

O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA E ALGUNS DE SEUS PROBLEMAS PRINCIPAIS*

Raúl Prebisch

*Escrito em 1949, como introdução ao *Estudio económico de la América Latina, 1948* (E/CN. 12/89), e posteriormente publicado in CEPAL, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, n° 1, Santiago do Chile, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, n° de venda: 62.II.G.I.

I. INTRODUÇÃO

1. Na América Latina, a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de adquirir grande vigor no século XIX, continuou prevalecendo, em termos doutrinários, até data muito recente.

Nesse esquema, cabia à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais.

Nele não havia espaço para a industrialização dos países novos. A realidade, no entanto, vem-na tornando impositiva. Duas guerras mundiais, no intervalo de uma geração, com uma profunda crise econômica entre elas, demonstraram aos países da América Latina suas possibilidades, ensinando-lhes de maneira decisiva o caminho da atividade industrial.

A discussão doutrinária, todavia, *está* muito longe de haver terminado. Em matéria de economia, as ideologias costumam acompanhar os acontecimentos com atraso, ou então sobreviver a eles por demasiado tempo. É certo que o raciocínio concernente aos benefícios econômicos da divisão internacional do trabalho é de incontestável validade teórica. Mas é comum esquecer-se que ele se baseia numa premissa que é terminantemente desmentida pelos fatos. Segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parte desse fruto. Sendo assim, não precisam industrializar-se. Ao contrário, sua

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

menor eficiência os faria perderem irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio.

A falha dessa premissa consiste em ela atribuir um caráter geral àquilo que, em si mesmo, é muito circunscrito. Se por coletividade entende-se tão somente o conjunto dos grandes países industrializados, é verdade que o fruto do progresso técnico distribui-se gradativamente entre todos os grupos e classes sociais. Todavia, se o conceito de coletividade também é estendido à periferia da economia mundial, essa generalização passa a carregar em si um grave erro. Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende primordialmente do aumento da produtividade.

Existe, portanto, um desequilíbrio patente e, seja qual for sua explicação ou a maneira de justificá-lo, ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho.

Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas.

2. Por conseguinte, os países da América Latina encontram-se diante de um problema geral muito amplo, para o qual converge uma série de problemas parciais, a serem explicitados de antemão, a fim de que se possa traçar sem demora o longo caminho de investigação e de ação prática que terá de ser percorrido, se houver um firme propósito de resolvê-los.

Seria prematuro, neste relatório inicial, formularmos conclusões, as quais teriam o valor duvidoso de qualquer improvisação. É forçoso reconhecer que, nos países latino-americanos, ainda há muito que fazer nessa matéria, tanto em termos do conhecimento da realidade em si quanto de sua interpretação teórica correta. Apesar de haver nesses países muitos problemas de natureza semelhante, não se conseguiu sequer abordar em comum o exame e a elucidação deles. Assim, não é de estranhar que freqüentemente prevaleçam, nos estudos que costumam ser publicados sobre a economia dos países da América Latina,

TEXTOS SELECIONADOS

o critério ou a experiência especial dos grandes centros da economia mundial. No entanto, caberia esperar deles soluções que nos dissessem respeito diretamente. Assim, é pertinente expor com clareza a situação dos países latino-americanos, a fim de que seus interesses, aspirações e possibilidades, ressalvadas desde já as diferenças e modalidades específicas, se integrem adequadamente em fórmulas gerais de cooperação econômica internacional.

É muito ampla, portanto, a tarefa que se tem pela frente, assim como é grande a responsabilidade assumida. Para enfrentar uma e exercer metodicamente a outra, seria preciso começar pela enunciação prévia dos problemas principais, com uma perspectiva de conjunto, expondo prontamente algumas reflexões gerais, sugeridas pela experiência direta da vida econômica latino-americana. Tal é o propósito desta introdução.

3. A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Pelo contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa ir cumprindo o objetivo social de elevar o padrão de vida é que se disponha dos melhores equipamentos em termos de maquinaria e instrumentos, e que se aproveite prontamente o progresso da técnica em sua renovação sistemática. A mecanização da agricultura implica a mesma exigência. Necessitamos de uma importação considerável de bens de capital e também precisamos exportar produtos primários para consegui-la.

Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante uma intensa formação de capital. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.

Se esse raciocínio não fosse suficiente para nos convencer da estreita ligação entre o desenvolvimento econômico e o intercâmbio, alguns fatos que vêm ocorrendo seriam suficientes para evidenciá-la. A maioria dos países latino-americanos aumentou intensamente sua atividade econômica, encontrando-se num nível de emprego relativamente alto, se comparado com o anterior à guerra. Esse nível elevado de emprego também exige importações elevadas, seja de artigos de consumo, tanto imediato quanto duradouro, seja de matérias-primas e bens de capital. E, em muitos casos, as exportações mostram-se insuficientes para satisfazê-las.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Isso fica evidente quando se examinam as importações e outras parcelas do passivo a serem pagas em dólares. Já existem casos notórios, em alguns países, de escassez dessa moeda, apesar de os dólares fornecidos ao resto do mundo pelos Estados Unidos, quando da feitura de suas próprias importações, haverem alcançado um volume elevado. É que o coeficiente dessas importações, em relação à renda nacional dos Estados Unidos, passou a ser ínfimo (não ultrapassando 3%), ao cabo de uma queda persistente. Assim, não é de estranhar que, apesar do alto nível da renda nacional daquele país, os recursos em dólares que ele fornece aos países da América Latina pareçam insuficientes para cobrir as importações requeridas por seu intenso desenvolvimento.

É claro que, à medida que a economia européia se restabelecer, será possível aumentar proveitosamente o intercâmbio com ela. De lá, no entanto, não sairão mais dólares para a América Latina, a menos que os Estados Unidos aumentem seu coeficiente de importações de artigos europeus.

Nisso reside, portanto, o fator principal do problema. Não sendo aumentado o referido coeficiente, é óbvio que a América Latina se veria forçada a desviar suas aquisições dos Estados Unidos para os países que fornecessem divisas para pagá-las. Essa é uma solução muito precária, sem dúvida, pois com freqüência significa que ela tem de optar por importações mais caras ou inadequadas para suas necessidades.

Seria lamentável tornar a cair em práticas dessa natureza, quando talvez fosse possível conseguir uma solução fundamental. As vezes, costuma-se pensar que, dado o enorme potencial produtivo dos Estados Unidos, é uma ilusão supor que esse país possa aumentar seu coeficiente de importações, para dar ao mundo essa solução fundamental. Tal conclusão, porém, não se justifica sem uma análise prévia das causas que levaram os Estados Unidos a reduzir persistentemente sua quota de importações. Essas causas atuam num campo propício quando existe desemprego. Na inexistência dele, porém, seria viável a possibilidade de superá-las. Daí se compreende a transcendência que tem para a América Latina, assim como para o mundo inteiro, que o governo dos Estados Unidos possa cumprir seu objetivo de manter um nível de emprego elevado.

TEXTOS SELECIONADOS

4. Ninguém discute que o desenvolvimento econômico de certos países da América Latina e sua rápida assimilação da técnica moderna, em tudo o que lhes possa ser proveitoso, dependem em alto grau dos investimentos estrangeiros. Esse problema não é nada simples, por todas as implicações que contém. Entre seus fatores negativos, convém lembrar, antes de mais nada, o descumprimento dos serviços financeiros durante a grande depressão dos anos 1930. É opinião geral que isso não deve repetir-se. Encontramos aí a mesma raiz do problema anterior. Os serviços financeiros dessas inversões de capital, quando não se efetuam outras para compensá-los, têm que ser pagos com exportações na mesma moeda; e, quando estas não crescem correlativamente, surge, no correr do tempo, o mesmo tipo de dificuldades, sobretudo quando as exportações sofrem uma queda violenta, como sucedeu naquela época. Por isso, e enquanto não se chega à referida solução fundamental, cabe indagar se não seria prudente orientar os investimentos para aplicações produtivas que, ao reduzirem direta ou indiretamente as importações em dólares, permitam atender regularmente aos serviços financeiros.

5. Em tudo isso, há que nos precavermos contra as generalizações dogmáticas. Supor que o cumprimento dos pagamentos externos e o bom funcionamento monetário dependem meramente da decisão de adotar certas regras do jogo acarreta um erro de graves conseqüências. Ainda nas épocas em que o padrão ouro funcionava regularmente nos grandes centros, os países da periferia latino-americana depararam com enormes dificuldades de mantê-lo e, muitas vezes, suas vicissitudes monetárias provocaram o anátema exterior. Experiências posteriores, em países importantes, ensinaram a perceber melhor certos aspectos da realidade. A Grã-Bretanha, entre as duas guerras, teve contratempos algo semelhantes aos que ocorreram e continuam a ocorrer em nossos países, historicamente refratários à rigidez do padrão ouro. Isso contribui, sem dúvida, para uma compreensão melhor dos fenômenos da periferia.

O padrão ouro deixou de funcionar como antes, e o manejo da moeda tornou-se ainda mais complexo na periferia. Poderiam todas essas complexidades ser dominadas através da firme aplicação da doutrina acertada? Mas a doutrina acertada, para esses países, ainda se encontra numa fase primitiva de formação. Temos aí um outro problema transcendental: aproveitar a experiência particular e geral, a fim de ir elaborando fórmulas mediante as quais a ação monetária possa integrar-se, sem antagonismos nem contradições, numa política de desenvolvimento econômico intenso e regular.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

6. Nem por isso se deve interpretar que os ensinamentos tradicionais são desprovidos de valor. Se eles não oferecem normas positivas, pelo menos indicam o que pode ser feito sem comprometer a estabilidade da moeda. Os extremos a que chegou a inflação na América Latina demonstram que a política monetária não se inspirou nesses ensinamentos: mais ou menos de um modo geral, alguns países importantes da América Latina aumentaram mais intensamente sua moeda circulante do que os países obrigados a cobrir enormes gastos de guerra.

Esse é outro dos aspectos do problema da escassez de dólares. É fato, como se tem afirmado, que o nível elevado de emprego aumenta as importações. Mas não é menos verdadeiro que o crescimento excessivo da moeda circulante, em muitos casos, acentuou indevidamente a pressão sobre a balança de pagamentos, fazendo com que as divisas fossem empregadas em formas que nem sempre atendem às exigências genuínas do desenvolvimento econômico.

Esses fatos terão que ser considerados no exame objetivo das conseqüências do aumento inflacionário no processo de capitalização. Não se pode desconhecer, no entanto, que, na maior parte dos países latino-americanos, a poupança espontânea é insuficiente para cobrir suas necessidades mais prementes de capital. É claro, entretanto, que a expansão monetária não tem a virtude de aumentar as divisas necessárias para importar bens de capital. Seu efeito é de uma mera redistribuição da renda. Resta, pois, averiguarmos se isso conduziu a uma formação de capital mais ativa.

7. Esse ponto é de importância decisiva. A elevação do padrão de vida das massas depende, em última instância, de uma expressiva quantidade de capital por trabalhador empregado na indústria, nos transportes e na produção primária, e da capacidade de bem administrá-lo.

Por conseguinte, é necessário realizar uma enorme acumulação de capital. Entre os países da América Latina já existem alguns que demonstraram sua capacidade de poupança, a ponto de haverem conseguido efetuar, por esforço próprio, uma grande parte de seus investimentos industriais. Entretanto, mesmo nesse caso, que não é geral, a formação de capital tem que lutar contra uma tendência muito acentuada a certas modalidades de consumo, que muitas vezes se mostram incompatíveis com um grau elevado de capitalização.

TEXTOS SELECIONADOS

8. Naturalmente, para formar o capital necessário à industrialização e ao progresso técnico da agricultura, não parece indispensável refrear o consumo das grandes massas, que em geral é extremamente baixo. Além da poupança atual, seria possível que investimentos estrangeiros bem encaminhados contribuíssem para o aumento imediato da produtividade por trabalhador. Assim, atingida essa melhora inicial, uma parte importante do aumento da produção serviria para a formação de capitais, em vez de se destinar a um consumo prematuro.

Mas como obter aumentos de produtividade de magnitude suficiente? A experiência dos últimos anos é instrutiva. O crescimento do emprego requerido pelo desenvolvimento industrial pôde efetuar-se, embora não na totalidade dos casos, com a utilização de pessoas que o progresso da técnica vinha desalojando da produção primária e de outras atividades, especialmente de certos tipos de trabalhos e serviços pessoais de remuneração relativamente baixa, e mediante a utilização do trabalho feminino. O emprego industrial das pessoas desempregadas ou mal empregadas significou, portanto, uma melhoria da produtividade, que se traduziu num aumento líquido da renda nacional, nos casos em que não houve fatores de outra natureza que provocassem uma queda geral da eficácia produtiva.

Com as grandes possibilidades de progresso técnico na produção primária, mesmo em países em que ela já é grande, e com o aperfeiçoamento das indústrias existentes, o incremento líquido da renda nacional poderia ir oferecendo uma margem de poupança cada vez maior.

Mas tudo isso, e na medida em que se queira reduzir a necessidade dos investimentos externos, pressupõe um esforço inicial de capitalização, que em geral não se compatibiliza com o tipo de consumo de alguns setores da coletividade, nem com a alta proporção da renda nacional que é absorvida, em diversos países, por certos tipos de despesas fiscais que não aumentam, nem direta nem indiretamente, a produtividade nacional.

Essa, no final das contas, é uma manifestação do conflito latente entre o propósito de assimilar às pressas certos estilos de vida que os países de técnica mais avançada foram alcançando progressivamente, graças ao aumento de sua produtividade, e as exigências de uma capitalização sem a qual não nos será possível conseguir um aumento semelhante.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

9. Justamente porque o capital é escasso e porque sua necessidade é muito grande, seria preciso restringir sua aplicação a um critério de rigorosa eficácia, o qual não tem sido fácil de adotar, dadas as circunstâncias em que muitas indústrias se desenvolveram para enfrentar situações de emergência. Mas esse processo não avançou a tal ponto que já seja tarde demais para corrigir alguns desvios, nem impossível, acima de tudo, evitá-los no futuro.

Quanto a esse aspecto, é necessário definir com precisão o objetivo que se persegue através da industrialização. Quando ela é considerada como o meio para atingir um ideal de auto-suficiência, no qual as considerações econômicas passam para segundo plano, qualquer indústria que substitua as importações torna-se admissível. Se o objetivo, no entanto, é aumentar aquilo que com acerto se denominou de bem-estar mensurável das massas, é preciso ter em mente os limites além dos quais uma industrialização maior poderia significar uma quebra da produtividade.

Em épocas passadas, antes da grande depressão, os países da América Latina cresceram ao serem impulsionados, de fora para dentro, pelo crescimento persistente das exportações. Nada nos autoriza a supor, pelo menos por enquanto, que esse fenômeno venha a se repetir com intensidade análoga, a não ser em casos muito particulares. Já não existe a alternativa entre continuar crescendo dessa maneira, vigorosamente, ou crescer para dentro, através da industrialização. Esta última passou a ser o modo principal de crescimento.

Mas isso não significa que a exportação primária tenha que ser sacrificada para favorecer o desenvolvimento industrial, não apenas porque ela nos fornece as divisas para arcarmos com as importações necessárias ao desenvolvimento econômico, mas também porque, no valor das exportações, costuma entrar numa proporção elevada a renda da terra, que não implica nenhum custo coletivo. Se, através do progresso técnico, conseguirmos aumentar a eficácia produtiva, por um lado, e se a industrialização e uma legislação social adequada forem elevando o nível do salário real, por outro, será possível irmos corrigindo gradativamente o desequilíbrio da renda entre os centros e a periferia, sem prejuízo dessa atividade econômica essencial.

TEXTOS SELECIONADOS

10. Nisso se encontra um dos limites da industrialização que convém considerarmos atentamente, ao traçarmos os planos de desenvolvimento. Outro desses limites é dado pelas considerações relativas à dimensão ótima das empresas industriais. Nos países da América Latina, de um modo geral, vem-se procurando desenvolver, do lado de cá da fronteira, as mesmas indústrias existentes do lado de lá. Isso tende a diminuir a eficiência produtiva e conspira contra a consecução do objetivo social buscado. Trata-se de uma falha muito grave, que o século XIX soube atenuar em muito. Quando a Grã-Bretanha demonstrou, através dos fatos, os benefícios da indústria, outros países a seguiram. Mas o desenvolvimento industrial, estimulado por uma concorrência ativa, realizou-se em favor de certas formas características de especialização, que fortaleceram um intercâmbio proveitoso entre os diferentes países. A especialização favoreceu o progresso técnico, e este permitiu distribuir receitas crescentes. Ao contrário do que ocorre quando se trata dos países industrializados frente aos países de produção primária, obtiveram-se os clássicos benefícios da divisão do trabalho: da divisão do trabalho entre países iguais, ou quase iguais.

A possibilidade de que se venha a inutilizar uma parte importante do fruto do progresso técnico em função de um fracionamento excessivo dos mercados é, portanto, outro dos limites do desenvolvimento industrial de nossos países. Contudo, longe de ser intransponível, ele é do tipo que uma política esclarecida de interdependência econômica seria capaz de eliminar, com grande benefício mútuo.

