

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
NA POLÍTICA
DE DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANA**

I

**Informe Preliminar da Secretaria Executiva da Comissão
Econômica para a América Latina**

II

**Recomendações e Exposição de Motivos da Junta Preparató-
ria designada pela Secretaria Executiva da Comissão
Econômica para a América Latina**



**Preparados para a Reunião de Ministros da Fazenda ou de Economia na IV
Sessão Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da
Organização dos Estados Americanos, que se celebrará no Rio de Janeiro
em novembro de 1954.**



Nações Unidas

Rio, 1954

E/CN.12/359

Outubro de 1954

PUBLICAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS

N.º de venda: 1954. II. G. 2.

Preço: \$1,25 (EE.UU.); 9 chelins; 5 francos suíços
(ou o equivalente em moeda nacional)

ÍNDICE

I

Informe Preliminar da Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina

Página

INTRODUÇÃO	3
------------------	---

Capítulo I. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NUMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO BASEADA NA INICIATIVA PRIVADA.

1. A necessidade de capital estrangeiro numa política de desenvolvimento	5
2. O estímulo à iniciativa privada latino-americana	7
3. A iniciativa privada e a intervenção estatal	10
4. Principais propósitos da intervenção estatal no desenvolvimento econômico	11
5. Alcance social do desenvolvimento econômico	13

Capítulo II. A POLÍTICA DE INVERSÕES ESTRANGEIRAS.

I. *Conveniência de se estabelecer uma meta de inversões estrangeiras.*

1. O escasso montante das inversões estrangeiras e sua composição inconveniente	15
2. As necessidades de capital estrangeiro	21
3. A meta das inversões do exterior	22
4. A indispensável continuidade na política de empréstimos	25
5. Para um programa inter-americano de inversões	26
6. Colaboração de técnicos independentes na política de desenvolvimento	27

II. *Obstáculos que se opõem à inversão de recursos internacionais.*

1. Obstáculos oriundos dos países latino-americanos.	
a) — Falta de programas de inversão e de projetos devidamente apresentados	29
b) — A deficiente administração das empresas ..	29

	<i>Página</i>
c) — Obstáculos impostos pela inflação	30
d) — Obstáculos impostos pela dificuldade em fazer frente aos pagamentos exteriores	31
2. Obstáculos derivados da política das instituições de crédito.	
a) — Limitação das inversões à importação de equipamento estrangeiro	32
b) — Preferência pela inversão privada	34
c) — Divergência de critério sobre a conveniência de um projeto	36
d) — Resistência a inverter em certos tipos de serviços públicos	36
e) — Necessidade da garantia do governo nas operações de empréstimo	37
III. <i>O acesso do empresário latino-americano aos re- cursos públicos internacionais.</i>	
1. Instrutivos resultados de uma primeira experiência	37
2. Possíveis soluções do problema	39
3. Criação de um Fundo especial dentro do sistema interamericano	41
IV. <i>As inversões de capital privado estrangeiro.</i>	
1. Breves considerações sobre a situação atual	44
2. Os obstáculos e as possibilidades de os eliminar ..	44
a) — Dificuldades de transferência	45
b) — Limitações opostas a certas inversões	46
c) — Resistência a certos tipos de inversões	46
3. Considerações finais	48
Capítulo III. O AUMENTO DA PRODUTIVIDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA.	
I. <i>As atividades de assistência técnica em matéria de produtividade.</i>	
1. Concentração de esforços na agricultura	50
2. A indústria	53
3. A experiência nas indústrias européias	54

II. <i>Necessidade de uma política de produtividade</i>	56
1. Significação das diferentes formas de aumento da produtividade	57
2. Determinação dos tipos de assistência necessária	61
a) — Na indústria	62
b) — Na agricultura	64
III. <i>Trabalhos preliminares que podem levar a uma política de produtividade.</i>	
1. Elaboração de informes básicos	65
2. A pesquisa e o levantamento dos recursos naturais	66
3. Formação de pessoal	68
4. Possibilidades de uma nova orientação da tecnologia em países de escasso capital	69
Capítulo IV. A POLÍTICA COMERCIAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.	
I. <i>Princípios essenciais da política comercial.</i>	
1. Industrialização e proteção	71
2. Países periféricos e centro-industriais	74
3. Dois diferentes tipos de protecionismo	76
4. Consequências do protecionismo nos grandes centros industriais	79
II. <i>Significação prática dos princípios de política comercial.</i>	
1. Os Estados Unidos e a reciprocidade comercial	81
2. Possível revisão da política relativa às exportações latino-americanas	84
3. Liberação do intercâmbio inter-latino-americano	86
Capítulo V. A VULNERABILIDADE ECONÔMICA EXTERIOR DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS E A POSSIBILIDADE DE A ATENUAR.	
I. <i>Possibilidades de uma política anticíclica interna.</i>	
1. Índole das medidas internas	89
2. Colaboração internacional nas medidas internas	91

II. Possibilidades de uma política anticíclica internacional.	
1. Regulação dos preços internacionais	93
2. A fixação de preços mínimos	95
3. Dificuldades de financiamento	96
4. O caso dos artigos estratégicos	97
5. O problema dos excedentes	97
6. Flexibilidade do sistema de crédito internacional	99
 Capítulo VI. PREMISSAS ESSENCIAIS DA COLABORAÇÃO INTERNACIONAL NUMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	 100
II	
Recomendações e Exposição de Motivos da Junta Preparatória designada pela Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina	
CARTA DE REMISSÃO	105
Exposição de Motivos	
INTRODUÇÃO	107
 Capítulo I. A POLÍTICA CONTINENTAL DE FOMENTO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	 112
1. Programas nacionais de desenvolvimento	114
2. Linhas gerais da programação	116
3. As inversões públicas na indústria	117
4. A utilização dos recursos de câmbio exterior	118
5. Aumento da capitalização interna	119
 Capítulo II. A COOPERAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL	 122
1. Meta de inversões estrangeiras	123
2. Política de crédito dos organismos internacionais	126
3. Criação de um Fundo Interamericano para estimular a empresa privada da América Latina	128
4. Medidas para estimular as inversões privadas de capital estrangeiro	131
5. Exame e revisão periódica da política de desenvolvimento e das medidas de cooperação internacional	133

Capítulo III. MEDIDAS PARA ATENUAR A VULNERABILIDADE ECONÔMICA EXTERNA DOS PAÍSES LATINO-AME- RICANOS	136
1. Medidas internas	137
2. Política compensatória	138
3. Utilização dos aumentos de câmbio estrangeiro para os programas de desenvolvimento	140
4. O papel do Fundo Monetário Internacional	140
5. Medidas para atenuar a flutuação dos preços dos produtos básicos	141
6. Disposição de excedentes	142

Capítulo IV. A POLÍTICA COMERCIAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.	
1. Industrialização e agricultura	143
2. Política aduaneira	144
3. Matérias-primas estratégicas	145
4. Liberação do intercâmbio comercial latino-ame- ricano	146

Capítulo V. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM RELA- ÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	147
1. Assistência técnica e produtividade	149
2. A assistência técnica do Fundo Interamericano ...	150
3. Pesquisas tecnológicas	151

Projetos de Recomendação

I. FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA.	
1. Meta de inversões estrangeiras na América Latina	153
2. Participação das instituições de crédito interna- cional na consecução da meta de inversões	154
3. Criação de um Fundo Interamericano de Desen- volvimento Industrial, Agrícola e Mineiro	155
4. Colaboração técnica e financeira da iniciativa pri- vada estrangeira com as empresas nacionais	157
5. Medidas internas para promover o desenvolvimento econômico e facilitar a cooperação internacional	158
6. Medidas de cooperação do governo dos Estados Unidos	160

