

Comércio e Investimentos em Áreas Sub-desenvolvidas

DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS ENTRE OS PAÍSES IMPORTADORES
E OS EXPORTADORES DE CAPITAIS

H. W. SINGER (*)

(Tradução de CÉLIA NEVES)

O comércio internacional tem enorme importância para os países sub-desenvolvidos e os benefícios que êsses recolhem do comércio, assim como quaisquer variações neste, afetam, profundamente, sua renda nacional. A opinião contrária, muito freqüente entre os economistas, de que o comércio tem menos importância para os países sub-desenvolvidos que para os industrializados, pode ser atribuída a uma confusão lógica — fácil de explicar, aliás — entre o *volume absoluto* do comércio exterior, que é sabidamente uma função do aumento da renda nacional, e a *relação* entre o comércio exterior e a renda nacional. *Primeiro*, o comércio exterior tende para ser mais importante, proporcionalmente, quando as rendas são inferiores. *Segundo*, as flutuações no volume e no valor tendem para ser mais violentas, proporcionalmente, no comércio exterior dos países sub-desenvolvidos e, *a fortiori*, para ser mais importantes em rela-

(*) O autor é membro do SECRETARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS, mas o presente artigo foi escrito sob sua responsabilidade individual, não representando, por conseguinte, as opiniões das NAÇÕES UNIDAS. O autor deseja agradecer a colaboração recebida de muitos amigos e colegas, sobretudo do SR. HENRY G. AUBREY, DR. HAROLD BARGER, do Bureau Nacional de Pesquisas Econômicas, DR. ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS, da Delegação do Brasil junto às Nações Unidas, DR. A. G. B. FISHER, do Fundo Monetário Internacional, PROF. W. ARTHUR LEWIS, da Universidade de Manchester (Inglaterra), e SR. JAMES KENNY. O autor também teve o prazer de discutir a matéria dêste artigo no Seminário Graduado da Universidade de Harvard, com os PROFS. HABERLER, HARRIS e outros. Êste trabalho foi lido em uma reunião da AMERICAN ECONOMIC ASSOCIATION em 28-12-1949 e será publicado na AMERICAN ECONOMIC REVUE.

ção à renda nacional. *Terceiro, e a fortissimo*, as flutuações no comércio exterior tendem para ser imensamente mais importantes nos países sub-desenvolvidos devido ao seu impacto sobre a pequena margem de excesso da renda sobre as necessidades de subsistência que constitui a fonte de formação de capital, condicionada esta última pela existência de um excedente de exportação sobre artigos de consumo exigidos do exterior.

Além da confusão lógica acima referida, a grande importância do comércio exterior, para os países sub-desenvolvidos, talvez tenha sido obscurecida por um segundo fator: a grande diferença verificada nos países sub-desenvolvidos, entre a produtividade da mão de obra das indústrias e ocupações que trabalham para a exportação e a da produção doméstica. As indústrias de exportação nos países sub-desenvolvidos, quer se trate de minerações ou plantações, etc., muitas vezes são indústrias movidas por capital extremamente intensivo e mantidas em grande parte com técnica importada do estrangeiro. Em contraste, a produção destinada ao consumo interno, especialmente a de artigos de alimentação e vestuário, freqüentemente é de natureza primitiva, quase de pura subsistência. Assim, a economia dos países sub-desenvolvidos costuma oferecer o espetáculo de uma estrutura econômica dualística, um setor de alta produtividade, que produz para a exportação, coexistindo lado a lado com um setor de baixa produtividade, que abastece o mercado interno. Daí as estatísticas de emprêgo, nos países sub-desenvolvidos, não refletirem fielmente a importância do comércio exterior, pois a produtividade de cada pessoa empregada no setor da exportação tende para ser um múltiplo de cada pessoa empregada no setor doméstico. Todavia, como, nos países sub-desenvolvidos, é notoriamente mais simples compilar estatísticas de emprêgo do que estatísticas da renda nacional, é muito mais fácil tirar — do fato de que a proporção de pessoas empregadas no comércio de exportação costuma ser mais baixa nos países sub-desenvolvidos que nos industrializados — a conclusão de que o comércio exterior para eles tem menor relevância. Essa conclusão é falsa pois implicitamente assume a equivalência da produtividade nos setores exportação e consumo interno, equivalência que existe, sem dúvida, nos países industrializados mas não nos sub-desenvolvidos.

Um terceiro fator que contribuiu para a opinião de que o comércio exterior não apresenta grande importância para os países sub-desenvolvidos é o fato inquestionável de que, nestes, há grandes grupos autônomos que se situam completamente fora da economia monetária e que, por conseguinte, não são atingidos pelas modificações ocorridas no comércio exterior. Nos países industrializados, ao contrário, as repercussões das modificações do comércio exterior se distribuem por um campo mais amplo, mas por isso mesmo se distribuem de maneira mais leve (1).

