

Relações Norte - Sul: O Componente Econômico (*)

Carlos F. Díaz Alejandro(**)

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho apresentará um quadro geral contendo uma visão das relações econômicas Norte-Sul, que se espera venha a facilitar a análise científica positiva, e que contribua em direção a prescrições normativas com vistas à tendência desejável nas relações Norte-Sul no futuro.

Serão exploradas, em primeiro lugar, as possíveis tipologias sociais e econômicas do Sul ou de países menos desenvolvidos (PMDs), na medida em que os laços econômicos internacionais se diferenciam em importância entre grupos de estados. Serão também examinados os traços-chaves da economia política dos “países do Norte” (PDs). A arena de interação entre Norte e Sul será então discutida, focalizando assimetrias fundamentais no funcionamento do sistema econô-

(*) Traduzido do original inglês “North-South Relations: The Economic Component”. Uma minuta anterior deste artigo beneficiou-se grandemente das críticas recebidas em uma conferência realizada na Brookings Institution nos dias 10 e 12 de janeiro de 1974. As minuciosas observações de C. Fred Bergsten, Benjamin Cohen, Richard N. Cooper, William Diebold Jr., Gerald K. Helleiner, Albert O. Hirschman, Lawrence B. Krause, Charles P. Kindleberg, Vahis Nowshirvani e Gustav Ranis são também reconhecidamente agradecidas. Muitas das idéias desse artigo foram tiradas do trabalho de Stephan Hymer, ou desenvolvidas como uma reação a seu pensamento estimulante. Este artigo é dedicado a sua memória.

(**) O autor é Professor da Universidade de Yale.

mico internacional, o que será seguido de uma análise mais detalhada dos mercados internacionais de bens e fatores. As implicações de tal análise, em relação à ajuda internacional e à reforma monetária econômica, serão discutidas mais ao final do trabalho.

O economista reconhecerá prontamente o tema básico deste ensaio: a análise de diferentes tipos de mercados internacionais, vistos como mecanismos mais ou menos desejáveis para manejar a interdependência econômica entre nações. A deseabilidade de tais mecanismos será julgada, não só nas bases da sua influência econômica pura, como também no sentido de se elas ajudam ou retardam a aquisição de outros objetivos internacionais. A questão reside em procurar mecanismos para manejar a interdependência internacional, os quais sejam compatíveis com a busca de uma variedade de objetivos puramente nacionais. A procura é motivada pela suposição de que duas forças aparentemente contraditórias continuarão a dominar este século: uma tecnologia que faz com que a divisão de mão-de-obra internacional seja economicamente atrativa, e um desejo por autodeterminação política e culturas dos estados e/ou grupos étnicos.

O trabalho focalizará os mercados como resultados de sistemas sociais e políticos, não como mecanismos que surgem espontânea e inevitavelmente da necessidade econômica. Quais mercados têm permissão para operar e como, quais são encorajados e quais reprimidos, constituem decisões políticas nacionais e internacionais. Por outro lado, há, em alguns casos, dificuldades técnicas, que mesmo a firme determinação política de criar um mercado internacional pode vir a ser incapaz de superar a custos sociais razoáveis. Outros mecanismos podem então se utilizar a fim de manejar a interdependência internacional.

2. O SUL: TIPOS E ESTRATÉGIAS

A heterogeneidade política e econômica dos PMDs, mais do que a dos PDs, apresenta uma barreira difícil à generalização a respeito das relações Norte-Sul. Contudo, pesquisas de pós-guerra nos PMDs levantaram algumas "leis do desenvolvi-

mento” que podem ser úteis na escolha de um número manipulável de tipos de PMDs, ao menos na esfera econômica.

O trabalho de Kuznets e Chenery, em particular, isolou certas regularidades significativas na trajetória em direção à renda per capita mais alta⁽¹⁾. Muito da variação observada na estrutura produtiva e no padrão de exportação dos PMDs pode ser explicado econometricamente pela renda per capita e pela população. Uma terceira variável importante consiste na dotação de recursos naturais de um dado país. Em outras palavras, se se conhece, para um dado PMD, a renda per capita, a população e a dotação de recursos (de alguma forma quantificada), pode-se inferir com elevado grau de segurança a estrutura de produção e o comércio exterior neste país.

Assim, pode-se diferenciar entre PMDs pequenos e grandes e entre aqueles relativamente ricos em recursos naturais e aqueles que não o são. À medida em que cada tipo de país sobe na escada da renda per capita, suas estruturas produtivas e de comércio internacional mudarão de uma forma regularmente predizível, dada a tecnologia contemporânea. Um país grande, pobre em recursos, com uma renda per capita, como a Índia, terá diferentes prioridades em suas interações econômicas com os PDs, do que um PMD menor, relativamente rico em recursos, já melhor colocado na escada da renda per capita, como o caso do Chile. Os padrões empíricos de crescimento de Kuznets-Chenery também sugerem que, uma vez levados em conta os três principais fatos objetivos citados no parágrafo anterior, a variável chave que influencia mudanças na estrutura produtivas, ao tentarem mudar diretamente tais estruturas, em con- Essa linha de pensamento argumentaria que as políticas domésticas, ao tentarem mudar diretamente tais estruturas, em contradição com os três fatos objetivos, decresceriam simplesmente a taxa de crescimento, sem mudar muito as estruturas produtivas e comerciais do país (por exemplo, o caso do Uruguai que ‘desafiou seu destino’ ou o padrão de país pequeno, rico em recursos).

(1) Veja, por exemplo, Simon KUZNETS — *Modern Economic Growth*, New Haven: Yale University Press, 1966 e Hollis B. CHENERY — “Alternative Strategies for Development”, trabalho apresentado a Rehovot Conference on Economic Growth and Developing Countries, setembro, 1973.

A colocação acima tem um sabor determinista, que deixa pouco lugar, aparentemente, para inovação política, exceto até o ponto em que possa acelerar o crescimento. Poderia se encontrar, *inter alia*, que tais generalizações sejam baseadas em observações de PMDs com uma relativa orientação de mercado, deixando de lado a experiência dos países socialistas. Porém, há alguma evidência a sugerir que a invariância das estruturas produtivas, exceto as três variáveis objetivas, também atinge aos países socialistas. Pode ser que a diferença principal entre um PMD socialista e um capitalista de mesma renda per capita, população e dotação de recursos naturais, não se situe na estrutura produtiva e de comércio exterior, mas sim na estrutura e distribuição do consumo e investimento privado e público. A originalidade mais surpreendente, que a maioria dos observadores encontra na economia cubana, por exemplo, não reside certamente em sua estrutura de produção e comércio, que provavelmente se enquadra bem no padrão Kuznetz-Chenery. Todavia, é, com certeza, necessária maior evidência para uma comparação entre as estruturas socialistas e não socialistas de comércio, produção e gasto. As experiências da República Popular da China, em particular, estão apenas começando a ser incorporadas sistematicamente aos estudos de desenvolvimento. Permanece ainda por verificar se e quando tal incorporação produzirá observações do tipo indiano, ou alguma coisa quantitativamente diferente.

Então, algo do sabor determinístico que provém das “leis de desenvolvimento” descritivas desaparece quando se considera a possibilidade política e econômica de um dado padrão de produção e comércio, definido amplamente, ser compatível com mais um padrão de gastos e distribuição de renda. Estes últimos padrões podem diferir no equilíbrio do consumo de bens públicos e privados no nível de outros serviços sociais, na igualdade da distribuição da renda etc. Pode-se discutir a priori se tais diferenças se refletirão no padrão de produção e comércio. A hipótese é de que a ligação seja fraca e ofuscada pelas três variáveis discutidas anteriormente.

Esta hipótese recebe algum apoio derivado dos exercícios de simulação, que mostram que mesmo instrumentos de redistribuição radical afetam a composição do produto bruto apenas modestamente, e os efeitos resultantes na importação, no capital e na mão-de-obra são correspondentemente modestos. Além disso, mesmo redistribuições de renda mais ou menos concentra-

das parecem possíveis sob uma variedade de estratégias de desenvolvimento básico⁽²⁾

Do que se expôs acima, segue-se que, no mundo de hoje, a maneira pela qual os laços econômicos internacionais de um dado PMD influenciarão sua economia doméstica, sua estrutura de gasto e seu equilíbrio político interno, não pode ser tomada mecanicamente do conhecimento de seu padrão de comércio. As exportações de açúcar podem fortalecer o poder oligárquico dos latifundiários e financiar o consumo de bens de luxo, ou sustentar a implantação do socialismo.

Sem levar em conta que grupos estão liderando e controlando o processo de acumulação de capital, determinando a distribuição de seus frutos e o peso do ajustamento à mudança, um dado PMD terá um interesse nas relações econômicas internacionais — que variam dependendo da renda, da população e dos recursos naturais —, as quais, porém na maioria dos casos, são provavelmente fortes e vistas como fonte potencial de ganhos econômicos. Os ganhos serão principalmente aqueles associados a divisão de trabalho, tanto em mercadorias quanto em tecnologia. Durante períodos transitórios ou revolucionários, podem ocorrer rejeições ao laço internacional, contudo tal retirada terminará tipicamente com o estabelecimento de uma nova ordem política.

Certamente, o laço internacional pode ser manipulado pelos grupos ou classes dirigentes, não só a fim de atingir objetivos sócio-econômicos amplos, como também para fortalecer seus interesses políticos ou econômicos estritos. Grupos dirigentes nos PMDs, por exemplo, podem estar ansiosos por acolher investimento estrangeiro direto de um país hegemônico, não pela obtenção do capital ou tecnologia, mas pela expectativa de que, pela ligação dos interesses destes investidores à sua sobrevivência política, seu poder seja fortalecido pela aquisição de grupos de pressão nos centros de decisão dos países ricos e poderosos. Para evitar mal-entendidos, deve-se frisar que as “leis do desenvolvimento” obtidas pelo uso de dados gerados pela história

(2) Este parágrafo parafraseia William R. CLINE — “Income Distribution and Economic Development: A Survey and Test for Selected Latin America Cities”, trabalho preparado para a Conferência Internacional sobre Consumo, Renda e Preços da ECIEL, Hamburgo: 1973, p. 50.

e tecnologia do pós-guerra, não se aplicam necessariamente às circunstâncias dos séculos XIX ou XXI, porém oferecem, no mínimo, um sumário compacto e manipulável da heterogeneidade dos PMDs.

3. O NORTE: O QUE MAIS IMPORTA PARA O SUL

Sob o ponto de vista do Sul, as seguintes questões inter-relacionadas são as mais cruciais, considerando as características do Norte. A demanda pelos bens e serviços do Sul, no Norte, está se expandindo rapidamente? os países do Norte são competidores vis-à-vis os do Sul, ou tendem a apresentar uma frente cartelizada comum na maioria das transações econômicas? Existem grupos dentro dos PDs que tenham interesses econômicos específicos, ou quantitativamente fortes, nos PMDs? e existem muitos ou poucos? Se existem, são poderosos dentro dos PDs, de forma a exercerem uma influência importante na política pública dos PDs com relação aos PMDs?

Historicamente, para um PMD as respostas típicas a estas questões não foram encorajantes: os PMDs negociavam com grupos econômicos dos PDs, que eram poucos e concentrados, que tinham a atenção de seus respectivos governos e cujo bem-estar se percebia depender muito dos lucros das operações com os PMDs. As rivalidades entre os interesses econômicos dos PDs eram controladas pela divisão formal ou informal do Terceiro Mundo, assegurando a cada potência hegemônica sua própria preservação. A demanda dos PDs pelos produtos dos PMDs, bastante dinâmica antes da 1.^a Guerra Mundial, tornou-se lenta desde então até a década de 50 exceto para o petróleo.

O quadro para os anos 60 revelou algumas melhoras para os PMDs, refletindo forças históricas lentas. A presença total da URSS no cenário mundial introduziu não somente um competidor importante entre as grandes potências industrializadas, como também uma potência com uma ideologia que tornou menos promissores os jogos segundo as velhas regras capitalistas. Além do mais, com o fim do confronto da Guerra Fria, a presença da URSS não reduziu necessariamente a competição dentro do campo capitalista, abrindo um cenário mundial potencialmente mais fluido para ao menos alguns dos PMDs.