7. Revisão periódica da política de desenvolvimento econômico e das medidas de cooperação internacional	161
8. Criação de uma Junta Consultiva de desenvolvimento econômico	161
II. MEDIDAS PARA ATENUAR A VULNERABILIDADE ECONÔMICA EXTERNA DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS.	
9. Medidas internas para atenuar as conseqüências das flutuações econômicas internacionais	163
10. Política anticíclica das instituições de crédito internacional e o Fundo Monetário Internacional	164
11. Medidas para atenuar a flutuação dos preços dos produtos primários	165
12. Procedimento de consulta em matéria de excedentes agrícolas	166
III. A POLÍTICA COMERCIAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.	
13. Proteção industrial e desenvolvimento agrícola ..	166
14. A política comercial dos Estados Unidos com relação à América Latina	167
15. Política comercial de matérias-primas estratégicas	168
16. Liberalização do comércio inter-latino-americano	169
IV. ASSISTÊNCIA TÉCNICA.	
17. Assistência técnica ao desenvolvimento econômico e preparação do pessoal técnico de nível superior	169
18. A programação da assistência técnica em matéria de desenvolvimento econômico	171

A N E X O

Resolução 557 F (XVIII) aprovada pelo Conselho Econômico e Social em sua 829. ^a sessão plenária, celebrada a 5 de agosto de 1954	173
---	-----

P R E F Á C I O

A Décima Conferência Interamericana, celebrada em Caracas em março de 1954, aprovou a resolução LXVI em virtude da qual foi convocada uma reunião de Ministros da Fazenda ou de Economia dos países membros da Organização dos Estados Americanos e dispôs, entre outras coisas, que "O Conselho Interamericano Econômico e Social solicitará, pelos condutos regulares, do Secretário Geral das Nações Unidas, a colaboração da Comissão Econômica para a América Latina na preparação e desenvolvimento da reunião".

Como resultado dessa solicitação, o Diretor Principal a cargo da Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina, seguindo instruções do Secretário Geral das Nações Unidas, e a convite do Presidente do Conselho Interamericano Econômico e Social, Dr. Jorge Hazera, realizou consultas em Washington, em maio de 1954, com o Comitê Ad Hoc do Conselho Interamericano Econômico e Social presidido pelo Dr. Otávio Paranaguá e encarregado da preparação da citada reunião. Acordou-se nessa consulta que a Secretaria Executiva da CEPAL preparasse um informe sobre as medidas práticas para o desenvolvimento econômico, sobre o financiamento do desenvolvimento e sobre problemas de comércio internacional relacionados com o desenvolvimento econômico latino-americano, bem como sobre qualquer ponto do temário que a Secretaria Executiva considerasse conveniente analisar e expor; que designasse ademais um pequeno número de personalidades latino-americanas para que, constituídas em Grupo Preparatório, formulassem recomendações e projetos econômicos com base no informe preparado por aquela; e que remetesse ao Comitê Ad Hoc do Conselho Interamericano Econômico e Social os documentos correspondentes para sua consideração e distribuição aos Governos Membros conjuntamente com a demais documentação da Conferência.

Esses entendimentos foram submetidos à consideração do Comitê Plenário da Comissão Econômica para a América Latina, o qual, em resolução de 30 de julho de 1954, resolveu entre outras coisas:

"TOMAR NOTA COM SATISFAÇÃO

- a) — do convite feito à Secretaria da Comissão para colaborar com o Conselho Interamericano Eco-

nômico e Social na preparação e desenvolvimento da Reunião de Ministros da Fazenda ou de Economia dos governos membros da Organização dos Estados Americanos;

- b) — dos acordos a que chegou o Conselho Interamericano Econômico e Social sobre esta matéria e das medidas tomadas pela Secretaria Executiva da Comissão para colaborar na referida Reunião de Ministros da Fazenda ou de Economia;*
- c) — da designação de um Comitê Preparatório formado por seis personalidades latino-americanas que formulará recomendações e projetos com base no estudo preparado pela Secretaria”.*

e de “manifestar que vê com prazer essa colaboração entre a Comissão e o Conselho Interamericano Econômico e Social, como uma etapa nova na coordenação dos trabalhos e uma colaboração mais estreita entre ambos organismos”.

O Informe Preliminar da Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina e as Recomendações e Exposição de Motivos da Junta Preparatória designada pela Secretaria Executiva foram preparados em virtude dos entendimentos acima mencionados. As Recomendações e Exposição de Motivos da Junta Preparatória traduzem a opinião unânime de seus autores, que atuaram em caráter pessoal, e constituem recomendações de sua responsabilidade. A Junta esteve composta pelas seguintes pessoas: eng. Evaristo Araiza, Presidente do Conselho de Administração do Banco do México, Diretor-Gerente da Companhia de Ferro e Aço de Monterrey, S. A.; Dr. Rodrigo Facio, Reitor da Universidade de Costa Rica, ex-Diretor Adjunto do Fundo Monetário Internacional em Washington; Sr. Eduardo Frei Montalva, Senador, ex-Ministro de Obras Públicas da República do Chile; eng. Francisco Garcia Olano, Diretor do Centro de Pesquisas da Escola Superior de Economia de Buenos Aires, República Argentina, ex-Membro do Comité de Expertos designado pelo Secretário Geral das Nações Unidas para estudar o comércio de produtos e desenvolvimento econômico; Dr. Carlos Lleras Restrepo, ex-Ministro da Fazenda de Colômbia; Dr. Cleantho de Paiva Leite, Diretor do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Brasil, Vice-Presidente da Comissão Nacional de Assistência Técnica. Atuou como Presidente, a convite do grupo, o Sr. Frei Montalva e como Relator o Dr. Lleras Restrepo.

As discussões de vários problemas e sugestões que contém o presente Informe e que necessariamente se referem a certos aspectos e atividades de organismos internacionais dentro e fora da família das Nações Unidas, foram orientadas no sentido do estabelecimento de condições necessárias para uma

política dinâmica de desenvolvimento da América Latina. Os organismos referidos não foram consultados na preparação deste informe e não são de modo algum responsáveis por seu conteúdo.

RAUL PREBISCH,

*Diretor Principal a cargo
da Secretaria Executiva
da Comissão Econômica
para a América Latina.*

Santiago do Chile,
25 de agosto de 1954.

I

**INFORME PRELIMINAR DA SECRETARIA EXECUTIVA
DA COMISSÃO ECONÔMICA PARA A
AMÉRICA LATINA**

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico da América Latina não pode ser objeto de fórmulas antiquadas, quer no âmbito nacional, quer no âmbito das relações exteriores. E a evidência desse fato se manifestou tanto nas discussões e resoluções das Nações Unidas, como no campo da cooperação financeira e de assistência técnica internacionais.

Não obstante, temos de reconhecer que esta nova atitude não chegou ainda a ter influência decisiva. Embora não se desconheça o mérito, às vezes considerável, de certas formas de ação prática, essas formas ainda não adquiriram as dimensões suficientes para que seus efeitos se traduzam de modo perceptível no ritmo do desenvolvimento latino-americano.

Tudo isso é motivo de funda preocupação para os governos americanos. E o temário para a Reunião do Rio de Janeiro saído da X Conferência Interamericana, assim como os debates que nesta se travaram, são a expressão viva de um desejo de examinar a experiência recente e extrair conclusões positivas, para obter o máximo de eficácia na colaboração econômica internacional. Procura-se dar mais vigor aos meios e fórmulas existentes, propugnam-se por meios e fórmulas novas, e pretendem-se encontrar soluções nacionais que, devidamente combinadas com as soluções oferecidas pela ação internacional redundem no melhor aproveitamento daquela colaboração.