Esse fato, isto é, a maior produtividade do setor do comércio exterior, nos países sub-desenvolvidos, pode, à primeira vista, ser considerado como um argumento convincente a favor da opinião de que o comércio exterior tem sido particularmente benéfico aos países sub-desenvolvidos, elevando-lhes os padrões gerais de produtividade, orientando-lhes a vida econômica no sentido de uma economia monetária e nêles difundindo conhecimentos de métodos de produção mais intensivos e da moderna tecnologia. Não se trata, no entanto, de matéria pacífica, estabelecida com a clareza que se imagina. A questão da propriedade, assim como a dos custos de oportunidade, surge neste ponto. As instalações e os meios de produção de artigos de exportação, nos países sub-desenvolvidos, são em geral de propriedade estrangeira, como resultado de investimentos anteriores. Aqui novamente temos que nos acautelar contra conclusões apressadas. Nossa primeira reação seria argüir que êste fato vem corroborar a importância e os benefícios do comércio para os países sub-desenvolvidos, pois êste também levou o investimento estrangeiro àqueles países e promoveu a formação de capitais, com seus efeitos cumulativos e multiplicadores. Essa é também a opinião exposta nos compêndios de economia, sem dúvida alguma daqueles escritos por economistas não socialistas, naturais de países industrializados.

Essa opinião de fato nunca foi realmente aceita pelos mais ilustres economistas nascidos em países sub-desenvolvidos, nem

(1) Podemos mencionar um fator mais estatístico. Alguns países sub-desenvolvidos — o Irã, por exemplo — excluem de suas estatísticas de comércio exterior importantes parcelas das exportações e importações: as referentes a transações de companhias estrangeiras que funcionam no país. Eis um reconhecimento concreto de que essas parcelas de investimento no exterior, e suas atividades, não constituem parte integrante da economia sub-desenvolvida.

pela opinião pública dos mesmos. Parece-me que êsses últimos têm mais razão que os compêndios de economia deixam supor.

Será possível que nós, os economistas, nos tenhamos tornado escravos dos geógrafos? Não poderá ser que as instalações de produção para a exportação, dos países sub-desenvolvidos, — em grande parte resultado de capitais estrangeiros — nunca se tenham tornado parte integrante de sua estrutura econômica interna, a não ser em sentido puramente geográfico e físico? Economicamente falando, os países sub-desenvolvidos eram na realidade postos avançados da economia dos países mais adiantados, que aí investiam capitais. Os principais efeitos secundários do multiplicador — efeitos que os compêndios nos ensinaram a esperar do investimento — não se manifestaram onde os investimentos estavam física e geograficamente localizados (até o ponto em que os resultados dêsses investimentos reverteram diretamente para o país de origem) (2) mas se verificaram nos lugares de onde o investimento procedeu. Se o verdadeiro teste econômico do investimento é o efeito multiplicador, sob a forma de aumentos cumulativos de renda, emprêgo, capital, conhecimento técnico e majoração das economias externas, então grande parte dos investimentos em países sub-desenvolvidos que costumávamos considerar como “estrangeiros”, devem de fato ser classificados como investimento interno, por parte dos países industrializados.

Nos casos em que o objetivo e o efeito dos investimentos eram criar novas fontes de alimentos para a população e as máquinas dos países industrializados, temos, estritamente, investimento interno no sentido econômico relevante, conquanto por motivos de geografia física, clima, etc., o investimento se fizesse em terras estrangeiras. Assim, o fato de que a admissão dos países sub-desenvolvidos ao comércio internacional produziu ou possibilitou o investimento externo, nesses países, não constitui prova geralmente válida de que essa combinação teria sido benéfica aos ditos países. A própria diferença de produtividade dos setores exportação e consumo interno — anteriormente men-

(2) Muitas vezes os países sub-desenvolvidos tiveram oportunidade, mediante o uso judicioso de direitos autorais (“royalties”) ou outras rendas derivadas de investimentos externos, de aplicá-las na transformação de sua estrutura econômica interna. — possibilidade que perderam na maior parte das vezes, ao invés de aproveitar.

cionada como um sinal da importância do comércio exterior para os países sub-desenvolvidos — é também, em si mesma, um indicio de que o setor mais produtivo, o de exportação — quase sempre de propriedade estrangeira — não se integrou realmente na economia dos países sub-desenvolvidos.

Podemos ir mais longe. Se aplicarmos o princípio de custos de oportunidade ao desenvolvimento das nações, a aplicação de capital nos países sub-desenvolvidos, com o objetivo de transformá-los em fornecedores de alimentos e matérias primas aos países industrializados, pode não só ter sido incapaz de dar-lhes os benefícios normais do investimento e do comércio, mas ainda ter sido positivamente prejudicial. As plantações de chá do Ceilão, os poços de petróleo do Irã, as minas de cobre do Chile e a indústria de cacau da Costa d'Ouro podem ser mais produtivas que a agricultura doméstica, em todos esses países; mas também podem ser menos produtivas que as indústrias domésticas que poderiam ter-se desenvolvido, se tais países não se tivessem especializado ao ponto a que chegaram atualmente, na exportação de alimentos e matérias primas, promovendo assim os meios de produzir artigos manufaturados em outros países, com maior eficiência. E' questão de pura especulação apurar se, na ausência desse desenvolvimento tão especializado da "exportação", qualquer outro desenvolvimento se teria verificado. Mas não se pode afastar essa possibilidade. Será possível que o desenvolvimento da exportação tenha absorvido a pequena capacidade industrial e o insignificante investimento interno existentes, e até mesmo conduzido à tentação de aplicar economias internas no estrangeiro? Não podemos comparar o que existe com o que *existia*, mas o que existe com o que *existiria*, em condições diferentes, tarefa que a nenhuma conclusão nos levaria, conquanto tentadora. Tudo que podemos dizer é que o processo de investimento tradicional, por si só, parece ter sido insuficiente para indicar o desenvolvimento interno, a menos que surgisse sob a forma de migração de pessoas.

