

OLÍMPIO DE SOUZA ANDRADE



# PEQUENA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DO COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

*Monografia de concurso para Economista  
do M.T.I.C., que o autor venceu em  
primeiro lugar. Agosto de 1955.*

BD/DASP  
339.5(84)  
A553P

---

“ENSAIOS DE ADMINISTRAÇÃO” — N.º 14

D. A. S. P. — S. D.

RIO DE JANEIRO — D. F.

## INDICE

|  | Pág. |
|--|------|
| JUSTIFICAÇÃO .....   | 5    |
| O COMÉRCIO INTERNACIONAL .....   | 10   |
| A velha pendência .....  | 11   |
| 1929 e os escombros da Economia Liberal .....                                  | 13   |
| Alguns fatores de instabilidade, segundo Cassel.....                           | 15   |
| Nova pressão sobre os velhos princípios .....                                  | 17   |
| Onde é que estamos hoje .....  | 20   |
| A Teoria Liberal ante as objeções antigas e recentes,<br>segundo Robbins ..... | 23   |
| Procurando sempre o caminho da liberdade .....                                 | 28   |
| Brasil, subdesenvolvimento e protecionismo .....                               | 32   |
| O COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL .....  | 37   |
| As exportações do Brasil-Colônia .....   | 38   |
| Campeões do liberalismo na América .....                                       | 41   |
| Reações protecionistas de Alves Branco a Rui .....                             | 43   |
| Um pouco de progresso e constantes desequilíbrios..                            | 46   |
| O Brasil num círculo vicioso .....   | 49   |
| O problema do café e a industrialização .....                                  | 54   |
| Balanço de Pagamentos .....  | 59   |
| Alguns problemas de exportação .....   | 71   |
| CONCLUSÕES .....   | 79   |
| BIBLIOGRAFIA .....   | 85   |



## JUSTIFICAÇÃO

O Brasil vive em função do seu comércio exterior. As suas atividades econômicas internas estão na dependência direta da colocação de uns poucos produtos em uns poucos mercados internacionais e, à falta de suficiente recepção de capital estrangeiro, mantém-se prêso no círculo de ferro do seu subdesenvolvimento crônico e progressivo, sem força sequer para suportar com alguma vantagem as constantes oscilações nas vendas desses produtos ao exterior. E estas oscilações são frequentes, manifestando-se através da ascensão ou da queda nas exportações, gerando verdadeiros impactos sôbre a economia nacional, com a conhecida sucessão de um período de euforia, a um de desalento e vice-versa.

Qualquer ação corretiva séria, a longo prazo, a êsse inelutável gangorror de uma nação vasta e já detentora de excelente índice de crescimento demográfico, pressupõe desenvolvimento, injeções de substância econômica em suas áreas políticas, através de empreendimentos básicos — sobretudo energia e transporte. Tais empreendimentos, entretanto, demandam importações de ma-

quinaria, obtenção de divisas em proporções que a nossa simples capacidade de exportação está longe de fornecer. Mas, apesar de não podermos fugir inteiramente de considerações relativas a problemas de subdesenvolvimento, não é uma questão dessa espécie, ampla, difícil e complexa, que objetivamos abordar na presente monografia.

O que objetivamos é tão-somente focalizar o problema do Comércio Exterior do Brasil, tendo em vista problemas de ordem mais imediata. Satisfação de compromissos impostos pelas necessidades cotidianas de importação, para podermos consumir mais e sem sobressaltos, mantendo em forma as indústrias que já possuímos, pagando as importações com a receita das exportações, sem necessidade de recorrer a empréstimos externos para cobrir *deficits* no balanço de comércio.

A fixação dessa meta menos distante, até que se consigam melhores condições de desenvolvimento, talvez seja problema de formulação de uma política comercial em bases sólidas, problema de organização de vendas, de ampliação de mercados e de desenvolvimento seguro da produção de mais alguns artigos de exportação, neste país que apenas produz e vende a umas poucas nações, uns poucos produtos agrícolas e primários, cuja procura nos mercados internacionais é inelástica e cujo aumento leva, inevitavelmente, ao aviltamento de seus próprios preços.

Reduzida à sua expressão mais simples esta é, comercialmente falando, a situação que observaremos do nosso lado, como parte de um todo, que é o Comércio

Internacional, cuja estrutura e funcionamento também não podemos deixar de considerar em monografia de concurso, como esta, sob pena de sermos advertidos de que simplificamos demasiadamente a realidade. Monografia, ao contrário de tese, que procura algo ainda não revelado por alguém, todos o sabem, é descrição, é estudo, é reunião do maior número possível de verdades já descobertas a respeito de um assunto sob seus aspectos fundamentais, e até derivados. E o assunto Comércio Exterior do Brasil integra um conjunto, assenta-se num campo de competições indefinido, instável e caprichoso, como é o do Comércio Internacional, a cujas ações e reações, sempre estivemos sujeitos, quer sob o influxo das proposições teóricas, quer sob a interferência esquivada dos interesses imediatos.

Observar êsse todo se transformando em seus principais aspectos — na história, de acôrdo com as teorias, sob a pressão dos acontecimentos atuais — parece-nos, portanto, aconselhável como base para o estudo do Brasil com seus problemas passados e atuais de comércio externo, evoluindo, procurando fugir da pressão que os velhos princípios e os interesses de outras nações mais poderosas, escudados nesses mesmos princípios, sempre exerceram sobre êle.

Bem sabemos que, assim mesmo desenvolvido o nosso trabalho, o seu texto não abrange, ainda que em caráter de simples introdução, tôda a multiplicidade de considerações que o título possivelmente sugere. Não se pretendeu tentar uma análise exaustiva do assunto, que é,

aliás, daqueles que demandam as melhores atenções dêste país, na base de profunda observação de causas e não de simples efeitos, tendo em vista as relações entre suas duas grandes constantes, a interna e a externa.

Assim justificados, a escolha do tema e o desenvolvimento que julgamos indispensável dar a êle, vamos partir de uma rápida visão de conjunto sôbre

#### — O Comércio Internacional

em seus aspectos teóricos e práticos essenciais, indicados nos subtítulos, focalizando, a seguir, mais longamente,

#### — O Comércio Exterior do Brasil

no passado e atualmente, em seus aspectos fundamentais, igualmente indicados, não sem observarmos a repercussão do problema exportação — importação sôbre o sistema econômico em geral. Tratamos, portanto, de maneira ampla, do 13.º ponto da letra c) do programa, ponto que, aliás, contém muito dos que o antecedem, a partir do 10.º e do que se lhe segue imediatamente, o 14.º. A última parte do trabalho, sem subdivisões, será conclusiva, seguindo-se a bibliografia com indicações das obras direta e indiretamente utilizadas, como preceituaram as instruções que regularam o concurso de provas a que nos submetemos.

\*

\*

\*

Por último, desejamos dizer que não conhecemos algum trabalho que tenha versado o mesmo assunto dentro da mesma estrutura da presente monografia,

vasta, conquanto desenvolvida de maneira muito sucinta, e também ambiciosa, para a reduzida fôrça do seu autor. Constituiu, entretanto, uma tarefa cada vez mais atrahente esta caminhada entre os pedaços da verdade que já foram encontrados e estão descritos em livros e pequenos estudos de valor.

## O COMÉRCIO INTERNACIONAL

1. Não escapa a qualquer leitor, por mais desavisado, o tom pouco animador com que LAURENT DECHESNE, da Universidade de Liége, encerra a sua "História Econômica Contemporânea", comentando o regresso às formas quase primitivas de comércio entre as nações, após a 1.<sup>a</sup> grande guerra. E se esse mesmo leitor desejasse confrontar as conclusões de DECHESNE com a de outro historiador categorizado, não limitado ao aspecto econômico da História, porém, com clarividência bastante para não omiti-lo — SEIGNOBOS, por exemplo — veria que o ar de desencanto e incerteza relativamente ao comércio internacional persiste, não dando muita esperança de que se torne efetiva uma conciliação ampla e permanente dos interesses em jogo. Veria também que não só existem no comércio internacional duas forças diversas, uma desejosa de ampla liberdade nas transações e outra impossibilitada de marchar nessa direção, mas ainda um constante cambiar de posições entre elas, uma deixando a liberdade de comércio para impor-lhe restrições, outra marchando em sentido contrário, pelo

caminho que leva da restrição em grandes linhas à liberdade quase absoluta.

#### A VELHA PENDÊNCIA

2. E' a velha pendência Livre-Câmbio versus Protecionismo, a abrir brechas sempre aproveitadas pelos demagogos, cujas pregações vão das restrições mais inócuas, ao estabelecimento de políticas autárquicas suicidas. Extremado partidário da liberdade nas transações, DECHESNE vê funcionando assim o sistema de produção e de comércio no século XIX, até o ponto em que se verificou a sua ruptura, sob o impacto da primeira Grande Guerra: "O século 19, escreve, mudou a face do mundo. Sob a orientação anterior, a autarquia nacional obrigava a cada país a contentar-se, quase completamente, com seus próprios recursos. Sob o novo sistema, os diferentes povos puderam especializar-se cada qual na produção de bens que melhor lhe convinha, assegurando o gôzo dêles aos outros povos, em virtude do livre desenvolvimento das trocas internacionais. A especialização internacional da produção, substituindo-se a uma especialização estreitamente nacional, fêz com que se constituísse um vasto sistema de economia mundial, estendendo-se a tôdas as nações. Os países novos puderam trocar livremente os seus produtos naturais pelos "fabricats" dos países velhos. Em troca dos artigos industriais, êsses países recebiam os gêneros coloniais de tôdas as partes do mundo. Assim, todos puderam apro-

veitar-se das vantagens oferecidas; foi possível colocar fora capitais e emigrantes; viajar barato, confortavelmente, sem passaporte, e comprar em caminho todos os objetos de que se necessitasse. A guerra de 1914, porém, arruinou tôda essa admirável organização, criada pelo espírito de progresso e de livre iniciativa do século 19". (1)

3. Embora êsse trecho tão róseo como um simples ponto prêto, seja excessivo em boa vontade para com o século XIX e o liberalismo, nem sequer dando a entender que só a partir dos meados dêsse século houve um período de 20 ou 25 anos de tendência geral para o livre-câmbio sob inspiração inglêsa, lógô empanada por violento surto protecionista na Alemanha, embora seja essa, a rigor, a verdade, o fato é que o século XIX pode ser tomado mesmo como representativo das idéias liberais de comércio internacional, e, nesse sentido muito genérico, projetado até a eclosão da guerra de 1914. Finda esta, as tendências protecionistas ganharam fortíssimo impulso, apesar de tímidas tentativas no sentido de manter as nações no terreno largo do liberalismo.

Tal impulso originava-se da satisfação dos interesses puramente exclusivistas, patentes, aliás, nos próprios termos do Tratado de Versalhes, tão lúcidamente atacado por KEYNES em 1919, ao assegurar, contra a opinião

---

(1) LAURENT DECHESNE — *História Econômica Contemporânea* — Trad. de Couto de Barros — Livraria Martins Editôra, São Paulo, 1940, págs. 167-168.

geral, que o referido tratado representava um perigo para o futuro do mundo porque, além de trazer em seu bôjo o excessivo pêso das reparações, feria duramente a interdependência da Alemanha com seus vizinhos, triturava de tal maneira os têrmos de intercâmbio entre êsses povos, contrariava a tal ponto a realidade, que, escrevia o economista então pouco conhecido, as promessas confusas obtidas pela fôrça "ne valent pas plus que le papier sur lequel elles sont inscrites", razão pela qual "le peuple anglais accepta le traité sans le lire".(2) Não obstante êsses maus presságios, que se confirmariam, o retôrno à fugaz normalidade trouxe para o mundo inteiro uma onda de otimismo, fortemente amparada por outro fato novo: o êxito material dos Estados Unidos, com a sua indústria em grandes linhas e os seus novos métodos de produção em massa.

#### 1929 E OS ESCOMBROS DA ECONOMIA LIBERAL, NA PRÁTICA

4. Houve um desenvolvimento nunca dantes observado nas atividades. Milhões de pessoas aplicaram economias nas corporações, a produção atingiu alturas inimagináveis, com as vendas caminhando no mesmo ritmo, até que, em virtude mesmo dêsse sucesso de vendas, traduzindo lucros fabulosos, pessoas, cada vez em

---

(2) JOHN MAYNARD KEYNES — *Les Conséquences Économiques de la Paix*. — Ed. "Nouvelle Revue Française", Paris, 1920 — Quatrième édition, págs. 9, 16 e 25.

maior número, passaram a poupar cada vez mais, para adquirir ações das empresas em progresso. Em consequência, a filosofia da parcimônia ganhou terreno e o consumo declinou, dando origem a um excesso de mercadorias e resultantes cortes na produção, diminuição de lucros, vendas de ações em massa, desemprego, pânico e crise. E, pelo mesmo plano inclinado do progresso, tudo outra vez retrocedeu em 1929, em proporções verdadeiramente catastróficas. Uma verdadeira sucessão de terremotos que, mais do que a guerra, reduziu a escombros a arquitetura liberal do "deixai fazer, deixai passar". E' que os governos, a braços com o desemprego, manifestação mais grave da "débacle" que acabou por atingir a todos, esqueceram-se da importância do comércio internacional para a prosperidade do mundo e passaram a adotar rígidas políticas protecionistas, criando barreiras de toda espécie, para proteger suas próprias mercadorias dos concorrentes estrangeiros. Como a exportação não prescinde da importação para se manter satisfatoriamente, e, tendo em vista que, cessada uma, a outra cessa com igual força e rapidez, a consequência dos nacionalismos demasiadamente inflexíveis, ultraprotecionistas, do qual lançaram mão, inclusive, os Estados Unidos de 1930, foi o advento de uma iniludível tensão no comércio internacional. Mais alguns anos de intervenções deliberadas e eis que o desenrolar dos acontecimentos, em cujo cume se coloca a eclosão da Segunda Grande Guerra, nos trouxe ao ponto em que estamos, diante de novas e mais

arejadas proposições teóricas e práticas sôbre os princípios, normas e significados do comércio internacional.

Um rápido exame "por dentro", dêsses acontecimentos apenas relatados e, depois das referidas proposições teóricas, nos conduzirão, em seguida, ao caso específico do Brasil.

