

# COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1)

GOTTFRIED HABERLER

## PRIMEIRA PALESTRA

— I —

Escolhi como assunto das minhas palestras “O Desenvolvimento Econômico e o Comércio Internacional”. Examinarei a contribuição positiva ou negativa, favorável ou desfavorável, que o comércio exterior pode propiciar ao desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos. Tentarei introduzir na análise o instrumental da teoria econômica, ou seja da teoria do comércio internacional relacionada aos problemas que examinar; formularei, também, conclusões, ao fazer a análise, que dizem respeito à política econômica.

As minhas observações, até certo ponto, serão feitas sob forma de crítica e de polêmica. Acredito, entretanto, que a generalização de idéias errôneas tem, de modo pernicioso, influenciado diretrizes políticas e, assim sendo, as críticas que forem feitas podem constituir tarefa altamente construtiva.

De acôrdo com o que se faz habitualmente, no decorrer de minhas palestras, definirei desenvolvimento como um crescimento da renda real *per capita*. Um fator, uma instituição, ou uma diretriz política, — no comércio internacional, uma mudança nas correntes de comércio ou em suas diretrizes fundamentais, em sentido de livre-cambismo ou de protecionismo — serão considerados propulsores de desenvolvimento econômico se se conseguir demonstrar que aceleram a taxa de crescimento da renda real *per capita* em comparação com a taxa que vigoraria em hipótese de não existir aquêle fator, aquela diretriz ou aquela instituição.

---

(1) Conferências pronunciadas no Rio de Janeiro, sob os auspícios do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Essas palestras estão sendo divulgadas simultâneamente em inglês, no Cairo pelo Banco do Egito.

Desejo ressaltar, todavia que o nível da renda real *per capita* nem sempre é critério suficiente que se deve escolher, quando se pretende afirmar ser um certo país integrante do grupo de países desenvolvidos ou do grupo dos subdesenvolvidos. Se nos limitássemos a fazer mera enumeração dos países que são desenvolvidos ou subdesenvolvidos, não iríamos encontrar muitos críticos. A parte economicamente subdesenvolvida do mundo situa-se, no Hemisfério Ocidental, ao sul do Rio Grande, nas Américas Central e do Sul (com uma ou duas exceções), em quase toda a Ásia e na África, exceção feita ao Japão, à União Sul Africana e a mais um ou dois outros países. Mas, quando se procura formular uma definição precisa e se tenta delinear critérios que caracterizem o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, surgem dificuldades e controvérsias.

Embora acreditando ser um erro a preocupação com a falta de uma definição exata. Talvez seja um consolo lembrar uma afirmativa feita por um dos maiores filósofos e matemáticos de nossa era. Herman Weyl, no seu famoso livro "*Philosophy of Mathematics and Natural Sciences* (1). Quando tratou das ciências naturais, na parte que diz respeito, especificamente, às ciências biológicas, disse êle que na investigação científica, freqüentemente acontece que: "o fenômeno pode ser fugidio para ser expresso em conceitos bem definidos, nada impedindo, entretanto, que seja êle considerado com certeza intuitiva, como por exemplo, quando reconhecemos as pessoas".

Aquilo que se aplica com propriedade às ciências naturais poderá, do mesmo modo, aplicar-se às ciências sociais. A renda nacional *per capita* como base de estimativa do nível comparativo do desenvolvimento de diversos países é, muitas vèzes, altamente ilusória, devido à dificuldade e à ambigüidade de comparações de renda no plano internacional; com relativa facilidade poderíamos invocar exemplos de comparações simplistas, traiçoeiras ou mesmo fraudulentas de cômputos de renda nacional em diferentes países. Mas, mesmo desprezando as dificuldades da estimativa estatística e admitindo que já elegemos parâmetros significativos que permitem a comparação da renda real *per capita* entre vários países, não podemos esquecer que o nível do desenvolvimento econômico de um país, em um sentido básico, nem sempre pode ser estimado com exatidão, em termos do produto obtido. Supondo que

(1) — Princeton, 1949 — pág. 286.

o país A é altamente desenvolvido e que a sua população tem elevado grau de educação, está bem treinada, possui senso de responsabilidade e usa eficientemente os modernos métodos e processos de produção (isto que considero verdadeiro, autêntico desenvolvimento) e, supondo, outrossim, que o país B não atingiu ainda, êsse nível de desenvolvimento, mas é melhor dotado de recursos naturais, reservas minerais, solo fértil e clima ameno, além de outros elementos, por habitante de sua população, — então, seria possível ao país menos desenvolvido atingir um nível de renda *per capita* superior ao do país mais desenvolvido.

E' bem verdade que um povo convenientemente treinado, trabalhador e frugal pode conseguir compensar, em grau surpreendente a falta de recursos naturais, como o demonstra o exemplo da Suíça. Será errôneo, pois, esperar uma correlação entre o nível real do desenvolvimento econômico e a produção *per capita*. Ainda mais errado seria o identificar-se o nível do desenvolvimento com o grau de industrialização, especialmente no sentido de se encontrar maior percentagem da fôrça de trabalho empregada nas indústrias manufatureiras (indústrias secundárias). A urbanização e o fato de se encontrar maior percentagem da população ativa empregada nas indústrias "terciárias", isto é na prestação de serviços, tais como educação, diversões, pesquisas, empreendimentos científicos e artísticos, é, provàvelmente um melhor indicador de desenvolvimento econômico do que pròpriamente a industrialização (1).

E' possível que não se encontre, ainda, um só país subdesenvolvido que seja altamente industrializado. Mas, alguns países subdesenvolvidos parece que caminham para êsse "status", apresentando posição bem satisfatória. A Argentina, por exemplo, vem se empenhando em sacrificar sua próspera agricultura e decaiu acentuadamente, financeira e econômicamente, durante o regime do Coronel Peron. Por outro lado, talvez não exista, no momento, país desenvolvido que não seja industrializado e que não tenha uma larga parcela de sua fôrça de trabalho ou de sua população (as duas medidas não são precisamente idênticas, devido às numerosas famílias que habitam as zonas rurais) empenhada na indústria, na

---

(1) — Parece desnecessário acrescentar que a expansão das indústrias terciárias é um índice de desenvolvimento sòmente quando ocorre «expontâneamente». Não se pode inverter o problema e pressupor que, se o Governo colocar grande parte da população em ocupações «terciárias», como sejam diversões, ou mesmo a odontologia, por medidas artificiais, automaticamente fará elevar-se o nível do desenvolvimento econômico.

mineração e na prestação de serviços especializados. Mas, alguns países atingiram elevado grau de desenvolvimento antes de deixarem de ser predominantemente agrícolas. A Nova Zelândia, a Dinamarca, a Austrália, são exemplos que podem ser citados. Outrossim, nada há de atrasado ou de subdesenvolvido no Nebraska e em Iowa, que são Estados da Federação Norte-Americana essencialmente agrícolas. Outro fato relevante a registrar é aquê de que não existe país altamente desenvolvido que não possua uma agricultura altamente desenvolvidas, em termos do grau de alfabetização, aplicação de métodos modernos da produção com eficiência, utilização de máquinas em larga escala, fertilizantes, etc., e, também, elevado valor da produção *per capita* (1). Outrossim, e é este um fator bem ponderável, muitos países altamente industrializados, (considerado-se que nêles grande percentagem da fôrça de trabalho trabalha em empreendimentos não agrícolas) continuaram a ser detentores de saldos líquidos de exportação de alimentos e de matérias-primas agrícolas. Os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e a Dinamarca, podem ser dados como exemplos dessa situação.

Êsses fatos têm conseqüências assaz importantes, naquilo que diz respeito a diretrizes políticas, as quais nem sempre são levadas em conta. A circunstância de que, em países mais desenvolvidos, não sòmente a indústria mas também a agricultura são mais adiantadas do que nos países subdesenvolvidos confere maior ponderação à advertência de que as diretrizes de uma política de desenvolvimento não se deve limitar à indústria. Outrossim, o fato de que países altamente industrializados podem continuar a ser produtores eficientes e exportadores a preços baixos de alimentos e de matéria-prima agrícola, deve dissipar o temor de que seria perigoso para os países industrializados preencherem ampla parcela do necessário consumo de alimentos e de matérias-primas com sua aquisição em outros países (possivelmente a países subdesenvolvidos), no propósito de evitar a correspondente elevação do custo da produção agrícola interna, sob o fundamento de que, se assim procederem, em período subsequente, quando a industrialização fôr se espalhando a várias partes do mundo, talvez não se possam abastecer

---

(1) — A produção física pode ser inferior àquela de países menos desenvolvidos devido a desvantagens de qualidade de solo e de tipo de clima. O valor da produção pode, entretanto, permanecer elevado, se restrições de importação conseguem manter elevado o preço dos produtos agrícolas.

de produtos alimentares e de matérias-primas agrícolas a menos que estejam preparados a pagar preços exorbitantes. (1). Tais temores eram freqüentes entre os economistas alemães, no início do século, quando a Alemanha caminhava a passos largos para a industrialização. Ainda hoje encontramos vestígios desses temores. Encontram-se, êles implicitamente incluídos em algumas interpretações da teoria marxista (esposados, mesmo, por escritores não-marxistas, como Myrdal), que afirmam que os países subdesenvolvidos contemporâneos encontram-se em situação desvantajosa, relativamente aos países que, atualmente, já são desenvolvidos, eis que os países subdesenvolvidos, quando tentam, hoje, promover seu desenvolvimento (que tais autores identificam com a industrialização), não encontram a seu alcance um universo subdesenvolvido, como existia quando se realizaram os primeiros passos do desenvolvimento dos países que, hoje, se acham já desenvolvidos. Os países ora industrializados contaram com países subdesenvolvidos que lhes forneceram, a preços pouco elevados, produtos alimentares e matérias-primas agrícolas e lhes asseguraram mercado para os artigos manufaturados. Se argumentarmos que foi o *status* colonial dos países então subdesenvolvidos que proporcionou aos países que atualmente estão industrializados uma posição vantajosa, poderei propor a seguinte ponderação: não é meu propósito examinar até que ponto a estrutura colonial permitiu que as colônias fôsem exploradas e tivessem seu progresso retardado. Até certo ponto, guardadas as devidas proporções, reconheço que isso realmente ocorreu. Não me sentindo suficientemente conhecedor do assunto, não procurarei fazer generalizações sôbre o problema. Afortunadamente, não se me torna necessário enunciar conceitos sôbre êsse aspecto do problema, pois o ponto que desejo examinar é bem mais importante. O ponto que tenciono examinar é aquêle que diz respeito à magnitude em que o desenvolvimento das metrópoles foi estimulado pela posse de colônias. Sôbre êste ângulo da questão sinto-me com maior segurança. Minha resposta é que a posse de colônias não foi fator nem decisivo, nem mesmo relevante do desenvolvimento das potências colonialistas. Em caso contrário, como se poderia explicar o progresso dessas potências depois que perderam as colônias (como por exemplo no caso da Holanda) e

---

(1) — Temor de bloqueio, em caso de guerra ou temor de ser o país supridor colocado sob dependência de outras potências inimigas, (como os ingleses se encontraram em relação à Argentina de Peron), são fatores que se não dissipam com facilidade.

também como se poderia explicar o caso de outros países como a Alemanha, a Suécia, a Suíça, para não citar os Estados Unidos da América do Norte (1), que nunca possuíram colônias (ou que tiveram colônias de nenhuma significação) e que se desenvolveram tão bem, ou talvez melhor que outros países que possuíam colônias.

Vou passar, agora, ao ponto central de minhas palestras, qual seja o exame da contribuição do comércio internacional ao desenvolvimento econômico. Nesse tópico, o crescimento da renda real ou da produção, *per capita*, pode ser utilizado como critério fundamental, com segurança bem maior do que na determinação da inclusão de uns países no grupo dos desenvolvidos e outros no grupo dos subdesenvolvidos, pois, aqui, não há como se promover comparações entre países diferentes. (2)

— II —

Passarei a relatar, de maneira positiva e sistemática, o que penso sobre a contribuição do comércio internacional ao processo de desenvolvimento econômico no passado e como pode contribuir no futuro. Minha conclusão é a de que o comércio internacional teve imensa influência no desenvolvimento dos países que, nos séculos XIX e XX encontravam-se em fase menos desenvolvida, e, terá ainda papel relevante no futuro, se se lhe permitir operar com liberdade. Não se deve inferir daí que uma política comercial cem por cento liberal será capaz de promover desenvolvimento mais rápido. Medidas marginais, que introduzem limitações ao livre intercâmbio de bens, habilmente selecionadas, podem acelerar o desenvolvimento econômico. Entretanto, desejo reafirmar, convictamente, a fim de não deixar a menor dúvida sobre a questão, que acredito que uma diretriz de política mercantil que seja essencialmente liberal, embora aceitando intervenções periódicas, transitórias e restritas, como medidas de correção, ainda é a diretriz política que melhor se coaduna com o processo do desenvolvimento econômico. Drásticos afastamentos da liberdade de comércio podem ser justificados, como argumento de natureza econômica, — somente a título de medidas compensatórias a influências

---

(1) — Desnecessário parece acrescentar que resta ainda a examinar o problema da mensuração estatística.

(2) — Refiro-me, aqui, a critérios teóricos.

adversas advindas de diretrizes antagônicas ao desenvolvimento, como por exemplo os efeitos de persistente inflação, política tributária mal-delineada e manutenção artificial dos preços internos. A fim de evitar incompreensões daquilo que estou afirmando, desejo deixar claro que quando digo que uma drástica interferência no mercado não é necessária ao rápido desenvolvimento, refiro-me à política comercial e não nego que medidas drásticas em outras áreas, como por exemplo reforma agrária, educação, investimento forçado, (quando os projetos são bem selecionados), etc., talvez acelerem a expansão. Não tenciono, entretanto no decorrer destas palestras voltar a examinar a questão em maiores detalhes. (1) Pretendo utilizar a denominada teoria clássica do comércio internacional, em sua apresentação neoclássica, que se pode associar aos nomes de Jacob Viner, James Meade e Bertil Ohlin, citando apenas alguns nomes. Não tentarei atualizar a teoria mais do que o fizeram, digamos, Ohlin ou Meade, mas procurarei reavivar alguns detalhes da teoria clássica do comércio, que se relacionam com o desenvolvimento econômico, aspecto que me parece tem sido um tanto negligenciado. Outrossim, esforça-me-ei por evitar o emprêgo de uma caricatura da mesma teoria que é o que, freqüentemente, fazem os críticos quando pretendem apresentar seu retrato fiel.