O princípio de especialização em linhas de vantagens comparativas estáticas nunca foi geralmente aceito nos países sub-desenvolvidos, nem mesmo intelectualmente aceito, de modo geral, nos próprios países industrializados. Mais uma vez não podemos nos furtar ao sentimento de que, sobre o assunto, há

muito mais para dizer do que a maioria dos compêndios admite. Na vida econômica de um país e em sua história econômica, um elemento importantíssimo é o mecanismo mediante o qual “uma coisa conduz a outra”: a maior contribuição de uma indústria não é o seu produto imediato (como forçosamente assumem economistas e estatísticos), nem mesmo seus efeitos sobre outras indústrias ou suas repercussões sociais imediatas (até este ponto chegaram os economistas graças aos ensinamentos de MARSHALL e PIGOU). Talvez sejam seus efeitos mais remotos sobre o nível geral da educação, a qualidade da mão de obra, o método de vida, a inventividade, os hábitos do povo, a reserva de tecnologia, a criação de nova procura, etc. Talvez seja essa, precisamente, a razão por que todos os países sub-desenvolvidos desejam universalmente possuir indústrias manufatureiras. E’ que elas fornecem uma base de crescimento para a melhoria do conhecimento técnico, a educação urbana, o dinamismo e a flexibilidade que acompanha a civilização urbana, e conduzem diretamente a economias externas do tipo MARSHALL. Não resta dúvida de que, sob circunstâncias diferentes, o comércio, a agricultura (quer de fazendas, quer de plantações) têm-se revelado capazes de constituir essa “base de crescimento”, mas a indústria manufatureira não tem rival, no mundo contemporâneo.

Especializando os países sub-desenvolvidos na exportação de alimentos e matérias primas e com isso fazendo-os contribuir ainda mais para a concentração da indústria em países já industrializados, o comércio exterior e o investimento externo, que o acompanhou de perto, podem ter distribuído benefícios justos entre os dois, se considerarmos as vantagens estáticas atuais; pode ter efeito muito diferente, contudo, se o encararmos não do ponto de vista das vantagens comparativas estáticas mas do curso da história de um país. O argumento protecionista com base nas “indústrias infantis” não passa em verdade de um rebenito doentio e muitas vèzes espúrio desta última corrente de pensamento.

Resumindo o que dissemos até aqui, a especialização dos países sub-desenvolvidos na exportação de alimentos e matérias primas para os países industrializados, em grande parte como resultado de investimentos feitos pelos últimos, tem sido prejudicial aos países sub-desenvolvidos, por dois motivos:

- a) porque removeu do país em que o investimento se efetivou, para o país que fez o investimento, a maior parte de seus efeitos secundários e cumulativos;
- b) porque lançou os países sub-desenvolvidos em tipos de atividades que oferecem menos possibilidade de progresso técnico e de acumulação de economias internas e externas, e retirou do curso de sua história econômica um fator central de radiação econômica dinâmica, fator esse que revolucionou a sociedade, nos países industrializados.

Há, ainda, de importância talvez maior, um terceiro fator que reduziu os benefícios que os países sub-desenvolvidos podiam retirar do comércio exterior-mais-investimento, baseado na especialização de exportação de alimentos e matérias primas. Trata-se das relações de trocas.

Constitui fato historicamente comprovado que, a partir de 1870, a tendência dos preços tem sido pesadamente contra os vendedores de alimentos e matérias primas e a favor dos vendedores de artigos manufaturados. As estatísticas estão sujeitas a dúvidas e objeções, no tocante a minúcias, mas a linha geral que traçam aí está, indiscutível (3). Qual o significado dessas modificações nas relações de preços?

Pode-se afastar a possibilidade de que as modificações da relação de preço reflitam simplesmente as alterações relativas no custo real das exportações de manufaturas dos países industrializados para os produtores de alimentos e matérias primas. Todas as provas são no sentido de que a produtividade, se cresceu, cresceu *menos* depressa na produção de alimentos e matérias primas, mesmo nos países industrializados (4); e, sem a menor

(3) Ver a publicação feita pelo Departamento de Assuntos Econômicos das NAÇÕES UNIDAS, *Relative Prices of Exports and Imports of Under-developed Countries*.

(4) Segundo os dados norte-americanos do projeto de pesquisa da WPA (Work Projects Administration) a produção por assalariado, numa amostra de 54 indústrias manufatureiras, cresceu 57% durante os vinte anos 1919-1939; durante o mesmo período, a agricultura aumentou apenas 23%, a mineração de carvão de antracito 15%, a mineração de carvão betuminoso 35%. Nos vários ramos de mineração, todavia, o progresso foi tão rápido quanto o das manufaturas. Segundo os dados do Bureau Nacional de Pesquisas Econômicas, o ritmo de crescimento na produção, por trabalhador, foi de 1,8% p. a. nas indústrias manufa-

sombra de dúvida, nos países sub-desenvolvidos cresceu menos depressa que a produtividade das indústrias manufatureiras dos países industrializados. A possibilidade que as modificações das relações de preço poderiam apenas refletir as tendências relativas da produtividade, pode ser eliminada pelo próprio fato de que o padrão de vida dos países industrializados (em grande parte regulados pela produtividade das indústrias manufatureiras) subiu, comprovadamente, mais depressa que o padrão de vida dos países sub-desenvolvidos (geralmente regulados pela produtividade da produção agrícola e primária), durante os últimos sessenta ou setenta anos. Por mais importante que seja o comércio exterior, para os países sub-desenvolvidos, se a piora das relações de troca (do ponto de vista dos países sub-desenvolvidos) refletisse as tendências relativas da produtividade, isso não poderia ter deixado de manifestar-se também nos níveis relativos da renda nacional interna.