11. Se, tendo objetivos sociais em mente, a questão é elevar ao máximo a renda real, não podem faltar considerações anticíclicas num programa de desenvolvimento econômico. A propagação das flutuações cíclicas dos grandes centros para a periferia latino-americana implica perdas consideráveis de receita. Se fosse possível evitar essas perdas, o problema da formação de capital se tornaria menos difícil. Já houve alguns ensaios de política anticíclica, mas é preciso reconhecer que ainda estamos nos primórdios do esclarecimento desse assunto. E mais, a debilitação que vem ocorrendo nas reservas de metal de vários países significa que a eventualidade de uma contração de origem externa não só irá surpreendê-los sem nenhum projeto de defesa, como também os apanhará sem os recursos próprios necessários para facilitar as medidas recomendadas pelas circunstâncias.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Expostos nesta primeira parte os esboços dos problemas principais, as seções seguintes discorrerão sobre alguns de seus aspectos mais destacados, que não poderiam ser omitidos, tanto por sua importância intrínseca quanto pela necessidade de darmos início a sua investigação sistemática.¹

II. OS BENEFÍCIOS DO PROGRESSO TÉCNICO E OS PAÍSES DA PERIFERIA

1. Na seção anterior, afirmou-se que os benefícios do progresso técnico concentraram-se principalmente nos centros industrializados, sem serem transpostos para os países que compõem a periferia do sistema econômico mundial. É claro que o aumento da produtividade nos países industrializados estimulou a demanda de produtos primários e, desse modo, representou um elemento dinâmico importantíssimo no crescimento da América Latina. Mas isso constitui um assunto diferente do que se pretende considerar a seguir.

Em geral, o progresso técnico parece ter sido mais acentuado na indústria do que na produção primária dos países da periferia, como se destaca num recente relatório sobre as relações de preços.² Por conseguinte, se os preços houvessem caído em consonância com o aumento da produtividade, a queda

'São bem conhecidas as dificuldades que se opõem a uma tarefa dessa natureza na América Latina. Talvez a principal delas seja o número exíguo de economistas capazes de penetrar, com um discernimento original, nos fenômenos concretos latino-americanos. Por uma série de razões, não se consegue suprir a carência deles com a formação metódica de um número adequado de jovens de alta qualificação intelectual. Enviá-los às grandes universidades da Europa e dos Estados Unidos já representa um progresso considerável, mas não o suficiente, pois uma das falhas mais visíveis de que padece a teoria econômica geral, contemplada a partir da periferia, é seu falso sentido de universalidade.

Difícilmente se poderia pretender, na verdade, que os economistas dos grandes países, empenhados em gravíssimos problemas próprios, viessem a dedicar sua atenção preferencialmente ao estudo dos nossos. Compete primordialmente aos próprios economistas latino-americanos o conhecimento da realidade econômica da América Latina. Somente se viermos a explicá-la racionalmente e com objetividade científica é que será possível obtermos fórmulas eficazes de ação prática.

Nem por isso se deve entender, todavia, que esse propósito seja movido por um particularismo excludente. Pelo contrário, só será possível realizá-lo mediante um sólido conhecimento das teorias elaboradas nos grandes países, com sua grande profusão de verdades comuns. Não se deve confundir o conhecimento ponderado do que é do outro com uma submissão mental às idéias alheias, submissão esta de que estamos muito lentamente aprendendo a nos livrar.

*'Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdeveloped and Industrialized Countries* (E/CN.I/Sub.3/3.5), fevereiro de 1949.*

TEXTOS SELECIONADOS

teria tido que ser menor nos produtos primários do que nos industrializados, de modo que a relação de preços entre ambos teria melhorado persistentemente em favor dos países da periferia, à medida que se desenvolvesse a disparidade das produtividades.

Se houvesse ocorrido, esse fenômeno teria tido um profundo significado. Os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países centrais, a baixa dos preços dos produtos finais da indústria. Desse modo, os frutos do progresso técnico ter-se-iam distribuído equitativamente no mundo inteiro, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho, e a América Latina não teria nenhum benefício econômico em sua industrialização. Antes, haveria uma perda efetiva, enquanto não se alcançasse uma eficiência produtiva igual à dos países industrializados.

TABELAI

RELAÇÃO ENTRE OS PREÇOS DOS PRODUTOS PRIMÁRIOS E DOS ARTIGOS
FINAIS DA INDÚSTRIA (PREÇOS MÉDIOS DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO,
RESPECTIVAMENTE, DE ACORDO COM OS DADOS DA CÂMARA DE COMÉRCIO)
(Base: 1876-1880 = 100)

Período	Quantidade de produtos finais da indústria que podem ser obtidos com determinada quantidade de produtos primários
1876-80	100,0
1881-85	102,4
1886-90	96,3
1891-95	90,1
1896-1900	87,1
1901-05	84,6
1906-10	85,8
1911-13	85,8
1921-25	67,3
1926-30	73,3
1931-35	62,0
1936-38	64,1
1946-47	68,7

Fonte: Organização das Nações Unidas, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdevelopment and Industrialized Countries*. Documento E/CN.1/Sub.3/W.5.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Os dados da realidade não justificam esse pressuposto. Como podemos perceber pelos índices da Tabela 1, desde os anos 1870 até antes da Segunda Guerra Mundial a relação de preços moveu-se constantemente contra a produção primária. É lamentável que os índices de preços não reflitam as variações de qualidade ocorridas nos produtos finais. Por isso não foi possível levá-las em conta nestas considerações. Nos anos 1930, só era possível comprar 63% dos produtos finais da indústria adquiríveis nos anos 1860 com a mesma quantidade de produtos primários; ou seja, necessitava-se, em média, de 58,6% mais produtos primários para comprar a mesma quantidade de artigos finais da indústria.³ A relação de preços, portanto, moveu-se de forma adversa à periferia, ao contrário do que teria acontecido se os preços houvessem declinado de acordo com a redução de custos provocada pelo aumento da produtividade.

Durante o auge da última guerra, como em todo auge cíclico, a relação moveu-se a favor dos produtos primários. Mas, sem que haja ocorrido nenhuma contração, já se vem operando o reajuste típico graças ao qual os preços primários vão perdendo a vantagem anteriormente adquirida.

Assinalar essa disparidade de preços não implica formar um juízo sobre sua significação a partir de outros pontos de vista. Com efeito, no tocante à justiça, poder-se-ia argumentar que os países que se esforçaram por conseguir um alto grau de eficiência técnica não tinham porque dividir seus frutos com o resto do mundo. Se o tivessem feito, não se haveria concentrado neles a enorme capacidade de poupança de que eles dispõem; cabe indagar se, sem isso, o progresso técnico teria avançado no ritmo tão intenso que caracterizou o desenvolvimento capitalista. Seja como for, aí está essa técnica produtiva à disposição de quem tiver a aptidão e a perseverança para assimilá-la e aumentar a produtividade do próprio trabalho. Mas tudo isso fica fora da presente introdução. O objetivo aqui buscado é sublinhar um fato ao qual, a despeito de suas projeções consideráveis, não se costuma dar a importância que lhe cabe, quando se distingue o significado da industrialização nos países periféricos.

³Segundo o relatório citado. As cifras referentes aos anos 1930 chegam somente até 1938, inclusive. Os dados apresentados são os Índices médios de preços da Câmara de Comércio para as importações e exportações britânicas, representativas dos preços mundiais dos produtos primários e manufaturados, respectivamente.

TEXTOS SELECIONADOS

2. Um raciocínio simples sobre o fenômeno que comentamos permite-nos formular as seguintes considerações:

Primeiro: Os preços não baixaram de acordo com o progresso técnico, pois enquanto, por um lado, o custo tendeu a baixar em virtude do aumento da produtividade, por outro, elevou-se a renda dos empresários e dos fatores produtivos. Nos casos em que a elevação da renda foi mais intensa que a da produtividade, os preços subiram, em vez de diminuir.

Segundo: Se o crescimento da renda, nos centros industrializados e na periferia, tivesse sido proporcional ao aumento das respectivas produtividades, a relação de preços entre os produtos primários e os produtos finais da indústria não teria sido diferente da que existiria se os preços houvessem baixado estritamente de acordo com a produtividade. £, dada a maior produtividade da indústria, a relação de preços ter-se-ia deslocado em favor dos produtos primários.

Terceiro: Uma vez que, na realidade, como se verificou, a relação se deslocou num sentido desfavorável aos produtos primários, entre os anos 1870 e os anos 1930, é evidente que a renda dos empresários e dos fatores produtivos, nos centros industriais, cresceu mais do que o aumento da produtividade, e na periferia, menos do que seu aumento correspondente.

Em outras palavras, enquanto os centros preservaram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países periféricos transferiram para eles uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico.⁴

"Vejam os que diz a esse respeito o relatório citado, nas pp. 115 e 116:

"Uma piora da relação de intercâmbio a longo prazo, tal como a que afetou os produtores primários durante um período prolongado, pode ser efeito das diferenças no ritmo de aumento da produtividade na produção de artigos primários e manufaturados, respectivamente. Se pudéssemos supor que a piora, para os países de produção primária, reflete mais depressa o aumento da produtividade dos produtos primários que dos manufaturados, o efeito da piora na relação de intercâmbio seria menos grave, naturalmente. Significaria apenas que, na medida em que os produtos primários são exportados, os efeitos do aumento da produtividade são transferidos para os compradores de produtos primários nos países mais industrializados. Mesmo quando há uma falta quase completa de dados estatísticos sobre os diferentes ritmos de aumento da produtividade na produção primária e na indústria manufatureira, essa explicação das variações a longo prazo nas relações de intercâmbio (...) pode ser descartada. Não há dúvida de que a produtividade aumentou mais depressa nos países industrializados que nos de produção primária. Isso pode ser comprovado pela elevação mais acentuada do padrão de vida durante o longo período decorrido desde 1870. Portanto, as variações observadas na relação de intercâmbio não significam que a maior produtividade da produção primária tenha sido transferida para os países industrializados; ao contrário, significa que os países menos desenvolvidos, através dos preços que pagaram pelos produtos manufaturados, em relação àqueles que obtiveram para seus próprios produtos, sustentaram padrões de vida crescentes nos países industrializados, mas sem receberem, em troca disso, no preço de seus próprios produtos, uma contribuição equivalente para seu próprio padrão de vida."

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

3. Antes de explicarmos a razão de ser desse fenômeno, que tem enorme importância para a América Latina, convém examinar como são transferidos os efeitos do aumento de produtividade.

Com esse propósito, a Tabela 2 apresenta um exemplo ilustrativo, no qual se presume que os índices de produtividade por trabalhador foram maiores na indústria do que na produção primária. Para simplificar o exemplo, considerou-se que esta e aquela intervêm em igual medida no produto final.

TABELA 2
EXEMPLO DA FORMA COMO SE DISTRIBUI O FRUTO DO PROGRESSO
TÉCNICO ENTRE O CENTRO E A PERIFERIA

Produção primária	Produção industrial	Produção total ¹	Relações	
			1/3x100	2/3x100
(1)	(2)	(3)		

Planejamento

A produtividade aumenta de acordo com os seguintes índices:

100	100	100		
120	160		140	

Primeiro caso:

Os custos diminuem de acordo com a produtividade, e os preços, de acordo com os custos, sem aumentar a renda.

100	100 ^b	100	100	100
83,3	62,5 ^b	71,4	116,7	87,5

Segundo caso:

Os custos diminuem como no caso anterior, mas a renda se eleva da seguinte forma:

100	100	100	100	100
120	180	150	80	120

Preços resultantes depois dos aumentos da renda:

100	100 ^b	100	100	100
99,9	112,5 ^b	107,4	93,3	105

¹Cifras correspondentes ao produto final

^bParce do preço correspondente ao valor agregado na produção industrial.

TEXTOS SELECIONADOS

Num primeiro caso, supõe-se que, ao aumentar a produtividade de 100 para 120 na agricultura e de 100 para 160 na indústria, a renda dos empresários e dos fatores produtivos não sobe, e os custos é que são reduzidos. Quando os preços baixam de acordo com os custos, a redução dos preços primários vem a ser menor do que nos industriais, conforme assinalam os índices correspondentes. E, por conseguinte, a relação entre ambos desloca-se em favor dos produtos primários, ou seja, de 100 para 116,7.

Essa é precisamente a relação que teria permitido que os produtores primários participassem, com a mesma intensidade que os produtores industriais, do incremento da produção final. De fato, se a produtividade primária aumenta de 100 para 120, e se com 100 de produtos primários agora se pode comprar, como acabamos de ver, 116,7 de produtos finais da indústria, isso quer dizer que os produtores primários podem agora adquirir 140 desses produtos, em vez dos 100 de antes, ou seja, obtêm um aumento da mesma intensidade que o ocorrido na produção final, aumento este que, evidentemente, também é obtido pelos produtores industriais.

Esses resultados alteram-se sensivelmente quando as receitas variam, no segundo caso. Suponhamos que, na indústria, a elevação da renda seja maior que o aumento da produtividade, e que, na produção primária, ambos sejam iguais. Como resultado, a relação de preços desloca-se desfavoravelmente à produção primária, passando de 100 para 93,3, de maneira que os produtores primários, a despeito de seu aumento de produtividade de 100 para 120, só podem adquirir 112,0 de produtos finais, em contraste com os 100 anteriores. Inversamente, um cálculo semelhante permite demonstrar que os produtores industriais podem agora adquirir 168 de produtos finais, comparados aos 100 que adquiriam antes.

Observe-se que, enquanto os produtores primários conseguem aumentar suas aquisições de produtos finais menos intensamente do que aumentou sua produtividade, os produtores finais beneficiam-se mais do que corresponderia ao aumento da sua.

Se, em vez de supormos que a renda da produção primária subiu paralelamente a sua produtividade, houvéssemos suposto uma alta inferior, a relação de preços, é lógico, pioraria ainda mais, em prejuízo daquela.

A piora de 36,5% na relação de preços, entre os anos 1870 e os anos 1930, sugere a possibilidade de que tenha ocorrido um fenômeno desse tipo.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

4. Em síntese, se, apesar do maior progresso técnico na indústria do que na produção primária, a relação de preços piorou para esta última, em vez de melhorar, dir-se-ia que a renda média por trabalhador aumentou mais intensamente nos centros industrializados do que nos países produtores da periferia.

Seria impossível compreender a razão desse fenômeno sem relacioná-lo com o movimento cíclico da economia e com a forma como ele se manifesta nos centros e na periferia, porque o ciclo é a forma característica de crescimento da economia capitalista, e o aumento da produtividade é um dos fatores primordiais do crescimento.

No processo cíclico, há uma disparidade contínua entre a demanda e a oferta globais de artigos de consumo produzidos nos centros cíclicos. Na fase ascendente, a demanda ultrapassa a oferta e na descendente ocorre o inverso.

O volume e as variações do lucro estão intimamente ligados a essa disparidade. O lucro aumenta na fase ascendente e, com isso, tende a corrigir o excesso de demanda através da alta dos preços, e diminui na descendente, com isso tendendo a corrigir o excesso de oferta pela baixa dos preços.

O lucro é transferido dos empresários do centro para os produtores primários da periferia mediante a alta dos preços. Quanto maiores são a concorrência e o tempo necessário para aumentar a produção primária, em relação ao tempo das outras etapas do processo produtivo, e quanto menores são os estoques acumulados, tanto maior é a proporção do lucro que vai sendo transferido para a periferia. Daí uma ocorrência típica no curso da fase cíclica ascendente: os preços primários tendem a subir mais acentuadamente do que os preços finais, em virtude da grande parcela de lucros que é transferida para a periferia.

Se é assim, como explicar que, no correr do tempo e através dos séculos, a renda do centro tenha crescido mais do que na periferia?

Não há contradição alguma entre esses dois fenômenos. Os preços primários sobem com mais rapidez do que os finais na fase ascendente, mas também descem mais do que estes na fase descendente, de tal forma que os preços finais vão-se distanciando progressivamente dos primários através dos ciclos.

Vejamos agora as razões que explicam essa desigualdade, no movimento cíclico dos preços. Vimos que o lucro se amplia na fase ascendente e se contrai na descendente, tendendo a corrigir a disparidade entre a oferta e a demanda. Se o lucro pudesse contrair-se da mesma forma que se dilatou, não

TEXTOS SELECIONADOS

haveria razão alguma para que ocorresse esse movimento desigual. Ele ocorre, precisamente, porque a contração não se dá dessa maneira.

A razão é muito simples. Durante a fase ascendente, uma parte dos lucros vai-se transformando em aumento de salários, em virtude da concorrência dos empresários entre si e da pressão exercida em todos eles pelas organizações trabalhistas. Quando, na fase descendente, o lucro tem que se contrair, a parte que se transformou nos citados aumentos perde sua liquidez no centro, em virtude da conhecida resistência à queda dos salários. A pressão desloca-se então para a periferia, com força maior do que a naturalmente exercível, pelo fato de não serem rígidos os salários ou os lucros no centro, em virtude das limitações da concorrência. Assim, quanto menos a renda pode contrair-se no centro, mais ela tem que fazê-lo na periferia.

A desorganização característica das massas trabalhadoras na produção primária, especialmente na agricultura dos países da periferia, impede-as de conseguirem aumentos salariais comparáveis com os que vigoram nos países industrializados, ou de mantê-los com amplitude similar. A contração da renda — seja ela sob a forma de lucros ou salários —, portanto, é menos difícil na periferia.

Seja como for, mesmo que se conceba na periferia uma rigidez parecida com a do centro, isso teria como efeito aumentar a intensidade da pressão deste sobre aquela. É que, não havendo uma contração do lucro periférico na medida necessária para corrigir a disparidade entre a oferta e a demanda nos centros cíclicos, continua a haver nestes últimos uma acumulação dos estoques de mercadorias e uma contração da produção industrial c, por conseguinte, da demanda de produtos primários. E essa diminuição da demanda acaba sendo tão acentuada quanto for preciso para obter a contração necessária da renda no setor primário. O reajuste forçado dos custos da produção primária, durante a crise mundial, dá-nos um exemplo da intensidade que esse fenômeno pode adquirir.

Nos centros cíclicos, a maior capacidade que têm as massas de conseguir aumentos salariais na fase ascendente e de defender seu padrão de vida na descendente, bem como a capacidade que têm esses centros, pelo papel que desempenham no processo produtivo, de deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando-a a contrair sua renda mais acentuadamente do que nos centros, explicam por que a renda destes últimos tende sistematicamente a

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

subir com mais intensidade do que nos países da periferia, como fica patenteado pela experiência da América Latina.

Nisso está a chave do fenômeno pelo qual os grandes centros industriais não apenas preservam para si o fruto da aplicação das inovações técnicas a sua própria economia, como também ficam numa posição favorável para captar uma parte do fruto que surge no progresso técnico da periferia.