#### ALGUNS FATÔRES DE INSTABILIDADE — SEGUNDO

##### CASSEL

5. Observa GUSTAVO CASSEL que uma alteração substancial nas condições econômicas dá sempre lugar a muitas crises, antes que o mundo dos negócios chegue a compreender as novas modalidades do comércio e amoldar-se a elas, exemplificando isso com o que se passou na época da ampliação da esfera do comércio europeu ao mundo inteiro. "En el comienzo de la exportación de Europa hacia las colonias, escreve êle, el rasgo más tipico fué la ignorancia asombrosa de las necesidades y del poder comprador de esas remotas regiones. Este hecho, sumado a la lentitud de los medios de comunicación de entonces, fué la causa de la serie de grandes crises del siglo XVIII y de la primera mitad del XIX". (3) Mas CASSEL não se limita a êsse fenômeno da lenta percepção como coadjuvante poderoso da eclosão das crises, das

---

(3) GUSTAVO CASSEL — *El Ritmo de los Negocios* (Tradução da quarta parte da *Economia Social Teórica*, por DANIEL ARMANNET — Imprenta Nascimento — Santiago do Chile, 1937, página 18.

rupturas de equilíbrio nas relações econômicas. Aponta também as outras causas: "Cambios revolucionarios en las condiciones de importación de cierta clase de artículos han sido causa también de graves crisis, siendo la más importante y conocida de ellas, la de la agricultura europea a fin del siglo XIX. Es muy natural que las grandes alteraciones de la época moderna en la técnica de la producción, no puedan haber-se verificado sin perturbaciones graves, especialmente en una serie de oficios que tuvieran que sufrir el trastorno resultante del cambio de la labor manual por la producción mecánica. Junto a estas circunstancias, existe una serie de perturbaciones ocasionales y de menos importancia en la vida económica, pero que ai que considerar también como causantes de crisis. Su origen es, generalmente, una escasez o abundancia de ciertos artículos a causa, por ejemplo, de cosechas muy malas o muy buenas; o una escasez tal de materias primas que llegue a paralizar la industria; o las variaciones de la moda que hacen invendibles algunos stocks de artículos, etc. Finalmente, debemos enumerar las guerras entre las causas generales de las crisis económicas". (4)

Todo êsse complexo de fenômenos essenciais e ocasionais — ignorância, política de importação, alterações na técnica, escassez ou abundância, moda, guerras — mencionados por CASSEL, constitui a verdadeira causa das transformações, da instabilidade reinante no co-

---

(4) Idem, idem, pág. 19.

mércio internacional, que vimos observando muito sucin-  
tamente, e nos reconduz aos pontos de referência capi-  
tais para o estudo da situação do comércio internacional  
nos dias que correm.

#### NOVA PRESSÃO SÔBRE OS VELHOS PRINCÍPIOS

6. Êsses pontos são as duas grandes guerras, tendo de permeio a grande crise de 1929. A guerra de 1914 resultou, em última análise, na deslocação do centro econômico do mundo, que saiu da Europa, com a súbita ascensão dos Estados Unidos e com a constituição de zonas independentes também no Extremo Oriente, tendo, por outro lado, gerado transformações, mais remotas no plano político e social interno das nações, determinando, como tem sido sobejamente demonstrado, novos concei-  
tos sôbre os deveres e as responsabilidades do Estado em face da vida econômica. (5) A grande crise veio solidifi-  
car a suspeita de que a Ciência Econômica, na sua estru-  
tura até então conhecida, apenas girava em tórno dos problemas sem penetrar-lhes o âmago, necessitando, por-  
tanto, de uma revisão em grandes linhas, como realmente se faz. A Segunda Grande Guerra resultou na consoli-  
dação dessas transformações, colocando, inflexivelmente, a economia mundial diante dos novos fatos, assim como de movimentos de envergadura, destinados a exercer ir-

---

(5) LUIZ DE GUIMARÃES CHAVES — *A Posição dos EE.UU. no Equilíbrio Político e Econômico do Século XX* — Editora Guaíra, São Paulo, 1942, págs. 37 e 59.

resistível pressão sôbre os velhos princípios, normas e significados do comércio internacional.

Tais fatos e movimentos, apontados por J. R. HEROLES, da Faculdade Nacional de Economia do México, são, por um lado, “el desplazamiento del mercado de capitales hacia los Estados Unidos y la consolidación de este país como única nación acreedora del mundo”, e, por outro lado, “los movimientos en los países de escaso desarrollo económico, tendientes a lograr el desenvolvimiento de estos mediante politicas de industrialización o diversificación de producciones”. (6) Esse último aspecto da questão, da maior importância para o presente trabalho, pôsto assim como foi, está, sem dúvida claro, porém, demasiadamente esquematizado e rígido. Uma visão mais ampla e mais pormenorizada, capaz de realmente nos apontar a realidade presente é proporcionada por outro trabalho, cujo trecho que mais interessa ao nosso objetivo é imediatamente precedido por considerações acêrca dos problemas originados com a drástica redução da tradicional exportação de capitais dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos. Reportando-se a essas considerações, escreve o seu autor: “A Segunda Guerra Mundial trouxe maiores complicações e contribuiu com novos fatôres, inclusive de natureza política, para tornar ainda mais difícil o encontro de soluções. Territórios coloniais encontraram nas

---

(6) J. R. HEROLES — *Tendencias Actuales del Comercio Internacional* — Confer. inserta em *Problemas Industriales de México* — EDIAPSA, México, 1951, pág. 47.

dificuldades da metrópole oportunidade para sua liberação. Ao mesmo tempo se generalizava, nos países subdesenvolvidos, uma aspiração no sentido da emancipação econômica, elevação de nível de vida de suas populações e amplo aproveitamento dos recursos naturais disponíveis. A guerra veio também oferecer para os países economicamente atrasados excelente oportunidade para a aquisição de emprêsas estrangeiras nêles instaladas, em troca do fornecimento de matérias-primas e de alimentos aos países beligerantes, o que deu aos primeiros a convicção de que já se encontravam tècnicamente habilitados para administrar e explorar tais emprêsas e instalar outras emprêsas semelhantes. Nações tradicionalmente devedoras tornaram-se de um momento para outro credoras, em virtude de uma larga exportação de seus produtos para os países envolvidos no conflito e das dificuldades existentes à importação de mercadorias dêstes mesmos países. As perturbações do comércio internacional forçaram ainda os países atrasados à criação de certas indústrias, notadamente de transformação, a fim de atenderem à procura interna de mercadorias e artigos essenciais, anteriormente obtidos através da importação. Uma vez terminada a guerra, foi necessária a elevação de barreiras protecionistas a fim de impedir que tais indústrias pudessem perecer frente à concorrência estrangeira. Êsse movimento de desenvolvimento econômico, poderosamente impulsionado durante a guerra, adquiriu maior fôrça e expressão uma vez cessado o conflito. Por êle se interessaram, também, os países

econômicamente adiantados e as organizações internacionais, movidos por motivos de ordem econômica e de natureza política.” (7)

#### ONDE É QUE ESTAMOS HOJE

7. E' evidente que tais movimentos se fazem em sentido contrário ao explícito nas teorias liberais de comércio internacional. Êles objetivam para os vários países uma infra-estrutura econômica mais sólida, melhor aproveitamento de suas riquezas naturais, maior valorização do trabalho humano, menor dependência da produção estrangeira. E levam êsse objetivo a tal ponto que o prof. GOTTFRIED HABERLER, embora reconhecendo que qualquer país pode aumentar substancialmente a sua produção de mercadorias e serviços pela divisão internacional do trabalho, pela especialização, pela exportação daquilo que possa produzir em melhores condições e importação do que os outros países são capazes de produzir com mais vantagem, chega a asseverar que a velha questão livre-câmbio e protecionismo é uma questão superada, e que “o debate já não é hoje expresso em termos de livre-câmbio versus protecionismo, e sim em termos de tarifação aduaneira versus contrôles restritivos e compensações bilaterais”. (8)

---

(7) SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA — *A Política Fiscal e o Desenvolvimento Econômico* — “Revista do Serviço Público”, Rio, fevereiro de 1955, pág. 237.

(8) GOTTFRIED HABERLER — *Problemas de Conjuntura e de Política Econômica* — Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1948, página 164.

Mas, colocada assim a questão, não estamos ainda diante de uma colocação definitiva ou de uma verdade aceita por todos os países do mundo. E' que o velho caminhar de posições, que já observamos no início dêste trabalho, novamente ressurgiu. Se prosseguirmos, observando qual a posição atual das chamadas grandes potências em relação ao comércio internacional, veremos a inversão de posições da Inglaterra e dos Estados Unidos, o primeiro país caminhando, de alguns anos para cá, do liberalismo para o protecionismo, enquanto o segundo marcha em sentido contrário, oferecendo combate às medidas discriminatórias e restritivas, como cotas, licenças e contrôles de câmbio, e achando que qualquer política protecionista não deve ser exercida senão por meio de tarifas, reduzidas ao máximo, em benefício da expansão do comércio entre as nações.

Mesmo assim, contando com a força e sobretudo com o prestígio dos Estados Unidos, a política liberal de comércio exterior, ou, pelo menos, uma política mais próxima dela, não logrou vantagens ponderáveis nestes últimos anos, nos quais a política internacional tem vivido uma verdadeira dança sôbre o abismo. Para verificarmos o que tem acontecido nesse particular não será preciso ir muito longe; basta tornar à companhia de HABERLER, na obra já citada, e com êle, passar pela elaboração da Carta do Atlântico, que consignou o princípio da liberdade de comércio, pelos Acôrdos de Empréstimos e Rendamentos, pela Conferência de BRETTON WOODS, pela

criação do Fundo Monetário Internacional, até o fato significativo, por êle referido com alguns pormenores, qual seja o da elaboração de uma "convenção para incremento do comércio internacional" na base de um anteprojeto muito conciso e muito claro, aceito em princípio por inglêses e americanos, porém, logo a seguir intumescido de ressalvas e exceções que o tornaram um documento demasiadamente extenso, complicado, inequívvel... (9)

8. Bem, mas nada nos move contra o livre-cambismo, teòricamente tão bem estruturado pelos economistas clássicos, à base também de algumas verdades sempre reconhecidas e proclamadas na prática. Tanto que o tom do início desta monografia é de indisfarçável simpatia para êle, sendo que as mutações observadas originaram-se dos fatos expostos, e de opiniões insuspeitas e autorizadas, ambos firmados em interposições de crises e problemas de subdesenvolvimento. Aliás, contra certas afirmações de tão bela e fascinante teoria só se colocam mesmo os fatos, a realidade complexa, multifária, extremamente flexível, mas fortemente insubmissa, inclusive a famosa "realidade brasileira", vestida com o mais grosseiro algodão cru da pobreza, mas à semelhança de uns tecidos modernos, entrecortado de belas frases tiradas aos velhos economistas intransigentemente liberais, como veremos. Por ora, o que interessa é, ainda uma vez, voltarmos aos problemas de comércio

---

(9) GOTTFRIED HABERLER — *Obra ctt.*, págs. 173-4-5.

exterior. E o faremos através de uma síntese de notável conferência do prof. LIONEL E. ROBBINS, primeiro porque se trata de um livre-cambista fervoroso e dos mais autorizados, e, depois, porque se trata de um trabalho da mais alta classe, que coloca os princípios da economia clássica à frente das objeções da economia moderna, possibilitando ver, a um só tempo, uma e outra diante dos intrincados problemas do comércio internacional.

A TEORIA LIBERAL ANTE AS OBJEÇÕES ANTIGAS E  
RECENTES, SEGUNDO ROBBINS

9. Nesse trabalho, que é uma das conferências pronunciadas em 1953 a convite do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, o professor ROBBINS, do Conselho Consultivo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, defende a teoria de política comercial exposta nas obras dos economistas clássicos, contra as críticas formuladas sobre a mesma.

Partindo das duas características essenciais dessa teoria — defesa de *vantagens nacionais* e *complexidade das suas hipóteses* — o ilustre economista reconhece, por um lado, que os economistas clássicos não recomendaram, para o interesse do mundo em seu conjunto, políticas que considerassem prejudiciais à sua própria nação, asseverando, porém, que eles estavam longe de ser nacionalistas intolerantes, buscando sempre, como buscavam, conciliar interesses nacionais e internacionais; por outro lado, observa que as prescrições gerais

de teoria clássica descansam sobre uma mistura bastante complexa de considerações teóricas e práticas, obtidas pela aplicação de determinadas verdades tão universais quanto as da geometria ou da mecânica a determinadas situações transitórias e, na mesma ordem de considerações, avança uma advertência de MARSHALL: "Se êstes princípios são convertidos em dogmas, comete-se êrro semelhante ao de considerar as regras estabelecidas para construção de uma ponte, quando os únicos materiais disponíveis são simples troncos, como dogmas sagrados que governarão para sempre a construção de pontes para objetivos e sob condições nunca sonhadas pelos primeiros construtores, e quando os materiais a serem usados fôssem aço ou granito..." (10) Passa o prof. ROBBINS a examinar a base analítica das pressuposições em favor do livre-câmbio e as exceções a essas pressuposições; demora-se no exame das vantagens comparativas, mostrando que, "aquilo que é prudência na conduta das famílias, dificilmente será desatino quando se tratar de um reino"; focaliza o caso das indústrias nascentes, o argumento em favor das restrições, visando tornar favoráveis a certa nação as relações de troca, e entra a examinar os mesmos assuntos do ponto de vista da aplicação prática.

Relativamente ao argumento das *indústrias nascentes*, observa apenas o prof. ROBBINS que não desmere-

---

(10) LIONEL E. ROBBINS — *A Teoria Clássica da Política Comercial* — Conf. inserta em "Revista Brasileira de Economia" — Fundação Getúlio Vargas, Rio, junho de 1954, págs. 118-19.

ceria o apoio integral da teoria clássica se J. S. MILL não se decepcionasse diante da utilização de seus argumentos por parte dos interesses privados dos Estados Unidos e da Austrália (quando passou então a propor que, se era necessária alguma proteção àquelas indústrias, que fôsse dada em forma de subsídio), e se MARSHALL, ainda jovem, em viagem pelos Estados Unidos, não tivesse constatado que as operações dos grupos de interesses não correspondiam às prescrições da teoria pura. Quanto ao problema das *relações de intercâmbio*, de possibilidades teóricas unânimemente aceitas pelos economistas clássicos, mas de aplicação limitada, mostra o prof. ROBBINS que “poucos proveitos podem ser obtidos pela imposição súbita de direitos de importação” e que se os industriais ajeitam a produção às necessidades de certo mercado, podendo pagar inesperados tributos, torna-se “pouco provável que essa situação perdure por muito tempo”, pois “a longo prazo, haverá reajustamentos que trarão o desaparecimento desses proveitos, e até prejuízos transitórios”. (11)

Feito isso, o conhecido cientista passa à parte talvez mais interessante deste seu trabalho, que tentamos sintetizar, isto é, passa a analisar o que êle chama “objeções recentes” à teoria dos economistas clássicos, a saber: as que se referem às taxas de incremento desiguais, ao pleno emprego e ao balanço de pagamentos.

---

(11) LIONEL E. ROBBINS — *Conf. cit.*, págs. 121 a 129.

