

**Cinqüenta anos
de pensamento
na CEPAL**

Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL

Organização de Ricardo Bielsthowsky

Volume KI

C E F H L

Cofecon

CONSEJO FEDERAL DE ECONOMIA

1

EDITORIA RECORD
RIO DE JANEIRO • SÃO PAULO

2000

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

C517 Cinquenta anos de pensamento na Cepal /
organização, Ricardo Bielschowsky; tradução de Vera
Ribeiro. - Rio de Janeiro: Record, 2000.

Tradução de: Cincuenta años de pensamiento en la
CEPAL

Inclui bibliografia
ISBN 85-01-05772-X (vol.1)

1. CEPAL. I. Bielschowsky, Ricardo.

00-0143 CDD - 336.09168
CDU - 339.923(8 6)

Copyright © 2000 by Comissão Econômica para América Latina
e Caribe (CEPAL) e Conselho Federal de Economia (COFECON)

Tradução de Vera Ribeiro, encomendada pela Editora Record e
pelo COFECON

Capa: Evelyn Grumach

Direitos exclusivos de publicação em língua portuguesa para o Brasil
cedidos pelo COFECON para a
DISTRIBUIDORA RECORD DE SERVIÇOS DE IMPRENSA S.A.
Rua Argentina 171 - Rio de Janeiro, RJ - 20921-380 -Tel.: 585-2000
que se reserva a propriedade literária desta tradução

Impresso no Brasil

ISBN 85-01-05772-X

PEDIDOS PELO REEMBOLSO POSTAL

Caixa Postal 23.052

Rio de Janeiro, RJ - 20922-970



SUMÁRIO

VOLUME I

APRESENTAÇÃO	9
APRESENTAÇÃO À EDIÇÃO BRASILEIRA	11
I. CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL — UMA RESENHA	13
RICARDO BIELSCHOWSKY	
II. TEXTOS SELECIONADOS	
1. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais	69
RAUL PREBISCH	
2. Estudo econômico da América Latina, 1949	137
CEPAL	
3- Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico	179
RAUL PREBISCH	
4. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil	217
MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES	

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

5. Desenvolvimento e subdesenvolvimento CELSO FURTADO	239
6. Introdução à técnica de planejamento CEPAL	263
7. Inflação e desenvolvimento econômico no Chile e no México JUAN F. NOYOLA VASQUEZ	293
8. A inflação chilena: um enfoque heterodoxo OSVALDO SUNKEL	307
9. O mercado comum latino-americano CEPAL	347
10. Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento RAÚL PREBISCH	373
11. Considerações sociológicas sobre o desenvolvimento econômico da América Latina JOSÉ MEDINA ECHAVARRÍA	423
12. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano RAÚL PREBISCH	451

VOLUME II

13. Dependência e desenvolvimento na América Latina FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E ENZO FALETTO	495
14. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante OSVALDO SUNKEL	521

SUMÁRIO

15. Natureza e implicações da "heterogeneidade estrutural" da América Latina ANÍBAL PINTO	567
16. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES E JOSÉ SERRA	589
17. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina ANÍBAL PINTO	609
18. Avaliação de Quito CEPAL	651
19. Poder e estilos de desenvolvimento: uma perspectiva heterodoxa JORGE GRACIARENA	685
20. Abordagens do desenvolvimento: de quem e para quê?	715
21. Políticas de ajuste e renegociação da dívida externa na América Latina CEPAL	761
22. Transformação e crise na América Latina e no Caribe, 1950-1984 CEPAL	817
23. Industrialização na América Latina: da "caixa-preta" ao "conjunto vazio" FERNANDO FANZYLBER	851
24. Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990 CEPAL	887

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

25. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade CEPAL/UNESCO	911
26. O hiato da equidade: América Latina, Caribe e a Conferência de Cúpula Social CEPAL	921
27. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade CEPAL	937
28. América Latina e Caribe: políticas para melhorar a inserção na economia mundial CEPAL	959
BIBLIOGRAFIA	973

O MERCADO COMUM LATINO-AMERICANO E O REGIME DE PAGAMENTOS MULTILATERAIS

Primeira Parte RELATÓRIO DA SECRETARIA EXECUTIVA

A SIGNIFICAÇÃO DO MERCADO COMUM NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA

1. CONCEITO DINÂMICO DO MERCADO COMUM

As páginas seguintes propõem-se examinar o problema do mercado comum do ponto de vista do desenvolvimento econômico latino-americano. A necessidade imperiosa de formas progressivas de integração econômica foi-se tornando presente desde os primeiros trabalhos desta Secretaria' e, mais tarde, foi-se afirmando² até vir a se concretizar nas recomendações sobre a estrutura do mercado comum e as normas que devem reger seu funcionamento, que foram elaboradas pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional com a estreita colaboração desta Secretaria.³

¹Ver *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), publicação das Nações Unidas, n° de venda: 19S1.II.G.I.

²Ver o relatório *Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano. Análisis y recomendaciones* (E/CN.12/C.1/4) preparado pelos consultores Eusebio Campos e José Garrido Torres, em colaboração com a Secretaria. (Esse documento foi posteriormente incorporado ao livro *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/423), publicação das Nações Unidas, n° de venda: 1957.II.G.5, pp. 101ss.

³Os textos dos relatórios da primeira e segunda reuniões do Grupo são fornecidos na Segunda Parte desta seção A, nas pp. 22ss.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

O Grupo de Trabalho empenhou-se em encontrar soluções adaptadas à realidade. O mercado comum deverá ser resultado de uma política, e não de uma fórmula. Naturalmente, poder-se-ia pensar numa fórmula completa e de longo alcance, na qual bens e serviços, homens e capitais circulassem livremente, sem travas de nenhuma natureza, num vasto mercado comum latino-americano. Esse objetivo final deverá manter-se sempre presente, ainda que só possa ser alcançado por etapas. Na primeira delas, seria preciso nos limitarmos a estabelecer metas parciais mas realizáveis. E a consecução delas terá que ser, necessariamente, o fruto paciente de uma política concebida com realismo e praticada com persistência de propósitos.

Essa política exige que se passe, inevitavelmente, por uma etapa experimental. Esse é o conceito dominante nas recomendações. Haveria uma primeira etapa de dez anos, ao final da qual o nível médio de tarifas alfandegárias entre os países latino-americanos teria que ser substancialmente reduzido. E se deixaria para uma nova negociação a decisão sobre como dar prosseguimento a essa política, numa segunda etapa futura.

A redução de tarifas almejada, até se chegar ao nível médio, não seria uniforme, mas se estabeleceria de acordo com grupos de países e categorias de produtos. Mais do que a um simples propósito de classificação, essas distinções obedecem a uma idéia fundamental: levar em conta os diferentes graus de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos e as dificuldades práticas de aplicar as reduções.

O mercado comum deveria dar oportunidades iguais de aceleração do desenvolvimento a todo e qualquer país latino-americano. Mas, como as situações relativas dessas nações são desiguais, em virtude de seus diferentes graus de evolução, impõe-se um tratamento diferenciado para conseguir, na medida do possível, essa igualdade de oportunidades em relação ao mercado comum.

Por maior que seja o cuidado empenhado em chegar a fórmulas adequadas, somente sua aplicação prática permitirá aquilatar sua verdadeira eficácia. Daí, também, a conveniência de introduzir uma grande flexibilidade de procedimentos e de estabelecer, em caráter preventivo, cláusulas de escape ou de salvaguarda nessa etapa experimental. Depois desses primeiros dez anos, os ensinamentos obtidos na prática permitirão orientar de maneira mais segura os esforços para a consecução do objetivo final.

TEXTOS SELECIONADOS

Tudo isso é de compreensível prudência. A idéia do mercado comum vem ganhando terreno amplamente na consciência latino-americana. Mas persistem apreensões muito fáceis de explicar, como a de proteger a produção existente—seja ela primária ou industrial—de uma competição que possa acarretar graves transtornos não inerentes ao mercado comum. Este último corresponde a um conceito essencialmente dinâmico e se volta para o futuro — o futuro imediato e o futuro de uma América Latina cujos 193 milhões de habitantes ter-se-ão aproximado dos 300 milhões por volta de 1975, e provavelmente ultrapassando 450 milhões na passagem deste século para o próximo.

Em países com escassez de capital e cuja capacidade de crescimento mostrou-se insuficiente, até agora, para absorver com eficácia grandes massas de potencial humano, e que desperdiçam grande parte de seu esforço em formas rudimentares de produção, não seria admissível nenhuma fórmula que trouxesse consigo fenômenos persistentes de desemprego dos fatores produtivos. Não é outra a base de uma preocupação freqüente: as conseqüências que poderiam ser acarretadas pela súbita eliminação do protecionismo entre os países latino-americanos. Esse protecionismo ampara uma grande parte das atividades existentes. Contudo, tal como foi concebido, o mercado comum concerne menos a essas atividades do que às que terão que ser desenvolvidas de agora em diante, em resposta às exigências do crescimento econômico.

Essas exigências serão de uma amplitude considerável. Para nos limitarmos a um período relativamente curto, se a América Latina recuperar e mantiver até 1975, persistentemente, o ritmo de crescimento do produto médio *per capita* de 2,7% anuais, que teve no período de 1945-1955 e que depois sofreu um declínio, a demanda de produtos industriais quadruplicará. Por volta de 90% dessa demanda industrial terão que ser atendidos pela produção dos países latino-americanos e somente o restante poderá ser importado.

Esse incremento da produção industrial dará ampla margem à especialização e ao intercâmbio recíproco, sobretudo nas novas atividades que terão que se desenvolver em matéria de bens de capital, produtos automotivos e outros bens de consumo duráveis, bem como de produtos intermediários. De fato, à medida que se avança nesse processo, é preciso abordar indústrias cada vez mais complexas, nas quais a dimensão do mercado é um fator primordial de produtividade. Assim, se a produção continuar nos vinte compartimentos estanques em que se realiza agora, o fruto dos novos investimentos de capital

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

exigidos por esse avanço da industrialização continuará a se distanciar do que é conseguido nos grandes centros industriais de mercados mais amplos.

Trata-se de indústrias que ainda não existem ou que estão em grau incipiente de desenvolvimento, e é nelas que se poderá realizar, com relativa facilidade, a redução ou eliminação de tarifas aduaneiras que é pressuposta pelo mercado comum. Ao contrário, nas indústrias existentes, será preciso proceder com extrema cautela, a fim de impedir as perturbações a que fizemos referência mais acima. O crescimento da demanda, porém, poderá aos poucos ir criando condições propícias nessas indústrias para a especialização e o comércio recíproco, à medida que o impulso geral da economia for permitindo a reformulação das atividades que possam ver-se comprometidas.

Por conseguinte, o mercado comum poderá materializar-se tanto melhor e com um número tanto menor de transtornos quanto mais vigoroso for o crescimento da América Latina. Mas esse crescimento vigoroso não poderá ser conseguido sem a intensificação do comércio recíproco que o mercado comum procura conseguir. Assim, existe uma estreita interdependência entre o mercado comum e a aceleração do desenvolvimento econômico.

Na realidade, o mercado comum corresponde ao empenho em criar uma nova modalidade para um intercâmbio latino-americano adequado a duas grandes exigências: a da industrialização e a de atenuar a vulnerabilidade externa desses países. Enquanto sua economia convergia preferencialmente para os grandes centros industrializados, a fim de abastecê-los de produtos primários, não existiam maiores incentivos ao intercâmbio recíproco. Não existiam — nem tinham por que existir — estreitas relações econômicas entre eles, salvo no tocante a uma certa complementação primária. O grave é que essa mesma ordenação econômica continue a subsistir na atual etapa de desenvolvimento industrial. A realização progressiva do mercado comum permitirá que ele vá sendo gradativamente transformado, com as grandes vantagens que poderão advir de uma organização mais racional do sistema produtivo, mediante a qual se aproveite com maior eficácia a potencialidade da terra e na qual a indústria, rompendo os limites estreitos do mercado nacional, adquira dimensões mais econômicas e, por sua maior produtividade, possa aumentar sua já ponderável contribuição atual para o padrão de vida latino-americano.

Mais do que isso, o mercado comum poderá contribuir de maneira notável para atenuar a vulnerabilidade desses países às contingências e flutuações

TEXTOS SELECIONADOS

externas, vulnerabilidade esta que, apesar da industrialização, continua a ser aguda, justamente pela forma de fracionamento arbitrário com que esse processo vem sendo realizado.

2. O MERCADO COMUM E A ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Expostos esses conceitos preliminares, entraremos agora na matéria principal desta seção. A tese aqui sustentada é que o problema econômico fundamental da América Latina consiste em ela conseguir um índice satisfatório de crescimento econômico, que lhe permita reduzir progressivamente as diferenças de renda em relação aos grandes centros industriais. Assinalamos há pouco a interdependência entre o mercado comum e a aceleração do desenvolvimento. Nos anos do pós-guerra, a América Latina pareceu adquirir um novo impulso de crescimento econômico, mas ele foi efêmero, por serem extraordinários os fatores que nele tiveram uma influência preponderante. O índice médio acumulado do crescimento anual da produção *per capita* chegou a ser de 2,7% e de 3,3% na renda por habitante no período de 1945-1955.⁴ Essas são taxas relativamente altas para a América Latina, mas não puderam ser mantidas e, em 1955-1958, caíram para 1,1% e 0,5%, respectivamente.

A relação de preços do intercâmbio externo foi um fator de grande importância nesse movimento: sua elevação, naquele período, favoreceu a subida da taxa, e sua deterioração subsequente contribuiu muito para sua queda posterior. Enquanto não houver sinais inequívocos de uma nova melhora — e não é possível discerni-los, por enquanto —, recuperar essa taxa de 2,7% de crescimento do produto *per capita* significará um problema mais difícil do que no passado, e não apenas por causa do fator mencionado.

Além disso, uma taxa de 2,7% não corresponde plenamente à exigência social do desenvolvimento, nem se compara com a experiência recente de outros países que estão-se industrializando com rapidez. Recuperá-la e mantê-la, no entanto, representará vencer obstáculos consideráveis. Entre eles, há dois muito importantes e de índole externa, que estão intimamente ligados: (a) a relativa lentidão com que tendem a crescer as exportações de bens e serviços;

*A diferença entre essas duas taxas é dada pelos efeitos da relação dos preços de intercâmbio.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

e (b) as limitações que isso impõe à capacidade de absorção de capitais estrangeiros. Convém abordarmos primeiro a questão das exportações, para em seguida formular o problema do capital estrangeiro.