III. A AMÉRICA LATINA E A ALTA PRODUTIVIDADE DOS ESTADOS UNIDOS

1. Os Estados Unidos são hoje o principal centro cíclico do mundo, como o foi no passado a Grã-Bretanha. Sua influência econômica nos outros países é evidente. E nessa influência, o enorme desenvolvimento da produtividade daquele país desempenhou um papel importantíssimo. Afetou intensamente o comércio exterior e, através de suas variações, o ritmo de crescimento econômico do resto do mundo, bem como a distribuição internacional do ouro.

Os países da América Latina, com um alto coeficiente de comércio exterior, são extremamente sensíveis a essas repercussões econômicas. E justificável, portanto, examinarmos as projeções desse fenômeno e os problemas que elas trazem consigo.

2. Que os preços não baixaram de acordo com o aumento da produtividade, nos Estados Unidos, é um fato conhecido, ao qual as investigações recentes de S. Fabricant deram uma expressão precisa. No período abrangido por essas investigações, ou seja, as quatro décadas anteriores à Segunda Guerra Mundial, os custos da produção manufatureira caíram num ritmo regular e persistente. A movimentação dos preços não tem nada em comum com esse ritmo. A produtividade crescente não influiu neles, e sim na renda. Os salários subiram, à medida que baixava o custo real. Mas nem todas as melhorias da produtividade manifestaram-se neles, pois uma parte apreciável refletiu-se na diminuição da jornada de trabalho.

TEXTOS SELECIONADOS

O aumento da renda provocado pela maior produtividade estende-se, mais cedo ou mais tarde, a toda a atividade econômica, por um conhecido processo que não vem ao caso recordarmos. As atividades em que o progresso técnico foi insignificante ou não existiu, como certos tipos de serviços, também aumentaram sua renda em virtude desse processo. Em alguns grupos sociais, o aumento ocorreu com grande lentidão; enquanto isso, o restante da coletividade passou a desfrutar de benefícios que, à medida que se foi produzindo o ajuste necessário, tiveram que ser cedidos àqueles grupos. Mas os novos aumentos da produtividade foram compensando, em geral amplamente, o que ia sendo transferido para os grupos atrasados.

Não haveria razão para nos determos em assinalar esse fato, se ele não desse um exemplo bastante ilustrativo do tipo de ajuste que a progressiva industrialização da América Latina irá necessariamente provocar. A industrialização, ao aumentar a produtividade, fará subir os salários e encarecerá relativamente o preço dos produtos primários. Desse modo, ao elevar sua renda, a produção primária irá captando gradativamente a parte do fruto do progresso técnico que lhe teria competido pela baixa dos preços. Como no caso dos grupos sociais atrasados, é claro que esse ajuste significará uma perda de renda real nos setores industriais, perda esta que será tão menor quanto menor for seu coeficiente de importações; no final das contas, entretanto, essa perda poderia ser generosamente compensada pelo fruto de sucessivas inovações técnicas.

3. Já foi dito noutro lugar que, uma vez que os preços não acompanham a produtividade, a industrialização é o único meio de que dispõem os países da América Latina para aproveitar amplamente as vantagens do progresso técnico.

Naturalmente, a teoria clássica havia encontrado uma outra solução. Se os benefícios da técnica não se propagassem através dos preços, eles se ampliariam igualmente por meio da elevação da renda. Acabamos de constatar que foi exatamente isso que aconteceu nos Estados Unidos, assim como nos outros grandes centros industriais. Mas o mesmo não sucedeu no resto do mundo. Para isso, teria sido essencial que existisse no mundo inteiro a mesma mobilidade dos fatores produtivos que se verificou no vasto campo da economia interna daquele país. Essa mobilidade é um dos pressupostos essenciais da citada teoria. Na realidade, porém, surgiu uma série de obstáculos ao deslocamento fácil dos fatores produtivos. Sem dúvida, os salários dos Estados Unidos, tão

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

elevados em relação ao resto do mundo, teriam atraído grandes massas humanas para aquela nação, as quais teriam exercido uma influência muito desfavorável nesses salários, tendendo a reduzir a diferença que os separa dos do resto do mundo.

Esse teria sido o efeito da aplicação de uma das regras essenciais do jogo clássico: reduzir sensivelmente o padrão de vida da população dos Estados Unidos, em comparação com os níveis efetivamente alcançados.

Basta a enunciação desse fato para compreendermos que a proteção desse padrão de vida, alcançado através de muito esforço, tinha que prevalecer sobre as pretensas virtudes de um conceito acadêmico. Mas as regras clássicas do jogo compõem um todo indivisível. E não é logicamente concebível que, eliminada uma delas, as outras possam servir para extrair normas absolutas que regulem as relações entre os centros e os países periféricos.

4. Esse ponto é ainda mais digno de reflexão na medida em que o próprio progresso técnico dos Estados Unidos, tão superior ao do resto do mundo, teve como consequência um outro desvio muito importante das referidas regras.

Como já se disse, os Estados Unidos chegaram a um coeficiente baixíssimo de importações, não superior a 3%. No ano de 1929, ele era de 5%. A queda não é um fenômeno novo, mas de longa data. Nos últimos cem anos, a renda nacional aumentou cerca de duas vezes e meia mais do que as importações.

O progresso técnico é um dos fatores que mais contribuem para explicar esse fenômeno. Ainda que isso pareça paradoxal, o aumento da produtividade contribuiu para que aquele país prosseguisse em sua política protecionista e a acentuasse, depois de atingir a etapa da maturidade econômica. A explicação é simples. O progresso técnico, numa determinada época, não produz um efeito igual em todas as indústrias. Contudo, ao estender às indústrias de menor progresso os salários aumentados, provocados pela grande produtividade das indústrias avançadas, as primeiras perdem sua posição favorável para competir com as indústrias estrangeiras, que pagam salários menores. Se lembrarmos que, hoje em dia, os salários nos Estados Unidos são duas a duas vezes e meia maiores do que na Grã-Bretanha, teremos uma idéia do significado desse fator. Assim, as atividades mais eficientes do que as externas, porém de menor produtividade do que o nível médio do próprio país, precisaram de proteção. Por exemplo, apesar do grande aperfeiçoamento da técnica agrícola, foi preciso

TEXTOS SELECIONADOS

proteger a agricultura para defender alguns de seus setores, que eram importantes em razão de sua renda relativamente alta, se comparada à dos concorrentes estrangeiros.

A Inglaterra seguiu uma política diametralmente oposta, quando lhe competiu funcionar como centro propulsor em épocas anteriores. Mas não se pode afirmar que tornaria a fazê-lo e a desarticular sua economia, caso voltasse a percorrer o mesmo caminho histórico. Os Estados Unidos constituem uma unidade econômica poderosa e bem integrada e, em parte, devem isso a sua política deliberada, cuja transcendência, portanto, estamos muito longe de desconhecer. Mas tampouco se pode ignorar que, para o resto do mundo, isso trouxe condições incompatíveis com o funcionamento da economia internacional, tal como esta existia antes da Primeira Guerra Mundial, quando o centro britânico ditava as regras do jogo na moeda e no comércio exterior.

5. Foi nessas novas condições de fato da economia internacional que começou a se desenvolver o processo de industrialização da América Latina. O problema fundamental está na adaptação a essas condições — na medida em que elas não possam ser transformadas —, procurando encontrar novas regras que sejam compatíveis com a nova realidade.

Enquanto isso não ocorrer, continuará a prevalecer, com ligeiras intermitências, se quisermos, uma tendência pertinaz para o desequilíbrio. A razão dela encontra-se no seguinte fato: enquanto, nos Estados Unidos, como já vimos, vem diminuindo a quota de importações, nos países da América Latina tende a elevar-se a quota de importações em dólares, ficando eles obrigados por essa alta a tomar medidas defensivas, a fim de atenuar seus efeitos. Os motivos são diversos.

Primeiro: Justamente pelo fato de o progresso técnico ser maior nos Estados Unidos do que em qualquer outro lugar, a demanda de bens de capital que a industrialização traz consigo procura ser atendida preferencialmente nesse país.

Segundo: O desenvolvimento técnico manifesta-se continuamente em novos produtos, os quais, ao modificarem os estilos de vida da população, adquirem o caráter de novas necessidades, de novas formas de gastar a receita da América Latina, que geralmente substituem formas de gasto interno.

Terceiro: À parte esses produtos, que representam benefícios técnicos inegáveis, existem outros para os quais a demanda se desvia, em virtude da con-

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

siderável força de penetração da publicidade comercial. Criam-se novas preferências, que exigem importações, em detrimento das preferências que poderiam ser internamente atendidas.

Que não é possível fazer com que baixe sistematicamente a quota de importações, por um lado, e deixá-la crescer livremente, por outro, sob a influência dos fatores que acabamos de ver, é uma afirmação claramente comprovada pelos graves acontecimentos dos anos 1930. Temos agora uma perspectiva suficiente para compreender a significação desses acontecimentos e derivar deles os ensinamentos que vêm em seu bojo. Antes, porém, convém mencionarmos um fato a mais.

Já se afirmou que a industrialização da América Latina, se efetuada com discernimento, oferecerá a possibilidade de aumentar sensivelmente a renda nacional, por conferir um emprego mais produtivo às massas da população atualmente empregadas em ocupações de baixíssima produtividade.

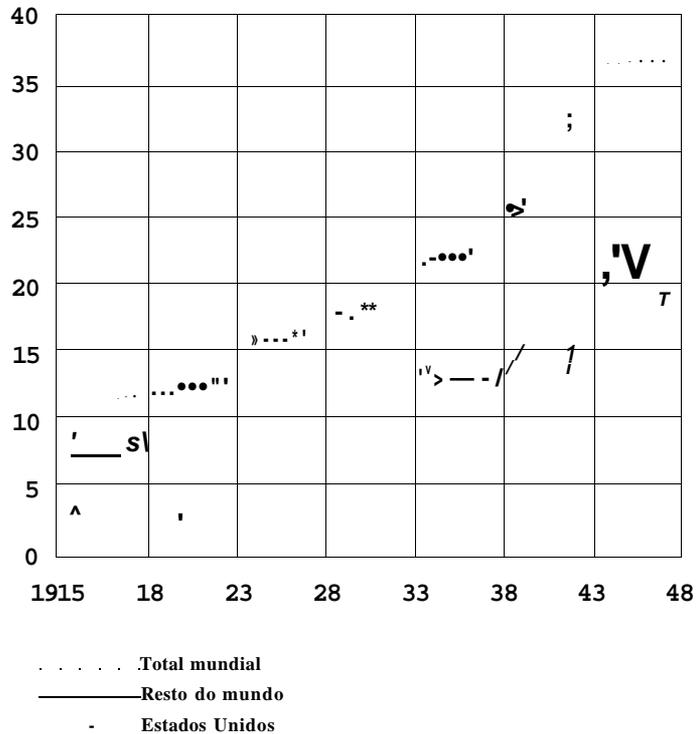
O aumento da renda conseguido até agora, como já se vê, significa acentuar a ação desses fatores sobre a demanda de importações em dólares. Por conseguinte, quanto mais aumenta a renda desses países, maior se torna sua necessidade de importações. E com isso volta a se colocar a questão da escassez de dólares, cuja importância recomenda uma consideração especial.

IV. O PROBLEMA DA ESCASSEZ DE DÓLARES E SUAS REPERCUSSÕES NA AMÉRICA LATINA

1. Tão logo vão aparecendo certos sintomas de um problema de escassez de dólares, é natural que se volte o olhar para um passado não muito distante, no qual os Estados Unidos concentravam em seus cofres uma quantidade cada vez maior do ouro do mundo, como podemos comprovar pelos Gráficos 1 e 2. Antes da Primeira Guerra Mundial, eles detinham 26,5% das reservas mundiais e, quando do início da Segunda, já haviam chegado a 50,9%; e, embora tenham terminado essa guerra com 36,5%, eles vêm agora aumentando outra vez sua participação, a ponto de haverem acumulado novamente cerca de metade das referidas reservas em 1948.

TEXTOS SELECIONADOS

GRAFICO 1
RESERVAS DE OURO DOS ESTADOS UNIDOS E DO RESTO DO MUNDO
(Bilhões de dólares)

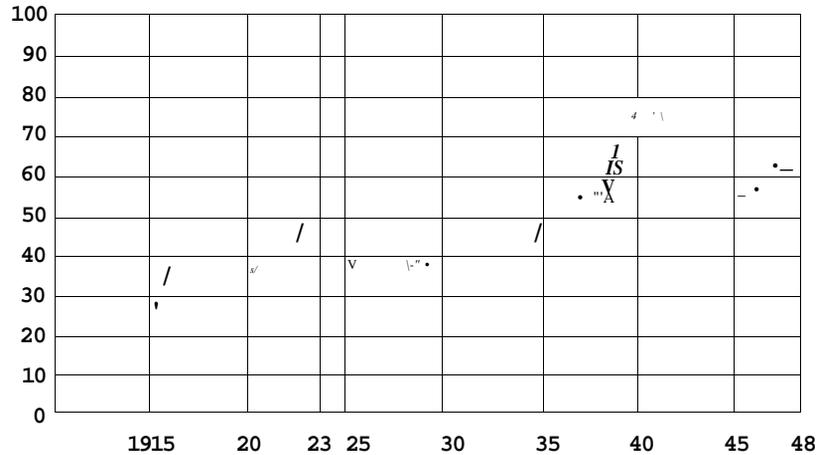


NOTA: Eliminou-se das reservas de ouro dos Estados Unidos a cifra em dólares dos ativos líquidos a curto prazo pertencentes aos países do resto do mundo, uma vez que eles representavam bens monetários destes últimos e não daquele país. Dada a grande quantidade de tais ativos líquidos em certos períodos, os resultados desse reajuste são importantes. Por exemplo, em 1947, os Estados Unidos detinham 60% do ouro do mundo, ao passo que, eliminando-se os depósitos em dólares, sua participação se reduzia a 48,6% do ouro mundial.

Para fazer este reajuste, procedeu-se da seguinte maneira: (a) a partir de 1931 e até o ano de 1936, inclusive, usaram-se os dados publicados pela *Banking and Monetary Statistics* (Washington, 1943), páginas 574 a 589, e, a partir de 1937, os da *International Financial Statistics* do Fundo Monetário Internacional (Washington, janeiro de 1949, p. 130); (b) para os anos anteriores a 1931, as cifras foram calculadas utilizando-se os saldos líquidos da movimentação de capitais a curto prazo, de acordo com os dados da balança de pagamentos dos Estados Unidos publicados em *The United States in the World Economy*, Economic Series no. 23, United States, Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce. Nos Gráficos 1 e 2, a parte das curvas anterior a 1923 não pode ser ajustada por falta de dados. O total mundial foi extraído do *Federal Reserve Bulletin* até 1940, e, dessa data em diante, do *Anuario do Banco Internacional de Ajustes da Basileia*.

Os dados referentes a 1948 são preliminares. Todas as cifras foram calculadas à razão de 35 dólares por onça.

GRÁFICO 2
PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS NAS RESERVAS MUNDIAIS DE OURO
(Percentagens)



..... Ouro reajustado mediante a eliminação dos ativos líquidos a curto prazo do resto do mundo.
 ———— Ouro sem reajuste.

FONTE: Ver Gráfico 1.

A escassez de dólares significa que aquele país não compra mercadorias e serviços nem empresta dinheiro na medida em que os outros países necessitam dessa moeda para cobrir suas necessidades, sejam elas justificadas ou não. Sendo assim, é preciso recorrer às reservas monetárias e vender dólares, ou remeter ouro aos Estados Unidos.

Por mais que essa diminuição das reservas não tarde a provocar perturbações monetárias, a atração do ouro para o centro cíclico principal, apesar de persistente, não constitui um mero problema monetário: é a expressão

TEXTOS SELECIONADOS

manifesta de um fenômeno dinâmico muito mais profundo, relacionado com o ritmo e a forma de crescimento econômico dos diferentes países.

Conforme seja o tipo de seu próprio crescimento, a ação do centro principal pode manifestar-se, através das oscilações cíclicas, numa tendência contínua a expulsar o ouro que aflui para ele e a estimular o desenvolvimento econômico do resto do mundo, ou, ao contrário, a retê-lo tenazmente, com efeitos adversos para as forças dinâmicas mundiais.

O centro cíclico britânico atuou historicamente da primeira maneira. Foi também isso o que fez o novo centro cíclico principal nos anos 1920. Mas não o fez nos anos 1930, nos quais prevaleceu a segunda dessas formas, e os países do resto do mundo viram-se obrigados a reajustar suas relações com o centro cíclico a fim de continuarem crescendo, apesar da influência depressiva que ele exercia e de sua intensa absorção de moeda sonante.

Os países da América Latina compartilharam duramente com os outros a experiência dos anos 1930. Assim, é compreensível que, frente aos sintomas presentes de um novo problema de escassez de dólares, eles interroguem o passado, com uma perspectiva melhor do que antes, para averiguar se os mesmos fatores que atuaram naquela época estão hoje tornando a ganhar fôlego.

2. Esses fatores concernem, por um lado, à maneira como se refletiram no resto do mundo os fenômenos de contração e auge do centro cíclico principal e, por outro, à redução sensível de sua cota de importações e outras parcelas passivas.