Eliminadas, portanto, as modificações na produtividade, como fator regulador das alterações nas relações de troca, resta naturalmente a seguinte explicação: os frutos do progresso técnico podem distribuir-se quer aos produtores (sob a forma de rendas maiores), quer aos consumidores (sob a forma de preços menores). No caso de artigos manufaturados produzidos nos países mais desenvolvidos, o primeiro método, isto é, a distribuição aos produtores, sob a forma de rendas maiores, foi muito mais importante que o método de baixa de preços, ao passo que este último método prevaleceu no caso da produção de alimentos e matérias primas, nos países sub-desenvolvidos. Generalizando, podemos dizer que o progresso técnico, nas indústrias manufatureiras, manifestou-se por um aumento das rendas, ao passo que o progresso técnico, na produção de alimentos e matérias primas se manifestou, nos países sub-desenvolvidos, sob a forma de queda de preços. Nos casos gerais não há razão para se preferir um método ao outro. Pode haver, de fato, repercussões diferentes, sobre o emprego, a moeda e a distribuição, no que toca aos dois métodos; mas essa questão não interessa ao argumento que vimos expondo, já que no momento não tratamos da distribui-

tureiras (1899-1939) mas de apenas 1,6% na agricultura (1890-1940) e na mineração, exclusive o petróleo (1902-1939). Na produção de petróleo, porém, foi mais rápido que nas manufaturas.

ção da renda interna. Numa economia fechada, o bloco geral de produtores e o bloco geral de consumidores podem ser considerados idênticos, e os dois métodos de distribuir os frutos do progresso técnico apresentam-se simplesmente como dois meios, diferentes quanto à forma, de aumentar a renda real.

Quando tratamos do comércio exterior, porém, a posição se altera fundamentalmente. Produtores e consumidores já não podem ser considerados como o mesmo bloco de pessoas. Os produtores permanecem no país, os consumidores vivem no estrangeiro. O aumento das rendas dos produtores internos, na medida em que excedem o aumento da produtividade, representa um ônus *absoluto* para o consumidor estrangeiro. Mesmo que o aumento da renda dos produtores internos seja compensado pelo aumento da produtividade, de modo que os preços permaneçam constantes ou caiam menos que os lucros da produtividade, ainda assim há um ônus *relativo* para o consumidor estrangeiro; porquanto êste perde parte ou todos os frutos potenciais do progresso técnico, constituído pela baixa de preço. Por outro lado, quando os frutos do progresso técnico são transferidos sob a forma de preços reduzidos, o consumidor estrangeiro ganha tanto quanto o consumidor interno. Nem se diga, dada a notória inelasticidade da procura de artigos primários, que a queda nos preços relativos foi compensada pelos efeitos na receita total.

Outros fatores têm contribuído para a tendência descendente revelada a longo prazo pelos preços dos produtos primários, em termos de manufaturas, além da ausência de pressão dos produtores, no sentido de obterem rendas mais elevadas. O progresso técnico, embora opere inequivocamente a favor das manufaturas — pois o crescimento das rendas reais gera um aumento mais que proporcionado da procura de manufaturas — não tem o mesmo efeito sobre a procura de alimentos e matérias primas. No que se refere aos alimentos, a procura não é muito sensível às majorações da renda real, e no caso das matérias primas, o progresso técnico das manufaturas consiste, em grande parte, na redução da quantidade de matéria prima utilizada em cada unidade de produção, o que pode compensar ou mesmo ultrapassar o aumento no volume da produção manufatureira. A falta de uma multiplicação automática na procura, aliada à baixa elasticidade de preço da procura de alimentos e matérias pri-

mas resulta em grandes quedas de preços, não apenas cíclicas mas também estruturais.

Assim, pode-se dizer que o investimento externo do tipo tradicional — que procurava sem reembolso no fomento direto das exportações de produtos primários, quer diretamente para o país investidor, quer indiretamente, mediante relações multilaterais — não só recebia seus efeitos benéficos cumulativos no país investidor mas ainda a população do último, como consumidor, também gozava dos frutos do progresso técnico na produção de artigos primários, dêsse modo estimulada, e ao mesmo tempo, como produtora, ainda gozava dos frutos do progresso técnico na produção de artigos manufaturados. Os países industrializados têm recebido o melhor quinhão dos dois lados, tanto como consumidores de produtos primários quanto como produtores de artigos manufaturados; ao passo que os países sub-desenvolvidos têm recebido o pior quinhão dos dois lados, quer como consumidores de manufaturas, quer como produtores de matérias primas. Talvez seja êste o legítimo germe da verdade contida na acusação de que o investimento externo, do tipo tradicional, faz parte de um sistema de “imperialismo econômico” e de “exploração”.