Essa experiência recente e o designio patente de se fortalecer o sistema interamericano, deram motivo a se reconhecer que é indispensável formular uma política definida e persistente de cooperação internacional para o desenvolvimento econômico latino-americano. Este tem que ser consequência primordial do próprio esforço dos países latino-americanos e de uma política deliberada, de desenvolvimento regional, dentro do marco das normas de ordem econômica estabelecidas pelas Nações Unidas. Já terminou a etapa de crescimento espontâneo provocada predominantemente por fatores externos. Mas a cooperação exterior na economia e na técnica continua sendo indispensável para completar esse esforço e acelerar o ritmo de crescimento. Os Estados Unidos manifestaram reiteradamente o seu propósito de prestar seu auxílio. Peritos autorizados, em relatórios ao governo daquele país, recomendaram as formas adequadas para a execução de tal propósito. Não há dúvida de que a apresentação clara e objetiva do problema do desenvolvimento latino-americano, nos seus aspectos dominantes, bem como na discussão dos meios necessários para

o seu estímulo, poderiam contribuir, nesta oportunidade, para a elaboração da referida política de colaboração internacional.

A Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas, cumprindo resoluções emanadas de seus governos membros, prestou atenção preferencial a este problema. Reconhecendo esse fato, o Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos solicitou sua colaboração na preparação e desenvolvimento da Reunião de Ministros da Fazenda ou Economia, que se efetuará no Rio de Janeiro, em novembro de 1954. A Secretaria Executiva regosija-se pelo fato de que se lhe tenha proporcionado esta oportunidade que traduz uma prova bem clara da possibilidade de uma colaboração efetiva entre ambas as entidades que visam finalidades similares, uma no sistema inter-americano e outra como órgão regional das Nações Unidas.

Esta última característica imprime uma marca especial à colaboração solicitada. Os aspectos exteriores de uma política de desenvolvimento não se circunscrevem aos países que constituem o sistema inter-americano, e a Secretaria Executiva da CEPAL deverá necessariamente considerar o tema sob uma perspectiva mais ampla, sem desconhecer, a indole e as exigências daquele sistema regional, nem a compatibilidade das suas soluções com as que mais largamente correspondem às do campo internacional.

Grande é a colaboração requerida, tanto pela possibilidade de abranger todos os pontos do temário, como pelo objetivo de formular proposições concretas aos governos que se devem reunir no Rio. Neste último sentido a Secretaria Executiva, atenta às limitações inerentes ao seu caráter, julgou conveniente preparar este relatório básico, acerca das medidas de cooperação internacional que seria necessário adotar, em consonância com medidas de caráter interno para resolver todos estes problemas e acelerar o ritmo do desenvolvimento. E com o fito de obedecer ao desejo manifestado pelo Conselho Interamericano Econômico e Social, que lhe pede propostas concretas para as apresentar à consideração dos governos, designou uma junta preparatória composta por personalidades latino-americanas, para que formulem essas proposições, segundo seu leal saber e entender.

A Conferência do Rio será pois celebrada sob o signo da profunda preocupação latino-americana que assinalamos acima. Seu temário poderia resumir-se a quatro conceitos primordiais: a política de inversões estrangeiras; a política de assistência técnica; a política comercial e o desenvolvimento econômico; e as medidas destinadas a atenuar a vulnerabilidade da América Latina. Sobre esses quatro pontos versará o presente relatório, e sem prejuízo do estudo, no seu decorrer, dos problemas mais pertinentes, considera-se aconselhável começar com um exame geral da política de desenvolvimento e do papel que nela desempenham o Estado e a iniciativa privada, objeto do primeiro capítulo deste estudo.

CAPÍTULO I

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NUMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO BASEADA NA INICIATIVA PRIVADA

1. A necessidade de capital estrangeiro numa política de desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico é, em última instância, uma exigência social. Propaga-se com rapidez nos países menos desenvolvidos o desejo de novas formas de consumo, de novas modalidades de existência material que os países mais desenvolvidos só poderiam obter mediante uma elevação persistente da produtividade e da renda "per capita". Mas, nos primeiros a produtividade se desenvolve com evidente insuficiência, pois a penetração da técnica produtiva moderna é muito lenta e trabalhosa e, sem ela, essas aspirações de melhoria só são realizáveis com reduzidíssima amplitude.

Existe, na verdade, um marcado contraste entre esse processo gradativo de técnica produtiva e a rapidez com que surtem efeito as formas contemporâneas de difusão e penetração. E desse contraste podem surgir tensões, às vezes muito agudas, que só poderiam ser resolvidas mediante a aceleração do ritmo de desenvolvimento.

É necessário tomarem-se precauções contra as falsas ilusões. A América Latina vem experimentando um ritmo de crescimento muito alto durante os últimos anos. A renda média por habitante subiu de 3,3 por cento, anualmente, no período de 1945-52 (1) em comparação com a taxa de 1,9 por cento registrada no crescimento histórico dos Estados Unidos. (2)

Se uma taxa como essa fôsse mantida com persistência, os países latino-americanos poderiam melhorar em cem por cento dentro de vinte e um anos o seu nível de vida atual. Mas, infelizmente, os fatores que impulsionaram esse crescimento foram fatores extraordinários e não parecem se repetir agora. O principal destes fatores foi o melhoramento da relação de preços no intercâmbio exterior, que atuou de maneira favorável sobre a renda, tanto direta como indiretamente, ao estimular a capitalização. Mas o quadro vem se transformando

(1) Vide CEPAL *Estudo Econômico da América Latina*, 1953 (E/CN. 12-358. Pub. das Nações Unidas. No de venda 1954. II. G. 1), Cap. I, Apêndice Estatístico.

(2) Vide Solomon Fabricant, *Economic Progress and Economic Changes*, National Bureau of Economic Research. Inc. Maio de 1954.

adversamente e o reduzido efeito que ainda possa proporcionar, vai sendo absorvido pela pertinaz tendência manifestada pelo consumo em aproveitar em sua melhoria qualquer margem disponível de renda.

É bem perceptível a ansiedade que estes acontecimentos suscitam nos homens responsáveis da América Latina. Vai-se arraigando nêles a convicção de uma necessidade inadiável: a de uma política vigorosa de desenvolvimento econômico em que o papel fundamental corresponda ao esforço próprio de seus países. Só assim se poderá justificar a cooperação internacional nessa política. O seu elemento primordial é a inversão de capital estrangeiro a fim de romper o conhecido círculo vicioso de uma renda baixa que não permite aumentar a capitalização, e de uma capitalização que é insuficiente devido à renda precária. Um programa bem estruturado de inversões, apoiado em medidas internas que facilitem a sua plena frutificação, permitirá, com o correr do tempo, aos países da América Latina, aumentar de tal maneira a sua renda por habitante, que o esforço de capitalização necessário para que continui o crescimento a um ritmo satisfatório poderá ser realizado com os seus próprios recursos, uma vez alcançado um elevado coeficiente de poupança que permita dispensar novas e vultosas contribuições de capital estrangeiro. (1)

Todavia, não resta dúvida de que seria possível aumentar sensivelmente a capitalização com a mesma baixa renda média que prevalece na maior parte dos países. Os grupos de altas rendas não poupam nem invertem, em geral, o que dêles se poderia razoavelmente esperar, se não fossem sempre tão inclinados a assimilar com rapidez os hábitos de consumo dos países industriais ou, em outras palavras, se esses hábitos não se superpussem a formas anteriores de existência folgadíssima e às vezes muito superiores à dos países mais avançados. É indispensável tomarem-se medidas para aumentar e orientar a capitalização a expensas do consumo desses grupos, e em tal caso, o sistema de imposição será chamado para desempenhar um papel que, até agora, não tem tido importância na América Latina. Entretanto, isso estaria muito longe de ser o suficiente para acelerar adequadamente o crescimento econômico sem o concurso do capital estrangeiro. Na ausência desse concurso seria inevitável reduzir o consumo das massas populares — já de si precário — opondo-se com invariável firmeza ao mui justificado empenho de acrescentá-lo.