Uma taxa de crescimento de 2,7% do produto *per capita* significaria um crescimento do produto global de aproximadamente 5,4%, dado o ritmo de aumento da população latino-americana. Tudo indica que as exportações primárias tenderão a crescer com menos intensidade do que o produto. Nos termos das perspectivas atuais, não seria prudente calcular um crescimento médio superior a 3% ao ano, comparado aos 2% do período de 1945-1955.⁵

Há uma disparidade marcante entre esse fato e o crescimento provável da demanda de importações. Enquanto as exportações tendem a crescer menos do que o produto, as importações, como já sabemos, tendem a fazê-lo com maior intensidade. Assim, é indubitável que a América Latina deverá prosseguir na política de substituição de importações, e terá que fazê-lo com toda a intensidade para alcançar a mencionada taxa de crescimento global.

Seria preciso admitir a possibilidade de um crescimento mais intenso das exportações. Virá isso atenuar a necessidade de substituir as importações? Esta poderia ser *uma* das soluções alternativas. A outra consistiria em aproveitar esse crescimento mais intenso das exportações para acelerar o ritmo de crescimento do produto, acima da mencionada taxa de 2,7% *per capita*. Nesse caso, as conclusões e sua ordem de grandeza não teriam motivo para ser sensivelmente alteradas.

3. O DESENVOLVIMENTO EXAGERADO DO COEFICIENTE DE IMPORTAÇÕES

Até que ponto será possível fazer isso dentro da modalidade atual de intercâmbio? Essa pergunta surge espontaneamente, ao calcularmos a queda que terá que ocorrer no coeficiente de importações. Se essa política substitutiva for cumprida numa medida adequada, as importações — que hoje constituem 16% do

⁵Essas e outras projeções aqui mencionadas são fornecidas no estudo *La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/C.1/13), incorporado ao presente volume em sua seção B, pp. 45ss.

TEXTOS SELECIONADOS

produto global da América Latina — representarão apenas uma proporção de 7,7% até 1975, de acordo com a capacidade de compra derivada das exportações tradicionais da região.

Esse coeficiente representa a média do conjunto dos países latino-americanos. Os países da Europa Ocidental têm, atualmente, um coeficiente médio de 18,5%, que é constituído, em boa parte, por seu comércio recíproco. Com efeito, esse comércio representa aproximadamente 9,0% da renda bruta global desses países, enquanto os 9,5% restantes — para completar o coeficiente global de 18,5% — correspondem ao comércio com o resto do mundo.

Inversamente, no coeficiente médio de 7,7% relativo à América Latina, o comércio recíproco representaria apenas 1,2%, a menos que sejam introduzidas mudanças fundamentais na política comercial. É patente o contraste entre as duas situações. Na Europa Ocidental, a elasticidade-renda relativamente pequena da demanda de importações de produtos primários e a política protecionista em relação à agricultura contribuíram, de maneira notável, para reduzir o coeficiente de importações no que concerne ao resto do mundo. Em contrapartida, no entanto, o desenvolvimento do comércio entre os países que constituem esse conjunto econômico favoreceu o processo de especialização industrial entre eles, processo esse que o mercado comum sem dúvida estimulará consideravelmente.

Os Estados Unidos, em virtude dos mesmos fatores observados na Europa Ocidental, atingiram um coeficiente ainda mais baixo em relação ao resto do mundo, mas têm um coeficiente de intercâmbio interno visivelmente muito mais alto do que o da Europa Ocidental, uma vez que existe um verdadeiro mercado comum entre os cinquenta Estados que compõem essa vasta zona de integração econômica. O mesmo se poderia dizer sobre a União Soviética, cujo coeficiente externo parece ser de apenas 2%, e que também conta com outro vastíssimo mercado comum e com um desenvolvimento muito pujante.

Convém agora nos determos por um momento no coeficiente latino-americano. A queda acentuadíssima que ele experimentaria, segundo as projeções mencionadas, assinala os obstáculos cada vez maiores com que a política de substituição de importações irá deparar, sendo forçoso que ela avance para tipos de produção que requerem um amplo mercado para se realizarem

com economicidade satisfatória. Os países de maior população da América Latina conseguiram atingir uma dimensão econômica adequada em algumas de suas indústrias de consumo, embora o mercado nacional continue sendo demasiadamente pequeno, em muitos casos, para possibilitar uma especialização racional que permita reduzir os custos. E, à medida que se penetra nas indústrias de bens de capital, nas de veículos automotivos e nas de alguns bens de consumo duráveis, torna-se mais evidente a necessidade de expandir o mercado nacional. Entretanto, se o mercado comum não for organizado, cada país, coagido pela necessidade inelutável de substituir as importações, terá que entrar cada vez mais nessas indústrias, e terá que fazê-lo a um custo sumamente alto. Esse é o aspecto de maior importância, pois a industrialização não é um fim em si, mas um meio eficiente de aumentar a produtividade média e, por conseguinte, o nível de vida da população. E, se os investimentos vultosos que essas indústrias requerem vierem a gerar uma produção média muito inferior à que eles têm nos centros industriais de grande mercado, malograrão, em grande parte, as conseqüências benéficas dessa nova etapa da industrialização nos países latino-americanos mais avançados.

Esses países — Argentina, Brasil, Chile e México — abrangem agora cerca de 70% da produção industrial do conjunto da América Latina e têm 65,1% de sua população. Os demais estão ainda numa etapa incipiente de industrialização. Irão eles repetir a experiência dos primeiros, procurando produzir dentro de suas fronteiras todos os bens industrializados de consumo corrente que requerem? Irão também aproximar-se do tipo mais complexo de produção pelo qual estão avançando os países desenvolvidos?

A experiência não poderá repetir-se nas mesmas condições, mas em condições geralmente inferiores, em virtude da menor população, da renda mais baixa e, por conseguinte, da menor demanda. A necessidade de industrialização desses países é indiscutível, mas também é indubitável que pretender cumprir esse processo dentro de cada compartimento estanque irá privá-los — e em grau muito maior do que fez com os países maiores — das oportunidades de especialização e de custos baixos, que só poderão ser conseguidas dentro de um mercado comum, desde que este se organize de maneira a estimular positivamente a expansão industrial dos países incipientemente desenvolvidos da região.

TEXTOS SELECIONADOS

A realização gradativa do mercado comum permitirá que se compense — pelo menos em parte — a diminuição do coeficiente de importações do resto do mundo, que está na base do crescimento relativamente lento das exportações de produtos primários, com o aumento do coeficiente das importações recíprocas. Não é possível, naturalmente, fazer um cálculo seguro do que poderá ser esse coeficiente até 1975, mas podemos dispor de uma simples ordem de grandeza. Se hoje ele alcança 1,5%, seria ilusório supor que pudesse crescer até 9,5% e compensar totalmente a queda do coeficiente com o resto do mundo. Isso significaria aumentar em mais de 17 vezes o montante atual do comércio interlatino-americano, que chega a 765 milhões de dólares.⁶ Se este crescesse 11 vezes, o coeficiente seria de 5,9%, com um montante de 8,3 bilhões. Isso poderia constituir uma meta plausível para o mercado comum, a fim de não tornar extremamente difícil, se não impossível, o objetivo de recuperar e manter, persistentemente, a mencionada taxa de crescimento médio anual de 2,7% no produto *per capita*.

4. O AUMENTO DAS EXPORTAÇÕES PARA O RESTO DO MUNDO

Entretanto, essa não é a única possibilidade de compensar a queda do coeficiente em relação ao resto do mundo. Existem outras duas possibilidades, que dependem principalmente da política comercial dos grandes centros industriais frente à América Latina: (a) atenuar o protecionismo no tocante aos produtos primários; e (b) estimular o comércio de produtos industrializados com essa região.

A primeira dessas possibilidades foi objeto de recomendações muito claras do grupo de especialistas que o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) reuniu, recentemente, para emitir opiniões sobre esse e outros problemas correlatos.⁷ Na medida em que os países latino-americanos possam aumentar suas exportações primárias, crescerão também suas ex-

⁶Em dólares de 1950, média dos anos de 1954-1956. Convém assinalar que os valores monetários são sempre expressos, neste relatório, em dólares de 1950. As cifras globais de produção e renda podem ser convertidas em dólares de 1959, se forem aumentadas em 20%. Em contrapartida, os números relativos ao comércio exterior e aos produtos individuais têm deflacionadores específicos.

⁷er GATT, Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts, Genebra, outubro de 1958.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

portações industriais. Já foi assinalado em outros relatórios que há nisso tudo um elemento implícito de reciprocidade; e a experiência demonstra de maneira conclusiva que, na América Latina, o aumento das exportações é acompanhado, pouquíssimo tempo depois, por um volume maior de importações. Mas essas importações não são as mesmas de antes. O desenvolvimento econômico traz consigo a necessidade imperiosa de modificar sua composição, em consonância com as transformações da estrutura interna da economia.

Essa consideração tem importância para a política comercial. A tarifa aduaneira entre os países latino-americanos e o resto do mundo não pode cristalizar-se numa determinada forma, diante das exigências do desenvolvimento econômico. À medida que se avança na substituição de importações, será preciso modificá-la, pela necessidade de dar proteção a novas indústrias de substituição, sem prejuízo das reduções de tarifas que seja possível estabelecer nas indústrias já existentes.

A outra possibilidade de atenuar a queda do coeficiente de importações seria a exportação de manufaturas de países da América Latina para outras partes do mundo. Parece um tanto paradoxal que esses países, que ainda requerem proteção alfandegária, possam competir industrialmente no próprio território dos grandes centros. Mas isso é precisamente o que está ocorrendo com os países da Europa Ocidental no mercado dos Estados Unidos. E mais, existem países asiáticos que vêm agora desenvolvendo sua exportação têxtil para nações européias. A possibilidade de esse tipo de intercâmbio industrial se expandir depende de dois fatores: por um lado, a capacidade de exportação da América Latina e, por outro, a disposição dos grandes centros de facilitar as importações correspondentes, mediante um tratamento tarifário adequado.

Quanto ao primeiro fator, o mercado comum, ao contribuir para a redução dos custos, poderá dar um impulso decisivo a algumas linhas da exportação industrial. É preciso reconhecer que as facilidades criadas no mercado interno pela política de substituição de importações não deram margem, até agora, a iniciativas de peso em matéria de exportações industriais para o resto do mundo. Mais ainda, por se haver exagerado, em muitos casos, a política protecionista, através de restrições muito rigorosas — quando não proibições — à importação, fez-se rarefazer consideravelmente a atmosfera de competição

TEXTOS SELECIONADOS

no mercado interno. A volta à tarifa aduaneira como elemento de proteção, a redução das tarifas entre os países latino-americanos, em alguns casos, e sua eliminação, em outros, tenderão a restabelecer o espírito de concorrência, com claros benefícios para a política de industrialização. Dentro desse novo ambiente, o desenvolvimento gradativo de uma corrente de exportações industriais para o resto do mundo poderia ser um dos objetivos da política comercial latino-americana.

É claro que o êxito dessa política também dependerá da receptividade de outros países, especialmente dos centros industriais avançados. Em alguns deles, já se constata uma certa tendência a empregar sua mão-de-obra em indústrias de alta qualidade técnica e crescimento relativamente rápido, em detrimento de outras que — em igualdade de condições competitivas — não poderiam resistir à concorrência de indústrias similares de países relativamente novos no campo industrial. Se os centros industriais mais avançados do resto do mundo conseguirem manter, persistentemente, uma taxa satisfatória de crescimento econômico, e se seu impulso técnico continuar a levá-los a formas cada vez mais complexas e elaboradas de atividade industrial, que absorvam a mão-de-obra deslocada de outras atividades, é possível que se abram perspectivas até agora insuspeitadas para as exportações industriais latino-americanas.

Assim, podemos conceber formas reciprocamente vantajosas de intercâmbio industrial, que são muito diferentes, por sua significação, da tradicional troca de matérias-primas por produtos industrializados.

Tudo isso evidencia que a política do mercado comum latino-americano, tal como foi concebida, longe de conspirar contra o comércio internacional, poderia estimulá-lo. Já se demonstrou reiteradamente que, em termos históricos, a industrialização tem tendido a aumentar e não a restringir o intercâmbio entre os países que se industrializam, a não ser nas situações em que ela se desenvolveu em compartimentos estanques, como no caso latino-americano. Mas esse estímulo do comércio internacional não depende apenas das formas como concebemos aqui o mercado comum e de sua influência favorável nos custos de produção, mas também da receptividade dos centros industriais e de que a política comercial entre os diferentes mercados tire um proveito eficaz dessas novas possibilidades de intercâmbio.

Dito de outra maneira, será necessária uma readaptação da política comercial às novas condições da realidade. Sem ela, o mercado comum latino-americano,

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

por si só, não poderá estimular o intercambio com os grandes centros. Se a corrente comercial da América Latina para estes últimos continuar a se compor de produtos tradicionais, e se estes continuarem sujeitos aos mesmos entraves que existem hoje, a quantidade de importações provenientes desses grandes centros será a mesma, com ou sem mercado comum, e apenas sua composição terá variado. Entretanto, se a readaptação da política comercial melhorar a tendência dessas exportações primárias e, ao mesmo tempo, abrir novas perspectivas de exportações industriais, o mercado comum latino-americano poderá traduzir em termos concretos sua potencialidade de ampliar o intercâmbio.

5. SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E CRESCIMENTO INDUSTRIAL

Considerando-se uma determinada taxa de desenvolvimento econômico na América Latina, a política de substituição de importações não precisaria adquirir a amplitude que teria de outra maneira, caso esse tipo de exportações industriais fosse desenvolvido. A América Latina estaria pagando com elas por importações industriais que não teria que substituir para atingir essa taxa de desenvolvimento. Essa possibilidade não significa, de maneira alguma, que se venha a atenuar o ritmo de crescimento industrial que precisaria ser alcançado.

Esse é um aspecto importante, sobre o qual convém nos determos por um momento. Antes de mais nada, lembremos que, do ponto de vista do potencial humano, a indústria—tal como outras atividades urbanas—tem a função dinâmica de absorver a mão-de-obra que, em virtude do progresso técnico, já não se faz necessária na agricultura e em outras atividades primárias, nas atividades artesanais e em ocupações de tipo pré-capitalista e de produtividade muito baixa. Quanto mais intenso é o progresso técnico nessas áreas, mais forte tem que ser o ritmo de crescimento do emprego industrial, para que as conseqüências do aperfeiçoamento técnico não venham a malograr no desemprego ou no emprego ineficaz da mão-de-obra que a produção primária e as outras atividades mencionadas já não requerem.