ROBBINS, dentro dos princípios que defende, nega a afirmação recente de que o comércio entre áreas de índices de crescimento iguais se faz perfeitamente, não acontecendo outro tanto com o comércio entre áreas de índices de crescimento diferentes, caso em que são justificadas as restrições. E o faz de maneira a fugir momentâneamente do tom cordial de sua conferência, asseverando que é um argumento "simplesmente falacioso", uma "idéia primária indefensável" esta que afirma que só há vantagem de intercâmbio quando os participantes têm custos iguais em todos os sentidos. Mas confere certo grau de validez teórica ao argumento de que se a produtividade avança mais rapidamente em uma área do que em outra, as considerações baseadas na teoria dos custos comparativos perdem a sua importância, passando a dar a êsse argumento a atenção que negara ao primeiro, embora deixando claro que não acredita na sua importância prática. Diz, então, que "a teoria dos custos comparativos nunca assegurou que tôdas as mudanças na produtividade são vantajosas para tôdas as partes afetadas" mas que o que ela sustentou foi que "tanto na nova posição como na antiga, a desvantagem será "minimizada" (ou a vantagem "maximizada") em se recorrendo à divisão do trabalho", para concluir esta ordem de considerações dizendo que a objeção não atinge as pressuposições da teoria clássica, porém, fere em cheio determinadas medidas monetárias. (12)

---

(12) Idem, idem, págs. 130-132.

Quanto à observação de que a teoria clássica está baseada na suposição de *pleno emprego*, observação essa de profunda influência nas políticas comerciais contemporâneas, diz o categorizado autor que ela não corresponde à verdade, primeiro, porque desde os meados do século XIX os economistas liberais perceberam os altos e baixos da atividade econômica, devotando-se em grande parte a descobrir remédio para a situação, e, depois, porque não tem validade a afirmação de que as políticas de restrições aumentam o emprego. Se a limitação às importações pode, a curto prazo, “curar” alguns tipos de desemprego, isso é ocorrência transitória, não constitui garantia contra nova baixa de emprego que, se ocorre, prova que as restrições não ajudam em nada a situação; novas restrições para curar a nova ocorrência apenas deixam a economia cada vez mais distante do objetivo almejado. A política de resolver o desemprego através de restrições comerciais deve, a seu ver, ser considerada como exemplo clássico de incendiar a casa para poder assar o porco. (13)

A última das objeções analisadas por ROBBINS é a que se refere à afirmação de que a teoria clássica ignora a necessidade de restrições à importação como defesa do *balanço de pagamentos*, o que não nega. Todavia, adverte que o apêrto das restrições detém realmente o fluxo de ouro mas pode resultar numa série de reper-

---

(13) Idem, idem, págs. 132-135.

cussões adversas, tais como estímulo à inflação, alta de custos de exportação e represálias, perguntando se essa é uma política sensata, se consulta realmente o interesse nacional a longo prazo. E assume uma posição cordata em face de situações de desespero, de momentos de crise inevitável, para os quais, comprovadamente, não existam outras técnicas disponíveis, não sem adiantar que, nesses casos excepcionais, a política restritiva deve ser utilizada, mas até certo ponto, e não além deste, o que redundaria em perdas inevitáveis. (14)

#### PROCURANDO SEMPRE O CAMINHO DA LIBERDADE

10. Como vemos em considerações tão douradas e autorizadas, que procuramos sintetizar com absoluta fidelidade ao texto, também o seu autor reconhece a inaplicabilidade ou a limitação da teoria clássica em mais de um ponto, e, naturalmente isso acontece porque, além de esbarrar com as várias classes de problemas analisados ela já não pode suportar o peso dos interesses em jogo nas transações internacionais. E' o que nota BURLINGAME em interessante e volumosa história dos Estados Unidos através dos progressos da técnica, ao asseverar de maneira só aparentemente ríspida, mas, na verdade, muito compreensiva: "A liberdade nos negócios é a última coisa que os homens de negócios realmente querem. Através dos ciclos mundiais, o movimento é sempre para afastar-se da liberdade. Os maiores e mais

---

(14) Idem, idem, págs. 136-138.

rápidos desenvolvimentos industriais realizaram-se em épocas em que a liberdade notòriamente faltou". (15)

Esta observação, todavia, é daquelas que ocorrem a qualquer cidadão mais ou menos lido e relativamente informado. A Ciência Econômica não nega a evidência. Entretanto, prossegue na sua faina cauta e silenciosa, somando mais verdade às verdades já conhecidas, no objetivo de encontrar solução mais liberal para os problemas que enfrenta. E um exemplo disto, temos no próprio prof. ROBBINS, ao proferir, depois da conferência que sintetizamos, uma segunda sôbre o mesmo tema, porém de maneira a se aproximar muito mais dos problemas dos dias que correm. Não vamos percorrê-la em sua totalidade, porém, desejamos ressaltar-lhe alguns pontos que julgamos essenciais.

Neste segundo trabalho sôbre política comercial (16) ROBBINS torna-se mais explícito relativamente à teoria clássica do mundo contemporâneo, reconhecendo-lhe o malôgro, em virtude dos impactos das guerras, do desemprêgo, da influência dos produtores, das doutrinas coletivistas, com as quais, salienta, não são boas as suas relações em virtude das concepções opostas sôbre as funções do Estado, por parte de uma e de outra teoria.

---

(15) ROGER BURLINGAME — *Máquinas da Democracia* — Trad. de M. Lobato — Cia. Editôra Nacional — S. Paulo, 1942, pág. 118.

(16) LIONEL E. ROBBINS — *A Política Comercial Contemporânea* — Conf. inserta em "Revista Brasileira de Economia" — Fundação Getúlio Vargas — Rio, junho de 1954, págs. 155 a 175.

Mas, perguntando para onde nos devemos voltar então, responde que não devemos abandonar a esperança de um remédio, que existe, desde que a remoção dos obstáculos não se faça isoladamente, porém, através de reduções recíprocas. Os *entendimentos bilaterais*, acha êle, são capazes de atender os interêsses de pares de nações, mas podem não ser vantajosos para as demais partes com as quais já tenha sido concluído algum acôrdo, o que gera privilégios e engendra represálias e fricções diplomáticas, fazendo do comércio, não um laço de união, porém, fonte de discórdia. Os *entendimentos de base multilateral* constituem outra alternativa, mas também têm sido criticados sob a alegação de que podem impedir algumas concessões que se não deseje generalizar; de que os tratados tendem a expirar em datas diferentes, o que envolve sérias inibições a concessões a qualquer momento; e de que, caso sejam necessárias concessões rápidas, as demoradas negociações características dêsse tipo não satisfazem. Quanto à procura de *métodos de compensação*, que o prof. ROBBINS se confessa longe de menosprezar, êle aponta, também, uma série de dificuldades para a sua adoção, inclusive a que repousa no fato de que as barreiras tarifárias não têm a importância das restrições quantitativas, o que deixa claro que uma simples redução generalizada de tarifas nenhum efeito substancial poderá apresentar.

E, concluindo mais êsse trabalho de relevante importância para qualquer estudo relativo ao comércio in-

ternacional, e que já indicamos, ROBBINS, como não poderia deixar de ser, inclina-se com indisfarçável simpatia para os atuais *acôrdos gerais de tarifas e comércio* — “General Agreement on Tariffs and Trade”, GATT — nos quais a idéia essencial é a negociação simultânea de acôrdos tarifários bilaterais, com cláusulas de nação mais favorecida, a fim de generalizar as concessões, e tentativas de estabelecer regras comuns de conduta, definindo as ocasiões em que estas regras podem ser suspensas. E' o que ROBBINS chama “princípio de um código comercial internacional”, ao qual atribui muito valor, embora ainda deixe algo a desejar, especialmente no que se refere a regulamentos quantitativos, os quais, enquanto perdurarem as presentes dificuldades financeiras, não terão feito progresso. Isso não o impede, entretanto, de concluir que a idéia que inspira êsses acôrdos é admirável, pois combina o sentido prático da negociação bilateral com as vantagens da revisão multilateral simultânea. (17)

---

(17) LIONEL E. ROBBINS — Conf. cit., págs. 174-175. — A margem desta citação pode-se observar que, em fins de 1955, não era muito satisfatória a opinião do Brasil, país subdesenvolvido, sôbre o GATT, organismo internacional cujas atividades se baseiam nos princípios teóricos do livre-cambismo. Com efeito, intervindo nos debates da reunião do GATT em Genebra, o chefe da delegação brasileira, embaixador Barbosa Carneiro, disse, segundo os telegramas publicados pelo “Correio da Manhã”, em 12-11-55, que o caso dos excedentes devem ser compreendidos como um aspecto da complicada questão do comércio dos produtos de base, e não do modo pelo qual o desejavam os países industriais, acentuando que o cálculo aproximado do volume do comércio internacional coberto pelo regime

## BRASIL, SUBDESENVOLVIMENTO E PROTECIONISMO

11. Como vemos, ROBBINS, que é um cientista na expressão completa da palavra, não possibilita conclusão menos pessimista do que a de DECHESNE, apenas historiador da Economia, relativamente à sobrevivência do livre-cambismo nos dias que correm. Tirante seus entusiasmos para com a atuação do GATT, êle reconhece as poucas possibilidades da teoria que defende, sem atribuir substancial grau de validade àquelas que se lhe opõem. Mas o caso é que os fatos dêste século em choque com os velhos princípios, seguidamente abalados pelas bruscas interferências de crises as mais diversas e pelo retardamento das soluções, vieram realmente evidenciar que, aos povos presos no intrincado labirinto do subdesenvolvimento, os velhos princípios, dos quais chegaram a ser defensores quase ferozes no século passado, quase nada oferecem de positivo, para a solução de seus problemas. Novos esquemas, novas soluções, novos métodos de ação teriam que ser tentados para resolver sobretudo as dificuldades dessa natureza.

---

de preferência e pelas derrogações concedidas aos países industrializados, mostra que cerca de 80 % do comércio internacional efetua-se contrariando os princípios mais importantes do acôrdo, e são apoiados por regras discriminatórias com o objetivo de proteção da produção industrial. Pediu o chefe da delegação brasileira que o GATT passe a tratar igualmente dos problemas ligados à política dos fretes e da distribuição do espaço marítimo no transporte do comércio internacional, observando ainda que as medidas discriminatórias adotadas pelas maiores potências marítimas influem diretamente no preço internacional de certos produtos de base.

E' o que reconhece outro economista capaz de ver as coisas como elas são, capaz de manter a sua segurança e a sua lucidez ao navegar em qualquer direção nesse grande mar desconhecido que é a Economia Política. PAUL A. SAMUELSON, pouco condescendente com os argumentos protecionistas, nos quais vê apenas "racionalizações de benefícios especiais destinados a certos setores ou grupos", reconhece que *existem exceções que tornam válidos êsses argumentos*, tais como os casos de alívio para uma situação de desemprego e os das indústrias nascentes ou das economias subdesenvolvidas, que necessitam realmente de proteção temporária para realizarem vantagens comparativas a longo prazo. São palavras suas: "Nem o argumento da indústria nascente nem o argumento da economia subdesenvolvida contradizem o princípio das vantagens comparativas. Pelo contrário, a validade dêsses argumentos se baseia na pressuposição de que haja um deslocamento dinâmico e induzido das curvas de possibilidade de produção, que se transladam no sentido de se obterem mais mercadorias com o emprego do mesmo número de fatores de produção plenamente empregados, assim como de que êsse movimento em direção a novas vantagens comparativas requer proteção temporária. Isso completa nosso exame da controvérsia tarifária, exceto no que se refere ao problema do desemprego, que já foi examinado anteriormente. Nenhum leitor imparcial que se dê ao trabalho de refletir sobre a matéria poderá deixar de verificar como é ôca a maior parte dos argumentos protecionistas. A única

exceção séria e de substância é a que se refere às indústrias nascentes e às economias subdesenvolvidas". (18)

Tais exceções são as que assentam como a mão à luva, ao caso específico dos países latino-americanos em geral e ao caso do Brasil em particular, todos perfeitamente enquadrados, principalmente, nas considerações do item 6 desta monografia. O problema fundamental destes países, antes de ser o do *equilíbrio* é o do *crescimento*. Precisam eles de injeções de substância econômica em suas áreas políticas para que se fortaleçam e se mantenham com firmeza. Precisam desenvolver-se. Para fazê-lo têm necessidade premente de importar maquinaria destinada a empreendimentos básicos. Mas a capacidade para importar varia com a quantidade de produtos exportados, com a relação entre os preços desses produtos e os da importação, e com as inversões líquidas de capital estrangeiro. (19) Inexistindo estas últimas em quantidades capazes de fazer face às necessidades, e tendo em vista que a procura internacional de produtos primários é inelástica, é forçoso concluir que o aumento da produção exportável degenera em aviltamento de preços, em deterioração dos termos de intercâmbio, impossibilitando a efetivação do aumento da capacidade para importar e, portanto, o almejado desenvolvimento

---

(18) PAUL A. SAMUELSON — *Introdução à Análise Econômica* (Trad. de O. A. Dias Carneiro) — Editora AGIR, Rio, 1952, págs. 268 a 270, Vol. III.

(19) CEPAL — *Estudio Económico de América Latina* — 1949, pág. 16.

econômico. Se inexistente ou é difficilissima a obtenção de capitais particulares ou governamentais, a solução, para não perder mais tempo, só pode estar no estabelecimento de um intercâmbio em termos mais favoráveis, com as outras nações. Não desenvolver-se, para os países que já perderam algum tempo, é simplesmente manter-se inseguros e à margem, é sustentar o sacrifício das respectivas populações, é permitir o fortalecimento de uma situação sob todos os aspectos triste, cuja descrição já enche bibliotecas inteiras.

Foi exatamente dêsse terrível dilema em face da Economia Clássica em seu conjunto, que tratou há pouco o prof. RAUL PREBISCH, numa polémica com o illustre prof. EUGENIO GUDIN. Afirmou o primeiro que os clássicos se preocuparam com o problema do equilíbrio e não do crescimento, que é o que nos preocupa hoje, e considerou que os economistas clássicos ensinaram que durante um período prolongado de paz, ordem e estabilidade todos poderiam enriquecer-se, sobrevivendo um aumento da prosperidade para os países já prósperos e uma diminuição da disparidade entre níveis diversos de prosperidade. Isso não aconteceu, entretanto, segundo nos mostra PREBISCH: "Entre 1815 e 1914 tivemos um século de paz excepcional, o que representa um período prolongado, suficiente mesmo para os economistas clássicos, e durante o qual foi impressionante o progresso econômico e técnico. Durante êsse século todos os postulados dêsse economistas foram realizados: intervenção mínima do Estado, livre intercâmbio, grandes inversões internacio-

nais e, sobretudo, não somente o livre movimento de capital mas também grande mobilidade de trabalho na forma de migrações internacionais. A primeira parte das previsões dos economistas clássicos fôra correta: observou-se extraordinário aumento da prosperidade naquela época. Porém, a segunda parte da tese provou ser inteiramente falsa. A maior parte do aumento de prosperidade limitou-se a apenas 30 por cento da população mundial, enquanto que os outros dois terços permaneceram tão pobres como anteriormente". (20)

\*  
\*      \*

O Brasil tem 450 anos de idade e cento e tantos de vida política independente. O seu destino sempre estêve e continua a estar claramente prêso às instabilidades que vimos de observar no comércio entre as nações. Vejamos como isso se deu, e como êste país tenta ou deveria tentar sair mais para longe da beira do abismo onde, apesar dos pesares, não caiu, e onde, segundo afirmam as cartomantes, não cairá jamais. . .

