

Lucros Provenientes do Comércio Exterior

(Terceira conferência)

Segundo a teoria clássica, o lucro de uma nação ou região proveniente do comércio exterior consiste na obtenção indireta de mais mercadorias ou de melhores mercadorias do que as que poderiam ser obtidas no território nacional, com igual utilização de fatores de produção, — ou seja por meio da troca de produtos em que o país tem relativa vantagem ou menor desvantagem em produzi-los. Subentende-se que o aumento de lucro pode consistir em maior abundância de mercadorias ou em maiores possibilidades de lazer. Assim, o comércio exterior implica certo grau de especialização, ou de “divisão internacional do trabalho”. A especialização, porém, não é um bem em si; só o é na medida em que aumenta a renda real ou em que dá lugar a um lucro líquido para o país.

Na teoria clássica, considera-se que a produção se realiza normalmente em condições de produtividade marginal decrescente de valor, e que isto resulta da ação combinada da lei dos rendimentos decrescentes e da lei da utilidade decrescente.

Conhecidas as quantidades de recursos naturais, pode verificar-se que à medida que se aumenta o emprêgo do trabalho e do capital na utilização desses recursos naturais, a produção por unidade de trabalho e de capital empregados cedo começa a diminuir. Quando a produção de certas mercadorias cresce em relação à produção total, o valor por unidade dessas mercadorias declina, isto é, diminui em sua relação de troca com outras mercadorias.

Se tôdas as mercadorias fôsem produzidas a custo crescente, cada país tenderia a produzir em quantidades maiores ou menores tôdas as mercadorias (exceto aquelas cujos custos monetá-

rios de produção excedessem os preços pelos quais podiam ser adquiridas no exterior), e a “especialização” seria apenas parcial, isto é, consistiria em produzirem-se alguns produtos em quantidade insuficiente para abastecer o consumo interno, enquanto que outros produtos seriam produzidos em quantidades suficientes tanto para atender à procura interna como para fornecer um excedente para exportação.

A escola clássica acreditava que as manufaturas se produziam sob condições de custos constantes ou decrescentes. Até o ponto em que isso correspondia à verdade, o único óbice à especialização completa seria o declínio em valor unitário dos produtos com o aumento da produção, ou, noutras palavras, a deterioração da relação de trocas da mercadoria. Não há diferença específica, contudo, na tendência secular das funções de custo dos produtos primários e dos produtos manufaturados, embora exista, provavelmente, uma diferença de grau. Há uma lei geral de custo secular (de longa-duração) que é a do aumento real de custo por unidade de produção à medida que a produção de determinada mercadoria aumenta, relativamente ao total da produção da região ou do país. (1) Adotarei daqui por diante o ponto de vista de que toda a produção, em qualquer parte do mundo, se realiza sob condições de custo crescente a longo prazo, feita a abstração usual dos fatores dinâmicos, tais como novas invenções, progresso tecnológico e migração inter-regional de fatores de produção.

Mesmo para os economistas clássicos, esta doutrina da lucratividade nacional da especialização parcial conduz logicamente ao livre câmbio, sujeita apenas a certas premissas e a certos requisitos.

Em primeiro lugar, considera-se que os mercados são livres e regidos pela concorrência, de modo que os preços dos mercados refletem, aproximadamente pelo menos, os custos relativos e a atração relativa das mercadorias nas margens da produção e da compra. Não se exige que o mercado seja um avaliador perfeito dos valores reais, mas considera-se que ele é capaz de avaliações superiores às resultantes da fixação de preços atabalhoada

(1) Para os motivos em que baseio esta asserção, pouco usual, vide meu “Suplemento” de janeiro de 1950 à reprodução do meu artigo de 1932 sobre “Curvas de Custo e Curvas de Oferta” em “Readings in Economic Analyses” editada por Richard V. Clemence — Cambridge — Mas., 1950 — Vol. II.

ou da fixação política e burocrática de preços, sem levar em conta os custos dos produtores ou as preferências dos compradores.

Em segundo lugar, toda a análise se baseia em considerações de longo prazo. Possíveis exceções de curto prazo são abstraídas, ou deliberadamente afastadas, como empecilhos a maiores benefícios a longo prazo.

Em terceiro lugar o clássico argumento do livre câmbio admite implicitamente o pleno emprêgo (a longo prazo, pelo menos), postulando o emprêgo de melhor qualidade, em lugar de mais empregos, como resultante do livre câmbio.

Em quarto lugar, o argumento clássico deve ser interpretado quer fazendo-se abstração do efeito do livre câmbio sobre a distribuição da renda nacional (o que é diferente de renda disponível para distribuição), quer considerando-se que a distribuição em regime de livre câmbio será tão “boa” ou “melhor” que sob regime de proteção. Para os primitivos economistas clássicos ingleses, esta última premissa era a predominante, e ela se revelava de fato adequada para a Inglaterra do século XIX. O proteccionismo inglês beneficiou, diretamente, em maior escala, a agricultura. Admitindo uma perfeita mobilidade do capital e do trabalho entre a agricultura e as outras indústrias, a proteção beneficiou essencialmente a classe detentora da terra, que era, sem dúvida, em média a classe mais rica, enquanto que o livre câmbio significava alimentos baratos e outras utilidades a baixo preço para consumo da classe trabalhadora, que disso se beneficiava. Mesmo nas condições inglesas, porém, a premissa de que o livre câmbio não faria piorar a distribuição da renda nacional só era válida na hipótese de se admitir como desejável uma relativa redistribuição a favor dos trabalhadores, e mesmo uma transferência absoluta da renda dos donos de terras aos trabalhadores (e aos possuidores de propriedades de outra natureza).

O livre câmbio age de forma a tornar algumas mercadorias relativamente mais baratas e outras relativamente mais caras. Age, portanto, de forma a reduzir a renda dos fatores fortemente empregados nas indústrias protegidas e a aumentar a renda dos fatores empregados acentuadamente nas indústrias de exportação. Pela mesma razão, age relativamente de forma a reduzir a renda real das classes consumidoras que sejam gran-

des compradoras de mercadorias de exportação, e a aumentar relativamente a renda real das classes consumidoras que sejam grandes compradoras de mercadorias até então protegidas. Todos êsses aumentos e diminuições relativos também *podem* ser aumentos e diminuições em termos absolutos, sendo concebíveis os casos em que o livre câmbio quando desacompanhado de outras medidas, não sòmente tornaria a distribuição relativa de renda mais desigual, qualquer que fôsse a definição do grau de desigualdade na distribuição, como também diminuiria, em termos absolutos, a renda das camadas mais pobres da população.

O mesmo se pode dizer, porém, do regime protecionista. Ademais, se se admitir que o livre câmbio fará aumentar (ou mesmo não diminuir) a renda nacional, sempre será teòricamente possível por tributação, subsídios, ou outras medidas, redistribuir a renda nacional para (a) impedir qualquer classe de receber uma porção menor da renda nacional total; ou (b) impedir que qualquer indivíduo ou classe de indivíduos sofra uma diminuição absoluta de rendimento. (2)

Em quinto lugar, foi sempre uma premissa dos economistas clássicos a de haver efetiva mobilidade dos fatôres em resposta às diferenças reais de lucro. Tal concessão é até maior do que a que êles necessitavam fazer. Bastar-lhes-ia pressupor que os preços dos fatôres fôssem determinados em mercados livres e regidos pela concorrência, de acôrdo com a sua premissa geral de concorrência. Dada a flexibilidade dos preços dos fatôres em resposta às condições relativas da oferta e da procura, não há necessidade de que o livre-cambista formule outra premissa de mobilidade, além da que pressupõe não haver perversão da mobilidade, isto é, tendência dos proprietários dos fatôres para escolher empregos onde êsses fatôres recebam rendimentos baixos. Se todos os fatôres fôssem permanentemente congelados em suas ocupações originais, o livre câmbio alteraria a estrutura dos preços e a distribuição relativa da renda, mas não alteraria a repartição dos recursos (com exceção de que a certas taxas mínimas de rendimento, alguns fatôres deixariam de ser utilizados por seus proprietários). Quanto maior o grau de mobi-

(2) Ver meus *Studies in the Theory of International Trade*, N. York, 1937, pág. 534.

lidade de utilização (até o estágio de “mobilidade efetiva”, definida como o grau de mobilidade que nivelaria a taxa marginal da renda real de qualquer classe homogênea de fatores, fôsse qual fôsse a ocupação em que estivesse empregada), maior o grau em que os benefícios potenciais do livre câmbio seriam realizados. Mas mesmo que a mobilidade real não atingisse êsse grau, o livre câmbio não poderia deixar de aumentar o conjunto da renda nacional. Ainda que a mobilidade fôsse zero e que portanto o volume e a estrutura da produção nacional não fôsem afetados, mesmo assim haveria vantagem para os compradores decorrente da maior margem de escolha nas aquisições a fazer com sua renda.

Até aqui, portanto, nenhuma restrição de importância foi feita à validade da doutrina do livre câmbio, uma vez que se admitam as premissas de prazo longo para ajustamento e de livre concorrência, e se se admite a possibilidade de uma ação compensatória por parte do govêrno, caso o livre câmbio produzisse uma alteração indesejável na distribuição da renda nacional.

