gana. Em dezembro de 1972, ingressou na Divisão de Economia da Indústria do Banco Mundial. É autor de publicações sobre economia da saúde e sobre subcontratação internacional e de um trabalho sobre a política de controle das importações e industrialização que deverá aparecer brevemente.

ma tanto de pesquisa quanto de política. É necessário primeiro identificar os produtos e serviços adequados. Subseqüentemente, a política governamental precisa ser regulada para a relocação das atividades do setor público e para a orientação do setor privado na mesma direção (fornecendo incentivos especiais de investimento regional a firmas particulares desejosas de produzir essas mercadorias e serviços de treinamento subvencionado de trabalhadores e a necessária infra-estrutura física).

Localização da indústria

Sendo este até agora um campo ainda muito pouco pesquisado, é difícil ter certeza de quais são os produtos e serviços apropriados. O rápido progresso tecnológico no campo das comunicações está, certamente causando grandes mudanças. Contudo, é possível fazer algumas sugestões. Alguns processos e serviços requerem muita mão-de-obra em nível pouco qualificado e assim tendem a ser apropriados a regiões de baixo salário. Inversamente, há em geral muita procura de proximidade geográfica para evitar frete e outras despesas causadas pela distância (atrasos em embarques, tempo de viagem de executivo, risco de interrupções de suprimento, demoras nas fronteiras nacionais, barreira de idiomas e diferenças educacionais e culturais). Pode-se assim visualizar um processo contínuo com localização ideal. Para alguns processos de trabalho intensivo, o nível de capacidade especializada ou as economias externas de proximidade são tão elevados que a localização na área de alto aluguel e alto salário de uma cidade importante é inevitável. As atividades financeiras de Wall Street e da City de Londres podem servir de exemplo. No extremo oposto, certos processos utilizam trabalhadores de baixo salário a um nível de baixa qualificação — por exemplo, a montagem de circuitos de memória para computadores de tipo corrente e a distância do mercado, assim como o transporte a longa distância, não constituem obstáculo insuperável. Nesse caso, a localização correta seria um país asiático de baixo salário. Entre esses dois extremos situam-se os países em desenvolvimento mais adiantados (tais como Cingapura e Hong-Kong) e os situados perto de países desenvolvidos (tais como México e Estados Unidos, ou Iugoslávia e Europa Ocidental). Assim também em níveis mais

altos de proximidade geográfica situam-se as regiões mais pobres dos próprios países desenvolvidos. O que se segue representa apenas possibilidade tentativas para essas regiões.

Na indústria pesada, na qual os empregos são tradicionalmente desempenhados por homens, provavelmente se poderia encontrar oportunidades de emprego em trabalhos de soldadura e fundição, com auxílio governamental em regiões pobres de países desenvolvidos através de adoção de medidas destinadas a melhorar os transportes e a criar centros de aprendizagem para os ofícios de soldador e fundidor. Para os trabalhos femininos tradicionais (e, como vimos, nas regiões pobres as mulheres estão entre as mais duramente afetadas) a confecção de roupas de alta costura poderia ser considerada — modelos originais de costureiras produzidos em pequenas quantidades. A política indicada incluiria o estabelecimento de instituições de aprendizagem para confecção industrial desde costureiras até criadoras de modelos e subsídios a desfiles regionais de modas.

Empregos burocráticos

Talvez as maiores possibilidades de emprego estejam no campo burocrático em seus vários níveis de aptidão. Para os trabalhos padronizados de escritório, os países em desenvolvimento podem ter uma relativa vantagem: Na Jamaica, por exemplo, já se perfuram cartões para computadores. Entretanto, quando o fator tempo é decisivo ou a afinidade cultural é essencial, as regiões mais pobres do próprio país industrializado pareceriam ser o lugar ideal. A afinidade cultural é importante para toda uma série de trabalhos de escritório onde qualquer ação discricionária possa tornar-se necessária, mesmo, digamos, num caso entre dez. Faturas mensais, controle e pedidos de crédito, expedição da correspondência publicitária, contabilidade interna e administração de impostos do governo local ou central são atividades adequadas a essas áreas.

Aliás, já tem havido algum avanço nessa direção: na Grã-Bretanha, muitas companhias de seguro mudaram a maior parte de seu pessoal de escritório da City de Londres para Croydon e a Inland Revenue tem grande parte de suas operações baseada no País de Gales; e, nos Estados Unidos, o serviço

de Imposto sobre a Renda tem seus escritórios de computadores em Martinsburg, West Virginia. Desenvolvimentos tecnológicos recentes têm aumentado grandemente o escopo de tais atividades — discagem telefônica direta, acesso fácil de computadores a toda a nação, telecomunicação de gráficos e desenhos e outros equipamentos eletrônicos de apresentação visual. Atualmente é possível centralizar muitas atividades de informação e organizá-las numa base industrial com substanciais economias de escala. Com incentivos governamentais adequados à criação das economias externas necessárias, muito trabalho de escritório dito de semi-rotina poderia ser agora deslocado para as regiões mais pobres de um país desenvolvido, assim como a recuperação de informação de alto nível e trabalhos de pesquisa. Políticas governamentais de apoio poderiam incluir a promoção de fáceis comunicações eletrônicas de todas as espécies e o estabelecimento de instituições em regiões mais pobres para ensinar computação e sistemas de processamento de informações em todos os níveis — perfuração de cartões, programação e análise de sistemas.

Se bem que a orientação aqui sugere pareça oferecer possibilidades reais, não deixa de ter os seus problemas. Por exemplo, em alguns países desenvolvidos, um problema institucional é que salários mínimos legais ou pressões unionistas asseguram efetivamente a uniformidade de salários entre áreas ricas e pobres para certos empregos. Isso priva as áreas pobres da base da sua vantagem comparativa e deixa-as apenas com a desvantagem da distância. A despeito de tais dificuldades, entretanto, o meio de evitar protecionismo num país desenvolvido é um programa substancial de assistência para ajustamento prontamente disponível e, se possível, planejado de antemão. Esse programa deveria ser financiado pelos que se beneficiam da política de comércio liberal e, de qualquer modo, cuidadosamente ajustado às realidades econômicas, sociais e políticas em jogo. Isso implicaria a promoção deliberada das indústrias para as quais as regiões pobres de um país desenvolvido pudessem naturalmente ter uma vantagem comparativa, mesmo sem proteção, sobre os países em desenvolvimento.