É controversível se se poderia chegar a isso apenas pela persuasão, ou se é mister fortalecer para tal fim, os órgãos autoritários do estado com importantes repercussões políticas e

(1) Admite-se que, alcançada uma taxa satisfatória de crescimento, sempre pode ser conveniente seguir obtendo novas contribuições de capital externo que façam possível um crescimento ainda mais rápido e a incorporação de novas formas técnicas.

sociais. Seja como fôr, o dilema é claro. Para acelerar o ritmo de crescimento seria necessário comprimir o consumo, ou do contrário seria preciso recorrer a um complemento exterior de capitais. A crença nas virtudes da inflação já está muito debilitada; e a experiência tem demonstrado ser um objetivo inatingível aumentar a capitalização e melhorar ao mesmo tempo o consumo das massas populares, a não ser graças à transitória conjugação de fatores exteriores favoráveis.

2. O estímulo à iniciativa privada latino-americana.

Na política de desenvolvimento econômico há um ponto de partida essencial; e se não se reconhece claramente esse ponto, podem surgir fatores inibitórios que lhe comprometam a eficiência. A industrialização da América Latina não é um erro econômico, nem é consequência de desígnios nacionalistas, embora às vezes se mostre acompanhada de certas manifestações de exaltação nacional e em outras vezes se cometam erros deploráveis. A industrialização é uma imposição iniludível do desenvolvimento econômico e constitui o complemento necessário da tecnificação da agricultura e de uma extensa gama de ocupações pre-capitalistas de pequena produtividade. O esforço da industrialização se está realizando principalmente pelos empresários formados nos próprios países latino-americanos, e pelos que vêm de fora e a eles se assimilaram com sua técnica e sua iniciativa. O empresário latino-americano é, portanto, uma realidade indiscutível e as claras demonstrações que dá do seu impulso criador e suas aptidões construtivas, sugerem o que é possível esperar da sua ação futura, bastando para isso que se lhe dêem os incentivos e as condições favoráveis que ainda lhe não são suficientemente proporcionados.

Esse mesmo homem de iniciativa também surge e se afirma nas atividades agrícolas, embora a permanência de anacronismos no regime da terra constitua um dos obstáculos que mais dificultam a frutificação da iniciativa privada.

O desenvolvimento econômico depende em grande proporção da ação da iniciativa privada. É geral, na América Latina, o reconhecimento desse conceito, até mesmo nos países que se têm caracterizado por certas intervenções estatais que entravam a livre iniciativa. Essas intervenções não são habitualmente a consequência de uma posição ideológica, porém o resultado de uma série sucessiva de circunstâncias especiais: primeiro a grande depressão, em seguida a segunda guerra mundial, e por último a inflação. Trata-se de um tipo de intervenção com que quase sempre se pretende regular, desta ou daquela forma, a conduta individual do empresário; e embora se possam assinalar alguns resultados positivos, as consequências contrárias que advêm dessas regulamentações costumam pesar muito mais que suas possíveis vantagens, além da oposição que despertam, dadas as complicações do seu excessivo

aparato burocrático. É essa a opinião que tende a se generalizar, na América Latina, embora nem sempre seja fácil derrubar um sistema de medidas dessa índole, quando subsistem os males que se pretendem corrigir, como é o caso dos efeitos da inflação.

Isto não significa de maneira nenhuma que o desenvolvimento econômico deva ser unicamente o resultado de combinações espontâneas das forças da economia. É preciso conjugar-se nêla a iniciativa privada com uma firme política estatal, com um tipo de intervenção que se determine a promover o desenvolvimento, criando condições que orientem e estimulem em um sentido e outro, a ação do empresário, sem regular de forma alguma suas decisões individuais. Para o fazer, o Estado apela para os recursos da política monetária, cambial, fiscal e alfandegária, e às suas inversões básicas.

As inversões básicas do Estado levaram a uma ampliação da esfera estatal que, em alguns casos, poderá ter invadido inconvenientemente a esfera da iniciativa privada. Este aspecto será discutido mais adiante. Só cabem aqui algumas considerações. É mister encarar o problema dando-lhe certa perspectiva. Não existe uma disparidade essencial de critério entre os países do continente quanto ao papel desempenhado pela iniciativa privada — e que deve continuar desempenhando — no desenvolvimento econômico. Isso porém não exclui de modo nenhum certas formas de participação do Estado na vida econômica, intervenções essas que se desenvolveram historicamente na América Latina em contraste com o papel que teve a iniciativa privada nos Estados Unidos.

Na primeira etapa do desenvolvimento econômico — aquela que precedeu a depressão mundial da década de 30, arraigado como estava nos países latino-americanos o conceito de abstenção econômica do Estado, os governos costumavam contrair vultosos empréstimos externos a fim de realizarem inversões básicas de capital social. Na esteira dessas inversões, — e às vêzes conjuntamente com elas — sobrevinha a iniciativa privada e criou-se assim uma tradição latino-americana em que têm raízes fundas as presentes formas de iniciativa estatal.

Há nisso tudo um problema de equilíbrio entre a participação da empresa privada e do Estado na atividade econômica, objetivando uma taxa de crescimento o mais elevado possível. E pode-se indagar se as formas que prevaleceram de financiamento internacional, estão dando à iniciativa privada latino-americana os recursos de que carece inevitavelmente para que esse equilíbrio se mantenha de maneira adequada. O Banco Internacional de Reconstrução e Fomento exige garantia do Estado, e a maior parte das suas operações se têm feito com destino a inversões públicas. Não é que tal política seja inconveniente; pelo contrário, daremos mais adiante razões favoráveis a que lhe seja proporcionado maior impulso. O equilíbrio não se obterá então cerceando as inversões estatais, mas

sim dando-se ao mesmo tempo o maior estímulo às inversões da iniciativa privada, — e para êsse fim são essenciais precisamente as inversões que o Estado venha a fazer em capital social.

Quando se fala de iniciativa privada nos países interessados no desenvolvimento latino-americano, pensa-se sobretudo na iniciativa de empresas estrangeiras e, algumas vezes, na sua possível combinação com o capital privado interno. As vantagens que isso apresenta não comporta a menor dúvida — sobretudo quando a iniciativa privada estrangeira traz consigo novas técnicas de produção e organização, num ambiente de livre concorrência, alheio a combinações monopolistas e a práticas exclusivistas. Mas o problema do desenvolvimento é por demais vasto e premente, para que se possa e se deva esperar da iniciativa privada estrangeira uma ação decisiva. Ademais, conforme já foi dito, existe o empresário latino-americano e, dado o papel fundamental que lhe corresponde no desenvolvimento destes países, é necessário pô-lo em condições de desempenhar êsse papel, tal como o desempenhou o empresário nos Estados Unidos, tendo em conta as diferenças de meio e de magnitude.