---

(20) RAUL PREBISCH — *A Mistica do Equilíbrio Espontâneo na Economia* — "Diário de Notícias", Rio, 8 e 15-11-1953.

## O COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

12. O comércio internacional apresenta-se, como vimos, dentro de um quadro extremamente complexo e cheio de dificuldades. E as atividades econômicas internas do Brasil, estão, como sempre estiveram, na dependência absoluta das ocorrências nesse vasto campo de competições, indefinido, instável, caprichoso. Justamente por isso, por entender que não se pode avançar em considerações genéricas sôbre a parte sem observar como age e reage o todo a que pertence, foi que nos demoramos um pouco na observação dêsse todo, esquematizado e hirto nas teorias, porém, amplo, ágil e muito volúvel na prática.

O Brasil sempre considerou a existência dêsse todo, mas dentro da teoria antiga, como tipo de beleza, perfeição e coerência. Hoje, diante da revisão dos velhos princípios e da conseqüente formulação de novos conceitos, parece que está caindo em si mesmo, agindo mais de acôrdo com a realidade. Senão vejamos.

## AS EXPORTAÇÕES DO BRASIL-COLÔNIA

13. O Brasil era um assunto inteiramente novo e sem atrativos para Portugal que, ao findar do século XV, se transformava de país agrícola em terra de navegadores, preocupados com o comércio do Oriente. O século XVI aqui transcorreu entre vaivéns circunscritos à orla marítima, entremeados de embarques de pau-brasil e esporádicas fundações. O seguinte, política e socialmente caracterizado pela expulsão de invasores, consolidação do domínio luso no litoral, e início da parte decisiva da conquista do sertão pelos bandeirantes, apresentou, no plano econômico, a criação do gado, retaguarda das zonas de engenho e apoio ao povoamento interior. Tais atividades incipientes e sem contatos com o mundo exterior, como bem mostra AFONSO ARINOS em esplêndida síntese, seriam impulsionadas no século XVIII, com a mineração do ouro, o maior fator de povoamento da era colonial, e com a diversificação da lista de produtos exportados para a metrópole portuguesa. (21)

Aí Portugal já se encontrava fortemente prêso às diretrizes da política comercial da Inglaterra, que não lhes foram favoráveis.

Assim, e graças à obra diplomática de CROMWELL, em 1654, e de METHUEN, em 1703, a maior parte do ouro do Brasil, cuja produção, somente entre 1700 e 1801,

---

(21) AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO — *Desenvolvimento da Civilização Material no Brasil* — Edição do SPHAN, Ministério da Educação, Rio, 1944, págs. 11-27-51.

CALÓGERAS avaliou em 983 mil quilos, (22) foi encaminhada, juntamente com grande parte da fabulosa atividade extrativa das pedras preciosas, para aquela extraordinária ilha. Aí, não só concorreu para o efetivo progresso desse grande país, mas também determinou uma nova etapa no desenvolvimento do sistema capitalista, como assevera SOMBART, citado por ROBERTO SIMONSEN. (23) Acentuaram-se ainda nessa época as diferenças entre as várias regiões brasileiras, já incontestes suportes do império português que delas recebia, não só o pau-brasil, o ouro e os diamantes, mas também o afamado açúcar do Nordeste, o tabaco da zona baiana, os couros, as farinhas e as carnes salgadas do sul-riograndense, o anil e as raízes medicinais de várias outras regiões, a maioria das quais obscuras, inclusive a de São Paulo, então mergulhada na pobreza, com seus filhos a cruzar de ponta a ponta o imenso território.

Em princípio do século XIX a mudança da corte portuguesa para o Rio resultou na imediata abertura dos portos brasileiros ao comércio internacional. Era o plantio do marco inicial de uma série de acontecimentos da maior importância econômica para o país. Quinze anos depois sobrevinha a independência política. Se quiséssemos ter uma idéia, ainda que pouco precisa, do

---

(22) PANDIÁ CALÓGERAS — *Formação Histórica do Brasil* — Coleção Brasileira — Cia. Editôra Nacional, S. Paulo, 1935, pág. 54.

(23) ROBERTO SIMONSEN — *História Econômica do Brasil* — Coleção Brasileira — Cia. Editôra Nacional, S. Paulo, 1937 — Vol. II, pág. 48.

que representou, em valor, a exportação do Brasil no período colonial, a teríamos em ROBERTO SIMONSEN que, ao revelar êsses dados (Quadro I), em 1937, comentou: “Considerando-se que a exportação total do Brasil, após 1822, excluindo o café, não alcançou um e meio bilhões de libras esterlinas, não podemos deixar de apreciar, como vultoso, o valor total da exportação da era colonial, tendo-se em vista, principalmente, as exigüidades da população, dos capitais então disponíveis, e a variação do poder aquisitivo do ouro”. (24)

QUADRO I  
COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL - COLÔNIA  
EXPORTAÇÃO  
(VALORES APROXIMADOS)

| PRODUTOS                          | VALOR EM LIBRAS |
|-----------------------------------|-----------------|
| Açúcar .....                      | £ 300.000.000   |
| Mineração — Ouro e Diamantes..... | £ 170.000.000   |
| Couros.....                       | £ 15.000.000    |
| Pau-brasil e outras madeiras..... | £ 15.000.000    |
| Tabaco.....                       | £ 12.000.000    |
| Algodão.....                      | £ 12.000.000    |
| Arroz.....                        | £ 4.500.000     |
| Café.....                         | £ 4.000.000     |
| Cacau, Especiarias e outros.....  | £ 3.500.000     |
| TOTAL.....                        | £ 536.000.000   |

Fonte: ROBERTO C. SIMONSEN — *História Econômica do Brasil* — Vol. II — pág. 222.

(24) ROBERTO SIMONSEN — *Obra cit.*, pág. 222.

14. Tudo indica que não tiramos o menor proveito dêsse volume considerável de exportações. Mas estávamos presos a Portugal, e Portugal à Inglaterra, cuja ascendência no mundo era incontestada e progressiva, sob a bandeira da economia liberal, que passou a empolgar economistas e homens de govêrno de então. Dêsse estado de coisas resultou um final melancólico para Portugal, e conseqüentemente para suas colônias, pois, bem pesadas as coisas, a História nos mostra que o valoroso país de navegadores andou fazendo com a Inglaterra um mau negócio, amarrando-se a uns tantos tratados com os quais era sempre a famosa ilha que fazia o bom negócio.

Para Portugal, com o reino inimigo de Castela à vista, a grande colônia da América proporcionava a solução que tão bem satisfazia aos interesses britânicos. Mas o caso é que, analisados hoje êsses fatos, do nosso ponto de vista, não podemos deixar de lamentar o que se passou. E é num estudioso insuspeito no caso, ROBERTO SIMONSEN, que vamos buscar semelhante análise: "A impossibilidade de se montarem indústrias no país, escreve êle, conjugada com a insuficiência de nossas exportações, traduzia-se num abaixamento considerável do poder aquisitivo da população em geral. A ruína da navegação portuguesa, os tratados de comércio com as nações européias em geral, na mesma base tarifária que o realizado com a Inglaterra, e a separação de Portugal

do modo por que foi realizada, nos fizeram perder boa parte do único mercado seguro, o português, que tínhamos para os produtos do Norte. Disso se ressentiram tôdas aquelas regiões, que experimentaram, pelo século afora, uma considerável depressão. O Sul foi economicamente salvo pelo café, e, com êle, o Brasil. O manifesto com que D. João VI procurou justificar aos seus vassallos de Portugal e do Brasil os tratados que acabara de assinar demonstra a assinalada intervenção que, sôbre êsse e outros atos do govêrno, tiveram, na época, os economistas da Escola Liberal. Não era essa, infelizmente, a política comercial que convinha a um país como o nosso, que apenas iniciava a sua economia independente. Tínhamos que abraçar, àquele tempo, política semelhante à que a nação norte-americana seguiu no período de sua formação econômica. Produtores de artigos coloniais, diante de um mundo fechado por "polícias coloniais", tornamo-nos, no entanto, campeões de um liberalismo econômico na América." (25)

15. O fato é que quando todo o território da Província do Rio de Janeiro já estava tomado pela cultura do café, cujo alvorecer, em fins do século XVIII, coincidia com o crepúsculo da mineração, e em tôrno da qual giraria parte substancial da vida do Segundo Império, o país tinha realmente colocado em novos têrmos o problema do seu comércio exterior. O café, preponderantemente o café, cada vez mais o café, iniciava a sua dura

---

(25) ROBERTO SIMONSEN — *Obra cit.*, págs. 258-60.

missão de sustentáculo de nossa economia. Havia razões de ordem econômica para que essa preponderância se acentuasse, como veremos mais adiante. Todavia, para contornar ou minorar as graves conseqüências do fato, no futuro, muito pouco ou quase nada se fez no Segundo Império, dentre cujas clássicas virtudes não avultavam as de ordem material, mais ou menos relegadas ao deus dará das circunstâncias.

E a monarquia deixou um país de cerca de 14 milhões de habitantes, dispersos em imenso território, mal saindo de uma economia de consumo para a de exportação, com saldos na balança comercial a serem absorvidos por juros de empréstimos externos destinados a cobrir "deficits" orçamentários.

#### REAÇÕES PROTECIONISTAS DE ALVES BRANCO A RUI

16. Tais observações não querem dizer que o Império tenha negligenciado inteiramente o problema do nosso comércio externo. Embora muito tímida e unilateralmente, isto é, no que tange unicamente à importação, foram tomadas algumas medidas que, não obstante visarem mais as necessidades do fisco, objetivaram também incentivar a produção industrial. E' o que mostra AFONSO TOLEDO BANDEIRA DE MELO, em exaustivo estudo, cujo trecho que nos interessa se inicia com a reforma tarifária de 1844, possivelmente a primeira reação contra o livre-câmbio em nossa história: "Le ministre Alves Branco, escreve Bandeira de Melo, qui en 1844,

prit l'initiative de la réforme douanière, condamnait les droits "purement fiscaux" et préconisait la protection de l'industrie manufacturière, surtout au moyen d'un tarif revu et perfectionné chaque année. Toutefois, en 1857, les matières premières et les appareils pour l'industrie furent grevés d'une légère taxe d'expédition (5 %). Plus tard, la franchise douanière fut accordée au charbon afin de favoriser le développement des transports par vole maritime et terrestre, et de pousser à la creation des industries utilisant la vapeur comme force motrice. En 1874, le Vicomte de Rio Branco fit procéder à une nouvelle révision du tarif et tous les appareils et machines en général employés dans l'agriculture et l'industrie furent exemptés de l'impôt d'expédition.

"Cinq ans après, s'inspirant de l'exemple des Etats-Unis, dont le progrès industriel était dû au protectionnisme douanier, le Gouvernement établit, à titre provisoire, un tarif franchement protecteur: les taxes sur les articles manufacturés étrangers étaient relevés, et tous les appareils et machines destinés au travail de la terre, à la production de force motrice de toute espèce, et à l'élaboration de tous produits dans les fabriques ou ateliers, ne payaient plus de droits d'importation ou d'expédition. Cependant, cette innovation, qui faisait du tort aux recettes douanières et nuisait aux intérêts des importateurs, n'eut qu'une durée éphémère et fut abandonnée en 1879, de sorte que le but fut manqué: l'industrie ne put pas, pendant le régime impérial, prendre l'essor désiré, parce qu'elle manqua d'une protection sys-

tématique et continue. En 1881, on en revint aux droits purement fiscaux; mais bientôt après, on rétablit le tarif protectionniste de 1887 qui, suivant l'opinion du Ministre d'alors, laissa pénétrer franchement l'idée protectionniste dans le régime douanier du pays; ce principe prit un ample développement et satisfit à toutes les exigences des industriels". (26)

17. Com o advento da República surgiu no cenário político do país um homem cujas atividades, do ponto de vista do comércio exterior como possível força para auxiliar a solução dos problemas econômicos internos, devem ser melhor observadas do que têm sido até aqui. RUI BARBOSA que, caso curioso, não era protecionista, mas absoluto defensor das teorias dos economistas clássicos, (27) teve, como um egresso da classe média que se formava, descrente da força da aristocracia fazendeira, (28) o bom senso de não fugir à evidência dos fatos vendo que era preciso fazer qualquer coisa que estivesse ao seu alcance no Ministério da Fazenda para acelerar o advento de uma idade industrial para o país. Não cabe aqui discutir essa política em seus detalhes. Cabe apenas ressaltar que a industrialização, dentro da relatividade

---

(26) AFONSO DE TOLEDO BANDEIRA DE MELO — *Politique Commerciale du Brésil* — Edição do Dep. de Estatist. e Public. do M. T. I. C., Rio, 1935, págs. 82-83.

(27) ALIOMAR BALEEIRO — *Rui, um Estadista no Ministério da Fazenda* — Casa de Rui Barbosa, Rio, 1952, págs. 21-23.

(28) SAN TIAGO DANTAS — *Dois Momentos de Rui Barbosa* — Casa de Rui Barbosa, Rio, 1949, pág. 33.

dos fatos de então, recebeu desta vez um impulso, voluntário, através da tarifa ouro, que também dotava o erário de meios para pagar compromissos no exterior, e involuntário, através da queda do câmbio. Mais de 300 artigos estrangeiros que concorriam com os já fabricados no país foram atingidos por nova reforma tarifária, dentre eles os tecidos de algodão, os móveis, as conservas, o fumo, os óleos.

#### UM POUCO DE PROGRESSO E CONSTANTES DESEQUILÍBRIOS

18. Essas medidas que vinham desde o Império, visavam algo muito importante para o país, como seja a defesa de seus meios de pagamentos internacionais, e o surto industrial, mas eram incontestavelmente medidas superficiais. Mais importante do que elas tôdas, para o nosso comércio externo, era o que se passava com a produção exportável do país. No período de entre-séculos o açúcar declinava assustadoramente de importância, ao mesmo tempo em que o café iniciava a sua fabulosa ascendência, acompanhado, muito distantemente, pelo cacau e pelo algodão, cuja posição de segundo produto na nossa pauta exportável foi conquistada no decênio 1930-1940. (Quadro II).