Posteriormente, passarei a analisar, detalhadamente, as objeções que têm sido propostas contra as conclusões da teoria ortodoxa e examinarei, também, teorias rivais ou alternativas que têm sido formuladas pelos críticos daquela teoria.

Preliminarmente, examinarei os primeiros aspectos do problema. No plano internacional, a divisão do trabalho e o comércio permitem que os países se especializem na produção e exportem aqueles bens que podem produzir a preços mais baixos, a fim de trocá-los contra bens que outros países lhes podem oferecer a custos menos elevados; êsses conceitos foram no passado e continuam ainda a ser os princípios básicos da promoção do bem-estar econômico e da elevação do nível da renda nacional dos países que participam do sistema do intercâmbio universal. Não se pode deixar de reconhecer, também, que aquilo que é favorável ao cres-

---

(1) E' óbvio que, nos países de economia dirigida, — como nos países comunistas — o Govêrno controla, também, o comércio exterior. Mas o comércio dos Estados Socialistas, se quiser ser eficiente e racional assim como orientado por motivação econômica, não se poderá afastar das linhas gerais da teoria dos custos comparados. Há de se ressaltar que os próprios teóricos do Socialismo não refutam êsse princípio, muito embora neguem, às vêzes, que o comércio, nos países capitalistas, é orientado nesse sentido.

cimento da renda nacional e ao bem-estar da população é também favorável ao desenvolvimento econômico de determinadas regiões, — tanto maior o volume da produção, tanto maior poderá ser a taxa de expansão da economia, assegurado que o povo, individual ou coletivamente, tenha a determinação de economizar, de investir e de progredir economicamente. Se mais elevado fôr o nível da produção, mais fácil será vencer-se o “círculo vicioso da pobreza” e também passar da fase do “impulso inicial” à do “desenvolvimento autopropulsor”, conforme o moderno jargão da teoria do desenvolvimento. Conseqüentemente, promovendo a elevação da renda, o comércio há de propulsionar, também, o desenvolvimento econômico.

Tudo aquilo que, até aqui afirmamos, tanto se aplica a países altamente desenvolvidos como a países menos desenvolvidos. Não devemos desprezar o fato de que países desenvolvidos continuam a se expandir e a crescer, alguns dêles possivelmente, de maneira mais acelerada do que vários outros países subdesenvolvidos.

Na maioria dos países subdesenvolvidos, o comércio internacional, quantitativamente, desempenha papel de grande relevância, vale dizer, nesses países, parte substancial da renda é aplicada nas importações ao mesmo tempo que vultosa parcela da produção é exportada, em proporções maiores do que em países desenvolvidos de igual nível econômico. (Na constância dos demais fatores, parece correto afirmar-se que, economicamente falando, quanto “maior” o país, menor sua participação no comércio). Diversos países subdesenvolvidos são altamente especializados, isto é, grande parte de suas exportações é constituída, apenas, de uma ou duas mercadorias. Tenho certeza de que, no Egito, cuja exportação registra uma participação de mais de sessenta por cento à conta do algodão, não se faz necessário o exame deste problema, em maiores detalhes.

Essa grande concentração das exportações não deixa de causar apreensão. Aplica-se ao caso o velho ditado de que não se deve colocar todos os ovos que se possui em um só balaio. Outrossim, o preço da diversificação não é, por vêzes, tão elevado. — Voltarei a este assunto, posteriormente. — A esta altura, desejo apenas afirmar que um elevado nível de comércio, com número concentrado de mercadorias, é, ainda, preferível a um nível reduzido de atividade comercial, conquanto diversificado. Como seria mais pobre o Brasil sem o café, a Venezuela, o Irão, o Iraque sem o

petróleo, a Bolívia sem o zinco, a Malaia sem a borracha e o zinco, Ghana sem o cacau, e, mesmo ousarei afirmar, o Egito sem o algodão. O verdadeiro perigo da concentração em produto dominante surge nos casos de severas e prolongadas depressões nos países industrializados, do tipo e magnitude da Grande Depressão da década de trinta. Entretanto, acredito, e penso que a grande maioria dos economistas do mundo ocidental julgue do mesmo modo o fenômeno da depressão, com aquelas características, não tem qualquer probabilidade de repetição.

A relevância do comércio, para os países subdesenvolvidos, — (bem como para os países mais desenvolvidos, exceção feita aos Estados Unidos da América do Norte e à Rússia, que, em caso de necessidade podem abandonar o comércio sem grave perigo de redução de seus padrões de vida) — pode ser referida à teoria clássica dos custos comparados. Há, ainda, a acrescentar que a diferença de custos entre a produção industrial, alimentos e matérias-primas, considerados de um lado os países desenvolvidos e de outro os países subdesenvolvidos, é muito grande e, em muitos casos, infinitamente grande, no sentido de que os países situados nos dois grupos não podem, de maneira alguma produzir aquilo que são forçados a adquirir nos outros. (1)

A teoria clássica tem sido freqüentemente criticada sob o fundamento de que é estática, desprezando o elemento "tempo", e de que analisa, apenas, as relações recíprocas de custos comparados, sem tomar em consideração os elementos dinâmicos ou seja abandonando os fatores relacionados com o crescimento e o desenvolvimento orgânico. Entre alguns autores modernos, especialmente os professores J. H. Williams, de Harvard, e, mais recentemente, Gunar Myrdal, esposaram este ponto de vista, (2) acusando a teoria clássica e clamando pela sua substituição por uma teoria dinâmica. Há a ponderar, entretanto, que esse tipo de argumentação é tão antigo quanto a própria teoria clássica. Williams

---

(1) — Em muitos casos demasiadamente caros substitutos inadequados podem ser produzidos. Não nos devemos, porém, deter a analisar casos extremos. Há a indicar-se, aqui, que se pode assegurar que os países desenvolvidos, em conjunto, e, mesmo alguns separadamente, poderiam prosseguir sua trajetória sem dar grande atenção ao comércio (muito embora sujeitando-se a grandes sacrifícios), muito mais facilmente do que os países subdesenvolvidos.

(2) — Williams — «A Teoria do Comércio Internacional Reexaminada» («The Theory of International Trade Reconsidered») — *Economic Journal*, 1929. Myrdal — Desenvolvimento e Subdesenvolvimento — Banco Nacional do Egito. 1956.

cita críticos que se lhe antecederam, particularmente o escritor germânico Friederich List, que se distinguiu em seus ataques aos clássicos, no século XIX, usando os argumentos ainda hoje invocados, isto é, afirmando que ela despreza a fundamentação histórica e é estática, (1) e empregando a mesma veemência e o mesmo tom de peculiar agressividade dos autores modernos.

Realmente, a teoria dos custos comparados é estática; outrossim, é verdade que as economias da maioria dos países estão sempre em mutações e em estado de crescimento, e a teoria deveria levar essas circunstâncias em consideração. Entretanto, não é verdadeiro que uma teoria estática, apenas pelo fato de ser estática, esteja impossibilitada de referir-se com proveito sobre o universo econômico que se modifica e se expande. Existe um tipo de análise que se chama "estática comparada", isto é um método que permite que se aplique a teoria estática a situações que se modificam e se transformam. Até que ponto a estática comparada pode ser útil (em contraposição a uma teoria dinâmica propriamente dita) depende do caso específico que se analisa. Acredito que os problemas da divisão do trabalho, no plano internacional e o desenvolvimento a longo prazo são de tal teor que se lhes pode aplicar, com bastante amplitude, o método da estática comparada, com possibilidade de êxito. (2) Não quero entretanto, com esta afirmativa significar que a teoria dinâmica não possa ser, também, muitíssimo útil. Infelizmente, hoje, ainda não possuímos uma verdadeira teoria dinâmica. Aquêles que criticam a natureza estática da teoria ortodoxa, apenas nos apresentaram, até agora, pequenos e pobres processos substitutos daquilo que criticavam. H. Myint, famoso

---

(1) — Parece estranho que Myrdal, que recorre freqüentemente aos autores mais antigos, tanto quanto aos mais recentes, seus contemporâneos (verifique-se seu método de análise e forma de apresentação de idéias em «International Economy» — New York, 1956) — tenha deixado de mencionar List, com quem, teoricamente, tem profunda semelhança, embora as diretrizes políticas recomendadas por List tenham sido mais moderadas do que as de Myrdal.

(2) — Nos problemas relacionados com os ciclos de curta duração, entretanto, a explicação fornecida pela análise estática é praticamente de nenhuma utilidade. Eis porque o sistema keynesiano é tão pobre. A curto prazo, fatores dinâmicos distorcem e obscurecem as inter-relações keynesianas — principalmente a preferência pela liquidez e a função investimento. — Parece desnecessário acrescentar que muitos modelos dinâmicos existem do chamado «tipo keynesiano». Todavia, êles pouco têm de comum com a teoria estática keynesiana e absolutamente nada têm a ver com o capítulo sobre o «Ciclo Econômico» da Teoria Geral. A construção de modelos foi iniciada, independentemente de Keynes, por Frish, Tinbergen e Lundberg. Todavia, ninguém pensaria em negar que, muitos outros, que mais tarde ingressaram nesse campo, pensaram que estavam, em realidade, tornando Keynes dinâmico.

economista da Birmânia, em recente trabalho, assegurou que os economistas clássicos, destacadamente Adam Smith e J. S. Mill, eram conhecedores dos benefícios indiretos e dinâmicos que os países, principalmente os menos desenvolvidos poderiam usufruir do comércio internacional. Eles foram além da pura teoria estática dos custos comparados e analisaram os “efeitos indiretos” do comércio (como os denomina J.S. Mill) e, assim, nos deram os rudimentos de uma teoria dinâmica, que Myint chama a teoria da “produtividade” do comércio internacional. (1) Vejamos, então, como poderemos tratar os problemas, em que ocorrem mudanças e desenvolvimento, empregando aquêle método de análise, constituído da teoria estática de custos comparados e da teoria “semidinâmica” da produtividade.

Analisando as transformações que promovem o desenvolvimento econômico, podemos distinguir dois tipos: o primeiro que se relaciona com as transformações que ocorrem independentemente do comércio internacional e, o segundo que deriva do próprio comércio ou da política comercial.

As transformações que se situam no primeiro grupo serão denominadas transformações autônomas e, quanto a estas, não me parece existam dificuldades em que se lhes aplique a teoria clássica dos custos comparados. Entre as transformações desse tipo podemos enumerar as seguintes: o aperfeiçoamento gradativo da técnica de produção, da educação, dos processos de treinamento de trabalhadores, lavradores, mecânicos e homens de emprêsas; o aperfeiçoamento decorrente das invenções e das descobertas e, também, da acumulação de capital, — transformações que, no Mundo Ocidental, originam-se, a maioria das vêzes, da iniciativa individual ou das associações particulares, bem como, algumas vêzes, de di-

---

(1) — H. Myint — «The Classical Theory of International Trade and the Underdeveloped Countries» — Economic Journal — Junho, 1958, págs. 317-337 — A. Smith «Wealth of Nations» — vol. I — Cannan ed. pág. 413 — J. S. Mill «Principles» Ashley ed. pág. 581 — Myint faz a distinção entre a teoria da «produtividade» dinâmica, a teoria «vent of surplus» e, ainda, distingue esta última e a teoria estática dos «custos comparados». A distinção não me parece convincente. A «vent of surplus» (se não é parte integrante da teoria da produtividade, pode ser, ao que penso, um caso extremo de diferença nos custos comparados, quando se trate de um país exportando bens de que não necessita. Esta hipótese, parece não requerer uma teoria especial. Mas, Myint está com a razão porque se êsse caso extremo existe realmente (em terminologia moderna seria o que chamamos de desempreço disfarçado nas indústrias de exportação) então o comércio tornar-se-ia mais produtivo e desejável.

retrizes deliberadas dos Governos. (1) Essas transformações ocorrem gradativa e intermitentemente e têm como conseqüência o aumento continuado da produção de artigos anteriormente confeccionados ou o aparecimento de novos tipos de produção, que, anteriormente, não existiam. Grãficamente êsse tipo de desenvolvimento pode ser representado como um deslocamento em sentido ascendente da curva de produções possíveis (geralmente essa curva é denominada a curva de substituição ou de transformação). O sentido concreto que o desenvolvimento autônomo (inclusive o aperfeiçoamento tecnológico dos transportes) apresentar influenciará, mais ou menos seriamente, na posição dos custos comparados, e, também, no volume e na composição das transações comerciais. Mas, desde que essas transformações só ocorrem lenta e gradualmente, e, geralmente, não podem ser previstas (nem pelas entidades comerciais nem pelos encarregados do planejamento nos setoes governamentais) em detalhes suficientes que permitam ação antecipada, — não se pode presumir que o mecanismo distribuidor, segundo a teoria dos custos comparados, não promoverá, automática e eficientemente, as transformações e o entrosamento entre o volume e a estrutura do comércio, que são considerados necessários ao processo de desenvolvimento econômico.

Passarei, agora, a examinar o segundo tipo de transformações da capacidade produtiva de um país que são mais importantes para os objetivos destas palestras. Examinarei, a seguir, as transformações induzidas pelas transações comerciais, inclusive aquelas decorrentes da política comercial. As transformações induzidas podem ser favoráveis ou desfavoráveis e devem ser tomadas em consideração. De tal maneira as transformações desfavoráveis tem despertado a atenção dos autores protecionistas, desde List até Myrdal, (o que tem levado os economistas mais liberais a ocupar-se, também, do assunto com alguma profundidade) que existe o perigo de se negligenciar a extraordinária importância das influências favoráveis. Assim sendo, ocuparme-ei, preliminarmente, dessas últimas.

