

## Perspectivas de participação — A política comercial nos anos 70

Claudio Haddad

*Prospects for partnership*, Hughes Helen ed. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1973.

Na última década, tem-se assistido a uma sensível mudança de política econômica nos países em desenvolvimento. De políticas de substituição de importações, restritivas ao comércio, vigentes do após-guerra até o início dos anos sessenta, evoluiu-se para medidas sistemáticas de incentivos às exportações, acompanhadas de uma visão mais realista quanto ao papel da taxa de câmbio como mecanismo equilibrador do balanço de pagamentos. Isto é, de políticas voltadas para o mercado interno *e em consequência autarquicamente orientadas*, evoluiu-se para políticas voltadas para o mercado externo, ou seja, criadoras de comércio internacional.

Convém nos determos um pouco na última implicação, que creio não ser percebida por alguns debatedores do assunto. É comum, por exemplo, a afirmação de que políticas de substituição de importações não representam um movimento na direção da autarquia. Afirmações como estas são falaciosas, pois não levam em consideração o caráter de equilíbrio geral do problema. Se a taxa de câmbio é o instrumento usado para equilibrar o balanço de pagamentos, uma contração das importações devida a políticas protecionistas também implica uma contração das ex-

portações em resposta à valorização cambial que se seguiria. Se a taxa de câmbio é fixa, o ajustamento do balanço de pagamentos se efetuará via inflação interna, dado que políticas de esterilização não podem ser levadas a cabo indefinidamente, como bem ilustra a experiência brasileira dos últimos anos. Com a elevação dos preços internos as exportações são novamente desestimuladas. A única possibilidade de se manter a médio prazo um mesmo volume de exportações, apesar de uma elevação das barreiras tarifárias, seria diminuir simultaneamente as entradas líquidas de capitais externos. Mas estes dependem de uma série de outros fatores não envolvidos na análise, podendo ser considerados exógenos a ela. Portanto, a escolha não está entre substituir importações e promover exportações, mas sim entre um menor ou maior volume de comércio.<sup>1</sup>

Devido, então, à mudança de orientação para políticas criadoras de comércio, tanto nos países em desenvolvimento, quanto em alguns países desenvolvidos, como o Japão, o volume de transações internacionais aumentou dos anos sessenta para cá em taxas elevadas, principalmente no que se refere ao comércio de manufaturas. De 1962 a 1967 o aumento anual das exportações mundiais de manufaturas foi de 10,4%, sendo que de 1967 a 1968 esta taxa subiu para 14,6%.<sup>2</sup> Como as respectivas taxas de aumento das exportações de manufaturas nos países em desenvolvimento foram de 15,0% e 18,1% nos mesmos períodos, nota-se que estes têm tido uma participação cada vez maior nas exportações mundiais de manufaturas.<sup>3</sup> Este fato tem provocado importantes problemas de ajustamento, tanto nos países desenvolvidos, como nos países em desenvolvimento. Indústrias que perderam suas vantagens comparativas em certos países tendem a se contrair, perdendo uma parcela crescente do mercado doméstico para importações. Fatores de produção empregados nestas indústrias são liberados, ocasionando problemas econômicos e sociais e, por conseguinte, aumentando o volume de pressões protecionistas.

Para debater estes problemas e analisar alternativas para os próximos anos, o Banco Mundial patrocinou uma conferência em outubro de 1972, convidando uma gama variadíssima de economistas. Os trabalhos apresentados nesta conferência, bem como os comentários dos debatedores foram publicados no livro que agora passamos a examinar.

<sup>1</sup> Para maiores detalhes sobre os pontos abordados ver Harberger, A.C. *Tax policy as a determinant of the level and structure of exports*. Apresentado na III Conferência Interamericana de Taxação, Cidade do México, 3 - 8 set. 1972. mimeogr.

<sup>2</sup> Chenery, Hollis. & Hughes, Helen. *Industrialization and trade trends*. In: *Prospects for partnership*, tabela 1 - 4.

<sup>3</sup> Chenery & Hughes. op. cit.