Também o total exportado aumentava substancialmente, em virtude mesmo dessa formidável "entrêe" do café, dobrando em menos de quarenta anos. Já os investimentos estrangeiros no país se haviam manifestado, frutificando em vias férreas, centros produtores de ener-

QUADRO II

COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

RETROSPECTO - 1821/953

Principais mercadorias da exportação, por décadas

| DECÊNIO       | EXPORTAÇÃO           |                      |                     |                     |                     |                    |                      | TOTAL   |
|---------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|----------------------|---------|
|               | CAFÉ<br>EM GRÃO      | ALGODÃO<br>EM RAMA   | CACAU               | PELES E<br>FOUROS   | FUMO                | BORRACHA           | AÇÚCAR               |         |
| 1821/30.....  | 190.680 <sup>1</sup> | 122.173 <sup>2</sup> | 11.362 <sup>3</sup> | 77.619 <sup>4</sup> | 42.400 <sup>5</sup> | 2.314 <sup>6</sup> | 479.851 <sup>7</sup> | ...     |
| 1831/40.....  | 584.640              | 113.814              | 16.558              | 92.425              | 45.454              | 2.314              | 707.264              | 19.413  |
| 1841/50.....  | 1.027.260            | 111.111              | 28.741              | 160.638             | 46.230              | 4.693              | 1.004.043            | 34.165  |
| 1851/60.....  | 1.575.180            | 141.248              | 35.192              | 164.346             | 80.126              | 19.383             | 1.214.608            | 67.947  |
| 1861/70.....  | 1.730.820            | 288.939              | 33.735              | 212.394             | 126.539             | 37.166             | 1.112.762            | 96.169  |
| 1871/80.....  | 2.180.160            | 382.436              | 49.967              | 221.936             | 176.535             | 60.225             | 1.685.488            | 144.235 |
| 1881/90.....  | 3.199.560            | 227.778              | 73.627              | 180.138             | 198.831             | 110.048            | 2.021.394            | 161.669 |
| 1891/000..... | 4.469.460            | 159.002              | 104.460             | 246.739             | 211.812             | 213.755            | 1.336.202            | 265.892 |
| 1901/10.....  | 7.835.940            | 193.881              | 246.938             | 328.171             | 278.941             | 345.079            | 648.110              | 485.770 |
| 1911/20.....  | 7.230.180            | 150.962              | 439.200             | 464.885             | 279.616             | 338.764            | 624.205              | 722.490 |
| 1921/30.....  | 8.371.920            | 227.681              | 632.549             | 569.148             | 336.834             | 202.644            | 810.032              | 850.145 |
| 1931/40.....  | 8.801.263            | 1.551.182            | 1.079.135           | 541.403             | 296.333             | 115.619            | 401.024              | 649.622 |
| 1941/50.....  | 8.291.891            | 2.057.818            | 1.570.739           | 464.286             | 300.867             | 123.442            | 686.995              | 496.274 |
| 1951/53.....  | 2.864.474            | 311.057              | 263.057             | 35.768              | 82.162              | 12.297             | 319.573              | 129.450 |

QUANTIDADE (t)

Fonte: Anuário do I. B. G. E. - 1954 (pág. 257)

gia elétrica, indústrias mais sólidas, traduzindo reais benefícios para o país. Essa observação nos reconduz ao quadro descrito por DECHESNE no início da primeira parte dêste trabalho, mas também nos leva às considerações de PREBISCH igualmente referidas no final daquela parte, no sentido de que, sob a pressão dos acontecimentos, a situação já hoje se apresenta radicalmente transformada. Os investimentos estrangeiros estão minguados, a ponto de parecerem simples filêtes, manifestamente incapazes de contribuir para a solução dos problemas de base do país, que, a esta altura, já não pode mais viver de paliativos, como tem acontecido.

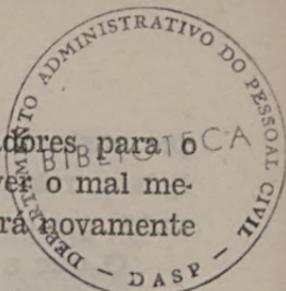
19. Todavia, consideradas as dificuldades atuais, patentes nas verdadeiras mágicas que nos fazem passar, com extrema facilidade, da filosofia da CEXIM para a do Plano Aranha e, com a mesma facilidade, endireitar o leme para a volta à primeira posição, consideradas essas dificuldades, que se resumem em tentar simplesmente corrigir o desequilíbrio de superfície, já que o que reside nas profundezas da vida nacional não pode ser tão facilmente corrigido, considerados todos êsses fatos, parece não haver dúvida de que devemos tentar uma solução de meio-térmo entre os dois extremos. Nem ficar de braços cruzados à espera de que mais investimentos estrangeiros venham contribuir para resolver o mal profundo, o que, entretanto, se continuará tentando, nem viver na ilusão de que simples e tímidas manipulações de taxas de câmbio, simples contrôles de importações,

simples passagens de lucros dos importadores para o Estado, sejam realmente capazes de resolver o mal menor, e de que, com essas medidas, tudo ficara novamente "azul" para o nosso lado.

O que parece mais certo será, sem abandonar, é claro, a série de medidas menores que vivemos constantemente a pôr em prática, para contornar pressões de circunstância, tentar também, e sobretudo, como passaremos a ver mais adiante, obter, à margem das reduzidas possibilidades de maior afluxo de investimentos estrangeiros, melhores preços por aquilo que já vendemos, assim como diversificar a nossa produção exportável e nos tornarmos realmente bons vendedores do que estejamos em condições de produzir com vantagem.

#### O BRASIL NUM CÍRCULO VICIOSO

20. Os Relatórios da CEPAL, que tão exaustivamente examinam êsse assunto, são cristalinos a respeito da situação crítica em que se encontram os países latino-americanos em geral, tendo em vista o subdesenvolvimento que os caracteriza e a deterioração contínua dos termos de intercâmbio com os países desenvolvidos. Isso em virtude, por um lado, da inelasticidade da procura dos produtos primários e agrícolas que vendem nos mercados internacionais, o que faz com que os aumentos de exportação degenerem em aviltamento de preços, e, de outro lado, da política de tarifas e de subsídios e produtos concorrentes com os dois países subdesenvolvidos,



por parte dos países industriais, assim como de preços baixos, relativamente aos de importação, para os produtos que os países subdesenvolvidos exportam.

O que a CEPAL evidencia também, relativamente aos problemas de exportação e importação destes países, pode ser resumido mais ou menos no seguinte: Depois de 1930, ao contrário do que se passava anteriormente, as exportações começaram a se expandir mais lentamente do que a população, o que conduziu a um padrão de vida cada vez mais baixo. A solução estaria na industrialização, que absorveria o excedente de mão-de-obra. Mas, a partir daí, desapareceria a proporcionalidade entre a formação de divisas e o aumento da renda nacional, que cresceria mais rapidamente que as exportações, gerando maiores necessidades de importações, (Relação entre aumento de renda e procura de importações, gerando maiores necessidades de importações nacional para Importar); que não seriam atendidas, pela inexistência de divisas suficientes.

Em síntese, o que se passa é um aumento considerável da pressão sobre a balança de pagamentos porque, enquanto as necessidades de importação acompanham o incremento da renda nacional, isto é, o crescimento do país, as disponibilidades em divisas, isto é, a capacidade para importar, não o faz, subindo muito mais lentamente.

E' o círculo vicioso em que vive o Brasil, uma economia com nítidos traços de expansão, como nota o men-

cionado Relatório, sobretudo em trecho bastante significativo, que não devemos deixar de apontar:

“El Brasil, es acaso, escreve a CEPAL, la nación de América Latina en la cual se manifiestan más expresivamente los fenómenos dinámicos de una economía en pleno desarrollo.

“El de este país ha sido intenso. No obstante mostrar allí la población un alto coeficiente de crecimiento, el ingreso real se acrecienta en proporción mucho mayor, durante el último cuarto de siglo. Entre el quinquenio de 1925-29, anterior a la crisis mundial, y el quinquenio de 1945-49, el número de habitantes del Brasil ha aumentado en un 41,3 por ciento, mientras al ingreso real se abría acrecentado aproximadamente en 70,4 por ciento, si se toma como expresión de sus variaciones el índice del total de bienes disponibles para el consumo y la capitalización.

“Es obvio que semejante incremento del ingreso real tenía que imprimir fuerte impulso a la demanda de importaciones. Pero como la capacidad para importar ha aumentado muy débilmente entre ambos quinquenios, no es extraño que el Brasil se haya caracterizado en tal época por una tendencia crónica al desequilibrio exterior, que si se atenúa o desaparece en las fases de bonanza de las exportaciones o de las inversiones desde el extranjero, es para reaparecer otra vez en la menguante subsiguiente.

“A fin de contrarrestar esa tendencia al desequilibrio y asegurar a la vez la importación creciente de ciertas clases de bienes, el Brasil se ha visto precisado a sustituir, en medida cada vez mayor, la importación de otros bienes por sucedáneos de producción nacional. No se restringe con ello el conjunto de las importaciones por debajo de la capacidad para importar: simplemente, se transforma la composición de aquéllas, a fin de adecuarlas a las exigencias del desarrollo económico. Sólo así ha podido este país desarrollar con gran amplitud la importación de combustibles, productos químicos y farmacéuticos, papel y otros artículos. No le hubiera sido posible hacerlo, si la importación de alimentos y tejidos no hubiese mermado grandemente, gracias al desenvolvimiento de la producción nacional. En efecto, alimentos y tejidos, que a principios de este siglo componían cerca del 50 por ciento de las importaciones totales, únicamente constituían el 21,8 por ciento de éstas, durante el quinquenio próximo pasado. El lugar que esos artículos dejaron vacante ocupáronlo provechosamente aquellos otros citados antes, cuya importación aumentó con tal amplitud, que no dejó margen a un incremento destacado en la importación de bienes de capital y de automotores. Así, entre el quinquenio de 1925-29 y el de 1945-49, el índice del volumen físico de esta última importación se acrecentó en un 16,6 por ciento, mientras el índice correspondiente a la importación de combus-

tibles, productos químicos y papel aumentaba en un 101 por ciento." (29)

Isso pôsto, vale ainda observar o que diz a CEPAL, sôbre o Brasil, em mais um pequenino trecho, relativo às oscilações observadas no volume físico das exportações: "El volumen físico de las exportaciones tiende a seguir aproximadamente a la población, en el último cuarto de siglo: unas veces aumenta menos y otras más, según salta a la vista, pero siempre tiende a acercarse a la línea de la población. Los últimos años acusan mayor incremento, de tal suerte que el promedio de 1945-49 sobrepasa en 69,9 por ciento al de 1925-29, o sea un incremento superior al de la población. Por el contrario, los términos del intercambio, que habían sido muy favorables para las exportaciones del Brasil, en años anteriores a la crisis, se vuelven extremadamente desventajosos en los años treinta y en la primera mitad de los cuarenta; posteriormente vuelven a mejorar, pero sin alcanzar el alto nivel de aquellos años; en efecto, en 1945-49, sólo constituyen el 62,4 por ciento de lo que fueron en 1925-29. (30)

Finalizando esta ordem de observações relativas aos autorizados pontos de vista da CEPAL sôbre o Brasil em seu comércio com as nações, e passando ao exame da situação nos dias atuais, devemos ter em vista as obser-

---

(29) CEPAL — *Estudio Económico de América Latina* — 1949 — Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas, págs. 206-7.

(30) CEPAL — Volume citado, pág. 222.

vações do mesmo estudo, no sentido de que a economia brasileira tornou-se menos vulnerável às flutuações exteriores em virtude do desenvolvimento industrial, mas que ela ainda se encontra fortemente prês a aos fatores externos, que lhe têm sido adversos, mantendo a sua insuficiente capacidade para importar, não tanto porque não haja podido aumentar suas exportações, mas porque não existe relação favorável entre os preços dessas exportações e os das importações. (31)

#### O PROBLEMA DO CAFÉ E A INDUSTRIALIZAÇÃO

21. Chegados que somos ao ponto em que o país se encontra hoje, vamos finalizar êste desenvolvimento com a observação de mais três pontos essenciais para as conclusões a que, em seguida, passaremos. O primeiro dêles, de excepcional importância para o estudo da balança comercial brasileira, evidencia que o problema do café é de solução bem mais difícil do que pode parecer, e que, apesar dos pesares, apesar de a sua preponderância absoluta tornar bastante vulnerável a nossa situação econômica, foi, graças a êle, ainda o nosso grande produtor de divisas, que conseguimos lançar bases sólidas à cultura do algodão e caminhar para a industrialização. O segundo se resume numa visão de conjunto do comércio exterior do Brasil nos dias que correm, e o último diz respeito a alguns problemas concretos de exportação.

---

(31) CEPAL — Idem, idem, págs. 270-273.

Sempre que se fala em problemas de comércio exterior do Brasil, afirma-se que a precariedade desse comércio reside no fato de estar o país substancialmente prêsso a um único produto de exportação, o café, e que “é preciso resolver êsse problema”, sem o que não nos poremos a salvo das consequências dos constantes desequilíbrios que nos atormentam. A qualquer pessoa dotada de elemtentar bom senso não ocorreria, por certo, rechaçar a assertiva. Todavia, e apesar dos pesares que o problema realmente nos causa, é forçoso concluir que, visto em profundidade, o problema do café não é daqueles que alimentam a esperança de uma pronta solução, ainda que se esteja firme na determinação de resolvê-lo. E’ o que torna evidente êsse trecho de substancioso e recente estudo sôbre a economia brasileira, de autoria do senhor CELSO FURTADO: “O complicado mecanismo de defesa da economia cafeeira, escreve êsse autor, funcionou com relativa eficiência até o fim do terceiro decênio dêste século. A crise de 1929 o encontrou, entretanto, em situação extremamente vulnerável. Vejamos a razão disso.

“A peça mestra do sistema de defesa dos preços do café era o contrôle da oferta internacional desse produto. Dado o grande excedente de mão-de-obra e a abundância de terras existentes nos países produtores de café, era da lógica da economia capitalista que o preço desse artigo tendesse a baixar persistentemente, à medida que as inversões em estradas de ferro, portos e meios de transporte marítimo se avolumavam na segunda metade do século passado.

“Sempre que não houvesse alternativa para utilizar em outra atividade ligada às exportações aquêles fatores excedentes (mão-de-obra e terra), as inversões no setor cafeeiro tenderiam a crescer tôda vez que essa atividade oferecesse uma margem de lucro.

