

# COMÉRCIO INTERNACIONAL, INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

HÉLIO SCHLITTLER SILVA  
Diretor do BNDE

## INTRODUÇÃO

A História Econômica dos últimos cem anos ressalta um fato curioso que é o permanente divórcio existente entre, de um lado, as políticas comerciais de natureza protecionista geralmente adotadas pelos países em processo de desenvolvimento, inclusive por aqueles que já atingiram estágio avançado de industrialização, e, por outro lado, o princípio da liberdade de comércio, preconizado e justificado teoricamente pelos economistas clássicos como o mais consentâneo com o rápido desenvolvimento econômico e a melhoria das condições de bem-estar dos povos.

Com efeito, salvo algumas exceções — entre elas a Inglaterra que, tendo sido o primeiro país a industrializar-se em larga escala, não teve que enfrentar a competição estrangeira na fase inicial do seu processo de industrialização — os países que mais se industrializaram, nos últimos cem anos, notadamente os Estados Unidos, têm recorrido sistematicamente às restrições às importações e outras modalidades de intervenção governamental no comércio exterior, com vistas a acelerar a diversificação de suas economias. A doutrina do livre comércio teve, no entanto, a mais ampla aceitação no século XIX e, praticamente, até o início da primeira Guerra Mundial; e não obstante o crescente descrédito a que esteve sujeita, nas últimas décadas, principalmente nos países em via de industrialização, economistas e homens públicos dos países desenvolvidos continuam a ela apegados e tentando

impô-la como norma básica do comércio internacional. Haja vista que, no imediato pós-guerra, ela ainda teve considerável influência sobre os debates internacionais que culminaram com a assinatura por 27 países, em 1947, de um acôrdo multilateral de comércio — o GATT — baseado (a) na redução geral das tarifas aduaneiras e na eliminação das demais barreiras ao comércio e (b) na igualdade de tratamento entre as nações.

O referido acôrdo — altamente imbuído do ideal da liberdade de comércio — mostrou-se, desde o início, inadequado para tratar dos problemas de comércio e crescimento econômico dos países em desenvolvimento, porque deixou de reconhecer a estreita correlação existente entre ambos e ignorou as limitações, que dela decorrem, às apregoadas vantagens da eliminação das restrições comerciais e ao princípio da não-determinação.

Está mais que provado que os países em desenvolvimento não têm podido evitar — sem risco de comprometer a realização das modificações estruturais de sua economia, que constituem uma das características fundamentais do processo de desenvolvimento — a adoção de medidas protecionistas às atividades industriais, embora não se possa deixar de condenar os inúmeros e perniciosos exageros que se tem cometido a respeito. Assim sendo, estamos convencidos de que a contradição, a que nos referimos anteriormente, decorre principalmente da insuficiência dos fundamentos teóricos da doutrina de liberdade de comércio.

Embora seja reconhecida universalmente a importância de que se reveste o comércio para o desenvolvimento, não se dispõe ainda de um esquema teórico sistemático que permita explicar adequadamente as relações entre o comércio e o desenvolvimento econômico. A teoria de comércio e a teoria do desenvolvimento permanecem divorciadas e, de um modo geral, os economistas interes-

---

N.R. — O presente trabalho foi elaborado, em fevereiro de 1964, para servir de subsídio, do Departamento de Operações Internacionais do BNDE, aos estudos preparatórios para a "Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento", então em curso no Ministério das Relações Exteriores. As opiniões nele expressas são exclusivamente de responsabilidade do autor e não representam necessariamente os pontos de vista do Banco.

sados em problemas do desenvolvimento, embora levem em consideração os fatores relativos ao intercâmbio, ainda adotam modelos essencialmente empíricos ou baseados em princípios derivados da teoria tradicional do comércio e conducentes ao princípio da liberdade de comércio.

Ora, a teoria tradicional, não obstante sua longa evolução de Hume e Ricardo a Viner e Haberler, permanece uma teoria estática e orientada mais diretamente para a experiência das economias desenvolvidas, e seus princípios dificilmente se aplicam, sem as qualificações necessárias, ao caso dinâmico das economias em desenvolvimento. Não queremos dizer com isso, que a teoria tradicional deva ser posta à margem e ignorada. Longe disso. Não há dúvida, porém, de que ela deverá ser qualificada e suplementada, dentro de uma perspectiva mais ampla que a da análise do equilíbrio estático dos clássicos e do ciclo de curto período que caracteriza a interpretação Keynesiana, de sorte a propiciar uma explicação mais adequada das relações entre o comércio e o desenvolvimento econômico.

No presente trabalho proceder-se-á a um confronto da teoria tradicional do comércio com as condições peculiares ao desenvolvimento dos países novos, muito diferentes, no presente século, das vigentes no século XIX. Esse confronto porá em evidência as principais qualificações que devem ser feitas à teoria tradicional, em função dos fatores dinâmicos implícitos no processo de crescimento, das quais resultam sérias limitações ao princípio da liberdade de comércio e, conseqüentemente, argumentos mais sólidos em favor da adoção de medidas protecionistas com vistas ao desenvolvimento.