Enquanto a presença da URSS forneceu essencialmente um guarda-chuva seguro para alguns PMDs, sob o qual decisões econômicas e políticas foram tomadas e que nos velhos tempos teriam levado a intervenção militar, aberta ou dissimulada, pelos PDs capitalistas, a expansão econômica do Japão no pós-guerra trouxe de volta ao cenário mundial um ator ausente desde a época da 1.^a Guerra Mundial, um arquipélago industrial com alta propensão a importar produtos primários, pobre em recursos e crescendo rapidamente.

A perícia aprimorada e ainda em crescimento dos administradores públicos dos PMDs tem permitido a muitos destes países o aproveitamento das circunstâncias mundiais mais favoráveis para alcançar não somente objetivos econômicos, como ainda um grau mais efetivo de autonomia nacional. Entretanto, a ação recíproca entre forças em direção à cartelização e aquelas em direção a rivalidade e competição, está longe de se assentar no Norte. Pode-se obter evidência empírica para o argumento de que tanto uma como outra das forças provavelmente prevalecerão, durante os próximos dez anos. Considerem-se, do lado da cartelização, por exemplo, as tendências à unidade da Europa Ocidental; a cooperação EUA-URSS; a concentração do comércio e da produção capitalistas em corporações multinacionais e crescentes investimentos cruzados nos mercados de títulos. Nosso palpite, porém, é de que a presença de um campo socialista que não ameaça militarmente a Europa Ocidental e o Japão faz pender a balança em favor de um cenário ao menos de rivalidade oligopolística entre os interesses econômicos dos PMDs, permanentemente à beira de um conflito⁽³⁾.

Um tal conflito, mesmo admitindo que se mantenham puramente no campo econômico, é perigoso para os PMDs, visto que poderia levar a uma quebra do próspero comércio mundial multilateral, reduzindo a demanda mundial por seus produtos e redespertando pressões para restaurar as "relações especiais" neocoloniais entre subgrupos dos PDs e PMDs. Sob tais circunstâncias, os PMDs poderiam sofrer não somente em razão dos grupos econômicos concentrados nos PDs, que utilizam seus

(3) Como colocado pelo premier Chou-En-Lai, em seu relatório ao 10.º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês:

Eles tanto se satisfazem como conspiram uns com os outros. Suas conspirações servem ao propósito de contenções mais intensificadas. A disputa é absoluta e demorada, enquanto a

poderes políticos, mas também de um aumento nas pressões populistas dos PDs, tais como as que surgem dos fazendeiros de beterraba e produtores de tecidos, nestes países.

4. NORTE SUL: A ESCOLHA DAS ARENAS DE INTERAÇÃO ECONÔMICA

É tentador separar as interações Norte-Sul em esferas política e econômica, a primeira direta e a última indireta, operando através de mercados diferentes. A distinção, é claro, não pode ser tão precisa. Em particular, as regras do jogo de mercado e a determinação dos mercados que se permite operar, são decisões essencialmente políticas. O poder, militar ou econômico, impede um mercado não controlado e verdadeiramente competitivo. Seria um mundo extraordinário aquele em que as assimetrias no poder político e militar não fossem refletidas em assimetrias nas relações econômicas.

Isto parece bastante direto e tem estado na raiz da idéia de "centro-periferia" ou esquemas de dependência há muito tempo. Entretanto, por um curioso mecanismo psicológico, semelhante àquele que leva a acusar a vítima pelo crime, mesmo opiniões liberais informadas nos PDs frequentemente vêem a ênfase dos PMDs em tal assimetria com uma curiosa ânsia de apontar inconsistências insignificantes em seus argumentos.

Tome-se como ilustração o objetivo da eficiência econômica mundial. Um tecnocrata puro saberia que existem diversas

conspiração é relativa e temporária". (*New York Times*, 1 de setembro de 1973, p. 6)

Como um exemplo de como pareceria o mundo cartelizado, considerem-se as seguintes observações de Harold Geneen, Presidente da ITT:

"O que estes países mais precisam (os PMDs) é de investimentos de longo prazo. Se nosso governo não vai nos sustentar, haverá menos investimento. A resposta pode ser uma abordagem multinacional. Com isso, entendo que os alemães, os suíços, o Banco Mundial, e outros participem no investimento. Assim, seis países podem endurecer e fazer algo. Você não vai a guerra, mas talvez todos recusem dar ao país ofensor crédito. *Business Week*, 3 de novembro de 1973, p. 44.)

maneiras possíveis de se aproximar deste alvo: o comércio mais livre, movimentos de capital mais livres, ou imigração do trabalho mais livre. Pode, de fato, não ser necessário seguir todas essas políticas, pois o comércio e os movimentos de fatores são substitutos entre si, ao menos no tipo de modelos sobre o qual as recomendações da política de eficiência estão frequentemente baseadas ⁽⁴⁾. A questão óbvia é: porque não buscar a eficiência mundial através de movimentos de trabalho, ao invés de movimentos de capital? ou porque de alguns tipos de movimentos de capital (investimento estrangeiro direto), ao invés de outros (investimentos por carteiras de ação)? Porque se busca a eficiência mundial por via de uma combinação de políticas (o capital tendo a opção de dirigir-se para o trabalho), ao invés de outros possíveis 'pacotes', é explicado menos pelas referências aos espectros malthusianos que pela observação de quem determina as regras com respeito a que mercados se vão operar e como se o fará.

É instrutivo comparar o tratamento real da Europa Ocidental ao trabalho imigrante, com o tratamento que alguns PMDs tentaram impor ao capital imigrante, e que se expôs ao desagrado de muitos economistas preocupados com a ineficiência e 'irracionalidade' de tais regras. Poder-se-ia estabelecer uma comparação paralela entre o tratamento americano ao trabalho mexicano e o tratamento do México ao capital americano. Considerem-se os seguintes aspectos:

- i. **A doutrina de Calvo (***)**. É admitido que os turcos que trabalham na Alemanha estarão sujeitos às leis alemãs e que o governo turco agirá principalmente como amigo nas cortes judiciais, se um de seus habitantes se meter em apuros enquanto estiver na Alemanha. A doutrina de Calvo se aplica totalmente aqui, e ninguém propôs, que eu saiba, tri-

(4) "Para alcançar a eficiência na produção mundial, não é necessário que as mercadorias e fatores se movimentem livremente... Se não fosse pelo problema de pagamentos de juros do transporte... um fator móvel será suficiente para garantir a equalização dos preços". Robert A. Mundell — *International Economics*, Nova York: The Macmillan Company, 1963, p. 95. Neste modelo de trocas diretas, o juro é pago em forma de mercadorias.

(***) N.T.: — Carlos Calvo (1824-1906), juriconsulto argentino, autor de *Do Direito Internacional Teórico e Prático*, defensor do princípio da circunscrição do fato jurídico à exclusiva jurisdição nacional de sua ocorrência.

bunais internacionais de arbitragem, especiais para decidir disputas entre trabalhadores estrangeiros e nações onde eles se encontram, como no caso do capital externo.

- ii. **Desaparecimento gradual de regras** — A maioria dos países da Europa Ocidental parece encorajar os trabalhadores estrangeiros a voltarem a suas pátrias após poucos anos. Poucos trabalhadores recém-chegados são levados a acreditar que podem permanecer para sempre. A rotação tem sido a palavra chave.
- iii. **Discriminação entre compatriotas e estrangeiros:** — Poucos liberais europeus propuseram o princípio da não discriminação entre compatriotas e estrangeiros (o que é esperado no caso do capital), em aspectos tais como: previdência social e segurança no emprego, acesso a moradia etc. Mas na prática, quando não na lei, o tratamento é discriminatório. Enquanto, durante as recessões, os investidores estrangeiros nos PMDs provavelmente terão maior acesso a crédito que os empresários domésticos, os trabalhadores estrangeiros quase sempre são os primeiros a sentir o ônus da lenta demanda na Europa ⁽⁵⁾.

(5) Alguns têm argumentado que esta última afirmação exagera o ônus de ajustamento suportado pelos trabalhadores emigrantes que já estão residindo na Europa Ocidental, alegando que as mudanças na demanda por trabalho estão refletidas principalmente na taxa bruta de emigração de novos trabalhadores. Contudo, um ônus real permanece. *The Economist* de Londres mencionou, em sua edição de 26 de janeiro de 1974, p. 43, em uma estória intitulada "Holiday at your Peril", uma relutância, por parte dos trabalhadores turcos na República Federal Alemã, em retornar à pátria nos feriados de ano novo, por medo de serem despedidos enquanto estivessem fora. A reportagem acrescentou:

"... Como se sentem os trabalhadores estrangeiros, que compõem um décimo da força de trabalho alemã? Na verdade muito aterrorizados (...) A forma de proteger os trabalhadores alemães, e ao mesmo tempo evitar o pagamento de milhões de marcos nos serviços de desemprego, pareceria encorajar um milhão ou mais de estrangeiros a retornarem a suas pátrias. O problema é como fazê-lo (...) Uma idéia que tem sido difundida é que se deveria dar aos trabalhadores estrangeiros uma despedida remunerada (...) Outros métodos, mais cruéis, são mais efetivos. Ao nível local, um sinal do empregador a uma autoridade pode resultar na não renovação da permissão para trabalhar e residir. Ou acomodações de moradia, que costumavam ser consideradas aceitáveis, podem de repente se tornarem 'inabitáveis'.

- iv. **Discriminação entre estrangeiros de acordo com a nacionalidade.** — Esta é uma prática desaprovada quando os PMDs a utilizam no caso de capitalistas estrangeiros. **De fato e de juri**, os países europeus discriminam não somente entre trabalhadores de dentro e de fora da comunidade econômica européia, mas também entre aqueles de países de fora.
- v. **Consulta com respeito a estrutura e a mudança de regulamentos** — Capitalistas estrangeiros, e frequentemente os governos de seus países, reclamarão se as novas regras lhes forem anunciadas inopinadamente pelos governos nacionais, sem discussões prévias. A Comissão da Comunidade Européia recentemente realizou uma conferência sobre trabalhadores imigrantes, assistida aproximadamente por 300 especialistas, administradores e líderes sindicais. Sintomaticamente talvez, não havia lá quase nenhum representante das organizações de trabalhadores imigrantes⁽⁶⁾

Mesmo o limitado esforço da Europa em remover as imperfeições no mercado mundial de trabalho parece estar encontrando sérias dificuldades. Razões sociológicas estão sendo procuradas para explicar porque a elevada presença de trabalhadores estrangeiros cria dificuldades. Os limiares da tolerância, além dos quais a presença dos estrangeiros se torna inaceitável para a população local, estão crescentemente sendo discutidos. Incidentes feios, tais como a erupção de assassínios de argelinos em Marselha (ou de executivos americanos na Argentina?) são parte do preço de ultrapassagem desses limiares.

O objetivo da discussão anterior **não** é, obviamente, sugerir que a imigração internacional livre constitua a trajetória ótima para a equalização do preço mundial do fator. O propósito foi o de focalizar o fato de que a determinação dos mercados com permissão de operar mais ou menos livremente, e/ou cujas imperfeições recebem maior atenção dos jornalistas ou da maioria dos cientistas sociais nos países ricos, não se faz ao acaso nem sua seleção segue critérios puramente tecnocratas.

(6) **The Economist** de Londres, 9 de fevereiro de 1974, p. 48. O mesmo artigo relata que os alemães planejam um banimento das contratações ulteriores de trabalhadores contratados em cidades com população emigrante de mais de 1/4 do total, um tipo de restrição obtida de uma grosseira regra prática, muito lamentada quando imposta pelos PMDs sobre os IDE.

Em uma disposição semelhante, a manipulação assimétrica dos diferentes tipos de fluxos de capital por parte dos PDs, poderia ser explorada: enquanto a maioria subsidia seus IED (Investimentos Estrangeiros Diretos) via esquemas de seguros e políticas tributárias, eles tolhem o livre acesso estrangeiro a seus mercados de capitais. Em um mundo muito imperfeito, a escolha de imperfeições para censurar ou atacar é uma questão de julgamento subjetivo, frequentemente justificada sob o pretexto do senso comum ou “realismo”. Todavia se tentará ser claro quanto ao que usualmente determina o “realismo” e a qual senso comum estamos nos referindo⁽⁷⁾.