O primeiro trabalho, de Hollis B. Chenery e Helen Hughes, apresenta uma visão panorâmica do comportamento da renda *per capita* e das exportações e importações em diversos países, durante a década dos sessenta. Como foi mencionado anteriormente, um fato marcante das tabelas é a elevada taxa de crescimento das exportações de manufaturas de parte dos países em desenvolvimento. É bem verdade, entretanto, que a participação dos últimos no volume total transacionado internacionalmente é ainda pequena — 5,4% em 1968 — e que os países que experimentaram as taxas mais elevadas de crescimento das exportações de manufaturados foram em geral países pequenos, e por conseguinte marginais no comércio global, como Formosa, Coréia, Hong Kong, Costa do Marfim e Israel. Mas também temos o caso do Brasil, México, Espanha e Iugoslávia, cujas exportações de manufaturas aumentaram a taxas comparáveis às do grupo anterior e que, relativamente aos países subdesenvolvidos, não podem ser consideradas como pequenas.

Analisando o fenômeno, os autores apontaram para o desenvolvimento tecnológico nos países em crescimento, propiciado em grande parte pelos investimentos estrangeiros via companhias multinacionais. Distorções várias, ocasionadas principalmente por políticas tarifárias ou por incentivos fiscais, poderiam em alguns casos estar provocando especializações perversas, isto é, alguns países estariam exportando produtos nos quais não teriam vantagens comparativas sob um ponto-de-vista social. Os autores não mencionam, no entanto, o papel que possíveis mudanças nos mecanismos cambiais possam ter tido na expansão das exportações o que, pelo menos no caso brasileiro, acredito ter sido relevante.

No final do trabalho é feita uma referência sobre integração regional entre os países em desenvolvimento, a exemplo do MCE. A meu ver os autores são extremamente otimistas quanto aos benefícios que tais uniões poderiam trazer às nações envolvidas, uma vez que em geral tanto o tamanho de seus mercados não permitem o aproveitamento de possíveis economias de escala, quanto esses países são em geral mais substitutos do que complementares em suas linhas de produção. Isto é, as possibilidades de criação de comércio são poucas e as de desvio de comércio são muitas em tais uniões regionais, o que indica que dificilmente elas trariam benefícios líquidos aos países envolvidos.

A seguir, Harry G. Johnson apresenta um trabalho em que ele examina aspectos filosóficos dos modelos de desenvolvimento adotados nas últimas décadas. Em particular, ele destaca os fracassos geralmente obtidos com modelos de planejamento global e com a política de substi-

tuição de importações, baseada na extrapolação do argumento da indústria nascente. Em contrapartida, o autor recomenda maior ênfase nas forças de mercado aliadas a políticas, puramente com o objetivo de eliminar distorções porventura existentes. Em relação a estas últimas, o autor menciona a reforma no sistema monetário internacional, de modo a permitir um mecanismo eficiente e automático de ajustamento do balanço de pagamentos, e um movimento substancial na direção do livre comércio mediante acordos internacionais visando a redução de tarifas. Além disto, seria também necessário o estabelecimento de normas internacionais de comportamento entre os diversos países e as empresas multinacionais, cujo papel na produção, aplicação e transmissão de tecnologia é muitas vezes ignorado. Devido a esta contribuição, essencial ao processo de desenvolvimento econômico, e aos atritos que normalmente surgem entre as multinacionais e os governos dos países onde elas operam, seria interessante que um código de comportamento fosse realmente estabelecido entre as duas entidades. Isto contribuiria para que as multinacionais fossem plenamente aceitas no sistema de relações econômicas mundial.

Na parte final do artigo, Harry Johnson analisa os efeitos de longo prazo sobre os salários relativos dos trabalhadores, especializados e não especializados, e sobre o retorno ao capital, que se seguiram a uma liberalização de comércio nos Estados Unidos. A análise é baseada no conhecido teorema de Stolper-Samuelson, e as conclusões dependem das intensidades relativas de fatores na produção dos bens de importação e exportação. Se, por exemplo, as exportações americanas fossem mais intensivas, tanto em mão-de-obra especializada, quanto em capital, do que as importações, a liberalização do comércio criaria uma demanda excedente por estes dois fatores de produção e uma oferta excedente de mão-de-obra não especializada. Ou seja, em circunstâncias normais o salário relativo dos trabalhadores especializados e o retorno ao capital aumentam, ao passo que o salário relativo da mão-de-obra não especializada diminui. Obviamente, o modelo é muito simples e tem a pretensão de ser somente sugestivo.