Se tivéssemos aqui, que calcular a contribuição do comércio internacional no processo de desenvolvimento econômico, com espe-

---

(1) — Não me refiro, aqui, a diretrizes que dizem respeito ao comércio internacional, tais como a imposição de restrições de importação. Transformações resultantes de medidas de política comercial são induzidas e não autônomas.

cial referência aos países subdesenvolvidos, considerando, apenas, os benefícios estáticos advindos do comércio, em determinado período, partindo do pressuposto de uma capacidade de produção conhecida (1) (analiticamente: partindo de supostas funções de produção, que fôsem, ou conhecidas como dados do problema ou decorrentes, de maneira autônoma, do deslocamento das curvas de produção alternativas) estaríamos subestimando grandemente a importância do comércio. A par das vantagens estáticas e diretas consubstanciadas na teoria clássica dos custos comparados, o comércio introduz indiretamente benefícios relevantes que podem ser considerados os efeitos positivos dinâmicos, que atuam sobre todos os países que participam do sistema. Seja-me lícito ressaltar no momento que os autores clássicos chamaram nossa atenção para "essas vantagens indiretas" (segundo palavras do próprio J.S. Mill). (2) Gráficamente, essas "vantagens indiretas" e dinâmicas poderiam ser representadas como um deslocamento da curva de transformação (em sentido norte-leste), provocado pelo movimento das transformações induzidas, ao longo da curva.

Considero que são quatro os modos pelos quais o comércio pode conduzir a êsse resultado .

Primeiro, o comércio supre os recursos (bens de capital, maquinaria, matérias-primas e bens semi-acabados) indispensáveis ao desenvolvimento econômico. Segundo, ainda mais importante, o comércio serve de meio à disseminação de conhecimentos tecnológicos e de transmissão de idéias, na importação de especializações, adiestramento, capacidade empresarial e gerencial. Em terceiro lugar, o comércio torna-se, também, o veículo para os movimentos de capital, especialmente entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Em quarto lugar, o livre intercâmbio proporciona o meio mais eficiente de política antimonopolística e a melhor garantia de que se poderá assegurar um grau satisfatório de livre-concorrência.

Passaremos, agora, a examinar, em detalhes, cada um desses quatro pontos, antes de tentarmos demonstrar como se entrosam entre si e como são complementos da teoria estática que se denomina vantagem comparativa.

---

(1) — A análise inclui o deslocamento autônomo.

(2) — Esses fatores são desprezados, até certo ponto, pela teoria neoclássica. Talvez, devido ao fato de que tais fatores não se prestam, facilmente, ao tratamento matemático exato.

O primeiro é tão evidente que não nos parece necessário seu exame mais detalhado. Poderemos salientar, a favor dêsse ponto de vista, as imensas vantagens que as nações subdesenvolvidas recebem do progresso tecnológico realizado nos países mais desenvolvidos, através a importação de maquinaria, material de transporte, veículos, material gerador de energia, material para a construção de estradas, medicamentos, produtos químicos, etc. Obviamente, as vantagens não serão unilaterais. Procurei ressaltar as vantagens auferidas pelas nações subdesenvolvidas (relativamente às iguais vantagens, auferidas pelas nações desenvolvidas), porque tenho por objetivo examinar o problema do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos.

A composição do comércio de exportação dos países altamente industrializados se tem modificado ultimamente, como é do conhecimento de todos nós, no sentido de serem substituídos os têxteis e outros bens de consumo não duráveis pelos tipos de bens de capital, que acima mencionei. Esse fenômeno vem ocorrendo há bastante tempo, não sendo, pois, fato recente. Mas, nos últimos tempos, o deslocamento se vem realizando com maior rapidez, não havendo dúvida quanto a sua continuidade.

O segundo ponto, provavelmente mais relevante do que a importação de produtos, é a importação da assistência técnica, do trabalho especializado, da capacidade gerencial, das faculdades empresariais; itens todos de importância para os países subdesenvolvidos. Mas, os países desenvolvidos, também, recebem benefícios dessa disseminação de vantagens e técnicas, pois serão auxiliados pelo intercâmbio que se realiza entre países mais ou menos desenvolvidos, beneficiando-se dos processos da técnica mais avançada e da capacidade administrativa das regiões altamente desenvolvidas.

No processo de desenvolvimento, os últimos a chegar, herdeiros dos métodos adotados no processo de desenvolvimento econômico e na industrialização, sempre gozaram grandes vantagens dos ensinamentos contidos na experiência, não somente dos triunfos, mas, também, dos fracassos e dos erros dos pioneiros e precursores. No século XIX, a Europa Continental e os Estados Unidos da América do Norte usufruíram enormes benefícios das invenções tecnológicas e dos grandes efeitos da revolução industrial, na Grã-Bretanha. Mais tarde, os japoneses se destacaram como alunos eficientes dos ensinamentos da moderna técnica; a Rússia Soviética aparece a seguir utilizando, para acelerar o seu processo de desenvolvimento,

um grande cabedal que "pediu emprestado" (sem juros) aos conhecimentos da técnica especializada do Ocidente, que submeteu, dentro da sua finalidade específica, a aperfeiçoamentos e a adaptações. Esse último tipo de intercâmbio foi inteiramente unilateral. Não é do meu conhecimento ter o Ocidente conseguido do Oriente a menor idéia de progresso tecnológico ou industrializador. (1) Hoje, os países subdesenvolvidos contam com um vultoso acervo de conhecimentos técnicos. Há de se salientar que, nem sempre, uma simples adaptação de processos utilizados nos países mais desenvolvidos é possível. Convenhamos, todavia, que a adaptação é bem mais fácil do que a criação.

O comércio é o veículo mais significativo para a transmissão do conhecimento técnico. Pondere-se que não é o único. Aliás, essa função do comércio é, hoje, menos importante do que era há cem anos atrás, porque as idéias, as especializações de trabalho, as perícias transitam de uma a outra região, de modo mais barato e mais rapidamente, agora, do que no século XIX. Os mercados, nos quais os peritos em mecânica ou técnicos de administração de empresa podem ser recrutados, são, atualmente, muito mais organizados do que anteriormente. Tanto nessa área como no terreno material dos equipamentos de capital, existe, agora, muito maior concorrência. No início do século XIX, a Grã-Bretanha era o único centro distribuidor de equipamento industrial e de conhecimentos tecnológicos; colocava, aquêle país, tôda espécie de restrições às exportações de um e outro elemento. Modernamente, existem muitos centros industriais, na Europa, nos Estados Unidos, no Canadá; o Japão e mesmo a Rússia e a Checoslováquia prontificam-se a vender maquinaria e a oferecer assistência e trabalho de peritos e de técnicos.

Todavia, o comércio ainda pode ser considerado importante veículo transmissor no processo de intercâmbio de bens e de idéias.

---

(1) — A afirmativa é baseada na autoridade do Professor John Jewkes de Oxford, o qual procedeu a uma análise minuciosa de sessenta processos de inovações industriais (no sentido schumpeteriano), tendo chegado à seguinte conclusão: — «Os casos considerados em conjunto revelam que nenhum país possui o monopólio da capacidade inventiva. Indivíduos e grupos de maior capacidade encontram-se espalhados em diversos países industrializados. Entretanto, há de ser feita uma restrição, eis que em nenhum dos sessenta casos analisados foi encontrada participação de um pesquisador russo, depois da revolução. Foi somente antes dessa data, que encontramos nomes de russos famosos que participaram do esforço comum». J. Jewkes, «As Fontes de Invenções» — *Lloyd's Bank Review* — Jan. 1958 — pág. 23 — O livro no qual se encontra a indicação do material básico ao artigo foi publicado, com o mesmo título, por Macmillan — Londres, 1958.

São ainda bem verdadeiras as seguintes palavras de John Stuart Mill: "Não é possível subestimar-se o valor, no presente estágio, em que se registra nível muito baixo de conhecimentos, de se colocarem seres humanos em contacto com outros que lhes são semelhantes, que possuem modos de pensar e de agir diversos daqueles a que estão habituados... Esse intercâmbio tem sido e será, particularmente na era atual, uma das principais fontes de progresso." (1)

O terceiro benefício indireto das correntes de comércio, prende-se à transmissão dos fluxos de capital. É bem verdade que a quantidade de capital que um país subdesenvolvido pode obter do exterior depende, sobretudo, das possibilidades e das disposições dos países desenvolvidos a realizar empréstimos, bem como das linhas gerais da política interna dos países tomadores de capital. O ponto que desejo ressaltar a esta altura, que me parece evidente, é de que, na constância dos demais fatores, tanto maior será a quantidade de capital estrangeiro que se poderá esperar conseguir, quanto maior for o nível de comércio. Esta conclusão está ligada a observação de que, em caso de vultoso volume de transações comerciais, as transferências de juros e amortizações do principal são mais facilmente efetuadas do que quando são reduzidas as transações. Assim sendo, parece irreal esperar-se intenso movimento de capitais quando as probabilidades de transferências de juros e de amortizações são diminutas. Outrossim, como já procuramos salientar, parece bem mais fácil obter capital estrangeiro para as indústrias de exportação com a solução implícita no próprio sistema relativamente à questão de transferência, pois no que diz respeito a outros tipos de investimentos são imprescindíveis os benefícios diretos e automáticos quanto ao comportamento do balanço de pagamentos. Não podemos deixar de ponderar que essa preferência do capital estrangeiro pelas indústrias de exportação é lamentável, pois outros tipos de investimentos (tais como o investimento nos serviços de utilidade pública, nas rodovias, nas manufaturas) podem oferecer, embora nem sempre, produtividade muito mais elevada. Talvez possam, também, oferecer maior participação indireta, ao processo de desenvolvimento econômico, proporcionando treinamento ao pessoal da região, e outras modalidades de auxílio superiores ao que se pode-

---

(1) — J. S. Mill «Principles of Political Economy» (Princípios de Economia Política).

ria esperar das indústrias de exportação, às quais, algumas vezes podem conduzir a penetrações estrangeiras no país. Se a participação, direta ou indireta, em indústrias que se não destinam à exportação, contribui para o processo de desenvolvimento econômico e para a formação da renda nacional em proporção maior do que aquelas que se relacionam com as indústrias de exportação, ela deve ser preferida, pois oferece contribuição indireta à situação do balanço de pagamentos, assegurando garantias de retorno do principal e os juros. E' preciso, porém, que as políticas monetárias de inflação não perturbem o equilíbrio forçando os contrôles cambiais que hão de interferir no fluxo de transferências. Mas, com as políticas monetárias e as medidas de controle cambial, adotadas na maioria dos países subdesenvolvidos, a preferência do capital estrangeiro pelas indústrias de exportações, é plenamente compreensível pois o capital estrangeiro nas indústrias de exportação ainda é preferível à completa ausência desse tipo de capital.

O quarto ponto indicado entre as modalidades segundo as quais o comércio pode propiciar benefícios indiretos a determinado país diz respeito à promoção de estímulo à concorrência e ao desencorajamento das práticas monopolísticas. A economia estadunidense é mais competitiva e mais eficiente do que a de outros países, provavelmente porque os Estados Unidos desfrutam de vasta área interna de comércio livre e não porque utilizam e adotam práticas antimonopolísticas, as quais sempre foram mais do gosto dos americanos do que dos europeus ou de outro povo qualquer. O fato que indicamos aqui, encontra apoio na opinião de vários autores que, analisando as vantagens do mercado comum europeu, — que ensaia seus primeiros passos, — afirmam que as principais vantagens do sistema decorrerão de implantação crescente de livre-concorrência e não, apenas, da maior escala de produção que se poderá esperar de sua expansão.

Um sistema de competição crescente é, também, aconselhável, para os países subdesenvolvidos, sobretudo porque êles possuem um mercado de dimensão diminuta (mesmo quando a área geográfica é assaz extensa). Algumas ponderações, entretanto, precisam ser feitas neste ponto. Quando se introduzem novas indústrias, com base no princípio protecionista de indústrias nascentes, pode ser justificada a introdução de práticas monopolísticas, segundo a extensão da área da região e o tipo de indústria objetivado. A questão, todavia, será de se impedir o estabelecimento definitivo de

monopólios ineficientes e de especulação, que irão permanecer depois da indústria se ter enraizado e mesmo depois de ter a indústria atingido a um grau em que se poderá manter por si só, sem o auxílio artificial de restrições a importações.

Podemos então concluir: — o comércio internacional, a par dos resultados estáticos provenientes da divisão do trabalho, considerada uma determinada função de produção (certa ou se transformando de maneira autônoma) há de contribuir fortemente para a expansão das capacidades produtivas dos países subdesenvolvidos, quando atentamos para os quatro pontos que foram focalizados. A mesma coisa poderia ser dita de maneira analítica, afirmando-se que, nos termos da moderna teoria do comércio internacional, gradativamente, o comércio vai transformando as funções de produção preexistentes. Ainda em outras palavras, podemos dizer que o comércio promove um deslocamento, ao longo das curvas de transformação segundo a posição anterior de custos comparados, provocando a tendência de deslocamento para cima e para fora nessa mesma curva de transformação.

As conclusões foram indicadas sem maiores especificações e com singeleza. Algumas exceções deviam ser ressaltadas, pois é bem verdade que o comércio, também, pode conduzir a resultados menos favoráveis, direta ou indiretamente. Depois de analisar algumas opiniões contrárias, voltarei, em próxima palestra a examinar os casos de exceção acima mencionados.