Mesmo que derprezemos a teoria de maquinações sinistras e deliberadas, pode existir uma base legítima no argumento acima apresentado, segundo o qual se pode afirmar que os benefícios do comércio exterior e do investimento externo não têm sido divididos equitativamente, entre os dois grupos de países. As nações que exportam capital já receberam seu pagamento repetidas vêzes, das seguintes cinco formas:

- a) Possibilidade de expandir as exportações de manufaturas, assim desviando a população local, das ocupações de baixa produtividade, para as de alta produtividade.
- b) Utilização das economias internas resultantes das expansões das indústrias manufatureiras.
- c) Aproveitamento do impulso dinâmico geral que irradia das indústrias numa sociedade progressista.
- d) Aproveitamento dos frutos do progresso técnico na produção primária, como principais consumidores de artigos primários.

- e) Recebimento de uma contribuição dos consumidores estrangeiros de artigos manufaturados, que representa sua quota para a elevação das rendas dos produtores de artigos manufaturados.

O que os países sub-desenvolvidos podem mostrar, em contraposição, não pode comparar-se com esta formidável lista de vantagens que os países industrializados têm auferido do sistema tradicional de comércio-mais-investimento. Talvez o sentimento generalizado nos países sub-desenvolvidos, embora não articulado, de que foram lesados, não seja tão destituído de fundamento como a pura teoria do câmbio levava a acreditar.

E' bem verdade que há dificuldades de transferência por parte dos países sub-desenvolvidos, as quais se evitam mediante a produção para a exportação direta aos países investidores; mas a análise supra talvez possa contribuir para que se compreenda por que êste tipo tradicional de investimento desmoronou tão rápida e irreparavelmente, em 1929/30. Os países industrializados já receberam o reembolso dos investimentos que fizeram no exterior, pelas cinco formas acima descritas, tendo desta maneira auferido bons rendimentos de seus capitais. Quando, além desses rendimentos, ainda tentam "reaver o seu dinheiro", parece que estão querendo receber duas vêzs (no sentido econômico, não no jurídico); parece que tentam extrair um litro de leite de uma garrafa de meio litro.

Há uma impressão generalizada de que esta tendência tradicional no sentido da piora das relações de preços para os produtores primários, foi enêrgicamente revertida, um pouco antes da guerra, embora essa impressão hoje não seja tão forte como em meado de 1948. Mesmo que tomemos essa época — que presenciou os preços máximos registrados desde o término da guerra, até os dias de hoje, quanto aos artigos primários — uma análise minuciosa não corrobora a impressão de que as relações de trocas melhoraram de modo significativo, a favor dos países sub-desenvolvidos, a partir dos dias de antes da guerra (5).

Essa impressão pode ser atribuída, em parte, à anormal composição das importações de artigos primários feitas pelos

(5) Para maiores esclarecimentos, ver o estudo já mencionado "Relative Prices of Exports and Imports of Under-Developed Countries", *Economic Affairs Department of the United Nations*.

Estados Unidos, onde o café desempenha papel predominante (os preços do café têm aumentado fortemente no período que se seguiu à guerra) e sobretudo, a idéia generalizada de que o comércio exterior entre países sub-desenvolvidos e países industrializados é uma troca de artigos primários produzidos pelos primeiros por bens de produção produzidos pelos segundos. Na realidade, porém, entre as importações dos países sub-desenvolvidos, os bens de produção não formam, em geral, a categoria principal, sobretudo porque sua importação requer grandes investimentos complementares, por parte desses países, nos quais os capitais nacionais ou não existem ou não são mobilizados.

A maior proporção das importações feitas pelos países sub-desenvolvidos é na realidade composta de alimentos manufaturados (sobretudo em países sub-desenvolvidos de alta densidade demográfica), manufaturas têxteis e bens de consumo manufaturados. Os preços desse tipo de alimento importado, e particularmente das manufaturas têxteis, subiram tanto logo após a guerra, que destruíram qualquer vantagem que os países sub-desenvolvidos pudessem ter gozado no período de após-guerra, em virtude da alta de preços verificada nos artigos primários e da queda de preços de bens de produção.

Um outro fator que tem contribuído para a impressão de que a tendência dos preços relativos se desviou francamente a favor dos produtos primários, a partir da guerra, é a piora das relações de trocas da Grã-Bretanha e a publicidade dada à mesma, em virtude da importância estratégica do balanço de pagamentos britânicos, na rede de comércio mundial. Não se deve esquecer, entretanto, que as modificações ocorridas nas relações de trocas da Grã-Bretanha, depois da guerra, não representam, apenas, *ceteris paribus*, modificações de preços; refletem consideráveis modificações de *quantum*, a saber, um acréscimo na quantidade exportada e um decréscimo na qualidade importada. Pode-se sugerir que essas modificações de *quantum* e não as alterações de preços que as determinaram respondem pela tendência desfavorável acusada pelas relações de trocas britânicas. A menos que se pressuponha que seja infinita a elasticidade da procura de exportações britânicas, é óbvio que uma expansão de quase 100% no volume das exportações totais de artigos manufaturados se refletirá em preços unitários mais baixos, nas mesmas exportações; conversamente, a redução na quantidade das

importações britânicas também se reflete em preços mais elevados do que seria o caso, em parte como reflexo da diminuição da capacidade de troca da Grã-Bretanha, em consequência de menores importações, e em parte como necessária concessão política aos produtores primários, possibilitando-lhes manter sua rendas em face da redução da quantidade vendida. A suposição de que as modificações quantitativas das relações de trocas britânicas (assim como uma consciente política de desenvolvimento colonial) são em grande parte responsável pela desfavorável tendência das relações de trocas britânicas, e não as alterações nos mercados mundiais — encontra apoio no fato de que os exportadores de produtos manufaturados da Europa Ocidental não sofreram pioras em suas relações de trocas, apresentando, pelo contrário, até melhoria (6). O efeito das modificações do *quantum* nas relações britânicas é sem dúvida difícil de interpretar estatisticamente. Parece tratar-se de um lucro que não foi obtido, em virtude da inabilidade de explorar ao máximo, do ponto de vista do preço; o mercado de vendedores de após-guerra. E' decerto estranha que num mundo faminto de bens de produção, e eliminados dois de seus mais fortes concorrentes industriais, a Inglaterra registrasse relações de trocas desfavoráveis, nos anos de 1945 a 1948.