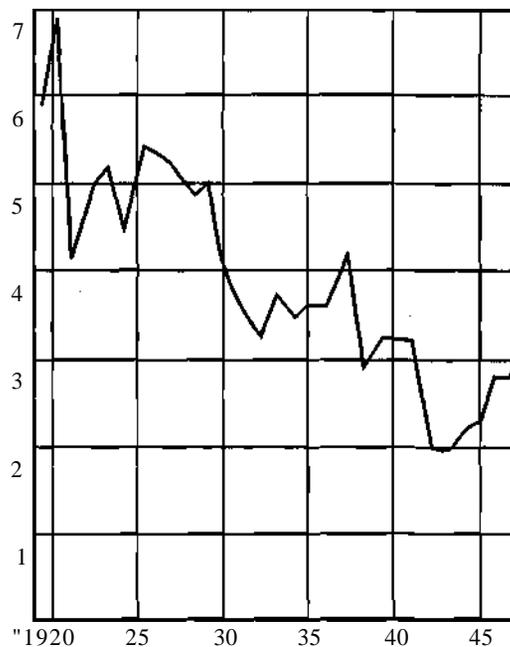
Quando o centro principal contrai sua renda, na fase cíclica minguante, ele tende a propagar essa contração para o resto do mundo. Quando a renda deste último não diminui simultaneamente e com a mesma intensidade, mas o faz com certo atraso, surge um desequilíbrio na balança de pagamentos: o centro, por diminuir sua renda mais depressa, também restringe suas importações e demais parcelas passivas com mais intensidade do que o resto do mundo, com o que este se vê forçado a lhe enviar ouro. Se fosse concebível o equilíbrio — que não o é na realidade cíclica —, a balança viria a se equilibrar, no momento em que a redução das respectivas rendas atingisse a mesma intensidade.

Pois bem, a contração cíclica ocorrida nos Estados Unidos depois de 1929 teria bastado para atrair grande parte do ouro expulso no auge anterior, como acontecia tipicamente nos ciclos do antigo centro principal. Nesse caso,

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

entretanto, entrou em ação um fator que nunca havia atuado na experiência britânica: a queda do coeficiente de importações. Essa queda obedeceu principalmente a dois fatos: por um lado, a elevação das tarifas alfandegárias em 1929 e, por outro, a redução mais acentuada nos preços dos produtos primários importados, em relação aos produtos finais da indústria (que são os que influem preponderantemente na renda nacional). No Gráfico 3, podemos aquilatar a intensidade desse fenômeno.

GRÁFICO 3
COEFICIENTE DE IMPORTAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS
(Relação entre as importações e a renda)
(Percentagens)



Fontes: Os dados relativos à renda foram extraídos de S. Kusnetz, *National Income and its Composition*, Nova York, 1941, com respeito ao período de 1919-1928; do *Statistical Abstract of the United States*, de 1948, quanto ao período de 1929-1947; e de *Economic Indicators*, fevereiro de 1949 (U. S. Government Printing Office, Washington, D.C.), quanto ao ano de 1948. Os dados referentes às importações foram extraídos de *Statistical Abstract of the United States* e de *Economic Indicators*.

TEXTOS SELECIONADOS

A redução da quota de importações no centro cíclico principal acentua a tendência à acumulação de ouro, resultante da contração da renda. Ali, com efeito, as importações caem com intensidade ainda maior do que no resto do mundo, e o desequilíbrio da balança torna-se ainda mais adverso para este último. Para que a balança se nivelasse, seria preciso não apenas, como no caso anterior, que as receitas do resto do mundo se contraíssem com a mesma intensidade que as do centro cíclico principal, mas ainda que o fizessem com intensidade muito maior. A renda do resto do mundo teria que cair abaixo da do centro cíclico principal, com força tanto maior quanto mais houvessem caído a quota de importações e outras parcelas passivas. Convém lembrar que essas outras parcelas, além das importações, também se reduziram sensivelmente em virtude da cessação dos empréstimos externos dos Estados Unidos.

Depois de se haver atingido o ponto mais baixo da fase minguante, em 1933, sobreveio uma nova fase crescente. De acordo com a experiência cíclica britânica, o centro cíclico principal deveria ter mandado ouro para fora, como havia ocorrido, com efeito, na expansão dos anos 1920. O que se verificou, entretanto, foi o oposto diametral, e as reservas monetárias dos Estados Unidos cresceram com uma amplitude extraordinária, mesmo eliminando das cifras, como foi feito em todos os gráficos, a grande quantidade de reservas externas que, por outros motivos, haviam-se depositado em dólares naquele país.

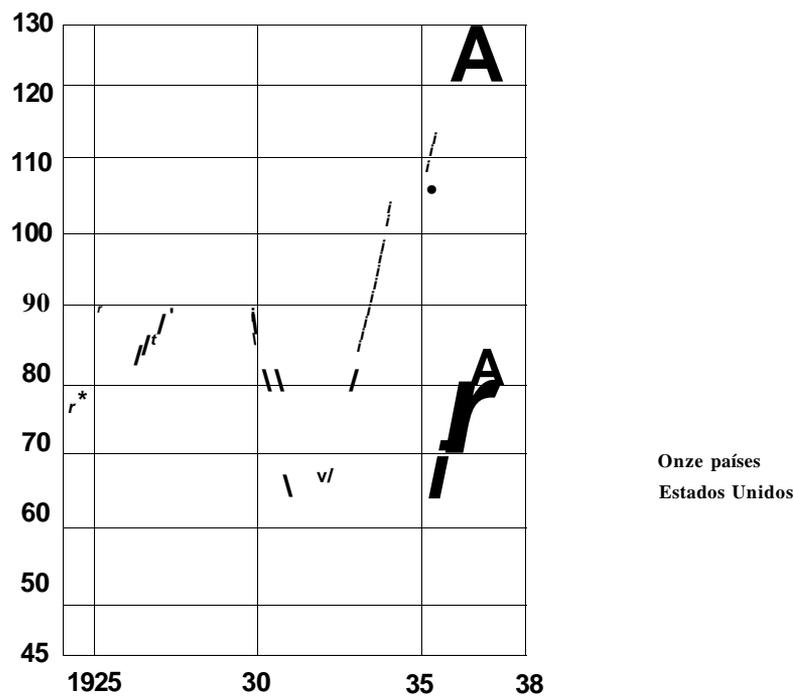
Nisso desempenhou seu papel a diminuição da citada quota de importações. Para que o centro principal deixasse de atrair ouro, depois da contração, e começasse a expeli-lo, teria sido necessário que sua renda crescesse com muito mais intensidade que a do resto do mundo: com tanta amplitude quanta fosse necessária para, primeiro, compensar e, depois, superar os efeitos da queda da quota. Por exemplo, quando a quota se reduz à metade, a renda do centro principal tem que crescer o dobro da do resto do mundo, simplesmente para contrabalançar os efeitos dessa redução.

Longe de haver ocorrido esse crescimento relativamente maior, a renda dos Estados Unidos demorou mais que a do resto do mundo para atingir o nível a que havia chegado em 1929, a julgar pelo que aconteceu num grupo importante de países, como se pode observar no Gráfico 4.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

GRÁFICO 4

RENDAS NACIONAIS DOS ESTADOS UNIDOS E
DE ONZE PAÍSES DO RESTO DO MUNDO
(Alemanha, Austrália, Canadá, Dinamarca, França, Holanda, Japão, Noruega,
Nova Zelândia, Reino Unido e Suécia)
(índices: base 1929 = 100)



Fontes: Dados extraídos de S. Kusnetz, *National Income and its Composition*, Nova York, 1945, quanto à renda nacional dos Estados Unidos no período de 1924-1928, inclusive (pp. 310-311); do *Statistical Abstract of the United States*, 1948, quanto ao período de 1929-1938; e de Eugene Staley, *World Economic Development: Effects on Advanced Industrial Countries*, Montreal, 1943, quanto à renda correspondente a onze países (p. 144, Gráfico 13).

Não é de estranhar, portanto, que o ouro tenha continuado a se acumular pertinazmente no centro cíclico principal. Com efeito, foi enorme a concentração de moeda sonante nos Estados Unidos. Praticamente toda a produção de ouro monetário do mundo, sem dúvida muito abundante desde 1933, foi

TEXTOS SELECIONADOS

parar naquele país. Quanto às reservas do resto do mundo, elas declinaram ligeiramente, como se observa na Tabela 1.⁵

3. Se em seu desenvolvimento econômico, nos anos 1930, o resto do mundo se houvesse prendido unicamente ao estímulo proveniente das importações e das demais parcelas passivas dos Estados Unidos, o aumento da renda no resto do mundo teria sido muito menos intenso do que nesse país. A causa disso, como já se sabe, reside na ação depressiva da baixa da quota de importações, como tantas vezes se afirmou. Mas não foi isso que aconteceu, como acabamos de ver pelo Gráfico 3, uma vez que os países nele representados elevaram sua renda mais amplamente do que os Estados Unidos.

Se esses países, como os demais do resto do mundo, houvessem elevado sua renda dessa maneira, sem modificarem, por sua vez, o coeficiente de importações, é óbvio supor que, em pouco tempo, ter-lhes-ia sido impossível continuar a fazê-lo sem um grave prejuízo para suas reservas monetárias. Se isso não ocorreu, foi justamente porque, para atenuar a contração propagada a partir do centro, eles já haviam reduzido anteriormente sua quota de importações e outras parcelas, especialmente a das importações procedentes dos Estados Unidos, que tiveram uma queda maior que as de outras procedências.⁶ Isso permitiu ao resto do mundo não apenas crescer

'Examinaram-se no texto, com respeito aos Estados Unidos, os fatores que fizeram com que esse país atraísse ouro durante os anos 1930. Mas houve também uma atuação dos fatores concernentes ao resto do mundo que tenderam a expulsar o ouro. Entre estes, são de grande importância os que se manifestaram nas duas guerras mundiais. Os Estados Unidos adquiriram grandes quantidades de ouro através do abastecimento dos países aliados. Esse ouro só poderia ser expulso por uma expansão inflacionária da renda daquele país que fosse consideravelmente mais acentuada do que a ocorrida na realidade. Basta mencionarmos essa possibilidade para descartá-la. Mas esse não foi o único fenômeno de redistribuição do ouro que teve por base as duas guerras. Parte do ouro que os Estados Unidos iam recebendo foi transferida para países neutros ou que não tiveram uma participação ativa nos conflitos, a fim de cobrir seus saldos positivos na balança de pagamentos. Esse é um fenômeno normal no auge dos centros cíclicos, e do qual a América Latina participou com um intenso crescimento de suas reservas metálicas. Mas também é natural que grande parte do ouro retorne ao centro cíclico. Foi o que aconteceu no primeiro dos dois períodos pós-guerra, quando sobreveio a contração nos Estados Unidos; as fases crescentes e minguantes cíclicas no centro britânico também se haviam caracterizado por esse movimento de vaivém do ouro. Há uma particularidade, no entanto, no atual retorno do ouro da América Latina para os Estados Unidos: é que esse retorno começou antes de uma contração naquele país. Isso se deve, como se tem afirmado, ao crescimento das importações, provocado pelo elevado índice de emprego e acentuado por fenômenos inflacionários.

⁶Ver os gráficos relativos aos diferentes países, publicados em *The United States in the World Economy*, páginas 67,68 e 69.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

da maneira que cresceu, mas também, em diversos casos, empregar parte de suas exportações em dólares para reduzir suas dívidas nos Estados Unidos.

Por que o coeficiente das importações procedentes dos Estados Unidos reduziu-se com maior severidade, no resto do mundo, do que o coeficiente de todas as suas importações? Evidentemente, porque o déficit na balança de pagamentos era mais agudo no que dizia respeito ao dólar. Se as importações em outras moedas se houvessem reduzido com a mesma intensidade que nesta, os prejuízos sofridos pelo comércio internacional, nos anos 1930, teriam sido ainda mais graves, com a conseqüente perda adicional de suas vantagens clássicas.

4. Quais foram as reações da América Latina aos fenômenos ocorridos durante esse período no centro cíclico principal? Não se trata de repetirmos a crônica, por demais conhecida, da forma como tais fenômenos se refletiram nessa parte do continente, mas de procurarmos extrair deles as experiências que possam esclarecer e definir o que mais convém aos interesses latino-americanos.

A reação latino-americana foi semelhante à de outros países do resto do mundo: reduzir o coeficiente de importações por meio da desvalorização monetária, da elevação das tarifas alfandegárias, das cotas de importação e do controle cambial.

Nunca se haviam aplicado medidas semelhantes com o caráter geral daquela época, assim como nunca surgira anteriormente um problema de escassez de libras, na época da hegemonia monetária de Londres.

A necessidade imperiosa de reduzir prontamente as importações e de conter a fuga de capitais explica a rápida difusão do controle cambial. Mas este foi não apenas um instrumento para restringir as importações, como também para desviar para outros países, principalmente os da Europa, as importações que antes provinham dos Estados Unidos, em função de seu custo menor e de sua maior adequação às necessidades da América Latina. Dificilmente se poderia negar, por razões formais, esta verdade evidente: o controle cambial constituiu, em muitos casos, um instrumento "discriminatório" no comércio internacional, contrário às práticas sadias que tinha sido tão custoso implantar,

TEXTOS SELECIONADOS

mediante a aplicação geral da cláusula da nação mais favorecida. Mas é forçoso reconhecer que, quando um país via-se privado dos dólares necessários para pagar suas importações essenciais, a única saída dessa situação tão crítica parecia residir em importações que pudessem ser pagas nas moedas recebidas em pagamento pelas exportações.

Se essas outras moedas tivessem podido transformar-se em dólares, a história teria sido muito diferente. Mas a escassez de dólares afetava todo o resto do mundo, e a compensação multilateral acabava ficando entravada quando o saldo final a ser pago nessa moeda superava as disponibilidades.

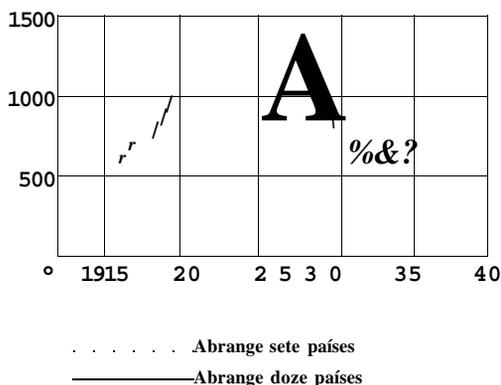
O controle cambial não resultou de uma teoria, tendo sido uma imposição das circunstâncias. Ninguém que tenha conhecido de perto as complicações de toda sorte que esse sistema trouxe consigo poderia ter optado por ele, caso houvessem surgido outras alternativas, ou se estivesse ao alcance dos países da América Latina a eliminação das causas profundas desse mal.

5. Lamentavelmente, essas causas prolongaram-se em demasia. Transposto o momento mais difícil da crise mundial, e em pleno restabelecimento econômico, foi possível pensar no abandono do controle cambial. Mas o modo de funcionamento do centro cíclico principal foi afastando essa possibilidade.

Basta observarmos o Gráfico 5, relativo às reservas monetárias da América Latina, para compreender a natureza das dificuldades. Em geral, foram-se gastando em importações e outras parcelas passivas todos os dólares que eram incorporados às reservas, e ainda empregando parte destas nas referidas importações. O controle cambial, como já foi dito, cumpriu a função de desviar para outras partes as importações que não podiam ser cobertas dessa maneira. E, apesar dele, não foi possível evitar que o conjunto das reservas monetárias, durante os anos 1930, se mantivesse num nível sensivelmente inferior ao da década precedente.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

GRAFICO 5
RESERVAS DE OURO DA AMÉRICA LATINA
(Milhões de dólares)



Nota. Uma vez que, em relação aos primeiros anos desse período, só se dispõe, a partir de 1913, de cifras relativas a sete países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela), apresentou-se a curva correspondente até 1939, e a essa curva foi superposta uma outra com mais cinco países, a partir de 1929 (Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala e México). Essas cifras correspondem apenas às reservas de ouro. Todos os dados foram expressos à razão de 35 dólares por onça.

Fontes: *Banking and Monetary Statistics*, Washington, 1943, quanto ao período de 1913-1936; *International Financial Statistics*, Washington, 1949, quanto ao período de 1937-1939.

Foi esse o sentido do controle cambial naquela época. Bem ou mal administrado, ele constituiu o instrumento de que se pôde dispor para atenuar as graves repercussões dos acontecimentos externos na atividade interna dos países latino-americanos. Posteriormente, no entanto, sua função foi muito diferente. O controle cambial foi e continua a ser empregado para conter os efeitos da expansão inflacionária interna sobre as importações e outras parcelas passivas da balança de pagamentos. É claro que, nesse caso, o controle cambial não corrige os efeitos da inflação, mas desvia a pressão inflacionária para a atividade interna, acentuando a alta dos preços.

Por conseguinte, não caberia tecermos as mesmas considerações num caso e no outro. Os fatores externos que impuseram o controle cambial nos anos 1930 escapavam completamente ao poder da América Latina. Em contrapartida, os que predominam na atualidade dependem de nossa própria vontade,

TEXTOS SELECIONADOS

como têm reconhecido em várias ocasiões os governos latino-americanos, preocupados como estão com a gravidade desse problema.

6. Mas é difícil, se não impossível, determinar até que ponto a escassez de dólares, novamente enfrentada nos últimos tempos em vários países da América Latina, é conseqüência da baixa quota de importações dos Estados Unidos ou dos fenômenos inflacionários a que já fizemos referência.

Já explicamos como o alto índice de emprego atingido na América Latina requer um volume considerável de importações em dólares. Os Estados Unidos, por outro lado, ao chegarem a uma cifra elevadíssima em sua renda nacional, acrescentaram também suas importações da América Latina e dos demais países do resto do mundo. Em 1948, o total de importações norte-americanas chegou a 6,9 bilhões de dólares, com um coeficiente de 3%. Com o coeficiente de 5% registrado em 1929, as importações teriam chegado a 11,5 bilhões. Essas cifras refletem a magnitude dos efeitos produzidos pela baixa dessa quota.

Ainda é cedo para dizer se a participação correspondente à América Latina nessas importações é ou não suficiente para lhe proporcionar meios adequados para cobrir suas necessidades de importação, juntamente com as demais parcelas passivas que ela tem que pagar aos Estados Unidos. Ainda não é possível formar um juízo definitivo. As informações ainda são muito deficientes e não permitem examinar a composição das importações, no grau necessário para determinar que parcela de seu aumento foi provocada pela redistribuição de renda que é típica da inflação. Já se conhecem casos que revelam ter havido um emprego de quantidades apreciáveis de dólares em importações totalmente alheias ao propósito da industrialização ou da mecanização da agricultura, mas não se sabe dizer até que ponto esses casos representam um fenômeno geral.