Por conseguinte, a amplitude com que a indústria tem que cumprir esse papel dinâmico de absorver a mão-de-obra nada tem de arbitrária, considerando-se uma taxa de crescimento das exportações primárias. Se o comércio se mantiver dentro de seus moldes tradicionais e se as exportações industriais

TEXTOS SELECIONADOS

não forem desenvolvidas, será preciso empregar nas indústrias de substituição de importações uma proporção maior de mão-de-obra do que se esse outro tipo de exportações for desenvolvido.

Essas proporções têm uma importância decisiva para o ritmo de crescimento da massa de bens industriais de que disponha um país para seu consumo e sua capitalização. Uma proporção muito alta de mão-de-obra empregada em atividades substitutivas — ou seja, um baixo coeficiente de importações — significa que um país está estabelecendo toda sorte de indústrias, sem atentar para as vantagens da especialização, de modo que a produtividade de sua mão-de-obra será menor do que a que se poderia obter com uma organização racional da indústria, com mercados mais amplos. Portanto, um mesmo emprego industrial pode traduzir-se numa massa maior ou menor de bens produzidos, conforme seja o grau de especialização industrial que se tenha conseguido.

6. O PRINCÍPIO ESSENCIAL DA RECIPROCIDADE: O TRAFEGO INTERLATINO-AMERICANO

O desenvolvimento das exportações industriais para o resto do mundo poderá ser uma das conseqüências derivadas do mercado comum, ainda que não constitua seu objetivo primordial, direto e imediato. Esse objetivo é duplo: (a) desenvolver intensamente as exportações industriais de cada um dos países latino-americanos para os demais; e (b) dar um forte estímulo ao comércio tradicional de produtos primários, a fim de manter dentro dos limites de uma economicidade razoável a política nacional de substituição de importações. Quando um país se propõe crescer a um ritmo superior ao ritmo lento imposto pelo crescimento de suas exportações, ele não tem outra alternativa, na atualidade, senão substituir pela produção interna tudo aquilo que já não lhe é viável importar. O mercado comum lhe dará uma outra alternativa: desenvolver exportações industriais para os outros países da América Latina, a fim de adquirir neles os produtos que, de outro modo, ver-se-ia forçado a substituir. Dessa maneira, em vez de procurar implantar toda sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus recursos naturais, com as aptidões de sua

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo.

Tudo isso levanta problemas de grande importância para o funcionamento do mercado comum. Dissemos, há pouco, que este oferece uma alternativa à política de substituição de importações: adquirir em outros países latino-americanos os produtos industriais que antes eram importados do resto do mundo, pagando por eles com um aumento das exportações. Este último aspecto é de importância primordial. A política de substituição não existe arbitrariamente na prática: as importações são substituídas por não existirem exportações; a vantagem do mercado comum está em que ele oferecerá a oportunidade de realizar essas exportações para outros países da América Latina, a fim de adquirir neles, folgadoamente, as importações que já não possam ser trazidas do resto do mundo.

Ora, se um país não puder efetuar essas exportações em medida suficiente para outros países latino-americanos, não se realizará a alternativa do mercado comum, e o país em questão poderá ver-se em condições menos favoráveis do que as que prevaleceriam sem esse mercado. Convém esclarecer esse caso com um exemplo, a fim de discutir, mais adiante, as medidas corretivas que seria preciso aplicar para conseguir um bom funcionamento do mercado comum.

Imaginemos um país que, em função de uma certa tendência de suas exportações, precise chegar a uma substituição de importações no valor de 200 milhões de dólares em determinado período. A falta de um mercado comum obrigaria esse país a criar todas as indústrias necessárias para atingir esse objetivo, fosse qual fosse sua produtividade. O mercado comum iria oferecer-lhe a oportunidade de desviar uma parte dessas importações para outros países da América Latina e, desse modo, limitar a quantidade das substituições. Suponhamos que esse desvio das importações chegue a 150 milhões de dólares e que sejam substituídos os 50 milhões restantes. Isso não significa que o país em questão desenvolva apenas as novas indústrias que possam produzir esses 50 milhões de substituição; ele também deverá ter a possibilidade de aumentar a produção existente ou de estabelecer outras indústrias para exportar um valor de 150 milhões de dólares. Em outras palavras, à parte o crescimento

TEXTOS SELECIONADOS

das atividades existentes, haveria uma produção adicional de 200 milhões, com o conseqüente aumento do emprego dos fatores produtivos. Assim, o país conseguiria uma taxa de crescimento superior à que teria sem essa alternativa, graças à maior produtividade conferida pela especialização industrial.

Que aconteceria se, em vez disso, esse país simplesmente desviasse suas importações do resto do mundo para outros países latino-americanos? Ele importaria 150 milhões a mais desses países e a menos do mercado mundial, e a criação de novas indústrias se limitaria aos 50 milhões da substituição. Não se desenvolveriam indústrias de exportação, nem aumentaria a produção existente e, portanto, não se conseguiria a taxa que se almejasse alcançar.

Não analisaremos aqui as razões pelas quais um país poderia ser levado a tal situação. Se, em vista dela, restassem fatores produtivos sem utilização, a substituição de importações pelos 200 milhões de dólares seria mais conveniente do que o desvio unilateral das importações para outros países latino-americanos.

Existe, portanto, um fator essencial de reciprocidade no mercado comum, cuja ausência poderia deixar alguns países em situação precária; voltaremos a falar disso mais adiante, porque convém agora abordarmos outro aspecto do problema em pauta. O mercado comum não apenas permitirá diversificar as exportações, ao agregar exportações industriais às dos produtos primários, como também diversificar as importações. Tudo isso contribuirá para atenuar a vulnerabilidade externa dos países latino-americanos.

7. A VULNERABILIDADE EXTERNA

Um dos paradoxos do crescimento econômico da América Latina é que alguns países que pretendiam diminuir sua vulnerabilidade através da industrialização tornaram a se colocar numa situação muito vulnerável. Isso se deve, justamente, ao fato de a política de substituição ter-se realizado em compartimentos estanques. Nos países mais avançados da América Latina, a substituição chegou a tais extremos que as importações ficaram reduzidas aos produtos essenciais para a manutenção da atividade econômica. Desse modo, quando, na flutuação das exportações, há uma contração da capacidade de importar, uma vez que já não existem produtos de consumo corrente aos quais

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

aplicar restrições, torna-se forçoso fazer com que estas recaiam sobre os próprios produtos essenciais. Assim, o fato já assinalado de o coeficiente de importações haver caído a proporções muito baixas trouxe consigo uma nova forma de vulnerabilidade externa, que não era conhecida antes. No passado, quando as exportações—e, portanto, as importações—representavam uma grande parcela da receita, havia uma ampla margem passível de ser comprimida nessas importações, para fazer frente a movimentos adversos no comércio exterior; no entanto, em contrapartida, a flutuação das exportações tinha uma influência considerável na demanda interna, que foi grandemente atenuada com a redução do coeficiente. Em outras palavras, a economia, nessa época, era vulnerável principalmente pelo lado da demanda; agora ela o é sobretudo pelo extremo oposto — pelo abastecimento de importações essenciais, que, ao serem reduzidas, comprometem o nível de emprego.

Compare-se essa situação com a dos países da Europa Ocidental, cujo coeficiente de importações é mais alto, e se notará um contraste muito significativo. Lá também houve uma mudança na composição das importações, mas, à parte o comércio com o resto do mundo, o intercâmbio entre os diferentes países que constituem essa zona compõe-se de uma ampla gama de bens de consumo, além de matérias-primas essenciais e bens de capital. Essas nações não se viram forçadas à escolha arbitrária na qual tiveram que incorrer as da América Latina, e, embora seja fato que em alguns países a escassez de dólares obrigou a severas restrições, procurou-se não afetar — pelo menos na mesma medida — o tráfego recíproco, e isso permitiu manter essa gama diversificada de importações. Desse modo, o país que sofre uma crise persistente de pagamentos tem uma liberdade de manobra que os países mais avançados da América Latina perderam ou tendem a perder.

A criação do mercado comum permitirá que se corrija paulatinamente essa deformação do intercâmbio e se impeça que ela ocorra nos países em que não se verificou. Mediante uma especialização progressiva, o mercado comum permitirá um abastecimento recíproco de uma parcela crescente dos bens de que as importações se viram privadas, e isso dará margem a que tornemos a diversificar as compras externas feitas no resto do mundo. Não se trata de retroceder nessa matéria, mas o progresso técnico e a transformação dos hábitos e dos gostos vão incorporando continuamente novos bens de consumo ou novos tipos ou modalidades dos bens existentes, e, à medi-

TEXTOS SELECIONADOS

da que o comércio recíproco for se desenvolvendo entre os países latino-americanos, ele poderá ir abrindo espaço para essas novas importações. E mais, o desenvolvimento das exportações industriais para o resto do mundo poderá dar um impulso crescente a esse saudável processo de uma nova diversificação das importações.

A tudo isso poderá somar-se o desenvolvimento do intercâmbio recíproco de bens industriais de consumo dentro do mercado comum. É fato que, nestas páginas, foram enfatizados os produtos em relação aos quais seria preciso prosseguir na substituição de importações nos países latino-americanos mais avançados: as matérias-primas e intermediárias, os bens de capital, os produtos automotivos e outros bens duráveis; mas isso não exclui a possibilidade de também se iniciar um esforço de especialização em algumas indústrias de consumo já existentes, sobretudo nos casos em que o crescimento da demanda facilita essa evolução. Mais ainda, o desenvolvimento das indústrias de consumo será, com freqüência, o meio através do qual os países de desenvolvimento incipiente contribuirão para o mercado comum com suas exportações industriais.

Desse modo, na composição das importações se introduzirá gradualmente o elemento de flexibilidade que elas foram perdendo, em virtude da forma peculiar assumida pela política de substituição na América Latina. Quando isso for conseguido, ter-se-á atenuado consideravelmente a vulnerabilidade externa, pois se haverá estabelecido uma margem prudente de compressão das importações.

Todavia, no que concerne ao intercâmbio recíproco dos países latino-americanos, é de esperar que o estabelecimento de um regime adequado de pagamentos e créditos no mercado comum permita fazer frente às flutuações do intercâmbio, sem necessidade de recorrer a essa margem passível de compressão, a não ser em casos extremos.

8. A INCONTORNÁVEL NECESSIDADE DE DESENVOLVER INTENSAMENTE AS INDÚSTRIAS DE BENS DE CAPITAL

Existem dois fatores, estreitamente ligados, que criam obstáculos à aceleração da taxa de desenvolvimento econômico latino-americana: o crescimento relativamente lento das exportações de bens e serviços e a capad-

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

dade limitada de absorção do capital estrangeiro. A organização do mercado comum constitui a resposta para o grande problema criado por esses fatores. Esse mercado, como vimos na seção anterior, permitirá realizar racionalmente, através de uma especialização interlatino-americana adequada, a política de substituição das importações provenientes do resto do mundo, a fim de enfrentar esse crescimento lento das exportações primárias. Além disso, porém, o mercado comum permitirá enfrentar o sério problema derivado da mencionada limitação na capacidade de absorção do capital estrangeiro.

Na realidade, essa limitação é uma conseqüência do crescimento lento das exportações. À medida que aumenta a massa de capital estrangeiro, também aumentam seus serviços financeiros, que vão exigindo uma proporção crescente dos recursos provenientes das exportações; quanto mais cresce a proporção desses serviços, tanto menor é a margem para a importação de bens de capital com esses recursos. Cerca de 15% do valor total das exportações latino-americanas para o resto do mundo são atualmente absorvidos pelo pagamento de serviços, incluindo as amortizações. À luz da experiência, podemos supor que uma proporção de 30% das exportações deveria ser o limite máximo dos serviços financeiros.

Vejamos agora a quantidade de bens de capital que poderiam ser importados até 1975, caso se chegasse a esse limite máximo. Para estimá-la, será preciso estabelecer alguns pressupostos razoáveis a propósito da mudança que será possível na composição das importações em grandes categorias de bens, de acordo com as cifras abaixo.

PROJEÇÃO DA COMPOSIÇÃO RELATIVA DAS IMPORTAÇÕES' (Percentagens)

	1955	1975
Bens de consumo	25,0	58,5
Bens intermediários	40,0	
Bens de capital	35,0	41,5
	100,0	100,0

' As cifras correspondem às importações provenientes do resto do mundo.

TEXTOS SELECIONADOS

Supõe-se que a proporção conjunta dos bens de consumo e dos bens intermediários diminuiria, a fim de dar maior margem à importação de bens de capital, que assim passaria de 35% para 42% do total. Isso permitiria que as importações de maquinaria e equipamentos crescessem de 2 bilhões para 3,7 bilhões de dólares. Contudo, como o crescimento da demanda desses bens seria muito maior, sua produção dentro da América Latina teria que aumentar num ritmo extremamente acentuado, como se depreende destas outras cifras:

PROJEÇÕES DA DEMANDA DE MAQUINARIA E EQUIPAMENTOS E MANEIRAS DE SATISFAZÊ-LA (Em milhões de dólares)

	1955	1975
Importações	2.000	3.700
Produção latino-americana	200	5.400
Demanda	2.200	9.100

A produção de maquinaria e equipamentos é hoje relativamente pequena. Segundo cálculos aproximados, atinge 200 milhões de dólares em toda a América Latina, sem incluir a fabricação de peças de reposição e reparos, que alcançam cifras consideráveis. Para satisfazer o crescimento da demanda, a produção teria que crescer à razão de 18% ao ano e chegar a 5,4 bilhões de dólares em 1975, o que significaria um aumento de 27 vezes, enquanto o conjunto da produção industrial aumentaria quatro vezes.

Se essas projeções se realizassem, a produção latino-americana desses bens de capital, que hoje satisfaz cerca de 10% da demanda, atenderia, em 1975, a cerca de 60%.

Estes cálculos, é claro, não constituem um prognóstico, mas têm um caráter meramente ilustrativo e permitem fazer uma idéia aproximada das dimensões do esforço necessário em matéria de produção de maquinaria e equipamentos, na hipótese de se utilizar ao máximo, até 1975, a capacidade de absorção de capital estrangeiro.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Seja como for, e mesmo na hipótese mais moderada de absorção do capital estrangeiro e mais favorável quanto à possibilidade de importar maquinaria e equipamentos, é evidente que, sem um desenvolvimento considerável da produção latino-americana desses bens, não seria possível atingir uma meta de crescimento econômico como a postulada neste relatório. Por essa razão, as indústrias de maquinaria e equipamentos precisarão ter um alto volume de capital estrangeiro para que o conjunto da América Latina possa manter, com seus recursos próprios, uma taxa de capitalização elevada. Eis, portanto, o papel importantíssimo que o capital estrangeiro terá que desempenhar nos próximos anos: ajudar a criar as condições necessárias para que a economia latino-americana possa crescer intensamente com seus próprios recursos.