Uma falha do trabalho, como observa John Karlik, é a ausência de linhas de ação para política econômica. Outro fato que deve ser levado em consideração, como assinala Charles Frank, é a crescente mobilidade de capital, que introduz importantes modificações no modelo de Heckscher — Ohlin, básico em teoria do comércio internacional. Em particular, mobilidade de capital, juntamente com as hipóteses básicas do modelo de Heckscher — Ohlin, implicam em igualdade de retornos aos fatores de

produção a longo prazo. Obviamente, os países subdesenvolvidos teriam muito a ganhar com isto e, portanto políticas de expansão de comércio e facilidade de movimentação de capitais são de interesse real para eles. Entretanto, Charles Frank leva adiante um ponto já levantado por Harry Johnson, que a expansão de comércio pode ocasionar uma diminuição da participação do fator trabalho no produto americano. Se ainda a participação da força de trabalho sindicalizada diminuir mais, em proporção à queda da participação global do trabalho, não é de se estranhar que os sindicatos se oponham tenazmente à expansão do comércio internacional. Para que a redução das barreiras tarifárias nos Estados Unidos não encontre uma resistência acirrada de parte dos sindicatos, é preciso que paralelamente a elas sejam oferecidos programas de assistência aos desempregados, retreinamento de mão-de-obra e outras medidas de distribuição de renda.

No trabalho seguinte, Pierre Uri discute um tópico extremamente controvertido: o papel das empresas multinacionais. O assunto é sem dúvida complexo, e apesar do trabalho mencionar os pontos relevantes da questão, não vai muito além disto. Suas sugestões de ordem prática pareceram-me um pouco ingênuas e superficiais, como por exemplo a de que "... investimentos estrangeiros deveriam dar todas as contribuições que poderíamos esperar da teoria, ao país que os recebe".<sup>4</sup>

O problema das multinacionais é muitas vezes tratado de maneira puramente emotiva nas discussões correntes, e a principal causa para isto é o receio de que, devido ao seu poderio econômico, estas empresas venham a dominar os centros de decisão do país. A meu ver isto é um problema político, sobre o qual os economistas, na sua qualidade de profissionais, não têm muito a dizer. Entretanto, cabe aos economistas apontarem os custos e benefícios, sob um ponto de vista estritamente econômico, da entrada de capitais externos em um país. No caso brasileiro, tudo indica que os investimentos estrangeiros apresentam uma alta rentabilidade social.<sup>5</sup> A separação dos aspectos econômicos dos não econômicos do problema é essencial para que se proceda a uma discussão racional e objetiva do assunto.

Apesar de Pierre Uri chamar a atenção para a utilidade de análises custos — benefícios, sua discussão a este respeito é um pouco confusa e in-

<sup>4</sup> "... foreign investment should make all the contributions to the host country which in theory may be expected from it. *Prospects*, p. 85.

<sup>5</sup> Ver Novaes, Rubem F. *Foreign investments in Brazil. An economic analysis*, Universidade de Chicago, 1974. Tese de doutoramento a ser publicada em português pela Expressão e Cultura.

definida. Ele alega, por exemplo, que a criação de um setor moderno devido à entrada de capitais estrangeiros pode ser prejudicial ao país, devido a efeitos perversos sobre salários e sobre a taxa de câmbio, citando o exemplo da indústria petrolífera na Venezuela. Entretanto, se não houver distorções substanciais na economia — e Pierre Uri nem menciona a existência ou não das mesmas — não vejo como salários reais mais elevados e uma apreciação da taxa de câmbio causados pela expansão do setor moderno possam ser prejudiciais ao país. A conclusão que se tira do debate é que realmente ainda há muito a fazer, teórica e empiricamente, sobre o tema das multinacionais.

Um tópico de grande importância na conferência, os efeitos no nível de emprego nos países desenvolvidos, causados por uma expansão do comércio internacional, é abordado no trabalho de Caroline Miles e nos comentários de Nat Goldfinger e Max Corden. O assunto é de extrema relevância para os países subdesenvolvidos, pois dependendo dos efeitos adversos no emprego nas nações importadoras, estas oferecerão maior ou menor resistência a políticas de incentivos às exportações de parte dos primeiros. O fato de um representante da Federação Americana dos Trabalhadores Industriais (AFL-CIO), Nat Goldfinger, ter participado dos debates foi extremamente louvável e importante, pois permitiu que a posição dos sindicatos americanos, que formam uma poderosa força política, pudesse ser exposta de maneira clara e direta.