7. Seja como for, o que vem sucedendo nessas ocasiões deveria ser objeto de uma atenção muito especial. Para tomarmos apenas um caso ilustrativo, não deixa de ser sintomática a natureza das recomendações que acabam de ser formuladas pela Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, em seu interessante relatório sobre o Brasil.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Há uma grande analogia entre as medidas contempladas pela missão, em matéria de importações, e as que vários países da América Latina viram-se forçados a tomar nos anos 1930, como foi lembrado anteriormente.

Não obstante o grande crescimento das exportações brasileiras em dólares, a missão comprovou que elas não são suficientes para atender às importações na mesma moeda. Assim, ela aprovou a restrição das importações não essenciais, por meio de uma aplicação mais eficaz do sistema de controle cambial, e reconheceu a necessidade de "obter essas importações essenciais, tanto quanto possível, de países de moedas fracas, com os quais (o Brasil) teve uma balança favorável nos últimos anos"; e acrescentou: "uma medida que poderia ajudar a reduzir o total de importações em moeda forte seria uma revisão, por parte das autoridades controladoras, de todas as compras na zona do dólar que os ministérios do governo brasileiro e as repartições autônomas se propõem realizar".⁷

Não deixa de chamar a atenção que, num relatório dessa natureza, se preconize não apenas a restrição das importações mediante o controle cambial, mas também a aplicação de medidas de tipo "discriminatório".

Se isso for unicamente o reconhecimento de uma necessidade transitória de aliviar a pressão da balança de pagamentos, o caso não terá maior transcendência. Se for, no entanto, a expressão de um fato mais fundamental e persistente, haverá motivos de séria preocupação para os países latino-americanos.

8. Já existe uma experiência suficiente para nos convencer de que o comércio multilateral é o que mais convém ao desenvolvimento econômico da América Latina. Poder vender e comprar nos melhores mercados respectivos, ainda que eles sejam diferentes, sem dividir o intercâmbio em compartimentos estanques, constitui a fórmula ideal. Que as vendas feitas à Europa tenham que ser compensadas estritamente mediante compras na Europa, e mais, em cada um dos países europeus, sem que os saldos possam ser empregados para comprar nos Estados Unidos o que melhor satisfaça às necessidades de nosso desenvolvimento econômico, não é uma solução que traga em si os benefícios inegáveis do multilateralismo.

⁷Relatório da Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, capítulo II, Rio de Janeiro, 1949.

TEXTOS SELECIONADOS

Mas, para que a compensação multilateral seja viável, é necessário que a Europa tenha uma sobra de dólares para pagar por seu excedente de compras na América Latina, depois de satisfazer suas próprias necessidades de importações norte-americanas.

Foi essa, sem dúvida alguma, a dificuldade encontrada pela Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos. E, diante dessa dificuldade, só lhe restaram dois caminhos: o que ela sugeriu ao Brasil, ou o de lhe recomendar a aplicação de restrições iguais a todos os países, em prejuízo não apenas das exportações dos países com os quais o Brasil tem saldos favoráveis, mas também do ritmo de seu crescimento econômico.

9. Os acontecimentos verificados nos anos 1930 parecem ter deixado a convicção de que não é possível esperar uma solução de caráter fundamental no comércio com os Estados Unidos. Com efeito, a se manter o baixíssimo coeficiente atual de importações, mesmo na hipótese favorável de que perdue o emprego máximo naquele país, suas importações poderão mostrar-se insuficientes para resolver o problema latente da escassez de dólares. Se, com o emprego máximo, as receitas crescerem no futuro a um ritmo que dificilmente poderia ultrapassar em muito os 3% ao ano, um crescimento paralelo das importações procedentes do resto do mundo não poderá significar um alívio muito sensível.

Mas será que não se deve admitir, de forma alguma, a possibilidade de que aumente o coeficiente de importações daquele país, permitindo que estas cresçam num ritmo mais rápido do que a renda nacional?

Essa possibilidade existe. A persistente atração do ouro por um centro cíclico principal só é teoricamente concebível quando há uma margem apreciável de fatores produtivos desocupados.

Não será possível a repetição de fenômenos semelhantes aos ocorridos nos anos 1930, se os Estados Unidos conseguirem manter seu nível máximo de emprego, e se o resto do mundo, assim estimulado pelo centro principal, também conseguir implementar uma política análoga de pleno emprego de seus fatores produtivos em crescimento.

Pelo que foi dito ao explicarmos a experiência adversa daqueles anos, se não tivesse existido o pleno emprego nos Estados Unidos, o resto do mundo não teria conseguido manter continuamente, em relação àquele país, uma quota

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

de importações que não se ajustasse à quota dos Estados Unidos em relação ao resto do mundo, uma vez que nenhum país é capaz de suportar um déficit permanente na balança de pagamentos. Entretanto, mesmo havendo o emprego máximo, os fatos poderiam ter ocorrido de maneira muito diferente. Justifica-se um breve raciocínio para demonstrar isso.

Suponhamos que, graças ao coeficiente relativamente alto do resto do mundo ou, se preferirmos, à ampliação desse coeficiente, em virtude da industrialização da América Latina, aumentasse intensamente a demanda de exportações dos Estados Unidos. Suponhamos também que, em virtude do crescimento dos fatores produtivos, o aumento anual da renda fosse de 6.000, para tomarmos uma cifra qualquer, dos quais 4.000 correspondessem aos fatores empregados nas indústrias de exportação, para satisfazer àquela grande demanda, e os 2.000 restantes correspondessem aos empregados nas indústrias destinadas às necessidades internas, com um volume equivalente de produção.

É óbvio que esse volume seria insuficiente para atender à demanda interna, provocada pelo gasto dos 6.000 de renda. Haveria, portanto, um excesso da demanda em relação à oferta, o qual, não podendo ser internamente satisfeito, por estarem todos os fatores plenamente ocupados, teria que ser coberto por importações, fazendo-as crescer no volume indispensável para atender ao déficit de produção para as necessidades internas.

Se os fatores produtivos não estivessem plenamente ocupados, o excedente da demanda sobre a oferta tenderia a estimular preferencialmente a produção interna; e as importações, longe de crescerem proporcionalmente ao excedente, como acabamos de ver, aumentariam apenas num volume exíguo: na parte desse excedente que se manifestasse somente na demanda externa, em virtude do baixíssimo coeficiente de importações.

Não caberia nos estendermos num raciocínio mais complexo, dado o caráter desta resenha. Devemos apenas assinalar que, para haver a atuação de um mecanismo semelhante, seria indispensável que o resto do mundo pudesse fornecer aos Estados Unidos o aumento de importações exigido por sua demanda maior; do contrário, o processo seria inflacionário. Por outro lado, também seria necessário que os países que aumentassem seu coeficiente ou sua renda real pudessem contar com os recursos necessários para enfrentar desequilíbrios transitórios em suas balanças de pagamentos, durante a reação do centro cíclico principal.

TEXTOS SELECIONADOS

10. Em síntese, quando o centro cíclico se encontra em pleno emprego, qualquer aumento de suas exportações para o resto do mundo, provocado pela ação deste, tende a ser acompanhado por um aumento correspondente das importações (ou de outras parcelas passivas); e o ouro não tende a se concentrar no centro, em prejuízo dos demais países.

É claro que, para isso, seria indispensável que o centro não reduzisse sua quota de importações. Mas qual seria o objetivo dessa medida, já estando empregados todos os seus fatores produtivos? É compreensível que, quando existem fatores ociosos, haja interesse em aumentar a ocupação, substituindo as importações pela produção interna. É igualmente compreensível que, mesmo havendo pleno emprego, um país evite que algumas indústrias de consumo interno se vejam sacrificadas pela concorrência externa, em favor das indústrias de exportação, como aconteceu no centro cíclico britânico durante o século XIX. Mas não faria sentido em termos econômicos, num caso de pleno emprego, reduzir em geral o coeficiente de importações e estimular o desenvolvimento de certas indústrias de consumo interno à custa das importações e das exportações.

Por conseguinte, se não houvesse uma perturbação na interação espontânea das forças econômicas, num estado de plena e crescente ocupação do centro cíclico principal, estaria aberto o caminho para a solução do problema fundamental que tanto preocupa os países da América Latina e os demais países do mundo. É verdade que, com isso, aumentaria o coeficiente de importações dos Estados Unidos, mesmo que não se tocasse nas tarifas atuais, e sua interdependência em relação ao resto do mundo ficaria fortalecida. Por aí se conseguiria também demonstrar que, ao atingir seu objetivo de pleno emprego, aquele país atinge simultaneamente dois outros objetivos primordiais de sua política econômica: promover ativamente o comércio internacional e estimular a industrialização da América Latina.

11. Permitam-nos, ao encerrar esta parte, uma outra consideração teórica muito pertinente aos assuntos que acabam de ser abordados. Até o presente não se havia alcançado nenhum resultado positivo no esforço de interpretar, com a ajuda da teoria clássica, as variações das balanças de pagamentos e das movimentações internacionais do ouro na década de 1930. Esse esforço dificilmente teria sucesso, uma vez que a teoria clássica, como se sabe, baseia-se

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

no pressuposto do emprego pleno. Se esse pressuposto viesse a confirmar-se na realidade, seria possível comprovar a validade essencial do raciocínio clássico a respeito das movimentações do ouro, sem prejuízo, é claro, das correções parciais exigidas pela teoria. Como disse *lord Keynes* em sua *Teoria geral*, havendo o pleno emprego, novamente nos encontraríamos, com toda a segurança, no mundo ricardiano. Não é de estranhar, portanto, o sentido das palavras que ele escreveu a esse respeito em seu artigo póstumo do *Economic Journal*: "Não é a primeira vez que me sinto levado a lembrar aos economistas contemporâneos que os ensinamentos clássicos encerravam algumas verdades permanentes, de grande significação; se hoje nos inclinamos a esquecê-las, é porque as vinculamos com outras doutrinas, que não poderíamos aceitar sem muitas reservas. Nessa matéria, há correntes que trabalham num plano profundo, forças naturais, como poderíamos chamá-las, e até a mão invisível, que procuram levar-nos ao equilíbrio (...)." ⁸ Sem dúvida, para que o remédio clássico possa funcionar, é essencial que as tarifas e os subsídios à exportação não neutralizem progressivamente a influência disso. Nesse sentido, a atual disposição de ânimo do governo dos Estados Unidos e também, segundo creio, a de seu povo dão-nos uma certa tranquilidade provisória, a julgar pelas propostas submetidas à consideração da Conferência sobre Comércio e Emprego. Trata-se de propostas sinceras e completas, apresentadas em nome dos Estados Unidos e expressamente voltadas para permitir a ação do remédio clássico.

V. A FORMAÇÃO DO CAPITAL NA AMÉRICA LATINA E O PROCESSO INFLACIONÁRIO

1. Em última instância, a margem de poupança depende do aumento da produtividade do trabalho. Se foi possível, em alguns países da América Latina, alcançar um grau de produtividade tão satisfatório que, mediante uma política criteriosa, permitiu reduzir a proporções moderadas a necessidade de capital

⁸Lord Keynes, "The Balance of Payments of the United States", *The Economic journal*, junho de 1946.

TEXTOS SELECIONADOS

estrangeiro para suprir a deficiência da poupança nacional, na maior parte deles se reconhece que o concurso desse capital é indispensável.

Com efeito, a produtividade desses países é muito baixa, porque falta capital; e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança, em virtude dessa baixa produtividade. Para romper esse círculo vicioso, sem deprimir exageradamente o atual consumo das massas, em geral muito baixo, é necessária a ajuda transitória do capital estrangeiro. Se sua aplicação for eficaz, o aumento da produtividade, ao longo do tempo, permitirá desenvolver a própria poupança e com ela substituir o capital estrangeiro, nas novas inversões exigidas pelas inovações técnicas e pelo crescimento da população.

2. Entretanto, a típica escassez de poupança, em grande parte da América Latina, não provém apenas dessa margem estreita, mas também de sua utilização inadequada, em casos muito freqüentes. A poupança significa deixar de consumir e, portanto, é incompatível com algumas formas peculiares de consumo em grupos de renda relativamente alta.

As grandes disparidades da distribuição da renda podem ser e têm sido, historicamente, um fator favorecedor da acumulação de capital e do progresso técnico. Sem desconhecer o que isso significou também nesses países, há exemplos notórios e freqüentes de como essas disparidades distributivas estimulam formas de consumo características dos países de alta produtividade. Assim, com freqüência, há um malogro de importantes possibilidades de poupança e de um emprego eficaz das reservas monetárias em importações produtivas.

Foi o aumento da produtividade que permitiu aos Estados Unidos, e, em menor grau, a outros países industrializados, reduzir a jornada de trabalho, aumentar a renda real das massas e elevar seu nível de vida, além de aumentar, em grau considerável, os gastos públicos. E tudo isso sem prejuízo de uma enorme acumulação de capital.

É fato conhecido que os gastos públicos, que nas grandes nações industrializadas constituíam uma proporção relativamente pequena da renda interna em meados do século XIX, compõem hoje uma elevada proporção dela. Só o aumento da produtividade é que permitiu esse incremento.

Os países da América Latina não fugiram a essa tendência geral. E se, nos lugares onde a produtividade é alta e a acumulação de capital é considerável,

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

o crescimento da cota de gastos fiscais é objeto de preocupação, maior ainda será ele nos países em que é necessário destinar à poupança uma parcela apreciável da receita interna. É que a poupança é necessária para conseguir o aumento de produtividade sem o qual será ilusório o propósito de elevar o padrão de vida das massas.

No fundo, estamos diante de um problema de avaliação das necessidades. Os recursos para satisfazer as enormes necessidades privadas e coletivas da América Latina são relativamente escassos; e a possível contribuição do capital estrangeiro também é limitada. Assim, é preciso avaliar essas necessidades em função da finalidade buscada, a fim de distribuir esses recursos limitados da forma mais conveniente. E, se essa finalidade consiste em aumentar o bem-estar mensurável da coletividade, o aumento do capital por homem tem que ocupar um lugar prioritário de grande destaque. Nesse sentido, existem tipos de investimentos públicos ou privados de utilidade indiscutível mas que não tornam o trabalho mais produtivo; não poderá sair deles, portanto, o aumento de poupança para as novas inversões. Em contrapartida, os investimentos equivalentes realizados em bens de capital eficazes aumentam imediatamente a produtividade do trabalho e desenvolvem uma margem de poupança que, transformada em novas inversões, traz novos aumentos de produtividade.

Por essas e outras considerações, que fariam com que se ampliassem sobremaneira estas páginas, o problema da formação do capital é de transcendental importância.

3. A pressão considerável das necessidades privadas e coletivas sobre uma quantidade relativamente escassa de recursos costuma trazer consigo fenômenos inflacionários, como os que, com muita razão, preocupam os governos nessas ocasiões. Ao mesmo tempo, foi-se desenvolvendo um modo de pensar que não se manifesta apenas nos setores favorecidos, mas também naqueles que, atentando unicamente para o interesse geral, consideram que a inflação é um meio indubitável de capitalização forçada, nas situações em que a poupança espontânea é notoriamente insuficiente.

Essa é uma tese digna de um exame cuidadoso. Dada a generalidade do processo, há uma profusão de fatos que oferecem um campo fértil de investigação, a partir da qual será possível avaliar seu valor e seu alcance. Enquanto isso, algumas reflexões talvez possam contribuir para a exposição dessa questão.

TEXTOS SELECIONADOS

Dispomos, antes de mais nada, de uma comprovação indiscutível: o estímulo consecutivo à expansão do meio circulante levou a um alto índice de emprego e, portanto, a um aumento real da renda. Mas parece que grande parte desse efeito foi conseguida numa fase de crescimento moderado, anterior ao processo agudo de inflação. Assim, à medida que esse processo se foi desenrolando, o aumento do emprego e da renda real foi cada vez menor, enquanto maior foi o dos preços, com os conseqüentes transtornos na distribuição da renda total.

Essa experiência implica um ensinamento positivo e outro negativo.⁹ O positivo concerne de imediato ao assunto mencionado, uma vez que o aumento do emprego veio ampliar a margem potencial de poupança. Mas o ensinamento negativo também lhe diz respeito. O fato de se haver exagerado o estímulo necessário para atingir a ocupação máxima levou, internamente, a uma pressão inflacionária excessiva, a qual, ao se dilatar novamente a quota de importações anteriormente comprimida pela guerra, quando houve a renovação posterior do intercâmbio, esgotou grande parte do ouro e dos dólares previamente acumulados.

4. As informações fragmentadas de que dispomos sugerem mais de uma dúvida acerca de se haver ou não sabido utilizar essas reservas, levando estritamente em conta o que é exigido pelo desenvolvimento econômico da América Latina. Para poder esclarecer as dúvidas apontadas, seria interessante averiguarmos em que medida as citadas reservas foram preferencialmente destinadas à importação dos bens de capital mais necessários, em que outra medida foram gastas em artigos não essenciais, ou que correspondem apenas aos estilos de vida dos grupos de alta renda, e até que ponto serviram para cobrir a saída de capitais provocada pelo desenvolvimento da inflação.¹⁰

⁹Com efeito, demonstrou-se a possibilidade de uma política racional de emprego dos fatores desocupados ou mal ocupados. Noutras épocas, as exportações haviam constituído o fator dinâmico preponderante. Contudo, depois da crise mundial, elas se demonstraram insuficientes para desempenhar bem seu papel de estimulação do crescimento. Durante os anos 1930, em alguns países da América Latina, já se havia conseguido, mediante uma política de estímulo interno, suprir a debilidade do fator dinâmico externo. Para isso, foi necessário reduzir o coeficiente de importações, como se explicou num outro texto. Os acontecimentos verificados com o advento da Segunda Guerra Mundial demonstraram quão maior era a distância que se poderia percorrer por esse caminho. É que a guerra impôs a compressão violenta do coeficiente, uma vez que aumentou a força do fator de estimulação externo.