Além do mais, o objetivo da discussão anterior **não** é argumentar que as assimetrias na ordem econômica internacional levarão inevitavelmente a perdas para os PMDs: o argumento implicava que, se eles ganham ou não, ou quanto ganham, ou quanto do ônus do ajustamento irão provavelmente suportar, tem sido de importância secundária para aqueles responsáveis pelo estabelecimento ou por mudanças das regras do jogo.

5. A TRAJETÓRIA EM DIREÇÃO A UM ÚNICO MUNDO: UMA REGRESSÃO

Antes de examinar mais minuciosamente os mercados de bens e fatores de produção, é necessária alguma discussão sobre as diferentes percepções dos conceitos de “nacionalismo” e “internacionalismo”, ou “cosmopolitismo”, pelo Norte e pelo Sul.

(7) Em um artigo que informava os leitores sobre a página editorial do *The Wall Street Journal*, 13 de dezembro de 1972, p. 22 de que (...) as relações entre nações são governadas por algumas convenções que chamamos lei internacional de algum consenso vago da opinião mundial que chamamos moralidade internacional, e sobre tudo, por senso comum”, o professor de valores urbanos na Universidade de Nova York, Dr. Irving Kistol, prossegue dizendo:

“As canhoneiras são tão necessárias para a ordem internacional como os carros de polícia o são para a ordem doméstica. As nações menores não estão na verdade mais preocupadas com as bombas atômicas americanas do que o está a Máfia. E as nações menores não vão se comportar racionalmente — com um decente respeito para com os interesses dos outros, incluindo as grandes potências — a menos que seja custoso para elas se comportarem irracionalmente”.

Estas percepções influenciam as atitudes concernentes a que mecanismos de interdependência se deveriam utilizar entre estados e a que mercados se deveriam enfatizar como as arenas de interação entre o Norte e o Sul. Tais atitudes são também manipuladas pelos poderosos grupos para a obtenção de seus próprios fins. Colocado resumidamente, no Norte o nacionalismo invoca Hitler, Mussolini, Franco pré-1959, Enoch Powell e George Wallace. Na melhor das hipóteses, invoca a França gaullista, embora, a julgar pelo tratamento frequentemente ultrajante da imprensa americana e britânica ao General de Gaulle e a seus sucessores, a diferença entre o nacionalismo francês e os outros pode ser percebida de forma tênue. No Sul, o cosmopolitismo invoca recordações de distantes reis e rainhas estrangeiros ou presidentes de companhia com cor da pele diferente, línguas diferentes (ou ao menos o sotaque) e diferentes culturas. No Norte, o nacionalismo foi usado incorretamente, não muito tempo atrás, para subjugar a dignidade humana, os direitos de autodeterminação e as heterogeneidades culturais. A bandeira do cosmopolitismo tem sido usada no Sul para os mesmos fins. Se o patriotismo é o último refúgio dos cana-lhas, o cosmopolitismo é o disfarce dos imperialistas.

Antes de prosseguir se deveria ter em mente que, como no caso das condições econômicas, os nacionalismos do Sul são bastante heterogêneos. Muitos PMDs (e PDs) são estados multiétnicos ou multiculturais⁽⁸⁾. Em algumas áreas, tais como a América Latina, a lealdade ao estado coincide, em parte, clara e intimamente com a lealdade à cultura nacional ou ao grupo étnico, amplamente definido ou percebido; enquanto em outros, tais como os novos estados africanos, fortes tensões provavelmente permanecerão entre diferentes “nações” étnicas ou grupos culturais unidos sob o mesmo estado. Sem negar a importância dessas tensões e os problemas de língua relacionados, como no caso da Índia, neste artigo o interesse residirá principalmente no tipo de nacionalismo dos PMDs, que restabelece a

(8) Veja o estimulante artigo de Walker CONNOR, “Nation-Building or Nation-Destroying?” *World Politics* (abril de 1972), p. 319-355. Ele acusa os teóricos do nacionalismo dos PMDs e da “construção da nação” de terem negligenciado os problemas associados com as diversidades étnicas. Poder-se-ia especular que, do mesmo modo que os economistas buscaram definir áreas ótimas de padrões monetários, os cientistas políticos poderiam tentar definir nações-estados ótimas, tendo em mente as diversidades étnicas, que desempenham o papel da imobilidade de fator na limitação de áreas ótimas maiores.

lealdade ao estado como um mecanismo para defender a(s) cultura(s) e o auto-respeito dos povos dos PMDs contra o abuso, deliberado ou não, que se origina nos PDs.

Sua natureza primordialmente **defensiva** é a característica chave desse tipo de nacionalismo dos PMDs. Não é o caso de promover lealdade a algum estado para subjugar outros países, ou para se gabar de ser o “número um”. É o caso de promover a sobrevivência cultural e o auto-respeito. Enquanto o nacionalismo agressivo, historicamente encontrado principalmente nos PDs, tem necessidade de criar mitos sobre a inferioridade intrínseca dos outros estados e nações que procuram dominar o nacionalismo defensivo, pode, na pior das hipóteses, promover uma desconfiança geral dos estrangeiros, um sentimento que provavelmente permanecerá vago e pacífico, contanto que os estrangeiros não tentem dominar algo que já tenha dono.

As potências hegemônicas tentarão ocultar seu nacionalismo sob a pretensão de estarem promovendo o internacionalismo; à la Orwell, argumentam que, promovendo sua independência, digamos do petróleo importado, isto levará realmente à interdependência mundial: ou dirão que o internacionalismo proletário exige que sufoquem os proletários com tanques estrangeiros. Frequentemente justificarão suas próprias ações nacionalistas por terem-nas tomado somente após o resto do mundo ter egoística e insensatamente rejeitado sua benevolente liderança hegemônica. Esta é a “síndrome do nobre Siegfried”. O excesso retórico do nacionalismo defensivo dos PMDs não inclui tipicamente estas contorções mentais.

É claro que nem o nacionalismo e tampouco o internacionalismo podem ser julgados como bons ou maus, independentemente das circunstâncias históricas. Poucos defensores do nacionalismo dos PMDs o justificarão como um fim em si. A humanidade, espera-se, caminha em direção a tornar-se uma nação, porém o cosmopolitismo prematuro imposto pelas potências hegemônicas pode ser tão negativo para a marcha em direção a esta meta quanto o tribalismo anacrônico. Minha hipótese é de que a trajetória ótima para o Sul, no caminho para o verdadeiro internacionalismo, deveria proceder através de uma auto-afirmação nacional e do nacionalismo defensivo. Mesmo sob circunstâncias extremamente favoráveis, como no caso de Porto Rico, pular estágios (particularmente pela escolha passiva) leva a resultados sociais e psicológicos ambíguos. Os

ideólogos dos impérios multinacionais de todos os tempos têm cantado os benefícios para a paz e para a economia de se suprimirem particularismos nacionais, exceto, evidentemente, aqueles das potências hegemônicas. Os resultados de longo prazo de tais “anos de Augusto” e desastrosos para um único mundo têm sido até aqui inexpressivos.

É claro que, mesmo dentro do Sul, a mística que cerca o estado pode ser mal utilizada. Uma classe dominante, um grupo étnico ou cultural dentro de um PMD, pode desviar o poderoso potencial do motor de crescimento para sustentar seu próprio poder, ou para suprimir grupos étnicos ou culturais mais fracos. Mas seria um erro pensar que o nacionalismo é **somente** a criação de uma classe dominante ou de uma elite para manter seu poder; é mais profundo que isto, particularmente em estados de razoável homogeneidade étnica e cultural. Um outro possível uso regressivo do nacionalismo no Terceiro Mundo envolve a oposição a esquemas de integração regional, que são potencialmente favoráveis, por razões políticas ou econômicas, em áreas sem divisões étnicas ou culturais profundas. Sob tais circunstâncias, alguns nacionalismos dos PMDs podem também se tornarem anacrônicos, e uma barreira no trajetória para um nacionalismo defensivo mais eficiente estruturado em torno de uma unidade política maior. Mas não é inconcebível que grandes PMDs possam tentar impor hegemonias regionais, principalmente para seu próprio lucro, provocando reações nacionalistas defensivas (e saudáveis) de outros PMDs contra tal “regionalismo prematuro”. Finalmente, os nacionalismos dos PMDs poderiam ser manipulados pelo Norte para decrescer a solidariedade no Terceiro Mundo.

O assunto é ambíguo e não pode ser estabelecido a priori e em geral, independentemente das circunstâncias específicas. Colocada de forma simples, a discussão acima sugere que os nacionalismos deveriam ser julgados por seus frutos prometidos ou realizados. No Sul, eles têm um potencial enorme para elevar os padrões de vida, como também a dignidade e o auto-respeito. Que tal instrumento possa ser mal utilizado, não é argumento para colocá-lo de lado, particularmente, enquanto aqueles historicamente em posição de abrir o caminho para o desaparecimento do nacionalismo, os PDs, não mostram sinal de o estarem fazendo.

As ambiguidades que cercam a questão do nacionalismo podem explicar as respostas amplamente diferentes invocadas,

mesmo entre os estudiosos, pelas diferentes tentativas históricas para a “construção nacional” Compare-se, por exemplo, as atitudes acerca dos combates conduzidos por Attaturk e aqueles conduzidos por Isabel e Fernando. Os mesmos observadores que estão estarecidos com os motins idiomáticos na Índia, ou com os conflitos tribais na África, frequentemente simpatizarão com as ações separatistas dos bascos, ucranianos e portorriquenhos. E tem sido ensinado a mais de um intelectual nacionalista o valor das alianças transnacionais por um tirano em sua pátria.

Uma última palavra sobre este confuso assunto. A história, especialmente a história colonial, nos deixou uma colcha de retalhos de estado e fronteiras arbitrárias (veja-se o mapa político do Caribe). Contudo, deve-se suspeitar dos possíveis usos de argumentos *ad hoc*, que apontam a irracionalidade de estarem os poucos mil cidadãos do país X ou Y controlando altas porcentagens deste ou daquele recurso mundial. A suspeita é fortalecida pela compreensão de que os PDs, onde frequentemente se ouve este argumento, com frequência no passado ajudaram deliberadamente a criar tais países pequenos ou esparsamente povoados, com a desculpa de estarem promovendo a auto-expressão nacional. Os exemplos incluem o envolvimento americano na criação da República do Panamá e a política britânica no Golfo Pérsico. Note-se que, mesmo hoje, os ingleses lutam na defesa dos direitos de um pequeno grupo em Gibraltar, colocado lá em primeiro lugar pelos ingleses, contra as pretensões espanholas. Além do mais, tendo uma pequena porcentagem da população mundial controlando uma vasta parte da produção de um dado recurso, não parece, *prima facie*, mais chocante que cálculos semelhantes para o **consumo** dos mesmos recursos. Eventualmente, a comunidade mundial pode manejar ambas as questões equitativa e racionalmente. Presentemente a descoberta, por parte de alguns nos PDs, da irracionalidade de estados de PMDs e de fronteiras existentes deve ser vista com ceticismo e preocupação.

Se a primazia e persistência de desejos pela autodeterminação nacional está garantida, poder-se-ia procurar arenas de interação econômica do Norte-Sul, compatíveis com objetivos de maior autonomia dos PMDs e vantagens econômicas para todos os participantes. Os economistas têm tradicionalmente visto os mercados competitivos como teoricamente eficientes e como conciliadores da liberdade individual com uma divisão social do trabalho eficiente e interdependente. Passar-se-á agora a exa-

minar se esta visão é relevante para as relações econômicas contemporâneas entre Norte e Sul. Em particular, gostaríamos de formular as seguintes questões aos mercados internacionais, reais ou potenciais, além dos tradicionais, sobre suas eficiências e competitividades:

- i. As transações podem ser realizadas à distância? Quanto se intrometerão estes laços econômicos internacionais na vida social e política nacional dos participantes? Em resumo, podem ser criadas arenas para acordos reservados?
- ii. Os mercados internacionais podem fornecer os bens e serviços desejados pelos PMDs em compartimentos separados ou em “pacotes”, que possam ser decompostos se o comprador desejar uma parte dele mas não as outras? Os PMDs podem se abster de participar de alguns mercados internacionais, sem prejudicar suas chances de se tornarem compradores ou vendedores efetivos em outros mercados internacionais?
- iii. Os mercados internacionais podem fornecer contratos que tenham datas certas de expiração ou que tenham incorporado cláusulas de renegociação?