Olhando por outro prisma, o fato de as mudanças estruturais que é preciso introduzir na produção industrial oferecerem um campo propício às inversões estrangeiras não significa que a iniciativa e o capital latino-americanos tenham que deixar de se interessar enormemente por essas indústrias. Ao contrário, um dos pontos essenciais da política do mercado comum deve ser o estímulo ao empresário latino-americano, para que ele penetre resolutamente nesses novos campos de produção, tanto mediante a ajuda técnica quanto através da colaboração financeira. Nesse e noutros sentidos, continua a ter atualidade aquilo que foi expresso alguns anos atrás num relatório apresentado na conferência do Rio de Janeiro.⁸ Na ocasião, afirmou-se que os empresários latino-americanos "encontram-se, indubitavelmente, em condições econômicas e técnicas inferiores às dos estrangeiros, e o esforço que for feito para atenuar essa diferença terá efeitos notáveis no desenvolvimento econômico e no funcionamento do sistema de livre iniciativa".⁹

⁸Reunião de Ministros da Fazenda ou da Economia na Quarta Sessão Extraordinária do Conselho Econômico e Social Interamericano da OEA, realizada em novembro de 1954. Ver *La cooperación internacional en la política de desarrollo económico* (E/CN. 12/359), publicação das Nações Unidas, n° de venda: 1954.II.G.2.
⁹*Vdem*, p. 34.

9. A SITUAÇÃO ESPECIAL DA AGRICULTURA

Já se assinalou o papel dinâmico que caberia à indústria, do ponto de vista da distribuição do potencial humano: absorver a mão-de-obra que, em virtude do processo de aperfeiçoamento tecnológico, deixasse de ser necessária na produção primária, e também a que fosse deslocada do artesanato e de outras atividades pré-capitalistas de produtividade precária.

Se a produção industrial aumentasse quatro vezes até 1975, de acordo com a projeção de aumento da renda *per capita* à razão de 2,7% ao ano, a proporção da população ativa na agricultura, que é hoje de aproximadamente 50%, se reduziria a cerca de 36%. (Essa cifra refere-se ao conjunto da América Latina. Existem países em que a proporção é e continuará a ser muito elevada.)

Esse fato nos leva a considerar um outro aspecto de grande importância. A população agrícola divide-se em duas grandes categorias: (a) a que trabalha na agricultura de exportação; e (b) a consagrada a abastecer as necessidades do mercado interno. Na agricultura destinada ao consumo interno, costumam prevalecer formas de exploração anacrônicas, de produtividade muito baixa às quais vem somar-se, em muitos casos, o empobrecimento do solo, depois de longos períodos de cultivo reiterado, sem que sua força produtiva lhe seja restituída. Tudo isso explica, em parte, embora não no todo, que a agricultura de consumo interno requeira, em alguns casos, medidas de proteção, para poder subsistir frente à concorrência estrangeira.

Não há dúvida de que o brusco surgimento dessa concorrência, em virtude do mercado comum, afetaria profundamente essas atividades protegidas. Onde iria ocupar-se, nesse caso, a mão-de-obra dela deslocada? O que seria feito com a terra que ficasse sem utilização?

O cálculo da diminuição percentual da mão-de-obra empregada na agricultura, anteriormente assinalado, refere-se às atividades existentes, na suposição de que a produção continue a ser aumentada mediante um progressivo aperfeiçoamento da técnica. A indústria teria que se desenvolver com uma amplitude ainda maior do que nas projeções feitas aqui, e com a conseqüente elevação da taxa de crescimento do produto *per capita*, se tivesse, além disso,

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

que absorver uma quantidade importante de mão-de-obra deslocada da agricultura pela concorrência externa.

Entretanto, atingir esse crescimento industrial pressupõe um esforço de magnitude considerável, e não seria prudente basear a política do mercado comum na suposição de taxas mais elevadas, embora caiba admitir sua possibilidade. Daí o fato de o problema da produção agrícola ter que se haver com um critério muito especial, como é o caso do mercado comum da Europa Ocidental e do projeto escandinavo. Não seria aconselhável pensar em diminuir ou eliminar a proteção existente sem um reajuste da produção, em conformidade com um programa criterioso de desenvolvimento e aperfeiçoamento técnico da produção agrícola. Isso não significa que o mercado comum não venha a ter nenhuma influência na situação vigente. Sem dúvida poderá tê-la. Na verdade, ele oferecerá facilmente uma alternativa da qual hoje não se dispõe: importar um produto agrícola por custo mais baixo do que o produzido internamente, seja em troca de exportações de outros produtos primários ou de produtos industrializados. Em outras palavras, o mercado comum oferecerá a oportunidade, primeiro, de reajustar gradativamente a produção existente, a fim de conseguir uma utilização mais adequada da terra, combinada com as importações, e segundo, de pelo menos conter o avanço do protecionismo diante da concorrência de outros países latino-americanos, quando for viável resolver de maneira mais satisfatória o problema do abastecimento interno através do intercâmbio recíproco.

As considerações de prudência que foram anteriormente mencionadas não são incompatíveis, na realidade, com um amplo desenvolvimento do comércio de produtos agrícolas entre os países latino-americanos. Esse comércio chega, atualmente, a 400 milhões de dólares, dos quais 300 milhões correspondem a 11 produtos determinados. Nas projeções contidas no relatório citado há pouco,¹⁰ fez-se um cálculo de até cerca de 1,1 bilhão em 1975, sem necessidade de retroceder na produção em que atualmente haja uma margem adequada de incremento das importações de outros países, de acordo com a alternativa a que acabamos de fazer referência.

¹⁰Ver nota 5.

TEXTOS SELECIONADOS

Olhando por outro prisma, e à medida que progredir o aperfeiçoamento da técnica e aumentar a produtividade da terra e da mão-de-obra, as atuais relações de custos poderão transformar-se substancialmente e tornar competitivas algumas linhas de produção que hoje requerem medidas protecionistas.

POR UMA NOVA POLÍTICA COMERCIAL EM PROL DO DESENVOLVIMENTO*

Raúl Prebisch

*'Páginas seleccionadas (43 a 34, 38 a 61, 68 a 79 e 83 a 94) de Organização das Nações Unidas, **Hacia una política comercial em pro del desarrollo. Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (E/Conf.46/3)**, Nova York, Nações Unidas, 1964.*

EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS PRIMÁRIOS

A. A QUESTÃO DOS PREÇOS

1. A REDISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO PLANO INTERNACIONAL

Três grandes problemas se apresentam em matéria de produtos primários no plano internacional: a questão dos preços, o acesso aos mercados dos países industrializados e os excedentes agrícolas e sua utilização na política do desenvolvimento.

Hoje se compreende, melhor do que alguns anos atrás, o fenômeno da deterioração dos preços dos produtos primários. Costuma-se perceber melhor as dificuldades dos outros quando elas aparecem no próprio país.

Como foi explicado na primeira parte, a produção primária tende a aumentar mais do que é exigido pelo aumento relativamente lento da demanda. Daí a tendência para a deterioração da relação de preços; essa tendência é agravada pelos efeitos do progresso técnico no volume da produção.

Os países industrializados puderam comprovar que, quando se deixa as forças de mercado atuarem livremente, as alterações na relação de preços entre a agricultura e a indústria têm efeitos francamente regressivos na distribuição interna da renda. Os produtores primários ver-se-iam privados de uma parte de sua renda real pela queda dos preços relativos, e essa perda de renda, em geral, seria tanto maior quanto maior fosse o aumento de produtividade decorrente do progresso técnico. Para evitar isso, tomaram-se providências em defesa dos preços ou da receita dos produtos agrícolas no plano interno. Necessita-se também de medidas de defesa no plano internacional, no que concerne às exportações primárias.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Essa melhor compreensão do problema evidenciou-se na atitude mais favorável das grandes nações industrializadas para com os acordos sobre produtos básicos. O pacto sobre o Acordo do Café é prova disso, embora ainda seja cedo para julgar sua aplicação. Do mesmo modo, seja qual for a opinião que se tenha sobre tais ou quais de seus aspectos, o plano francês de organização dos mercados¹ parece inspirar-se na convicção de que também é necessário intervir, no âmbito internacional, para evitar ou, pelo menos, atenuar as conseqüências da imensa redistribuição regressiva da renda entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Essas novas atitudes, entretanto, ainda não são afirmadas sobre bases completamente sólidas. Conseguir essas bases é um dos objetivos primordiais da Conferência.

Para atingir *esse* objetivo, seria preciso que os países industrializados importadores de produtos primários adotassem uma decisão política transcendental: tomar providências para evitar essa redistribuição regressiva da renda no plano internacional. Abordaremos agora os fatores nos quais essas medidas poderiam apoiar-se.

2. OS PREÇOS, AS FORÇAS DE MERCADO E A DEMANDA

Em primeiro lugar, é preciso encarar diretamente o fato de que os preços internacionais dos produtos primários, no plano internacional, em geral teriam que ser mantidos em níveis superiores aos que prevaleceriam na inexistência de uma regulação internacional.

O mecanismo de preços não pode cumprir suas funções tradicionais, quando a maior parte das transações com determinados produtos básicos está sujeita a regulações governamentais no plano nacional, de tal maneira que os preços mundiais são estabelecidos num mercado residual muito pequeno, no qual não é possível considerá-los como representativos das forças reais do mercado. Em termos gerais, quanto menor é a proporção do total das exportações de determinado produto primário, maior é a diferença que provavelmente resultará entre os preços nos diversos mercados nacionais sujeitos à regulação, e tanto maior será a diferença entre esses preços nacionais e os preços

¹Ver o documento E/CONF. 46/P/5.

TEXTOS SELECIONADOS

do mercado mundial. É claro que a pequena proporção de comércio que se efetua não provoca, por si só, essas discrepâncias: reflete, antes, a proteção e o isolamento mútuo dos mercados nacionais, que impossibilitam que o comércio internacional e a concorrência desempenhem suas funções normais de equilíbrio. Assim, os preços que prevalecem no mercado mundial refletem a existência de desequilíbrios temporais entre a oferta e a demanda, à margem dos principais mercados regulados: tais preços, portanto, não podem fornecer uma base sólida para a determinação, nos acordos intergovernamentais, do nível de preços dos produtos básicos.

Essa situação existe, em especial, com respeito aos produtos agrícolas de clima temperado, cultivados pelos países industrializados principalmente para consumo próprio, e que ficam à margem do mercado mundial, graças a diversos tipos de medidas de manutenção dos preços. Em 1959-1961, foram colocados no mercado mundial menos de 20% da produção mundial desses gêneros. Essa proporção contrasta com a que caracteriza os produtos tropicais, que registram uma elevada proporção colocada no mercado internacional.

Embora os preços do mercado mundial se revistam, no tocante às exportações de produtos tropicais e minerais dos países em desenvolvimento, de uma significação que não têm no caso dos produtos de clima temperado, nem mesmo eles proporcionam uma orientação eficaz nas decisões dos produtores ou dos governos, ainda que por uma razão diferente da mencionada em relação aos produtos de clima temperado. De fato, nas situações em que os recursos destinados à agricultura ou à mineração não podem deslocar-se facilmente para outras atividades, e nas quais a reação dos produtores a uma diminuição dos preços poderia, em certas circunstâncias, traduzir-se num aumento, em vez de uma contração da produção, o mecanismo dos preços mostra-se tão pouco capaz de funcionar normalmente quanto no caso dos mercados residuais anteriormente mencionados.

Por essas razões, não se pode continuar afirmando que os acordos sobre produtos básicos não devem entorpecer o funcionamento, a longo prazo, das forças subjacentes do mercado, através do mecanismo de preços. Quando os preços obedecem a situações como as que acabam de ser citadas, eles não refletem a ação dessas forças. Nessas condições, é necessário fazer, em caráter permanente, um cotejo da política de produção e da política comercial dos diferentes países, a fim de chegar a soluções satisfatórias para todos.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Isso, é claro, não significa que os preços possam ser estabelecidos em qualquer nível, de maneira completamente arbitrária. É preciso levar em conta diversas considerações, em particular o efeito sobre o consumo. Quando os preços internos, nos países importadores, são superiores aos preços existentes no mercado mundial, estes últimos poderiam ser elevados mediante acordos internacionais, sem influir nos preços pagos pelo consumidor. É claro que, se existissem impostos de importação ou gravames internos sobre os respectivos produtos, a redução ou eliminação deles seria indispensável para se alcançar o objetivo de não elevar os preços para o consumidor.

No caso de alguns produtos tropicais, é possível aumentar razoavelmente os preços para os consumidores, sem reduzir muito as quantidades destinadas ao consumo. Além disso, na maioria dos casos em que esses produtos estão sujeitos a uma onerosa tributação interna, os preços mundiais também poderiam ser aumentados, sem que se elevasse o preço para o consumidor, desde que os impostos internos fossem reduzidos de maneira correlata. Aliás, estes são tão altos que, mesmo depois dessa redução, restaria uma margem que permitiria diminuir os preços. Em outras palavras, a diminuição ou eliminação dos tributos poderia alcançar o duplo propósito de permitir a melhora dos preços internacionais e, ao mesmo tempo, reduzir os preços pagos pelo consumidor, estimulando a demanda.

Em particular, quando os produtos exportados pelos países em desenvolvimento competem com a produção dos mesmos produtos nos países desenvolvidos ou com produtos naturais sucedâneos ou sintéticos similares, é claro que a possibilidade de elevar ou manter os preços depende da colaboração dos países desenvolvidos. Mesmo nos casos em que os países em desenvolvimento são os únicos produtores de determinado produto básico, a falta de acordo entre eles ou as diferenças de interesses entre os membros de diversos sistemas preferenciais — assim como entre esses membros e os que não o são — prejudicariam o esforço conjunto para elevar ou manter os preços.

Em relação aos produtos sintéticos, surgem problemas particularmente difíceis. Calculou-se que mais de um terço dos insumos, no consumo de matérias-primas industriais nos países desenvolvidos, entre 1953 e 1961,² foi

²Com base em dados fornecidos pelo Sr. A. Maizels, *National Institute of Economic and Social Research*, Londres.

TEXTOS SELECIONADOS

absorvido por produtos sintéticos e pelo alumínio; a relativa substituição das exportações dos países em desenvolvimento foi, quase que com certeza, ainda maior do que isso faria supor.

Como enfrentar essa concorrência? É claro que não se poderia pensar seriamente numa oposição ao progresso técnico. Mas isso não significa que seja aconselhável estimular certas pesquisas, que, por enquanto, não deveriam ter importância alguma, como, por exemplo, a de substitutos do café. Além disso, em alguns casos, caberia tornar mais suportável a transição para os países produtores, caso fossem estabelecidas proporções mínimas de utilização do produto natural, do mesmo modo que se procede, em alguns casos, no uso de certos produtos primários nacionais em relação aos importados.