Chego agora, porém, ao ponto de assinalar uma falha de lógica de considerável importância para a doutrina do livre câmbio, na forma exposta pela maioria de seus preconizadores. O livre-cambismo, argumentavam êles, foi proveitoso não apenas para o mundo como um todo, mas para cada país que o adotou, ainda que o fizesse isoladamente. Aparecia muitas vêzes implícita em seus argumentos a premissa de que a única escolha era entre o comércio integralmente livre e a abstenção integral de comerciar, premissa que tornava o argumento logicamente válido, mas irreal. Ou, alternativamente, remontavam a outra premissa, logicamente inválida, de que o abandono do protecionismo rumo ao livre câmbio não alteraria a “relação de trocas das mercadorias”, ou os preços relativos pelos quais os produtos de exportação se permutam pelos de importação.

Havia aí uma cisão nas fileiras dos livre-cambistas. Alguns dêles, notadamente TORRENS, JOHN STUART MILL, MARSHALL, EDGEWORTH e TAUSSIG, reconheceram desde o início que a substituição unilateral do protecionismo pelo livre câmbio, por parte de um país, deslocaria as relações de trocas em desfavor dêsse país. A maioria dos livre-cambistas, porém, não davam

importância ao problema ou negavam que houvesse problema, ou negavam mesmo a validade do argumento, partindo de modelos em que as curvas relevantes da oferta e da procura do comércio exterior (ou curvas da “procura recíproca”) tinham elasticidade infinita, de modo que as relações de trocas não podiam alterar-se. Felizmente para eles, os economistas que se aperceberam da questão, com a exceção de TORRENS, estavam bem convencidos dos méritos do livre câmbio, apesar desta falha na lógica das suas hipóteses, para insistirem na defesa da doutrina, e, com exceções muitíssimo raras, os protecionistas ardorosos eram bastante incompetentes como economistas teóricos para terem consciência da questão e saberem explorá-la eficazmente. Com o moderno ressurgimento do protecionismo nas fileiras dos economistas teóricos qualificados, e com o desenvolvimento da análise econômica objetiva pelos economistas, sem se preocuparem com o resultado da análise, a questão foi trazida a lume e cuidadosamente debatida nos últimos anos.

TAUSSIG admitiu que se um país adotasse o livre câmbio, as relações de trocas se movimentariam em sentido adverso, mas argumentou que o benefício proveniente de uma melhor repartição de recursos mais do que contrabalançaria o prejuízo resultante do debilitamento das relações de trocas. Não passaria isso, porém, de uma possibilidade, quando muito de uma probabilidade, e é possível demonstrar rigorosamente a viabilidade teórica de não se realizar. EDGEWORTH, com uma análise mais rebuscada, demonstrou que a adoção progressiva da proteção só seria lucrativa até um ponto difícil de definir com precisão na prática, e argumentou que, uma vez um governo se tenha afastado do livre câmbio integral, era muito provável que fôsse além do ponto em que a proteção poderia proporcionar lucro, mesmo se aplicada sóbria e conscientemente, objetivando o interesse nacional, e não como uma capitulação à pressão de interesses especiais, à cata de proteção capaz de compensar as conseqüências de sua própria ineficiência. Duas gerações mais cedo, TORRENS havia admitido que a proteção total seria nociva ao mundo no seu todo, e provavelmente aos países individualmente, e limitou a utilização do argumento das relações de trocas às proposições de que o livre câmbio unilateral era nocivo, do ponto de vista nacional, e que a eliminação de sua pauta tarifária só seria be-

néfica à Inglaterra se acolhida com “reciprocidade” ou com a eliminação simultânea, por outros países, dos direitos aduaneiros sobre as importações oriundas da Inglaterra.

O argumento das relações de trocas é, fora de dúvida, teoricamente válido, quando a proteção é encarada sob o ponto de vista técnico. A importância que se lhe pode atribuir na prática, porém, é um assunto discutível. Para justificar o recurso de qualquer país ao protecionismo como política a longo prazo, seria necessário: 1) que a “procura recíproca” do exterior, em seu conjunto, vis-a-vis êsse país, tenha uma elasticidade baixa; 2) que sua própria “procura recíproca” relativamente do resto do mundo tenha uma elasticidade elevada; 3) que no caso desse país adotar medidas de proteção, elas não determinem uma ação de represália ou de adoção de igual política por parte dos países com quem mantêm relações comerciais importantes; e 4) que no caso desse país adotar medidas de proteção, estas sejam administradas com destacada capacidade e integridade. Estas condições em conjunto são suficientemente restritivas para assegurar, assim me quer parecer, que a longo prazo o escopo de um protecionismo proveitoso para a nação é na prática contido em limites bem estreitos. Ademais, do ponto de vista cosmopolita, a doutrina do livre câmbio mantém-se intacta: as medidas de proteção a longo prazo podem prejudicar todos os que a praticam, e só beneficiam alguém em detrimento de outrem. A única exceção que se deve fazer a esta conclusão, do ponto de vista cosmopolita, é a de que no caso de ser um país pobre o que se beneficia com a adoção de tais medidas, e ricos os prejudicados, a melhoria resultante na distribuição internacional da renda pode ser uma compensação adequada para a redução da renda mundial em conjunto.

Finalmente, embora pela lógica seja um argumento concernente a períodos de curto prazo, e, como tal, tenha sido eliminado de minha palestra, devo agora considerar o argumento do “país jovem”, da “indústria na infância”, favorável ao protecionismo. Trata-se de um dos mais velhos argumentos do protecionismo, e o próprio termo “indústria na infância” remonta, pelo menos, ao século XVII. Foi ampla e entusiasticamente desenvolvido por FRIEDRICH LIST, nos começos do século XIX, e tôdas as exposições modernas que se lhe referem, estão, cons-

ciente ou inconscientemente, sob a influência da doutrina listiana.

Nenhum economista de responsabilidade jamais pôs em dúvida a validade teórica do argumento da “indústria na infância”, de que a proteção temporária pode acelerar o estabelecimento e o aperfeiçoamento de indústrias potencialmente lucrativas. O argumento tem sido combatido com fundamentos históricos e de ordem prática: 1) a seleção das indústrias a serem protegidas revelou-se freqüentemente arbitrária ou irracional; 2) uma vez concedida a proteção sob quaisquer fundamentos, ela abre a porta a uma proteção indistinta; 3) a proteção a uma indústria particular tanto é de molde a sufocar ou retardar seu progresso natural no sentido da independência econômica, como a estimulá-lo, visto que proporciona aos que estão empenhados na indústria uma proteção contra as consequências normais da inércia, da ineficiência ou do monopólio restritivo; 4) nas experiências passadas, as medidas de proteção tiveram em geral tendência a tornar-se permanentes ao invés de serem suspensas logo que a indústria prescindisse delas, ou tivesse revelado incapacidade permanente para funcionar sem apoio artificial; e 5) a simples perspectiva de vir uma indústria ter capacidade para funcionar com êxito sem proteção não é alegação suficiente sequer para uma proteção provisória, pois enquanto vigorar a proteção, ela acarreta custos para a nação no seu todo, inclusive para as outras indústrias que têm de funcionar sem qualquer ajuda especial. Todas estas objeções parecem-me valiosas contra um pronto recurso à proteção das indústrias jovens, objeções não só persuasivas por sua natureza como corroboradas por mais de um século de experiências. Além disso, mesmo quando uma nova indústria promete, uma vez firmemente estabelecida, vir a ser uma parte altamente lucrativa da economia nacional, será aconselhável ajudá-la durante sua imaturidade antes por subvenções que por medidas de proteção. O custo da ajuda torna-se então mais óbvio e mais facilmente computável. O ônus pode então incidir onde deve, ou onde se deseja que ele recaia, em vez de recair fortuitamente sobre aqueles que por acaso sejam os consumidores, reais ou potenciais, dos produtos da indústria subvencionada. O mercado do produto em questão fica com inteira liberdade de se desenvolver ao máximo de suas possibilidades

naturais em lugar de ficar artificialmente restringido, pelo elevado preço que, na ausência de um subsídio direto, os custos elevados tornam necessário, e as tarifas possibilitam. Os direitos de importação elevados sobre produtos cuja produção doméstica procuram exatamente estimular, tiveram amiúde o efeito contrário. Ao encarecer demasiadamente as mercadorias em questão, salvo para uma clientela restrita, as tarifas fizeram que a indústria não apresentasse atração alguma para futuros empreendimentos em virtude das evidentes limitações do mercado potencial.

Até há bem pouco tempo, eu supunha que tudo ou quase tudo que venho dizendo nesta palestra fôsse, em substância, uma questão pacífica, pelo menos entre os economistas profissionais, e teria tido a impressão, talvez, de estar abusando da vossa paciência e da vossa boa vontade com a apresentação de matéria tão mezinha.