A êsse respeito os Estados Unidos encontram-se numa posição histórica única. Quando a Grã-Bretanha e outros países europeus inverteram vultosos capitais na América Latina, seu rendimento chegou a constituir — sobretudo no primeiro — uma fração nada desprezível da renda nacional, de importância significativa em sua balança de pagamentos. Não é êsse o caso dos Estados Unidos. Seu governo apoia a empresa norte-americana que inverte no estrangeiro, zelando constantemente pelos seus interesses. Mas caberia indagar se, ao proceder dessa forma, os Estados Unidos objetivam principalmente aumentar por êsse meio uma renda nacional que cresce celeremente impulsionada por poderosas forças internas, ou se se propõem um desígnio muito mais geral: contribuir a desenvolver e consolidar o regime da iniciativa privada. Se assim é, nada contribuirá de maneira mais positiva para êsse objetivo do que o estímulo à própria iniciativa latino-americana.

Os governos podem tomar medidas para tal fim. Mas essas medidas, por mais adequadas que o sejam, não hão-de ser suficientes. É indispensável assegurar ao empresário latino-americano o fácil acesso às fontes de capital e de técnica internacionais, oferecendo-lhe, desta forma, oportunidades comparáveis às que tem o empresário estrangeiro. A falta de acesso aos recursos públicos internacionais que são postos quase que exclusivamente à disposição dos governos, para inversões básicas, é uma das mais sérias deficiências na organização atual do financiamento econômico do desenvolvimento. E se a capacidade de absorção desses recursos é inferior ao que se calculava até alguns anos atrás, uma das principais razões será encontrada precisamente na inacessibilidade desses recursos internacionais ao empresário latino-americano. A procura po-

tencial de capital que representam esses empresários, é, sem dúvida, de grande amplitude, acontecendo o mesmo com a procura potencial de serviços técnicos. É este um dos aspectos sobre o qual a Reunião do Rio de Janeiro poderá chegar a decisões de vasto alcance, no futuro.

3. A iniciativa privada e a intervenção estatal.

O poderoso incentivo à iniciativa privada não significa a abstenção econômica do Estado. Além das inversões básicas de capital social é atribuição do estado uma intervenção decisiva no desenvolvimento econômico. Convém insistir, a esta altura, na distinção fundamental existente entre o tipo de intervenção que trata de regular a conduta individual dos empresários, e contra a qual já se está reagindo na América Latina — e o outro tipo de intervenção, pela qual o Estado cria, ou contribui para criar, certas condições ou fatores que, se chegam a influenciar indiretamente os empresários, não coagem sua liberdade de ação. O caso clássico desse tipo de intervenção é a de caráter monetário: as autoridades pertinentes — dentro das limitações impostas por fatores externos — influem de forma decisiva sobre o nível de preços, sem que o empreendedor seja privado da sua faculdade de atuar no mercado pela forma que mais convenha aos seus interesses e de acordo com o seu próprio senso de responsabilidade, o qual constitui a essência do regime de livre iniciativa.

Uma política de desenvolvimento econômico necessita de outros meios de ação, além do monetário, principalmente o de caráter fiscal. Uma das condições básicas dessa política na atual situação da América Latina é a necessidade de elevar o coeficiente de poupança própria a fim de que, depois de um certo período de anos não sejam indispensáveis, ainda que sejam convenientes, novas contribuições de capital estrangeiro para manter uma taxa satisfatória de aumento da renda. Tal elevação do coeficiente não costuma surgir da interação regular das forças econômicas; tem que ser, pois, um dos objetivos de um programa de desenvolvimento para cuja realização o Estado pode contribuir grandemente com medidas fiscais que incentivem as inversões e desencorajem o incremento do consumo acima de um certo nível de renda, ademais de outras medidas. Eis aí outro caso em que a intervenção estatal não interfere na livre decisão dos indivíduos, criando embora condições que os levam a agir de acordo com o que se deseja.

Trata-se de um dos instrumentos mais eficazes e também mais delicados da política de desenvolvimento, sobre o qual não existe ainda suficiente experiência na América Latina, não obstante tudo o que se pode esperar do seu emprego. De qualquer forma, essa necessidade de agir sobre o coeficiente de poupança demonstra que, se por um lado a eficácia de uma política de desenvolvimento depende da empresa privada por

outro lado é inevitável que o Estado intervenha com medidas dessa natureza. Em consequência, a importância que se dá à iniciativa privada não significa considerar-se que a aceleração do desenvolvimento econômico se vá conseguir por intermédio da ação espontânea das forças econômicas, (como sucedeu nos países latino-americanos na etapa histórica do desenvolvimento para fora) quando a tendência quase exclusiva era atender ao mercado internacional.

4. Principais propósitos da intervenção estatal no desenvolvimento econômico.

A aceleração do desenvolvimento da economia não pode ser, destarte, um fenômeno espontâneo, que resulte exclusivamente da operação das forças acima citadas, mas a combinação da iniciativa privada com a vigorosa ação do Estado. O que aqui se discute é o tipo de ação e não sua necessidade. Há motivos fundamentais para a intervenção do Estado no desenvolvimento econômico. (1)

Em primeiro lugar, por motivos que serão expostos em outro local, uma proporção considerável dos recursos financeiros internacionais terá que canalizar-se mediante empréstimos de caráter público. Por conseguinte, o estado precisa ter a sua política de inversões a fim de empregar esses empréstimos, bem como os recursos de origem interna de que disponha. Tal política não pode ser elaborada independentemente das exigências da atividade privada. Daí a necessidade de um programa conjunto de inversões, em que se combinem as do setor público com as que se calculam serão feitas pela iniciativa privada levando-se em conta os incentivos e as facilidades com que esta iniciativa é estimulada.

Em segundo lugar, o govêrno terá que procurar a elevação do coeficiente de poupança nacional, pelos motivos que antes foram expostos.

Em terceiro lugar, o desenvolvimento econômico de um país em geral, obriga, via de regra, a realização de uma contínua substituição de importações por produção interna, à medida que os mercados externos não possam absorver, sem quebra sensível da relação de preços do intercâmbio, as exportações necessárias para satisfazer tôda a procura de importações.

Este processo de substituição requer normalmente medidas de proteção e fomento com o fim de estimular a iniciativa privada e pô-la em condições de competir com atividades estrangeiras de maior produtividade, devido à sua maior densidade de capital e mais fácil acesso à técnica moderna. É mister determinar o que fomentar, e até que ponto esse fomento se justifica. A este tipo de intervenção não pôde escapar nenhum país latino-americano, como tampouco o pôde evitar na

(1) Veja-se o capítulo II.

história, nenhum país na sua primeira etapa de industrialização — salvo aqueles que, por serem os primeiros, não tiveram competidores mais adiantados. Entretanto, não se chegou ainda — a não ser em casos excepcionais — a uma política de proteção que, além de basear-se em critérios lógicos de economia, preveja as necessidades de substituição de importação que o desenvolvimento econômico traz consigo, a fim de orientar as inversões com a antecipação indispensável.

Em quarto lugar a intervenção do Estado é iniludível se fôr preciso atenuar a vulnerabilidade da economia interna às flutuações e contingências exteriores. Esta é mais uma razão além da que foi exposta no ponto anterior, e aconselha a introduzir mudanças estruturais, não apenas no que diz respeito à substituição de importações mas também ao fortalecimento geral e diversificação da economia interna. As medidas nacionais que visam atenuar as conseqüências da instabilidade exterior não são suficientes, e se faz necessário completá-las com medidas internacionais que atenuem essa instabilidade. (1)

Em quinto lugar, a intervenção estatal no crédito para suprir a falta de iniciativa privada — especialmente em créditos a médio e longo prazos — ou para prover o sistema bancário de recursos adequados, pode ter influência considerável no desenvolvimento econômico. Neste caso, o Estado facilita as inversões privadas e em outros chega a supri-las ou a associar-se com elas, quando não são suficientes por si sós, como tem sucedido na indústria siderúrgica de alguns países latino-americanos.