## A — O PRINCÍPIO DAS VANTAGENS COMPARATIVAS E A DOCTRINA DA LIBERDADE DE COMÉRCIO

Segundo a teoria clássica do comércio internacional, o comércio entre países baseia-se nas diferenças internacionais de custos relativos de produção, não eliminadas pelo custo de transporte. Mais precisamente, o comércio internacional se orientaria, segundo o "Princípio da Vantagem Comparativa", que pode ser assim enunciado: sob condições de liberdade de comércio, um dado

país tende a especializar-se na produção e a exportar aquelas mercadorias que esteja em condições de produzir a custos (inclusive as despesas de transporte) comparativamente mais baixos que o exterior (ou em que possua uma vantagem comparativa de custo) e a importar aquelas cujos custos sejam comparativamente mais altos que os do exterior (ou em que possua uma desvantagem comparativa de custo).

As diferenças internacionais de custos, por sua vez, resultam, por um lado, da diversidade existente entre os países quanto às disponibilidades de fatores produtivos (recursos naturais, mão-de-obra, capital e capacidade empresarial), da qual decorrem diferenças internacionais nos preços dos fatores, em função de sua escassez relativa em cada país; e, por outro lado, do fato tecnológico de que mercadorias diversas requerem proporções diferentes de fatores produtivos para serem produzidas, de sorte que serão mais baratas, em dado país, aquelas mercadorias cuja produção se faça com maior quantidade do fator ou grupo de fatores relativamente abundantes e, portanto, mais baratos no país. Destarte, países com mão-de-obra relativamente abundante tenderão a produzir, a custos mais baixos, e a exportar mercadorias caracterizadas pelo emprego intensivo de mão-de-obra e aqueles dotados de oferta relativamente abundante de capital a produzir, a custos mais baixos, e a exportar produtos cuja produção se caracterize pelo uso intensivo de capital.

O comércio internacional reduziria os custos sociais de oportunidade de aquisição das mercadorias em cuja produção o país possuísse desvantagem comparativa, o que significa que, **com um dado montante de recursos produtivos e nível de conhecimentos tecnológicos**, um país poderia dispor, como fruto de sua atividade produtiva, de um volume maior de mercadorias e serviços do que disporia em estado de isolamento econômico. Quanto melhores fôssem os termos do intercâmbio (1) do país, maior seria o lucro social deste comparado com o auferido pelos seus parceiros no comércio e maiores os aumentos de renda oriundos desse comércio.

(1) Relação entre os preços da exportação e os da importação.

Destarte, a eficiência econômica e a renda mundial seriam aumentadas se cada país se especializasse na produção e exportação daquelas mercadorias e serviços em que possuísse uma vantagem comparativa de custo e, por outro lado, importasse dos demais países aquelas mercadorias e serviços em que possuísse uma desvantagem comparativa.

Conclui-se daí que, qualquer modificação dos padrões do comércio internacional que redundasse em prejuízo da especialização assim concebida, teria por efeito uma redistribuição menos econômica dos fatores produtivos, com a perda de eficiência do sistema econômico e a conseqüente queda da renda mundial.

Por essa razão, os economistas clássicos preconizam a política de liberdade de comércio, como a única política compatível com a distribuição ótima de recursos entre os países e a maximização da renda e das condições de bem-estar da comunidade mundial.

Nessa ordem de idéias, o Estado deveria abster-se de intervir no comércio internacional, através de tarifas aduaneiras ou qualquer outra forma de restrição comercial, pois essas restrições teriam os seguintes efeitos negativos:

Primeiro, elas reduziriam o volume do comércio: direta e imediatamente, o volume das importações; e, indiretamente, o das exportações, seja porque os demais países tenderiam a impor, em represália, também restrições às suas importações do país protecionista, seja porque a redução das importações deste último teria como contra-partida a redução das exportações e, conseqüentemente, a redução da renda dos demais países, que, por sua vez, induziria a uma contração

na procura dos produtos exportados pelo país protecionista.

Segundo, essas modificações nos padrões do comércio determinariam uma redistribuição menos econômica dos fatores produtivos, em cada país, os quais se desviariam das atividades de exportação — de maior produtividade e menores custos — para as indústrias substitutivas de importações, de menor eficiência e sujeitas, conseqüentemente, a custos mais elevados, com a resultante deterioração da eficiência econômica, da renda real e das condições de bem-estar dos povos.