## SEGUNDA PALESTRA

Na primeira palestra tratei do problema do aproveitamento do comércio internacional como instrumento de desenvolvimento econômico. Examinei, primeiro, a teoria estática de custos comparados, ressaltando, entretanto, que os economistas clássicos, especialmente A. Smith e John Stuart Mill, não desconheciam as influências dinâmicas que o comércio internacional pode exercer. O comércio internacional não somente faz crescer a renda nacional, a partir de determinadas funções de produção, possibilitando aumento de economias e de investimentos, como também faz crescer a capacidade produtiva, — se encararmos o problema de modo analítico, podemos dizer que êle desloca, em sentido ascendente, as funções de produção e as curvas de produção alternativas. Apresentei quatro pontos distintos, segundo os quais o comércio pode provocar o resultado assinalado: — 1) — Facilita a importação de bens de capital de todos os tipos que são necessários ao desenvolvimento econômico; 2) — Desempenha a função de veículo para a transmissão de idéias, dos conhecimentos tecnológicos, de adestramentos, de serviços de gerência e habilidade empresarial; 3) — Desempenha, também, a função de veículo para os movimentos internacionais de capital; 4) A liberdade de comércio constitui o mais eficiente instrumento de política antimonopolística; em outros termos, o comércio favorece um sistema de competição sadia.

Concluí, assim, que a liberdade de comércio é extremamente proveitosa ao desenvolvimento econômico, principalmente para as nações menos desenvolvidas.

### — III —

Não desconheço que as minhas conclusões não são aceitas por todos. Aliás, técnicos especializados de renome, nos setores acadêmicos e nos meios governamentais, tanto quanto alguns setores

das Nações Unidas, estão empenhados, exatamente, em sustentar o contrário daquilo que estou procurando afirmar. Examinarei, a seguir, essas opiniões contrárias, pois, muito embora depois de feito um cuidadoso exame dêsses pontos de vista antagônicos, ainda permaneça fiel às minhas conclusões, acredito que, no propósito de tornar clara a exposição, deva eu descer a algumas explicações e a apresentar algumas restrições que o caso exige, para sua melhor compreensão.

Tendo insistido nas vantagens do comércio internacional como um dos fatores capazes de impulsionar o ritmo do desenvolvimento econômico, principalmente nos países subdesenvolvidos, não posso, entretanto, deixar de advertir contra o perigo dos exageros. Há certos casos que o comércio não pode alcançar. Não há volume de transações capaz de promover, plena equivalência de salários reais, ou melhor, de renda real *per capita*, entre regiões e países. É mesmo incerto poder o comércio, em todos os casos provocar uma redução das desigualdades que se registram no plano internacional (presupondo-se que se conheça um método que permita a comparação do grau de desigualdades entre países diversos).

Ao contrário do que se afirma às vezes, mesmo entre indivíduos categorizados, (1) a teoria clássica ou neoclássica *não afirma* que o comércio livre possa promover uma equivalência da renda real, entre as nações. A teoria ensina que todos serão mais beneficiados pelo comércio do que sem ele e que a liberdade de comércio é proveitosa a todos os países. Desnecessário é acrescentar que a liberdade de comércio está sujeita a excessões e a especificações. Difícilmente se poderá encontrar um economista adepto da liberdade de comércio que não reconheça a presença ou excessões à regra ou o comércio livre seja o melhor tipo de política comercial e, também, estou certo que todos hão de convir que as restrições impostas ao comércio livre devem ser mais numerosas e de maior relevância nos países menos desenvolvidos do que nas regiões que se encontram em estágio mais avançado de industrialização.

E' bem verdade que, nestes últimos anos, debates de natureza abstrata, têm aparecido nas revistas científicas, nas quais, alguns dos participantes julgam que seria possível provar que, admitidas determinadas hipóteses, o livre intercâmbio de mercadorias pode-

---

(1) Myrdal, em suas palestras, no Cairo, e, também em outras ocasiões, critica a teoria clássica alegando que ela afirma que o livre-cambismo promove o nivelamento dos padrões de vida, na esfera internacional, e diz que, segundo seu ponto de vista, o oposto se verifica. A opinião de Myrdal será devidamente examinada no decorrer desta palestra.

ria constituir um substituto perfeito à migração internacional do trabalho, e de fatores de produção em geral, promovendo o pleno nivelamento dos preços dos fatores entre as nações. Entretanto, verifica-se que as hipóteses básicas que o sistema exigiria, a fim de atingir tão benéfico resultado, são muito menos realistas e sujeitas a muito mais restrições do que se supunha. Conseqüentemente aquela ilusão teórica provocou solução oposta àquela que se havia esperado conseguir: foi demonstrado que uma equivalência do preço de fatores é quase inconcebível. Não entrarei nessa disputa esotérica. Aquêlê conjunto de observações pode ter tido o mérito de ter decifrado algumas charadas teóricas, mas o "teorema da equalização dos preços dos fatores" não deve ser incluído entre as conclusões da teoria clássica do comércio. Em outras palavras, podemos dizer que a teoria clássica realmente ensina que o comércio beneficia a todos os países, sejam êles ricos ou pobres, mas ela não afirma que o comércio por si só, tem a virtude de remover as desigualdades internacionais.

E' bem verdade que, na primeira palestra, assegurei que tenho ponderáveis razões para acreditar que as nações subdesenvolvidas, com muita probabilidade, recebem grandes benefícios do comércio. Se vivêssemos em um universo estático, poderíamos dizer que o comércio acentua a tendência para as equalizações (muito embora não se possa asseverar que promova completo nivelamento de rendas). No mundo dinâmico, no contínuo progresso em que vivemos, no universo sujeito a outras influências que não sòmente àquelas decorrentes do funcionamento do comércio internacional, não há segurança de que, mesmo com diminutas restrições ao sistema de comércio, as desigualdades internacionais possam diminuir. Dentro dêsse panorama não se segue do que foi dito sòbre a importância do comércio para os países subdesenvolvidos que, as desigualdades internacionais, serão diminuídas com a intensificação das correntes comerciais.

Mencionarei, a seguir, os dois fatores que *podem* contribuir para aumentar as desigualdades internacionais (notem que não digo: que *devem* contribuir. . .), apesar dos benefícios que o comércio oferece aos países mais pobres. Primeiro, o fato de serem as pressões demográficas muito mais fortes nos países menos desenvolvidos do que naqueles mais desenvolvidos, com tendência a se tornarem ainda mais intensas se o comércio provocar, logo de início, um padrão de vida mais elevado, melhoria das condições de saúde, higiene, assim como menor índice de mortalidade. Nessas

condições, é bem possível, que a relativa vantagem, que se poderia esperar dos benefícios do comércio, não seja suficiente para compensar as dificuldades que se farão sentir nos países menos desenvolvidos.

Segundo, os países mais desenvolvidos não estacionam, eles também se expandem e, mesmo, alguns a ritmo mais acelerado do que os países menos desenvolvidos. Assim, a vantagem proporcionada pelo comércio aos últimos países (não somente em relação ao nível, mas também, em relação à taxa de crescimento da renda), talvez não venha a compensar a vantagem inicial dos primeiros países. (1)

— IV —

Precisamente em oposição à teoria clássica que sustenta que os países integrantes do sistema se beneficiam do comércio internacional se apresenta a teoria neomarxista, que afirma que o comércio (naturalmente o comércio capitalista, sem regulamentações) em vez de beneficiar os países mais pobres, contribui para se tornarem os países pobres mais pobres e os países ricos mais ricos; os teóricos dessa corrente sustentam que os pobres ficam necessariamente mais pobres porque os ricos ficam mais ricos, — nessa ordem de idéias eles foram seguidos pelos autores antimarxistas que também sustentaram (ou talvez a inventaram isoladamente) a mesma tese.

Propositadamente disse “neomarxista”, porque o próprio Marx, muito embora não simpatizando com o sistema capitalista, como nós todos bem sabemos, deu ao demônio o que lhe era devido, de modo diverso de seus discípulos. Aceitava a capacidade do sistema capitalista em promover o aumento da produtividade. Em linguagem laudatória êle descreveu no famoso “Manifesto Comunista” o processo mediante o qual o capitalismo promove a industrialização dos países mais atrasados e aumenta as suas capacidades produtivas (2). E’ desnecessário acrescentar que Marx não

(1) Relativamente às probabilidades dos países mais atrasados em alcançar os mais avançados, os antigos autores clássicos foram otimistas, porque acreditavam que, devido a lei inflexível dos rendimentos decrescentes, existiria um teto às possibilidades de desenvolvimento econômico, que nunca seria ultrapassado por nenhum país. Poucos são os economistas contemporâneos que não de negar que o progresso científico e tecnológico pode eliminar as conseqüências negativas da lei dos rendimentos decrescentes, durante um longo espaço de tempo ou mesmo de maneira definitiva.

(2) — «Manifesto do Partido Comunista» por Karl Marx e Friedrich Engels. — Trad. inglesa autorizada. — International Publishers — New York, 1932 — consulte especialmente págs. 11-14.

ensinou que o capitalismo aumenta a produtividade dos países mais atrasados com o propósito de elevar o bem-estar das massas de suas populações. Outrossim, é bom ressaltar que, como os escritores da escola inglesa, dos quais êle foi discípulo, Marx não defendeu o colonialismo. Todavia, não se pode deixar de reconhecer que uma análise das virtudes do comércio internacional e da movimentação de capitais estrangeiros, principalmente em relação aos seus aspectos indiretos e dinâmicos, que acima salientamos, encontra-se implícita nas considerações de Marx. A tese da exploração, vale dizer a tese de que os lucros do comércio são desigualmente distribuídos, pelo que o comércio prejudica os países menos desenvolvidos e mais pobres, como também os produtores primários ou países periféricos (têrmos hoje em dia usados como sinônimos), representa parte da teoria sustentada pelos neomarxistas e, também, por alguns não-marxistas, quando intentam a análise do período pós-colonial.

Devemos recordar que Marx ensinou que, em qualquer país, o capitalismo promove o empobrecimento gradativo da classe operária, do proletariado. Essa teoria da "miséria crescente" (*Verelendungstheorie*), com maior ou menor relutância, (mais silenciosa do que explicitamente), vem sendo abandonada mesmo pelos marxistas ortodoxos, e isto porque não tem sentido o dizer-se que os trabalhadores, nos Estados Unidos ou mesmo na Europa, continuamente se vão tornando mais pobres. Entretanto, quando o problema é colocado no plano internacional, perdura a tese da "miséria crescente". Em alguns de seus fundamentos, essa tese foi mesmo adotada, ou talvez quem sabe inventada, por escritores que não são marxistas. (1) Vamos examinar, todavia, somente a interpretação não-marxista da teoria que sustenta que "o sistema de comércio, (de modo geral) proporciona uma situação privilegiada às regiões mais ricas e prósperas (e, também, aos países dêste tipo), prejudicando as demais regiões (i.e as regiões e os países menos desenvolvidos); (2) "por si só", sustenta a teoria, "o sistema de

---

(1) — Como exemplo de marxista inveterado citarei, apenas, um escritor americano, Paul Sweezy. Em trabalho intitulado «Marxismo» — Palestra aos Estudantes — (*Monthly Review* — New York, outubro — 1959) êle reconheceu que Marx enganou-se quando afirmou que os operários, nos países mais adiantados vão empobrecendo continuamente. Os operários, nesses países «têm vida apenas tolerável, e mesmo deprimente»... Mas êsses países mais avançados, «cada vez mais» (!) conseguem transferir o ônus ao povo das colônias e dos países produtores de matérias-primas — pág. 221.

(2) — G. Myrdal — «Palestras no Cairo» — pág. 29.

liberdade de comércio cria condições que não de promover a contínua estagnação nas regiões (e países) subdesenvolvidas. (1)

Essa teoria repousa em diversos conceitos básicos aos quais se atribuiu grande validade há alguns anos, mas que vêm sendo encarados com menor entusiasmo, depois de pesquisas cuidadosas e comprovações empíricas recentemente promovidas. Passarei, a seguir, a analisar os três argumentos fundamentais da teoria moderna que sustenta que o comércio internacional tem efeitos perniciosos, em relação aos países menos adiantados.

O primeiro diz respeito à alegada tendência do comércio não regulamentado de transformar desfavoravelmente aos produtos primários, as relações de troca, num período de longa duração, e impor a esses países excessiva instabilidade cíclica. Em segundo lugar, sustenta que o comércio cria, ou pelo menos perpetua, ou, ainda deixa de erradicar o desemprego disfarçado. Em terceiro, afirma a existência de retrocesso pelo impacto que emana das nações industrializadas mais avançadas, sobre as nações subdesenvolvidas. Essas afirmativas se reportam a resultados, de modo geral, obtidos em observações inter-regionais, que são demasiadamente ampliadas e não são acompanhadas de crítica ponderada quando transferidas ao plano internacional.

A teoria da tendência secular de deterioração das relações de troca pertinentes aos produtores primários, — ou seja a queda relativa dos preços dos produtos primários, especialmente os agrícolas, relativamente aos produtos manufaturados, — é um tópico de grande relevância, fazendo surgir problemas muito complexos. Todavia, sinto-me apto a tratar sumariamente do assunto, pois recentes trabalhos, no campo teórico e nos métodos da estatística, ( ) demonstraram, com bastante clareza, que a teoria, que

(1) — G. Myrdal — «An International Economy» — pág. 2.

(2) — G. Myrdal — «An International Economy» — pág. 2.

C. P. Kindleberger «As relações de troca» — Estudo particular de um exemplo europeu — New York, 1956; — no artigo de P. T. Ellsworth «As relações de troca entre produtores primários e países industrializados» — *Inter-American Economic Affairs* — Verão, 1956; — no artigo de T. Morgan «As Relações de Troca, no período de longa duração, entre a Agricultura e a Indústria Manufatureira» — (*Econometrica*, Abril, 1957 — pág. 360). Eu, também, tentei resumir em trabalho intitulado «As relações de troca e o Desenvolvimento Econômico» — Mesa-Redonda da International Economic Associations — Rio de Janeiro — Agosto de 1957. O trabalho será publicado nos relatórios da conferência, por Macmillan — Londres. Uma tradução em alemão será brevemente publicada no *Zeitschrift für Nationalökonomie*, em Viena — Austria. Um sumário dos debates poderá ser encontrado no excelente trabalho de G. M. Meier «Comércio Internacional e Desigualdade Internacional» — *Oxford Economic Papers*, outubro, 1958.

estamos examinando, baseia-se em argumentação empírica, assaz deficiente, com falsa interpretação dos fatos sôbre os quais se baseou, além de fazer a tentativa de explicação dos fatos os quais não permitem a conclusão de que existe probabilidade de permanência no futuro da tendência desfavorável das relações de troca.