Começando pelo trabalho de Caroline Miles, deve-se destacar sua familiaridade com o assunto. Ela foi a autora de um estudo empírico, focalizando o impacto na indústria têxtil inglesa, de um aumento nas importações de tecidos de parte do Reino Unido.<sup>6</sup> A autora menciona os pontos relevantes da questão, como a natureza de curto prazo do problema de ajustamento, os ganhos de longo prazo de uma expansão do comércio e o fato, muitas vezes esquecido, de que impactos na estrutura econômica de um país, causados por variações no comércio internacional, não diferem teoricamente em nada de impactos outros causados por uma série de fatores internos ao país, como mudança de preferências, variações tecnológicas, instabilidades climáticas, etc. No entanto, apesar de não haver diferenças econômicas relevantes para um determinado grupo entre dois fatores de perturbação do sistema, eles podem diferir sob um ponto de vista político. Um mesmo aumento de preço da soja pode ser mais facilmente aceito se for causado por uma contração da produção doméstica,

<sup>6</sup> Miles, Caroline. Lancashire textiles, a case study of industrial change. NIESR Occasional Paper n. 23 London, The Syndics of Cambridge University Press, 1968.

devido ao mau tempo, do que se for proveniente de um deslocamento da demanda externa. Apesar dos dois casos serem equivalentes para os consumidores domésticos de soja quanto ao seu impacto econômico inicial, é provável que na segunda hipótese surjam queixas quanto ao fato “da produção estar sendo desviada para o mercado externo” e que medidas de controle das exportações venham a ser consideradas. Para o país como um todo os dois casos acima são obviamente diferentes, pois o produto nacional diminui se a produção doméstica se reduzir, e aumenta-se a demanda externa se expandir, pois haverá melhoria nas relações de troca.

Também parecem relevantes as implicações de ordem prática tiradas por Caroline Miles, principalmente sua ênfase em retreinamento da mão-de-obra afim de facilitar sua absorção por outras indústrias. Como bem aponta Max Corden, um aumento das importações de parte dos países desenvolvidos implica normalmente em uma expansão das suas exportações. Portanto, o problema de realocação de mão-de-obra é menos sério do que parece a primeira vista, pois a indústrias de importáveis em contração correspondem indústrias de exportáveis em expansão.

Em seus comentários, Nat Goldfinger nos proporciona uma visão explícita das idéias da (AFL — CIO) American Federation of Labor -- Congress of Industrial Organization sobre o problema. A posição da entidade é clara: problemas de ajustamento são vistos como catastróficos ao trabalhador americano, as multinacionais são acusadas de “exportarem empregos”, em razão delas se estabelecerem em países subdesenvolvidos, empregando mão-de-obra barata, e a famosa Burke-Hartke Bill, em trâmites no congresso americano, é tenazmente apoiada. Esta lei, se aprovada, daria um golpe poderoso nos programas de expansão das exportações dos países em desenvolvimento, limitando as importações americanas a um sistema de quotas que variariam de acordo com a produção doméstica. Entretanto, apesar dos argumentos econômicos de Nat Goldfinger serem em geral tendenciosos e falaciosos — ele alega por exemplo que devido ao fato das margens de lucro de comercialização das importações serem maiores que as da produção doméstica, os consumidores americanos recebem um mínimo de benefícios devido à expansão das importações — não há dúvida de que a AFL é uma Organização extremamente poderosa politicamente e que, portanto, sua posição deve ser respeitada e cuidadosamente avaliada pelos grupos econômicos decisórios.

Neste particular, minhas simpatias estão com David Wall, quando ele alega que o dever dos economistas não é ridicularizar os argumentos de Nat Goldfinger e nem cruzar os braços em desânimo. O desafio aos eco-

nomistas é justamente convencer pessoas como Goldfinger que eles também têm a ganhar com a expansão do comércio. Afinal de contas, uma das proposições inequivocamente demonstráveis em teoria econômica é que comércio traz benefícios líquidos potenciais para a economia como um todo. Distribuir estes benefícios de modo a tornar atraente a idéia de expansão do comércio para todos os grupos envolvidos é, a meu ver, a grande tarefa dos economistas, na atualidade.