Em resumo, sob condições de liberdade de comércio, os países tenderiam a especializar-se na produção e exportação daquelas mercadorias em cuja produção possuíssem vantagens comparativas de custo e a importar aquelas mercadorias que somente pudessem produzir com desvantagem comparativa em termos de custos. Essa especialização traria vantagens recíprocas aos países participantes do comércio, que se expressam pela maximização da renda e do bem-estar de suas populações. A liberdade de comércio seria a política mais adequada para atingir êsses resultados. (2)

## B — A POLÍTICA DE LIBERDADE DE COMÉRCIO E OS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Diante do que acaba de ser exposto, como explicar a preocupação permanente dos países subdesenvolvidos com a diversificação de suas economias, notadamente através da industrialização, bem como a tendência dêsses países seguirem políticas comerciais diametralmente opostas à da liberdade de comércio?

(2) Para uma análise mais pormenorizada da teoria tradicional do comércio internacional, recomendam-se as seguintes referências bibliográficas principais: Jacob Viner, *Studies in the Theory of International Trade* (Harper & Brothers, N. York, 1937); Gottfried Haberler, *A Survey of International Trade Theory* (International Finance Section, Princeton University, Second Edition, 1961); Charles P. Kindleberger, *International Economics*, (Richard D. Irwin Inc., Illinois, 1961), Part II.

Tem-se observado, nos últimos anos, um grande trabalho de reexame e implementação da teoria tradicional, notadamente no que diz respeito às relações entre comércio e desenvolvimento econômico, destacando-se os seguintes trabalhos a respeito: Ragnar Nurkse, "International Trade Theory and Development Policy", em *Economic Development for Latin America*, editado por Howard Ellis, Londres, 1961; "The Conflict Between "Balance Growth" and International Specialization" e "Patterns of Trade and Development" em *Equilibrium and Growth in the World Economy, Economic Essays by Ragnar Nurkse* (Harvard University Press, 1961); Harry G. Johnson, *International Trade and Economic Growth* (Harvard University Press, 1958) e *Money, Trade and Economic Growth* (George Allen & Unwin Ltd., Londres, 1962); R. E. Caves, *Trade and Economic Structure* (Harvard University Press, 1960); Gerald M. Meier, *International Trade and Development* (Harper and Row Pub. Inc., New York, 1963).

A fim de esclarecer essa questão é necessário examinar e retificar algumas hipóteses que estão explícitas ou implícitas na formulação do Princípio da Vantagem Comparativa, não observadas necessariamente na prática, principalmente nos países subdesenvolvidos, e cuja modificação, face aos problemas do mundo real, determinarão algumas qualificações às conclusões clássicas quanto à natureza da especialização internacional e às vantagens da política de liberdade de comércio.

Essas hipóteses, que passaremos a examinar, são as seguintes, entre outras: a) — as preferências dos consumidores, a disponibilidade de fatores da produção e a tecnologia mantêm-se constantes; b) — existe o pleno emprego dos fatores; c) — a oferta e a procura de produtos são elásticas tanto interna quanto externamente; d) — as restrições à importação determinam necessariamente a contração do volume do comércio; e e) — a maximização da renda real mundial constitui o único objetivo social do comércio.

### **Hipótese Relativa à Estabilidade das Preferências dos Consumidores e da Disponibilidade de Fatores**

Essa hipótese supõe condições econômicas eminentemente estáticas, enquanto são altamente dinâmicas as condições que se propõem interpretar, dada a ocorrência das flutuações cíclicas da economia e o processo de desenvolvimento econômico.

As preferências dos consumidores (usamos esta expressão em sentido bastante lato, de sorte a referir-se também às matérias-primas) estão sujeitas a variações, muitas vezes de caráter permanente, com efeitos não raro desastrosos para os supridores dos produtos atingidos. Haja vista, por exemplo, a crescente preferência que se vem dispensando em todo o mundo a produtos manufaturados com materiais sintéticos, em substituição a fibras têxteis naturais (lã, sêda, linho, algodão, juta), aos couros e peles, à borracha, aos nitratos, aos óleos vegetais, etc., em prejuízo das exportações de produtos primários dos países subdesenvolvidos.

A disponibilidade de fatores produtivos e as técnicas de produção também não são elementos fixos; ao contrário, tendem a modificar-se continuamente, em função seja

dos movimentos internacionais de fatores (migrações de mão-de-obra, movimentos de capital, importação e exportação de matérias-primas, etc.), seja do próprio processo de desenvolvimento econômico. Graças ao primeiro, é possível redistribuir, parcialmente, os recursos produtivos entre os países, de sorte a reduzirem-se as diferenças internacionais dos preços dos fatores e custos de produção, com a conseqüente modificação das vantagens comparativas de cada país. O processo de desenvolvimento econômico é, por sua vez, acompanhado: (a) — pela expansão das fontes de energia e dos meios de transportes, com influência decisiva sobre a exploração e utilização econômica de novos recursos; (b) — por crescentes disponibilidades de capital, na medida em que, com a elevação da renda real **per capita**, aumente a poupança interna; (c) — por modificações nas técnicas de produção, na medida em que as variações na oferta relativa de recursos produtivos e a expansão do mercado interno, aumentem as possibilidades de produção em larga escala, notadamente nas indústrias de transformação; e (d) — pela formação e desenvolvimento de indústrias cada vez mais diversificadas e complementares, que dividem entre si o ônus da criação de “economias externas” que, no início do processo de industrialização, recaem sobre número reduzido de empresas.