A teoria que estamos examinando é, geralmente, conhecida como a tese de Singer-Prebisch. (1) Teve como ponto de partida a observação de que a relação entre os preços das importações e das exportações, na Grã-Bretanha, baixou de 163, no período 1876-80 para 100 em 1938. Por motivos que vamos analisar a seguir, não é correto que se tome a melhoria das relações de troca, na Grã-Bretanha, para fundamentar a conclusão de que as relações de trocas de todos os exportadores de produtos primários sofreram idêntica deterioração.

Há a considerar, primeiro, como Kindleberger demonstrou, que as relações de trocas britânicas não podem ser tomadas como exemplo para determinação das relações de trocas de todos os outros países industrializados. Kindleberger fez cálculos longos e laboriosos, que revelam profundas divergências entre o movimento das relações de trocas na Grã-Bretanha e em outros países industrializados. Em segundo lugar há a considerar que essas relações de trocas do processo comercial britânico não podem ser tomadas como a recíproca das relações de trocas dos países exportadores de matérias-primas com os quais a Grã-Bretanha negociava, porque os preços das importações britânicas são computadas C.I.F. e os preços das exportações são considerados F.O.B. Em outras palavras, o valor das importações inclui o custo dos transportes até o pôrto de entrada no Reino Unido e o preço das exportações não inclui o custo de transporte entre o pôrto britânico e o pôrto de destino, no exterior. Seria necessário, a fim de serem estimadas com exatidão as relações de trocas dos exportadores de produtos primários, que, tanto os preços das exportações quanto os preços das importações fôsem considerados nos portos de chegada desses países. Vi-

---

(1) — Consulte, especialmente, Nações Unidas, Cepal — «O Desenvolvimento da América Latina e seus principais problemas» — New York, 1950. As estatísticas encontram-se no Relatório das Nações Unidas «Relative Prices of Exports and Imports of Underdeveloped Countries» — New York, 1949. Myrdal apresenta algumas restrições às conclusões desses relatórios, mas aceita a tese Singer-Prebisch, consulte «The International Economy» — págs. 231-2.

ner, Baldwin e outros já demonstraram a grande importância que tem, — quando variam os fretes, — a mudança da base geográfica que acabamos de assinalar, no que diz respeito ao cômputo das relações de trocas. O professor Ellsworth em recentes estudos sobre essa questão, usando dados estatísticos, chegou à conclusão que “todo, ou talvez grande parte, do declínio dos preços dos produtos primários, na Grã-Bretanha, entre 1876 e 1905, pode ser atribuído à queda sensível nas taxas dos fretes de chegada. . . Considerando que os preços das exportações de produtos manufaturados, na Grã-Bretanha, baixaram em cerca de 15 por cento, é bem provável que, se tivessem sido considerados F.O.B., os preços das exportações e das importações, as relações de trocas dos produtores primários tivessem acusado um movimento favorável”, (loc. cit. págs. 55/57). O Sr. Carl Major Wriqth, das Nações Unidas, em trabalho notável, (1) citou numerosos exemplos nos quais, em período de queda de preços de importação, na Grã-Bretanha, ocorria elevação nos preços desses produtos no país de origem, sendo a diferença de preço absorvida pela queda dos fretes. O fato foi observado mesmo quando se tratava de movimentos cíclicos de baixa de preços. Na recente recessão o declínio dos preços dos produtos primários foram em grande parte aumentados pela baixa dos fretes.

Há a considerar, enfim, que nos períodos de longa duração, tôdas as estimativas de relação de troca ficam prejudicadas porque deixam de ser consideradas as variações nas qualidades dos produtos tradicionalmente conhecidos e o surgimento de grande variedade de novos produtos. Considerando que os produtos industriais são os primeiros a se beneficiar dos aperfeiçoamentos da técnica, enquanto os produtos primários permanecem com as suas qualidades mais ou menos inalteradas, e, além disso, considerando-se que centenas de novos produtos são anualmente acrescentados à relação de produtos industriais finais, estrutura-se um raciocínio errôneo sobre o problema, que contribui para tornar as relações de troca, relativamente aos expotradores de artigos primários (que são os importadores de produtos manufaturados) ainda menos vantajosas, do que, em realidade, poderiam ser. Para citar apenas um exemplo, lembrarei que o Professor Kindleberger, tentando computar o índice de preços da maquinaria, foi

---

(1) — *Convertibilidade e Comércio Triangular (Convertibility and Triangular Trade)* — *Economic Journal* — setembro de 1955.

forçado a recorrer ao critério do preço das máquinas em dólares, tomando como referência o pêso físico. Dessa maneira, quando a máquina se torna mais leve e mais eficiente — o que caracteriza o desenvolvimento — e o preço em dólares não se altera, o índice acusará uma alta de preços e não um declínio como deveria.

Podemos, assim, concluir que é assaz problemático determinar-se quando realmente, no decorrer de certo período, verifica-se deterioração nas relações de troca (1) Outrossim, sòmente a título de argumentação, admitemos que as relações de troca de produtores de produtos primários ou de um grupo de países produtores desses artigos, em realidade sofreram uma deterioração. O impacto dessa circunstância, no bem-estar do país ou dos países dependerá das causas que estruturam as alterações que se operaram. Se os preços de exportação declinaram porque os custos de produção foram reduzidos, a "deterioração" nas relações de trocas não terá conseqüências desastrosas. No século XIX, por exemplo, quando os Estados Unidos, o Canadá e a Argentina, surgiram no mercado europeu com produtos agrícolas, a queda dos preços relativos dos produtos primários teve como causa fundamental o fato de terem os custos de produção das novas áreas (incluindo o custo do transporte por terra e por mar) terem sido drásticamente reduzidos (ou tornaram-se, em primeiro lugar, muito mais baixos do que os custos dos competidores europeus). Assim, não se pode afirmar que a queda de preços, que se verificou, prejudicou os produtores de além-mar, embora a agricultura européia tenha sido prejudicada. Os economistas dizem que, do ponto de vista do bem-estar social, o que se deve levar em consideração não são as relações de trocas das mercadorias, mas as relações de troca de certo fator de produção. A teoria que, presentemente, estamos procurando analisar e criticar não leva em consideração êsse conjunto de circunstâncias.

Na tentativa de explanação dos fatos que se pretende tenham ocorrido, tanto quanto no exame analítico do que aconteceu, a teoria parece ser bastante incompleta. Duas são as razões que, geralmente, são apontadas como responsáveis pela pretendida alteração desfavorável nas relações de troca dos produtos primá-

---

(1) — Muita atenção deve ser dada ao problema quando se tentam comparações, no período de longa duração, a fim de se colocarem o ano-base e o ano considerado, na mesma fase do ciclo.

rios, (a) — as manipulações monopolísticas dos países industriais, e (b) o funcionamento da Lei de Engel.

Os empregadores e os sindicatos de operários da Indústria, nas nações industrializadas, são indicados como conjugando esforços a fim de manter a elevação dos preços, quando ocorre uma queda do custo real de produção. Dessa maneira não se transferem aos consumidores, sob a forma de preços menos elevados, os benefícios do progresso tecnológico, que passam a propiciar vantagens aos mencionados setores que se proporcionam salários mais altos e lucros elevados.

Realmente, a política monetária nos países industrializados, de modo geral (e principalmente mais recentemente) tem contribuído para a elevação dos salários monetários (e da renda monetária, de modo geral), com preços estáveis ou, mesmo, em elevação, em vez de conservar os salários monetários (rendimentos) constantes e facilitar a queda de preços. As diretrizes políticas adotadas pelos sindicatos têm, certamente, contribuído para êsse estado de coisas. Todavia, não se pode encontrar a menor indicação de que essas diretrizes tenham provocado alterações nos preços relativos dos produtos primários e dos artigos manufaturados acabados. A teoria que estamos criticando repousa, assim, em confusão entre os preços absolutos e os preços relativos. Apenas de passagem, devemos assinalar que, se os países mais adiantados tivessem adotado diretrizes no sentido de conservar os salários nominais constantes, permitindo a queda dos preços (critério sempre aconselhado pelos economistas conservadores, nos países industrializados), certamente sérios prejuízos teriam sido causados aos países menos adiantados por dois motivos. Primeiro, porque o ônus real da dívida se teria elevado, e, segundo, porque a margem do grau das pressões inflacionárias, entre os dois grupos de países, ter-se-ia dilatado ainda mais do que realmente deveria ser, o que viria a tornar ainda mais penosa a situação do balanço de pagamentos dos países menos desenvolvidos.

No que diz respeito à política de preços monopolística, dos artigos manufaturados, sejam eles bens de consumo ou de capital, não encontramos nada de muito relevante a registrar, pois no comércio internacional, ainda mais do que no comércio interno dos países industrializados, essa questão tem perdido muito da sua anterior importância, nos últimos cinquenta ou cem anos. Já assinalarei o motivo dessas transformações. Existem, hoje, vários

centros industriais, competindo uns com os outros, no mercado mundial. O surgimento dos Estados Unidos, como potência industrial, contribuiu enormemente a tornar os mercados mundiais mais competitivos, porque a economia dos Estados Unidos sempre foi mais competitiva e a indústria estadunidense sempre foi menos sigilosa do que os sistemas europeus.

A "Lei de Engel" afirma que a percentagem da renda dos consumidores, aplicada nos alimentos, é uma função decrescente da renda. Quando a renda cresce, os indivíduos gastam menor parcela de seus rendimentos em alimentos. Considerando que os serviços (indústrias terciárias) tornam-se mais relevantes, à medida que os indivíduos ficam mais ricos, pode-se afirmar, com alguma probabilidade de certeza, que a percentagem da renda nacional despendida nas matérias-primas (incluindo os produtos extraídos das minas) tende a decrescer.

Todavia, essa simples observação não é suficiente para permitir que se afirme que os preços dos produtos primários, necessariamente, irão declinar, relativamente aos preços dos produtos manufaturados. Há a considerar a atuação de forças antagônicas e de tendências opostas, como por exemplo, as modificações tecnológicas, a industrialização nos países desenvolvidos e menos desenvolvidos, o crescimento demográfico e a lei dos rendimentos decrescentes operante nos setores de produção primária.

E' bastante interessante ressaltar a existência de uma corrente de pensamento, a qual ensina que as relações de troca, de maneira inflexível, se vão tornando *desvantajosas* para os países industrializados, porque a lei dos rendimentos decorrentes atua na agricultura e nas indústrias extrativas. Essa teoria, que teve grande influência no pensamento econômico britânico, remonta a Ricardo. A. Marshall muito se preocupou com problemas das relações de trocas e Keynes, em determinada ocasião (1912), ficou alarmado com a deterioração das relações de trocas, na Grã-Bretanha (1). Essa tese foi retomada pelo nosso contemporâneo, Austin Robinson, (*The Changing Structure of the British Economy — (A estrutura cambiante da economia inglesa)*, — artigo publicado no "Economic Journal" — 1954.

---

(1) — W. Stanley Jevons, em seu livro «The Coal Question» (A questão do carvão) «Investigação relativa ao progresso da Nação e a provável exaustão das Minas de Carvão. — 1.ª edição — Londres.

Essa teoria pessimista, pessimista no que diz respeito aos países industrializados, — é o oposto da tese sustentada pelo trio Singer-Prebisch-Myrdal. Um dos pontos bem peculiares a êste mundo estranho em que vivemos é que os membros de um determinado grupo não se dão conta de que, aquilo que os outros grupos afirmam, constitui exatamente o contrário de suas afirmativas e, por isso, ninguém procura compreender a fundo as idéias sustentadas por seus oponentes.

Se nos perguntarmos, agora, qual das duas correntes de pensamento, que assinalamos, está com a razão, poderemos asseverar que ambas estão erradas. Poder-se-á objetar que isto é impossível, eis que as relações de trocas não podem tomar direções opostas, ao mesmo tempo. Obviamente, esta objeção tem bastante fundamento. Não esqueçamos, todavia, que, por vêzes, as relações de trocas podem permanecer constantes ou mesmo, em um certo período de tempo, variar em um sentido e, depois, tomar sentido oposto. Parece que foi precisamente isto o que aconteceu. (1)

De qualquer maneira, é bem arriscado fazer-se previsões a partir de uma base tão controvertida e será sinal de grande irresponsabilidade recomendar-se diretrizes políticas fundamentadas em generalizações tão pouco seguras. Foi, entretanto, essa atitude de irresponsabilidade esposada pelas duas correntes de pensamento antagonônicas que estamos analisando. Uma aconselha protecionismo à agricultura, porque as relações de trocas iriam prejudicar as nações industrializadas. A outra recomenda o protecionismo à indústria, nos países menos desenvolvidos, porque as relações de troca atuariam em sentido oposto. Dessa maneira, inconscientemente, protecionistas de todos os lados se unem, baseados em ar-

---

(1) — Considerando que o que interessa, sob o ponto de vista do bem-estar é o comportamento da unidade-fator, não devemos esquecer que, ao contrário do que se passa com as relações de troca das mercadorias (ou com as relações de troca entre dois fatores), a unidade-fator não obedece a um comportamento simétrico. Vale dizer, as relações de troca, no que diz respeito às unidades-fator podem melhorar (ou deteriorar) entre dois países negociantes (ou entre grupos de países) ao mesmo tempo. Suponhamos, por exemplo, que as relações de troca das mercadorias permaneceram constantes, ao mesmo tempo em que as nações negociantes conseguiam reduzir o preço dos produtos de exportação. Nesse caso, cada país vai receber maior quantidade de mercadorias por unidade de recurso produtivo exportado. Geralmente, esse fenômeno se registra em fase de desenvolvimento.

gumentos derivados de previsões contraditórias, aconselhando diretrizes destinadas a promover os mesmos resultados, ou seja a redução do volume de transações comerciais, a qual causará prejuízos aos dois grupos de países, desenvolvidos e menos desenvolvidos.