Uma opinião diametralmente oposta a esta é expressa por Mahbub Haq, na seção sobre alternativas para os países em desenvolvimento. Apon-tando para as dificuldades que eles encontraram ao seguirem políticas voltadas para a expansão de exportações, Mahbub Haq defende a adoção de medidas radicalmente opostas: substituição de importações em uma gama variadíssima de produtos, bens de capital, produtos agrícolas e até mesmo serviços. Paradoxalmente, mais adiante o autor se diz "... convencido de que os países em desenvolvimento deveriam usar o setor externo para as suas verdadeiras necessidades, e não se voltarem para a autarquia".<sup>7</sup> Ora, com base na discussão apresentada no início deste trabalho, pode-se concluir que tais políticas gerais de substituição de importações seriam um passo gigantesco na direção da autarquia.

Quanto às recomendações do autor para integração regional e política cambial nos países em desenvolvimento, o mínimo que se pode dizer é que elas soam absurdas. Ele recomendou por exemplo que os países em desenvolvimento desvalorizassem em bloco suas moedas, de 50% a 100%, isto, frise-se, em outubro de 1972, antes que a crise do petróleo se manifestasse. A meu ver naquela ocasião uma medida deste tipo certamente teria conseqüências caóticas, sobretudo para os países em desenvolvimento.

Pelos aspectos normativos do trabalho, principalmente no que se refere a medidas para bem-estar popular, deduz-se, como assinala Edmar Bacha em seus comentários, que Mahbub Haq está de fato sugerindo aos países em desenvolvimento a adoção do modelo chinês. Como nem Edmar Bacha nem Ojetunji Aboyade parecem discordar fundamentalmente das proposições e sugestões avançadas por Mahbub Haq, e como em seus comentários eles também se concentram em aspectos filosóficos do problema, fica a impressão a quem lê os debates de que a posição dos países em desenvolvimento não está plenamente representada. Embora seja saudável e estimulante ouvir as opiniões heterodoxas de Mahbub Haq, pelo menos um dos debatedores deveria pertencer ao grupo de economistas "do outro

<sup>7</sup> "... I am convinced that the developing countries should take advantage of the trade sector in meeting their genuine needs and not turn towards autarky". *Prospects*, p. 136.

lado da cerca", favoráveis à expansão do comércio. Os interessados em política econômica teriam muito a lucrar com a divergência de opiniões e com a experiência prática de pessoas diretamente envolvidas na implementação de políticas de expansão de exportações.

O trabalho seguinte, de Robert Baldwin e John Mutti, apresenta uma análise muito interessante dos custos e benefícios, para os Estados Unidos da remoção das barreiras tarifárias em cinco ramos industriais: tecidos, produtos químicos, siderurgia, comunicações e veículos. Admitindo que as relações de troca não seriam afetadas (no apêndice esta hipótese é relaxada), e desprezando os efeitos indiretos sobre outros mercados, os benefícios da eliminação das tarifas constariam de dois "triângulos", um do lado da demanda, devido a uma queda de preço do produto para os consumidores, e outro do lado da oferta, devido à realocação de recursos que estavam ineficientemente empregados. Se, quando liberados, estes recursos pudessem ser imediatamente reempregados em outras indústrias, não haveria custo algum da remoção das tarifas. Entretanto, como tal não ocorre a curto prazo, deve-se imputar como custos a parte da produção perdida durante o período de desemprego da mão-de-obra.

Baseando-se em estimativas prévias das elasticidades de demanda e oferta dos produtos considerados, em coeficientes fixos de produtividade média do trabalho e em duas alternativas para a duração do desemprego, os autores calcularam o valor presente dos benefícios líquidos nos cinco setores analisados. Estes variam, nas hipóteses mais pessimistas, de US\$ 482 000 000 no caso de tecidos a US\$ 16 700 000 para veículos.

Comparados com a renda nacional americana estes valores parecem de pequena monta. Entretanto, como observa Bela Balassa, devido ao fato dos autores empregarem nos cálculos elasticidades de demanda de curto prazo, há uma subestimação dos benefícios. É claro que um estudo desta natureza pode ser criticado em diversos pontos, pois sem uma série de hipóteses simplificadoras não se pode chegar a estimativa alguma. O ideal seria tentar-se atribuir intervalos, de variação a determinados efeitos, de modo a obter estimativas mínimas dos benefícios líquidos. Entretanto, é provável que mesmo nas melhores circunstâncias esses continuem sendo muito pequenos, se comparados com o PNB, o que significa que por isso se deva abandonar a idéia da redução tarifária.