¹⁰É sugestivo constatar que os depósitos de particulares da América Latina nos Estados Unidos alcançavam 729 milhões de dólares em 30 de junho de 1947.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Essas diferentes formas de utilização das divisas estão estreitamente ligadas às conseqüências internas da inflação. A alta de preços, ao gerar lucros extraordinários, coloca nas mãos de um grupo relativamente pequeno grandes possibilidades de poupança, como sempre ocorre quando é assim alterada a distribuição da renda. Seria também de grande interesse indagar até que ponto essas possibilidades se traduziram numa poupança efetiva, e se a aplicação dessa poupança foi feita da forma mais produtiva para a coletividade.

Se de fato uma parcela considerável dos lucros resultantes da inflação tivesse sido poupada e eficazmente investida, aqueles que defendem a tese aqui mencionada teriam um ponto de apoio muito valioso. Lamentavelmente, porém, não dispomos de elementos fidedignos que permitam que nos pronunciemos a esse respeito. As cifras isoladas não justificam nenhuma generalização. Contudo, os dados apresentados pela Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, com respeito ao Brasil, são ilustrativos. As grandes empresas reinvestiram 30 a 40% de seus lucros em 1946 e distribuíram o restante aos acionistas. O valor distribuído por todas as empresas teria alcançado 12 bilhões de cruzeiros, dos quais a quarta parte, ou seja, apenas 3 bilhões, foram poupados de diferentes maneiras." Do total do lucro, portanto, constataríamos terem sido investidos apenas cerca de 50% em forma direta e indireta, se essas cifras forem combinadas.

Nesse caso, a proporção consumida terá sido importante. E como os grupos de renda elevada têm também um alto coeficiente de importações, não é de estranhar que uma parte considerável das divisas acumuladas tenha sido gasta em artigos não essenciais para o desenvolvimento econômico, conforme se depreende de outras informações da mesma fonte.

Há ainda um outro aspecto a esclarecer. Supondo-se que, em determinadas circunstâncias, uma certa expansão inflacionária fosse considerada como o melhor expediente prático, dada a escassez de poupança, existiriam meios de promover um melhor cumprimento desse objetivo, atenuando, ao mesmo tempo, as graves conseqüências da inflação. O Estado tem em seu poder recursos que lhe permitem estimular a inversão de grande parte dos lucros e da renda inflacionários através do gravame progressivo daquilo que é gasto e consumido, ao mesmo tempo que se libera ou isenta aquilo que é investido,

"Relatório da Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos. Parte III.

TEXTOS SELECIONADOS

e também mediante o desvio, através do controle cambial ou dos impostos, daquilo que tende a ser empregado em importações incompatíveis com um ritmo intenso de crescimento econômico.

Todavia, é claro que esses recursos também podem servir para empregar em maiores gastos fiscais aquilo que poderia constituir uma poupança, em prejuízo do incremento da produtividade nacional.

5. Logicamente, se existem grupos que se beneficiaram consideravelmente da inflação, há outros que têm que ter sido prejudicados. Até hoje, ainda não se fizeram estudos conclusivos. Mas o fenômeno atual não parece apresentar diferenças essenciais das inflações anteriores. A classe média e os grupos de renda fixa foram, em geral, os que pagaram uma enorme parte da transferência da renda real para os empresários e demais favorecidos. Os sindicatos mais bem organizados da classe trabalhadora conseguiram, quase sempre com atraso, alcançar a alta de preços, através do aumento dos salários, e, em alguns casos, superá-la; mas não dispomos de cifras válidas que permitam que nos certifiquemos de até que ponto foi possível haver uma melhora do conjunto, e não apenas de alguns setores. Todavia, não devemos esquecer que o aumento do emprego, na primeira fase do fenômeno expansivo, comumente significou um aumento real da renda da família trabalhadora, mesmo quando os salários não se ajustaram à alta dos preços.

Toda essa redistribuição da renda, provocada pela inflação, gera nos grupos favorecidos a ilusão de que há um aumento da riqueza da coletividade em geral, mesmo quando a renda real deixa de crescer apreciavelmente, depois de transposto o período inicial de expansão moderada. Essa é a ilusão típica da fase de euforia e prodigalidade; nela não se renovam os bens de capital, por exemplo: nos transportes e em outros investimentos públicos e privados, em pouco tempo já se começa a gastar grande parte do aumento anterior das reservas monetárias. Tudo isso significa consumir o capital acumulado e, por conseguinte, não pode ser tomado como um aumento real da renda. A ilusão começa a se desfazer na segunda fase, a das tensões crescentes, e acaba desaparecendo na terceira: a dos reajustes dolorosos.

A primeira fase parece haver terminado na América Latina. É, enquanto se vai desenrolando a segunda, evidenciam-se antagonismos sociais agudos, que conspiram contra a eficácia do sistema econômico em que vivemos.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Cria-se uma atmosfera desfavorável para seu desenvolvimento regular, e aparecem alguns tipos de intervenção governamental ou de medidas fiscais que tendem a prejudicar a iniciativa privada e o sentido da responsabilidade individual. Decorre daí que a inflação, depois de aumentar exageradamente a remuneração do empresário, acaba por comprometer sua eficácia, que é de importância primordial para o crescimento dos países da América Latina.

6. O Estado não tarda a participar, através dos impostos, de uma parcela apreciável dos lucros inflacionários do empresário. Seja como for, a ampliação das despesas fiscais, que é uma consequência dessa participação, levanta um problema não menos grave do que os outros, no momento em que desaparecem os lucros inflacionários e se impõe a necessidade de correlacionar adequadamente com o custo de vida os soldos e salários pagos pelo Estado, com um evidente risco de que novamente se eleve a proporção do conjunto de gastos fiscais na receita total, em prejuízo da formação de capital.

7. Somente o exame imparcial dos fatos que mencionamos, e de outros surgidos desse exame, permitirá chegarmos a conclusões válidas a respeito da inflação como instrumento de poupança coletiva. Quaisquer que sejam as cifras obtidas, entretanto, não será possível negar que a inflação tendeu a desestimular algumas formas típicas de poupança espontânea que, em alguns dos países latino-americanos, haviam chegado a adquirir uma importância crescente. Nisso está o germe da poupança futura para a industrialização, quando for possível retornar à estabilidade monetária, de acordo com as novas regras do jogo impostas pela nova realidade. Afinal, se a poupança forçada passível de ser acumulada com a inflação sai de camadas numerosas da coletividade, sem que lhes seja dado colher seus frutos, e passa definitivamente para os grupos favorecidos, caberia perguntarmos seriamente se não haveria possibilidade de encontrarmos outras formas de poupança (espontâneas ou de determinação coletiva) que, sem os graves inconvenientes sociais da poupança forçada, permitissem uma aplicação mais conveniente dos recursos a fins produtivos.

TEXTOS SELECIONADOS

8. Enquanto isso, o recurso à poupança estrangeira parece inevitável, como já foi dito. Lamentavelmente, o problema deixado pela experiência desastrosa dos anos 1930 nessa matéria está muito longe de se haver solucionado.

Persiste nos países credores a viva lembrança da inadimplência dos devedores; em contrapartida, há uma tendência a esquecer as circunstâncias em que se produziu essa inadimplência e a se disseminar a crença equivocada de que, mediante certas regras de conduta, será possível evitar a repetição de acontecimentos passados. Na raiz de tudo isso encontramos o mesmo problema fundamental, que mencionamos ao discorrer sobre as tendências do comércio exterior. O Departamento de Comércio dos Estados Unidos soube destacar esse fato, num estudo publicado há alguns anos.¹²

Em 1929, esse país forneceu ao resto do mundo 7,4 bilhões de dólares, como pagamento de importações, investimentos e outras rubricas; assim, o resto do mundo pôde pagar folgadoamente os 900 milhões de serviços financeiros fixos do capital investido pelos Estados Unidos, afóra as remessas de lucros. Em 1932, entretanto, a provisão de dólares reduziu-se a 2,4 bilhões, ao passo que os serviços da dívida, se tivessem sido pagos, teriam exigido os mesmos 900 milhões. Teria restado, portanto, apenas 1,5 bilhão de dólares para que o resto do mundo pagasse por suas importações e outras parcelas passivas aos Estados Unidos, comparados aos 6,5 bilhões de 1929.

Diante dessas cifras, não é de estranhar que o descumprimento dos compromissos tenha sido quase geral na América Latina. Os poucos países que continuaram a honrar seus compromissos fizeram-no com grandes sacrifícios, e à custa de uma contração gravíssima de sua economia interna, além de uma grande redução de suas reservas monetárias. Assim, é natural que, tendo passado por essa experiência, não queiram ver-se outra vez diante do dilema de deixar de cumprir seus compromissos ou sacrificar sua economia.

Enquanto não se resolver o problema fundamental do comércio exterior, será preciso providenciar para que as inversões de capital em dólares, se não for possível aplicá-las no desenvolvimento das exportações nessa mesma moeda, sejam empregadas para reduzir, direta ou indiretamente, as importações em dólares, a fim de facilitar o futuro pagamento dos serviços correspondentes.

¹²*The U.S. in the World Economy*. Economics Series no. 23, Washington, 1943.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

9. Por esse e outros pontos de vista, não pareceria prudente renovar a corrente ativa de investimentos dos anos 1920, sem uma adaptação a um programa que enfrente resolutamente a série de questões concretas que se apresentam nesse caso. A existência de entidades de empréstimos internacionais poderia ser um fator muito eficaz no esboço de um programa semelhante, no qual, com a colaboração dos diferentes países, fossem examinados os tipos de investimento mais convenientes ao desenvolvimento econômico da América Latina, mediante sua contribuição para a produtividade do trabalho e para o desenvolvimento da necessária capacidade de reembolso.

Não parece haver razões para que tal programa deixe de abarcar igualmente o campo dos investimentos privados. Para promovê-los, fâla-se insistentemente na necessidade de estabelecer um sistema de garantias ou de chegar a normas que os regulamentem. Tudo isso é digno de um exame aprofundado. Mas as novas formas têm que se inspirar na experiência passada. À parte as dificuldades básicas dos anos 1930, existiram muitas outras, e também algumas situações abusivas, de um e do outro lado, que devem ser reconhecidas sem hesitação, a fim de prevenir a repetição do mal. Com isso e com uma ajuda técnica eficaz, seria viável desenvolver uma política de investimentos que contasse, em todas as partes interessadas, com um clima público favorável, em virtude de seus benefícios recíprocos.

VI. OS LIMITES DA INDUSTRIALIZAÇÃO

1. É evidente que o crescimento econômico da América Latina depende do aumento da renda *médias per capita*, que é muito baixa na maioria desses países, e do aumento da população.

O aumento da renda média *per capita* só poderá ser obtido de duas maneiras. Primeiro, através do aumento da produtividade, e segundo, dada uma determinada produtividade, através do aumento da renda por trabalhador na produção primária, comparada à renda dos países industrializados que importam parte dessa produção. Esse reajuste, como já foi explicado, tende a corrigir a disparidade de renda provocada pela forma como o fruto do progresso técnico é distribuído entre os centros e a periferia.

TEXTOS SELECIONADOS

2. Consideraremos agora o aumento da produtividade na população já existente. A situação se apresenta sob um aspecto duplo. Por um lado, a assimilação da técnica moderna permitirá aumentar a produção por trabalhador, deixando mão-de-obra disponível para aumentar a produção nas mesmas condições em que já estava empregada, ou sendo deslocada para outras. Por outro lado, o deslocamento da mão-de-obra mal empregada, saindo de atividades cuja produtividade exígua não possa ser sensivelmente melhorada para outras em que o progresso técnico possibilite essa melhora, também elevará o índice de produtividade.

A agricultura apresenta um caso típico da influência do progresso técnico. Em importantes setores dela, o desenvolvimento técnico permitiu continuar aumentando a produção, com um crescimento proporcionalmente inferior da mão-de-obra empregada. Em outras palavras, a agricultura passou a absorver uma parcela decrescente do aumento da população em idade produtiva, com o que a indústria e outras atividades puderam aumentar mais amplamente seu emprego. Não se trata, portanto, de um deslocamento de mão-de-obra já ocupada, mas de uma forma distinta de empregar aquela que atinge a idade de ingresso no mercado de trabalho. Entretanto, em alguns casos, com o intenso desenvolvimento industrial dos últimos anos, observaram-se alguns deslocamentos reais, com conseqüências desfavoráveis para a agricultura.

Por outro lado, o crescimento da demanda externa de produtos agrícolas, depois da grande crise mundial, foi relativamente lento, de um modo geral, se comparado ao ritmo característico de épocas anteriores. Somando-se esse fato às conseqüências do que acaba de ser mencionado, seria impossível dizer que outras atividades, excetuada a indústria, poderiam ter absorvido o aumento da população nos países da América Latina que exportam os referidos produtos.

É bem possível que o progresso técnico em outras atividades traga conseqüências semelhantes às que acabam de ser assinaladas. E haverá nisso tudo uma importante fonte de mão-de-obra para o crescimento industrial.

Mas ela não é a única. Dentro de uma mesma indústria, existe um potencial humano que é desperdiçado pela baixa produtividade. Se esta última puder ser aumentada através da assimilação das técnicas modernas, esse potencial poderá ser empregado, com grande proveito coletivo, no desenvolvimento das indústrias existentes ou no de novas indústrias.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Finalmente, há uma outra possibilidade, nada desprezível, comprovada pela recente experiência de certos países. A baixa renda que prevalece nas classes mais numerosas permitiu às de renda mais alta desfrutar de produtos manuais ou de tipos diferentes de serviços pessoais a preços relativamente reduzidos. Isso se deve ao que vimos chamando de população mal empregada. À medida que vai aumentando a produtividade da indústria e melhorando a renda real *per capita*, essa população tende a se transferir naturalmente para as atividades industriais. Por mais que esse fato leve perturbação a alguns setores, ele é a forma típica de propagação, dentro de um país, dos benefícios do progresso técnico a todas as classes sociais, como já vimos ao relembrar a experiência dos grandes países industrializados. Mas nem tudo consiste em aumentar a produtividade. Destinar uma parcela exagerada de seu incremento à elevação do consumo ou à diminuição prematura do esforço produtivo poderia conspirar seriamente contra o propósito social da industrialização.

3. Vimos insistindo em que, para alcançar esse aumento de produtividade, é necessário ampliar sensivelmente o capital *per capita* e adquirir a técnica de sua utilização eficaz. Essa necessidade é progressiva. Com efeito, ao aumentar os salários em geral, através da maior produtividade da indústria, essa alta é gradualmente estendida a outras atividades, obrigando-as a empregarem um capital maior *per capita*, a fim de conseguir o aumento de produtividade sem o qual não poderão pagar salários mais altos. Assim, ir-se-á impondo na América Latina a mecanização de muitas atividades, nas quais hoje é mais lucrativo o trabalho direto, por ser mais barato, do mesmo modo que se irá impondo a mecanização da economia doméstica.

Não é possível fazer uma idéia aproximada da magnitude dessas necessidades potenciais de capital e, portanto, dos recursos para satisfazê-las, uma vez que nem sequer é viável ter um conhecimento satisfatório do atual volume de capital por homem empregado nos principais países da América Latina. Entretanto, a julgar pelas necessidades que já se manifestaram nesta fase inicial do processo de industrialização, os recursos provenientes das exportações — ao menos das exportações em dólares — não parecem suficientes para atendê-las, depois de atendidas outras importações e parcelas passivas.

TEXTOS SELECIONADOS

Há que admitir, portanto, como já foi explicado, a possibilidade de que seja preciso reduzir o coeficiente de importações, seja em seu conjunto ou em dólares, reduzindo ou eliminando os artigos não essenciais, para dar lugar a importações maiores de bens de capital. Seja como for, a necessidade de modificar a composição das importações parece indispensável para dar prosseguimento à industrialização.

É preciso compreender com clareza o que isso significa. Trata-se de uma mera adaptação das importações à capacidade de pagamento conferida pelas exportações. Se estas crescessem suficientemente, não seria necessário pensar em restrições, a não ser que se quisesse, mediante essas restrições, intensificar o processo de industrialização. Mas as exportações da América Latina dependem das variações da renda dos Estados Unidos e da Europa, principalmente, e de suas respectivas quotas de importação de produtos latino-americanos. Por conseguinte, elas escapam à determinação direta da América Latina: essa é uma condição de fato, que só poderia ser modificada por decisão da outra parte.

4. A situação seria muito diferente, se quiséssemos levar a industrialização a extremos que obrigassem a deslocar fatores da produção primária para a indústria, a fim de aumentar a produção desta em detrimento daquela — ou seja, se, podendo exportar e importar até determinado nível, nós o rebaixássemos deliberadamente, sacrificando parte da exportação para aumentar a produção industrial em substituição às importações.

Nesse caso, haveria um aumento da produtividade? Havendo chegado a esse ponto, o problema se formularia em termos clássicos. Tratar-se-ia, então, de averiguar se o aumento da produção industrial obtido com os fatores deslocados da produção primária seria ou não superior à massa de artigos anteriormente obtidos em troca das exportações. Somente se ele fosse superior é que se poderia dizer que houve um aumento de produtividade, do ponto de vista coletivo; se não o fosse, haveria uma perda de renda real.

Aí está, portanto, um dos limites mais importantes da industrialização, um limite de caráter dinâmico, que poderá ir sendo ultrapassado à medida que a economia se desenvolver; entretanto, em qualquer ocasião ele deve preocupar-nos, se estivermos buscando o objetivo primordial de aumentar o bem-estar real das massas.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Não há nenhum sintoma de que a América Latina esteja perto desse limite. Ela está na fase inicial do processo de industrialização, e ainda é muito grande, na maioria dos casos, o potencial humano disponível, mediante o aumento da produtividade, para o crescimento industrial. E mais, não parece que os países mais adiantados nesse processo se vejam na necessidade de optar entre o crescimento efetivo das exportações e o crescimento industrial.