Em geral, é claro, a não intrusão, a decomponibilidade e a reversibilidade de contratos comerciais estarão correlacionadas. Geralmente, quanto mais competitivo um mercado internacional, mais é provável que tenha estas características desejáveis.

6. COMÉRCIO (SILENCIOSO) DE BENS

Analisando o cenário do comércio mundial em 1973, parece que, tanto os PMDs como os PDs, têm muito a ganhar da manutenção e expansão do comércio de bens. Também parece que tal comércio poderia no futuro ser realizado de forma a permitir a cada comunidade um montante suficiente de controle sobre sua própria economia e sociedade. Ele pode ter alguma das qualidades de não intrusão que os antropólogos encontram no “comércio Silencioso”, empreendido entre tribos primitivas.

Que os PMDs, particularmente os menores, podem ganhar bastante pela participação ativa no comércio internacional de bens, pareceria outra proposição óbvia, a ser tomada como segura. Entretanto, ainda encontra resistência considerável, talvez porque a proposição no passado foi feita em termos da inevitabilidade de ganhos para todos.

Houve, e ainda há, também bastante realismo mal colocado, que atribui a mercadorias qualidades intrinsecamente desejáveis ou indesejáveis: por exemplo, açúcar e café são maus, manteiga e aço são bons. Enquanto tais visões têm alguma utilidade no entendimento da história econômica de países com governo central fraco, são bem menos úteis para muitos PMDs contemporâneos, que têm um conjunto respeitável de instrumentos políticos convenientes para corrigir distorções e deformações que poderiam surgir dos produtos principais de exportação. Cumpre notar que um slogan recente do governo revolucionário cubano é “Açúcar para o Crescimento”. O laço histórico entre exportação de produtos primários, economias abertas e governos reacionários dominados por latifundiários pode ainda ser observado em diversos PMDs, e em alguns países pode ter sido fortalecido pelo boom das mercadorias em 1972-73, mas agora existem contra-exemplos suficientes para mostrar que tal laço não é nenhuma lei férrea.

Ambos, exportadores pessimistas do PMDs e aqueles dos PDs que se deliciam em convencer os países pobres de suas pretensas impotências econômicas, não faz muito tempo costumavam argumentar que as importações dos produtos dos PMDs eram de importância marginal para os ricos e suas compras eram apresentadas quase como um ato de altruísmo dos PDs. Altruísmo, é claro, que poderia terminar se os PMDs fossem mal comportados: a eliminação das importações do açúcar cubano nos EUA, durante o início da década de 60, e o boicote ao petróleo iraniano na década de 50 são testemunhos disso. As hipóteses concernentes à importância das matérias primas e produtos primários baratos do Sul para a prosperidade do Norte foram postas de lado durante o fim da década de 50 a 60 devido às pequenas porcentagens destas importações no PNB. Os argumentos a respeito da fidedignidade da oferta foram julgados errôneos ou ingênuos. Notou-se que tudo era questão de preço. Somente de radicais fanáticos ou de tipos do Terceiro Mundo se poderia esperar que levassem a sério a noção de que as políticas externas do Norte não tinham nada a ver com o supri-

mento barato e seguro, em tais países, de produtos primários do Sul. Os eventos nos mercados de bens durante 1972 e 1973, particularmente a situação do petróleo, sacudiu tais percepções dos PDs. Realmente, entre alguns observadores dos PDs as atitudes sobre essas questões passaram de indiferença ou desrespeito para uma histeria algo paranóica.

A discussão do comércio de mercadorias tem, até aqui, um sabor decididamente antiquado. Nada foi dito sobre o comércio de bens manufaturados, frequentemente anunciado como a nova brecha nas exportações dos PMDs. Para alguns PMDs, principalmente aqueles pobres da dotação de recursos naturais, estas exportações sem dúvida oferecem a esperança de romper as severas limitações das trocas internacionais. Mas parece longe de inevitável ou desejável que o desenvolvimento bem sucedido para todos os PMDs deva se caracterizar por um aumento agudo na parte das manufaturas em suas pautas de exportações. Muitos podem esperar seguir uma trajetória semelhante à da Austrália, Dinamarca e Nova Zelândia, onde a industrialização crescente da estrutura produtiva não necessita ser seguida de uma mudança correspondente na estrutura da pauta de exportação.

De diversos pontos de vista, estes PMDs podem ser vistos como os afortunados. A sorte, em primeiro lugar, provém de sua dotação de recursos naturais, com produção de valores de exportação que incluem tipicamente rendas puras, isto é, exportações que têm baixo custo de recursos domésticos. Poder-se-ia, é claro, ter uma coisa boa em demasia, se no longo prazo as rendas excessivas levassem a uma sociedade débil, incapaz de se adaptar a novas circunstâncias, quando os recursos que produzem a renda se esgotassem. Em segundo lugar, e independente do que aconteceu nos primeiros períodos históricos, os mercados internacionais em 1973 para produtos primários foram frequentemente mais retraídos que aqueles para as novas exportações de manufaturas. A colocação de soja, algodão ou cobre nos mercados internacionais envolverá relações menos dependentes com estrangeiros do que tentar vender internacionalmente máquinas Ford, partes da máquina de escrever Olivetti, ou peças de equipamento eletrônico. A diferença é insignificante quando a comparação é feita entre aço, cimento ou vidro plano, mas, com a exceção de tecidos, pouco do celebrado aumento nas exportações de manufaturados dos PMDs parece se situar na categoria dos bens industriais acabados padronizados, transa-

cionados em mercados competitivos abertos. Colocado de modo diferente, as desvantagens comparativas dos PMDs no marketing internacional constituem menos um problema relacionado aos produtos primários que muitas exportações de manufaturados. Finalmente, tem se verificado uma tendência extraordinária, que pode ser julgada basicamente irreversível, em direção ao controle dos PMDs sobre a exploração e marketing desses recursos naturais. Tal controle, incidentalmente, pode resultar em mais mercados competitivos mundiais de bens que utilizam esses recursos, como insumos, tal como as nacionalizações dos PMDs que têm diminuído o poder oligopolista de várias companhias verticalmente integradas. Para muitos PMDs, a participação de empresários privados e do poder público é maior nas exportações de produtos primários que naqueles de manufaturados.

A dependência associada às exportações de muitos tipos de bens manufaturados naturalmente aumentaria, se elas estivessem para ocorrer somente graças a preferências tarifárias, garantidas pelos PDs aos PMDs favoritos. Sob tais circunstâncias, não é difícil prever que as principais exportações dos PMDs beneficiados por tais esquemas serão aquelas produzidas por firmas pertencentes a cidadãos daqueles países do Norte que concedem preferências comerciais especiais. Pode-se ainda levantar o ponto de preferências generalizadas e incondicionais dos PDs conferidas a todos os PMDs, mas os prováveis benefícios para os PMDs dos esquemas deste tipo, politicamente exequíveis, parecem foram de proporção à atenção que têm recebido nos últimos dez anos.

De tudo que foi dito até aqui, deveria ser claro que o comércio de mercadorias, sob regras de jogo multilaterais estáveis, e em mercados abertos e competitivos, é uma possível arena de interação econômica entre os PMDs e os PDs, que oferece acordos economicamente eficientes enquanto mantiverem as características desejáveis de não intrusão, decomponibilidade e reversibilidade. Historicamente, tais arenas não existiram. Os países do Norte primeiro desenvolveram suas fontes de produtos primários nos PMDs sob circunstâncias coloniais ou neocoloniais, e por toda parte têm manipulado as regras do jogo nos mercados internacionais de bens, principalmente para satisfazer seus próprios fins, não hesitando em mudá-los de acordo com suas conveniências. A proteção aos fazendeiros do Norte tem

precedência durante o período de paz sobre os compromissos à liberalização do comércio.

O exemplo mais recente das atitudes assimétricas do PDs para com os mercados de bens é o protesto com respeito à “liberdade de acesso” a matérias primas e a “alegada” cartelização pelos PMDs. Durante, 1953-70, quando os preços das mercadorias eram baixos ou com tendência a cair, os PDs argumentavam que os mercados internacionais de bens funcionavam melhor quando deixados por si, incluindo aqueles que até então se mostravam com evidência de serem fragmentados ou longe de serem competitivos (o diamante e o petróleo sob o **ancien régime** das **seven sisters** (****)). Por outro lado, ao menos após a 2.^a Guerra Mundial, os PMDs têm discutido a questão dos acordos de mercadorias que evitariam instabilidades de preços. À primeira vista, seria aparentemente esta a época certa para ressuscitar planos de estabilização generalizada dos mercados de bens, dada a segurança dos PDs sobre o “acesso, em termos iguais, ao comércio e às matérias primas do mundo”, como colocado pelo Pacto do Atlântico, em troca de assegurar aos PMDs mercados seguros a preços predizíveis⁽⁹⁾.

(****) N.T.: — As grandes companhias petrolíferas.

- (9) O plano de Keynes para mercadorias, recentemente desenterrado do arquivo britânico pelo Dr. Lal Jayawardena, e a ser publicado em um próximo número do **Journal of International Economics**, merece ao menos uma nova revisão na discussão sobre a nova ordem monetária e econômica internacional. A segunda minuta, datada de dezembro de 42, inicia se referindo ao quarto ponto do Pacto Atlântico, acima citado. Note-se que o plano de Keynes acoplava “liberdade de acesso” para os PDs a “liberdade de vendas” a preços predizíveis para os PMDs, um ponto ignorado pelos observadores e autoridades dos PDs. Em sua minuta original, Keynes inicia pedindo a internacionalização do “celeiro sempre normal” do vice-presidente Wallace. Recentemente ouvimos um brilhante economista político americano justificar a interdição americana sobre suas exportações de trigo; ele prosseguiu argumentando que as vendas de trigo deveriam ser permitidas somente a países estrangeiros que estivessem dispostos a assinar acordos de compra de longo prazo. Ficou claramente surpreso, não conseguindo responder, com uma pergunta sobre se ele também defendia contratos de longo prazo para as compras americanas de produtos primários. Não é sem certa ironia que as mesmas autoridades, que não muito tempo atrás rejeitaram o pedido da Venezuela para maior acesso ao mercado de petróleo americano, agora se queixam da instabilidade das ofertas estrangeiras do produto. É também irônico que, até 13 de setembro de 1973, o *The New York Times*, p. 71, relatou as tentativas dos diplomatas americanos de organizar um boicote de petróleo da Líbia.

O argumento para um “celeiro mundial sempre normal” tem sido fortalecido pelas pressões inflacionárias de 1973, que desconcertaram os mais sábios macroeconomistas do mundo industrializado. Em retrospecto, e nas bases de uma visão neoestruturalista da inflação, pode se argumentar que um dos benefícios obtidos pelos países industrializados dos preços baixos ou em queda das exportações dos PMDs durante 1953-70, unidos às reservas geradas pela agricultura dos EUA, foi um nível de preços relativamente estável. Não são poucos os observadores dos PDs que estão colocando suas esperanças em um fim da expansão no colapso dos preços dos produtos primários de seus níveis de 1972-73. Não estaria além da compreensão de uma comunidade mundial, racional, o planejamento de acordos generalizados de mercadorias que, sem interferir nas tendências de preços de longo prazo, atenuariam as flutuações de preços violentos que podem provocar aspirais inflacionárias e fornecer estoques contra calamidades naturais. Poderiam ser responsabilizados pelo fracasso dos acordos esporádicos de bens tanto a falta de vontade política entre os participantes, quanto a fraqueza técnica e a fraqueza intrínseca de tais acordos.

Deveria se notar que, mesmo ao nível puramente técnico, não está claro que um mercado competitivo gerará resultados eficientes para o caso de recursos naturais esgotáveis. Num mundo de incertezas, faltando um conjunto completo de mercados futuros e seguros, o mecanismo de mercado pode se tornar um meio falível de alocar e colocar preços nesses recursos, gerando decisões míopes e considerável instabilidade de preços⁽¹⁰⁾.