Ora, os custos relativos de produção e, portanto, as vantagens comparativas de custos tenderão a modificar-se, em cada país, na medida em que varie a disponibilidade relativa de recursos produtivos, modifiquem-se as técnicas de produção, bem como aumentem as possibilidades de “economias internas”, resultantes da produção em larga escala em certas indústrias, e “economias externas” relacionadas com a expansão conjunta das atividades industriais.

Existem, portanto, em cada país, vantagens comparativas **potenciais** que poderão tornar-se efetivas, após algum tempo, propiciando ao país poder competitivo em novas atividades industriais, desde que estas consigam instalar-se e sobreviver em sua fase inicial, com o conseqüente aumento da renda real a longo prazo do país. Essa possibilidade seria pequena, no entanto, se as indústrias nascentes de um país não fossem protegidas, inicialmente dentro de certa me-

dida, contra a competição de indústrias estrangeiras, cuja maior eficiência resulta, em muitos casos, do fato de terem se estabelecido e desenvolvido muito antes, o que lhes assegura vantagens comparativas de custos condicionadas, em grande parte, por economias internas e externas com que não pode contar uma indústria recém estabelecida. Stuart Mill — um dos mais expressivos economistas da Escola econômica tradicional — já havia reconhecido, aliás, a validade do argumento das “indústrias nascentes” e aceito as tarifas aduaneiras como meio justificável de proteger as novas indústrias, até que pudessem desenvolver as economias de produção peculiares às indústrias maduras.

### Hipótese do Pleno Emprego

A teoria tradicional do comércio ignora a possibilidade de que possa haver desemprego, capacidade ociosa ou recursos não utilizados em uma economia, exceto em curtos períodos. O exame das condições prevalentes nos países subdesenvolvidos que se especializaram na produção de número reduzido de produtos de exportação, indica, entretanto, que o desemprego e várias formas de desemprego disfarçado não constituem fenômenos apenas temporários.

Nessas condições, o abandono da hipótese do pleno emprego também contribui para modificar as conclusões dos clássicos no que diz respeito à liberdade de comércio, já que não será correto afirmar que a criação e expansão de novas indústrias assistidas com a proteção de direitos aduaneiros ou outra modalidade de restrição às importações, envolva uma redistribuição de fatores produtivos conducente à queda da renda real do país protecionista ou do mundo como um todo. No caso de existirem fatores ociosos, as novas atividades ou indústrias que se venham a instalar poderão desenvolver-se utilizando predominantemente esses fatores, de sorte que a produção industrial poderá aumentar sem prejuízo da produção corrente nos demais setores da economia, com o conseqüente aumento de renda real do país.

Essa possibilidade se apresenta ainda no caso de desemprego disfarçado — caracterizado pela utilização da mão-de-obra, nas atividades primárias, em condições de produtividade nula ou negativa — que constitui uma constante nos países subdesenvolvidos.

A sua existência possibilita a transferência da mão-de-obra para as atividades industriais, sem prejuízo da produção nas atividades em que já se encontre empregada, de sorte que a renda real tenderá a aumentar.

Ressalte-se, finalmente, que mesmo admitindo-se o pleno emprego e a inexistência de desemprego disfarçado, ainda será possível transferir mão-de-obra para as atividades industriais, sem prejuízo da produção corrente nos demais setores da economia, se fôrem tomadas medidas adequadas para aumentar a produtividade naqueles setores.

### Hipótese Quanto às Elasticidades da Procura e Oferta no Mercado Internacional

Os economistas clássicos supõem que tanto a procura como a oferta no mercado internacional apresentam-se relativamente elásticas, o que significa que o volume do comércio tenderia a responder amplamente às variações nas rendas e nos preços, propiciando, assim, condições bastante favoráveis à fácil correção dos desequilíbrios internacionais.

Essa hipótese não é verdadeira, entretanto, no que diz respeito aos mercados de produtos primários. Com efeito, tanto a procura como a oferta de produtos primários, sobretudo de gêneros alimentícios, apresentam uma baixa elasticidade-preço, principalmente em curtos períodos, de sorte que variações acentuadas, em uma ou outra, determinam geralmente desequilíbrios violentos nos preços e nas receitas de exportação dos países subdesenvolvidos. Em resultado, as economias desses países — que, de um modo geral, dependem fortemente da exportação — são altamente sensíveis e vulneráveis aos impulsos provenientes do exterior, variáveis conforme as flutuações da atividade econômica dos grandes países importadores de produtos primários. Qualquer variação na exportação, decorrente de flutuações na procura internacional e, em muitos casos, também na oferta de artigos exportáveis, afeta profundamente a renda nacional, impondo-lhe variações, ascendentes ou descendentes, geralmente difíceis de controlar por medidas internas de política econômica.