Em sexto e último lugar, para nos referirmos somente aos motivos fundamentais de uma política de desenvolvimento econômico, esta política exige do Estado uma atuação profunda e persistente no campo tecnológico. A absorção e assimilação do enorme acervo de conhecimentos técnicos dos países mais avançados não é tarefa que se possa levar a cabo completamente por meio da iniciativa privada. Apresenta-se aqui uma situação parecida à que caracterizou o desenvolvimento técnico da agricultura nos Estados Unidos. Em um país de iniciativa privada e livre empresa, o progresso admirável da técnica agrícola — paralelamente ao da técnica industrial — foi proveniente da ação do Estado, das universidades e dos institutos especializados, de preferência à ação individual dos agricultores ou dos pesquisadores particulares. Os conhecimentos adquiridos por meio da investigação científica e da atividade experimental não foram aproveitados somente por uma determinada firma ou pessoa, mas sim largamente difundidos entre todos. A mesma coisa está ocorrendo na agricultura latino-americana, e especialmente a cooperação técnica dos Estados Unidos

(1) Vide capítulo V.

produziu resultados da maior eficácia. Mas o que se faz é ainda insuficiente em relação às necessidades prementes do desenvolvimento econômico. Ainda não foi organizada e desenvolvida de forma sistemática — a não ser em raras porém oportunas ocasiões — a atuação técnica do Estado no campo industrial. O tamanho relativamente pequeno ou médio que, segundo os casos, prevalece nas atividades industriais da América Latina, a par de outras razões, não permite que o industrial recorra às formas de cooperação técnica privada, que são acessíveis às grandes empresas; é este um dos obstáculos que se opõem ao aumento da produtividade. É, pois, o Estado em colaboração com as universidades e os institutos técnicos por um lado, e com as entidades sindicais por outro, que tem de empreender essa tarefa, a qual oferece fecundas possibilidades de cooperação internacional.

5. Alcance social do desenvolvimento econômico.

A necessidade iniludível da intervenção do Estado no desenvolvimento econômico corresponde, na América Latina, a circunstâncias econômicas, institucionais, políticas e sociais muito diferentes das que prevaleciam em outros países quando passavam por um período de evolução semelhante ao que agora atravessam os países latino-americanos. De início, há denominadores comuns e o mais importante de todos é o empresário e sua livre iniciativa. Mas isso não significa que na presente etapa do desenvolvimento latino-americano a empresa capitalista tenha que operar no mesmo ambiente institucional que teve, a seu tempo, nos países avançados. A América Latina parece estar procurando o seu próprio caminho, suas próprias formas de combinar a iniciativa privada com a atuação do Estado. Tudo indica que assim será. O desenvolvimento econômico latino-americano não poderia reproduzir o mesmo processo histórico nem as mesmas modalidades de crescimento dos países avançados em suas primeiras etapas. Ainda mais, a organização econômica desses países — possuída de forte sentido social — não é o que foi no século XIX. As circunstâncias peculiares em que se processa o fenômeno de desenvolvimento na América Latina exigem soluções que não tinham razão de ser na evolução daqueles países. O interesse que vem despertando, nos últimos anos, a política de desenvolvimento, a preocupação de vários governos em concretizar essa política num programa, a insistência na obtenção de novas formas de cooperação internacional, traduzem precisamente a convicção de que se faz necessário encontrarem-se essas novas soluções, dando assim às economias desses países um dinamismo que hoje lhe é indispensável diante da exigência social do desenvolvimento.

Isso é de uma importância decisiva. Aqueles que, na geração anterior, se interessavam pelos problemas concretos da economia e por suas consequências sociais, costumavam

acentuar a importância das medidas de natureza redistributiva tendentes a melhorar a precária situação das massas. Atualmente, a tendência é de se concentrar cada vez mais a atenção na capacidade de um sistema econômico — e do meio institucional em que opera — para aumentar sem demora a renda por habitante, e obter sua distribuição mais equitativamente. Na realidade, a validade de um sistema tende a ser julgada pela sua capacidade de crescimento.

Debilitado, agora, esse ritmo de crescimento, a responsabilidade que cabe aos governos é de suma importância. Têm eles vastas possibilidades a sua frente. Se souberem aproveitá-las mediante uma conjugação de esforços nacionais e internacionais, as novas gerações terão um incentivo poderosíssimo para participar com entusiasmo e convicção desse movimento. Em lugar de se empenharem em uma luta estéril e desintegradora para dividir uma renda coletiva que pouco aumenta, haver-se-á dilatado o horizonte vital de todos aqueles homens de energia e de espírito criador que surgem em cada geração. Um alto ritmo de crescimento econômico e as transformações estruturais que o acompanham dão novas oportunidades a esses homens jovens no campo da técnica e da economia. Tudo isso assume proporções que escapam à órbita do desenvolvimento. No fim de contas não somente estão em jogo a taxa de crescimento e sua contribuição ao bem-estar das massas, mas também a própria validade do sistema econômico vigente, por sua capacidade para crescer e sua plasticidade para adaptar-se às novas exigências da realidade social.

CAPÍTULO II

A POLÍTICA DE INVERSÕES ESTRANGEIRAS

I

CONVENIÊNCIA DE SE ESTABELECEER UMA META DE INVERSÕES ESTRANGEIRAS

1. O escasso montante de inversões estrangeiras e sua composição inconveniente.

Constitui objeto de preocupação a escassez de capital estrangeiro que é invertido na América Latina. A finalidade deste capítulo é examinar em primeiro lugar os fatores que influem nêsse fato e, em seguida, as possibilidades de uma maior absorção desse capital.

Para comprovar o que acima foi dito, vejamos algumas cifras. Nos quatro anos que vão de 1950 a 1953, as inversões liquidas de capital proveniente dos Estados Unidos e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento chegaram a uma média anual de cerca de 421,7 milhões de dólares (1). Além desses recursos destinados diretamente ao desenvolvimento econômico, o Banco de Exportações e Importações realizou empréstimos especiais a alguns países para resolver dificuldades das suas balanças de pagamento; se se incluíssem esses empréstimos, o total de recursos invertidos na América Latina teria chegado a uma média anual de 527 milhões de dólares.

Essa média anual de inversões, no valor de 421,7 milhões de dólares demonstra a insuficiência do esforço internacional no desenvolvimento econômico da América Latina. Mas não é apenas isso : a própria composição dessa cifra nos revela que os dois estabelecimentos mencionados que operam com recursos públicos, concorreram unicamente com 79,2 milhões de dólares, ou seja, apenas 18 por cento daquele total. O restante, 342,5 milhões, corresponde às inversões de capital privado dos Estados Unidos, segundo se verifica pelo quadro 1.

(1) Não se incluem as cifras de capital europeu por falta de dados fidedignos. Calcula-se que foram invertidos mais de 100 milhões de dólares por ano, especialmente em empréstimos a prazo curto e médio, vinculados sobretudo a operações comerciais. No presente trabalho faremos referência exclusivamente às inversões provenientes dos Estados Unidos e às do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

Quadro 1

INVERSÕES LÍQUIDAS DE CAPITAL NA AMÉRICA LATINA PROVENIENTES DOS ESTADOS UNIDOS (a)

(Em milhões de dólares)

Anos	Capital privado	Instituições de créditos internacional	Total
1950	116	43	159
1951	447	55	502
1952	585	119	704
1953	222	100	322
Total	1.370	317	1.687
Média anual	342,5	79,2	421,7

FONTE : Comissão Econômica para a América Latina.