Neste ponto convém ressaltar a curiosa ambivalência que as relações de preço desempenham no comércio exterior dos países sub-desenvolvidos. Bons preços para seus artigos primários, sobretudo se aliados a um aumento da quantidade vendida, num período de prosperidade, fornecem aos países sub-desenvolvidos os necessários meios para importar bens de produção e financiar seu próprio desenvolvimento industrial; ao mesmo tempo, porém, retiram qualquer incentivo para isso, e o investimento, interno ou externo, orienta-se para a expansão da produção de artigos primários, não deixando margem para o investimento doméstico, indispensável complemento de qualquer importação de bens de produção. Conversamente, quando caem os preços e as vendas de artigos primários, aguça-se o desejo de industrialização. No entanto, nessa época os meios para efetuar a reduzem-se enormemente. Aqui, de novo, parece que os países sub-desenvol-

(6) UNITED NATIONS, Department of Economic Affairs. *Economic Survey of Europe in 1948*, págs. 93-106, sobretudo 97, 98 e 99.

vidos correm o perigo de morrer de inanição entre o bebedouro e a mangedoura: não se industrializam durante um período de prosperidade porque as coisas estão boas demais, e não se industrializam num período de depressão porque as coisas estão ruins demais (7). É bem verdade que a não utilização dos lucros do período de prosperidade das exportações para formação de capital, devido a relações de preços puramente temporárias, revela uma deplorável falta de visão; mas isso é perfeitamente compreensível sobretudo no caso dos países sub-desenvolvidos que repousam sobretudo na iniciativa privada. Toda atividade privada tende a ser regulada pelas relações de preços do momento.

Aceitando-se nosso ponto de vista — de que o tipo tradicional de investimento externo, tal como conhecido antes de 1929, era “externo” apenas em sentido geográfico e não em sentido econômico próprio, seguir-se-á que o investimento no exterior deixou de cumprir uma das funções a êle tradicionalmente atribuídas (e que dêle se esperava): a de difundir a industrialização mais ampla e equitativamente, através do mundo? Seria prematuro lançarmo-nos a essa conclusão. O que se afirmou na primeira parte do nosso argumento é que os investimentos feitos no estrangeiro, no passado, e o tipo de comércio exterior que os acompanhou, deixaram de levar a industrialização aos países em que se efetuou o investimento. Pode ser, todavia, que para a plena compreensão do processo, tenhamos de estudar não só os países que exportam capitais e os que os importam, mas ainda um terceiro grupo de países.

É interessante examinar a hipótese de que os investimentos feitos pela Europa no exterior foram o instrumento pelo qual a industrialização chegou à América do Norte. *Grosso modo*, os suprimentos de alimentos e matérias primas despejados na Europa, como resultado do sistema de investimento-mais-comércio, e as favoráveis relações de trocas engendradas por êste sistema, permitiram à Europa alimentar, vestir, educar, treinar e equipar as grandes massas de emigrantes remetidas para além-mar, sobretudo para os Estados Unidos e o Canadá. Assim os benefícios que os países europeus exportadores de capitais colheram

(7) A ambivalência das modificações nas relações de trocas também foi ressaltada, em sentido diferente, pelo Prof. LLOYD METZLER, no importante artigo “Tariffs, Terms of Trade and Distribution of National Income”, no *Journal of Political Economy*, fevereiro de 1949.

dêsse sistema transferiram-se, por sua vez, para os Estados Unidos — o oposto do Plano Marshall — e formaram a principal base da enorme acumulação de capital cujos resultados hoje se observam na América do Norte. Esta análise “macro-econômica” não é, naturalmente, desmentida pelo fato de que cada imigrante foi movido pela perspectiva de elevar seu padrão de vida, ao transferir-se para a América.

Gostaria de chamar a atenção para o interessante levantamento estatístico feito por CONRADO GINI: mesmo a enorme reserva de capital, característica da economia dos Estados Unidos, não passa do equivalente do ônus sôbre artigos de consumo e sôbre serviços de saúde, educação e outros, destinados a imigrantes, ônus êsse a que os Estados Unidos se furtaram, transferindo-o para a Europa, para a pátria dos imigrantes. Em última análise, talvez se possa dizer que os derradeiros benefícios do sistema tradicional do investimento-mais-comércio não recaíram sôbre os países europeus, que investiram capitais no exterior, mas sôbre os jovens países industriais da América do Norte (8).

Se esta análise está correta, a industrialização da América do Norte se tornou possível mediante a combinação da migração e da abertura ao comércio dos países sub-desenvolvidos de além-mar, através do investimento e do comércio europeus. A êsse respeito, o “Ponto 4” e a Assistência Técnica, por parte dos Estados Unidos, seriam um gesto de justiça histórica e uma devolução dos benefícios recebidos no passado.