As reclamações que se fazem contra a instabilidade verificada no período de curta duração, principalmente as oscilações cíclicas das relações de trocas dos produtores de matérias-primas, têm muito maior fundamento do que a pretendida tendência à deterioração. Mas, as flutuações cíclicas não são uniformes, nem tão vastas e persistentes como foram apresentadas. Matérias-primas e produtos alimentares de diversas qualidades obedecem a ciclos diversos de amplitude diferente. As oscilações cíclicas são mais acentuadas no caso dos metais e de matérias-primas do que no caso dos produtos alimentares. Mesmo em período de curta duração, uma compensação satisfatória pode ser propiciada pela queda das taxas de fretes, durante a depressão.

As modificações adversas, de relevância, nas relações de troca, relativamente aos produtos primários, ocorrem, em verdade, nas depressões mais acentuadas. Mas, esses fatores adversos atingem os países mais adiantados, provavelmente, com a mesma intensidade que atingem os países menos desenvolvidos, embora ali o fenômeno se manifeste sob a forma de desemprego e não sob a forma de queda de preços. Seria perder tempo, ao que parece, buscar-se investigar qual a região que seria prejudicada, nessas condições assinaladas. Mais uma vez, parece importante ressaltar que as depressões muito profundas são fatos que pertencem ao passado. Não devemos proceder com exageros. Recessões de pequena profundidade, como aquela que atravessou a economia estadunidense no recente após-guerra, hão de ocorrer ainda, certamente, no futuro. Mas aquelas depressões muito prolongadas e profundas, não mais se realizarão. Não há dúvida de que o problema do surto inflacionário é, agora, bem mais sério do que aquele de depressões perigosas. Pessoalmente devo dizer que não encaro, como alguns dos meus colegas economistas ocidentais, a persistente ameaça de surtos inflacionários como fator de pequena importância, precisamente porque uma inflação latente, que anda engatinhando, pode provocar ligeiras recessões e redução no nível de emprêgo, em média, no decorrer do ciclo, que muito bem poderiam ser evitados. Todavia, depressões agudas não mais são a temer, nem mesmo nos

países de mais alto grau de capitalização. Os problemas que surgirão em consequência dessas ligeiras depressões, relativamente às exportações dos países menos industrializados, poderão ser solucionados com o auxílio da maquinaria existente, com alguma cessão de crédito, com auxílios de programas estabelecidos pelo Fundo Monetário Internacional e outras instituições internacionais ou nacionais e, também, com a cooperação de programas de estabilização de produtos. A instabilidade, que poderá permanecer, não será de vulto a criar dificuldades sérias ao processo de desenvolvimento dos países exportadores de matérias-primas, ou a propiciar o desvanecimento das enormes vantagens que êsses países podem usufruir com o comércio internacional.

### TERCEIRA PALESTRA

Na segunda palestra indiquei que, em oposição à teoria clássica segundo à qual o livre-cambismo beneficia a todos, ricos e pobres, devido a harmonia de interesses, há a considerar a teoria marxista que é também adotada (ou foi separadamente inventada) pelos autores da corrente antimarxista, que acreditam na existência de uma ausência fundamental de harmonia entre ricos e pobres, assim como entre os países desenvolvidos e aqueles subdesenvolvidos. Essa corrente de pensamento afirma que o livre-cambismo é prejudicial aos pobres, atuando, mesmo, como elemento de exploração (mesmo quando se deixe de lado o colonialismo) a serviço dos mais ricos. A versão antimarxista dessa teoria repousa em alguns postulados básicos. O primeiro afirma que as relações de troca acusam tendências a prejudicar os produtores primários, no período de longa duração, conceituação que critiquei na última palestra. Julgo este postulado o mais fraco dos três.

Os dois outros postulados serão criticamente examinados no decorrer desta palestra, ao fim da qual apresentarei, como foi prometido, as restrições que podem ser feitas ao meu ponto de vista naquilo que diz respeito ao livre-cambismo.

— V —

O segundo postulado básico da teoria que estamos examinando, corresponde à afirmativa de que nos países subdesenvolvidos, principalmente no setor agrícola, pode-se encontrar alto nível de mão-de-obra desocupada, ou pelo menos que pode ser aproveitada com maior ou menor facilidade. Trata-se do denominado “desemprego disfarçado”, que é um argumento que, também, não resiste a uma apreciação mais apurada, tanto quanto a teoria que se reporta à deterioração das relações de trocas, no período de longa duração. Este segundo critério fundamental praticamente foi abandonado, depois dos estudos mais aprofundados de economistas dos mais capazes, nas nações desenvolvidas e subdesenvolvidas. Entre os primeiros

críticos da teoria do “desemprego disfarçado” encontramos os nomes de N. Kostner, Eugênio Gudín, Professor Jacob Viner, Professor Theodore Schultz. (1). Acredita-se, presentemente, e mesmo os mais entusiastas do ponto de vista oposto aceitam essa interpretação, que “aquêlo otimismo do princípio, que admitia ser possível transferir-se o desemprego disfarçado da agricultura para o setor industrial, tende a desaparecer. Reconhece-se que, em diversos países subdesenvolvidos, o desemprego disfarçado, sob forma estática, é de índice muito baixo... Numerosos trabalhadores não podem ser desviados da agricultura sem que se produza queda na produção agrícola, a não ser que se aumente a dimensão média dos estabelecimentos e que se introduza certo grau de mecanização”. Essas palavras do Professor Benjamin Higgins (2) demonstram, com bastante evidência, alterações nos pontos de vista anteriores.

O professor Schultz, um dos maiores conhecedores dos problemas da agricultura, com experiência adquirida em diversos países subdesenvolvidos de vários pontos do mundo, com bastante segurança, fêz declaração de que desconhece, em qualquer parte, um país pobre qualquer que defenda o ponto de vista de que a transferência de diminuta fração, — digamos, cinco por cento, da agricultura para a indústria, na constância dos demais fatores, — seja efetuada sem que se provoque a redução da produção. (3). Posteriormente, êle acrescentou que “os programas de desenvolvimento que se basearam na expectativa do desemprego disfarçado não cumpriram suas finalidades: em vez do contingente de mão-de-obra corresponder ao incremento de oferta de moeda, ou ao surgimento

---

(1) — Consultar Dr. Kostner «Comments on Professor Nurkse's Capital Accumulation in Underdeveloped Countries» (L'Egypte Contemporaine n. 272, 1052) e, ainda do mesmo autor «Marginal Comments on the Problem of Underdeveloped Countries» (Wirtschaftsdienst, Hamburgo — maio, 1954).

Viner «Some Reflections on the Concept of Disguised Unemployment» em «Contribuições à Análise do Desenvolvimento Econômico» — Ensaios em homenagem à Eugênio Gudín, Rio de Janeiro, 1957.

T. W. Schultz «The Role of Government in Promoting Economic Growth» — L. D. White-ed. (The State of the Social Sciences — Chicago, 1956 — e, «The Economic Test in Latin America» — New York State School of Industrial and Labour Relations, Cornell University Bulletin 35 — 1956.

O professor Gudín afirmou ao conferencista, em diversas ocasiões, que os países subdesenvolvidos não estão sujeitos ao desemprego disfarçado, porque acusam baixo nível de produtividade, não apenas de mão-de-obra, mas, também, de trabalho de gerência, capacidade técnica de engenheiros e outros. Parece-me que essas observações vão ao cerne do problema.

(2) — «Prospects for an International Economy» — World Politics, abril, 1957 — pág. 466.

(3) — Consulte a primeira das fontes acima indicadas. (pág. 875).

de novas indústrias, como se poderia esperar no caso de se registrar alto nível de desemprego, os trabalhadores passaram a agir como se as produtividades marginais da mão-de-obra na agricultura e em outros setores fôsem do mesmo tipo." (1)

O termo "desemprego", relativamente aos países subdesenvolvidos e pobres foi mal selecionado, porque pode ser interpretado como o desemprego que se verifica, em fases de depressão, nos países desenvolvidos, facilmente corrigido (pelo menos restringido a um certo mínimo irreduzível) mediante o fortalecimento da procura efetiva. (2). Os adeptos dêsse ponto de vista deveriam ter dito que nos países subdesenvolvidos a produtividade do trabalho é muito baixa, o que equivale a dizer-se que tais países são extremamente pobres e atrasados, (aliás ninguém ousaria negar essa afirmativa). Deveriam, entretanto, ter acrescentado que a produtividade é mais baixa em alguns setores da economia do que em outros. O que não parece correto é afirmar-se que a agricultura é o único setor da economia no qual a produtividade marginal do trabalho é extremamente baixa. O Dr. Kostner disse-me que a produtividade é também muito baixa (algumas vêzes mesmo igual a zero ou negativa) em determinados empreendimentos urbanos de caráter não-agrícola, como aliás, um pequeno passeio pelas ruas da cidade de um país qualquer dos mais pobres, poderá demonstrar, (e, mesmo, em país que não seja dos mais pobres).

Longe de mim procurar negar, ou sequer amenizar, situações deploráveis, sugerindo que nada se pode ou deva fazer no sentido de corrigi-las. Mas o quadro apresentado pelos adeptos do desemprego disfarçado corresponde à existência de ilimitada, embora pouco eficiente mas utilizável, mão-de-obra disponível, o que permite que se iniciem novos empreendimentos industriais, sem que seja reduzido o produto que pode ser obtido em outro qualquer setor. Na realidade as coisas não se passam dessa maneira. Essas são simplificações excessivas, que provocam a enunciação de soluções fáceis e causam, ulteriormente, decepções e desespêro, bem como desperdício dos escassos recursos, representando êsse conjunto de fatores um ônus que os países mais pobres não podem suportar.

---

(1) — A segunda publicação acima mencionada págs. 14-15 — Consulte, também, o artigo de G. M. Meier — já citado — o qual se reporta a Schultz e a outras fontes.

(2) — O professor Nurkse sempre deu muita importância ao fato de que o remédio para o desemprego disfarçado não era assim tão fácil de ser caracterizado.

Citarei, tão-sòmente, uma conclusão falsa derivada de hipótese fácil, formulada inteiramente fora da realidade, quando se afirmou que vultosos recursos disponíveis aguardam uma solicitação a fim de serem empregados como trabalho. Essa conclusão falsa aparece, insistentemente, nas publicações da CEPAL e, pode ser encontrada, também, nos trabalhos de Myrdal; seus efeitos perniciosos têm tido grande influência na formação de diretrizes políticas de muitos países subdesenvolvidos.

Costuma dizer-se que, nos países subdesenvolvidos, a restrição das importações, através a elevação de tarifas, quotas e outras medidas, não provoca a redução do volume de transações comerciais, mas, apenas, uma modificação na composição das importações, — os bens de consumo (possivelmente os artigos de luxo) serão substituídos pelos bens de capital. Esse conjunto de circunstâncias assinala um contraste com aquilo que se verifica nos países mais desenvolvidos, nos quais a regra clássica ainda encontra aplicação e, onde uma restrição de importação provoca queda de exportação e, conseqüentemente, diminuição do volume global das transações comerciais.

Os critérios apresentados como fundamento da teoria que afirma que os países pobres gastam suas divisas em qualquer hipótese, afirmando, também, que os dólares que não são utilizados na compra de bens sujeitos às restrições de importação serão empregados na compra de outros bens, não parece ser muito correta. Deixa de registrar que o montante de divisas disponível será reduzido se recursos forem desviados das indústrias de exportação e encaminhados ao setor industrial que se deseja proteger. Resultado diverso se verificaria sòmente se as indústrias, beneficiadas pelo protecionismo, pudessem, no todo ou em parte, ser lotadas com pessoal recrutado entre trabalhadores que constituam mão-de-obra disponível, i.e., se existisse o desemprego disfarçado, e, não fôsse o recrutamento causa de se desviar mão-de-obra de outros setores industriais, mesmo das indústrias de exportação. Esse contingente de mão-de-obra disponível, infelizmente, não existe. Os países subdesenvolvidos não escapam à regra geral da escassez, — êsses países menos que qualquer outro, lamentavelmente. A teoria do “desemprego disfarçado” é uma teoria de quarta dimensão, uma teoria “*deus ex machina*” que bem se pode caracterizar como uma utopia.

Desejo, mais uma vez ressaltar, que não há sentimento de desespêro no meu propósito de examinar o aspecto menos sedutor

e paradoxal da teoria do desemprego disfarçado, vale dizer o aspecto que diz respeito ao pensamento muito comum da baixa produtividade (embora não de maneira uniforme) nos países subdesenvolvidos. Não pretendo, de maneira nenhuma, sugerir que nada pode ou deve ser feito no sentido de se aumentar a produção e elevar o nível de produtividade. Não seria possível, em, apenas, três palestras sôbre o comércio internacional delinear um roteiro completo das diretrizes do desenvolvimento. Não sòmente não teríamos tempo, para tanto, mas, também, a tarefa pareceria um tanto acima de minhas qualificações. Preciso, assim, conservar a análise em nível que abrange, tão-sòmente, alguns comentários.

Estou, firmemente, convencido de que a principal parte da tarefa é da competência interna de cada país e, também, de que o protecionismo só poderá oferecer uma influência marginal. O que se precisa fazer é procurar melhorar, gradualmente, a qualidade da mão-de-obra, aprimorando-se o nível educacional, o padrão sanitário e outros fatôres; e, também, incrementar a mobilidade e aperfeiçoar a infra-estrutura, através investimentos nos serviços de utilidade pública de tôda espécie. Provavelmente muito poderá ser conseguido pela remoção dos entraves sociais e políticos que impedem o crescimento, a mobilidade, a iniciativa privada, tanto quanto através medidas positivas, abrangendo investimentos em massa.