(a) — Com exceção dos empréstimos concedidos pelo Banco de Exportações e Importações para solver dificuldades de balança de pagamentos numa média anual de 105,2 milhões de dólares.

Conforme se acaba de verificar, a reduzida amplitude dos empréstimos de fundos públicos internacionais erige problemas cuja importância merece ser acentuada. Tais fundos, por sua própria natureza, são destinados principalmente a inversões de capital social para fins de transporte, energia e outros serviços que constituem uma parte preponderante das inversões públicas. As inversões públicas atingiram uma média anual de 2.240 milhões de dólares em toda a América Latina durante os quatro anos em questão; dessa maneira, os 79,4 milhões dos referidos recursos, fornecidos pelo Banco Internacional e pelo Banco de Exportações e Importações, representam apenas 3 por cento do total das referidas inversões públicas.

As cifras dos empréstimos dos dois estabelecimentos podem ser observados no quadro 2.

No século XIX e nos princípios do século atual até à primeira guerra mundial, quando todo o financiamento de desenvolvimento econômico era realizado pelo capital privado, a participação estrangeira constituía uma proporção muito alta das inversões públicas dos países latino-americanos, em contraste com aqueles escassos 3 por cento que se acabam de mencionar.

Encontraremos aqui a principal explicação das deficiências de capital social que caracterizam, atualmente, a maior parte desses países. Na realidade, não se pôde, como em outros tempos, recorrer ao mercado privado de bônus para financiar

estas necessidades, e as inversões diretas de capital privado seriam demasiadamente custosas, conforme se explica mais adiante. As inversões em capital social, como se sabe são indispensáveis para criar condições propícias às inversões privadas, e o fato de não haverem sido feitas na medida suficiente constitui um dos maiores obstáculos com que se defronta o desenvolvimento econômico na América Latina.

Ainda mais, a maior parte dos recursos destinados às inversões de capital social, naqueles tempos, era proveniente da emissão de bônus nos mercados financeiros, principalmente o de Londres. Na realidade, no conjunto das inversões, tanto em capital social como para outros fins, mais de dois terços se originavam da emissão de bônus. Como se sabe, o mercado internacional de bônus não voltou a ser acessível aos países latino-americanos, ficando a cargo das instituições de crédito internacional suprir essa deficiência mediante empréstimos de recursos públicos. Não obstante, esses empréstimos constituíram apenas 18 por cento do total das inversões de capital estrangeiro durante os últimos anos.

Esse contraste entre a participação, relativamente pequena, dos recursos públicos nas inversões estrangeiras e a grande proporção que tinha, anteriormente, a emissão de bônus, é outro fator cuja significação deve ser mencionada. Na realidade, os juros dos bônus são muito inferiores aos rendimentos das

Quadro 2

INVERSÕES COM RECURSOS PÚBLICOS INTERNACIONAIS (a)

(Em milhões de dólares)

Anos	Banco Internacional			Eximbank			Total		
	Novos Em-préstimos	Amor-tiza-ções	Saldo liqui-do	Novos Em-préstimos	Amor-tiza-ções	Saldo liqui-do	Novos Em-préstimos	Amor-tiza-ções	Saldo liqui-do
1950	37	—	39	50	46	4	89	46	43
1951	57	—	57	37	39	— 2	94	39	55
1952	66	1	65	97	43	54	163	44	119
1953	50	2	48	98	46	52	148	48	100
Total	212	3	209	282	174	108	494	177	317

FONTE : Comissão Econômica para a América Latina.

(a) — Com exceção dos empréstimos do Banco de Exportações e Importações destinados a solver dificuldades da balança de pagamentos, numa média anual de 105,2 milhões de dólares.

inversões diretas de capital privado estrangeiro (*equities*). O fato de que estas últimas constituíam menos da terça parte do total das inversões antes da primeira guerra mundial representava para os países devedores uma forma de capitalização relativamente menos dispendiosa do que aquela que caracterizou os últimos anos, com tão elevada proporção de inversões diretas de capital privado estrangeiro.

Conforme se poderá ver mais adiante, cuida-se agora de impulsionar as inversões de capital estrangeiro a fim de acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico latino-americano. É evidente que manter uma proporção tão alta de capital privado significaria aumentar, de forma sensível, a carga de serviços financeiros na balança de pagamentos. Isso não quer dizer que se tenha de reduzir o montante absoluto das referidas inversões privadas. Muito pelo contrário, o seu aumento é conveniente para a América Latina, conforme será explicado oportunamente. Contudo, mais intenso terá que ser ainda o aumento dos empréstimos com recursos públicos de juros relativamente baixos, em virtude das duas razões que foram expostas: primeiro, a necessidade de reduzir o custo das inversões para a América Latina; e segundo, a necessidade de aumentar a participação dos recursos públicos internacionais no financiamento das inversões de capital social, a fim de abrir um amplo canal para a inversão privada nacional e estrangeira.

Além do mais, esse aumento dos empréstimos com recursos públicos significa que o papel das instituições de crédito internacional terá que se acentuar consideravelmente, pelo menos enquanto não volte a abrir-se o mercado de bônus privados. Se isso suceder, os países latino-americanos haverão de ser os primeiros a celebrá-lo, pois além de contar com uma fonte adicional de crédito que poderia, em alguns casos, substituir aquelas instituições, a poupança privada dos Estados Unidos e de outros países voltaria a interessar-se pelo desenvolvimento econômico deles.

Por outro lado, o empréstimo em maior escala de recursos internacionais para inversões de capital social teria consequências internas favoráveis nos países latino-americanos. É um fato conhecido que a necessidade de realizar essas inversões sem contar com recursos internos suficientes, tem levado os governos a recorrer com frequência à expansão do crédito bancário para financiá-las. E, nos casos em que foi possível empregar a poupança genuína da população, isso se fez, geralmente, em detrimento da inversão privada, forçando-a, por sua vez, a empregar como substitutivo o crédito bancário. Consequentemente, uma maior contribuição de recursos estrangeiros, que permita cobrir, pelo menos 20 a 25 por cento dessas inversões de capital social, poderia ser um elemento muito útil na aplicação de uma política anti-inflacionária.

Quanto às inversões de capital privado estrangeiro, além do que já foi dito, caberia aqui mais uma observação. Em primeiro lugar, a maior parte das inversões não são de capital

novo e sim reinversões de lucros do capital já invertido. Nas inversões privadas provenientes dos Estados Unidos, sem deduzir as repatriações, de um total de 1.531 milhões de dólares 858, ou seja, 56 por cento dêsse total, é formado por reinversões. É conveniente, desde logo, que os lucros sejam reinvertidos e não enviados ao estrangeiro. Mas, se forem deduzidas essas reinversões, a média anual de capital novo nas inversões privadas estrangeiras será reduzida a apenas 168 milhões de dólares. (Vide especificações anuais no quadro 3).

Quadro 3

INVERSÕES LÍQUIDAS DE CAPITAL PRIVADO DOS ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA LATINA (Em milhões de dólares)

Anos	Diretas Novas (a)	Reinversões (d)	Total	Repatriação de inverções (c)	Inversões líquidas
1950	47	105	152	36	116
1951	209	276	485	38	447
1952	324	305	629	44	585
1953 (d)	93	172	265	43	222
Total	673	858	1.531	161	1.370

FONTE : Comissão Econômica para a América Latina sobre dados oficiais dos Estados Unidos.