Então, que mecanismo é o mais desejável na área de mercadorias? Mercados imperfeitos ou acordos imperfeitos de mercadorias? Dada a perspectiva de médio prazo da demanda por mercadorias dos PMDs, que mesmo descontando o excesso do boom de 1972/73 é razoavelmente boa, terminamos nos inclinndo para a primeira. O poder de barganha e os interesses desi-

(10) Veja William D. NORDHAUS — “The Allocation of Energy Resources”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 3: 1973, pp. 529-571. Usando energia como exemplo de recurso esgotável, e notando que, além dos problemas econômicos básicos (falta de mercados futuros, incertezas sobre tecnologias futuras, etc.), a interferência política está também presente, Nordhaus observa: “É um ato de fé acreditar que o ‘mercado’ possa de alguma forma enxergar a alocação apropriada através desse emaranhamento de complexidades, incertezas e políticas” (p. 538).

guais dos PMDs tornariam os acordos generalizados de mercadorias de difícil negociação e apresentariam aos países ricos do Norte boas oportunidades para “dividir e dominar” Afora poucos casos especiais, tais como petróleo ou cobre, o poder de barganha dos PMDs poderia ser melhor empregado na expansão e melhoramento dos mercados internacionais existentes. Os compromissos dos PDs com respeito à liberdade de acesso a seus mercados e a um fim gradual de seu protecionismo deve ser o preço necessário para a conquista da liberdade de acesso ao fornecimento dos PMDs. Em alguns mercados de bens pode-se fazer maior uso dos contratos de longo prazo como substitutos para os futuros mercados ausentes. Dever-se-ia pensar mais na melhoria destes últimos. O medo de perder o acesso a matérias primas tem levado alguns observadores dos PDs a sonhar com o renascimento das “relações especiais” com PMDs selecionados. De resto, os PMDs têm muito a ganhar dos mercados multilaterais livres das implicações neocoloniais.

O controle físico de boa parte da superfície e subsolo do mundo permanece o grande ativo dos PMDs. A melhora notável na administração política e econômica dos PMDs, mais as condições favoráveis de mercado, colocam muitos desses países em circunstâncias inigualáveis em sua história contemporânea, particularmente para tirar proveito do crescimento das exportações para o desenvolvimento local⁽¹¹⁾.

(11) Não se deve esperar que a melhoria das políticas de comércio exterior dos PMDs por si só forneçam automaticamente, em todos os países, uma ajuda substancial para alcançar os alvos de desenvolvimento, além do crescimento rápido, não relacionado diretamente ao setor do comércio exterior. Por exemplo, as políticas de promoção de exportações podem, em alguns países, ferir a equidade na distribuição da renda (em muito ou pouco), enquanto contribuem para com a equidade em outros (em muito ou pouco). Nenhuma generalização qualitativa, nem quantitativa, parece certa com respeito à ligação entre políticas de comércio e distribuição de renda. O problema, relevante também para os PDs, reside em que diferentes teorias positivas de comércio têm diferentes implicações para a distribuição de renda e, portanto, para atitudes políticas em direção a um comércio mais livre. Se se acredita que, por exemplo, a fonte chave de vantagens comparativas para um dado país é uma grande dotação de capital em relação ao trabalho, esperar-se-ia que todos os capitalistas fossem a favor de um comércio viesado, quando comparados a todos os trabalhadores. Mas se a fonte chave das vantagens comparativas é melhor explicada pela pesquisa e desenvolvimento em um novo produto, as indústrias que lideram nesse campo serão os principais paladinos do comércio mais livre.

7 TRANSAÇÕES DE SERVIÇOS

Os mercados internacionais de transações de serviços e as características de seus participantes são mais heterogêneos que aquele de mercadorias. Alguns são padronizados e envolvem muitos compradores e vendedores que negociam à distância. Os serviços de transportes, não controlados por “assembléias”, aproximam-se de tal descrição. Outros mercados de serviços talvez sejam bastante competitivos, mas seu domínio geográfico pode ser de forma a produzir interações entre cidadãos dos PMDs e dos PDs que nem sempre são satisfatórias, tais como o turismo⁽¹²⁾.

Um terceiro tipo de mercado de serviços, aquele da tecnologia, ou de forma mais geral, de conhecimento não acadêmico, tem recebido recentemente uma boa dose de atenção.⁽¹³⁾ As características da geração de tecnologia ou conhecimento comercial e do produto em si são tipicamente de molde a tornar esses mercados, particularmente aqueles que envolvem PMDs e PDs, longe de puramente competitivos.

O poder de mercado dos vendedores de tecnologia dos PDs foi institucionalmente reforçado pela Convenção de Paris sobre patentes e pelas práticas de pacotes das corporações multinacionais (CMN), sobre as quais mais se dirá abaixo. O recente recrudescimento de interesse na economia e política dos merca-

(12) De passagem, pode-se notar que o turismo se torna mais agradável para os países pela aplicação da doutrina de Calvo aos estrangeiros. As ocasionais injustiças, sofridas pelos turistas dos PDs nas mãos de inescrupulosas autoridades dos PMDs, que abusam da doutrina de Calvo, que eu saiba não levaram a muitos apelos aos tribunais internacionais de arbitragem, mas a algumas canções populares, como a “Tijuana Jail”. Contudo, deveria se notar que os alegados temores pelas vidas dos habitantes dos PDs, que estão visitando um dado PMD, que atravessa um agudo tumulto político, têm sido usados como desculpa para desembaraçar “tropas convidadas” (sem vistos ou cartões de turistas) nos PMDs.

(13) Veja, para exemplo, Constantine VAITSOS — “Transfer of Resources and Preservation of Monopoly Rents”, mimeografado, abril de 1970; Jorge M. KATZ — “Patents, the Paris Convention and less Developed Countries”, Yale Economic Growth Center, Discussion Paper n.º 190, novembro, 1973; e Edith PENROSE — “International Patenting and the less Developed Countries”, *The Economic Journal*, setembro, 1973, pp. 768-86.

dos tecnológicos ainda não compensou a desoladora ignorância acumulada com respeito a seus mecanismos. Não obstante, o interesse dos PDs nessa área parece totalmente justificado. Não é óbvio, por exemplo, que o PMDs lucraram com a Convenção de Paris e será possível que se retirem aqueles PMDs que são hoje signatários. O difícil equilíbrio entre os incentivos para gerar nova tecnologia e a disseminação eficiente do conhecimento existente parece hoje em dia excessivamente inclinado em favor do primeiro.

Entretanto, a ação nacional, ao invés da internacional, deveria ter clara prioridade nesta área. O “conhecimento necessário para comprar conhecimento” deve ser incorporado pelos PMDs como um primeiro passo, talvez em associações regionais. Os Bancos de Desenvolvimento Regional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) poderiam ajudar muito mais que no passado (o record aqui é bastante ruim), mas, em contraste com a área de mercadorias e semelhante ao campo das finanças, existe um perigo de que a expansão dos mercados internacionais e canais de intermediação possam enfraquecer os mercados e instituições locais.

A impiedosa assimetria no “conhecimento sobre o conhecimento”, entre os compradores dos PMDs e vendedores dos PDs, deve ser, antes de mais nada, corrigida, desenvolvendo instituições e perícia controlados pelos PMDs nesta área. Atualmente, o número de especialistas dos PMDs em diversos campos é bastante impressionante, todavia, devido à falta de instituições nacionais, seus trabalhos dentro dos PMDs são frequentemente canalizados por organizações estrangeiras ou internacionais. Não é raro, por exemplo, uma empresa consultora de um PD conseguir um contrato em um PMD, para ser realizado, em grande parte, por especialistas contratados por esta firma dentro dos mesmos (ou outros) PMDs.

Uma vez dada ênfase ao desenvolvimento de perícia e instituições locais, os PMDs estariam em melhor posição para pressionar pela reforma dos mercados internacionais em tecnologia, em alguns casos utilizando seu ampliado poder de barganha no mercado de bens para este fim, como alguns PMDs exportadores de petróleo tentaram recentemente.

Finalmente, poder-se-ia notar que as empresas públicas dos países socialistas, ao menos em alguns campos, poderiam desem-

penhar um importante papel no aumento da flexibilidade dos mercados tecnológicos internacionais, visto que, presumivelmente, não estão tão limitados pelo medo de competição, utilizado para justificar o sigilo tecnológico das empresas capitalistas desenvolvidas. Porém, até agora, suas participações têm sido tímidas.

8. MERCADOS INTERNACIONAIS PARA CAPITAL E TRABALHO

Os mercados internacionais não planejados para trabalho não especializado se caracterizam tipicamente por uma forte divisão entre aqueles que no país que os recebe colhem os frutos de uma afluência do trabalho e aqueles que arcam com os custos de ajustamento de tal afluência. Os ganhos com frequência são rapidamente colhidos, enquanto os custos de ajustamento são prolongados e podem ser transferidos para gerações futuras. Isso explica a resistência em massa na maioria dos PDs às grandes migrações de trabalho dos PMDs. O feio racismo, no qual tal resistência frequentemente se expressa, não deveria obscurecer o fato de que fluxos internacionais de trabalho não planejados, tal como os na Europa, mesmo quando beneficiando os habitantes dos PMDs e os capitalistas dos PDs, são também um exemplo de cosmopolitismo prematuro, difícil de generalizar maciçamente no mundo de hoje. Note-se que, dentro do Sul, tais fluxos também geram atrito — serve como testemunho o status dos trabalhadores colombianos na Venezuela e dos paraguaios na Argentina.

Enquanto os mercados internacionais para trabalho não especializado são limitados e imperfeitos, o mercado para trabalho especializado, ou capital humano, tem sofrido uma internacionalização considerável desde a 2.^a Guerra Mundial. Fluxos de dois sentidos têm sido estabelecidos entre o Norte e o Sul, frequentemente através da mediação de organizações internacionais. Deixando de lado aqueles fluxos dos PDs para os PMDs que são explicitamente subvencionados, a questão que tem sido levantada, no que diz respeito ao contrafluxo dos PMDs para os PDs, que ocorre esmagadoramente como uma transação ostensivamente comercial é de se este fluxo não contém uma perversa subvenção e uma transferência de recursos do Sul pa-

ra o Norte. Não está em dúvida o alto grau de competitividade desse mercado. A questão está centrada na apropriabilidade dos retornos sobre os investimentos públicos em educação, as externalidades possíveis do capital humano nos PMDs e a manipulação dos mercados pelos PDs, que utilizam tratamento assimétrico para diferentes tipos de fluxos de mão-de-obra.

As políticas ótimas, nacionais e internacionais, nesta área, nos campos econômico e político, provavelmente excluirão tanto o Laissez-faire, quanto uma proibição absoluta sobre a imigração. Os números envolvidos nestes fluxos são relativamente pequenos para a população total e não deveriam gerar os atritos associados à migração em massa de trabalho não especializado para áreas já colonizadas. Os esquemas de impostos que envolvem tanto o país de origem quanto os países de destino, e conhecido *ex ante* por todos os interessados, poderia reconciliar as legítimas reivindicações dos países de origem por retornos sobre seus investimentos públicos em educação e por seu desejo individual de mobilidade. Se tais impostos são colocados na hora da saída ou são espalhados através do tempo, é uma questão que poderia ser determinada no campo prático, com a última possibilidade conquistando interesse em virtude das imperfeições dos mercados de capital em um mundo incerto. Se os impactos internacionais de tributação foram elaborados para capital físico, outros semelhantes não deveriam ser muito difíceis de serem estabelecidos para capital humano⁽¹⁴⁾

O leitor não ficará surpreso se o investimento estrangeiro direto não controlado realizado pelas grandes MNs, pertencentes a cidadãos dos PDs, particularmente aqueles das potências hegemônicas, são vistos neste trabalho como o principal exemplo de cosmopolitismo prematuro e mal dirigido, tendo a maioria das características indesejáveis discutidas para as arenas de transação econômica dos PMDs-PDs. Este não é o lugar para sumariar a vasta literatura das MNs. Alguns comentários sobre o assunto deverão ser suficientes. As relações entre as grandes MNs, os governos dos PMDs e os grupos dirigentes, a menos que controladas e observadas muito de perto, são improváveis de ser indiferentes, no sentido de manter a uma distância razoá-

(14) Jagdish BHAGWATI e William DALLALFAR fizeram uma proposta concreta nesta orientação em seu trabalho, "The Brain Drain and Income Taxation: a Proposal", Working Paper no 92, M.I.T., Department of Economics, setembro, 1972.

vel e decente as decisões econômicas das políticas. Pode-se plausivelmente argumentar que o mesmo pode ser dito com respeito às relações entre os governos da Mn e dos PDs e seus grupos dirigentes. Porém, dada a fragilidade maior dos governos e das sociedades dos PMDs, uma preocupação ainda maior é justificável. Comparem-se, por exemplo, as oportunidades de a ITT causar danos quando se ocupa com o governo americano, como quando se trata do governo chileno ou equatoriano.