No entanto, verifiquei que algumas fontes ilustres, e especialmente do quadro técnico das Nações Unidas, têm procurado focalizar êstes problemas sob uma nova especie (ou parcialmente nova) sobretudo na parte em que se aplicam aos países “subdesenvolvidos”. A doutrina segundo a qual a divisão internacional do trabalho, em conformidade com os custos comparados, é benéfica, não se justifica, assim nos dizem, pelo menos no tocante às relações comerciais entre os países “desenvolvidos” e os “subdesenvolvidos”. A relação entre produtividade e preços é tal nos países “subdesenvolvidos” que a permuta de produtos primários dêsses países pelas manufaturas dos países desenvolvidos, embora bastante lucrativa para os últimos, é positivamente prejudicial aos primeiros.

Em parte alguma da literatura especializada que consultei pude descobrir o que vem a ser um país “subdesenvolvido”, e por que motivo, se a exportação de produtos primários em troca de manufaturas é má para os países exportadores, o mundo não se apieda da Dinamarca, como exportadora de manteiga e toucinho; da Nova Zelândia, como exportadora de lã e trigo; da Califórnia, Iowa, Nebraska e assim por diante.

Desde a minha chegada ao Brasil, chamaram-me a atenção para um documento das Nações Unidas, o *Desenvolvimento da América Latina e seus Principais Problemas*, 1949, obra do pro-

fessor RAUL PREBISCH, onde eu poderia obter o necessário esclarecimento sobre estes assuntos. Revela o documento em apêço que a doutrina da lucratividade mútua da divisão internacional do trabalho é um dogma obsoleto.

“Na América Latina, a realidade está solapando o antiquado sistema da divisão internacional do trabalho, que, após adquirir grande importância no século XIX, continuou a exercer considerável influência acadêmica até tempos bem recentes.

“Dentro desta estrutura, a tarefa específica que coube à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, foi a de produzir alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais.

“Não havia lugar neste sistema para a industrialização dos países novos”.

Quem quer que tenha o mais ligeiro conhecimento das obras escritas pela Escola Clássica inglesa sabe que intelectual e temperamentalmente seus autores eram incapazes de aventurar reivindicações de indústrias particulares para países particulares, exceto em obediência ao critério de que os países devem repartir seus recursos de modo a obterem o máximo rendimento econômico. Quaisquer que possam ter sido seus prognósticos, eles não teriam negado à América Latina, ou a qualquer outra região, pleno direito e justificativa para estabelecer qualquer espécie de indústria que oferecesse autênticas perspectivas de tornar-se uma indústria economicamente sólida. Não havia lugar em seu esquema para dirimir problemas econômicos, invocando-se ciúmes territoriais e complexos de inferioridade.

Tudo quanto encontro no estudo de PREBISCH e em trabalhos de semelhante teor emanados das Nações Unidas e de outras fontes é a identificação dogmática da agricultura com a pobreza, e a explicação da pobreza agrícola por leis naturais inerentes, em virtude das quais os produtos agrícolas tendem a permutar-se por manufaturas em termos de crescente deterioração; o progresso tecnológico tende a limitar suas bênçãos à indústria manufatureira, e a população agrícola não beneficia do progresso tecnológico nas manufaturas, nem sequer como compradora, porquanto os preços dos produtos manufaturados não acompanham a baixa de seus custos reais. Estas leis naturais parecem-me em sua maior parte fantasias maliciosas, simples

conjeturas, interpretações erradas da História, ou, no melhor dos casos, meras hipóteses a exigirem experimentação sóbria e objetiva.

Estou pronto a admitir que existe o fenômeno dos “países subdesenvolvidos”, com certa significação do termo, e que o “subdesenvolvimento” apresenta problemas especiais. Tentarei estudar êsses problemas especificamente numa palestra futura. Contudo desejo examinar aqui a verdade, e no caso de haver uma verdade, considerar as possíveis explicações da associação causal da agricultura com a pobreza e da industrialização com a prosperidade, sobre a qual insiste a literatura do “desenvolvimento econômico”.

Que a agricultura não se associa necessariamente à pobreza é óbvio quando se considera os casos da Austrália, da Nova Zelândia, da Dinamarca, de Iowa ou de Nebraska. Que a industrialização não se associa necessariamente à prosperidade é óbvio quando se considera a Itália ou a Espanha. Indubitavelmente, porém, ocorre que a maioria dos países mais prósperos são essencialmente industrializados, que a maioria dos países mais pobres se compõem essencialmente de populações rurais, e que na maioria dos países as rendas monetárias *per capita* da população rural são inferiores às da população urbana. Fora disto, pouco mais se deve conceder à literatura especializada, já bastante vista e que tem crescido com rapidez, onde se apresenta a industrialização como cura infalível da pobreza.

Deixai-me procurar outros fragmentários argumentos nas obras relativas ao assunto. Num artigo escrito em 1946, (3) um estatístico e economista americano, LOUIS H. BEAN, apresentou estatísticas de uma ampla variedade de países com o propósito de mostrar que quanto maior a proporção da população empregada na indústria secundária (manufatura) e terciária (serviços e profissões), mais altas são as rendas *per capita*. A correlação positiva total, sem manipulação não era flagrantemente alta, mas pelo agrupamento dos países de um modo bastante arbitrário, BEAN conseguiu mostrar que dentro de cada grupo havia uma elevada correlação negativa entre a proporção da

(3) “International Industrialization and Per Capita Income”, National Bureau of Economic Research, *Studies in Income and Wealth*, vol. VIII, Nova York, 1946, págs. 119-144.

população agrícola em relação à população total e as rendas *per capita*, sem correção monetária. Sem sequer procurar qualquer argumentação em apoio dessa tese, BEAN aceitou esta correlação como demonstrando que uma percentagem elevada da população agrícola em relação à população total era a *causa* da baixa renda *per capita*, e que a industrialização era um remédio seguro para a pobreza. Não apresentando outra prova além da estatística das rendas *per capita* e as porcentagens da população agrícola em diferentes países, BEAN chegou a conclusões impressionantes, como a de que “se fôsse possível industrializar a China, a um ponto em que a população agrícola baixasse a 50% em lugar dos 75 por cento atuais, sua renda *per capita* subiria de D\$ 50 para cerca de D\$ 150”, ou seja, para o triplo.

Embora eu não pretenda ter investigado a matéria, confio em que se dispuséssemos de dados poderíamos demonstrar que a correlação entre as porcentagens de dentistas ou de cabeleireiros na população e as rendas nacionais *per capita* era ainda mais alta do que as correlações de BEAN. Se seguissemos a sua lógica, consideraríamos isso como uma demonstração de que o meio de curar a pobreza consiste em aumentar o número de dentistas e os salões de beleza. Este é um caso extremo, talvez, mas extremo na franqueza e clareza de sua exposição, e não no caráter básico desse método lógico.

O argumento anterior de um economista rumeno, MIHAIL MANOILESCO, com quem mantive um debate mutuamente insatisfatório, faz muitos anos, (4) pertence à mesma ordem de pensamento. MANOILESCO sustenta que, em virtude de em todos os países as rendas *per capita* serem mais elevadas nas manufaturas do que na agricultura, os países predominantemente agrícolas aumentarão suas rendas *per capita* se aumentarem a proporção de trabalho empenhada na indústria, pelo estabelecimento de tarifas protecionistas para as manufaturas.

Seja qual fôr a relação causal entre a agricultura e a pobreza, de uma coisa podemos estar certos: ela não é simples. Já mencionei o fato de existirem países predominantemente agrícolas, sem deixarem por isso de ser prósperos. Eis aí um real

(4) Ver *The Theory of Protection and International Trade*, Londres 1931, de sua autoria, e minha análise desse livro, em *The Journal of Political Economy*, XI (1932), 121-125.

empecilho à doutrina de que agricultura significa pobreza — e isso requer explicação. Existem também grandes diferenças na prosperidade das várias regiões agrícolas dentro do mesmo país. Nos começos do decênio de 1940, uma investigação norte-americana revelou que a renda por família rural no condado de mais elevada renda, de Iowa, era 39 vezes superior à renda por família rural no condado de mais baixa renda, de Kentucky. É claro que não se podia responsabilizar apenas a agricultura pela pobreza, em Kentucky, nem tampouco a agricultura era um entrave à prosperidade, em Iowa. Segundo o professor THEODORE SCHULTZ, da Universidade de Chicago, essa proporção de 1:39 é exatamente igual à encontrada (eu diria “alegada”) por COLIN CLARK, entre as rendas *per capita* da China e dos Estados Unidos.

Suponhamos por ora, todavia, que em tôdas as regiões, sem exceção, as rendas monetárias são mais elevadas *per capita* na indústria do que na agricultura, e que quanto mais alta fôr a proporção da população não agrícola mais altas serão as rendas *per capita*. Suponhamos também que a população rural consegue obter emprêgo nas manufaturas em condições de igualdade com a população urbana e que não existem distinções biológicas, culturais ou outras de qualidade entre a população rural e a urbana: Quais seriam as possíveis explicações a dar às diferenças entre as rendas *per capita* rural e urbana?

Um fator possível de elucidação seria o de que as famílias rurais são maiores que as urbanas; isto é, ou as crianças rurais alcançam a maturidade em proporção mais elevada que as crianças urbanas ou os pais das regiões rurais preferem ter mais filhos (ou têm maior fertilidade) do que os pais das regiões urbanas.