Numa outra ordem de idéias, preconiza-se enfrentar a concorrência dos sintéticos ou dos sucedâneos com o progresso técnico na produção natural. No caso da lã, por exemplo, parecem animadoras as possibilidades de desenvolver certas propriedades que, além das naturais, poderiam favorecer esse produto na concorrência com as fibras artificiais. Também se assinalam as possibilidades de aumentar a produtividade e baixar os preços para levar a melhor na concorrência, e a borracha natural é mencionada como um dos produtos em que esse propósito poderia ser atingido. É claro que, nesse caso, depararíamos com o fato de o fruto do progresso técnico ser transferido para o exterior, sob a forma de preços baixos, correspondentes aos custos reduzidos, o que só seria aceitável se fosse acompanhado por um aumento considerável das receitas de exportação.

Também surgem problemas quando os produtos naturais exportados pelos países em desenvolvimento competem com produtos idênticos ou similares, produzidos nos países industrializados. O esforço no sentido de elevar os preços do açúcar de cana e das gorduras e óleos tropicais, por exemplo, tropeça na dificuldade de esses produtos concorrerem com o açúcar de beterraba e as gorduras e azeites produzidos nos próprios países industrializados.

Cada caso concreto necessita de consideração especial: entretanto, podemos assinalar que, quando se mostra impossível ou pouco recomendável elevar ou manter os preços no grau requerido para evitar a deterioração da relação de intercâmbio, como no caso há pouco mencionado da concorrência entre alguns produtos naturais e os sintéticos, é preciso recorrer ao financiamento compensatório, como será explicado no capítulo pertinente. Em outras

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

palavras, é necessário conseguir de maneira indireta aquilo que não se pode obter ao agir diretamente sobre os preços.

Por outro ponto de vista, para manter ou elevar os preços, em geral é preciso recorrer à regulamentação da oferta, com as correspondentes cotas de exportação e também, talvez, com cotas de importação.

Isso pareceria inevitável, se as medidas destinadas a elevar os preços restringissem sensivelmente o consumo. É o que poderia ocorrer se os países importadores de um produto primário estabelecessem impostos de importação, com o objetivo de transferir a receita correspondente aos países produtores, a fim de ressarcir-los pelas perdas decorrentes da deterioração da relação de preços. Se o consumo se reduzisse em função da alta dos preços internos, e se as exportações não fossem reguladas, os preços internacionais baixariam e, desse modo, quem pagaria o imposto, no todo ou em parte, seriam os próprios países exportadores aos quais se pretende beneficiar. O mesmo aconteceria se, em vez de impostos de importação, houvesse um recurso a impostos de exportação nos países produtores.

Finalmente, cabe reconhecer que, quando um acordo internacional sobre produtos fixa preços razoáveis para os exportadores primários, ele também deve conter disposições adequadas para enfrentar um eventual problema de escassez, com fixação de preços elevados. Isso seria não apenas uma proteção para os consumidores, mas também beneficiaria os produtores a longo prazo, uma vez que os preços excessivamente altos estimulariam a superprodução, com uma queda posterior das cotas para os produtores.

3. O EFEITO DA ALTA DE PREÇOS NA PRODUÇÃO

Um dos argumentos mais válidos contra a elevação dos preços dos produtos primários é que esse aumento estimularia a produção. Se a deterioração da relação de preços se deve às dificuldades de ajuste do volume da produção à lenta elevação da demanda, as dificuldades seriam ainda maiores, caso a alta de preços oferecesse incentivos adicionais à expansão da produção.

Os países em vias de desenvolvimento já adquiriram bastante experiência para fixar os preços para os produtores em níveis diferentes dos que prevalecem no mercado mundial. Nos casos em que se recorreu a órgãos governamentais de comércio, os preços recebidos pelos produtores foram diferentes, em geral,

TEXTOS SELECIONADOS

dos que prevalecem no mercado internacional. Além disso, generalizou-se o uso de impostos de exportação e do sistema de taxas de câmbio múltiplas. Os motivos dessa política foram diferentes e obedeceram a finalidades como a estabilização dos preços do produtor, a proteção dos consumidores contra mudanças bruscas do custo de vida, o aumento das receitas do Estado e a contenção das forças inflacionárias.

Por conseguinte, caso se decidisse, mediante um acordo intergovernamental, aumentar o preço internacional de um produto primário acima do nível vigente, determinando ainda que a receita adicional não fosse para as mãos dos produtores individuais, já se disporia de experiência suficiente para poder executar essa medida.

A idéia de não permitir que o incentivo dos preços fomente a superprodução também deve ser aplicada aos países importadores. Como é explicado em outra parte, a política de protecionismo agrícola adotada por muitos países da Europa Ocidental motivou preços muito elevados, o que torna proveitoso o cultivo de terras marginais de alto custo, em detrimento das importações. Existe um perigo de que esse processo se intensifique durante as negociações a serem conduzidas dentro da CEE. Calculou-se³ que as importações de cereais da CEE oscilariam entre 8,4 e 10 milhões de toneladas no fim deste decênio, segundo diferentes pressupostos, caso não haja uma mudança nos atuais preços pagos pelo consumidor. Inversamente, se os preços franceses subissem 20%, e se com isso se estabelecesse um nível comum de preços dentro da CEE, as importações desta última se reduziriam a cifras que oscilariam entre 2,9 e 4,5 milhões de toneladas, também no final da década.

Todos os países têm o direito de redistribuir sua renda, no plano interno, da maneira que considerem mais apropriada, do ponto de vista econômico e social. Isso não pode ser objeto de discussão internacional. Mas é possível discutir os meios empregados para esse fim. Existem alguns métodos que têm efeitos puramente internos e não suscitam objeções, mas há outros que resolvem dificuldades nacionais mediante o agravamento dos problemas de outros países. Se, em vez de se recorrer a preços elevados, fosse feito aos produtores o pagamento de uma soma adicional, sem relacioná-la com o volume de sua

³*Agricultural Commodities and the European Economic Community*, preparado pela secretaria da FAO (E/CONE 46/45, pp. 6-7).

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

produção, talvez se pudesse alcançar o objetivo social desejado, ou seja, redistribuir a renda sem estimular a produção. A própria CEE considerou a idéia de utilizar subsídios, em vez de preços elevados, para sustentar a economia agrícola.⁴

Como assinalamos anteriormente, a política de preços internos está estreitamente vinculada à demanda de importações. Qualquer acordo sobre produtos primários, ou outras medidas internacionais conveniadas acerca do comércio de produtos primários, deve estabelecer cotas ou obrigações mínimas de importação por parte dos países industrializados. Não haveria sentido em concordar com preços mais elevados para os produtos primários que são objeto do comércio internacional, e depois constatar que a demanda de produtos diminuiu ou, quem sabe, tende a desaparecer por completo, em virtude do aumento da produção nacional dos países industrializados.

Esse problema se manifesta, no plano francês de organização dos mercados, quando se reconhece que o desenvolvimento da produção agrícola da CEE poderia gerar excedentes agrícolas; o plano recomenda a venda desses excedentes a título de concessão, como uma forma de ajuda aos países em desenvolvimento. No que concerne ao financiamento dessas vendas, surgiriam muitos problemas, porém, de qualquer modo, haveria necessidade de compromissos firmes para garantir o acesso às importações provenientes dos países em desenvolvimento, mesmo que essas importações tivessem como efeito aumentar o volume dos excedentes que precisassem ser liquidados mediante concessões. E mais, esse assunto deveria ser tratado mediante uma ação conjunta no plano internacional.

B. O ACESSO AOS MERCADOS

1. A RESTRIÇÃO ÀS IMPORTAÇÕES

Como já expusemos antes, a fixação de preços mais elevados que os do mercado internacional — assim como as medidas de financiamento compensa-

⁴Ver Comunidade Econômica Europeia, Comissão, Documento VI/COM(60) 105. (Edição provisória, segunda parte, § 11.)

TEXTOS SELECIONADOS

tórias — tem que ser vinculada ao acesso aos mercados. Isso se deve não apenas à possibilidade de as importações diminuírem quando subirem os preços, mas ainda ao fato de que essa elevação de preços recairia principalmente sobre os países que adotam uma política liberal de importações, países estes que, por conseguinte, teriam que enfrentar uma carga financeira mais pesada do que os países que adotam uma política restritiva.

A questão do acesso aos mercados deve ser considerada por um prisma amplo. Não se trata apenas da política adotada por membros da Comunidade ou da Associação Européia de Livre Comércio, mas de tendências a longo prazo cuja origem pode remontar ao período compreendido entre as duas guerras. Do mesmo modo, não se trata simplesmente da tendência a que a agricultura subvencionada da Europa Ocidental seja cada vez mais auto-suficiente, mas também da tendência da agricultura subvencionada dos Estados Unidos a produzir um excedente cada vez maior de produtos.

Se remontarmos aos anos precedentes à grande depressão mundial, veremos que o aumento posterior das importações de produtos primários, nos países da Europa Ocidental, foi extraordinariamente pequeno. Entre 1927-1929 e 1958-1961, as importações da maioria dos produtos importantes (excluindo-se o petróleo) aumentaram apenas 13% durante todo o período, enquanto o consumo⁵ aumentou com intensidade muito maior; as importações *per capita* diminuíram 2%.

Esses acontecimentos podem ser explicados, principalmente, pela tendência observada nas importações de cereais, carne, fibras e açúcar. As importações de cereais, em 1958-1961, representaram 21% menos que as dos anos anteriores à Grande Depressão, e as importações de carne, menos 24%. A queda das importações desses dois grupos de produtos pode ser atribuída a uma combinação do protecionismo com a revolução tecnológica. As importações de fibras diminuíram 12%, em função da concorrência com as fibras sintéticas. As importações de açúcar subiram 30%, mas o consumo aumentou 87% no conjunto dos países da Europa Ocidental.

⁵Não existem dados completos sobre o consumo de carne no primeiro período considerado. Excluindo-se esse produto e também o petróleo, verifica-se que o consumo dos demais produtos primários teria aumentado 52%, ao passo que as importações teriam subido apenas 16%.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

O contraste entre os produtos agrícolas e os produtos minerais que a Europa Ocidental não produz é muito acentuado e indica as possibilidades de ampliar as importações, nos casos em que o protecionismo é menor. Na Europa Ocidental, as importações de metais e minerais metalíferos aumentaram mais de 160% entre 1927-1929 e 1958-1961, e as importações de petróleo aumentaram 22 vezes, como é indicado na tabela fornecida mais adiante.

Essa mesma tabela fornece as cifras correspondentes aos Estados Unidos. As importações brutas desse país aumentaram muito mais do que na Europa Ocidental, e também mais depressa do que o consumo. Entretanto, a tabela não oferece uma base válida para uma comparação genérica com a Europa Ocidental, porque os Estados Unidos são um importante país exportador de produtos primários, cujas exportações aumentaram ao mesmo tempo que as importações, e também porque os ritmos de crescimento populacional são diferentes.

2. POSSIBILIDADES DE AÇÃO EFETIVA

Consideraremos agora o que se poderia fazer diante dos fatos anteriormente mencionados. Em vista dos interesses legítimos dos países industrializados e dos países em desenvolvimento, o primeiro objetivo mínimo da política, em matéria de cereais, poderia ser a não-modificação da situação: os países importadores, mediante um acordo semelhante ao do trigo, poderiam comprometer-se a manter o acesso existente aos mercados, e os países exportadores poderiam comprometer-se a não aumentar a pressão sobre os mercados mundiais, através do lançamento de excedentes, e a reduzir os subsídios à exportação.

No caso da Europa Ocidental, o total da produção de grãos representa, atualmente, cerca de 90% do consumo; por conseguinte, seria desejável garantir que pelo menos a proporção de 10% hoje importada fosse mantida em relação ao conjunto dos cereais. Esse conceito não seria aplicável unicamente ao trigo, pois, à medida que aumenta a renda, o consumo *per capita* desse cereal tende a diminuir. Inversamente, no caso dos cereais forraginosos, destinados à alimentação do gado, o aumento do consumo poderia ser significativo, pois a demanda de carne aumenta apreciavelmente com a elevação da renda *per capita*. É evidente que a consecução do objetivo de manter a relação entre as importações e o consumo depende, como já foi dito, da política interna de preços e de excedentes.

TEXTOS SELECIONADOS

Com respeito a outros produtos, o objetivo deve ser aumentar, sempre que possível, o grau de acesso aos mercados. Existem hoje vários casos, tanto na Europa Ocidental quanto na América do Norte, em que a produção agrícola é sumamente dispendiosa e deve ser gradativamente reajustada, para proporcionar maiores oportunidades às exportações feitas pelos países em desenvolvimento. Entre os produtos dessa natureza destaca-se o açúcar, mas há também muitos outros casos, como, por exemplo, as gorduras e azeites. Indubitavelmente, deveria ser proibida a aplicação de novos impostos ou tarifas que afetassem as importações de produtos primários provenientes de países em desenvolvimento, a exemplo do tributo que vem sendo introduzido na CEE com respeito à margarina. Ao mesmo tempo, dever-se-ia melhorar o acesso dos produtos tropicais aos mercados da Europa Ocidental e o dos minerais aos Estados Unidos; isso traria, concomitantemente, a eliminação gradativa das restrições existentes, inclusive os impostos desta ou daquela categoria, fossem eles internos ou de importação.

Não nos parece possível que a Conferência examine detalhadamente cada um dos produtos. Entretanto, ela poderia considerar a conveniência de:

a) Tomar providências para ampliar o acesso aos mercados dos países industrializados, em parte através de metas de exportação, à medida que haja um aumento do consumo e, em parte, através da eliminação dos diversos obstáculos que afetam as exportações de produtos primários, entre eles os impostos sobre o consumo, os alfandegários e as cotas de importação.

b) Estabelecer certas metas quantitativas de importação, sob a forma de compromissos de compra dos países importadores, que especifiquem quantidades ou preços. Isso poderia ser vinculado a uma garantia, por parte dos países exportadores, de fornecer quantidades suficientes de produtos aos países importadores, assegurando-lhes, assim, o abastecimento de alimentos ou matérias-primas essenciais em épocas de escassez.

Tudo isso seria uma das funções mais importantes e urgentes a serem cumpridas dentro do novo esquema organizacional que será sugerido mais adiante neste relatório. Uma vez aprovada em princípio a política de metas, seria preciso propor concretamente essas metas e a maneira de pô-las em prática.