“Compreende-se melhor êsse problema observando-o de uma perspectiva mais ampla. Os empresários das economias coloniais estavam obrigados a escolher entre uma série de produtos requeridos pelo mercado internacional. No caso do Brasil, o produto que apresentava uma vantagem relativa maior era o café. Enquanto o preço desse artigo não baixasse a ponto de que aquela vantagem relativa desaparecesse, os capitais formados no país continuariam acorrendo para a cultura desse produto. Era, portanto, inevitável que a oferta de café tendesse a crescer, não em função do crescimento da procura, mas sim, da disponibilidade de mão-de-obra e terras subocupadas, e da vantagem relativa que apresentasse êsse artigo de exportação. E' óbvio, destarte, que o crescimento da oferta só se deteria — havendo terras e mão-de-obra abundantes — quando os preços tivessem baixado até tornar desinteressante essa atividade econômica.

“Ocorreu, entretanto, que a grande expansão da cultura cafeeira do final do século passado, teve lugar dentro das fronteiras de um só país. As condições excepcionais que oferecia o Brasil para essa cultura, deu aos empresários brasileiros a oportunidade de controlar três quartas partes da oferta mundial desse produto.

“Foi esta circunstância que possibilitou a manipulação da oferta mundial de café, a qual iria emprestar um comportamento todo especial à evolução dos preços dêsse artigo. Ao comprovar-se, nos primeiros anos dêste século, a primeira crise de superprodução de café, perceberam os empresários brasileiros que se encontravam numa situação privilegiada, entre os produtores de artigos primários, para defender-se contra a baixa de preços. Tudo o que necessitavam era de recursos financeiros para reter uma parte da produção fora do mercado, isto é, para contrair artificialmente a oferta. Os estoques assim formados seriam mobilizados quando o mercado apresentasse mais resistência, vale dizer, quando a renda estivesse em altos níveis nos países importadores, ou serviriam para cobrir deficiências em anos de colheitas más.

“O plano de defesa estava perfeitamente bem concebido. Ficava, entretanto, em aberto o outro lado do problema. Mantendo-se firmes os preços, era evidente que os lucros se manteriam elevados. E também era óbvio que os negócios do café continuariam atrativos para os capitais que nêle se formavam. Em outras palavras, as inversões nesse setor se manteriam em nível elevado, pressionando portanto cada vez mais sôbre a oferta. Dessa forma, a redução artificial da oferta engendrava a própria expansão dessa oferta, e criava um problema maior para o futuro. Esse perigo foi perfeitamente percebido na época. Entretanto, não era fácil contorná-lo. A solução, aparentemente, estaria em evitar que a capacidade produtiva continuasse crescendo, ou que cres-

cesse mais intensamente como efeito da estabilidade dos preços em um nível elevado. As medidas tomadas nesse sentido foram, porém, infrutíferas. Teria sido necessário que se oferecessem ao empresário outras oportunidades igualmente lucrativas, de aplicação dos capitais que estavam afluindo continuamente a suas mãos.” (32)

22. Esse trecho, um pouco longo, foi simplesmente transcrito primeiro porque dificilmente se conseguiria resumir e comentar o que, em si, já constitui uma visão sintética muito precisa e clara dêsse aspecto da situação do café, e, segundo, porque, sob a pressão do reduzido tempo de que dispomos para entregar dentro do prazo esta monografia, não seria possível fazê-lo sem prejudicar a clareza da exposição. Todavia, queremos salientar ainda que o senhor Celso Furtado não se limita a expor essa face da questão, estudando-a em profundidade. Todo o seu estudo constitui precioso roteiro para uma penetração dessa natureza no emaranhado dos problemas de desenvolvimento da economia brasileira.

Mas, relativamente ao café, êsse autor nos mostra ainda que a experiência brasileira dos anos da grande depressão — que consistiu em pagar ao produtor de café preços reduzidos à metade, permitindo-se, entretanto, que continuasse crescendo a quantidade produzida — foi uma experiência feliz, que, de certo modo, se antecipou a certas proposições da economia moderna. Essa

---

(32) CELSO FURTADO — *A Economia Brasileira* — Editôra “A Noite”, Rio, 1954, págs. 113 a 115.

política manteve o nível de emprêgo destruindo o fruto da produção, percebendo, naturalmente, ao cabo de algum tempo, que o produto que se destruíra era muito inferior ao montante da renda que se criava. Tal política, nota o seu seguro analista, assentava-se, em última análise, na construção das famosas pirâmides que, anos depois, preconizaria KEYNES, e nos desviava da situação dos Estados Unidos, onde a baixa de preços acarretava enorme desemprego, levando, a partir de 1933, a economia brasileira à recuperação, sem apêlo a nenhum fator externo. (33)

Dessa situação resultariam ainda duas outras conseqüências que abririam novos horizontes à solução do nosso problema de comércio exterior: uma parte dos desinvestimentos nos cafêzais passou a alimentar a cultura do algodão, novo fator de divisas, e cujos preços mundiais se mantiveram durante a depressão, e outra passou a impulsionar a industrialização que, em seu nascedouro, consome e não produz divisas, mas que, em seguida, nos levará à economia delas e, depois, possivelmente, também à sua produção.

#### BALANÇO DE PAGAMENTOS

23. Mas passemos a algumas considerações em tôrno do comércio exterior do Brasil nos dias que correm. Hoje estamos diante de um país com poucos pro-

---

(33) CELSO FURTADO — *Obra citada*, págs. 130-132.

dutos de exportação e não maior número de mercados compradores, com suas crescentes necessidades de importação, com a impossibilidade de vender serviços intensificar o turismo, com assinaturas de acôrdos comerciais que não abrangem tôdas as partes do mundo, com atitudes mais ou menos muçulmanas ante a possibilidade de diversificar sua produção de produtos exportáveis e de colocar em efetivo funcionamento a máquina que tem mais ou menos montada no exterior, para vender, na verdade, o que produz e vier a produzir. E disto tudo precisamos cuidar para sobreviver.

Sem dispor de um mercado interno em grandes linhas, a nossa dependência do comércio exterior é quase total. Mantemos uma posição exatamente oposta, por exemplo, à dos Estados Unidos, que contam com uma produção altamente diferenciada para um mercado interno de extraordinário poder aquisitivo e, em grau infinitamente menor, para um mercado externo, não obstante, sequioso de seus produtos.

Não possuindo uma coisa nem outra, vemos, na mais superficial das análises, o nosso problema agravado com o correr do tempo. Em 1953 nada menos de 82,2% de nossas exportações foram representados por apenas três produtos agrícolas, o café, o algodão e o cacau, e, se olharmos o problema de outro lado, o das transações por países, constataremos que a situação não se apresenta menos vulnerável, pois, apenas três nações, os Estados Unidos, a Alemanha e a França, absorveram, naquele mesmo ano, 64,1% do nosso total exportado. Seríamos,

entretanto, mais realistas se observássemos que só o café proporcionou 70,7% das nossas divisas, e que, apenas um país, os Estados Unidos, absorveram 48,4% do total de nossas vendas ao exterior naquele ano (Quadros III e IV)

Em suma: mais de 70% das divisas indispensáveis ao impulsionamento das nossas atividades internas dependem de um só produto e quase 50% delas está diretamente prêsa à política de importação adotada por um único país. Uma crise, uma reviravolta das condições naturais, uma campanha de meia dúzia de políticos interessados em desvirtuar a realidade criam para nós, invariavelmente, a mais crítica das situações.

QUADRO III  
COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL  
PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS  
(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)

1953

| P R O D U T O S       | VALOR  | % SÔBRE O<br>TOTAL GERAL |
|-----------------------|--------|--------------------------|
| Café.....             | 20.133 | 70,7                     |
| Algodão.....          | 1.882  | 6,6                      |
| Cacau.....            | 1.391  | 4,9                      |
| Pinho.....            | 715    | 2,5                      |
| Hematita.....         | 417    | 1,5                      |
| Açúcar.....           | 415    | 1,5                      |
| Fumo.....             | 293    | 1,0                      |
| Cêra de carnaúba..... | 268    | 0,9                      |
| Outros produtos.....  | 2.963  | 10,4                     |
| TOTAL GERAL.....      | 28.477 | 100,00                   |

Fonte: — Relatório do C. N. E. — 1954 (pág. 108).

QUADRO IV  
COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL  
TRANSAÇÕES POR PAÍSES - 1953

| P A Í S E S            | EXPOR-<br>TAÇÃO | % SÔBRE<br>O TOTAL<br>GERAL | IMPOR-<br>TAÇÃO | % SÔBRE<br>O TOTAL<br>GERAL | + OU -<br>NA EXPOR-<br>TAÇÃO |
|------------------------|-----------------|-----------------------------|-----------------|-----------------------------|------------------------------|
| 1. Estados Unidos..... | 13.788          | 48,4                        | 6.777           | 27,8                        | 7.011                        |
| 2. Alemanha.....       | 2.721           | 9,6                         | 2.004           | 8,2                         | 717                          |
| 3. França e dep.....   | 1.743           | 6,1                         | 2.225           | 9,1                         | — 482                        |
| 4. Argentina.....      | 1.417           | 5,0                         | 3.426           | 14,0                        | 2.009                        |
| 5. Grã-Bretanha.....   | 1.308           | 4,6                         | 903             | 3,7                         | 405                          |
| Outros.....            | 7.500           | 26,3                        | 9.060           | 37,2                        | — 1.583                      |
| TOTAL GERAL.....       | 28.477          | 100,0                       | 24.395          | 100,0                       | 4.059                        |

Fonte: - Relatório do C. N. E. - 1954 (pág. 108)

Nota: - A importação é C.I.F.

24. A tudo o que já vimos, relativamente aos nossos sérios problemas de exportação, acrescentaremos mais alguma coisa relativa à nossa extraordinária dependência da importação, não só de bens de produção indispensáveis ao desenvolvimento, mas também de bens essenciais de consumo. Não são somente os combustíveis e os lubrificantes, os materiais para a agricultura e a indústria, que exercem forte pressão sobre o Balanço de Pagamentos, mas também os gêneros alimentícios (dentre os quais pesa enormemente o trigo), as bebidas e outros produtos de uso direto dos consumidores (Quadro V). As políticas de restrições, visando o equilíbrio do intercâmbio com o exterior, são eficazes até certo ponto, enquanto se limitam à compressão das importações de

QUADRO V  
**COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL**  
 IMPORTAÇÃO

Valor, segundo os grandes grupos de mercadorias — 1938-45-50 e 53  
 Distribuição percentual

|  | 1938        | 1945        | 1950        | 1953        |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>A — RENS DE PRODUÇÃO.....</b>   | <b>70,7</b> | <b>64,3</b> | <b>73,8</b> | <b>72,3</b> |
| <b>I — Combustíveis e Lubrificantes.....</b>   | <b>12,1</b> | <b>7,8</b>  | <b>12,9</b> | <b>17,5</b> |
| 1 — Carvão, briquetes e coque.....   | 5,1         | 3,1         | 1,8         | 1,0         |
| 2 — Combustíveis líquidos.....   | 5,9         | 4,4         | 10,4        | 14,5        |
| 3 — Lubrificantes.....   | 1,1         | 0,3         | 0,7         | 1,1         |
| 4 — Outros produtos derivados de carvão e petróleo.....                                | ...         | ...         | ...         | 0,9         |
| <b>II — Materiais para a Produção Agrícola e Industrial (exceto Grupo B-I).....</b>    | <b>28,3</b> | <b>30,4</b> | <b>24,6</b> | <b>23,4</b> |
| 1 — Para a produção industrial.....  | 27,7        | 29,4        | 23,2        | 21,5        |
| 2 — Para a produção agrícola.....  | 0,6         | 1,0         | 1,4         | 1,9         |
| <b>III — Equipamento e Aparelhamento para a Agricultura, Indústria e Comércio.....</b> | <b>30,3</b> | <b>26,1</b> | <b>36,3</b> | <b>31,4</b> |
| 1 — Produtos Brutos.....   | 0,1         | 0,4         | 0,8         | 0,3         |
| 2 — Máquinas, aparelhos, ferramentas e acessórios.....                                 | 14,5        | 11,9        | 19,9        | 18,1        |
| 3 — Material de transporte.....  | 8,7         | 8,9         | 8,8         | 9,0         |
| 4 — Manufaturas básicas de ferro e aço (inclusive arame farpado).....                  | 1,2         | 1,1         | 1,6         | 1,1         |
| 5 — Material para instalação elétrica..  | 1,7         | 1,1         | 1,6         | 1,3         |
| 6 — Aparelhos e artigos para comunicações e fins científicos.....                      | 2,8         | 1,5         | 2,4         | 1,1         |
| 7 — Ferramentas e utensílios manuais.  | 1,0         | 1,0         | 0,9         | 0,4         |
| 8 — Outros equipamentos e aparelhos.   | 0,3         | 0,4         | 0,3         | 0,2         |
| <b>B — RENS DE CONSUMO.....</b>  | <b>27,9</b> | <b>33,0</b> | <b>26,6</b> | <b>27,4</b> |
| <b>I — Gêneros Alimentícios, Bebidas e Fumo..</b>                                      | <b>16,2</b> | <b>26,0</b> | <b>17,3</b> | <b>21,8</b> |
| 1 — Gêneros alimentícios.....  | 15,5        | 21,4        | 16,9        | 21,4        |
| 2 — Bebidas.....   | 0,7         | 2,0         | 0,4         | 0,3         |
| 3 — Fumo.....  | 0,1         | 0,0         | 0,0         | 0,1         |

|  | 1938 | 1945 | 1950 | 1953 |
|--|------|------|------|------|
| II — <i>Produtos Brutos para o Uso Direto dos Consumidores</i> ..... | 10,7 | 5,3  | 7,8  | 3,9  |
| 1 — Máquinas, aparelhos e utensílios..                               | 2,4  | 0,8  | 2,1  | 0,5  |
| 2 — Veículos.....  | 3,2  | 0,1  | 2,6  | 1,4  |
| 3 — Outros produtos duráveis.....                                    | 1,2  | 1,2  | 0,5  | 0,3  |
| 4 — Drogas, medicamentos e produtos farmacêuticos.....               | 1,5  | 1,2  | 1,7  | 0,7  |
| 5 — Outros produtos não duráveis.....                                | 2,4  | 2,0  | 0,9  | 1,0  |
| III — <i>Outros Bens de Consumo</i> .....                            | 1,0  | 1,7  | 1,5  | 1,7  |
| 1 — Querosene e outros produtos para iluminação.....                 | 1,0  | 1,7  | 1,5  | 1,7  |
| C — PRODUTOS NÃO CLASSIFICÁVEIS.....                                 | 1,4  | 2,7  | 0,3  | 0,3  |
| TOTAL.....   | 100  | 100  | 100  | 100  |

FONTE: Relatório do C. N. E. — 1954  
Entre páginas 150 e 151

artigos supérfluos, mas esbarram com a impossibilidade de agir de igual maneira com os artigos essenciais, especialmente matérias-primas, máquinas e sobressalentes sob pena de impossibilitar a expansão da economia interna.