Outro fator possível seria o de que os dados sobre a renda monetária são enganadores como medidas de renda real. Existe renda rural oculta na ocupação de casas próprias, ou em aluguéis baixos, nos alimentos e combustíveis de produção individual, e em muitos serviços produzidos nas fazendas, mas que nas cidades têm que ser pagos em metal sonante. Numa família urbana pode haver várias pessoas percebendo rendas monetárias e na família rural apenas uma reconhecida como tal, mas os serviços domésticos que a dona de casa rural e os filhos executam são

também necessários no serviço doméstico citadino, embora aí sejam muitas vezes pagos em dinheiro. Não se trata apenas de uma questão de lavanderia e de cozinha, corte de roupas e costura, mas também do abastecimento de água e da classificação, seleção, armazenagem e acondicionamento de víveres. Um estudo de Departamento da Agricultura norte-americano, realizado em 1941, verificou que as rendas monetárias dos agricultores norte-americanos de baixa renda deviam ser aumentados de dois terços para se obter uma medida verdadeira de renda comparada com as rendas monetárias urbanas. A correção a este respeito é, portanto, de magna importância, pelo menos nos Estados Unidos.

Há também uma “renda-negativa” urbana oculta em contraposição às rendas rurais, a qual fica à margem dos custos monetários mais elevados nas cidades para as mesmas utilidades e serviços à disposição dos habitantes rurais. Consiste (ou *pode* consistir, pois não pretendo passar por especialista nestas questões e não conheço nenhum estudo sério sobre o assunto) de necessidades extras que o morador urbana sente e cujo custo não é deduzido de sua renda monetária nos cálculos normais. Estas necessidades seriam: exigência extraordinária de vestuário impostas por condições convencionais ou de emprego; o custo da educação técnica; contribuições sindicais; as despesas do transporte entre o local de emprego e a residência; uma existência de trabalho mais curta; e provavelmente outros itens de que não tenho conhecimento. Esta é também, ou pode ser, uma importante explicação possível das diferenças entre as rendas *per capita* urbana e rural registradas. Os escritos que fundamentam as recomendações de diretrizes econômicas nas diferenças de rendas monetárias registradas entre a vida rural e a urbana não consideram evidentemente necessário levar em conta as distinções de significado econômico e de bem-estar geral das rendas monetárias registradas entre as áreas rurais e urbanas.

Há ainda outra fonte de fraude estatística nas comparações ordinárias entre as rendas *per capita* rural e urbana quando, conforme ocorre freqüentemente, o “valor da receita adicionada pela indústria por operário”, é usado como base de aferição da produção urbana *per capita*, a fim de compará-la com a produção rural *per capita*. É comum negligenciar ou desconsiderar o fato de que ao se dividir as cifras do “valor adicionado da re-

ceita" pelo número de trabalhadores para se obter a produção por trabalhador, importantes itens de despesas e outros custos que não os de mão de obra não entram no cálculo: juros sobre o capital empregado, depreciação e obsolescência de bens de capital; impostos e taxas de serviços especiais tais como água, esgoto, iluminação, manutenção, limpeza e reparações das ruas, proteção policial e outros mais.

Finalmente, tendo-se presente que a hipótese em consideração é de que embora a população rural em igualdade de condições com os trabalhadores urbanos, permaneça, não obstante, no campo, não se deve menosprezar o fato de os trabalhadores rurais escolherem deliberadamente a vida rural, apesar de uma renda material inferior, porque a preferem, e não se deve desconsiderar arbitrariamente tal preferência.

Tomemos agora em seu valor nominal tôdas as rendas monetárias registradas, e admitamos que seja verdade para tôdas as regiões que quanto mais alta a porcentagem da população agrícola, mais baixa é a renda *per capita*. Daí não se segue que em qualquer região as rendas agrícolas, para famílias numéricamente iguais, sejam menores que as rendas não rurais, ou que as altas rendas *per capita* sejam consequência da baixa porcentagem da população agrícola em relação a população total e que no caso de haver uma conexão causal a ordem de causalidade não obedeça ao sentido inverso.

Suponhamos que numa região determinada — Iowa, por exemplo — os agricultores vivem com prosperidade. Pelo fato de terem rendas elevadas, produzirão menos serviços para si e efetuarão mais compras nas lojas, contratando também mais serviços especializados. Suas rendas tendem também a ser altas, pelo menos em parte, porque se dedicam à agricultura especializada. Comprarão portanto mais equipamento, abastecimentos, forragem, serviços especializados, energia e assim por diante. Manterão os filhos por mais tempo nas escolas e terão mais despesas com diversões profissionais. Para fornecer tôdas estas mercadorias e serviços, surgirão pequenas cidades nas vizinhanças das fazendas, e à medida que os agricultores se tornam mais prósperos a razão entre a população não agrária e a agrária crescerá. Seria certamente absurdo dizer-se então que a elevada renda *per capita* da região era consequência do baixo

quociente da população do campo pela população total. Ao contrário, seriam os altos ganhos *per capita* dos agricultores a causa e a explicação da alta taxa da população não agrária. Nos lugares onde os agricultores são pobres, a população não agrária que serve à comunidade agrária será pequena e provavelmente também pobre. Onde quer que os agricultores sejam prósperos, dilatar-se-á a população não agrária empregada nas indústrias terciárias e ela será provavelmente também próspera. A pobreza agrícola é causa, e não consequência, da elevada proporção da população empenhada na agricultura.

Suponhamos agora que os trabalhadores agrícolas percebem em média rendas reais muito mais baixas do que os trabalhadores nas indústrias manufatureiras; que não há diferença significativa alguma entre os trabalhadores agrícolas e os industriais, quer por força de migrações seletivas, de distinções de origem racial, ou de outra causa qualquer; e que as rendas reais médias cresceriam se a população pudesse ser absorvida pela indústria. Porque não se corrigiria esta situação através da migração espontânea dos trabalhadores rurais para as áreas industriais, até que as rendas reais se igualassem no campo e na cidade?

Não é resposta suficiente dizer-se que as oportunidades de emprêgo faltarão nas cidades, na ausência de medidas especiais, uma vez que no mercado de concorrência de mão de obra os trabalhadores rurais poderão obter empregos oferecendo seus serviços abaixo dos níveis de salários urbanos vigentes e a subsequente diminuição dos salários em geral aumentará o campo lucrativo para as inversões de capital na indústria. Para explicar uma situação crônica como esta, portanto, é necessário fazer apêlo a obstáculos à deslocação dos trabalhadores agrários para a indústria, quer nas áreas rurais pròpriamente ditas, quer nas áreas urbanas, ou em ambas.

Não é difícil encontrar tais obstáculos. Pode mesmo haver inércia por parte dos jovens das áreas rurais, ou é possível que eles não disponham da educação e do treinamento técnico necessários a sua aceitação como trabalhadores em fábricas ou talvez ignorem as oportunidades que lhes são franqueadas nas cidades, embora êstes fatôres apenas pudessem explicar parcialmente por que motivo as indústrias não penetram nas áreas ru-

rais à procura de reservas de mão de obra barata. O remédio nesse particular não estaria no incentivo artificial da indústria, mas antes na educação adequada das crianças rurais, embora se deva admitir que, se a indústria se tornasse suficientemente lucrativa, ela recrutaria e treinaria jovens rurais por iniciativa própria. Pode haver também sindicatos nas cidades, de admissão exclusivista, que dificultem o ingresso nas ocupações industriais e estabeleçam condições de entrada, propositadamente ou não, mais difíceis de satisfazer pelos jovens rurais do que pelos urbanos. O remédio adequado, no caso, seria a supressão de tais monopólios de trabalho.

Suponhamos agora que as rendas *reais* são mais baixas na agricultura do que na indústria, e que mediante proteção aduaneira ou subsídios se consiga expandir a indústria e esta absorva nas cidades os trabalhadores do campo. Será porventura uma diretiva econômica sábia?

A resposta correta depende de se saber por que as rendas reais *per capita* são mais baixas na agricultura do que na indústria. Pode haver exploração urbana da agricultura, através da fixação monopolista de preços pelos empregadores, ou através dos monopólios de mão de obra nas fábricas que, forçando a alta dos salários, forçam também a alta dos preços que a população rural tem de pagar pelos produtos e serviços urbanos, inclusive os serviços governamentais. As tarifas apoiadas como propiciadoras de melhores oportunidades para a população agrícola, podem constituir em si um importante instrumento para fazer baixar as rendas reais agrícolas. Pode também o governo agir no sentido de deprimir a renda real dos agricultores, tributando, direta ou indiretamente a agricultura, e fazendo incidir suas despesas principalmente em benefício da população urbana. Ainda que a população rural venha a ter rendas *per capita* mais baixas do que a urbana, ela pode não obstante ser a única parcela economicamente da população, a única parcela que proporciona valioso proveito à comunidade em troca do que dela recebe. Quando a situação assume o aspecto — como sucede freqüentemente — de exploração urbana da população rural, propor como remédio o subsídio suplementar da indústria urbana, como meio de atrair trabalhadores rurais para a cidade, equivale a propor como remédio para a exploração das

abelhas trabalhadoras pelos zangões, a transformação das abelhas também em zangões. E' óbvio que isto só pode surtir efeito enquanto houver ainda abelhas trabalhadoras nos setores a serem explorados.