Naturalmente, a suficiência dessas metas em relação às necessidades dos países em desenvolvimento, em matéria de importações, depende de que os países industrializados se disponham a modificar consideravelmente sua política in-

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

terna. O caso da Suécia oferece um exemplo notável de um país no qual foi possível aumentar a produtividade e a renda da população agrícola, sem que ele se visse obrigado, por essa razão, a adotar uma política de auto-suficiência. O governo adotou, como objetivo deliberado de sua política, a redução da produção agrícola a um nível correspondente a 90% das necessidades do consumo interno. Os preços dos produtos agrícolas suecos, embora ultrapassem os níveis do mercado mundial, certamente refletem as mudanças registradas na estrutura mundial dos preços e são estabelecidos levando-se em conta a receita das exportações agrícolas eficientes. Os pequenos agricultores recebem pagamentos adicionais em espécie, mas esses pagamentos limitam-se ao período de ocupação das terras pelos agricultores atuais e não são concedidos a seus sucessores.

Para facilitar a diminuição da exploração agrícola ineficiente, nos países industrializados, seria possível introduzir diversas medidas, que variariam desde o abandono do cultivo das terras marginais de alto custo até a capacitação da mão-de-obra agrícola para destiná-la a novas ocupações. Esses assuntos foram objeto de recomendações da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), assim como da Organização Européia de Cooperação Econômica.⁶

D. ACORDOS INTERNACIONAIS SOBRE PRODUTOS PRIMÁRIOS

1. A EXPERIÊNCIA RECENTE

A experiência relativa aos acordos sobre produtos primários, desde o término da Segunda Guerra Mundial, evidencia muitos elementos positivos e uma evolução progressiva para um contexto mais favorável ao comércio internacional desses produtos. Mas é necessária uma ação ainda mais vigorosa.

⁶Ver, por exemplo, Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, *An Inquiry into the Problems of Agricultural Price Stabilization and Support Policies* (Roma), 1960, e "Políticas Agrárias Europeas en la década de 1960", *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas* (Roma), janeiro.

**ESTADOS UNIDOS E EUROPA OCIDENTAL:
AUMENTO RELATIVO DO CONSUMO E DAS IMPORTAÇÕES**
[índices: 1927-1929 = 100]

Produtos ou grupos de produtos ¹	ESTADOS UNIDOS				EUROPA OCIDENTAL			
	Consumo total		Importações brutas		Consumo total		Importações brutas	
	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61	1955-57	1958-61
I								
Cereais	90	96	120	89	138	151	74	79
Carnes	215	217	136	1.077	-	-	78	76
Fibras	133	131	171	173	103	99	91	88
Polpa e óleo de coco	91	98	91	97	122	96	122	99
II								
Tabaco	181	204	166	216	131	162	99	108
Café, cacau e chá	163	176	170	179	125	153	121	143
Açúcar	133	149	100	113	159	187	142	130
Bananas	114	140	114	141	194	266	94	236
Metais e minerais	222	220	172	156	214	260	208	263
Borracha natural	139	114	126	106	356	255	343	264
Petróleo cru	863	872	526	576	1.600	2.402	1.500	2.277
III								
Média (incluindo o petróleo) ¹	167	172	167	176	167=	179 ^c	126	141
Média (excluindo o petróleo) ^b	131	136	145	151	149=	152'	108	113

Fonte: Organização das Nações Unidas, *World Economic Survey** 1958.

¹Os grupos de produtos compreendem os seguintes: *cereais*-, trigo, arroz, cevada e milho; *carne*-, de vaca e vitela, ovelha e carneiro; *fibras*: algodão, lã e juta; *metais e minerais*: alumínio, cobre, chumbo, estanho e zinco.

^o Todas as cifras foram ponderadas pela média dos valores unitários de exportação de 1962.

^c Excluídas as carnes.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

O problema, sem dúvida, reside menos em criar novos mecanismos do que em adaptar os mecanismos existentes às exigências de uma política em que se definam, com mais clareza e mais amplitude do que foi feito até hoje, os objetivos perseguidos.

A Carta de Havana reconhece que o comércio internacional de produtos primários está sujeito a dificuldades decorrentes do desequilíbrio persistente entre a produção e o consumo. A Carta também se refere a medidas destinadas a reduzir gradualmente qualquer disparidade injustificada entre os preços mundiais dos produtos primários e dos produtos manufaturados.

Apesar disso, a própria Carta dá uma definição bastante limitada das circunstâncias em que é possível empregar acordos sobre produtos primários. Atualmente, no entanto, esses problemas têm sido encarados de maneira mais ampla e, em geral, considera-se que os acordos sobre produtos devem incluir medidas apropriadas a respeito dos diversos aspectos do comércio internacional, principalmente a fixação de preços mínimos, o acesso aos mercados e a liquidação dos estoques. Apesar desse avanço, até hoje só foi possível firmar acordos de produtos primários com respeito a cinco produtos: trigo, estanho, açúcar, café e azeite de oliva.

Entre as dificuldades com que deparam os países que procuram estabelecer esses acordos figura o fato de que, quando os preços de exportação estão altos, muitos dos países exportadores ficam menos interessados em chegar a um acordo, enquanto os importadores consideram que sua posição de negociação seria melhor num outro momento; quando os preços estão baixos, verifica-se o inverso.

Considerando-se outro ponto de vista, a Carta de Havana estipula uma representação igual para os países importadores e exportadores na administração dos acordos. Isso não leva em conta que, em condições normais, os países exportadores têm muito mais interesse do que os importadores na aplicação desses acordos, já que suas receitas totais de exportação costumam depender em alto grau do comércio dos produtos de que se trata.

É difícil que possam lograr êxito os esforços de estabelecer acordos sobre produtos primários enquanto tais convênios forem considerados, simplesmente, fórmulas conciliatórias entre os interesses dos países exportadores e importadores, e se inspirarem predominantemente na idéia de enfrentar as flutuações dos mercados. Na realidade, há pelo menos dois aspectos que os países importadores

TEXTOS SELECIONADOS

têm que levar em conta, além de seu compreensível interesse em contar com preços mais baixos para os produtos que eles importam. Em primeiro lugar, isso significa reconhecer que, quando se reduzem as receitas de exportação dos países em desenvolvimento, por causa da queda dos preços, reduz-se também sua demanda de importações dos países industrializados. E o segundo aspecto a ser levado em conta é a incidência desfavorável dos baixos preços dos produtos primários no crescimento dos países em desenvolvimento e, portanto, nas perspectivas gerais de bem-estar político e econômico do mundo inteiro.

Parte das dificuldades na negociação de acordos provém de que esses aspectos do problema nem sempre são objeto da devida consideração. É possível que se pudesse estabelecer um número maior desses convênios, e com maior amplitude de conteúdo, se esses aspectos gravitassem com mais peso no curso das negociações. Mas é óbvio que isso requer uma definição mais clara da política a ser seguida em matéria de produtos primários.

Como exemplo do tipo de problemas que podem surgir nesse sentido, cabe citar a experiência proveniente da negociação de acordos sobre o café e o cacau. Ao que parece, durante vários anos, foi impossível negociar um acordo sobre o café, porque o ponto de vista dos países importadores era determinado, em grande parte, por interesses comerciais. Entretanto, como resultado das grandes quedas dos preços desse produto durante a última parte da década de 1950, e de suas graves conseqüências para um grande número de países da América Latina, os países importadores começaram a adotar um critério mais amplo a respeito dos problemas relativos à regulamentação do comércio mundial do café. Foi isso que permitiu que se chegasse a um acordo, baseado na concepção de sustentar os preços do café no nível de 1962.

O precedente estabelecido nas negociações sobre o café deu margem à esperança de que se chegasse a um resultado análogo no caso do cacau. Todavia, essa atitude mais favorável para com os acordos sobre produtos primários não parece haver chegado ao caso do cacau. Os países gravemente afetados pelas perspectivas desse produto não eram tão numerosos e, por conseguinte, o problema do cacau não tinha a mesma incidência do problema do café nas altas esferas dos governos dos países importadores. Assim, houve dificuldades consideráveis para se chegar a um acordo sobre os preços. Nessas condições, talvez tenha sido inevitável que as negociações fracassassem. Esse fracasso constituiu um grande desalento, e é de esperar que haja melhores perspectivas no futuro.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

2. AMPLIAÇÃO DO ALCANCE DOS ACORDOS SOBRE PRODUTOS PRIMÁRIOS

É preciso, portanto, que os governos formulem sua política nessa matéria e, desse modo, ofereçam um contexto dentro do qual seja possível realizar as negociações.

Em outras palavras, é necessário que exista a vontade política de firmar esses acordos, bem como a vontade de executá-los. Não há dúvida de que o principal obstáculo não é técnico, mas político.

Em primeiro lugar, deve-se fazer um grande esforço para aumentar consideravelmente o número de produtos primários, através de acordos intergovernamentais.

Além disso, é importante que os trabalhos preparatórios e as negociações para chegar a novos acordos sobre produtos primários prossigam com firmeza, sem levar em conta as atuais condições do mercado. Já estão sendo adotadas medidas para uma série deles. É de esperar que a Conferência do Cacau torne a ser convocada, tão logo haja indícios de uma perspectiva melhor de se chegar a um acordo. Algum tempo atrás, examinaram-se projetos de acordos sobre o algodão e a borracha. O Grupo Internacional de Estudos sobre o Chumbo e o Zinco também vem examinando a redação de um acordo. Sugeriu-se a criação de um grupo de estudos sobre o cobre, e os problemas do tungstênio vêm sendo objeto de exame intergovernamental numa comissão das Nações Unidas. Os grupos de estudos da FAO têm-se ocupado de alguns produtos primários agrícolas.

Do ponto de vista técnico, é importante o estudo do problema da normalização, assim como a adoção de procedimentos para fixar preços diferenciados entre os diversos graus ou qualidades dos produtos primários, como se fez com sucesso em relação ao trigo.

Como já foi dito anteriormente, os acordos sobre produtos primários também devem ser mais amplos e abarcar os diferentes aspectos do comércio internacional desses produtos. Já se pode perceber uma tendência para esse enfoque mais amplo. Por exemplo, o Acordo Internacional do Café contém um artigo sobre a eliminação das barreiras comerciais; o Conselho Internacional do Estanho iniciou negociações sobre a colocação de estoques não comerciais, e

TEXTOS SELECIONADOS

o Acordo Internacional do Trigo prevê um exame anual do comércio desse produto, que poderia influir na determinação e na aplicação da política interna em matéria de produção e preços.

Este último aspecto tem uma importância especial, uma vez que, até agora, uma das principais limitações dos acordos foi o fato de eles só tratarem do comércio internacional do produto em questão e, em alguns casos, de apenas parte desse comércio, de maneira que outros aspectos importantíssimos, como o da política de preços de sustentação, ficaram de lado, com conseqüências nem sempre compatíveis com os interesses de outros países exportadores.

Segundo a Carta de Havana, nenhum acordo deve ser aplicado por um prazo superior a cinco anos, pois seu objetivo principal é tratar de problemas a curto prazo ou resolver problemas especiais de caráter temporário, e não a criação de condições favoráveis à expansão, a longo prazo, do comércio de produtos primários a preços estáveis.

Em resumo, é necessário reconhecer o papel dos acordos sobre produtos na política de produção e comércio dos países exportadores e importadores. A possibilidade de aumentar o consumo de produtos primários, e com isso melhorar as perspectivas a longo prazo, também deve ser mais explorada. Já se iniciou um movimento nesse sentido, com a criação de uma verba de publicidade no Acordo Internacional sobre o Azeite de Oliva e com as diversas prescrições para a estimulação do consumo contidas no Acordo Internacional do Café. Mencionamos, anteriormente, as possibilidades passíveis de ser oferecidas pelas pesquisas sobre novos usos da lã; investigações análogas poderiam ser empreendidas sobre outros produtos primários. Esse é um aspecto no qual os recursos internacionais poderiam desempenhar uma função importante.

Também podemos considerar o caso dos produtos em relação aos quais não haveria, no momento, razão para que se firmassem acordos, especialmente as situações em que eles ficam sujeitos a medidas de regulação no plano nacional. Na verdade, seria conveniente que se realizassem consultas intergovernamentais a respeito dessas medidas, com o objetivo de chegar a soluções de interesse comum.

Grande parte do mecanismo necessário para uma política mais ampla e vigorosa de produtos primários já existe em forma embrionária, como os grupos de estudos e órgãos análogos e as comissões de produtos primários das Nações Unidas e da FAO; o que se faz necessário é um sentido mais claro dos

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

objetivos a serem alcançados e da política a ser seguida, bem como uma simplificação de sua estrutura.

Tudo isso deverá ser objeto de novos estudos, caso a Conferência admita, em princípio, a necessidade dessa política.

B. A QUESTÃO DAS PREFERÊNCIAS

1. A SIGNIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Para estimular as exportações de produtos industrializados dos países em desenvolvimento, há necessidade de dois tipos de medidas. Em primeiro lugar, devem abrir-se vias de acesso aos mercados dos grandes centros industriais, eliminando os obstáculos que impedem o fluxo de exportações. Em segundo lugar, deve-se iniciar um processo de estimulação ativa das exportações não apenas nos próprios países em desenvolvimento, mas também no plano internacional.

Os obstáculos que atualmente dificultam as exportações acabam de ser examinados. Mas não basta eliminar esses obstáculos; é necessário ir ainda mais longe e introduzir um sistema de preferências.

O tratamento preferencial das exportações, nos países em desenvolvimento, ajudaria as indústrias desses países a superarem as dificuldades com que podem defrontar-se nos mercados de exportação, em vista de seu elevado custo inicial. Essa é uma medida temporária, que, ao abrir mercados mais amplos para as indústrias dos países em desenvolvimento, permitirá que eles reduzam os custos e, com isso, possam competir nos mercados mundiais, sem necessidade de que o tratamento preferencial seja mantido.

Trata-se, portanto, de uma extensão lógica das razões aduzidas em favor da indústria nascente. Os economistas não discutem a oportunidade da proteção nacional às indústrias nascentes, toda vez que elas apresentam possibilidades de atingir, com o correr do tempo, um nível elevado de eficiência.

Para que as indústrias sejam eficientes, elas precisam ter acesso a mercados amplos; de outro modo, não têm como romper o círculo vicioso da baixa

TEXTOS SELECIONADOS

produção e do custo elevado. Esses mercados devem ser buscados nos países desenvolvidos e em outros países em desenvolvimento. Entretanto, se as indústrias nascentes requerem proteção no mercado interno, em razão dos custos elevados, é evidente que elas também necessitam de proteção nos mercados estrangeiros, seja nos países em desenvolvimento, seja nos países desenvolvidos, sob a forma de um tratamento preferencial. Por essa razão, foram feitas as seguintes sugestões:

a) Que os países em desenvolvimento dêem preferência, em seus mercados, às importações procedentes de outros países em desenvolvimento.

b) Que os países desenvolvidos dêem preferência, em seus mercados, às importações procedentes dos países em desenvolvimento.