25. Para nos aproximarmos mais do fechamento do círculo formado pelo Balanço de Pagamentos que contém e supera o Balanço Comercial, sendo como é, uma escrituração por partidas dobradas não só de tôdas as mercadorias, mas também de todos os serviços e capitais transacionados, e de cuja referência obviamente não

podemos fugir neste estudo, devemos, relativamente ao movimento de capitais, reportarmo-nos às dificuldades a que nos vimos referindo, inclusive na justificação, acrescentando apenas que só à falta de compreensão relativamente aos interesses imediatos que movem as aplicações de capitais, é que se deve atribuir a situação insatisfatória em que nos encontramos como receptores.

O Brasil, além de estar distante das zonas mais perigosas do mundo moderno, não tem problemas sociais que prenunciem choques ou apreensões, é campo singular de fusão de raças, tem tido estabilidade de condições políticas e institucionais em geral; e êstes são fatos positivos aos olhos dos investidores estrangeiros.

Um pouco de clarividência que nos leve à criação de uma opinião geral realmente interessada na recepção de maior soma de capitais desejosos de produzir conosco, aos quais retribuirmos, como temos retribuído, com lucros realmente interessantes, nos levará a situações mais promissoras, sem dúvida, nesse particular.

26. Relativamente à produção de "serviços" cumpre assinalar que nada temos de positivo, o que não é de estranhar tendo em vista o precário estágio de desenvolvimento da economia brasileira, pois, como acentua o último Relatório do Conselho Nacional de Economia, "é o Brasil grande consumidor de serviços, que somente as nações mais adiantadas estão em condições de prestar, tais como os bancários, os de seguros, os de transportes

tes". (34) Mostra igualmente êsse documento os itens "Fretes" e "Outros Serviços" (que não inclui rendas de investimentos, juros e donativos) pesando de maneira substancial no Balanço, o que tem determinado nestes últimos anos grande interêsse em tórno do possível reaparelhamento da nossa frota mercante de longo curso, assunto de grande urgência, aliás, como também o é o problema do reaparelhamento dos portos, cujas deficiências resultam em filas de navios à espera de atracação e nas conseqüentes "sobretaxas" de espera que oneram muitíssimo os já pesados fretes das mercadorias importadas. Nossa frota mercante opera com barcos anti-econômicos, alguns saídos dos estaleiros no século passado e o problema é agravado com uma política comercial de importação C.I.F. e exportação F.O.B. que nos obriga a despendar, em fretes marítimos, importâncias que não se distanciam muito daquelas utilizadas para aquisição de trigo ou de petróleo. E' de se esperar, porém, algo de positivo do projeto de lei que cria o Instituto Brasileiro de Marinha Mercante, a ser custeado com 40% da cota do Fundo Naval, e baseado na prática difundida nos mais importantes países do mundo, qual seja a de que 50% do intercâmbio com o exterior se faça através de navios nacionais. Tal iniciativa criará um novo fator de receita cambial e um meio certo e seguro de conquista e sustentação de mercados para os nossos produtos.

---

(34) Conselho Nacional de Economia — *Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil*, Rio, 1954, pág. 89.

27. Vemos assim, no panorama das nossas relações comerciais com o exterior, que a falta de maior afluxo de capital estrangeiro, e a precariedade de nossas exportações, inclusive de serviços, ao lado das crescentes necessidades de importações, resultam em enorme pressão sobre o Balanço de Pagamentos, que sempre reflete o complexo de fatores econômicos e financeiros, conjunturais e estruturais, com que nos debatemos, cujas causas, e não simples efeitos, devem ser melhor estudados para que possamos chegar a conclusões certas e a soluções que apresentem resultados apreciáveis e duradouros.

Para o Brasil, na fase evolutiva do Balanço de Pagamentos em que se encontra, o apêlo ao Balanço de Comércio, o constante cuidado de mantê-lo favorável ou, pelo menos, equilibrado, é assunto da maior importância, porque inexistem para êle aquelas circunstâncias que já prevaleceram na Inglaterra importadora mas não exportadora de mercadorias, a obter saldos com prestação de serviços e com juros e dividendos de aplicações efetuadas no passado, circunstância na qual um balanço de comércio desfavorável representa situação excelente para um país, como bem mostra SAMUELSON e também FIGOU. (35)

O Balanço de Comércio é, portanto, a curto prazo, para nós, o ponto nevrálgico da questão, o ponto que,

---

(35) PAUL A. SAMUELSON — *Obra citada* — III vol., páginas 175 a 193.

nas circunstâncias atuais, deve ser mantido com extremo cuidado, o aspecto da situação cujas mudanças, para pior, tão freqüentes nestes últimos anos (Quadro VI)

QUADRO VI  
COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

BALANÇO COMERCIAL - 1939/53

(Valor em milhões de cruzeiros)

| ANOS        | EXPORTAÇÃO | IMPORTAÇÃO | SALDO |        |
|-------------|------------|------------|-------|--------|
| 1939...     | 5.616      | 4.994      | +     | 622    |
| 1940...     | 4.961      | 4.964      | —     | 3      |
| 1941...     | 6.726      | 5.525      | +     | 1.201  |
| 1942...     | 7.500      | 4.695      | +     | 2.805  |
| 1943...     | 8.729      | 6.229      | +     | 2.500  |
| 1944...     | 10.726     | 8.128      | +     | 2.598  |
| 1945...     | 12.198     | 8.747      | +     | 3.450  |
| 1946...     | 18.230     | 13.029     | +     | 5.201  |
| 1947...     | 21.179     | 22.789     | —     | 1.610  |
| 1948...     | 21.697     | 20.985     | +     | 712    |
| 1949...     | 20.153     | 20.648     | —     | 495    |
| 1950...     | 24.918     | 20.313     | +     | 4.600  |
| 1951...     | 32.514     | 37.198     | —     | 4.684  |
| 1952...     | 26.065     | 37.179     | —     | 11.114 |
| 1953...     | 28.262     | 24.817     | +     | 3.445  |
| 1954 (1)... | 27.359     | 28.774     | —     | 1.415  |

Fonte — Relatório do C. N. E. — 1954 (pág. 82)

Nota — Exclusive ágios e bonificações em 1953 e 1954.

(1) Estimativa baseada nos 7 primeiros meses.

nos jogam da temperatura elevada da prosperidade, para a friidez das crises dificilmente remediáveis. E, o que é pior, é um aspecto muito volúvel, sujeito a transformações alheias à nossa capacidade de previsão, o que pode ser evidenciado pela linguagem mais ou menos fluida dos técnicos, ao abordá-lo, como acontece neste trecho

de "Conjuntura Econômica" sobre as perspectivas para 1955:

"Os diversos fatores que caracterizavam o comércio exterior do Brasil em 1954 fazem prever, de modo geral, uma situação razoável em 1955.

"Após a crise verificada em 1954, a política cafeeira retomou seus rumos normais, e a queda dos preços do produto no mercado internacional permite a previsão de um escoamento normal em 1955, o qual, embora a preços mais baixos que os vigorantes no início do ano passado, deverá proporcionar apreciável receita cambial.

"Com referência às exportações de algodão, cacau e pinho serrado, as circunstâncias favoráveis que prevaleciam no mercado em fins de 1954 parecem indicar para 1955 a continuidade da boa posição desses produtos, podendo-se admitir que, em conjunto, forneçam divisas nos excelentes níveis registrados em 1954.

"No tocante aos outros produtos de exportação, torna-se muito difícil prever a sua situação em 1955.

"Com a Instrução 112, de 19 de janeiro corrente, em que foram instituídas 4 taxas diferentes para exportação, caso não se repita o que ocorreu em 1953, com as 3 diferentes mixing-ratio, é provável, pelo menos a curto prazo, se possa contar com uma elevação das exportações. A longo prazo, porém, enquanto não fôr possível reduzir o número de taxas de câmbio poderá haver certa retenção por parte dos exportadores, na expectativa de melhores taxas de câmbio.

“No que concerne às importações, dificilmente atingirão níveis superiores aos de 1954, de vez que o aumento verificado nesse ano trará como consequência, pelo menos, um equilíbrio da balança comercial, senão um *deficit*, como previmos. Em vista de que a receita do Brasil em moeda estrangeira é oriunda quase exclusivamente das exportações de mercadorias, provavelmente foram transferidos para 1955 compromissos de 1954 oriundos de serviços, transferências de rendas de capitais e amortizações de empréstimos e outras obrigações financeiras.

“Esse fato, sem dúvida, exercerá pressão no sentido de se criar um saldo no comércio exterior em 1955, o qual, segundo tudo indica, não poderá ser obtido através de um aumento muito expressivo das exportações. Em tal caso, cabe esperar, senão uma redução das importações, pelo menos uma política austera para mantê-las em níveis condizentes com a realidade cambial do país.

“Não obstante, é esperada uma economia apreciável de divisas conversíveis através da substituição de importações de produtos petrolíferos refinados por maiores quantidades de petróleo cru. Essa economia, calculada em cerca de 50 milhões de dólares, enquanto não crescer o consumo nacional, representa uma redução nas necessidades de produtos importados e, portanto, contribuirá para que os níveis modestos de importação que se venham a verificar em 1955 não impliquem em graves

prejuízos ao equilíbrio da atividade econômica no país." (36)

#### ALGUNS PROBLEMAS DE EXPORTAÇÃO

28. E' questão passada em julgado a da necessidade que tem êste país de diversificar sua produção exportável, aumentando o número dos produtos que formam sua receita cambial, e de tornar mais ampla a sua área de comércio exterior, demasiadamente acanhada, como vimos. Não contando com suficiente influxo de capitais para o impulsionamento das atividades, o desenvolvimento da renda nacional depende dessa nossa capacidade de, simultâneamente, produzir mais e vender mais. E' extremamente grande a área de comércio mundial praticamente fechada ao Brasil, inclusive a da América Latina, onde ganha certa importância apenas a Argentina e, muito distantemente, a uruguaia e a chilena, encontrando-se as demais inteiramente fora de nossa cogitação, como nação fornecedora de muitos artigos que produzimos e compradora de outros tantos que nos interessam.

A propósito ocorrem algumas observações conhecidas porque constantemente lembradas pelos técnicos. E' insatisfatória a situação do mecanismo administrativo, do organismo burocrático, centro de uma infinidade de

---

(36) Conjuntura Econômica — Análise de 1954 — Publicação da Fundação Getúlio Vargas — Rio, Janeiro de 1955, págs. 48-9.

exigências que, não raro, se erigem em barreiras e desestímulo aos esforços da exportação. Numerosos órgãos e excessivo número de documentos interferem nas atividades exportadoras e, como apontou há pouco o órgão da Bolsa de Mercadorias de São Paulo, é bastante elucidativo, neste particular, o que se passa com o algodão, produto de relevante importância no conjunto das exportações brasileiras. Passando pelo crivo de numerosos órgãos, como a FIBAN, o MA, o DNIC, o SER, a CACEX a Alfândega, o exportador é chamado a preencher com minúcias, em várias vias, um sem número de impressos, tais como: “remessa para o exterior”, “declaração de vendas”, “licença de exportação”, “certificado de fiscalização da exportação”, “certificado de classificação da exportação”, “guia de embarque”, “romaneio pormenorizado”, “instrução de embarque”, além da “nota provisória de câmbio” e do “contrato de câmbio”, preenchidos pelo corretor de câmbio, e mais quatorze de natureza estadual e para fins estatísticos. Tudo isso, assim sem unidade, tratado em diferentes pontos e idênticos horários, parece que pode ser submetido a um trabalho de racionalização que, sem prejuízo das reais necessidades da fiscalização e da estatística, evitaria, sem dúvida, uma série de movimentos inúteis, de esclarecimentos em duplicata, desacertos na negociação de contratos, encarecimentos dos produtos, perda de tempo.

29. Em outro plano, o dos principais produtos de exportação em face das ocorrências internacionais de

comércio, é de acentuar, relativamente ao *café*, de que dependemos para sobreviver, que os países concorrentes, hoje aumentados pelos africanos, vêem suas exportações crescerem, à força de políticas realistas, enquanto o Brasil se debate com questões de preços, entre a expectativa de não poder colocar inteiramente a safra que chega e a preocupação de como resolver a problema dos estoques que se acumulam. A Colômbia troca seu café por máquinas e obtém empréstimos para financiamento de importações essenciais ao seu desenvolvimento; o México obtém do Acôrdo Internacional cota de exportação maior que a sua produção exportável; as colônias africanas têm tôda a sua produção amparada por atitudes como a da França, que elevou a taxação alfandegária sôbre os cafés procedentes de outras regiões, que não as da União Francesa, amparada certamente pelas regras do GATT, mas infringindo princípios elementares de boas relações comerciais com os países que dependem do café para viver. A política internacional do *algodão* também não é despida de preocupações, ante o declínio de nossas vendas ao exterior por várias razões, dentre as quais se impõe à consideração a concorrência dos sintéticos. A situação do *cacau* também demanda conhecimento profundo do mercado e das transformações que nêle se processam, pois, as perspectivas não são boas, uma vez que — acentuam-no os técnicos — está se fazendo sentir certa modificação nos sistemas de negócios dos importadores, que tendem a deixar os ônus da estocagem para

os produtores, sempre que a posição estatística não traduzir um mercado de vendedor. A madeira, particularmente o *pinho*, que exportamos, apresenta também uma série de inconvenientes que, se não contribuíram para a perda de mercados, ou diminuição das aquisições por parte daqueles que logramos conquistar, têm, pelo menos, se tornado em empecilho para as tentativas de aumento do já apreciável volume exportado. Tais inconvenientes cifram-se primordialmente na deficiência dos transportes das zonas produtoras para os portos, e conseqüentes entregas fora de prazo, e na precariedade das instalações das serrarias, sem inteira capacidade para proteger a madeira contra a intempérie e fornecer o produto rigorosamente de acôrdo com as especificações técnicas exigidas pelos mercados consumidores. A situação de outros produtos que também proporcionam divisas não satisfaz igualmente aos observadores dotados de espírito construtivo e interessados na solução do problema brasileiro de comércio exterior. Dentre os *minérios*, três dêles pelo menos, de boa aceitação nos mercados internacionais, o berilo, a cheelita e a tantalita, têm suas exportações praticamente paralisadas; as *frutas*, particularmente a banana e a laranja, perdem mercados pelas condições insatisfatórias de acondicionamento e embarque; o *mate*, bebida salutar e de excelente aceitação, de que possuímos extensas plantações nativas, não ganhou ainda a amplitude a que faz jus em nosso movimento exportador.

30. Todos estes problemas, com os quais se inter-relacionam aquêles com que se debate a nossa jovem indústria, criada com os recursos hauridos da agricultura do café e ainda enfrentando o problema da baixa produtividade, do baixo poder aquisitivo do mercado interno, e dos preços altos para o consumidor nacional, todos estes problemas exigem a pronta formulação de uma política econômica geral, de um sistema cambial que não se desmantele com tanta facilidade, ponto nevrálgico que é do comércio exterior, exigem, afinal, conhecimento pormenorizado do que se passa no complicado mecanismo do comércio internacional.