5. Mas tampouco é necessário que se hajam esgotado as possibilidades de intensificar a produtividade e utilizado todo o potencial humano, para que a exportação chegue a ser prejudicada em favor de um aumento ilusório da renda real.

O aumento da produtividade requer um incremento considerável de capital e, antes que se consiga obtê-lo, muito tempo se passará e virão outras inovações técnicas, que possivelmente exigirão seus próprios aumentos de capital, juntamente com o que é requerido para acompanhar o crescimento da população. Por outro lado, a poupança é escassa. Assim, é necessário utilizá-la de forma a que ela renda o aumento máximo da produção. Uma política equivocada poderia provocar, todavia, o emprego deficiente dessa poupança, como é fácil demonstrar a seguir.

Afirmou-se que o progresso técnico da agricultura e a demanda externa relativamente lenta de seus produtos permitiram à indústria, em muitos casos, absorver uma parte do aumento da população em idade produtiva, que é maior do que o absorvido pela agricultura. Suponhamos que, ano a ano, continue a ser necessário esse aumento da mão-de-obra na agricultura, para atender ao crescimento da demanda externa, sem falar no aumento do consumo interno, mas que, em virtude de certas medidas, se exagere de tal maneira o desenvolvimento industrial, que a atividade agrícola se veja privada dos braços de que necessita para continuar aumentando as exportações.

Já foram explicadas as razões pelas quais essa substituição das exportações pela produção industrial poderia significar uma perda direta de renda real. Mas haveria ainda uma outra perda. A terra é um fator de produção que vale muito, sem ter custado nada.

O capital que se precisa investir nela é relativamente pequeno, se comparado ao que é absorvido pela indústria. Por conseguinte, ao levar para a indústria os trabalhadores que poderiam produzir eficazmente na terra, é

TEXTOS SELECIONADOS

necessário dotá-los de um capital maior. Mas esse capital maior poderia ser mais produtivamente aplicado se, em vez de ser diluído em todo o aumento anual da população, fosse aplicado unicamente numa parte desse aumento: o capital mais elevado por trabalhador resultaria numa melhor produtividade. Assim, através dessa diluição do capital, deixar-se-ia de obter o aumento da produtividade, passível de ser conseguido de outra maneira. Com isso, somar-se-ia àquela perda direta uma outra que, apesar de menos tangível, não seria menos real.

E mais: não havendo esse aumento da produtividade, seria menor o incentivo oferecido pela indústria à mão-de-obra mal empregada, com o que, em vez de utilizá-la adequadamente, o potencial humano estaria sendo prejudicialmente retirado de ocupações altamente produtivas.

Não se trata de uma eventualidade remota, mas de um risco a que estamos continuamente expostos e no qual já caímos algumas vezes, por falta de programas de desenvolvimento econômico com objetivos precisos e meios definidos para alcançá-los. O capital é escasso e seria realmente lamentável deixar de investi-lo onde ele pode aumentar a produtividade total, para aplicá-lo em setores em que ele irá diminuí-la.

Assim, não se deve esquecer que, quanto maiores forem as exportações da América Latina, mais intenso poderá ser o ritmo de seu desenvolvimento econômico. Mas tampouco se deve descartar a eventualidade de que um possível recrudescimento da política protecionista nos países compradores tenda a deslocar as exportações latino-americanas, substituindo-as por sua própria produção.

Esse seria um fato extremamente lamentável, mas, se os países latino-americanos não conseguissem evitá-lo, não teriam outra solução senão diminuir o crescimento de suas importações, ou até reduzi-las em termos absolutos, a fim de ajustá-las às exportações. Nessa contingência, o aumento da renda *KÚper capita* seria menor do que teria sido possível, concebendo-se até mesmo uma queda, caso esse fenômeno se acentuasse.

6. Em tudo isso, é preciso levar em conta um fato elementar. A Europa perdeu grande parte de seus investimentos no resto do mundo e, do ponto de vista da disponibilidade de dólares, não é viável esperar que, quando houver conseguido sua reconstrução, fique em condições de fornecê-los à América Latina. Ao

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

contrário, ela deverá cuidar atentamente de equilibrar seu intercâmbio. Por conseguinte, se é possível a um ou outro país isolado reduzir por algum tempo suas importações, sem sofrer perceptivelmente em suas exportações para a Europa, o conjunto da América Latina não poderia fazer isso, por motivos óbvios.

7. Ao discorrer sobre o aumento do *capital per capita*, supôs-se implicitamente que os estabelecimentos industriais poderiam alcançar uma dimensão satisfatória, requerendo-se para isso um mínimo de produção. Até onde tende a ser alcançada essa dimensão nos países da América Latina? Neste como noutros casos, a diversidade das condições em que eles se encontram impede as generalizações. Além disso, ainda não se fez nesses países um estudo sistemático da produtividade e de sua relação com a dimensão ótima da empresa e da indústria. Mas é costume citarem-se exemplos pouco lisonjeiros, seja da subdivisão de indústrias num número excessivo de empresas de eficiência escassa dentro de um mesmo país, seja da multiplicação de empresas de dimensões relativamente pequenas em países que, unindo seus mercados para uma série de artigos, poderiam conseguir uma produtividade maior. Esse fracionamento dos mercados, com a ineficácia que ele acarreta, constitui outro dos limites do crescimento da indústria — um limite que, nesse caso, poderia ir sendo ultrapassado pelo esforço conjunto de países que, por sua situação geográfica e suas modalidades, estariam em condições de realizá-lo com benefícios recíprocos.

8. Afirmou-se, no começo, que havia dois meios de melhorar a renda real. Um é o aumento da produtividade, e o outro, o reajuste da renda da produção primária, para ir atenuando sua disparidade com a renda dos grandes países industrializados.

O segundo meio só poderá ser conseguido à medida que se for obtendo o primeiro. Conforme aumentarem a produtividade e a renda real média da indústria nos países latino-americanos, terá que ir havendo neles um aumento dos salários da agricultura e da produção primária em geral, como ocorreu noutros lugares.

O resultado será gradativo e, se não houver uma certa relação entre o crescimento respectivo de cada uma das rendas médias nos principais países exportadores de produtos primários, poderão surgir algumas dificuldades, certamente inevitáveis nos reajustes dessa natureza, sejam eles internos ou internacionais.

TEXTOS SELECIONADOS

A possibilidade de ir ganhando terreno nessa matéria também depende da capacidade de defender os preços da produção primária nas fases cíclicas minguantes, que têm sido, com freqüência, aquelas em que se perdeu, no todo ou em parte, a participação no fruto do progresso técnico que a periferia costuma alcançar na fase crescente. Há aí um campo muito propício para a colaboração econômica internacional.

VIL BASES PARA A DISCUSSÃO DE UMA POLÍTICA ANTICÍCLICA NA AMÉRICA LATINA

1. O ciclo é a forma de crescimento da economia no regime em que vivemos, e, embora constitua um fenômeno geral que precisa ser explicado com uma única teoria de conjunto, ele se manifesta de maneira diferente nos centros cíclicos e na periferia.

Muito já se escreveu a seu respeito nos centros, mas muito pouco no que concerne à periferia, apesar dessas manifestações distintas. Os breves comentários que teceremos a seguir não pretendem suprir essa deficiência, mas apenas esboçar algumas idéias de política anticíclica que, sendo aceitas em princípio, poderiam constituir um ponto de partida conveniente para a discussão desse problema. É claro que, para que essa discussão não se realize num plano abstrato, seria necessário examinar o caso particular de cada país, a fim de averiguar se sua estrutura econômica e as condições em que ele se encontra permitem seguir essas idéias ou antes recomendam a exploração de outras formas de atuar sobre o ciclo.

2. É conhecido o propósito do governo dos Estados Unidos de adotar resolutamente uma política anticíclica. Mas não parece recomendável buscar um apoio exclusivo no que faz o centro cíclico principal, pois a ação constante dos países da periferia poderia ser muito oportuna no caso de uma contração naquele país. Devemos, portanto, preparar-nos para desempenhar nosso papel no esforço conjunto.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Nos centros, a política inspirada nesse objetivo procura atuar sobre o volume dos investimentos, aos quais é atribuído o papel dinâmico no movimento ondulatório. Não é isso o que acontece na periferia. Nesta, esse papel corresponde às exportações. E isso não é de estranhar, uma vez que as alternativas às exportações refletem as da renda dos centros, as quais, como se sabe, variam em estreita interdependência com os referidos investimentos.

Certamente, não está ao alcance da periferia influir em suas exportações da mesma maneira que os centros se propõem regular suas inversões.¹³

Portanto, é preciso buscar outro tipo de medidas para evitar as conseqüências mais graves do ciclo na atividade interna de nossos países. Convém, antes de mais nada, descartar a idéia de que o desenvolvimento industrial em si os torna menos vulneráveis a esses fenômenos. Seria preciso que as exportações atingissem uma proporção muito pequena da renda nacional para que isso acontecesse. Nesse caso, entretanto, o país já teria deixado de ser periférico, convertendo-se num centro cíclico e, se com isso ele diminuiria sua vulnerabilidade externa, teria adquirido, em contrapartida, os elementos típicos, inerentes ao sistema, que provocam o movimento ondulatório dos centros.

Tendemos mais a crer que o desenvolvimento industrial tornará mais perceptíveis as conseqüências do ciclo, ao acentuar o movimento oscilatório do emprego nas zonas urbanas. Num país essencialmente agrário, as depressões se manifestam mais na queda da renda rural do que no desemprego; e mais, em muitos de nossos países, foi possível observar, durante a grande depressão mundial, como o campo tornou a absorver pessoas que antes haviam partido em busca de trabalho nas cidades. O desemprego se dilui, por assim dizer. O mesmo não seria esperável depois de a indústria haver concentrado massas relativamente grandes nas cidades: nesse caso, o problema cíclico do desemprego adquiriria graves projeções sociais.

Caberá concluirmos disso que a industrialização tem uma desvantagem, do ponto de vista cíclico? Ela a teria se a atividade econômica ficasse entregue a suas próprias forças. Não sendo assim, o desenvolvimento da indústria pode converter-se num dos elementos mais eficazes da política anticíclica.

¹³Estamo-nos referindo à impossibilidade de modificar, por nossa própria ação, a forma como as exportações variam, mas não aos efeitos que poderiam ser obtidos mediante a regulação dos excedentes de produtos a que nos referimos no final.

TEXTOS SELECIONADOS

3. Examinaremos brevemente as diferentes possibilidades que se apresentam: numa delas, talvez a mais difundida, trata-se de atenuar ou contrabalançar os efeitos das oscilações da exportação na atividade interna, mediante uma política de caráter compensatório que faça os investimentos variarem, principalmente nas obras públicas, num sentido inverso ao das citadas oscilações. Essa política traz consigo algumas exigências. Na fase cíclica crescente, aumenta a arrecadação de impostos e o mercado fica propício à colocação de títulos públicos. Apesar disso, o Estado deveria não apenas abster-se de empregar esses recursos maiores na ampliação de seus investimentos públicos, como teria também que restringi-los de acordo com o aumento do emprego privado. A fase crescente, portanto, seria uma época de acumulação previdente de recursos para os tempos difíceis, ou de utilização desses recursos na quitação dos créditos bancários a que se houvesse recorrido na contração anterior. Basta a menção dessas exigências para nos darmos conta da dificuldade de cumpri-las. Justamente por esses países estarem em pleno desenvolvimento, há sempre projetos de investimentos muito superiores aos que são realizáveis com os meios limitados de que se dispõe. Pretender que, havendo um aumento desses recursos e surgindo a possibilidade de executar tais projetos, os homens de governo, em vez de fazer isso, acumulassem recursos para o futuro — um futuro do qual talvez seus sucessores viessem a desfrutar—significaria fazer o sucesso da ação anticíclica depender de atitudes que nem sempre se compatibilizam com interesses políticos respeitáveis.

Mas existem ainda outros inconvenientes, entre eles o que se relaciona com a flexibilidade dos planos; seria preciso, alternadamente, ampliar e comprimir os investimentos de acordo com o ciclo, o que não é fácil de conseguir. E, além disso, seria preciso poder contar com o deslocamento imediato de mão-de-obra das atividades mais afetadas pela depressão para os investimentos públicos. Tudo isso, embora não leve a rejeitar essa possibilidade de ação anticíclica, aconselha, pelo menos, a explorarmos outros caminhos que sejam mais recomendados por nossas modalidades.

4. Há um interesse em que a atividade interna se desenvolva com um alto grau de emprego, a despeito do movimento cíclico das exportações. É bem conhecida a maneira pela qual esse movimento faz a atividade interna aumentar e diminuir. Quando aumentam as exportações, cresce a demanda interna e

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

sobe o nível do emprego e da renda; e o aumento da renda, por sua vez, faz aumentarem as importações, que com isso tendem, ainda que com atraso, a se ajustar às exportações. Assim se desenrola a fase ascendente do ciclo em nossos países. Na descendente ocorrem fenômenos inversos: a queda das exportações provoca uma redução da renda e do emprego, com a conseqüente queda das importações.

Suponhamos agora que, no curso desses fenômenos, tenha-se chegado ao ponto mínimo da atividade interna. O emprego decresceu e a renda diminuiu correlativamente, de um máximo de 10.000, digamos, para um mínimo de 7.500; desses 7.500, 20%, ou seja, 1.500, são gastos em importações necessárias para atender, juntamente com a produção local, às necessidades correntes da população; e essas importações só podem ser pagas com a quantidade mínima a que ficaram reduzidas as exportações.

Se, para tornar a levar o emprego e a renda ao máximo, se adotasse uma política de expansão semelhante à preconizada nos grandes centros, aumentariam imediatamente as importações, se é que esse coeficiente ainda não se houvesse modificado. Assim, quando a receita chegasse a 10.000, as importações seriam de pelo menos 2.000 e, se as exportações se mantivessem num nível próximo dos 1.500 citados, haveria um desequilíbrio que, em prazo relativamente curto, reduziria as reservas monetárias a proporções exíguas.

Diga-se de passagem que, nos centros, é difícil conceber contratempos semelhantes na fase descendente, pois é precisamente nelas que aflui para esses centros o ouro que sai dos países periféricos.

Por conseguinte, não pareceria possível, nesses países, na falta de recursos extraordinários, desenvolver uma política de expansão que tendesse a aumentar o emprego, sem reduzir ao mesmo tempo o coeficiente de importações.

A possibilidade de fazer isso é limitada por obstáculos de importância variável em cada país. Consideremos, para facilitar o raciocínio, que se tenha conseguido superá-los e reduzir gradativamente a quota de importações de 20 para 15%, através de modificações tarifárias. Graças a isso, o emprego e a renda terão podido crescer sem aumentar as importações além do mínimo de 1.500, em torno do qual se mantêm as exportações, de maneira que terá sido possível alcançar o máximo de emprego sem perturbar o equilíbrio da balança de pagamentos.

TEXTOS SELECIONADOS

Portanto, em virtude da mudança do coeficiente, necessita-se agora de menos 500 importações para atender às necessidades atuais da população nesse nível máximo de emprego. O problema terá consistido, portanto, em produzir internamente essa quantidade, quer se trate de produtos finais de consumo, quer das matérias-primas indispensáveis para produzi-los.

Mas nem todo consumo corresponde ao tipo de necessidades correntes, que são atendidas, em sua maior parte, por artigos de consumo imediato ou de duração relativamente curta. O progresso da técnica nos grandes países industrializados, como foi assinalado noutra lugar, foi criando novas necessidades de bens de consumo duráveis, que precisam ser importados. Esses artigos, portanto, passam a ser imprescindíveis, à medida que se eleva o padrão de vida. Mas isso não significa que sua importação não possa ser drasticamente reduzida, nas ocasiões em que a queda das exportações permite apenas pagar pelas importações essenciais. Justamente por se tratar de bens duráveis, parece possível comprimir sua importação na medida exigida pela intensidade da fase decrescente, caso se tenha podido importá-los sem nenhuma limitação na fase crescente anterior.

O mesmo se pode dizer a respeito dos bens de capital. Se tiver sido possível cobrir suas necessidades na fase crescente, será possível, nesse momento, restringir temporariamente sua importação. A esse respeito, convém levar em conta que, ao se reduzir o coeficiente de produtos e matérias-primas direta ou indiretamente destinados às necessidades vigentes, passa a haver uma margem maior do que antes para as importações desses bens de capital duráveis, bem como para os bens de consumo duráveis.

Por último, existem artigos de consumo não essenciais para as necessidades presentes, mas cuja importação é relativamente intensa em épocas de prosperidade; é evidente que sua redução, nas fases de escassez de divisas, não pode trazer em si maiores inconvenientes.

Em síntese, as importações se dividem em duas categorias, no que concerne a essa política. Por um lado, existem as de caráter impostergável, formadas por produtos e materiais indispensáveis para atingir o máximo de emprego com o mínimo de exportações e, por sua vez, assegurar o atendimento das necessidades correntes. E, por outro, existem as importações de bens duráveis de consumo ou de capital que, por sua natureza, podem ser adiadas, assim como as importações de artigos não essenciais para o consumo atual.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Prossigamos agora com nosso exemplo. Já se havia chegado ao máximo de emprego, graças à política adotada. Entrementes, porém, as exportações voltaram a crescer, impulsionadas por uma nova fase crescente. Com isso, a demanda dos produtos primários, que também havia caído para seu mínimo cíclico, torna a aumentar, à medida que se eleva sua renda, junto com o aumento do valor das exportações. Quando se está num nível de emprego máximo, é evidente que esse aumento da demanda tem que provocar, necessariamente, um aumento correlato das importações. Os preços também se elevam numa certa medida, com o conseqüente aumento em benefício dos empresários. Isso também faz com que se eleve a demanda destes e aumenta igualmente as importações.