Essas duas sugestões levantam problemas um tanto diferentes. As principais características da primeira já foram assinaladas, e a análise que se segue irá concentrar-se na segunda.

Como já foi dito neste relatório, o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) sancionou a manutenção das medidas preferenciais vigentes no momento em que foi firmado, mas proibiu que se adotassem novas disposições desse tipo, a não ser quando elas representassem uma etapa na criação de uniões aduaneiras e zonas de livre comércio.

A razão dessa proibição era — e continua a ser — a crença em que, em seu comércio exterior, os países devem tratar-se mutuamente num plano de igualdade, e não conceder a alguns países vantagens que não estejam dispostos a conceder a outros. Entretanto, por mais válido que seja o princípio da nação mais favorecida para regular relações comerciais entre iguais, ele não é um conceito aceitável nem adequado para um comércio do qual participem países de força econômica muito desigual. As concessões alfandegárias não recíprocas feitas aos países em desenvolvimento, autorizadas pela reunião do GATT em maio de 1963, foram um primeiro passo importante para reconhecer a necessidade de um estímulo especial ao comércio desses países. A adoção do princípio do tratamento preferencial para o comércio dos países em desenvolvimento será, logicamente, o próximo passo.

Cabe assinalar que a concessão de tratamento preferencial aos países em desenvolvimento não seria incompatível com o objetivo das negociações tarifárias Kennedy, nem com nenhuma outra tentativa destinada a eliminar ou reduzir as barreiras comerciais. Mais ainda, se as negociações Kennedy ti-

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

verem pleno êxito, seu resultado seria a redução, mas não a eliminação das tarifas pelos países participantes dessas negociações. Portanto, o problema que se levanta é saber se os países industrializados estão dispostos a conceder livre acesso, pelo menos aos países em desenvolvimento, mesmo que não o concedam uns aos outros. A idéia não é criar margens preferenciais permanentes, que só poderiam ser mantidas se fossem conservadas as tarifas existentes nos países desenvolvidos, mas que, enquanto os países desenvolvidos não eliminarem os obstáculos ao comércio, se dê liberdade de acesso aos países em desenvolvimento.

A introdução de um novo sistema preferencial pressuporia o ajuste mútuo de vários interesses contrapostos, tanto entre os países em desenvolvimento quanto entre estes, por um lado, e os países industrializados, por outro. É possível que haja uma tentativa de procurar resolver as dificuldades que surgirem ao se efetuar esse ajuste mediante a introdução, no projeto, de dispositivos e aperfeiçoamentos complexos, a fim de atender a determinadas preocupações. É possível, de fato, que alguns desses dispositivos e aperfeiçoamentos se mostrem indispensáveis, mas não se deve perder de vista o princípio geral de que, quanto mais complicado for o plano, menores serão suas probabilidades de ser aceitável ou de fácil aplicação.

A primeira questão a ser examinada é: que países devem conceder preferências? Como já foi dito, é desejável e esperável que todos os países desenvolvidos aceitem a idéia de dar preferência a todos os países em desenvolvimento. Embora possa haver dúvidas quanto à viabilidade de aplicar efetivamente esse plano, a menos que todos os países desenvolvidos importantes concordem em participar, a unanimidade não seria essencial. O plano poderia entrar em vigor a partir do momento em que um grupo importante de países indicasse estar disposto a participar dele.

Quanto à participação dos países socialistas na concessão de preferências, como foi assinalado noutro texto, a tarifa não tem neles o mesmo significado que nos países de iniciativa privada. Entretanto, em todos os casos em que se impõem tarifas, as importações procedentes dos países em desenvolvimento deveriam ficar isentas delas. Ao mesmo tempo, os países socialistas devem favorecer, em seus planos de comércio exterior, as importações procedentes dos países em desenvolvimento, e suas empresas estatais de comércio teriam que pôr em prática essas medidas preferenciais ao efetuarem suas compras.

TEXTOS SELECIONADOS

A efetividade de todas essas medidas teria que ser considerada à luz de seus resultados práticos e constituiria um dos assuntos a serem anualmente examinados, dentro do novo esquema organizacional do comércio e desenvolvimento a surgir da Conferência de Genebra.

A seleção dos países a serem beneficiados pelas medidas preferenciais é um pouco mais difícil. Não se encontrou nenhum critério único e satisfatório para determinar os países que devem ser considerados qualificados para gozar do tratamento preferencial. É preciso levar em conta determinados fatores, como a *tendzper capita*, o tamanho do país, a participação da agricultura e da indústria no emprego e na produção totais, e a incidência das importações de produtos primários no crescimento da economia. Se esses fatores forem levados em conta, será relativamente fácil, na grande maioria dos casos, decidir quais serão os países em desenvolvimento e quais terão deixado de sê-lo. Todavia, no extremo superior da escala da renda *per capita*, existe um pequeno grupo de casos indeterminados entre os quais não é fácil estabelecer uma linha demarcatória clara.

Esse problema talvez não tenha demasiada importância do ponto de vista dos países industrializados, já que, como vimos, não é provável que as importações de manufaturas dos países em desenvolvimento tenham, em nenhum caso, uma importância considerável para eles. Mas essa importância existe para alguns países em desenvolvimento, que poderiam temer a impossibilidade de se beneficiarem das medidas preferenciais, se tivessem que competir com outros países em desenvolvimento mais avançados. Assim, portanto, o problema de decidir quais países em desenvolvimento devem ser incluídos no plano está estreitamente relacionado com o problema da graduação ou diferenciação das preferências, que será examinado mais adiante.

2. SELEÇÃO E DURAÇÃO DAS MEDIDAS PREFERENCIAIS GERAIS

O exame do tratamento preferencial costuma basear-se no pressuposto de que ele deve ser concedido, em caráter seletivo, a determinados produtos. A consideração principal em que se baseia esse critério é, ao que parece, o desejo de excluir os produtos que possam criar problemas internos para os países

desenvolvidos, sobretudo os produzidos em setores relativamente fracos ou estagnados da economia desses países. Também é possível que se trate do desejo de canalizar os esforços dos países em desenvolvimento para as indústrias que tenham um potencial de crescimento considerável e perspectivas de viabilidade dentro de um prazo razoável, de alguns anos, ao cabo do qual as medidas preferenciais poderiam ser suprimidas.

Essas duas considerações parecem bastante lógicas, mas, quando examinadas mais detidamente, permitem que se observem alguns sérios inconvenientes.

Primeiro e acima de tudo, a experiência adquirida pelo GATT e por outros órgãos demonstrou que o sistema de negociações seletivas, produto por produto, suscita grandes dificuldades. Como é natural, cada indústria que se considera ameaçada pela concorrência estrangeira adota uma atitude rigidamente defensiva e procura manter o *statu quo*. Essa atitude, muito compreensível, não encontra uma contrapartida lógica nas indústrias capazes de aumentar suas exportações para os países em desenvolvimento de acordo com o aumento da receita de divisas destes últimos, uma vez que tais vantagens ainda são problemáticas e, portanto, não constituem um incentivo tangível para a adoção de medidas preferenciais; tampouco se pode esperar, de modo geral, que esta ou aquela indústria que se julgue afetada pelas importações considere essa questão do ponto de vista do conjunto da economia, e não do de sua própria situação particular.

Além disso, para que o tratamento preferencial, concedido por todos os países desenvolvidos, tenha uma uniformidade quanto ao número de produtos abrangidos, a lista definitiva de produtos a que as medidas preferenciais serão aplicáveis será, provavelmente, o mínimo denominador comum de todas as listas nacionais; na verdade, é muito provável que todas as indústrias que se considerem vulneráveis num determinado país imponham seu critério com respeito à lista geral de todos os países.

Outrossim, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, é difícil imaginar como se poderia fazer uma seleção adequada das indústrias, com vistas a um tratamento preferencial. Mais valeria, por certo, dar liberdade às empresas para elas exercerem sua própria iniciativa na busca das melhores oportunidades, sem prejuízo de medidas de orientação e ajuda, nas quais os governos devem desempenhar um papel muito importante, como veremos logo em seguida. Cabe indagar que sucesso teriam tido, em qualquer dos países hoje industrializados, esforços que se destinassem a estabelecer de antemão,

TEXTOS SELECIONADOS

quando eles estavam em suas etapas iniciais de desenvolvimento, uma lista precisa das possíveis exportações industriais. Não é muito provável que, entre toda a gama de indústrias, fosse possível fazer agora uma seleção eficaz dos ramos que seriam especialmente vantajosos, com o correr do tempo, para os países em desenvolvimento.

Assim, existe o perigo de que uma lista seletiva dos produtos aos quais se daria tratamento preferencial venha a ser demasiadamente restritiva, e seja preparada levando muito mais em conta as considerações estáticas do que as possibilidades dinâmicas de uma nova divisão internacional do trabalho. Por essa razão, seria melhor e mais simples, em princípio, que o tratamento preferencial fosse concedido a todas as importações dos países em desenvolvimento, com algumas exclusões específicas e com algumas salvaguardas, como será indicado mais adiante.

Até aqui, a discussão baseou-se, em sua maior parte, no tratamento preferencial aplicável unicamente aos produtos manufaturados e semimanufaturados. Essa limitação suscitaria várias dificuldades quanto à definição dos referidos produtos e exigiria estudos e recomendações de especialistas. Também seria preciso recorrer a estes para estudar o problema da definição da origem dos produtos, manufaturados ou semimanufaturados, fabricados nos países em desenvolvimento com base em componentes ou matérias-primas importados. Nenhuma destas ou de outras dificuldades, ao que parece, tem grande importância, nem deve impedir que a Conferência adote uma decisão de princípio a favor das medidas preferenciais. Na realidade, essa decisão de princípio é necessária para estabelecer, de comum acordo entre os governos, as normas com base nas quais serão elaborados os detalhes práticos.

Não é muito provável que uma margem preferencial reduzida constitua um incentivo suficiente para estabelecer novas indústrias de exportação nos países em desenvolvimento. Para que valha a pena introduzir um sistema preferencial, as margens devem ser claramente adequadas em relação à magnitude do problema.

Uma vez que muitas ou a maioria das tarifas dos países industrializados para os produtos manufaturados são relativamente baixas e, pelo que se prevê, devem baixar ainda mais, em consequência das negociações Kennedy, a solução ótima consistiria em dar livre ingresso às importações procedentes dos países em desenvolvimento. Para os membros da CEE e da AELI, isso equivaleria,

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

simplesmente, a conceder aos países em desenvolvimento um tratamento não menos favorável do que o que eles se dispõem a conceder uns aos outros.

O novo sistema de tratamento preferencial é projetado como um incentivo às indústrias nascentes e, portanto, é evidente que terão que ser previstas algumas cláusulas para a eliminação das preferências, quando estas indústrias estiverem firmemente estabelecidas. Em geral, as medidas preferenciais devem ser implantadas por um período não inferior a dez anos, em relação a qualquer indústria de qualquer país em desenvolvimento. Ao cabo desses dez anos, as medidas seriam suprimidas, a menos que se pudesse demonstrar a uma autoridade internacional apropriada que a continuidade do tratamento preferencial seria justificada por circunstâncias especiais. O prazo de dez anos seria contado a partir do momento em que começassem as exportações de uma determinada indústria de qualquer país em desenvolvimento, mesmo que isso significasse que as fábricas instaladas posteriormente nesse mesmo país não desfrutariam de todo o período de aplicação das medidas preferenciais.

O fato de o tratamento preferencial concedido a uma determinada indústria de um país em desenvolvimento terminar, normalmente, ao cabo de dez anos teria duas vantagens. Em primeiro lugar, obrigaria os empresários interessados a orientarem seus esforços de tal maneira que a indústria pudesse enfrentar por si mesma a concorrência, quando a proteção preferencial fosse eliminada. A segunda vantagem estaria em que as indústrias nascentes, criadas pouco depois da implantação do sistema nos países que ainda se encontram nas primeiras etapas do desenvolvimento, contariam o prazo preferencial de dez anos a partir do momento em que esse tratamento fosse aplicado pela primeira vez a qualquer de suas indústrias sujeitas a esse regime. Ou seja, essas indústrias gozariam de um tratamento preferencial não apenas em relação às indústrias dos países desenvolvidos, mas também em relação à dos países em desenvolvimento mais avançados, uma vez que as respectivas indústrias destes últimos já não teriam direito a esse tratamento.

Não seria aconselhável estabelecer um período inferior a dez anos para a duração das preferências. É preciso dispor de tempo suficiente para que os incentivos desse tratamento possam surtir efeito e para que se possam obter resultados significativos nos mercados de exportação. Nas condições que prevalecem nos países em desenvolvimento, um regime preferencial de curta duração não ofereceria praticamente nenhuma vantagem.

TEXTOS SELECIONADOS

Por conseguinte, o problema da duração das medidas preferenciais suscita questões parecidas com as levantadas pelo problema da margem preferencial, ou seja, existem uma escala e uma duração mínimas abaixo das quais o incentivo seria inadequado. Não valeria a pena enfrentar todas as dificuldades, políticas e de outra ordem, que seriam pressupostas por um novo desvio do princípio da nação mais favorecida, apenas para obter margens preferenciais puramente nominais em relação a uma meia dúzia de produtos e por um período muito limitado, que equivaleria, em conjunto, a um mero gesto sem maiores consequências, diante dos enormes problemas criados pelo déficit do intercâmbio.

3. SALVAGUARDAS PARA OS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Não seria de surpreender que, a princípio, os países industrializados hesitassem em aceitar um sistema passível de promover a concorrência dos países em desenvolvimento com algumas de suas próprias indústrias. Mas é indubitável que, com o tempo, eles perceberiam as vantagens desse sistema, pois ele constituiria um meio de aumentar as vendas feitas aos países em desenvolvimento, em proporção direta ao aumento do poder aquisitivo que esses países conseguiriam ao ampliar suas exportações, em decorrência do tratamento preferencial. Desse modo, os países industrializados poderiam vir a compreender que lhes seria conveniente aumentar o volume de suas importações preferenciais, em vez de reduzi-lo. Entretanto, especialmente ao se iniciar um programa preferencial, os países desenvolvidos certamente desejarão ter garantias com respeito ao volume total das importações preferenciais e ao das importações de qualquer artigo em particular.