— VI —

O terceiro dos postulados básicos da teoria que sustenta que o livre-cambismo sempre, ou pelo menos de modo geral, atrapalha, em vez de auxiliar o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, é aquêle que afirma que o crescimento, o progresso, o aumento da renda e da produção das nações mais ricas produz um efeito "retroativo", ou seja provocam resultados desfavoráveis e não benéficos relativamente aos países mais pobres.

Trata-se de ponto de vista recente, o qual atinge, de cheio, a teoria clássica do comércio. Vejamos, assim, como os economistas clássicos, considerados hoje fora de moda, apresentariam a questão. Se os países industrializados se desenvolvem, vale dizer, se a produção e a renda crescem, a procura de importações, no que diz respeito a matérias-primas, produtos alimentares, serviços de turismo e demais bens, tenderá a aumentar. Sustentam os clássicos, então, que, dentro dêsse panorama, haveria benefícios para os

países menos desenvolvidos, que constituem os mercados supridores desses bens. Com essas conclusões os modernos e ultramodernos economistas keynesianos concordariam de bom grado — eis que um de seus postulados é que a propensão a importar é positiva, e que eles desprezam a hipótese, pouco provável, de que a maior parcela da importação é constituída de bens de qualidade inferior. Aquêles economistas antiquados sustentariam, a seguir, que, a medida que a renda cresce nos países desenvolvidos, a taxa de economias também se eleva, havendo, assim, grande probabilidade de que capital adicional venha a ser pôsto à disposição de novos investimentos, nos países menos desenvolvidos. Esta conclusão, também seria aplaudida pelos keynesianos, principalmente entre aquêles que acreditam na estagnação secular (idéia atualmente um tanto desprezada) que pode ocorrer em virtude de excedente crônico de economias e de conseqüente inexistência de oportunidades de investimentos, nos países mais ricos. De modo geral, podemos dizer que a conclusão de que a riqueza crescente nos países mais ricos promove maior oferta de capital aos países mais pobres, não se afasta muito da realidade observada em acontecimentos passados. Mas, não é correto sustentar-se que as oportunidades para investimentos vão diminuindo, gradualmente, nos países mais adiantados, pois, é muito provável que o progresso dos países industrializados possa promover a absorção de grande parcela das economias disponíveis, liberando, assim, menor parcela para a exportação.

A medida que se desenvolve e aumentam sua produção, os velhos países industriais vão esgotando seus recursos exauríveis, deixando a outros países oportunidades de exportação. A Grã-Bretanha praticamente esgotou seus depósitos de minérios, tornando-se, cada vez mais dependente de importações de outros países. Os Estados Unidos, que possuem maiores recursos naturais do que o Velho Mundo, têm sido forçados a importar minério de ferro do Canadá e da Venezuela, petróleo da Venezuela, cobre, chumbo e zinco do Chile, do Peru e da África. O panorama que tentamos descrever deve continuar a indicar como se processa o ritmo dos acontecimentos, apesar de certos retraimentos passageiros, decorrentes de ligeiras depressões, de políticas protecionistas e de eventuais descobertas de novos depósitos de minério e de inovações tecnológicas.

Aquêles economistas antigos deveriam, está claro, facilmente acreditar que o progresso tecnológico nos países industrializados

(ou mesmo no que tange ao problema, nos países menos desenvolvidos) pode, freqüentemente, vir a prejudicar alguns países subdesenvolvidos (ou mesmo certo tipo de países já desenvolvidos). O aparecimento do nitrato sintético reduziu a procura do nitrato natural, no Chile; a invenção do *rayon* e do *nylon* muito prejudicou a indústria da sêda japonesa e, até certo ponto, o algodão. A invenção do café sintético seria um desastre para o Brasil e para as demais regiões produtoras dêste mesmo artigo. Todavia, não podemos esquecer que, também, as exportações de tecidos da Índia prejudicaram o Lancashire e, ainda, que o desenvolvimento industrial do Japão criou sérios embaraços aos antigos centros industriais.

Levando em consideração todos êsses fatôres, ou melhor, concedendo a êles prioridade, em ordem de importância, os economistas da velha guarda, teriam certamente concluído, lançando as vistas sôbre os últimos cem ou cento e cinquenta anos, que a expansão e o progresso dos países, que ora são considerados comparativamente mais ricos, constituiu fator benéfico para os países menos desenvolvidos, deixando de lado a questão, — sem solução, — de quem ganhou a melhor parte. (Êles, certamente, negariam aquela afirmativa que freqüentemente é feita, de que os países subdesenvolvidos nunca progrediram, estando, entretanto, cientes do fato de que, em alguns dêsses países, o rápido crescimento demográfico absorve, ao mesmo tempo, maior ou menor parcela da produção global). A que nível teriam chegado as nações subdesenvolvidas e quais teriam sido as suas probabilidades de prosseguir no desenvolvimento, se não tivessem podido contar com o progresso tecnológico e o avanço da medicina, para não citarmos, também, a expansão puramente científica e cultural das nações mais adiantadas. Aonde teria podido o Brasil vender o seu café, a Malaia a sua borracha e seus metais, o Iraque, a Venezuela, etc., o seu petróleo, — se as nações desenvolvidas não se tivessem expandido e criado uma procura efetiva para êsses produtos? Aonde poderia a Índia vender os seus tecidos e como poderiam outras nações semi-industrializadas conseguir exportar determinados produtos manufaturados e outras matérias-primas beneficiadas em ritmo crescente, e não em forma primária, se as nações de alto grau de industrialização não se tivessem desenvolvido rapidamente e passado do estágio de produção e de exportação de bens mais elementares a um outro estágio de produção e de exportação de artigos mais aperfeiçoados, como por exemplo da produção de artigos de algodão à produção

de *rayon* e de *nylon*, dos tecidos à maquinaria, veículos, produtos farmacêuticos, e outros instrumentos, assim como de artigos mais singelos para artigos de fabricação mais complicada, que exige especialização e conhecimentos científicos, etc.? O economista da velha guarda poderia, ainda, prosseguindo em suas indagações, perguntar, como perguntou o professor Albert Hirschman, em seu original trabalho "The Strategy of Economic Development" (1) como se poderia conseguir o progresso de uma região (ou indivíduo) qualquer, sem que algumas regiões se adiantem à frente das outras? Ou, talvez, devemos conjecturar que, se os países (ou os indivíduos) não tivessem progredido, como de fato o fizeram, os outros teriam conseguido fazê-lo sòzinhos, sem nenhum auxílio? Talvez, devemos admitir, alguns tivessem conseguido avançar, mas, na luta pela expansão, muitos países se teriam aniquilado.

Tendo em vista essa ordem de raciocínio, parece que se pode concluir que o continuado desenvolvimento do poder de expansão dos países industrializados deve beneficiar os países mais pobres e subdesenvolvidos. Passaremos, agora, a examinar, segundo o plano que traçamos, o denominado efeito "retroativo" ou reversível que o desenvolvimento em países mais avançados pode provocar nos países menos avançados ou subdesenvolvidos.

Primeiramente, devemos recordar que Myrdal não deixa de reconhecer que o processo tem a registrar efeitos favoráveis — efeitos reflexos, como êle os denomina. Todavia, êle os apresenta como de realização incerta e de importância pequena quando comparados aos efeitos "retroativos", que são efeitos desfavoráveis. Êle transforma uma colina em montanha e trata do problema da continuada expansão do desenvolvimento, entre os pontos de partida e tôda a extensão da área considerada, de maneira excessivamente restrita e estática.

Vejamos quais são êsses efeitos "retroativos" considerados desfavoráveis? E' bastante difícil apreendê-los e compreender o que realmente representam. Fala-se, muito, em "interligações" e em fatores causais cumulativos, fala-se na espiral do círculo vicioso e, ainda, em outros pontos semelhantes. "Suponhamos que em determinada coletividade, mudanças ocasionais provoquem a perda

---

(1) — New Haven — U.S.A. — 1958 — Espero que o professor Hirschman há de compreender porque afirmo que êle desenvolveu brilhantemente uma idéia que o economista da velha guarda poderia ter apresentado, ou seja que o faço como um elogio, como realmente é o meu propósito.

de emprêgo a grande parte da população". Nessa hipótese, as taxas tributárias tenderão a se elevar e "a coletividade oferecerá menos atrativos aos negócios do exterior... e o processo se torna mais intenso..." e... "um círculo vicioso" de contrações põe-se em movimento. (1).

Trata-se de um raciocínio muito conhecido da teoria do ciclo, mas o processo cumulativo de resultados desfavoráveis que provoca a espiral do círculo vicioso é fenômeno atinente a período de curta duração e não oferece alterações à análise do equilíbrio, pois, depois de perturbações, o novo equilíbrio é atingido por etapas e não imediatamente. (2).

A ocorrência bastante conhecida de que, por razões óbvias, os primeiros passos em direção à expansão econômica, a começar de nível muito baixo de desenvolvimento, são muito penosos, tem sido tema de muitos debates pois é fato conhecido, não somente entre os autores da escola clássica como também entre todos aqueles que têm, ainda que módica, visão da História (3)

Talvez êsses fatos expliquem porque determinadas regiões, ou alguns países, decidem ampliar a sua dianteira em relação a outros, depois de atingirem a soleira a partir da qual o crescimento assume ritmo acelerado, entretanto, êles não explicam porque outros países não adotam o mesmo procedimento, dentro de condições objetivas (sociais ou físicas) que não são menos favoráveis. Existem alguns poucos exemplos concretos, que consegui observar, de situações em que verificaram êsses "efeitos retroativos". Passarei a examiná-los. (4) A região em fase de expansão pode atrair pessoal capacitado das regiões em estado de estagnação. Em outras palavras, migrações seletivas se podem estabelecer partindo dos países mais

---

(1) — Myrdal — «Economic Theory and Underdeveloped Regions», London — 1957 — pág. 23 (Trata-se de versão, revista pelo autor, das palestras do Cairo.

(2) — Todo economista sabe (ou deveria saber) que a análise do equilíbrio estático deve ser encarada dentro de certas limitações (*cum grano salis*). Depois de determinadas perturbações, o equilíbrio deve ser esperado a se restabelecer, não instantaneamente, mas de maneira dinâmica, possivelmente depois de algumas oscilações.

(3) — Os teóricos modernos do desenvolvimento ensinaram êsse tema já conhecido com tom enfático e terminologia sofisticada, «O círculo vicioso da pobreza», «menor velocidade para um ponto de partida feliz quando se transita para o crescente desenvolvimento», e outras metáforas, às quais pouco contribuem à melhor compreensão do problema.

(4) — O professor Hirschman, (op. cit. e, em «American Economic Review» setembro, 1957 — págs. 559/570) — fala da «reversibilidade» e de efeitos polarizadores, em vez de «ampliações» e de «Retroatividades». Relativamente a Myrdal, apresenta perspectivas mais amplas, seu modo de encarar o problema é mais equilibrado, suas conclusões menos vagas e pessimistas para os países menos desenvolvidos.

pobres para os mais ricos. Indivíduos jovens, capazes, entusiastas, abandonarão as áreas de estagnação. *A priori* não podemos eliminar a possibilidade de realização dessas correntes, entretanto, há maior possibilidade de sua realização dentro das fronteiras de um mesmo país, do que entre dois ou mais países. O caso particular da Itália, onde o Norte é bastante evoluído e o Sul atrasado, constitui exemplo dos mais citados. A Alemanha Oriental e Ocidental, atualmente, constitui um outro exemplo, que entretanto, sofre perturbações devidas a aspectos de natureza política. A Alemanha Ocidental goza de um adiantado sistema de livre empresa e de regime liberal democrático, enquanto que a economia da parte oriental sofre o impacto de uma atmosfera asfixiante de sistema coletivista ineficiente, imposto ao país por uma ditadura odiada e olhada com desprezo pela maioria da população. Todavia, parece claro que a mobilidade de mão-de-obra especializada não desempenha, no presente momento, papel de grande relevância nas relações internacionais entre os pontos mais e menos desenvolvidos do mundo, sendo, ainda, necessário traçar uma linha divisória entre os dois grupos de países (1)

As partes mais adiantadas, de um mesmo país podem conseguir capital, também, naquelas partes que se encontram em estado de estagnação. E' este um fenômeno que ocorre com maior facilidade intra-fronteiras do que mesmo no plano internacional, não se podendo, assim, considerá-lo fator preponderante das relações entre os pontos mais ou menos desenvolvidos do Mundo. (2) E' bem verdade que, ocasionalmente, correntes de capital se têm dirigido dos países subdesenvolvidos aos países industrializados (por exemplo da América Latina para os Estados Unidos ou para a Europa); são casos, entretanto, que ocorrem em situações nas quais a fuga de capital é motivada por processos inflacionários ou amea-

---

(1) — Os Estados Unidos e outros países de além-mar muito se beneficiaram da imigração de trabalhadores capacitados, engenheiros, cientistas, etc. do Velho Mundo. A última corrente importante verificou-se durante as opressões nazistas e comunistas. Essas migrações causaram algum prejuízo aos países de origem, mas o desenvolvimento dessas regiões não foi muito prejudicado.

(2) — No que diz respeito às relações entre regiões de um mesmo país, há dois pontos a considerar: Os movimentos de trabalho e de capital entre as duas regiões aumentam o aproveitamento de recursos existentes (embora prejudicando os fatores complementares de produção, humanos ou materiais, que são abandonados nas regiões que se encontram em fase de estagnação); segundo, dificilmente se poderá compreender como essas correntes se podem realizar, se as condições para o desenvolvimento — no Sul — não forem mais favoráveis do que no Norte. As migrações ocorrem, pois, em benefício de todo o país.

ças políticas, verificando-se, nessas circunstâncias, um fluxo de capital em sentido oposto ao que geralmente ocorre, ou seja da área em que se verifica uma taxa de juros elevada para aquelas de juros mais baixos. Essas situações podem ser consideradas patologicamente anormais e não alteram a assertiva de que o fluxo líquido de capital sempre tomou a direção correta, isto é, partiu dos países mais ricos para os mais pobres.