A situação é idêntica quanto à elasticidade-renda da procura de matérias-primas e alimentos. Conforme observa SCHULTZ, a procura desses produtos tem crescido de

forma muito lenta nos países desenvolvidos, muito mais lentamente do que a renda real. A elevação da renda **per capita** tem sido acompanhada por uma procura adicional de matérias-primas e alimentos muito pequena, sendo baixíssima a elasticidade-renda correspondente. (3)

A baixa elasticidade-renda da procura de produtos primários tem imposto sérias limitações ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, com base exclusivamente ou predominantemente no setor exportador. A grande concentração das atividades produtivas de um país na exportação de artigos primários e atividades complementares, somente poderia assegurar continuidade, a longo prazo, de um ritmo razoável de desenvolvimento econômico, na medida em que a produção externa permitisse utilizar todo o incremento da população ativa e dos demais fatores da produção nas exportações tradicionais, sem deterioração dos preços destas.

Isso ocorreu, de fato, no século XIX, quando o rápido crescimento realizado no centro da economia mundial — então a Grã-Bretanha, país altamente dependente das importações e cuja procura de produtos primários caracteriza-se por elevada elasticidade com relação à renda — transmitia-se aos países subdesenvolvidos através de vigorosos aumentos na procura de produtos primários. O setor exportador constituía, então, o centro dinâmico das economias menos desenvolvidas, que puderam expandir-se a ritmo razoável, relativamente ao seu crescimento demográfico, embora sem evitar a grande instabilidade cíclica a que estavam sujeitas.

A partir de 1913, entretanto, vários fatores contribuíram para uma queda na taxa de expansão da procura internacional de produtos primários, com o conseqüente enfraquecimento do mecanismo de transmissão internacional do crescimento econômico. O centro dominante da economia mundial transferiu-se para os Estados Unidos, país de baixa propensão a importar, dada a sua relativa auto-suficiência econômica, e o que é mais sério, produtor e exportador eficiente

de produtos primários, sobretudo de alimentos. Por outro lado, o rápido progresso tecnológico observado nos últimos cinquenta anos propiciou grande economia no uso de matérias-primas e, ao mesmo tempo, a crescente substituição de matérias-primas naturais por produtos sintéticos, obtidos nos próprios países desenvolvidos. No que respeita aos gêneros alimentícios, tem-se observado que o consumo tende a crescer mais lentamente que a renda (Lei de Engel), principalmente nos países mais adiantados, enquanto outros fatores, tais como a política norte-americana de colocação de excedentes agrícolas no mercado mundial, a preços inferiores aos do mercado interno, e a de protecionismo agrário na Europa, impõem limitações adicionais à expansão da procura de alimentos provenientes dos países subdesenvolvidos.

Em resultado de tudo isso, declinou consideravelmente a taxa de crescimento das exportações tradicionais dos países subdesenvolvidos. Com relação à América Latina, as exportações praticamente se estagnaram, em termos **per capita**, nos últimos sessenta anos, excluídas as variações a curto prazo. Com efeito, em dólares de poder aquisitivo constante (dólar de 1948), não foram além de 46 dólares, em média, no período de 1947/54, contra 45 dólares, no período de 1901/15. (4)

As tentativas de manter um volume de exportação superior ao que o mercado mundial estaria em condições de absorver, com estabilidade de preços, têm redundado freqüentemente em deterioração dos termos do intercâmbio dos países subdesenvolvidos, como a ocorrida nos últimos dez anos, dada a baixa elasticidade-preço da procura de produtos primários. Admite-se mesmo que essa deterioração seja parte de uma tendência secular, iniciada no fim do século passado e temporariamente invertida em resultado das duas guerras mundiais, cuja origem estaria na super-produção crônica no setor primário, confrontada com as condições muito menos instáveis que têm caracterizado, no último meio século, o setor industrial da economia mundial.

Com a perda de dinamismo da procura internacional de produtos primários, os paí-

(3) T. W. Schultz, "Economic Prospects of Primary Products", *Economic Development for Latin America*, Londres, 1961, p. 324.

(4) O. E. A., *International Trade, Industrialization and Economic Growth*, Washington, 1956, p. 24.

ses subdesenvolvidos, notadamente os da América Latina, não mais poderiam contar com aumento de suas rendas reais — induzidos no exterior — compatíveis com o crescimento explosivo de suas populações. Não é de surpreender, portanto, que procurassem outra solução para o problema do desenvolvimento econômico, que a propiciada pela expansão do setor exportador.