Os dois últimos trabalhos apresentados analisam as experiências práticas, com ajustamento devido a reduções tarifárias no Mercado Comum Europeu e no Japão. O primeiro estudo de caso, apresentado por Ferdinand

Braun, é fundamentalmente descritivo. Ele apresenta as legislações sobre a matéria e comenta sobre alguns casos específicos. A meu ver foram extremamente relevantes os comentários de Juergen Donges, sobre as vantagens de se substituir importação de mão-de-obra por importação de produtos intensivos em mão-de-obra. Esta opção é importante principalmente para a Alemanha Ocidental, Suíça e França, países recebedores de mão-de-obra não qualificada. Reduzindo-se as tarifas sobre produtos intensivos nesta categoria, dar-se-iam incentivos para que a produção dos mesmos se localizasse nos próprios países de origem dos fluxos migratórios, o que, além de contribuir para uma melhor alocação de recursos, reduziria os problemas sociais causados pela migração nos países de destino. Também me pareceram importantes suas considerações sobre assistência ao fator capital. Realmente, ao reduzir o risco inerente aos investimentos, ela poderia distorcer a alocação dos mesmos.

O trabalho sobre o Japão de Kiyoshi Kojima, é analiticamente mais interessante. Um ponto importante do trabalho, como assinala David Wall, é que o processo de ajustamento é extremamente facilitado em economias dinâmicas, que apresentem elevadas taxas de crescimento, pois nestas economias é mais difícil observar-se efeitos duradouros de desemprego de fatores de produção. Entretanto, são no meu entender um pouco utópicas as recomendações de Kojima sobre investimento direto e pesquisa básica e aplicada.

O sumário final de Helen Hughes menciona os tópicos e problemas principais da conferência e resume as discussões e sugestões apresentadas.

Em conclusão, pode-se dizer que problemas relativos à política comercial não são novos em teoria econômica: desde os tempos do mercantilismo ela se defronta com interpretações falaciosas, que invariavelmente encontram receptividade nos grupos decisórios. O uso dessas interpretações através do tempo atesta não tanto a incapacidade de doutrinação dos economistas, mas o importante componente político do assunto, fazendo com que grupos de interesse se oponham a medidas que trariam benefícios líquidos à sociedade. É bem verdade que, mesmo sob um ponto de vista teórico, o problema de escolher a política comercial adequada não é simples. Distorções várias na economia e o caráter dinâmico do problema o tornam extremamente complexo, mesmo para os economistas teóricos. Entretanto não há dúvida de que fatores políticos pesam consideravelmente nas decisões finais.

Os trabalhos apresentados na conferência patrocinada pelo Banco Mundial em 1972 e publicados no livro *Prospects for partnership*, pela Johns Hopkins, contêm fontes de referência, estudos de caso, discussões sobre linhas de ação e uma análise dos pontos relevantes sobre o problema do ajustamento causado por mudanças de política comercial. Em uma época em que o comércio internacional volta a ocupar lugar de destaque nos debates econômicos, o livro citado é uma referência preciosa, não só aos acadêmicos mas a todos aqueles envolvidos no traçado de diretrizes políticas.

### **Diapositivos da Unesco para educação artística**

Uma coleção de **slides** que ilustra as concepções e os métodos atuais de ensino artístico. Cada série contém 30 **slides** e um **livreto** onde são encontrados textos explicativos sobre cada foto e uma introdução geral ao assunto tratado pela série.

Séries:

1. Brincar, explorar, perceber, criar.
2. O adolescente e a arte em três dimensões.
3. O despertar do interesse visual e plástico na educação artística.
4. A arte das crianças do Japão.
5. Desenho Industrial.
6. A arquitetura moderna no mundo.
7. As cartas gráficas a serviço da informação visual no mundo.
8. A arte das crianças africanas.
9. A arte das crianças da América Latina.

A venda nas livrarias da Fundação Getulio Vargas,  
representante da Unesco no Brasil.