Desprovido desses requisitos, o Brasil não tem podido estabelecer normas de conduta coerentes e duradouras para as suas representações comerciais, permanentes ou transitórias, no exterior; não tem podido jogar como deveria com o fato de ser um grande mercado de consumo, um país importador de importância crescente, um centro de atividade que apresenta excepcionais índices de progresso, fatos que, entretanto, se erigem em grande força para comerciar com o exterior e obter dêle a colaboração econômica e financeira indispensável para os seus problemas de desenvolvimento.

Outra não é a conclusão tirada pelos técnicos, relativamente ao que se passa com a atuação do Brasil, em face dos chamados "Acôrdos Internacionais", o do trigo, o do açúcar, que são ajustes de importância, destinados a disciplinar o mercado internacional de alguns produtos fundamentais, e nem é diversa a conclusão dos observa-

dores mais categorizados quanto à nossa atuação junto aos mais importantes organismos internacionais, como o GATT, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, o Fundo Monetário Internacional, no seio dos quais a atuação de nossas representações tem sido, não raro, eficiente e até notável, porém, quase sempre amortecida, e até anulada, pela inexistência dos requisitos fundamentais aos quais nos estamos referindo. Aliás, a simples observação dos nossos acôrdos comerciais, diversos dos antigos tratados, quer pela curta duração, quer pelos seus aspectos técnicos, e pelo fato de não obrigarem ao cumprimento integral do período acordado, a simples observação desses acôrdos tão falados últimamente, evidencia igualmente que eles têm sido prejudicados pela inexistência daqueles requisitos a que aludimos e, sobretudo, por uma das conseqüências da falta de uma política econômica geral: o desentrosamento, o desajustamento, a desarticulação entre os principais órgãos da administração, não raro donos de opiniões que se chocam e se contradizem em matéria de comércio exterior. E' sabido, por exemplo, que o chamado *Plano Aranha* trouxe em seu bôjo um vivo antagonismo entre as listas de prioridade que criou, obedientes aos interesses brasileiros, e as listas dos acôrdos comerciais já firmados, orientadas no sentido bilateral, obedientes, portanto, aos interesses de ambas as partes contratantes. Por outro lado, tem sido diàriamente observado até pela imprensa diária que os referidos acôrdos não lograram alcançar as esperadas melhorias no balanço de paga-

mentos do país, não proporcionando o escoamento dos "gravosos", e nem se expandindo na direção de grandes mercados que, não se justifica, permaneçam inacessíveis ao Brasil.

31. Não podemos permanecer na ilusão de que a baixa no volume das nossas exportações e a concomitante alta destas, em valor, ocorrida nestes últimos anos, seja motivo de satisfação, no pressuposto de que, assim, ganhamos substância econômica. E' preciso não perder de vista que a elevação desses preços não é constante e nem de caráter permanente, renunciando já um retrocesso, inclusive pelos motivos analisados na introdução e no item 20 desta monografia, que tal elevação veio concomitantemente com a elevação dos preços dos produtos que importamos, e ainda que o retrocesso no volume exportado nada mais quer dizer do que perda de mercados importadores dos produtos que vendemos.

Urge apelar para a exportação, reduzindo a nossa fortíssima, perigosa e já tão debatida dependência, tanto de produtos, como de mercados, diversificando, por um lado, a produção exportável e, por outro lado, distendendo a área de venda de nossos produtos ao exterior. Diríamos com o dístico apôsto no portal de famosa catedral holandesa, de construção contrária aos gostos mais apurados e desejosos de outra solução arquitetônica, impossível com os meios de que se dispunha na época: "E' assim. Não pode ser de outra maneira".

E assim sendo, sem desejar sair mais dos limites de monografia impostos a êste trabalho, para penetrar no campo agitado da defesa de tese, é de concluir, pelo que vimos de expor, que devemos nos interessar vivamente e sem esmorecimento, desde já, por uma reforma administrativa que, no plano dos assuntos econômicos, ponha têrmo à estrutura burocrática desajustada e desarticulada que possuímos; pela enunciação de uma política econômica que represente de fato e permanentemente a média das opiniões dos interêsses maiores em jôgo; pela criação de uma opinião geral mais ou menos bem informada a respeito dos nossos problemas econômicos fundamentais; pela revisão sistemática da experiência que temos em matéria de política comercial e pelo estudo regular do que se passa no comércio internacional e das conseqüências mais imediatas dos acôrdos comerciais que firmamos ou estejamos em vias de firmar.

## CONCLUSÕES

*O Brasil vive em função do seu comércio exterior, na dependência da colocação de uns poucos produtos em uns poucos mercados internacionais e, à falta de suficiente recepção de capital estrangeiro, não tem podido suportar com vantagem as freqüentes oscilações nas vendas destes produtos ao exterior. No estudo dessa situação devemos partir de algumas observações sobre o Comércio Internacional, focalizando, a seguir, o caso do Comércio Exterior do Brasil.*

1. Existem no comércio internacional duas forças opostas, uma desejosa de ampla liberdade nas transações e outra impossibilitada de marchar nessa direção; as nações não se encontram permanentemente numa dessas posições, mas trocam, de acôrdo com seus interesses, uma posição extrema pela outra (itens 1 a 3);

2. A análise desses interesses evidencia que êsse vaivém a favor ou contra o protecionismo ou a liberdade de comércio, além de se prender a desejos de supremacia,

prende-se à eclosão de crises geradas por várias causas profundas e complexas (itens 4 e 5);

3. A grande crise e as duas grandes guerras são exemplos atuais dessa verdade; criaram novas condições que já não revelam oposição muito acentuada, na prática, contra o protecionismo (itens 6 e 7);

4. A realidade presente forçou a própria revisão dos conceitos teóricos, como mostram as conferências de um livre-cambista fervoroso, como Robbins, que reconhece a inaplicabilidade da teoria liberal em alguns pontos e não convence muito com relação a outros aspectos dessa teoria, em choque, inclusive, contra o que conhecemos por “realidade brasileira” (itens 8 e 9);

5. Os princípios clássicos de comércio internacional em muito pouco ou quase nada contribuíram para a solução dos problemas internos dos países subdesenvolvidos, problemas êsses que são de crescimento e não de equilíbrio, os quais, ante a falta de inversões líquidas de capital, só podem ser resolvidos ou, pelo menos, atenuados, mediante o estabelecimento de um intercâmbio comercial em termos mais favoráveis (item 11);

6. As atividades econômicas internas do Brasil sempre estiveram na dependência absoluta dos acontecimentos externos efetivados sob a bandeira dos princípios rigidamente liberais de comércio, mas tendem a se libertar desses princípios (item 12);

7. As exportações do Brasil-Colônia, prêso à política liberal de comércio vigente na época, alimentaram Portugal, contribuíram para o progresso da Inglaterra, e chegaram a determinar uma nova etapa no desenvolvimento do sistema capitalista (item 13);

8. O Brasil, fazendo-se campeão do liberalismo econômico na América, terminou essa fase de sua vida sem indústrias, com o poder aquisitivo de sua população em queda, com a inevitável separação de Portugal e conseqüente ruína das regiões exportadoras do norte; salvou-se com o café que, não obstante, criou problemas para o futuro, agravados com as parcas virtudes de ordem material do II Império (itens 14 e 15);

9. Nessa época foram tomadas algumas tímidas e unilaterais medidas, visando o comércio exterior do lado da importação; essas medidas, destinadas a satisfazer necessidades do fisco, mas também a incentivar a produção industrial, foram reforçadas pelo primeiro ministro da Fazenda da República (itens 16 e 17);

10. Tôdas essas manipulações tarifárias e de taxas de câmbio se revelam, entretanto, de pouca importância diante do que se passou, na época, com a produção exportável do país e com o afluxo de investimentos estrangeiros, que frutificaram em vias férreas, centros produtores de energia elétrica, industriais, mas que refluíram depois, gerando, com a crise de 29 e outros desequilíbrios, novos problemas de comércio exterior (item 18);

11. As soluções até agora tentadas para êsses problemas, da CEXIM ao Plano Aranha, visam muito superficialmente a realidade (item 19);

12. O Brasil não tem muita possibilidade de aumentar a exportação de seus produtos atuais, em virtude de fatores externos adversos; isto se torna evidente com a observação mais profunda do problema do café que, não obstante as dificuldades por que passou, saiu-se delas muito bem, e criou condições que impulsionaram a cultura do algodão e a industrialização (itens 20, 21 e 22);

13. O país, não contando com um mercado interno em grandes linhas, continua quase que totalmente dependente do seu comércio exterior, com poucos produtos primários e agrícolas de exportação e não menor número de mercados compradores, sem frota mercante de longo curso, sem cuidar da diversificação de seus produtos exportáveis, sem práticas realistas, relativamente aos acôrdos comerciais que assina com alguns países somente, sem um corpo realmente organizado de relações comerciais com o exterior; por outro lado, tem necessidade crescente de importação de bens de produção e de bens essenciais de consumo, que exercem forte pressão sobre o seu Balanço de Pagamentos (itens 23 a 26);

14. Na atual fase evolutiva do seu Balanço de Pagamentos, o Brasil não pode fugir ao cuidado extremo com seu Balanço de Comércio, ao cuidado de mantê-lo favorável ou, na pior das hipóteses, equilibrado, não obs-

tante as dificuldades originadas da extrema volubilidade dos fatores que o influenciam (item 27);

15. O mecanismo administrativo, o organismo burocrático tem se erigido em barreira às atividades exportadoras; não satisfaz a situação em que se encontra cada um dos nossos principais produtos de exportação em face das ocorrências no comércio internacional, inclusive no que se refere à nossa atuação junto aos principais organismos internacionais, e nem representa motivo de satisfação o fato de que, nestes últimos anos, as baixas das nossas exportações em volume tenha ocorrido concomitantemente com a alta destas, em valor. Precisamos nos interessar vivamente por uma reforma administrativa que, no plano dos assuntos econômicos, ponha termo à estrutura burocrática desarticulada que possuímos, por um sistema cambial que não se desmorone com tanta facilidade; precisamos, à margem de qualquer possibilidade de maior afluência de capitais, reduzir nossa fortíssima dependência tanto de produtos como de mercados, diversificando a nossa produção exportável e distendendo a área de colocação dessa produção nos mercados consumidores estrangeiros; precisamos criar uma opinião geral mais ou menos bem informada a respeito dos nossos problemas econômicos fundamentais, e procurar a formulação de uma política econômica geral que represente a média das opiniões dos interesses maiores em jogo (itens 28 a 31).



## BIBLIOGRAFIA

- LAURENT DECHESNE — *História Econômica Contemporânea* — Livraria Martins Editôra — S. Paulo, 1940.
- JOHN MAYNARD KEYNES — *Les Conséquences Economiques de la Paix* — Ed. "Nouvelle Revue Française", Paris, 1920.
- GUSTAVO CASSEL — *El Ritmo de los Negocios* — Imprenta Nascimento — Santiago do Chile, 1937.
- LUIZ DE GUIMARÃES CHAVES — *A Posição dos EE.UU. no Equilíbrio Político e Econômico do Século XX* — Editôra Guairá, S. Paulo, 1942.
- J. R. HEROLES — *Tendencias Actuales del Comercio Internacional* — Confer. inserta em "Problemas Industriales de México" — EDIAPSA, México, 1951.
- SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA — *A Política Fiscal e o Desenvolvimento Econômico* — "Revista do Serviço Público", Rio, fevereiro de 1955.
- GOTTFRIED HABERLER — *Problemas de Conjuntura e de Política Econômica* — Edição da Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1948.
- LIONEL E. ROBBINS — *A Teoria Clássica da Política Comercial* — "Revista Brasileira de Economia" — Edição da Fundação Getúlio Vargas, Rio, junho de 1954.
- ROGER BURLINGAME — *Máquinas da Democracia* — Cia. Editôra Nacional — S. Paulo, 1942.

- LIONEL E. ROBBINS — *A Política Comercial Contemporânea* —  
 “Revista Brasileira de Economia” — Edição da Fundação  
 Getúlio Vargas, Rio, junho de 1954.
- PAUL A. SAMUELSON — *Introdução à Análise Econômica* —  
 Editôra AGIR, Rio, 1952 — 3 vols.
- CEPAL — *Estudo Económico de América Latina* — 1949.
- RAUL PREBISCH — *A Mística do Equilíbrio Espontâneo na Eco-  
 nomia* — “Diário de Notícias”, Rio, 8 e 15-11-1953.
- AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO — *Desenvolvimento da Civil-  
 ização Material no Brasil* — Edição do SPHAN, Ministério  
 da Educação, Rio, 1944.
- PANDIÁ CALÓGERAS — *Formação Histórica do Brasil* — Coleção  
 Brasileira — Cia. Editôra Nacional, S. Paulo, 1935.
- ROBERTO SIMONSEN — *História Econômica do Brasil* — Coleção  
 Brasileira — Cia. Editôra Nacional, S. Paulo, 1937.
- AFONSO DE TOLEDO BANDEIRA DE MELO — *Politique Commerciale du  
 Brésil* — Edição do Dep. de Estatist. e Public. do M.T.I.C.,  
 Rio, 1935.
- ALIOMAR BALEEIRO — *Rui, um Estadista no Ministério da Fa-  
 zenda* — Edição da Casa de Rui Barbosa, Rio, 1952.
- SAN TIAGO DANTAS — *Dois Momentos de Rui Barbosa* — Edição  
 da Casa de Rui Barbosa, Rio, 1949.
- CELSO FURTADO — *A Economia Brasileira* — Editôra “A Noite”,  
 Rio, 1954.
- CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA — *Exposição Geral da Situação  
 Econômica do Brasil*, Rio, 1954.
- CONJUNTURA ECONÔMICA — *Análise de 1954* — Publicação da  
 Fundação Getúlio Vargas, Rio, janeiro de 1955.
- A. C. PIGOU — *Teoria y Realidad Económica* — Fondo de Cul-  
 tura Económica — México, 1942 (Sobretudo o capítulo “La  
 Balanza Comercial”).

FRANÇOIS SIMIAND — *La Crise Mondiale* — Librairie Félix Alcan  
— Paris, 1932.

MARCOS DE SOUZA DANTAS — *História Verdadeira dos Marcos de  
Compensação* — Livraria José Olímpio — Rio, 1937.

CHARLES and MARY R. BEARD — *Basic History of the United  
States* — The New Home Library — Philadelphia, 1944.

Nações Unidas — *A Cooperação Internacional na Política de  
Desenvolvimento Latino-Americana* — Rio, 1954.

Nações Unidas — *Foreign Capital in Latin America* — New  
York, 1955.



Os conceitos emitidos nos trabalhos divulgados nesta coleção serão de exclusiva responsabilidade dos autores.