Em resumo, a elevada vulnerabilidade econômica aos fatores externos e, mais ainda, as limitações que o lento ritmo de crescimento das exportações tem imposto ao desenvolvimento da economia, induzido predominantemente pelo comércio exterior, levou vários países da América Latina e de outras regiões subdesenvolvidas a orientarem suas atividades econômicas cada vez mais para dentro, criando número crescente de atividades alternativas, voltadas para o mercado interno, através da diversificação da produção primária e da industrialização.

Esse esforço de reorientação da atividade econômica tem-se consubstanciado, em grande parte, na substituição de importações por produção nacional, assegurada pela reserva do mercado interno, através de restrições aduaneiras e de outra ordem, para número crescente de produtos nacionais e a consequente ampliação das oportunidades de investimento, notadamente nas atividades industriais. O processo de substituição de importações tem sido, assim, a solução encontrada pelos referidos países para acelerar o desenvolvimento econômico, face à perda de dinamismo de suas exportações. Essa solução seria, entretanto, praticamente impossível se os países em desenvolvimento não adotassem medidas restritivas às importações, a fim de colocar as indústrias nascentes a salvo da competição estrangeira.

### **Hipótese sobre os Efeitos das Restrições à Importação sobre o Volume do Comércio**

A afirmação dos economistas clássicos de que as restrições à importação com fins de desenvolvimento tendem a reduzir o volume do comércio também exige qualificações, uma vez que isso não ocorre necessariamente com relação aos países em desenvolvimento.

No caso dos países altamente desenvolvidos, que já atingiram uma fase de cresci-

mento industrial na qual praticamente não mais existem possibilidades de substituição de importações, a imposição ou elevação de direitos aduaneiros ou outras restrições ao comércio terá inegavelmente o efeito de reduzir o volume das importações, funcionando assim o mecanismo de contração do comércio descrito pelos clássicos. Já no caso de países em processo de industrialização, nos quais existam, ainda, possibilidades de substituição de importações, a experiência indica que ocorre exatamente o inverso: as importações tendem a aumentar, ao invés de decrescer, com o aceleração do processo de substituição de importação. Muitos artigos deixam de ser importados — bens de consumo, por exemplo — mas a sua produção internamente, no país, aumenta as necessidades de importação de bens de capital e produtos intermediários. Destarte, muda-se a composição das importações, mas estas longe de decrescerem, tendem a elevar-se. Não há por que receiar, portanto, uma redução das exportações mundiais, em resultado dos esforços dos países subdesenvolvidos no sentido de industrializarem-se. A experiência mostra, aliás, que o volume do comércio tende a expandir-se com a industrialização, pois esta não elimina a especialização internacional, embora modifique sua natureza, de sorte que mesmo entre as nações mais avançadas industrialmente continua existindo uma certa complementariedade econômica. Note-se que são justamente os países mais avançados industrialmente que mantêm maior comércio entre si, embora alguns dêles, como os Estados Unidos, mantenham elevada barreira alfandegária.

Com relação às exportações não existem, do mesmo modo, razões para que elas decresçam com a expansão industrial. Se as importações não se reduzem, os países estrangeiros não terão por que diminuir suas compras do país protecionista. Por outro lado, não faltarão produtos para colocação no mercado mundial, desde que o processo de substituição de importações seja bem orientado, de modo a não se efetuar em prejuízo das atividades de exportação. Este resultado poderá ser obtido, através de medidas que aumentem a produtividade no setor da exportação, na medida em que parte dos recursos produtivos aí empregados tenha que ser transferida para as atividades industriais; e, por outro lado, as atividades de exportação

não fiquem sujeitas a tratamento discriminatório desfavorável, como o que se tem observado, no terreno cambial, em alguns países da América Latina, notadamente no Brasil.

### Hipótese da Maximização da Renda Real Mundial como Único Objetivo Social do Comércio

A teoria clássica considera a maximização da renda real nacional ou mundial como o único objetivo social pertinente, sem fazer qualquer referência ao padrão de distribuição da renda. Ora, êste segundo aspecto é da maior relevância e terá que ser levado em conta.

Embora sejam inegáveis os benefícios do comércio, expressos pela maior eficiência econômica e mais altos níveis de renda real que êle propicia a cada país participante e à comunidade mundial em seu conjunto, tem sido muito desigual a distribuição desses benefícios entre países e regiões do Mundo. As nações subdesenvolvidas, por exemplo, não têm sido contempladas com êsses benefícios em proporção comparável àquela obtida pelos grande países industriais. Evidências dessa situação deplorável são fornecidas pela tendência de queda, a longo prazo, no presente século, da relação de intercâmbio dos países subdesenvolvidos e pela crescente desigualdade de níveis de renda e padrões de vida que se observam entre os países pouco desenvolvidos e as grandes potências industrializadas.