Resta ainda, examinar aquêlo conceito, um tanto vago, de que os centros que se expandem, auxiliados pelos rendimentos crescentes propiciados pelas economias externas, gozam de "vantagem competitiva", relativamente às áreas em estado de estagnação, na periferia, promovendo posterior impacto em todo o setor industrial, ao qual se deixará, apenas, a produção primária, da qual não se poderá esperar economias externas. (1).

As hipóteses que estamos propondo, entretanto, são baseadas em casos extremos. Possivelmente, não poderemos citar um só caso concreto que se revista das características que estamos apresentando. A "vantagem comparativa" dos países industriais em expansão, dificilmente poderá abranger o setor industrial em toda a sua extensão. Os desenvolvimentos não consistem apenas na redução dos custos de produção das indústrias existentes e os dos produtos anteriores, mas, principalmente, no aparecimento de novos artigos e no surgimento de indústrias novas. Isto há de criar, necessariamente, lacunas na seqüência dos custos comparativos, o que pode conferir vantagens a certos tipos de produtos industriais, nos países mais atrasados. Ademais, as economias externas, frequentemente, referem-se ao setor das exportações da economia, mesmo quando essas exportações são constituídas de produtos agrícolas. Por exemplo, nos Estados Unidos e no Canadá, a exportação de produtos agrícolas incentivou a construção de rodovias e o desbravamento da parte mais ocidental do continente norte-americano — aliás economias externas de proporções gigantescas. Dessa maneira, os países menos desenvolvidos se podem beneficiar de economias externas, concentrando suas atividades na produção daqueles artigos que lhes podem assegurar vantagens comparativas.

Podemos, assim, concluir que os argumentos que estamos examinando, na melhor das hipóteses, poderiam justificar um certo

---

(1) — Os especialistas no assunto, reconhecerão aqui, o famoso caso «Graham» ou a típica situação da indústria nascente. Referências adequadas insuficientes, em relação aos conceitos teóricos mais relevantes e a dados bibliográficos, tornam difícil qualquer alusão ao tratamento que Myrdal deu ao problema. Tentarei dar ao assunto a melhor interpretação possível.

grau de protecionismo, relativamente às indústrias nascentes, mas, que jamais invalidarão a premissa de que o rápido crescimento e o desenvolvimento dos países mais ricos hão de beneficiar os países mais pobres.

— VII —

Não quero, porém, com exageros, prejudicar tôda a minha exposição. Prometi caracterizar as restrições que se poderiam fazer ao meu ponto de vista no que diz respeito ao livre-cambismo. Passarei a êsse exame.

Sou, em realidade, forçado a fazer certas concessões ao pensamento antigo (que poderíamos denominar de "clássico") ou seja ao princípio da indústria nascente e ao protecionismo. Acredito não se poderá negar que, por vêzes, métodos devidamente selecionados de moderado protecionismo em determinadas indústrias, há de constituir meio de se acelerar o desenvolvimnto econômico. Isto significa que o livre-cambismo, até certo ponto, retarda o desenvolvimento de um país; — não se pretenda, todavia, comparar essa situação com a hipótese de inexistência total de transações comerciais, mas pensemos em uma outra situação em que moderado grau de protecionismo é assegurado a algumas indústrias que foram devidamente selecionadas. Não se deve nunca supor que o desenvolvimento e o crescimento dos países industriais poderão prejudicar os países menos desenvolvidos. Permanece válido aquilo que sustentei quando disse que, ao contrário do que se possa pensar, como regra geral, posterior expansão dos países já desenvolvidos se há de realizar, beneficiando os países menos desenvolvidos, — muito embora se possa conceber procedimento diverso, segundo o qual determinado país menos desenvolvido (ou, mesmo, desenvolvido) possa ser prejudicado pelo desenvolvimento de um país já desenvolvido (ou, mesmo, subdesenvolvido). Essa hipótese, entretanto, só se verificará como um caso particular e não terá a possibilidade de abalar a nossa premissa fundamental de que prevalece a harmonia de interesses.

A seguir, passarei a examinar o caso da proteção à indústria nascente, sumariamente e da maneira mais exata que fôr permitida.

Pode ocorrer que a expansão de determinada indústria manufatureira, ou mesmo do conjunto de indústrias manufatureiras, em geral, atue no sentido de gerar *economias externas*, o que equivale dizer a criar diminutos fatôres que vão provocando o aperfeiçoamento das empresas gradualmente, de modo a torná-las capazes de enfrentar, sem protecionismo, a competição estrangeira. Mas,

como a formação dessas economias se processa muito lentamente e, também, considerando que não podem ser previstas com facilidade e que, por natureza, não podem ser apropriadas pela empresa particular, o setor privado da economia, provavelmente, não terá meios para propulsionar sua efetivação. Temos um exemplo bastante ilustrativo da tese que estou sustentando. A expansão industrial, em países menos desenvolvidos, às vezes, é dificultada e retardada pela ausência de mão-de-obra qualificada, ou mesmo suficientemente treinada, em que se possa depositar um mínimo de confiança. A falha da teoria que sustenta a tese do desemprego disfarçado é desprezar, ou pelo menos não prestar a devida importância, a este ponto preponderante. Há a considerar, todavia, que o trabalho pouco qualificado, insuficientemente treinado, inspirando pouca confiança, pode ser submetido a treinamento e, assim, é passível de aperfeiçoamento. Esse processo é, entretanto, lento e bastante oneroso. Geralmente vai exigir atos de autoridade e decisões compulsórias, que só podem ser exercidos pelos governos, quando se deseja que seja promovido com rapidez. Outrossim, tendo em vista o aspecto incerto de ocorrências futuras, mesmo se considerássemos que esse custo não estivesse acima das possibilidades da empresa particular, a iniciativa privada teria a temer a falta de garantia de que, depois de treinados e aptos a contribuir no aumento de produtividade, os trabalhadores não viessem a exigir os frutos do aperfeiçoamento, sob a forma de salários mais elevados. Logo, não se pode esperar da empresa particular a decisão de realizar a produção, durante um certo período, em base de prejuízo, na expectativa de que, depois de conseguir mão-de-obra mais eficiente, venha a firma a se tornar apta a enfrentar a competição estrangeira, e, também, a recuperar os prejuízos sofridos, — ou seja usufruir os lucros do “investimento inicial”, empregado na preparação da mão-de-obra qualificada, no treinamento de modo geral e na formação da habilidade empresarial.

Nesse caso, o Govêrno pode interferir e realizar o “investimento” inicial que fôr necessário. Isto pode ser conseguido diretamente, sob a forma de programas educacionais, de adoção de processos de treinamento ou de empreendimentos realizados pelo Estado, ou, então indiretamente sob a forma de proteção que se assegura a determinada indústria, mediante garantias de mercado de maneira a assegurar-se a admissão de trabalhadores vantajosa, mesmo quando são ineficientes e relativamente mais caros, relativamente aos trabalhadores estrangeiros, mais eficientes e melhor remunerados.

Não se deve esquecer que essa orientação, todavia, mesmo quando destinada a propulsionar benefícios futuros, é um encargo pesado, se bem que transitório, ao país que a adota, eis que provoca a elevação dos preços das utilidades, as quais poderiam ser obtidas a preços muito mais convenientes no comércio internacional. Não se deve, anda, esquecer que sacrifícios transitórios e temporários são elementos inerentes a todo o tipo de investimento. O país se priva das vantagens do consumo e do bem-estar presentes, na esperança de vantagens futuras. Acredito que é necessário deixar bem claro este ponto — os investimentos de capital são, provavelmente investimentos vantajosos, mas se caracterizam como geradores de encargos temporários. As deficiências da teoria do desemprego disfarçado se situam, precisamente, na tentativa de se apresentar como dons gratuitos da natureza aquilo que, na realidade, constitui um investimento de capital, o qual pressupõe sacrifícios impostos à geração presente, que se priva do consumo corrente.

Consideremos, agora, que o capital é escasso e precisa provir de rendimentos economizados. É, assim, necessário que só se realizem investimentos lucrativos e selecionados. Aplicando este critério ao caso dos investimentos que devem ser feitos nos processos de treinamento, na formação do trabalho qualificado, nos programas educacionais, e que devem provocar a restrição de importações, verificaremos que o critério significa que um país só deveria proteger aquelas indústrias que, dentro de período determinado, possam oferecer garantias de que passarão a cuidar de sua própria manutenção.

Não há como negar que o investimento é, sempre, um jogo. Não se deve desprezar, ao examinar o assunto, o risco relativo a perspectivas de prejuízos, totais ou parciais, do capital investido. Neste caso particular que estamos examinando, os riscos são ainda maiores, do que de costume, pois o custo não é evidente. Os investidores particulares, quando não selecionam bem os seus empreendimentos, recebem, imediatamente, o devido castigo. O produtor particular incorre, automaticamente, em prejuízo quando não coloca no mercado as utilidades que os indivíduos consumidores procuram. No caso do protecionismo à indústria nascente, os prejuízos que poderão provir das previsões falhas incidirão sobre o agregado da economia, sob a forma de preços mais elevados, de utilidades que poderiam ser fornecidas a preços mais convenientes pelo comércio internacional e não pelo processo de produção interna. Poucas pessoas são capazes de compreender o que se passa na realidade

e de estimar o custo real das operações que o sistema exige. Quando uma nova indústria nasce, protegida por uma muralha de tarifas elevadas, futuramente será difícil eliminar-se aquelas tarifas, e, mesmo, considerando que se tivessem possibilidades de eliminá-las, sérios prejuízos seriam causados a todo o sistema industrial do país, ou, apenas, a uma parte do sistema. Sempre há de existir um certo número de firmas marginais, as quais sofrerão perturbações, em virtude do processo adotado, enquanto que a firma intramarginal terá a preocupação de conservar as possibilidades de formação de lucros extraordinários que o protecionismo assegura.

Seria muito agradável se conseguíssemos delinear critérios simples para serem usados na seleção das indústrias que se considerariam merecedoras do protecionismo e, também, na determinação da magnitude das tarifas que seriam apropriadas. Desconfie, entretanto, que se precisa recorrer a critérios apricrísticos, que levarão em consideração o agregado da estrutura econômica e tôdas as medidas atinentes à política do desenvolvimento tomadas ao mesmo tempo.

Ao findar estas minhas palavras vou tentar, como de direito, apresentar, sistematicamente, o meu pensamento sobre o problema que estamos examinando. Passarei, então, sumária e rapidamente, a indicar o meu ponto de vista, embora o faça um tanto dogmáticamente.

Tenho marcada preferência pelas medidas mais gerais. Desconfio muito desses folhetos que apresentam projetos de grandes estruturas, de maneira excessivamente detalhada. São formas de apresentação que não produzem resultados positivos, nem mesmo nos países mais desenvolvidos, que possuem dados estatísticos que permitem as estimativas de inter-relações industriais (input-output) e, também, outros métodos de planejamento mais aperfeiçoados de que os países subdesenvolvidos. Uma tarifa uniforme na importação de artigos manufaturados, ou em grandes classes desses produtos, é, provavelmente, o melhor tipo de protecionismo para as indústrias nascentes. Será este um meio de se confiar ao mecanismo do mercado a escolha das utilidades que devem ser realmente produzidas. Particularmente nos países que já atingiram um grau elevado de capacidade empresarial, esse método será bem mais eficiente do que aquele que consiste na designação governamental do grupo de indústrias que deve ser beneficiado.

Naquilo que diz respeito ao nível da tarifa uniforme a ser determinado, não desejo ser doutrinário. Todavia, pedirei atenção ao

fato de que o próprio List era de opinião de que uma determinada indústria ou emprêsa, a qual não consegue um certo grau de maturidade, gozando de proteção tarifária da ordem de vinte ou trinta por cento, não é merecedora dêsse benefício protecionista. Em outras palavras, quando isso ocorre, deve-se supor que o país considerado não goza de vantagem comparativa nesse campo específico de indústria.

Estou plenamente consciente de que, praticamente todos os países subdesenvolvidos (e, até mesmo em relação a essa questão, os países desenvolvidos) adotam diretrizes políticas inteiramente opostas ao esquema ora sugerido. Eles adotam tarifas altamente diferenciadas, e a maioria adota, também, contrôle cambial, equivalente a elevadas tarifas adicionais, cuja estrutura e incidência é mantida em completo sigilo dentro dos círculos administrativos, impenetráveis a elementos estranhos, sigilos que, ao que suspeito, são conhecidos somente daqueles que, internamente estão empenhados nas atividades administrativas relacionadas com o processo de desenvolvimento.

Acredito que se pode assegurar que êsse conjunto de diretrizes políticas prejudica aos países subdesenvolvidos. Em outras palavras, acredito que êsses países poderiam acelerar o ritmo de seu desenvolvimento se adotassem as medidas que procurei esquematizar. Desejo, outrossim, repetir que o sistema que foi sugerido não corresponde ao denominado "laissez faire", tomado em sentido extremo. Deve-se interpretar o sentido correto das medidas propostas como de uma sugestão de política de desenvolvimento que pudesse utilizar as poderosas forças do mecanismo de preços, sem procurar criar antagonismo às forças do mercado. A sugestão proposta é válida, tanto no campo do comércio internacional, como relativamente à economia interna dos países interessados. Reafirmarei, assim, a minha firme convicção de que, é no terreno mesmo da economia interna, sob a forma de programas educacionais, e de medidas de assistência à saúde pública, sob a forma, digamos, de investimentos propulsores de lucros indiretos, — que se encontra a melhor solução do problema e não em medidas que determinam restrições de importação. E' bem verdade que êsse sistema de restrições constitui um conjunto de medidas de mais fácil aplicação do que aquelas que se referem à política interna. Esta, provavelmente, a razão porque as restrições às importações são muito mais adotadas e as medidas de política interna um tanto desprezadas.