A refutação do mau argumento não refuta necessariamente a conclusão atingida por tal argumento. Longe de mim assumir a posição de quem afirma que o caminho para o progresso econômico, para muitos países e mesmo para a maioria deles não é o da industrialização. Admito, de fato, que à medida que qualquer país ou qualquer região se torna mais próspero tenderá normalmente a aumentar a proporção de sua população urbana. Minha opinião é diferente, e pela primeira vez a exporei de maneira franca e positiva. O verdadeiro problema nos países pobres não é a agricultura como tal, ou a ausência de manufaturas como tais, mas a pobreza e o atraso. O remédio está na eliminação das causas básicas da pobreza e do atraso. Isso é uma verdade em princípio, e provavelmente em boa parte na prática, tanto para os países industrializados como para os países predominantemente agrícolas.

A má repartição de recursos entre a agricultura e as manufaturas raras vezes é causa importante da pobreza e do atraso, exceto nos casos em que o governo, através de tarifas, de tributação discriminativa e política de gastos, ou incompetência para prover em tôdas as regiões as facilidades para educação e saúde e educação técnica, é ele próprio o responsável pela má distribuição dos recursos. Onde quer que haja essa má repartição instigada pelo governo, ela tende hoje a consistir mais no desvio de recursos da produção agrária em proveito de cidades parasitárias do que no super-investimento de recursos nas indústrias primárias e nos trabalhadores dessas indústrias.

O desenvolvimento econômico pode exigir maior industrialização, mas deve ser um crescimento natural, devidamente facilitado pelo governo, e não mantido sob condições artificiais. Em muitos países, o campo mais promissor para o rápido fomento econômico reside na agricultura, e as medidas requeridas são antes de mais nada as destinadas a promover melhores facilidades de transportes, a saúde, a educação geral, a instrução técnica, e crédito rural barato para uso produtivo. Não há vantagens inerentes da manufatura sobre a agricultura, ou, no mesmo

caso, da agricultura sobre a manufatura. De fato, apenas arbitrariamente podemos traçar a linha que separa as duas. A escolha entre a expansão da agricultura e a expansão das manufaturas pode, em geral e com mais vantagem, ser deixada a livre opção dos capitalistas, empreendedores e trabalhadores. No caso de haver necessidade de decisão governamental, ela deve ser tomada em bases razoáveis, à luz de considerações de custos e de rendimentos comparativos da utilização dos recursos nacionais escassos, tanto humanos como materiais. Se a direção dessa escolha se basear em máximas, dogmas e preconceitos absurdos, em leis naturais, falhas de substância e incríveis, de inferioridade inerente de um tipo de indústria sobre outro, torna-se então extremamente provável que o resultado seja o desperdício de recursos escassos que deveriam ser cuidadosamente economizados, e a amarga decepção dos anseios das grandes massas de povo clamando por alívio à sua miséria.

Nos países industrializados tende a haver uma idealização romântica da agricultura e do campo. Nos países não industrializados as chaminés fumegantes e as cidades industriais apinhadas são um ideal irracional. Citar-vos-ei um exemplo remoto do ilustre naturalista suíço LOUIS AGASSIZ, que não era economista, e que após visitar o Brasil escreveu sobre o país, em 1865, nêle encontrando base para uma preferência romântica da indústria rural sobre a urbana.

“Quando me lembro da gente pobre que vi nas aldeias de fabricantes de relógios e nas de rendilheiras da Suíça, mal erguendo os olhos de sua tarefa, desde o romper do dia até ao cair da noite, e ainda assim mal conseguindo o suficiente para se manterem acima das necessidades reais; e penso como tudo cresce aqui tão facilmente, numa terra que se pode possuir por quase nada, faz-me pena que algumas partes do mundo estejam tão superpovoadas a ponto de não haver alimentos para todos, e outras tão vazias a ponto de não haver ninguém para realizar as colheitas. Ansiamos por ver uma emigração vigorosa afluir a esta região tão favorecida pela natureza, mas tão desprovida de habitantes. As coisas porém marcham lentamente no Brasil”.

As atitudes românticas por parte do grande público seja em relação à agricultura, conforme se verifica em alguns países, seja em relação à industrialização, como sucede em outros, são provavelmente inevitáveis e é quase inútil resistir-lhes. Mas cumpre aos economistas a responsabilidade profissional de não se deixarem corromper pela fantasia, e de basearem nos méritos econômicos suas recomendações à política econômica, de acordo com uma análise objetiva e depois do exame minucioso, disciplinado, de todos os fatos disponíveis e relevantes. Como princípio norteador devem insistir em que os recursos escassos sejam repartidos pelas finalidades socialmente mais produtivas. Desperdiçar recursos em sonhos românticos não é uma finalidade que se harmonize com esse desiderato.

SUMARY

GAINS FROM FOREIGN TRADE

According to classical theory, the gain to a country or region from foreign trade consists in getting indirectly, in exchange for those products in which a country has comparative advantage in production (or less comparative disadvantage), more goods, or better goods, than could be produced at home with the same quantity of productive resources, it being understood that the possible gain may be used to obtain increased leisure as well as more or better commodities. Foreign trade thus involves some degree of specialization, or of "international division of labor".

In the classical theory, it is assumed that production is normally carried on under conditions of diminishing marginal value productivity, and that this results from the combined operation of the law of diminishing returns and the law of diminishing utility.

The classical school believed that manufactures were produced under conditions of constant or of decreasing costs. To the extent that this was true, the only check to complete specialization would be the decline in value per unit of the products as output was increased, or in other words, the deterioration in the commodity terms of trade.

There is no difference in kind, however, in the behavior of the long-run cost functions of primary products and manufactures, though there is probably a difference in degree.

Even for the classical economists, this doctrine of the national profitability of partial specialization leads logically to free trade subject only to certain assumptions and qualifications.

I come now, however, to a logical flaw of considerable importance in the free trade case as it was expounded by the majority of its advocates. Free trade, they contended, was beneficial not only for the world as a whole, but for each country adopting it, even if it adopted it alone. There was often implicit in their argument the assumption that the only choice available to countries was between completely free trade and complete abstention from trade, an assumption which made their argument logically valid but unrealistic. Or, alternatively, they fall back upon another assumption, logically an invalid one, that the movement from protection to free would not alter the "commodity terms of trade", or the relative prices at which exports exchanged for imports.

There was here a rift in the ranks of the freetraders. A few of them, notably TORRENS, JOHN STUART MILL, MARSHALL, EDGEWORTH, TAUSSIG, conceded from the start that the unilateral substitution by a country of free trade for protection would move the terms of trade against that country. Most free traders, however, either ignored the issue, or dogmatically denied that there was a genuine issue, or denied the validity of the argument by working from models in which the relevant foreign trade demand-and-supply curves (or "reciprocal demand" curves) were given infinite elasticity, so that the terms of trade could not change. Fortunately for them, the economists who saw the point were, with the exception of TORRENS, too convinced of the merits of free trade despite this logical flaw in the case for it to press their point home, and, with extremely rare exceptions, the ardent protectionists were too incompetent as economic theorists to be conscious of the issue, and to know how to exploit it effectively. With the modern revival of protectionism within the ranks of qualified economic theorists, and with the increase of objective economic analysis by economists without regard to the outcome of the

analysis, the issue has been brought into the open and elaborately debated in recent years.

TAUSSIG had conceded that if a country adopted free trade the terms of trade would move adversely to it, but he contended that the gains from a better allocation of resources would more than offset the loss from the impairment of the terms of trade. This is, however, only a possibility or perhaps a probability, and the theoretical possibility that it will not be true can be rigorously demonstrated. Two generations earlier, TORRENS had conceded that all-round protection would be hurtful to the world as a whole, and probably to all countries individually, and confined his use of the terms-of-trade argument for protection to the propositions that unilateral free trade was nationally injurious, and that the removal of its tariff would be beneficial to England only if it were done by way of "reciprocity" or the simultaneous removal by other countries of their duties on British exports.

The terms-of-trade argument is unquestionably a theoretically valid argument from a nationalistic point of view for protection. What weight should be given to it in practice, however, is a reasonably debatable matter. To justify resort to protection as a long-run policy by any country, it would be necessary: (1) that the "reciprocal demand" of the outside world as a whole vis-à-vis that country has a low elasticity; (2) that its own "reciprocal demand" vis-à-vis the outside world has a high elasticity; (3) that if that country adopts protection it will not result in retaliatory or imitative action by countries with whom it has important trade relations; and (4) that if that country adopts protection, it will be administered with a high degree of skill and integrity. These conditions are sufficiently restrictive in combination to guarantee, I am convinced, that the scope for nationally profitable long-run protection is in practice very narrowly limited. From the cosmopolitan point of view, moreover, the free trade case remains intact: long-run protection may injure all who practice it, and can benefit none except at the cost of greater injury to others.