Parece útil, em vez de terminar com uma insensata especulação histórica, resumir o tipo de medidas econômicas e de políticas econômicas que poderiam deduzir-se da análise apresentada neste artigo. A primeira conclusão seria que, no interesse dos países sub-desenvolvidos, da renda nacional do mundo, e talvez, em última instância, dos próprios países industrializados, seria conveniente que as finalidades do investimento externo e do comércio exterior fôssem redefinidas, de modo a que pudessem produzir modificações graduais na estrutura das vanta-

(8) Em anos mais recentes, sobretudo a partir de 1924, a acumulação de capital nos Estados Unidos se tornou completamente independente do estímulo original dado pela imigração e continuou sem freio visível, a despeito da pesada redução ocorrida na imigração. O argumento aqui apresentado não constitui uma análise das atuais fontes de investimento de capitais mas apenas uma explicação histórica.

gens comparativas e na dotação comparativa de recursos dos diversos países, ao invés de desenvolver um sistema de comércio mundial baseado nas vantagens comparativas e na distribuição dos recursos comparativos, tais como existem no presente. Talvez seja esta a verdadeira significação do atual movimento em prol da concessão de assistência técnica aos países sub-desenvolvidos, sem ligação necessária com a situação de fato do comércio e do investimento. A importância que se dá atualmente à assistência técnica pode ser interpretada como o reconhecimento de que a presente estrutura de vantagens e recursos comparativos não merece ser tomada como base permanente de uma futura divisão do trabalho internacional.

Na medida em que os países sub-desenvolvidos continuarem a ser fonte de alimentos e matérias primas, e na medida em que o comércio, o investimento e a assistência técnica se orientarem nesse sentido, fomentando a expansão da produção primária, a solução para os países sub-desenvolvidos seria descobrir um método de absorção da renda, capaz de assegurar que os resultados do progresso técnico nêles fiquem retidos, de maneira análoga ao que se dá nos países industrializados. Talvez a medida mais importante, nesse terreno, seja o reinvestimento dos lucros nos próprios países sub-desenvolvidos, ou então a absorção dos lucros por medidas fiscais e a sua utilização para o financiamento do desenvolvimento econômico; e absorção do aumento da produtividade no setor dos produtos primários pelo aumento dos salários reais e de outras rendas reais, desde que o incremento seja utilizado no aumento das economias internas e na criação de mercados apropriados ao desenvolvimento das indústrias domésticas. Talvez este último argumento — a necessidade de uma forma qualquer de absorção doméstica dos frutos do progresso técnico na produção primária — forneça o *rationale* para o interesse demonstrado, nos países sub-desenvolvidos, pela introdução de uma legislação social avançada. Todavia, salários mais elevados e melhores condições de vida não representam um tratamento recomendável para as relações de trocas desfavoráveis, exceto quando o incremento conduz a economias domésticas e investimentos internos. Quando salários elevados e serviços sociais são introduzidos prematuramente, e indiscriminadamente aplicados às indústrias de exportação e domésticas, podem tornar-se,

afinal, um fator de retardamento da expansão econômica do país e abalar a capacidade de troca dos produtores primários. A absorção dos frutos do progresso técnico na produção primária não basta: cumpre absorver para *reinvestir*.

Finalmente, o argumento apresentado neste artigo sugere uma lição: uma corrente de investimento internacional dirigida para os países sub-desenvolvidos só contribuirá para o desenvolvimento econômico dos mesmos se fôr absorvida em seu sistema econômico; isto é, se gerar uma grande parte do investimento complementar indispensável, e se encontrar os necessários recursos domésticos.

SUMMARY

TRADE AND INVESTMENT IN UNDER-DEVELOPED AREAS

THE DISTRIBUTION OF GAIN BETWEEN INVESTING AND BORROWING COUNTRIES

The Author points out that it is a mistake to believe international trade is of small importance for under-developed countries and explains the reasons of this belief which has never been shared neither by the people nor by the economists of these countries.

Economically speaking — the Author states — under-developed countries were really an outpost of the economies of the more developed investing countries. The main secondary multiplier effects from investment took place not where the investment was physically or geographically located but where the investment came from.

The Author explains then that the most important contribution of an industry is not its immediate product (as is perforce assumed by economists and statisticians) and not even its effects on other industries and immediate social benefits but perhaps its effect on the general level of education, skill, way of life, inventiveness, habits, store of technology, creation of new demand, etc. And this is perhaps precisely the reason why manufacturing industries are so universally desired by under-developed countries.

The specialization of under-developed countries on export of food and raw materials to industrialized countries, largely as a result of investment by the latter — the Author points out — has been unfortunate for the under-developed countries for two reasons:

- a) *because it removed most of the secondary and cumulative effect of investment from the country in which the investment took place to the investing country;*
- b) *because it diverted the under-developed countries into types of activity offering less scope for technical progress, internal and external economies taken by themselves, and withheld from the course of their economic history a central factor of dynamic radiation which has revolucionized society in the industrialized countries.*

After enumerating the factors which contribute to reduce the benefits that under-developed countries might take from their foreign trade, the Author explains his theory that the traditional type of external investment such as was known until 1929 was external only in the geographical sense but not economically. Hence the belief of some economists that foreign investments have ceased to have one of the effects which used to be attributed to them, i. e., to spread industrialization more widely and more evenly throughout the world. This conclusion, the Author believe to be a premature one.