Tal situação decorre, em grande parte, do fato de as economias industriais — dadas a sua acentuada diversificação e as elasticidades bem mais altas da oferta e da procura dos produtos manufaturados — possuírem maior flexibilidade e poder de readaptação às variações da economia e usufruírem de melhores condições para captar para si maior parcela dos benefícios do comércio internacional.

Aí está outra razão importante da preocupação dos países pouco desenvolvidos com a industrialização de suas economias. Como iniciar ou intensificar, porém, o processo de industrialização, sem colocar as indústrias nascentes — dentro de certa medida — ao abrigo da competição estrangeira?

O que acaba de ser exposto permite justificar plenamente as medidas restritivas à importação e outras complementares que, dentro de certos limites, tomem as nações em desenvolvimento, com vistas a acelerar o processo de industrialização e diversificação de suas economias, diante das perspectivas de vulnerabilidade externa e de lento desenvolvimento que lhes oferece uma estrutura tipicamente primária e de exportação.

O reconhecimento dêste fato não significa, porém, que se deva adotar como lema a busca de autosuficiência econômica nacional, estabelecendo-se, em cada país, milhares de indústrias, sem qualquer critério econômico, protegidas por intransponíveis barreiras alfandegárias ou administrativas. Proceder dessa forma seria ignorar completamente os benefícios, no que diz respeito à eficiência econômica, que estão implícitos em qualquer sistema de divisão do trabalho. O ideal não é a autosuficiência econômica, mas o desenvolvimento diversificado e equilibrado das economias nacionais, dentro dos mais altos padrões de eficiência. Por essa razão, embora seja necessária a proteção das indústrias nacionais contra a competição estrangeira, a fim de iniciar ou intensificar o processo de industrialização, é indispensável evitar a adoção indiscriminada e anti-econômica de medidas protecionistas. Diversamente, dever-se-ão obedecer critérios prioritários e econômicos, de sorte que as medidas protecionistas somente venham a beneficiar aquelas atividades industriais mais conducentes ao rápido desenvolvimento econômico, tais como as que, além de apresentarem maiores vantagens comparativas efetivas e **potenciais**, possam assegurar a efetivação, no mais curto prazo possível, das potencialidades existentes.

Deve ser ressaltado, ainda, que a expansão e a diversificação da produção para uso interno podem ser realizadas, lado a lado, com a especialização internacional. Conforme salienta NURKSE:

*"...our two protagonists — specialization for the world market and diversified advance on the home front — are really friends, not enemies. Filling the vacuum in the domestic economy is the best foundation for foreign trade since it means increasing the*

*level of productivity and real purchasing power. That is why the advanced nations are each other's best customers. And that is the best hope for expanding world trade, even though trade as a proportion of total output is likely to decline as the domestic economies of the low-income countries become more fully developed."* (5)

Temos aqui um novo conceito de divisão internacional do trabalho, baseado em uma nova estrutura de produção e de comércio, que tende a fortalecer as economias dos países em desenvolvimento, sem eliminar, no entanto, a possibilidade de uma economia mundial verdadeiramente integrada e interdependente.

A produção para o mercado interno não deve ser encarada como um substituto para a especialização internacional, mas como um substituto para o mecanismo de transmissão do crescimento econômico que, pelas razões indicadas, perdeu o dinamismo que o impulsionava no século XIX. Embora a expansão da procura externa de produtos primários não mais seja um propulsor de crescimento tão poderoso quanto o foi antigamente, prejuízos incalculáveis adviriam se fôssem negligenciadas as oportunidades de especialização para o mercado mundial. Sendo limitados os recursos disponíveis a curto prazo, embora possam eles expandir-se com o tempo, a política de desenvolvimento, no que respeita à alocação de recursos, deve ser orientada com extremo cuidado, a fim de evitar que pereçam as atividades de exportação já estabelecidas e deixem de aparecer novas linhas de produção exportável. Em caso contrário, o próprio desenvolvimento poderia ver-se comprometido, uma vez que se tornaria insuficiente o suprimento de divisas — oriundo, de um modo geral, principalmente das receitas de exportação — indispensável para atender às crescentes necessidades de importação, notadamente de bens de capital e matérias-primas, que caracterizam as primeiras fases do processo de industrialização.

Destarte, a fim de atingir o mais rápido

(5) Ragnar Nurkse, "International Trade Theory and Development Policy", em *Economic Development for Latin America*, editado por Howard S. Ellis, Londres 1961, pgs. 258-59.

desenvolvimento econômico, os países subdesenvolvidos, ao mesmo tempo que se esforcem por dotar suas economias de uma complexa e eficiente estrutura industrial, devem empenhar-se em uma política agressiva de expansão e diversificação das exportações, visando a aproveitar, ao máximo, as possibilidades — se bem que limitadas — de absorção do mercado no que respeita aos produtos tradicionais e, por outro lado, conquistar mercados em novas áreas e para novos produtos. A integração econômica internacional, tal como se processa na América Central e nos países da ALALC, constitui fator da maior relevância para atingir tais objetivos.