No economist of consequence has ever challenged the theoretical validity of the argument for protection on "infant industry" grounds, the argument that temporary protection can speed the establishment and development of potentially profitable industries. When the argument has nevertheless been rejected, it has

been on historical and practical grounds: (1) the selection of industries to be protected has often been arbitrary or irrational; (2) once protection is granted on any grounds, it opens the door to promiscuous protection; (3) protection to a particular industry is as likely to stifle or delay its genuine progress toward economic independence as to stimulate it, since it provides to those engaged in the industry a shelter against the normal consequences of inertia, inefficiency, or restrictive monopoly; (4) in past experience, the protection has generally tended to become permanent, instead of being removed either as the industry no longer needs it or as the industry has revealed permanent incapacity to operate without artificial support; and (5) the prospect of eventual ability of an industry to operate successfully without protection is not a sufficient claim for even temporary protection, for while the protection is being extended it entails costs for the nation as a whole, including other industries which had to operate without the benefit of special aid. These seem to me all to be weighty objections against a ready resort to infant-industry protection objections persuasive on their face and supported by more than a century of corroborative experience.

Until quite recently, I had supposed that all or nearly all that I have been saying so far in this lecture was substantially non-controversial, at least among professional economists, and I would have felt, perhaps, that I would be imposing upon your patience and goodwill in presenting such trite matter to you.

I have become aware, however, that there has been flowing from distinguished sources, and especially from the technical staff of the United Nations, new (or partially new) light on these matters, especially as they bear on "underdeveloped" countries. The doctrine that international division of labor in accordance with comparative costs is beneficial does not hold true, we are told, as far at least as concerns the trade relations between "developed" and "underdeveloped" countries. The relation of productivity to prices is such in "underdeveloped" countries that the exchange by such countries of primary products for the manufactures of developed countries, while especially profitable for the latter, is positively injurious to the former.

From none of this literature that I have seen have I been able to discover just what is an "underdeveloped" country, and

why, if the export of primary products in exchange for manufactures is bad for exporting countries, the sympathy of the world should not go out to Denmark as an exporter of butter and bacon; to New Zealand as an exporter of mutton, butter, and wool; to Australia, as an exporter of wool and wheat; to California, Iowa, and Nebraska, and so on.

Since my arrival in Brazil there has been brought to my attention, as a place where I could get needed enlightenment on these matters, a United Nations document, The Economic Development of Latin America and its Principal Problems, 1949, by Professor RAUL PREBISCH. I learn from this document that the doctrine of the mutual profitability of international division of labor is an obsolete dogma.

"In Latin America reality is undermining the outdated schema of the international division of labor, which, after acquiring great importance in the nineteenth century, continued to exert considerable academic influence until very recently.

Within this framework, the specific task which fell to Latin America, as part of the periphery of the world economic system, was that of producing food and raw materials for the great industrial centres.

There was no place in this schema for the industrialization of the new countries."

Anyone who has the slightest acquaintance with the actual writings of the English classical school knows that intellectually and temperamentally they were incapable of staking out claims to particular industries for particular countries except on the one criterion that countries should so allocate their resources as to get the maximum economic return. Whatever may have been their forecasts, they would not have denied to Latin America, or to any other region, full right and justification to establish any kind of industry which gave genuine prospects of becoming an economically healthy industry. There was no place in their schema for the settling of economic issues by the invocation of territorial jealousies and inferiority-complexes.

All that I find in PREBISCH's study and in the other literature along similar lines emanating from the United Nations and elsewhere is the dogmatic identification of agriculture with poverty, and the explanation of agricultural poverty by inherent

natural laws by virtue of which agricultural products tend to exchange on ever-deteriorating terms for manufactures, technological progress tends to confine its blessings to manufacturing industry, and agricultural populations do not get the benefit of technological progress in manufactures even as purchasers because the prices of manufactured products do not fall with the decline in their real costs. These natural laws seem to me for the most part mischievous fantasies, or conjectural or distorted history, or, at the best, mere hypothesis calling for sober and objective testing.

That agriculture is not necessarily associated with poverty becomes obvious when one considers Australia, New Zealand, Denmark, or Iowa and Nebraska. That industrialization is not necessarily associated with prosperity becomes obvious when one considers Italy or Spain. It is undoubtedly true, however, that most of the more prosperous countries are largely industrialized, that most of the poorest countries have largely rural populations, and that in most countries the per capita money incomes of the rural population are lower than those of the urban population. This must be conceded, but little else, to the already vast and rapidly growing literature which presents industrialization as the sure-cure for poverty.

Whatever the causal relationship of agriculture to poverty may be, of one thing we can be sure : it is not a simple one. I have already cited the fact that there are countries which are predominantly agricultural but which nevertheless are prosperous. This is a real difficulty for the doctrine that agriculture means poverty, and it needs explaining away. What possible explanations could then be offered for the differences between rural and urban per capita incomes?

One possible factor would be that the money income data were misleading as measures of real income. There is concealed rural income in occupancy of owned houses, or in low rentals, in self-produced food and fuel, and in many services which are produced within the farm household but which in the cities have to be paid for in cash. In an urban family there may be several earners of money-incomes and in the rural family only one recognized as such, but the household services which the farm wife

and children render are needed also in the city household but are there often bought with cash. It is not only a question of laundry and cooking and tailoring and dress-making, but also of water supply and of grading and selecting and storing and packaging of food. A United States Department of Agriculture study of 1941 found that the money incomes of low-income American farmers had to be raised by two-thirds to obtain a true measure of income comparable with urban money incomes. The correction on this score is therefore a major one, at least in the United States.

There is also a concealed urban "negative-income" as compared to rural incomes. This is aside from higher money costs in the cities for the same commodities and services as are available to rural dwellers. It consists (or may consist. I do not pretend to be an expert on these matters, and I know of no serious study of this matter) of extra needs which the urban dweller encounters, and whose cost is not deducted from his cash income in ordinary calculations. Such would be: the extra clothing requirements which are imposed by convention or employment conditions; the cost of technical education; trade union fees; the transportation-cost of getting to and coming from the place of employment; the shorter working life; and probably other items that I know nothing of. This also is, or may be, an important possible explanation of the differences between recorded rural and urban per capita incomes. The literature which bases economic policy recommendations on differences in recorded money-incomes between rural and urban life apparently sees no need for making allowance for the differences in economic and general welfare significance as between rural and urban areas of recorded money incomes of given amounts.

There is still another source of statistical fallacy in the ordinary comparisons between agricultural and urban per capita incomes, when, as is often the case, "value of product added by manufacturing per worker" is used as the basis of measuring per capita urban output in order to compare it with rural per capita output. The fact is often overlooked or disregarded that when the "value of product added" data are divided by the number of workers to obtain the output per worker, important items of expense or imput other than labor are left out of account:

interest on capital used and depreciation and obsolescence of capital; taxes or fees for special services such as water, sewage, street lighting, maintenance, cleaning and repair, police protection and so forth.

Even though the rural population may have lower per capita incomes than the urban, it may nevertheless be the only economically healthy part of the population, the only part which gives good value to the community in exchange for what it gets from the community. Where the situation is one — as it often is — of urban exploitation of the rural population to propose as a remedy the further subsidization of urban industry as a means of drawing rural workers to the city is equivalent to proposing to remedy the exploitation of worker bees by the drones by transforming the worker bees also to drones. It is obvious that it can work at all only as long as there still remain worker bees in the fields to be exploited.

The refutation of bad argument does not necessarily refute the conclusion reached by such argument. It is not my position that the path to economic progress is not, for many countries and even for most countries, by way of industrialization. I have in fact conceded that as any country or any region becomes more prosperous it will normally tend to increase the ratio of its population which is non-agricultural. My position is a different one, and I will now state it frankly and positively for the first time. The real problem in poor countries is not agriculture as such, or the absence of manufactures as such, but poverty and backwardness. The remedy is to remove the basic causes of the poverty and backwardness. This is as true in principle, and probably nearly as true in practice, for industrialized countries as for predominantly agricultural countries.

Misallocation of resources as between agriculture and manufactures is probably rarely a major cause of poverty and backwardness, except where government, through tariffs, discriminatory taxation and expenditure policies, and failure to provide on a regionally non-discriminatory pattern facilities for education, health promotion, and technical training, is itself responsible for the misallocation. Where there is such government-induced misallocation it is today more likely to consist of the diversion of agrarian-produced resources to the support of parasitic cities

than of overinvestment of resources in primary industries and in workers in such industries.

Economic improvement may call for greater industrialization, but this should be a natural growth, appropriately facilitated by government but not maintained under hothouse conditions.

There are no inherent advantages of manufacturing over agriculture, of, for that matter, of agriculture over manufacturing. It is only arbitrarily in fact that the line separating the two can be drawn. The choice between expansion of agriculture and expansion of manufactures can for the most part best be left to the free decisions of capitalists, entrepreneurs, and workers. To the extent that there is need for government decision, it should be made on rational grounds, in the light of considerations of costs and of comparative returns from alternative allocations of scarce national resources, human and material.