The Author finally concludes that:

- a) *in the interest of under-developed countries, of world national income and perhaps ultimately of the industrialized countries themselves, the purposes of foreign investment and foreign trade ought perhaps to be redefined as producing gradual changes in the structure of comparative advantages and of the comparative endowment of the different countries, rather than to develop a world trading system based on existing comparative advantages and existing distribution of endowments.*

- b) *Absorption of the fruits of technical progress in primary production is not enough; what is wanted is absorption for re-investment.*

Finally, the argument put forward in this paper would point the lesson that a flow of international investment into the under-developed countries will contribute to their economic development only if it is absorbed into their economic system; i. e., if a good deal of complementary domestic investment is generated and the requisite domestic resources are found.

RÉSUMÉ

COMMERCE ET INVESTISSEMENTS DANS LES RÉGIONS SOUS-DÉVELOPPÉES

RÉPARTITION DE BÉNÉFICES ENTRE PAYS IMPORTATEURS ET PAYS EXPORTATEURS DE CAPITAUX

L'Auteur commence par démontrer que, contrairement à une croyance assez généralisée, le commerce international a une grande importance pour les pays sous-développés. Il explique en détail les différentes raisons de cette croyance et ajoute que ni le public ni les plus éminents économistes des pays sous-développés ne l'ont jamais partagée.

Il remarque ensuite que les pays sous-développés sont, en réalité, les postes avancés de l'économie des pays industrialisés qui y investissent leurs capitaux. Les principaux effets secondaires des investissements se font sentir surtout dans les pays d'où proviennent les capitaux.

L'Auteur explique aussi que la plus grande contribution d'une industrie quelconque n'est pas sa production immédiate ni ses effets sur d'autres industries ou ses répercussions sociales immédiates. C'est plutôt, dit-il, ses effets plus éloignés sur le niveau général de l'éducation, sur la qualité de la main d'oeuvre, sur la méthode de vie, sur les habitudes du peuple, sur la réserve de technologie, sur la création d'une nouvelle demande, etc. C'est pour cela précisément, ajoute-t-il, que tous les pays sous-développés désirent posséder leurs industries.

Selon l'Auteur, pour les pays sous-développés l'exportation se concentrant exclusivement en aliments et en matières premières destinés aux pays industrialisés et résultant en grande partie des investissements de ces derniers, a été plutôt nuisible à leurs intérêts, pour deux raisons:

- a) *parce qu'elle priva les pays où l'investissement eut lieu, en faveur des pays auteurs de l'investissement, de la plupart des effets secondaires et cumulatifs de l'investissement;*
- b) *parce qu'elle lança les pays sous-développés vers des types d'activité offrant moins de possibilités de progrès techniques et d'accumulation d'économies internes et externes et élimina du cours de leur histoire économique un facteur central de radiation dynamique, celui justement qui opéra la révolution sociale dans les pays industrialisés.*

Après avoir énuméré les facteurs qui provoquent la réduction des bénéfices que les pays sous-développés pourraient retirer du commerce extérieur, l'Auteur analyse les conditions dans lesquelles se font les échanges internationaux dans ces pays.

Il décrit ensuite l'étrange ambivalence que représentent les relations de prix dans le commerce extérieur des pays sous-développés et explique sa théorie, selon laquelle le type traditionnel d'investissement externe, tel qu'on le connaissait avant 1929, était "externe" seulement dans le sens géographique du mot et non pas dans son sens économique. De là, l'affirmation de quelques économistes, que l'investissement à l'extérieur a cessé de remplir une des fonctions qui lui étaient traditionnellement attribuées — celle de répandre l'industrialisation d'une manière plus large et plus égale, dans le monde. L'auteur trouve cette affirmation plutôt hâtive.

Finalement, il conclut que:

- a) *dans l'intérêt des pays sous-développés, dans l'intérêt de la rente nationale du monde et peut-être même dans l'intérêt des pays industrialisés, il serait souhaitable de donner une nouvelle définition aux finalités de l'invest-*

tissement externe et du commerce extérieur, afin de permettre des modifications graduelles de la structure des avantages comparatifs et dans les "endowments" comparatifs des ressources des différents pays, au lieu de développer un système de commerce mondial basé sur des avantages comparatifs et sur la répartition des ressources comparatives.

- b) il serait convenable de déterminer, pour les pays sous-développés, une méthode d'absorption de la rente, capable de leur assurer la retention des résultats du progrès technique comme ce fut le cas des pays industrialisés.*
- c) il faudrait assurer le re-investissement des bénéfices au moyen de mesures fiscales et leur utilisation dans le financement du développement économique; absorption de l'augmentation de la productivité dans le secteur des produits primaires par l'augmentation des salaires réels et autres revenus réels, à condition que cette élévation soit appliquée pour augmenter les économies internes et pour créer des marchés convenables au développement des industries domestiques.*

Finalement, l'Auteur remarque que tout courant éventuel d'investissements internationaux, dirigé vers les pays sous-développés ne pourra concourir pour leur développement économique qu'à condition d'être absorbé dans leur système économique, c'est-à-dire, s'il crée une grande partie de l'investissement complémentaire indispensable et s'il trouve les ressources domestiques nécessaires.