Os esforços dos países subdesenvolvidos no sentido de intensificar o comércio e acelerar o desenvolvimento não terão, contudo, resultados satisfatórios, se esses países não contarem com a compreensão e a colaboração decisiva dos países desenvolvidos para a solução de alguns problemas que afetam seriamente o seu comércio.

As normas que regem, atualmente, o comércio mundial não favorecem os países subdesenvolvidos, pois foram elaboradas tendo em vista, principalmente, os interesses das nações economicamente mais avançadas do mundo. Elas têm-se revelado inadequadas para tratar dos problemas comerciais daqueles países e são responsáveis, em grande parte, pelas tendências atuais do comércio mundial que, ao invés de auxiliar os países em desenvolvimento a promover a expansão de suas economias, têm frustrado seus esforços no sentido de atingirem um crescimento mais rápido.

As referidas normas estão consubstanciadas no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), concluído em Genebra, em 1947. Esse instrumento teve em vista a expansão do comércio mundial, principalmente através da aceitação geral da política de liberdade de comércio, a ser atingida por meio (a) — da redução das tarifas aduaneiras e eliminação dos demais obstáculos ao comércio e (b) — da adoção do princípio de reciprocidade e igualdade de tratamento comercial entre os países. Não acolheu o GATT, portanto, como princípio, a legítima proteção tarifária às indústrias nascentes, adotado pelos países em desenvolvimento, nem reconheceu o fato elementar de que,

em resultado das grandes diferenças de estrutura econômica existentes entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, são bastante diversos entre eles os efeitos, sobre o volume do comércio e o desenvolvimento econômico, das modificações nos níveis dos direitos aduaneiros e da aplicação de uma política de reciprocidade e de não discriminação.

Essa orientação de política comercial é, evidentemente, incompatível com a necessidade de industrialização dos países novos e sua aceitação teria por efeito condenar esses países a um crescimento econômico demasiadamente lento face à expansão explosiva de suas populações e ao crescimento muito mais rápido observado nos países desenvolvidos, com o que se agravariam, ao invés de atenuar, internamente, as sérias tensões sociais e políticas criadas pelo estado de subdesenvolvimento e, externamente, a crescente desigualdade de níveis de renda reinante entre as nações desenvolvidas e as subdesenvolvidas, fonte de tensões não me-

nos graves nas relações econômicas internacionais.

Daí, a necessidade imperiosa de serem revistas aquelas normas e modificada a atual estrutura do comércio mundial — o que muito dependerá da compreensão e aquiescência dos principais países desenvolvidos — com base no princípio geral de que o comércio deverá constituir um instrumento eficaz de desenvolvimento e a política do comércio ter como um dos seus principais objetivos propiciar assistência e proteção especiais para as regiões menos desenvolvidas do Mundo.

Os benefícios de uma política de comércio internacional assim concebida seriam gerais, não se limitando aos países em desenvolvimento, porquanto a expansão da produção e o aumento da produtividade e da capacidade de importar desses países contribuiriam, também, para o crescimento econômico das nações industrializadas e se constituiriam, assim, em outros tantos fatores de prosperidade mundial.

---

## SUMMARY

### INTERNATIONAL TRADE, INDUSTRIALIZATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT

This work was prepared in February 1964 as a background for the preliminary studies for the United Nations Conference on Trade and Development, then in course at the Brazilian Ministry of Foreign Affairs.

Stressing the importance of international trade in the industrialization process and, consequently, of the economic development of underdeveloped countries or those in course of development, the author points out the gap between the commercial policies of protectionism generally adopted by countries on the way to development, including those which have already reached an advanced stage of industrialization, and the principle of free trade, defended and theoretically justified by the classical economists as being the most suitable for promoting rapid economic development and raising the standards of living of peoples.

To this end, an initial comparison was drawn between the Principle of Comparative Advantage and the doctrine of free trade, and followed by an analysis of the policy of free trade with regard to underdeveloped countries, involving the exa-

mination and rectification of certain hypothesis that are explicit or implicit in the formulation of the Principle of Comparative Advantage but not necessarily observed in practice, chiefly in the underdeveloped countries. The hypothesis under review are as follows: a) hypothesis regarding the stability of consumers' preferences and of the availability of factors; b) hypothesis of full employment; c) hypothesis with regard to elasticity of supply and demand on the international market; d) hypothesis on the effects of import restrictions on the volume of trade; e) hypothesis of the maximization of real world income as the sole social objective of trade.

The author concludes by justifying measures in restriction of imports and complementary steps that may be taken, within limits, by developing nations with a view to speeding up the process of industrialization and diversification of their economies, emphasizing the need to revise the rules by which international trade is regulated (GATT) — rules that are not favorable to underdeveloped nations.