RESUMÉ

GAINS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

D'après la théorie classique, les gains qu'un pays ou région obtient du commerce extérieur consistent à acquérir indirectement, en échange des produits qu'un pays a un avantage comparatif à produire (ou un moindre désavantage), plus de marchandises ou de meilleures marchandises qu'il ne pourrait en produire à l'intérieur avec la même quantité de ressources productives, étant entendu que les gains pourraient être employés pour obtenir plus de loisir aussi bien qu'un plus grand nombre ou de meilleures marchandises. De cette façon, le commerce extérieur demande un certain degré de spécialisation, ou de "division internationale du travail".

Dans la théorie classique, il est sous-entendu que la production a lieu normalement dans des conditions de productivité marginale décroissante, ceci en conséquence de l'opération combinée de la loi des rendements décroissants et de la loi de l'utilité décroissante.

L'école classique croyait cependant que les manufactures étaient produites dans les conditions de coût constant, ou décrois-

sant. Dans la mesure où ceci se vérifiait, le seul empêchement à une spécialisation complète serait la réduction de la valeur par unité des produits à mesure que la production augmentait, autrement dit, la détérioration des "Relations d'échange" des marchandises (*comodity terms of trade*).

Il n'y a cependant pas de différence de qualité dans le comportement de la fonction coût en longue période pour les matières premières et les produits manufacturés, bien qu'il y ait une différence de degré.

Même pour les économistes classiques, cette doctrine de la profitabilité nationale de la spécialisation partielle mène logiquement, sous réserve de certaines hypothèses et conditions, au libre échange.

J'arrive maintenant à un défaut logique de considérable importance dans la théorie du libre échange, tel qu'elle a été exposée par la plupart de ses défenseurs. Le libre échange, disaient-ils, était avantageux non seulement pour le monde entier mais pour chaque pays qui l'adoptait, même s'il l'adoptait unilatéralement. Leurs arguments souvent contenaient d'une façon implicite la présomption que le seul choix possible pour les nations était entre un libre échange absolu et une complète abstention du commerce international, ce qui rendait leur argument logiquement valide, mais irréel. Ou alors, ils tombaient sous une autre présomption, logiquement inacceptable, que le mouvement allant de la protection au libre échange n'altérerait point les "Relations d'échange des marchandises" (*commodity terms of trade*), c'est-à-dire, les prix relatifs par lesquels les exportations sont échangées par les importations.

Il y a là un désaccord dans les rangs des libres-échangistes. Quelques uns d'entre eux, notamment TORRENS, JOHN STUART MILL, MARSHALL, EDGEWORTH, TAUSSIG, ont été d'accord dès le début en ce que la substitution unilatérale de la part d'un pays du protectionisme par le libre échange changerait les relations d'échange contre ce pays. La plupart des libres-échangistes ou bien délaissaient la question ou niaient dogmatiquement qu'il y en avait une; ou bien ils niaient la validité de l'argument en prenant des modèles dans lesquels les courbes les plus importantes d'offre et de demande du commerce extérieur (ou courbes de demande réciproque) avaient une élasticité infinie, de façon à que les relations

d'échange ne pouvaient se modifier. Heureusement pour eux, les économistes qui s'aperçurent de la question, avec l'exception de TORRENS, étaient trop convaincus des mérites du libre échange, malgré ce défaut de logique, pour avoir intérêt à imposer leur point de vue. Les protectionnistes, eux, avec de rares exceptions, étaient trop incompetents comme théoriciens pour avoir conscience de la question et pour savoir en tirer parti. Avec la renaissance moderne du protectionisme dans les rangs des théoriciens qualifiés et avec le développement de l'analyse économique objective par des économistes indifférents aux résultats de cette analyse, la question a été largement discutée et amplement examinée dans les dernières années.

TAUSSIG admettait que si un pays adoptait le libre échange, les relations d'échange lui deviendraient contraires, mais il soutenait que l'avantage d'une meilleure utilisation des ressources compenserait largement le déséquilibre des relations d'échange. Ceci est cependant une simple possibilité et peut être une probabilité, tandis que la possibilité théorique de ce que cela puisse être faux, peut être démontrée rigoureusement.

Deux générations, avant TORRENS, avaient admis qu'un protectionisme généralisé serait nocif au monde dans son ensemble et probablement à chaque pays individuellement. Il limitait l'usage de l'argument des relations d'échange pour le protectionisme à la proposition que le libre échange unilatéral était préjudiciable du point de vue national, et que l'abolition de ses tarifs ne viendrait bénéficier l'Angleterre que sous un régime de "réciprocité" ou d'abolition simultanée par les autres pays des droits sur les exportations britanniques.

L'argument des relations d'échange en faveur de la protection est sans doute théoriquement valide, du point de vue nationaliste. Il reste à décider le poids qu'on devrait lui accorder dans la pratique. Pour justifier le recours à la protection comme une politique à longue échéance, par n'importe quel pays, il serait nécessaire: (1) que la demande réciproque du reste du monde vis-à-vis de ce pays eusse une très petite élasticité; (2) que la "demande réciproque" de ce pays vis-à-vis du reste du monde eusse une grande élasticité; (3) que si ce pays adoptait le protectionisme, il n'entraînasse point d'autres pays avec lesquels il eusse des re-

lations commerciales importantes, à suivre son exemple, et (4) que si un pays adoptait le protectionisme, il fusse administré avec une grande capacité et une haute intégrité. Ces conditions réunies sont suffisamment restrictives pour assurer, j'en suis convaincu, que le champ du protectionisme à long terme et en même temps nationalement profitable est dans la réalité très étroitement limité. Du point de vue cosmopolite, la cause du libre échange reste intacte. Le protectionisme à long terme peut faire du tort à tous ceux qui le pratiquent, et ne bénéficie personne qu'au plus grand tort pour les autres.

Aucun économiste de responsabilité n'a jamais éludé la validité théorique de l'argument protectioniste en faveur de "l'industrie naissante", argument qui soutient que le protectionisme temporaire peut accélérer l'établissement et le développement d'industries potentiellement profitables. Lorsque cet argument a été rejeté, il l'a été par des raisons historiques et pratiques: (1) la sélection des industries à protéger a souvent été arbitraire et irrationnelle. (2) Une fois que la protection est garantie sous tous les aspects, elle ouvre la porte à la promiscuité de la protection. (3) La protection à une industrie déterminée peut aussi bien arrêter ou retarder son véritable progrès vers l'indépendance économique, que le stimuler, une fois qu'il procure à ceux qui se sont engagés dans l'industrie, un abri contre les conséquences normales de l'inertie, l'incapacité ou le monopole restrictif. (4) Dans les expériences passées, la protection a généralement tendu à devenir permanente, au lieu d'être retirée lorsque l'industrie n'en avait plus besoin, ou lorsque l'industrie avait révélé son incapacité permanente d'opérer sans appuis artificiels. (5) La prévision d'une éventuelle capacité d'une industrie pour travailler avec succès sans protection n'est point une raison suffisante pour lui accorder une protection temporaire, parce que, en tant que cette protection est accordée, elle suppose des frais pour la nation entière, sans oublier les autres industries qui produisent sans appui spécial. Il me semble que celles-ci sont toutes les objections importantes à opposer aux demandes de "l'industrie naissante", objections persuasives dans leur aspect et fortifiées par plus d'un siècle de expérience corroborative.

Il y a quelque temps, je supposais que tout ou presque tout ce que je suis en train de dire dans cette conférence n'était point

sujet à controverse, au moins parmi les économistes professionnels et j'aurais pensé abuser de votre patience et de votre bonne volonté en vous parlant d'une matière aussi triviale.

Je me suis rendu compte, cependant, qu'il est apparue en haut lieu et particulièrement dans l'équipe technique de la ONU une nouvelle ou presque nouvelle lumière en cette matière, spécialement quand il s'agit des pays sous-développés. On nous avertit que la doctrine de ce que la division internationale du travail d'accord avec les coûts comparatifs est salutaire ne se soutient plus, au moins par rapport aux relations entre pays développés et pays sous-développés. La relation entre la productivité et les prix est telle dans les pays sous-développés que l'échange pour ces pays de matières premières par les produits manufacturés des pays développés, bien que très avantageuse pour ces derniers est positivement préjudiciable pour les premiers.

Dans toute la littérature que j'ai lue, je n'ai pu pas trouver une définition claire sur ce que l'on doit comprendre par un pays sous-développé, et pourquoi l'exportation des matières premières en échange de produits manufacturés est onéreuse pour les pays qui les exportent. Alors la sympathie de l'univers devrait aller au Danemark comme exportateur de beurre et de bacon; à la Nouvelle Zélande comme exportatrice de mouton, beurre et laine; à l'Australie comme exportatrice de laine et d'avoine, à la Californie, Iowa et Nebraska, etc.

Depuis mon arrivée au Brésil, on m'a indiqué comme source des éclaircissements nécessaires en cette matière un document de la ONU, — Le Développement Economique de l'Amérique Latine et ses Principaux Problèmes, 1949 — par le Professeur RAOUL PREBISCH. J'apprends par ce document que la doctrine de la profitabilité réciproque de la division internationale du travail est un dogme obsolète.

"Dans l'Amérique Latine la réalité est en train de saper le schème démodé de la division internationale du travail qui, après avoir acquis une grande importance au dix-neuvième siècle, continua à exercer une considérable influence académique jusqu'à récemment.