Como vimos, uma expansão das exportações de produtos manufaturados que se afigurasse enorme, em relação às exportações atuais dos países em desenvolvimento, ainda seria pequeníssima em relação ao consumo efetivo e potencial de manufaturas dos países desenvolvidos. Por conseguinte, se os países desenvolvidos quisessem estabelecer um limite global para o volume de mercadorias importadas pelo sistema preferencial, esse limite poderia revelar-se muito alto em relação às exportações atuais dos países em desenvolvimento e, ainda assim, ser muito pequeno em relação à magnitude do mercado nacional dos países desenvolvidos.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

É preciso determinar como seria dividida a cota global de importações de manufaturas provenientes dos países em desenvolvimento entre os diversos países industrializados. Uma das formas consistiria em dividi-la em relação ao consumo de manufaturas de cada país importador. Mas esse procedimento não levaria em conta o fato de que os países grandes, que contam com recursos e meios de produção muito diversificados, tendem naturalmente a importar menos, em relação ao consumo, do que os países pequenos, cujas economias são muito mais especializadas.

Outro procedimento seria dividir a cota de importação em relação às importações de manufaturas de cada país avançado. Dessa maneira, as importações procedentes de países em desenvolvimento aumentariam, de um ano para outro, proporcionalmente ao total das importações de manufaturas. Entretanto, esse procedimento tem a vantagem de que os países desenvolvidos cujo coeficiente de importação é muito baixo teriam uma cota relativamente pequena de importações preferenciais. Talvez seja possível combinar esses dois procedimentos, a fim de encontrar uma fórmula aceitável para todos os países desenvolvidos.

Quanto ao efeito das importações preferenciais em determinadas indústrias, é necessário ter em mente que a finalidade do tratamento preferencial é ajudar a compensar os custos elevados das indústrias nascentes nos países em desenvolvimento. Se, como resultado desse tratamento, no entanto, um país exercesse uma pressão indevida sobre os preços vigentes nos países industrializados, ele demonstraria com isso não necessitar do tratamento preferencial ou que esse tratamento estaria sendo excessivo.

Por outro lado, não se pode esperar que os países industrializados ofereçam o incentivo do tratamento preferencial às indústrias dos países em desenvolvimento que já podem firmar-se por seus próprios meios nos mercados mundiais, e menos ainda às indústrias cujos custos são muito mais baixos que os das indústrias similares nos países desenvolvidos.

Em vista disso, talvez seja conveniente que, no momento da introdução do novo sistema de preferências, cada país desenvolvido possa reservar-se o direito de não incluir no tratamento preferencial produtos que representem, em conjunto, uma percentagem razoável do total de suas importações ou do consumo de produtos manufaturados. Dentro dessa mesma percentagem, poderiam também figurar alguns artigos que se julgasse conveniente excluir do regime preferencial, para não afetar certas importações de outros países

TEXTOS SELECIONADOS

fornecedores, bem como alguns produtos que ficassem especialmente reservados aos países em desenvolvimento menos avançados, como veremos adiante.

Uma vez entrando o sistema em vigor, os países desenvolvidos poderiam incluir outras exceções ao tratamento preferencial, de acordo com critérios que deverão ser claramente estabelecidos.

Outra possível salvaguarda consistiria em estipular que as importações de determinados produtos poderão deixar de reunir as condições necessárias para o tratamento preferencial, quando ultrapassarem uma certa percentagem moderada do consumo nacional de um dado país importador, percentagem esta que seria previamente estabelecida.

Convém notar que a recusa do tratamento preferencial a certos produtos, em virtude de disposições como as que acabamos de considerar, significaria, simplesmente, aplicar a eles o tratamento normal de nação mais favorecida. Em nenhum caso a recusa do tratamento preferencial poderia justificar a aplicação de medidas para restringir as importações normais dos referidos produtos, à margem das disposições do GATT.

4. DIFERENÇAS ENTRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO EM RELAÇÃO ÀS MEDIDAS PREFERENCIAIS

É preciso considerar a possibilidade de que alguns dos países em desenvolvimento mais adiantados absorvam rapidamente uma proporção tão grande da cota preferencial estabelecida pelos países industrializados, que reste uma margem insuficiente para os países que se encontram numa fase muito menos avançada de desenvolvimento. Em geral, o perigo de que a cota global seja absorvida depende, evidentemente, do volume desta. Como já foi assinalado, é possível que, com o tempo, os países desenvolvidos vejam no sistema preferencial vantagens suficientes para se decidirem a ampliar a cota global.

Sendo grande essa cota em relação às exportações atuais dos países em desenvolvimento, haveria margem para satisfazer a todos e, provavelmente, não seria preciso tomar medidas num futuro imediato. Só seria preciso intervir se, ao se realizar o exame anual da aplicação desse regime, ficasse evidenciado o perigo de que alguns países fossem excluídos da cota, sem que houvesse possibilidade de ampliá-la.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Se a cota global fosse fixada num nível relativamente baixo, seria mais justificado estabelecer cotas para cada país exportador. A dificuldade está em que esse critério é tão complicado que, provavelmente, não se mostraria viável. Cerca de uma dezena de países industrializados teria que estabelecer uma cota para cada um dos cento e tantos países em desenvolvimento, ou seja, muito mais de mil cotas ao todo. Além disso, por mais difícil que seja a distribuição de uma cota global pequena, ela se mostrará simplicíssima em comparação com os problemas implícitos na administração dessas cotas em relação a cada um dos produtos da lista de importações.

Em vez de se estabelecerem cotas para cada um dos países exportadores, talvez fosse melhor introduzir algum limite na parcela da cota global disponível que poderia corresponder a cada país. Só se permitiria que os países ultrapassassem esse limite quando fosse possível demonstrar que a parte não utilizada da cota global era tão grande, em relação às exportações de outros países em desenvolvimento, que deixaria uma ampla margem para estes últimos. Ao mesmo tempo, dever-se-iam adotar medidas especiais para estimular as exportações dos países menos desenvolvidos, da forma indicada adiante.

Um dos problemas mais difíceis, entre os suscitados pela introdução de um novo sistema preferencial, é determinar se os diferentes graus ou tipos de preferência deverão ser atribuídos aos países de acordo com sua *rendaper capita* ou com a etapa de desenvolvimento em que eles se encontram.

A razão da gradação dessas preferências é muito simples. As diferenças de produtividade, entre os países em desenvolvimento menos adiantados e mais adiantados, são muito maiores do que as diferenças correspondentes entre estes últimos e os países industrialmente desenvolvidos. Por conseguinte, exatamente as mesmas considerações que justificariam a concessão de preferências aos países em desenvolvimento, vistos em seu conjunto, exigiriam que se concedessem preferências consideravelmente maiores aos menos adiantados do que aos mais adiantados dentre eles.

Uma diferenciação dessa natureza entre os países em desenvolvimento já se refletiu no Tratado de Montevideu, através do qual se criou a ALALC. Em virtude desse Tratado, os membros latino-americanos da ALALC que têm menor desenvolvimento relativo recebem um tratamento especialmente favorável, no que diz respeito à redução mútua de tarifas e a outros aspectos.

TEXTOS SELECIONADOS

É indubitável que nem todos os países em desenvolvimento se beneficiariam igualmente de um sistema preferencial elaborado sobre uma base uniforme. Como já foi assinalado, o grupo de países em desenvolvimento que atualmente exporta produtos manufaturados em escala apreciável aos países industrializados é relativamente pequeno, e as vantagens imediatas derivadas das medidas preferenciais se limitariam a esse pequeno grupo. Entretanto, essas medidas preferenciais têm por objetivo oferecer incentivos que facilitem uma distribuição mais ampla das exportações de manufaturas, tanto no que concerne aos países fornecedores quanto no que diz respeito aos tipos de produtos. O perigo é que, se esses incentivos forem uniformes, o incremento das exportações possa ter que se concentrar nos países que já houverem tomado a dianteira nesse setor.

Lamentavelmente, o alcance de uma graduação das preferências talvez não seja muito grande, sobretudo se as negociações tarifárias Kennedy trouxerem resultados apreciáveis.

Quando as tarifas são relativamente baixas, por exemplo, da ordem de 10 a 15%, a graduação das preferências pode ser prejudicial ao incentivo à exportação dos países em desenvolvimento mais avançados, sem que os menos avançados obtenham uma vantagem apreciável. Na realidade, essa vantagem poderia ser menor do que a necessária para superar as diferenças de custos nos países em desenvolvimento mais avançados.

Ao mesmo tempo, convém assinalar novamente que, por mais fundamentadas que sejam as razões que aconselham a introduzir aperfeiçoamentos no sistema, quanto maiores forem as complicações administrativas, menores serão as possibilidades de que alguns obtenham benefícios dele, já que o sistema poderia revelar-se inaplicável.

Do mesmo modo, é preciso observar que, em vista da natureza do problema, nem todos os países se beneficiariam do mesmo modo de cada proposta apresentada à Conferência, se isoladamente considerada. Assim, por exemplo, os únicos países que estão em condições de tirar proveito da eliminação dos tributos indiretos sobre os produtos tropicais, em alguns países industrializados, são aqueles que produzem ou podem produzir esses artigos; e os países cuja relação de intercâmbio não se reduzisse não obteriam nenhuma vantagem do financiamento compensatório a longo prazo.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Ao mesmo tempo, há que reconhecer que o problema dos países menos desenvolvidos, no que concerne ao sistema preferencial, é um problema muito real, e essa questão deve ser resolutamente enfrentada. Esses países talvez não se encontrem, atualmente, em condições de se beneficiar em grau apreciável das medidas preferenciais em favor dos produtos industrializados, e talvez não possam ficar em condições de fazê-lo espontaneamente durante alguns anos. Assim, seria indispensável adotar medidas práticas imediatas, com vistas a atingir definitivamente esse objetivo.

Já se sugeriu, respondendo em parte aos problemas desses países, que as preferências concedidas a uma determinada indústria, num determinado país, tenham uma duração de dez anos, de modo que os países menos desenvolvidos, apesar de começarem a receber os benefícios mais tarde, também deixariam de recebê-los mais tarde. E, desse modo, gozariam de preferências que já teriam deixado de existir em relação a outros países em desenvolvimento.

Além disso, é perfeitamente concebível a possibilidade de dar preferência, no tocante a uma série de produtos, aos países em desenvolvimento menos avançados, sem estendê-la aos mais avançados. Com esse objetivo, seria possível empregar a lista de produtos em relação aos quais os países industrializados se houvessem reservado o direito de não conceder preferências gerais.

Mas isso não é o bastante. Será preciso estabelecer metas especiais em relação aos países menos desenvolvidos e adotar medidas de caráter nacional e internacional para atingi-las. Será preciso envidar um esforço especial para analisar as oportunidades dos mercados externos e promover as exportações dos países, facilitando-lhes uma ajuda maior *per capita*, a fim de levar em conta a inferioridade econômica em que eles se encontram em relação aos países em desenvolvimento mais avançados. Em outras palavras, é possível que proporcionar um volume maior de ajuda *per capita* e fazer um esforço maior de fomento constituam o meio mais eficaz de solucionar os problemas dos países que se encontram na etapa inicial do desenvolvimento econômico.

Essa não é uma questão sobre a qual se possa enunciar uma postura dogmática, mas sim, por excelência, uma questão importantíssima que convém analisar e discutir mais a fundo.

5. A ALTERNATIVA ENTRE SUBSÍDIOS E DESVALORIZAÇÃO

Como já foi dito, as preferências são justificáveis como meio de proteger as indústrias nascentes, em seu esforço de partir para os mercados de exportação. Caberia indagar se isso não poderia ser conseguido através do reajuste da taxa cambial, mais do que por um sistema preferencial.

Com efeito, é bem sabido que, de um modo geral, a taxa de câmbio adequada ao comércio tradicional dos países em desenvolvimento tende a desestimular o desenvolvimento de novos tipos de exportações. Enquanto, no caso de um país industrialmente desenvolvido, basta uma única taxa de câmbio para assegurar o equilíbrio entre os custos internos de produção e os preços nos mercados estrangeiros, no caso de um país em desenvolvimento, é possível que uma única taxa de câmbio não obtenha esse resultado. Deve-se ter em mente que a taxa de câmbio de um país em desenvolvimento reflete o valor dos custos monetários da produção nos setores primários da economia, e não no setor manufatureiro. Por outro lado, quanto menos desenvolvido é um país, tanto maiores são seus custos de produção em geral, comparados aos custos monetários dos setores primários da economia. Assim, o tipo de câmbio que equipara os custos e os preços internos do setor primário aos do mercado mundial faz com que os custos da indústria manufatureira se revelem excessivamente elevados, em termos de moedas estrangeiras. Trata-se, portanto, de uma taxa de câmbio supervalorizada, do ponto de vista das exportações de manufaturas. Por outro lado, a taxa particular de câmbio que permitiria a um país em desenvolvimento conquistar mercados de exportação para suas indústrias manufatureiras levaria, paralelamente, a uma subvalorização considerável da moeda, em relação aos produtos primários que constituem a grande maioria de suas exportações.

Em casos como esses, a desvalorização seria uma solução possível, desde que não levasse a novos aumentos dos custos. Talvez isso se mostre difícil de conseguir, nos países onde a alta dos preços das importações tem uma repercussão direta e acentuada no custo de vida, motivando, por conseguinte, demandas de aumentos salariais. Além disso, a desvalorização provavelmente levaria a uma queda dos preços externos das exportações tradicionais ou então a lucros excessivos para os produtores primários.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Sugeriu-se que, com o objetivo de evitar esses inconvenientes, a desvalorização seja acompanhada de outras duas medidas: em primeiro lugar, um imposto sobre as importações tradicionais, de valor equivalente ao da desvalorização, e, em segundo lugar, uma redução das tarifas, também proporcional à desvalorização. As exportações de novos produtos, portanto, não estariam sujeitas ao imposto de exportação, mas gozariam do incentivo de uma taxa de câmbio mais baixa, enquanto o aumento do custo das divisas para as importações teria os seus efeitos no consumo interno compensados pela redução das tarifas.

Se, por razões políticas ou de outra índole, a desvalorização fosse impraticável, seria possível estudar algum método para subvencionar as exportações de produtos manufaturados. Nesse caso, seria necessário conseguir que os países industrializados consentissem em não aplicar tarifas compensatórias. Seu consentimento estaria subordinado, sem dúvida, à elaboração de um sistema aceitável, que estipulasse garantias contra os abusos.

Resta dizer que, na medida em que as soluções anteriores pressupõem que o custo do estímulo à exportação manufatureira recairia sobre os próprios países em desenvolvimento, nenhuma delas seria tão satisfatória para esses países quanto o tratamento preferencial dado a essas exportações.