Por conseguinte, o aumento comum da renda provocado pelo incremento das exportações acima de seu mínimo cíclico não tarda a se transformar numa ou noutra forma de aumento das importações, sem afetar o nível de emprego interno.

5. Convém ter em mente que reajustar o coeficiente de importações não significa diminuí-las. As importações terão a mesma magnitude, quer esta política anticíclica seja ou não adotada, uma vez que, em última instância, elas dependem das exportações e dos investimentos estrangeiros. Será preciso apenas modificar sua composição para atingir a meta buscada.

Resumidamente, essa mudança consiste no seguinte: um país periférico, no mínimo cíclico das exportações, só pode pagar por um volume relativamente pequeno de importações. Esse volume não permite importar tudo o que é necessário para manter um grau máximo de emprego. Assim, é preciso modificar a composição das importações e, correlativamente, a estrutura e o volume da produção interna, para atender às necessidades correntes da população, sustentando um máximo de emprego.

Enquanto as exportações permanecerem em seu nível mínimo, só poderão realizar-se as importações essenciais para manter o nível de emprego e consumo atual. Quando elas tornarem a crescer ciclicamente, no entanto, terá chegado o momento de realizar as importações adicionais exigidas pelo crescimento da demanda.

Assim, enquanto as importações essenciais para as necessidades correntes da população seguem o ritmo relativamente lento do crescimento orgânico do país, as dos artigos postergáveis ficam sujeitas à flutuação das exportações.

TEXTOS SELECIONADOS

6. Há pouco, ao explicar como a redução do coeficiente de importações relativas ao consumo corrente é indispensável para a adoção de uma política anticíclica, fizemos referência aos obstáculos que é preciso vencer para lograr isso. Tais obstáculos são de natureza diferente.

Antes de mais nada, a substituição das importações pela produção interna geralmente requer a elevação das tarifas alfandegárias, em virtude do custo mais elevado que costuma ter. Por esse ponto de vista, haveria uma perda efetiva de renda real. Por outro lado, entretanto, a perda de renda provocada pelas oscilações cíclicas do emprego costuma ser enorme. É muito provável que, na maior parte dos casos, o que se ganha coletivamente, ao dar estabilidade ao emprego, seja muito maior do que o que se perde com o custo mais elevado da produção interna. Entretanto, é concebível que a precariedade dos recursos naturais e a ineficiência da mão-de-obra ou da direção técnica sejam tais que a perda pelo aumento do custo absorva uma parcela excessiva do aumento da renda real resultante do maior nível de emprego. Não se pode negar a gravidade desse obstáculo.

Por outro lado, essa substituição das importações pela produção interna requer a importação de bens de capital, com a conseqüente necessidade de poupança, enquanto se efetua a redução do coeficiente. Mesmo no caso favorável de ela poder ser obtida internamente, será indispensável, para importar esses bens de capital, comprimir ainda mais o coeficiente das importações relativas ao consumo corrente, com um encarecimento maior desse consumo. Aí está o segundo obstáculo, que sem dúvida poderia ser aliviado mediante a cooperação de entidades internacionais de empréstimo, que assim teriam a oportunidade de demonstrar que suas operações anticíclicas, ao mesmo tempo que favorecem os países periféricos, contribuem para manter nos países centrais a demanda de bens de capital. Finalmente, uma política anticíclica dessa natureza poderia exigir deslocamentos de fatores produtivos que nem sempre são fáceis de realizar. Mas o aumento da população em idade produtiva e a utilização daquela que está mal empregada, como já foi explicado em outro capítulo, poderiam atenuar grandemente esses inconvenientes.

7. Em nossos países, o ponto mínimo da curva flutuante das exportações e investimentos estrangeiros foi subindo em ciclos sucessivos. Com isso não se quer dizer que eles não possam cair a um nível inferior ao mínimo do ciclo precedente; isso não ocorre com freqüência, mas já aconteceu, por exemplo,

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

durante a grande crise mundial. Se tal fato se repetisse, só seria possível manter um alto nível de emprego na medida em que houvesse reservas monetárias suficientes para cobrir o excesso de importações essenciais em relação às exportações mínimas, ou na medida em que as entidades internacionais de empréstimo pudessem cumprir sua missão anticíclica.¹⁴

8. Já se assinalou a necessidade de reduzir as importações de bens duráveis na fase decrescente do ciclo. Será imprescindível dispor de um sistema de controle cambial para conseguir isso? O aumento da demanda desses artigos, como já se viu, provém principalmente das receitas correspondentes ao aumento das exportações, de maneira que, não sendo agregado a essa demanda um aumento exagerado, proveniente da expansão do crédito, não haveria necessidade de medidas restritivas, a não ser que houvesse uma queda acentuada dos preços de exportação na fase cíclica descendente. Tais medidas só seriam necessárias se a expansão fosse exagerada, ou se as exportações mínimas caíssem abaixo das importações essenciais e não se dispusesse de recursos extraordinários para pagá-las.

Nesse caso, o dilema ficaria claro: reduzir ainda mais o coeficiente dessas importações essenciais, somando uma nova carga à dos consumidores pela proteção adicional que isso implicaria, ou restringir deliberadamente as importações dos artigos postergáveis mediante o controle cambial.

Mesmo assim, não é difícil conceber um país em que a propensão muito acentuada a importar produtos não essenciais seja incompatível com as importações elevadas de bens de capital exigidas pelo desenvolvimento acentuado da economia. Nesse caso, o controle cambial poderia ser um instrumento seletivo eficaz, sem prejuízo de outros expedientes.

De qualquer modo, para esses casos especiais, são concebíveis procedimentos simples de controle, nos quais se deixa por conta do jogo da oferta e da procura distribuir as licenças para a realização dessas importações, de acordo com a quantidade de câmbio que se resolva destinar a elas.

Por outro lado, é evidente que, quando um país incorre numa política de crédito excessiva, ele se vê forçado a optar entre a desvalorização monetária ou um sistema de controle cambial que, cobrindo essa desvalorização, transfira-a

¹⁴Ver, a esse respeito, as opiniões do Dr. Hermann Max, em *Significado de un Plan Marshall para América Latina*,

TEXTOS SELECIONADOS

inflacionariamente para a atividade interna. Nesse caso, estar-se-ia usando um instrumento eficaz de política anticíclica como instrumento de política antiinflacionária. Na realidade, todos os recursos da política monetária podem ser igualmente empregados para o bem ou para o mal. Com o agravante de que nem sequer se teria a justificativa do desemprego, uma vez que se haveria alcançado o nível máximo de ocupação, sem dispor de desculpas válidas para dar continuidade à expansão do crédito.

9. Mencionou-se anteriormente o caso extremo em que o mínimo cíclico de exportações não é suficiente para cobrir as importações essenciais. Nele, as reservas monetárias desempenhariam sua função específica. Convém, portanto, que nos detenhamos por um momento para examinar esse conceito.

Na fase crescente, as reservas aumentam e, na decrescente, perdem grande parte do que haviam ganhado, e perdem tanto mais quanto maior tiver sido a expansão do crédito. Esse fenômeno é facilmente compreensível quando se leva em conta que as importações estão sempre na esteira das exportações em nossos países periféricos. Em decorrência disso e do movimento semelhante nas outras parcelas da balança de pagamentos, o ativo, na fase crescente, ultrapassa o passivo, com a conseqüente entrada de ouro ou divisas, ao passo que na fase decrescente observa-se o inverso.

Não é demais recordar a explicação teórica desse interessante processo. O ouro ou as divisas, que afluem na fase crescente, tendem a tornar a sair em virtude do movimento circulatório das receitas correspondentes. As divisas que entram por causa de um aumento das exportações, por exemplo, têm sua contrapartida numa elevação equivalente da renda; essa elevação da renda circula internamente, transformando-se em outras rendas; contudo, a cada etapa desse processo circulatório, uma parte se traduz numa demanda adicional de importações, de maneira que o volume original vai-se reduzindo cada vez mais. É assim que as divisas que entram tendem a sair. O tempo de demora de sua saída depende, entre outros fatores, da magnitude da quota de importações e de outras parcelas passivas.

Quanto maior é essa quota, tanto mais rápida é a saída, do mesmo modo que esses outros fatores.

O fato de essa evasão de divisas não ser perceptível nas fases cíclicas crescentes desses países não deve causar-nos estranheza. Ocorre que, enquanto

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

dura a fase crescente, as novas divisas incorporadas compensam de sobra, nas contas internacionais do país, as divisas que saem, e há um saldo líquido de ouro a favor do país. Todavia, quando chega a fase minguante e as exportações e outras parcelas ativas decrescem, em vez de crescer, as divisas que saem ultrapassam as que continuam entrando e as reservas monetárias vão perdendo parte do ouro que haviam ganhado.

Assim, ao final de cada ciclo, resta um aumento líquido do ouro, que representa a participação do país na distribuição mundial da nova produção do metal monetário. É uma cifra relativamente pequena, portanto, e que depende, a longo prazo, do ritmo de crescimento econômico do referido país e de seu coeficiente de importações e outras parcelas passivas, em relação ao resto do mundo.

Quando os coeficientes não variam, o país que tem um ritmo de crescimento mais intenso do que o geral tende a expelir uma parte do aumento líquido de ouro que, de outro modo, poderia caber-lhe; e essa parte que ele perde é tanto maior quanto mais acentuada é a discrepância entre os ritmos de crescimento através das oscilações cíclicas.

É bem possível que o acréscimo de ouro que assim se vai agregando às reservas monetárias de um país, com o correr do tempo, não seja suficiente para enfrentar as conseqüências de uma redução das exportações numa depressão extraordinariamente intensa. É claro que uma compressão do coeficiente global de importações poderia contribuir para reter uma quantidade maior de ouro em tempos favoráveis, a fim de melhor arcar com uma eventualidade desse tipo.

Também caberia constituir reservas monetárias adicionais através de operações de poupança; na medida em que se poupa e se deixa de investir, uma parte da renda circulante não se transforma em importações e, por conseguinte, não dá lugar a uma saída de ouro. Retém-se uma quantidade de ouro igual à poupança. Isso poderia ser feito, por exemplo, se o banco central emitisse títulos na fase crescente e retivesse o dinheiro correspondente para tornar a emitilo na fase decrescente; contra o dinheiro assim retido haveria uma reserva adicional, que, junto com a preexistente e com a participação na partilha mundial do ouro, poderia aliviar a pressão monetária, caso as exportações mínimas não conseguissem cobrir as importações essenciais.

TEXTOS SELECIONADOS

Não nos escapa o fato de que construir com a poupança uma reserva adicional, em países que necessitam importar grandes quantidades de bens de capital, não é uma solução animadora. Mas é evidente que, se um país tivesse o caminho livre para obter créditos internacionais numa fase descendente demasiadamente intensa, ele poderia empregar mais ouro na fase crescente para importar bens de capital, em vez de retê-lo, como já foi visto. Com efeito, é concebível que isso pudesse vir a acontecer se, em algum momento, fosse possível elaborar um programa global de ação anticíclica na periferia, dentro do qual o país que houvesse seguido uma política sadia pudesse contar com o grau necessário de colaboração das entidades internacionais no declínio cíclico.

É muito compreensível que, enquanto havia um processo inflacionário em desenvolvimento no centro principal, não se tenha julgado conveniente acentuá-lo com operações de crédito internacional, além das exigidas pelas necessidades urgentes da Europa. Mas, se viesse a produzir-se uma contração, a situação seria diferente, e teria chegado o momento oportuno de entrar numa política anticíclica geral, sem as contradições que traria consigo a ação unilateral de cada um de nossos países.

10. A ação internacional não deve ficar limitada à esfera do crédito, pois há também outros meios eficazes de lutar contra a depressão nos países da periferia. Muito se discutiu sobre a compra dos excedentes dos produtos primários. É sabido que, na fase descendente, a produção agrícola cai muito menos do que a industrial. Há entre os centros e a periferia um interesse comum em que ela não caia sensivelmente, pois isso retardaria a recuperação dos primeiros. Daí o efeito benéfico que pode ser exercido por uma política criteriosa de compra dos excedentes: na medida em que possa atenuar-se dessa maneira a queda cíclica das exportações dos países produtores, menor será também o declínio de suas importações e, por conseguinte, menos intensa será a redução da demanda nos países industrializados.

Essa medida reguladora teria uma outra virtude. Ao se conter com as referidas compras a queda exagerada dos preços dos produtos primários, ter-se-ia contribuído para que a relação entre eles e os produtos finais não tendesse a se voltar sistematicamente contra os países da periferia, como já foi explicado em outro ponto.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

11. A característica que acabamos de mencionar, segundo a qual a produção agrícola cai muito menos do que a industrial, ou quase não se reduz, foi levada em conta ao serem anteriormente esboçadas estas bases para a discussão de uma política anticíclica. Supusemos ali que a redução das exportações trazia consigo a diminuição das receitas no setor da produção primária, mas sem nos referirmos ao possível desemprego rural. A fase descendente manifesta-se mais na queda dos preços do que na contração da produção. Mas, com isso, ao diminuírem os lucros rurais, diminuem também os investimentos no campo, provocando um certo desemprego.

Portanto, o fato de não se julgar viável uma política compensatória geral, pelas razões expostas no início deste capítulo, não significa que não haja necessidade de atividades compensatórias parciais. É inevitável a flutuação em certos tipos de investimentos, mesmo quando se aplica com eficácia uma política anticíclica. De fato, vimos que, ao aumentarem os lucros dos empresários industriais, aumentam suas importações de bens decapitai. Mas os novos equipamentos requerem a construção de instalações e outras melhorias, que absorvem mão-de-obra na fase crescente e a deixam disponível na minguante, o mesmo acontecendo com os investimentos rurais.

Isso não representa um obstáculo intransponível. Uma das vantagens positivas de não ter que seguir uma política compensatória de obras públicas e investimentos em geral é poder planejar o desenvolvimento estável de acordo com as necessidades crescentes do país e com a magnitude da poupança que seja destinada a elas. Assim, o montante total das construções pode ir crescendo de ano para ano, sem as intensas oscilações que seriam exigidas por uma política compensatória. Todavia, dentro desse desenvolvimento progressivo, caberiam perfeitamente alguns reajustes parciais. Por exemplo, os créditos hipotecários para a construção privada poderiam diminuir na fase crescente, a fim de liberar mão-de-obra para a construção industrial. Na decrescente, em contrapartida, poderiam ser concedidos créditos adicionais para as construções e os investimentos agrícolas em geral.

12. O que acaba de ser expresso neste capítulo está muito longe de constituir um programa de política anticíclica. Quisemos apenas expor o problema em seus termos principais e provocar sua discussão, destacando, ao mesmo tempo, algumas diferenças entre as manifestações cíclicas dos centros e da periferia, que nos obrigam a elaborar nosso próprio planejamento.

TEXTOS SELECIONADOS

Além disso, teria sido muito incompleta a exposição que nos havíamos proposto, ao fazer este esboço dos principais problemas pertinentes ao nosso desenvolvimento econômico, se não dedicássemos atenção à política anticíclica. Essa política é um complemento indispensável da política de desenvolvimento econômico a longo prazo, pois a indústria, como já foi dito, faz com que se evidencie a vulnerabilidade da periferia às flutuações e contingências do centro. Não basta aumentar a produtividade, com isso absorvendo fatores desempregados e mal empregados. Também é preciso evitar que, uma vez alcançada a ocupação produtiva de seus fatores, eles tornem a ficar desempregados por obra das flutuações cíclicas.

Mas essas políticas são ambas compatíveis não apenas com a meta que se almeja alcançar, mas também com os meios de atingi-la, pois ambas requerem o reajuste do coeficiente de importações. A política anticíclica assim o exige, para que o país possa satisfazer suas necessidades correntes de maneira estável e manter o máximo de emprego, apesar das exportações flutuantes. Justamente as indústrias e atividades que atendem a essas necessidades são as que nossos países podem implantar com menos dificuldade, graças a um mercado que se amplia cada vez mais, à medida que o incremento da produtividade vai aumentando o consumo. Alcançando esse objetivo, o país estaria em condições de suportar os tempos adversos, sem prejuízo de seu consumo corrente e de seu emprego. Para isso, não é preciso forçar a criação de indústrias de capital. Se o grau de desenvolvimento industrial, destreza técnica e acumulação de poupança levar o país a isso espontaneamente, sem dúvida será muito animadora essa comprovação de maturidade. No entanto, havendo muito campo disponível para aumentar a produtividade das atividades destinadas ao consumo corrente, não se compreende qual seria a razão econômica para seguir esse caminho.

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a elevação máxima do padrão de vida depende da produtividade, e esta depende, em grande parte, de máquinas mais eficientes. Por outro lado, é também nos bens de consumo duráveis que o progresso técnico vai oferecendo permanentemente novos produtos ou novas modalidades que aumentem sua eficácia. Assim, parece conveniente importar esses produtos, na medida em que se possa fazê-lo com exportações ou, conforme o caso, com investimentos estrangeiros, no que diz respeito aos bens de capital, dentro de um programa geral de desenvolvimento econômico.

CINQUENTA ANOS DE PENSAMENTO NA CEPAL

Do ponto de vista anticíclico, além disso, as importações desses artigos oferecem-nos um meio de fazer com que incidam exclusivamente sobre eles as conseqüências da oscilação das exportações.

Todas estas são considerações gerais que, por seu próprio caráter, não poderiam responder a casos particulares. O fato de este ou aquele país empenhar-se em implantar essas indústrias de bens duráveis na fase inicial de seu desenvolvimento industrial pode obedecer a razões especiais, que seria preciso analisar criteriosamente.

Neste, como em muitos outros casos, vemo-nos com um conhecimento precário da estrutura econômica de nossos países, sua forma cíclica de crescimento e suas possibilidades. Se conseguirmos realizar a investigação delas com imparcialidade científica e estimular a formação de economistas capazes de irem captando as novas manifestações da realidade, prevendo seus problemas e colaborando na busca de soluções, teremos prestado um serviço de importância incalculável para o desenvolvimento econômico da América Latina.