"Dans ce cadre, la tâche particulière qui échouait à "l'Amérique Latine comme une partie de la périphérie du système économique mondial, était de produire des aliments et des matières

premières pour les grands pays industriels. Il n'y avait point de place dans ce cadre pour l'industrialisation des pays nouveaux."

N'importe qui ayant la moindre connaissance des vrais travaux de l'école classique anglaise sait que, par formation intellectuelle et par tempérament, elle était incapable de soutenir des prétentions de certaines industries à se restreindre à certains pays, sauf sous le seul "criterium" que ces pays distribuassent leurs ressources de façon à les faire rapporter le maximum produit économique. Quels qu'aient été leurs préjugés, les économistes classiques n'auraient jamais refusé à l'Amérique Latine ni à aucune autre région, le droit absolu d'établir n'importe quel genre d'industrie capable de devenir économiquement une industrie saine. Il n'y avait pas de place dans leurs schèmes pour baser des théories économiques sur l'invocation de jalousies territoriales ou de complexes d'infériorité.

Tout ce que je rencontre dans l'étude de PREBISCH et dans la littérature dans ce même ordre d'idées, émanant de la ONU ou d'ailleurs, est l'identification dogmatique d'agriculture avec pauvreté, et l'explication de la pauvreté agraire par d'inhérentes lois naturelles, en vertu desquelles les produits agricoles ont une tendance constante à être échangé en termes d'infériorité avec les produits manufacturés; le progrès technique tend à réserver ses bénéfices à l'industrie manufacturière, et les populations agricoles ne retirent aucun bénéfice du progrès technique de l'industrie même en tant qu'acheteuse, parce que les prix des produits manufacturés ne baissent jamais avec le déclin de leur coût réel.

Ces lois naturelles me semblent pour la plus grande partie des fantaisies malicieuses, ou de l'histoire conjecturée et mal interprétée, ou si nous voulons être bénins, de simples hypothèses demandant d'être expérimentées sobre et objectivement.

Quand nous considérons l'Australie, la Nouvelle Zélande, le Danemark, Iowa et Nebraska, nous constatons que l'agriculture n'est pas nécessairement liée à la pauvreté. Quand nous considérons l'Italie et l'Espagne, nous constatons encore que l'industrialisation n'est pas nécessairement liée à la prospérité. Il est sans doute vrai que la plupart des pays très prospères sont largement industrialisés, que la plupart des pays très pauvres ont de grandes populations rurales, et que dans beaucoup de pays le revenu "per capita" des populations rurales est plus bas que celui des popu-

lations urbaines. Voilà tout ce qui doit être reconnu, et rien de plus à la vaste littérature, toujours grandissante, qui présente l'industrialisation comme la panacée contre la pauvreté.

Quelle que soit la relation causale entre l'agriculture et la pauvreté, nous pouvons d'avance être sûrs d'une chose: cette cause n'est pas simple. J'ai déjà cité le fait des pays où l'agriculture prédomine et qui sont cependant prospères. Ceci cause un embarras sérieux à la doctrine qui assure que l'agriculture et la pauvreté vont ensemble, et exige une explication. Quelle possible explication peut-on offrir pour la différence entre le revenu "per capita" de la zone rurale et celui de la zone urbaine?

Une possibilité serait que le revenu-argent fut confondu avec des utilités de revenu réel. Il y a dans l'occupation d'une maison à soi, ou de très bas loyer, dans les aliments et le chauffage que l'on produit soi-même, dans plusieurs utilités qui sont produites dans l'enceinte de la ferme, et qui dans les villes seraient payées argent comptant, un revenu latent. Dans les familles urbaines il peut exister plusieurs producteurs de revenu-argent et dans la famille rurale un seul reconnu comme tel, mais alors les services domestiques, avec la fermière et ses enfants, sont également nécessaires dans les ménages citadins et doivent être payés en monnaie. Ce n'est pas seulement la lessive, la cuisine ou l'habillement, mais aussi de provision d'eau, de sélection, d'emballage et d'emmagasinement d'aliments. Le Département de l'Agriculture des États-Unis a vérifié en 1941 que le revenu monétaire des fermiers américains à bas revenu devait être augmenté des deux tiers pour être comparable au revenu-monétaire urbain. La correction sous cet aspect est donc très importante, au moins aux États-Unis.

Il existe aussi un revenu négatif urbain latent, quand on le compare avec le revenu rural. Ceci, à part du plus haut prix des mêmes commodités en ville qu'à la campagne. Il consiste (ou peut consister, car je ne suis pas un expert en cette matière, et je n'en connais aucune étude sérieuse) dans les plus grands besoins des habitants de villes, et dont le prix n'est point déduit de leur revenu-monétaire dans les calculs habituels. Ce seraient par exemple, les plus grandes exigences d'habillement, imposées par les conventions et les conditions de travail; le prix de l'éducation technique; les mensualités des syndicats; le prix du transport pour aller et retour de l'endroit où l'on travaille; la vie de travail plus courte et

probablement d'autres items que j'ignore. Ceci pourrait bien être une explication suffisante de la différence constatée entre le revenu rural et le revenu urbain par tête.

La littérature qui prend comme point de départ des conseils de politique économique les différences constatées en revenu-monnaïres, entre la vie urbaine et la vie rurale, apparemment ne sent pas le besoin de prendre en considération les différences de signification des revenus-monnaïres urbain et rural, quant au bien-être général et économique des zones rurales et urbaines.

Il existe encore une autre mauvaise interprétation statistique des comparaisons habituelles entre revenu agraire et urbain "per capita". Souvent "la valeur accrue du produit dans la manufacture, par ouvrier," est prise comme base pour mesurer la production urbaine "per capita" en comparaison avec la production rurale "per capita". On délaisse souvent le fait que, lorsque la "valeur accrue du produit" est divisée par le nombre d'ouvriers pour obtenir le produit par ouvrier, on ne tient pas compte d'items importants de dépense ou de "in put", autres que de la main d'oeuvre: l'intérêt du capital employé, la dépréciation et l'obsolescence de ce capital; les taxes pour des services spéciaux tels que l'eau, les égouts, l'éclairage public, la conservation, le nettoyage, la réparation, les services d'ordre public, etc.

Bien que les populations rurales puissent avoir de plus bas revenus "per capita" que les populations urbaines, elles peuvent cependant être la partie la plus saine économiquement de la population dans son ensemble, et la seule partie qui rapporte réellement à la communauté, en échange de ce qu'elle reçoit de la communauté. Là où la situation est celle d'exploitation de la population rurale par la population urbaine comme c'est souvent le cas, il est inutile de proposer comme remède le financement de l'industrie urbaine comme moyen d'attirer le travailleur rural à la ville. Ceci equivaut à proposer de mettre une fin à l'exploitation des abeilles par les bourdons, en transformant toutes les abeilles en bourdons. Il ne donnerait des résultats que tant qu'il y aurait des abeilles dans les champs pour être exploitées.

La réfutation d'un mauvais argument ne réfute cependant point nécessairement sa conclusion. Ce n'est pas mon opinion que le chemin du progrès économique ne puisse être, pour beaucoup et même pour la plupart des pays, celui de l'industrialisation.

N'importe quel pays ou région, je le reconnais à mesure qu'il devient plus prospère, tend à augmenter le pourcentage de sa population non rurale.

Ma façon de penser, que je vais exprimer franchement, pour la première fois, est que le problème réel pour les pays pauvres n'est point l'agriculture en elle-même ou l'absence d'industrie en elle-même, mais bien pauvreté et retard. Il faut donc détruire les causes de la pauvreté et du retard. Ceci es vrai en principe, et probablement aussi vrai dans la pratique, aussi bien pour les pays industrialisés que pour les pays du type agraire.

La mauvaise application de ressources entre l'agriculture et l'industrie est rarement une cause de pauvreté et de retard, excepté lorsque le gouvernement à travers des tarifs, des impôts ou des dépenses discriminatoires et l'incapacité de produire un plan régional non discriminatoire de facilités pour l'éducation, la santé publique, l'enseignement technique, est responsable pour cette mauvaise application. Le plus souvent de nos jours ces détournements consistent plutôt à distraire les ressources de l'agriculture vers le maintien des villes parasitaires que de les employer dans des industries et leur main d'oeuvre.

L'amélioration économique demande une plus grande industrialisation, mais elle doit se présenter comme une croissance naturelle, facilitée mais non pas artificiellement maintenue par le gouvernement.

Il n'y a pas d'avantages inhérents à la manufacture sur l'agriculture, ou de l'agriculture sur la manufacture. Ce n'est qu'arbitrairement qu'une ligne de séparation entre les deux peut être tracée. Le choix entre l'expansion de l'agriculture et l'expansion de l'industrie peut être laissé librement au choix des capitalistes, entrepreneurs et ouvriers. Lorsque le besoin d'une décision gouvernementale se ferait sentir, elle devrait être fondée sur une base rationnelle, à la lumière des considérations de coûts et de profits comparatifs avec les allocations alternatives de ressources nationales limitées, tant humaines que matérielles.