É bem conhecido que as MNs fornecem um pacote de serviços difícil de se desemaranhar e avaliar separadamente. Pode-se dizer frequentemente que o pacote inclui certos elos particulares com a comunidade internacional, tal como participação na Convenção de Paris, quando um país é muito fraco para rejeitar essa maneira de sinalizar seu comprometimento a um clima favorável de investimento. A produção local de algumas mercadorias pelas MNs, pode também limitar o potencial de exportação de um país onde elas se instalam, e mesmo sua política exterior. Por exemplo, existem informações de que durante 1973 e início de 1974, a GM, a Ford e a Goodyear argentinas estavam esperando a permissão dos EUA com respeito às possíveis exportações industriais para Cuba, financiadas pelo governo argentino⁽¹⁵⁾.

A menos que o país que as recebe faça um abrupto esforço, especial e frequente, os envolvimento com as MNs são difíceis de alterar. Assinalem-se as dificuldades que mesmo o bem comportado Canadá tem tido para conseguir comprar de volta (preferivelmente a um bom preço) uma participação na Texasgulf, Inc. Claramente, um casamento tão difícil e doloroso de se dissolver, deveria se iniciar com a maior das cautelas. A publicação romena de seu detalhado contrato de casamento com a Control Data, que se diz incluir 29 apêndices, em seu diário oficial,

(15) V. *Business Latin America*, 12 de setembro de 1973, pp. 393-394. As subsidiárias canadenses de empresas pertencentes aos americanos também têm estado infestadas por esses problemas. Recentemente um líder canadense perguntou: "Em que bases é necessário ao governo canadense pedir a intercessão de um governo estrangeiro numa negociação entre uma companhia canadense e algumas outras companhias? (*The New York Times*, 6 de março de 1974, p. 47). Existe alguma esperança de que o EUA decidirá finalmente por fim a suas reivindicações nas subsidiárias estrangeiras de firmas pertencentes aos EUA em 1974.

é um exemplo que os PMDs poderiam pensar em seguir⁽¹⁶⁾. Em sendo possível, é claro, tais ações dos PMDs deveriam ser adotadas sob regras comuns para expandir seu poder de barganha, no espírito do grupo andino.

A tendência das MNs de interagir negativamente com as imperfeições de mercado dos PMDs e de substituir os mercados nacionais e internacionais para o planejamento incorporado interno explica por que alguns economistas de orientação de mercado expressam sérias reservas sobre seu papel nos PMDs. Considerem-se as duas seguintes afirmações: uma de Hla Hyint e a outra de Ronald McKinnon:

‘Mas pode se imaginar se, em lugar de suas políticas usuais de proteção e de admissão de indústrias estrangeiras de manufaturados, eles (os PMDs) podem não encontrar uma política de ‘second best’ mais promissora na combinação das restrições sobre todas as empresas estrangeiras com comércio livre⁽¹⁷⁾.

“Correspondentemente, a teoria de fazer-se por si próprio implica aqui que a dependência sobre o investimento estrangeiro direto — com seu pacote de finanças, tecnologia moderna e habilidade gerenciais — deveria ser restringida pelos próprios PMDs a fim de promover o desenvolvimento equilibrado nacional⁽¹⁸⁾.

Este IED realizado pelas grandes MNs, principalmente aquelas com quartel-general nas potências hegemônicas, frequentemente tende a substituir os mercados e tem um número de efeitos políticos e sociais indesejáveis. Não se exclui a possibilidade de que tais agentes frequentemente se revelem eco-

-
- (16) V. a reportagem na **Business Week**, 8 de dezembro de 1974 (“A Warn hand for U.S. Business”, pp. 24 e 27. (**The Wall Street Journal** relatou em 30 de agosto de 1973, p. 8 que o senador Lloyd Bentsen do Texas apareceu pessoalmente em juízo para expressar suas reservas quanto às tentativas canadenses de comprar a Texas-gulf Inc.
- (17) Hla MYNT — “International Trade and the Developing Countries” in P. A. Samuelson, ed., **International Economic Relations**, Macmillan.
- (18) Ronald I. MACKINNON, **Money and Capital**, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1973, p. 172. Mynt e Mackinnon referem-se favoravelmente à experiência japonesa durante a era Meiji.

economicamente mais eficientes que os mercados não controlados que substituem. O planejamento centralizado, público ou de grandes empresas, pode aperfeiçoar a atuação dos mercados não controlados, tanto na prática como teoricamente. Realmente, algumas críticas populares às MNs no Norte se referem, não a suas tendências monopolizantes, mas ao ônus de se ajustar às ações das MNs, que essencialmente reproduzem o que os mercados competitivos produziram, porém mais bruscamente e talvez mais depressa, como no caso de transferir a produção trabalho-intensiva de áreas de altos para as de baixos salários.

Dever-se-ia notar também, que, mesmo se o pacote do IED pudesse ser totalmente desmembrado, muitos PMDs ainda preferirão ao menos um tanto de pacote, preferivelmente na forma de capital de risco como um meio de assegurar um acesso contínuo à pesquisa tecnológica em andamento das companhias estrangeiras. Contudo, tais negociações serão mais saudáveis quando escolhidas entre outras opções, especialmente aquela do desempacotamento total, quando comparada com suas aceitações relutantes como a única forma possível de se obter capital e tecnologia.

Evidentemente, não existe nenhuma razão econômica para que os movimentos de capital internacional devam ocorrer exclusiva ou primariamente através das MNs. Antes da grande depressão de 1930, grandes somas eram transferidas dos PDs para os PMDs, utilizando instrumentos de débito através dos mercados de capitais que não eram nenhum modelo de concorrência perfeita, mas que, em vários aspectos, permitiam uma maior flexibilidade que o investimento estrangeiro direto. Por outro lado, a tecnologia foi maciça e largamente transferida, independentemente desses fluxos de capital. Influenciados pela infeliz experiência de 1930, os planejadores anglo-saxões procuraram substituir aqueles mercados, na nova ordem pós-2.^a Guerra Mundial, parcialmente por instituições tais como o BIRD, para capital de longo prazo, e o Fundo Monetário Internacional (FMI), para capital de curto prazo. As MNs também intervieram no vazio, tornando-se não somente investidores de seus próprios fundos, mas agindo ainda como intermediários financeiros, tomando emprestado nos PDs e nos PMDs para investir dentro dos PMDs.

Muitos PDs emergiram de 1930 e da 2.^a Guerra Mundial com regulamentos formais ou informais que limitaram o acesso

estrangeiro a seus mercados nacionais de capitais. Não surpreendentemente, e até pouco tempo, os mercados internacionais de capitais, dignos de tal nome, permaneceram pequenos e letárgicos, acorrentados pelas restrições e dominados pela competição das MNs, do BIRD e do FMI.

O recrudescimento notável durante 1972/73 dos empréstimos de médio prazo dos PMDs no desregulado mercado do eurodólar, a maior parte até agora na forma de empréstimos bancários, poderia mostrar uma revitalização, tanto do uso de mercados internacionais para transferir capital dos PDs para os PMDs, como de seu uso como intermediário para os fluxos de capital dentro do grupo dos PMDs. Sem subestimar o perigo de que os mercados de capitais internacionais poderiam mostrar uma crescente cartelização, nem o de que sua expansão poderia prejudicar o desenvolvimento daqueles dentro dos PMDs, não obstante parece que as transações no mercado do eurodólar entre as instituições privadas dos PDs e os tomadores de empréstimos dos PMDs mostram características de não intrusão, decomponibilidade e reversibilidade, numa extensão muito maior que as que envolvem as MNs. A lista de tomadores de empréstimos inclui países tais como Argélia, Cuba, Hungria, Peru, Iugoslávia, que não têm sido os favoritos das MNs. O exemplo peruano pode ser particularmente significativo: grande parte dos empréstimos deste país ocorre quando o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e, é claro, a US-AID estavam envolvidas num bloqueio financeiro informal, que se seguiu à nacionalização peruana de alguns investimentos estrangeiros diretos.

É significativo que essa tendência não tenha encontrado aplauso universal. Isto parcialmente reflete uma preocupação legítima com a fragilidade do mercado do eurodólar e com os perigos de empréstimos excessivos feitos pelos PMDs. Mas também se percebe, em alguns dos aflitos comentários, um toque de medo do intermediário que está sendo excluído e do burocrata que está perdendo controle e poder. Outros realmente preferem um pacote amarrado a mercados que fornecem cada componente separadamente. Algumas dessas atitudes podem estar refletidas nas seguintes citações de um discurso recente, feito por William S. Gaud, vice-presidente executivo da International Finance Corporation:

“Contudo, eu vejo riscos muito reais para os países em desenvolvimento em tomar empréstimos tão pesadamente, em um mercado sem padrões de empréstimos estabelecidos e sem fiscalização total para impedir práticas não sólidas... Existe um outro traço desses empréstimos em moeda europeia que não deveria ser tolerado. O investimento estrangeiro privado é importante para os países em desenvolvimento, não somente por que contribuiu com capital para seu desenvolvimento, como também por trazer consigo tecnologia, capacidade administrativa, treinamento e acesso a mercados estrangeiros, itens todos de pequena oferta no Terceiro Mundo. Os empréstimos em moeda europeia não trazem consigo nenhum deles. Na verdade, frequentemente são feitos mesmo sem qualquer avaliação da solidez dos projetos que estão tencionando financiar⁽¹⁹⁾.”

Convenientemente ampliado e reforçado, do que se falará abaixo, um mercado internacional (privado) razoavelmente competitivo para dívida externa dos PMDs pode fornecer uma arena útil para a interação econômica entre os PDs e muitos PMDs. Esta é a trajetória da independência e de um mínimo de controle, como colocado por Charles P. Kindleberger em sua defesa pioneira desta tese⁽²⁰⁾. Mas os PMDs empenhados em uma economia de mercado fariam bem em expandir também seus próprios mercados internos de capitais. Os PMDs mais ricos e sofisticados

-
- (19) William S. GAUD — “Private Investment and Local Partnership”, discursado na Financial Times Conference on the European Community and The Third World, 7 de novembro de 1973, pp. 2-4. O mesmo discurso nota a sensibilidade do mercado da euromoea às ondas especulativas e às dificuldades de investimentos planejados sob o regime de taxas de juros flutuantes do eurodólar. Deve-se notar que Gaud reconhece traços positivos na tomada de empréstimos pelos PMDs no mercado do eurodólar.
- (20) V. Charles P. KINDLEBERGER — “Less Developed Countries and the International Capital Market”, **Industrial Organization and Economic Development in Honor of E.S. Mason**, editado por Jesse W. Markhan e Gustavo V. Papanek, Boston: Houghton Mifflin, 1970, pp. 337-349. V. também Richard N. COOPER e Edwin M. TRUMAN — “An Analysis of the Role of International Capital Markets in Providing Funds to Developing Countries”, **Weltwirtschaftliches Archiv**, junho, 1971, número 2, pp. 153-182. Deveria ser claro que os banqueiros internacionais não devem ser creditados com virtudes angelicais extraordinárias, e os PMDs devem ficar em guarda para impedir abusos do tipo de 1920, que surjam das elevadas pressões das habilidades de venda, mais recentemente associadas aos créditos dos ofertantes.

podem também progressivamente tomar uma parcela maior dos lucros da intermediação pelo desenvolvimento de suas próprias instituições financeiras, capazes de operar no nível internacional, particularmente para os fluxos entre os PMDs (e um *a fortiori* para os fluxos internos a eles).

9. FINANCIAMENTO PRIVILEGIADO

As duas arenas escolhidas como particularmente favoráveis às interações dos PDs-PMDs, isto é, mercados financeiros e de bens, mesmo se funcionarem bem, podem deixar a população dos países menos desenvolvidos desprovida em muito de uma base de recurso natural, e portanto, não merecedores de crédito pelos padrões comerciais correntes, em extrema pobreza para o futuro próximo. Estes países fornecem o mais forte argumento para a continuação de fluxos de financiamento privilegiado internacionais, que, de outra forma, partilham com o investimento estrangeiro direto baixos níveis de retração, embora saindo-se um pouco melhor na decomponibilidade⁽²¹⁾, e muito melhor na reversibilidade ou capacidade para terminar acordo de modo relativamente fácil.

É possível que os financiamentos privilegiados internacionais, que vão para os países menos desenvolvidos, incluam no futuro a participação de outros PMDs mais prósperos, particularmente em regiões com um forte sentido de solidariedade cultural, tais como a América Latina e as nações muçulmanas. Seja lá como for, a ajuda aos países menos desenvolvidos será mais bem sucedida quando dirigida a um fim assistencial claramente definido, tal como impedir a fome, do que quando busca obje-

(21) A ajuda, principalmente a ajuda bilateral, provavelmente estará atada não somente à mercadorias do país doador, mas também à aceitação dos investimentos estrangeiros diretos do país doador. Como foi expresso pelo secretário do tesouro dos EUA, George P. Schultz:

“Cada nação soberana tem, é claro, o direito de regular os termos e condições sob as quais o investimento privado é admitido ou de rejeitá-lo inteiramente. Quando tal capital é rejeitado, achamos difícil entender que os doadores oficiais deveriam ser convidados para preencher o vazio”. (*The New York Times*, 26 de setembro de 1973, p. 5).

tivos mais gerais, como promover o desenvolvimento. Evidentemente, isto não surpreenderá aqueles que tem seguido a estória do auxílio externo nos últimos vinte anos.

As ordens de magnitude para os financiamentos privilegiados que podem realisticamente ser esperadas durante um futuro próximo não autorizam muita discussão dessa forma de interação dos PDs-PMDs, relembrando, é claro, que a atenção dada por muitos acadêmicos e outros a esta área estava fora de proporção à sua importância real ou potencial para o desenvolvimento na maioria dos PMDs.

As leves exigências das instituições multilaterais existentes, tais como o BIRD-USAID e os bancos de desenvolvimento regional, provavelmente continuarão a claudicar sem grandes danos, exceto no caso pouco provável em que estivessem para receber fundos grandes e estáveis dos esquemas de ligação do DES dos estados ricos em petróleo ou do controle da plataforma continental. Estas instituições terão de contar principalmente com sua utilidade como intermediários entre os mercados de capitais mundiais e os PMDs que consideram o acesso direto a esses mercados muito dispendioso, ou que preferem, por uma série de razões, colocar parte de suas dívidas externas nas instituições multilaterais. A maior variedade de possíveis fontes de financiamento abertas aos PMDs mais adiantados forçará pressões competitivas sobre o grupo do Banco Mundial e sobre os bancos de desenvolvimento regional. Tais pressões podem levar a difíceis dilemas para estas instituições; vistas como organizações que desejam sobreviver e expandir, ou que querem influenciar as políticas domésticas dos PMDs, desejarão cortejar seus “melhores clientes”, tais como México, Nigéria, Brasil e Tailândia. Mas do ponto de vista do desenvolvimento, deveriam considerar a cobrança de taxas de juros mais altas de seus melhores clientes (que podem então parar de tomar seus empréstimos), enquanto passam para os países mais pobres, via taxas de juros mais baixas, todos os ganhos obtidos pelos empréstimos multilaterais públicos.

A influência que as agências multilaterais ou bilaterais de ajuda serão capazes de exercer sobre as prioridades domésticas dos países tomadores de empréstimos continuará a diminuir para aqueles PMDs com possibilidades alternativas de obtenção de empréstimos. Independentemente das boas intenções dessas tentativas de guiar as prioridades dos PMDs, ou do critério de

qualquer que venha ser a principal prioridade em moda, em uma dada hora entre os executivos do desenvolvimento mundial, a experiência dos últimos dez anos sugere que tal diminuição é principalmente para o bem. Quaisquer que sejam os níveis de ajuda bilateral ou multilateral que permaneçam para serem transferidos no futuro, seriam melhor despendidos de forma calma e rotineira, com um maior sentido de automaticidade e sem muito envolvimento nos negócios domésticos dos outros países⁽²²⁾.

10. A REFORMA MONETÁRIA INTERNACIONAL

Um interesse importante dos PMDs na reforma monetária internacional, estreitamente definido, é obter o esquema mais favorável para a expansão mais fácil do comércio internacional em uma estrutura multilateral.

Sobre este ponto, tanto os PMDs todos, grandes e pequenos, como os PDs, parecem concordar. Pode-se ir mais longe e sugerir que, como são (e provavelmente permanecerão por um bom tempo) devedores líquidos, a maioria dos PMDs se beneficiará de um sistema que produza uma demanda mundial agregada, tal que induza uma tendência inflacionária branda no nível de preços mundial, uma tendência que, se espera, não seja totalmente antecipada pelos que fazem empréstimos. Entretanto, um nível de preços mundial em elevação, que resulta das inflações de custo no mundo industrializado, particularmente se acompanhado por capacidade ociosa nestes países, é pouco provável que gere circunstâncias externas em média favoráveis aos PMDs.

Um sistema de taxa de câmbio relativamente flexível que inclui minidesvalorizações, entre países industrializados e PMDs grandes e/ou inflacionários, parece o mais adequado para a manutenção do pleno uso de capacidade e para a expansão do

(22) Este ponto de vista é eloquentemente apresentado por I.G. PATEL "Aid Relationship for the Seventies", in Barbara WARD et al. Editores — **The Widening Gap; Development in the 1970's**, New York: Columbia University Press, 1971, pp. 295-334. Também Albert O. HIRSCHMAN e Richard M. BIRD — "Foreign Aid — A Critique and a Proposal," **Princeton Essays International Finance**, N.º 69, julho, 1968.

comércio mundial. É, à primeira vista, um tanto surpreendente que os PMDs como grupo, um grupo em que os **pequenos** PMDs têm a maioria dos votos, tenham mantido taxas fixas para os PDs. Contudo, a explicação parece direta: economicamente pequenos e abertos PMDs, pequenos e abertos com respeito ao comércio e finanças, usualmente desejarão manter paridades fixas vis-à-vis uma potência industrial importante por razões de áreas ótimas de padrão monetário (*****), qualquer que seja o sistema de câmbio mundial. Assim, a Guatemala desejará manter sua moeda em paridade com o dólar americano, o Tchad com o franco francês, etc. Cabe notar que, mesmo um grande país como o México, deseja permanecer em paridade com o dólar americano. Com tal ponto de partida, não é surpreendente que aqueles PMDs irão preferir que a moeda mais forte a que eles se ligam se mantenha, por sua vez, em paridade com o resto do mundo, particularmente quando seus comércios, embora orientados para uma potência industrial, tenham um razoável grau de diversificação geográfica. Isto não somente maximizará os benefícios econômicos derivados de considerações de áreas ótimas de padrão monetário, mas também ocultará o desagradável sabor neocolonial de se estar numa área do dólar, do franco, etc. Um mundo sem nenhuma moeda internacional apresenta também um sem número de pequenas dores de cabeça para os administradores do “portfolio” de débitos e créditos dos PMDs. Finalmente, pode ser argumentado que, como os PMDs desejam expandir a quantidade de DES emitidos, mesmo sob as presentes regras, naturalmente se oporão a regimes de câmbio que reduzam a necessidade por reservas internacionais⁽²³⁾.

Entretanto, a perda bruta para os PMDs pequenos (e para os não tão pequenos), decorrentes de os países industrializados estarem se movendo para taxas de câmbio mais flexíveis, pode de fato se converter em ganho líquido quando se compara este cenário não ao mundo pré-1971, mas aos acordos monetários

(*****) N.T.: — “optimum currency area”, no original.

(23) V. Gerald K. HELLEINER — “The Less Developed Countries and the International Monetary System”, *Journal of Development Studies*, a ser publicado em 1974. Alguns PMDs, confiantes em seus recursos e capacidade administrativa macroeconômica, podem considerar que os distúrbios são mais prováveis de aparecer fora que dentro de suas economias e, portanto se utilizarão de mudanças em suas taxas de câmbio para se protegerem da inflação que vem do mundo industrializado. Por exemplo, a Venezuela revalorizou sua moeda com respeito ao dólar nos últimos anos com esse fim.

alternativos realistas para o futuro. Um sistema futuro de taxas paritárias entre os países industriais é pouco provável de funcionar sem controles rígidos sobre o fluxo de comércio e de capital, ou sem um grau de coordenação política íntima e amistosa entre os PDs. Nenhuma perspectiva seria particularmente atraente para os PMDs, que não podem escapar, mesmo sob um sistema formal de taxas de câmbio fixas, aos perigos de áreas e zonas preferenciais de moedas hegemônicas. Isto é reconhecido de fato por administradores públicos dos PMDs, apesar da imagem projetada pelas declarações oficiais.

Contrariamente a alguns comentários aterrorizadores, a experiência dos PMDs no mundo pós-1971, até agora e em média, tem sido bastante boa. E muitos Bancos Centrais dos PMDs aprenderam que não é tão difícil controlar taxas cruzadas ou calcular razoáveis combinações de "portfolio" em moedas diferentes. Enquanto se admite que o extraordinário boom de mercadorias em 1972/73 ajudou um bocado os ajustamentos à nova ordem, deve-se salientar que as forças que abasteceram este boom, incluindo as políticas fiscais e monetárias no Norte, foram encorajadas pelas novas políticas liberais. Também pode-se notar que, enquanto as taxas flexíveis nos principais centros financeiros devem desencorajar, *ceteris paribus*, os fluxos internacionais de capital, o mundo pós-1971 tem testemunhado uma grande expansão da atividade dos PMDs nestes mercados.

Em resumo, uma comunidade mundial comercial, onde o controle dos PDs sobre os fluxos de capital e mercadoria seria baixo a decrescente, com comércio em expansão e com uma coordenação política liberal entre os PDs, é difícil de ser visualizada sem a adoção, por parte destes países, de taxas de câmbio flexíveis. Tal sistema, enquanto fornece aos PMDs um ambiente externo potencialmente favorável, imporá a muitos deles custos de ajustamentos secundários. Seria um argumento fraco compensá-los por tais custos, através de uma alocação mais favorável do Direito Especial de Saque (DES).

Sob a suposição de que os principais países industrializados consolidarão um sistema de taxas de câmbio flutuantes, enquanto a maioria dos PMDs não inflacionários e pequenos manterão taxas fixas em termos de uma das moedas chaves, pode-se argumentar que as necessidades de reserva dos últimos serão maiores que a dos primeiros em relação a suas partes no co-

mércio mundial⁽²⁴⁾. Poder-se-ia esperar que as participações na alocação dos DES, e talvez nas quotas do FMI, se ajustariam à nova situação. Poder-se-ia esperar também, que as regras para minidesvalorização, que podem emergir da reforma monetária internacional, levarão em consideração as diferentes situações características da balança de pagamentos dos PMDs, ao invés de tentar aplicar rigidamente as mesmas regras para todos, independentemente das sérias diferenças estruturais. Por exemplo, pode-se esperar que um país devedor mantenha um nível de reservas líquidas internacionais diferente daquelas de um país credor. Os PMDs podem, exportando recursos naturais esgotáveis, em seus planos de otimização através do tempo, acumular grandes reservas líquidas em um futuro próximo, para serem sacadas numa data posterior. As regras rígidas estabelecidas em torno do nível de reservas, ou mesmo mudanças nos níveis estariam negligenciando tais circunstâncias.

Uma decisão tática para os PMDs enquanto grupo é no sentido de se devem ou não buscar uma ampliação das negociações de uma nova ordem monetária internacional para uma discussão mais geral de uma reforma econômica internacional, no espírito de 1944 e, se assim for, sobre qual questão relacionada concentrar seus poderes de barganha. Até agora, os PMDs escolheram enfatizar os planos para uma ligação entre a criação e uma alocação favorável do DES para si próprios. Tais propostas têm encontrado sérias oposições. No fundo, os oponentes não acadêmicos estão relutantes em ceder o controle político dos PDs para o elemento doador que estaria envolvido nos esquemas de ligação. Entretanto, ao mesmo tempo, e principalmente por razões técnicas, a idéia de que os DES deveriam manter uma taxa de juros não muito abaixo daquelas prevalecentes nos mercados mundiais para taxas preferenciais de curto prazo, tem ganho terreno, o que implica que os empregadores dos DES obteriam menos recursos reais líquidos mesmo das alocações favoráveis. O uso dos DES tornar-se-ia para os PMDs uma forma atraente de tomar empréstimos, particularmente para aqueles

(24) Os PMDs inflacionários, isto é, aqueles cujos níveis de preços se elevam cronicamente a uma taxa mais rápida que o nível de preços mundial, ou que a do principal país industrial ao qual, por qualquer outra razão, estão ligados, podem legitimamente exigir reservas maiores, se tudo o que conseguiram com suas minidesvalorizações é a eliminação das diferenças nas tendências inflacionárias, sem atenuar realmente as outras fontes de distúrbios nos balanços de pagamentos, que podem continuar virulentos nestes países.

em franca posição de crédito internacional, mas não tão diferente das outras formas de tomar empréstimo.

Pode bem ser que a realocação das quotas do FMI e a alocação dos DES, primordialmente justificadas pela flutuação generalizada dos países industrializados, mais o sistema de taxas paritárias nos PMDs, e o reconhecimento dos problemas especiais de seus balanços de pagamentos, com as maiores quotas e alocações de DES convergindo para eles, é tudo que pode se esperar no momento. Evidentemente, isto poderia ser feito para render alguns ganhos líquidos para os PMDs enquanto grupo.

Existem outros pontos de reforma monetária internacional onde o poder de barganha dos PMDs poderia ser proveitosamente aplicado sob as presentes circunstâncias. A redução da proteção dos PDs a mercadorias de especial interesse de exportação dos PMDs, e a remoção das práticas que restringem a difusão do conhecimento tecnológico por parte dos PDs, já foram mencionadas como candidatas à discussão.

Uma importante área que tem sido até agora negligenciada nas discussões monetárias internacionais consiste no estabelecimento de regras claras e liberais que garantam aos PMDs o acesso aos mercados de capitais nacionais das nações industrializadas, o que pode ser parcialmente explicado pelo boom na tomada de empréstimos dos PMDs no mercado internacional do eurodólar. Contudo, a lição desta experiência, então, não foi corretamente aprendida. Tal boom mostra que somas muito grandes, estimadas por volta de \$8 bilhões em 1972 e ainda mais em 1973, podem ser mobilizadas pelos PMDs com um mínimo de restrições através dos mercados internacionais de capitais. Existe, porém, alguma verdade nas críticas de que o mercado do eurodólar é um mercado de capital frágil e limitado. Por exemplo, as tomadas de empréstimos dos PMDs têm tomado abundantemente a forma de empréstimos bancários, com maturidades não muito mais longas que dez anos e com taxas de juros flutuantes — o mercado para títulos de longo prazo dos PMDs não se expandiu muito ainda. A continuidade destes fluxos está longe de estar assegurada.

Está na hora de consolidar os avanços dos PMDs no mercado do eurodólar pela sua extensão aos mercados de capitais nacionais dos PDs. As regras restritivas sobre as importações dos PDs dos títulos de dívida externa dos PMDs, herdadas,

muitas vezes, de 1930, têm sobrevivido quase intactas, mesmo quando as regras correspondentes para a importação de mercadorias foram gradualmente liberalizadas durante o pós-guerra. Estas regras restritivas podem, algumas vezes, parecer não comprometedoras, simplesmente porque o desencorajamento que elas mostram impede de proceder ao verdadeiro teste dos limites que impõem. Frequentemente, as regras sobre dívidas de importação não são somente restritivas formal ou informalmente, são também discriminatórias. Assim, em alguns mercados nacionais de capitais dos PDs, somente PMDs favorecidos, geralmente ex-colônias, podem colocar seus títulos de dívida externa. Quando a reforma monetária internacional estiver sendo discutida, certamente estes são os assuntos que merecem uma densa revisão pelos PDs e pelos PMDs. O resultado final poderia ser substancial, não somente em termos de acesso crescente ao capital pelos PMDs e custos de tomar empréstimos mais baixos, mas também no decréscimo de atritos políticos associados às outras formas de transferência de capital entre PDs e PMDs. Possivelmente, os grandes excedentes financeiros de alguns estados exportadores de petróleo sustentam a necessidade de desenvolver e fortalecer os mercados mundiais financeiros.

Poder-se-ia argumentar que o acesso mais fácil aos mercados de capitais externos somente beneficiará os grandes PMDs, ricos em recursos e com uma pauta de exportação diversificada ou muito lucrativa. Entretanto, mesmo os PMDs pequenos e pouco diversificados têm sido tomadores de empréstimos no mercado do eurodólar. Além do mais, os PMDs menores poderiam se associar para entrar nos mercados internacionais de capitais, como tem sido feito pelos países relativamente pobres da América Central. Em alguns casos, os PMDs mais prósperos poderiam assegurar os instrumentos de débito aos PMDs menos afortunados. Os bancos de desenvolvimento regional e sub-regional poderiam ser usados como instrumentos nestas atividades, do mesmo modo que instituições semelhantes poderiam ser usadas por PMDs pequenos e médios para manejar suas buscas conjuntas e compra da tecnologia estrangeira. Assim, as organizações seriam criadas ou fortalecidas a fim de melhorar as condições de acesso dos PMDs menores aos mercados mundiais, instituições que poderiam se transformar para acelerar a integração comercial dentro do grupo, se as circunstâncias do mercado mundial se tornarem adversas. Tivesse a América Latina de-

envolvido tais instituições durante a década de 20, seus programas de industrialização maciça durante 1930-1945 teriam sido, provavelmente, mais ambiciosos e racionais.

Os PMDs empenhados em uma economia doméstica mista e com ligações ativas aos mercados mundiais de mercadorias e financeiros, encontrarão uma crescente necessidade por capacidade administrativa sofisticada para suas políticas fiscais, monetárias e de taxa de câmbio. Enquanto aqueles mercados mundiais na década de 70 abriram novas opções para os PMDs, também limitaram a liberdade de ação com respeito ao uso de instrumentos políticos domésticos. O experimento do tipo direção livre com os instrumentos políticos domésticos, pelo qual muitas economias dos PMDs passaram na década de 50, tornou-se agora mais arriscado e potencialmente mais custoso.

11. ALGUMAS OBSERVAÇÕES FINAIS

Este artigo foi escrito em torno de duas hipóteses, uma política e uma econômica. A primeira presume um mundo multipolar com vários centros principais de poder político e militar, todos limitados em suas pretensões hegemônicas pelo impasse nuclear. Afora tais escoros políticos, os mercados internacionais relativamente livres poderiam fornecer um mecanismo possível para a interdependência entre os cidadãos de diferentes estados. A hipótese econômica básica reside em que, para um futuro próximo, o Norte disporá de um excesso de demanda substancial e crescente para as mercadorias do Sul, principal mas não exclusivamente de produtos primários, em adição a uma oferta excessiva de capital financeiro, a qual poderia ser aumentada pelos fundos excedentes de alguns PMDs ricos em petróleo. Pode-se esperar que o Norte mantenha uma oferta excessiva de novas tecnologias e bens de capital. Manejadas através de mercados internacionais relativamente abertos, estas circunstâncias podem produzir ganhos para todos os participantes.

Evidentemente, muito disso já está acontecendo. Mas esses mercados ainda são bastante imperfeitos e estarão sempre à mercê das decisões políticas com respeito a se e como lhes

será permitido operar. Aqueles, nos PDs e PMDs, interessados em conseguir a eficiência e a autonomia nacional, fariam bem em utilizar qualquer poder de barganha que tenham para fortalecer tais mercados. Os países do Sul não estão sem forças de barganha e pôde-se esperar que as usem com crescente sofisticação para alcançarem relações econômicas internacionais menos assimétricas. Suas forças potenciais de barganha surgem não somente dos conflitos entre os países do Norte, mas também dos conflitos de interesse entre diferentes grupos dentro dos estados industrializados⁽²⁵⁾

Além da ajuda internacional aos PMDs mais pobres, permanecerão algumas áreas de interação econômica entre os PDs e os PMDs, onde pode ser difícil mesmo imaginar as operações dos mercados descentralizados, e onde as decisões políticas terão de ser bastante abertas e explícitas, frequentemente envolvendo a criação de autoridades supranacionais para regular a atividade econômica. Um exemplo óbvio envolve o uso econômico das propriedades comuns da humanidade, particularmente os mares e as plataformas continentais de que ninguém tem título de propriedade. A única alternativa para um acordo explícito nesta área, onde as rendas puras potencialmente grandes são para os caranguejos, consiste num movimento de cercamento **de fato e de juri**, utilizando o poder tecnológico, político e militar⁽²⁶⁾.

Deixando de lado as dificuldades associadas aos recursos não apropriados, é talvez válido enfatizar que não se deveria exagerar a facilidade do obter, mesmo admitindo-se boa von-

(25) Sobre este ponto, v. o importante documento apresentado pela Tanzânia na Conferência de Lusaka dos Estados não alinhados, **Cooperation Against Poverty**, Dar-es-Salaam, Government Printer, United Republic of Tanzania, 1970.

(26) Aqueles confiantes em sua força tecnológica e militar estão exigindo exatamente isto. O **The Wall Street Journal**, 17 de dezembro de 1973, p. 14, sugeriu editorialmente que os EUA deveriam retirar-se da UN Law of the Sea Conference, nos seguintes termos:

“Basta, e basta! Por simples formalidade, os EUA podem também enviar seus negociadores a Venezuela e Viena, embora exista muito que recomende um rompimento completo. Mas o importante é que o Governo americano deveria isentar as indústrias de petróleo e mineração de qualquer embargo ligado a algum tratado futuro e deixá-los trabalhar adicionando ao estoque mundial de recursos disponíveis”

tade política para consegui-lo, mercados mundiais de bens eficientes, estáveis e competitivos, particularmente para os recursos naturais esgotáveis. Noções de diferentes taxas de desconto, equidade entre gerações, a conservação e as inevitáveis incertezas sobre as tecnologias futuras, complicam muito o quadro, esquentando a luta desordenada pelo controle das grandes rendas. Se, como no caso do petróleo, os vendedores dessas mercadorias geram excedentes, para os quais investimentos de pequeno risco e retornos razoáveis são difíceis de se encontrar sem a cooperação da mercadoria, a confusão se torna monumental, mesmo se os vendedores e compradores sejam em muitos e competitivos. Alguma politização desses mercados pode então ser inevitável, exceto talvez num mundo onde os recursos naturais fossem divididos uniformemente entre 350 países, tendo dez milhões de habitantes cada.

De modo mais geral, é difícil visualizar qualquer comunidade internacional futura, com os mesmos direitos mínimos a legitimidade e equidade, que excluísse os PMDs das negociações que determinam diretamente, ou pelo estabelecimento das regras do jogo dos mercados, os assuntos econômicos mundiais. A participação total dos PMDs no comércio internacional e nas discussões da reforma monetária, mesmo que estrague a atmosfera anterior de "agremiação"⁽²⁷⁾, deveria ser encarada, não como uma concessão distraída dos PDs, mas como um primeiro passo em direção à participação total dos PMDs no planejamento econômico mundial.

(27) Em 21 de setembro de 1973, o *Wall Street Journal*, p. 12, reportou de Nairobi que

"Apesar de todos seus antigos protestos, as autoridades dos países industriais acham atualmente difícil abafar suas saudades dos dias quando eles podiam encontrar os chilenos e tanzanianos, sem ter de partilhar todos os seus segredos ou explicar cada detalhe".