(a) — Incluídos os lucros não distribuídos das sucursais. Excluídas as inversões e desinversões nas frotas petroleiras controladas por interesses norte-americanos no Panamá, exceto o ano de 1953.

(b) — Reinversões somente de subsidiárias. Essas cifras não estão ajustadas de modo a excluir as inversões nos navios assinalados na nota a.

(c) — Repatriação sobre inversões de carteira; também inclui compensações pagas pelo México pelas expropriações petroleiras e agrárias.

(d) — Preliminar.

Outra forma de se verificar a escassa quantia de capital estrangeiro invertido nos anos recentes na América Latina é estabelecendo a relação entre o montante invertido e as remessas financeiras necessárias para servir e amortizar o capital existente. É óbvio que em países em pleno desenvolvimento o capital que afluí deveria ultrapassar as remessas. Não obstante, chega um momento em que esse fato deixa de ser necessário : cresce a renda, eleva-se o coeficiente de poupança própria e o país pode suportar as remessas sem ter no ativo da sua balança de pagamentos novas inversões que cubram pelo menos o montante daquelas remessas. Não há dúvida de que

os países da América Latina, em geral, estão ainda longe de alcançar essa etapa; e entretanto, as cifras das remessas excedem as das inversões. (Vide Quadro 4).

Quadro 4

INVERSÕES DE CAPITAL DOS ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA LATINA E REMESSAS PARA REPATRIAÇÕES, AMORTIZAÇÕES E SERVIÇOS FINANCEIROS (Em milhões de dólares)

Anos	Total das inversões de fundos públicos e capital privado (a)	Remessas		Total	Excedente das remessas sobre as inversões
		Repatriações e amortizações (b)	Serviços financeiros (c)		
1950	265	87	554	641	376
1951	671	82	685	767	96
1952	797	93	637	730	— 67
1953	714	96	648	744	30
Total	2.446	358	2.524	2.882	436
Média	611,5	89,5	631	720,5	109

FONTE : Comissão Econômica para a América Latina na base de cifras oficiais.

(a) — Incluindo os empréstimos do Banco de Exportações e Importações para cobrir deficits da balança de pagamentos.

(b) — Incluindo as repatriações de carteira, as compensações pelas expropriações petrolíferas e agrárias do México, as amortizações de empréstimos do Banco Internacional e do Banco de Exportações e Importações, e os *lend-lease settlements* do governo do Brasil.

(c) — Incluindo os serviços financeiros de inversões privadas diretas e indiretas e os juros de empréstimos oficiais.

Ao se considerar esse fato deve-se levar em conta que cerca de 30 por cento das inversões de capital privado foram dedicados ao melhoramento das atividades exportadoras, principalmente na indústria mineira e do petróleo. Por conseguinte, parte daquelas remessas foi coberta com o melhoramento das exportações. Todavia, assim mesmo, o fato que assinalamos fica de pé, como uma das mais flagrantes manifestações da insuficiência de inversões estrangeiras.

Entretanto, não é essa a única manifestação. Há outra mais eloqüente, que é a participação dessas inversões no total das inversões de capital realizadas pelos países latino-americanos. A sua média anual nos anos de 1950 a 1953 foi de 4.427 milhões de dólares de inversões líquidas, ao passo que as inver-

sões líquidas de capital proveniente dos Estados Unidos foi de 421,7 milhões de dólares, em média, conforme foi visto acima, ou seja, 9,5 por cento do total.

Não resta dúvida de que essa proporção é muito reduzida. E, ainda que se reconheça que o desenvolvimento dos países latino-americanos tem que depender fundamentalmente de seus próprios recursos, aumentar essa proporção, pelo menos ao dôbro do que foi durante os últimos anos, traria conseqüências muito favoráveis para ritmo do desenvolvimento, sem afetar a validade de tal princípio. Isso, até que se consiga aumentar sensivelmente o coeficiente de poupança nacional e que este baste, por si só, para assegurar uma elevada taxa de crescimento econômico.

2. As necessidades de capital estrangeiro.

As cifras que acabam de ser apresentadas demonstram a escassa contribuição que o capital estrangeiro vem prestando nos últimos anos ao desenvolvimento da América Latina. É evidente que as necessidades são muito maiores e que uma política com tendência a estimular essas inversões e a melhorar a capacidade técnica e econômica dos países latino-americanos para absorvê-las, produziria cifras muito mais altas do que as cifras registradas nos últimos anos.

Infelizmente, a estimativa das necessidades de capital estrangeiro tem que ser feita sobre bases de conjecturas. Muitos poucos países avançaram o suficiente para terem uma idéia aproximada dessas necessidades, e, enquanto não se generalizar a aplicação de um método adequado de análise e projeção do crescimento econômico (1), não se poderá contar com uma base satisfatória para realizar essas estimativas.

Além do mais, as próprias estimativas dependem do ritmo de crescimento que se admite como alcançável e desejável. Por conseguinte, qualquer cifra apresentada em relação à matéria em pauta, tem que ser considerada apenas como uma primeira aproximação à ordem de grandeza da necessidade de capital, e não como um cálculo definitivo. Feita esta ressalva, tratar-se-á agora de dar uma idéia dessa ordem de grandeza.

A América Latina cresceu num ritmo extraordinário no período compreendido entre 1945 e 1952. Sua renda por habitante aumentou numa média de 3,3 por cento ao ano. São também extraordinários os fatores que influíram nêsse alto ritmo de crescimento, e nada indica que venham êles a se repetir nos anos vindouros. Para que êsse ritmo se mantivesse seria necessário que o conjunto da América Latina realizasse inversões brutas anuais equivalentes a 20 por cento da sua renda. Mas o coeficiente de poupança própria, depois de se

(1) Esse método foi recomendado em um relatório dessa Secretaria Executiva. Veja-se o *Estudo Preliminar sobre a Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico*. (Dc. E/CN. 12/292).

ter aproximado desse número, sofreu uma queda, tanto pela deterioração da relação de preços do intercâmbio, como pela persistente pressão do consumo, segundo foi dito no começo do presente informe. Calcula-se que em 1953 esse coeficiente tenha chegado a 14 por cento, o que permitiria apenas um crescimento anual 0,9 por cento por habitante.

Para se chegar, pois, a um coeficiente de inversões de 20 por cento, caso prevaleça esse coeficiente de poupança relativamente baixo, seria necessário uma contribuição de capital estrangeiro de 6 por cento da renda. Como em 1953 a renda chegou, no conjunto de países da América Latina, a cerca de 46 bilhões de dólares, a contribuição líquida de capital teria que ser cerca de 2.800 milhões de dólares.

Se compararmos esse montante com os 500 milhões de dólares a que, em cifras redondas, chegaram as inversões dos Estados Unidos durante os últimos quatro anos (1), veremos claramente a desproporção entre as ordens de grandeza.

Enquanto não se intensifiquem as investigações já começadas, seria perigoso estabelecer, para fins práticos, a quantia que deverão alcançar as inversões estrangeiras para chegar a uma determinada taxa de crescimento. Não seria estranho que esses estudos conduzissem a uma cifra aproximada à desse cálculo grosseiro. No entretanto, não seria exagerado fixar como ponto de referência provisório para uma política de inversões chegar num período de transição de três anos, de 1955 a 1957, a um volume total de inversões de capital proveniente dos Estados Unidos de pelo menos 1.000 milhões de dólares anuais. Nesses três anos se poderia determinar, em maior grau de aproximação, as necessidades reais de capital estrangeiro, e, ao mesmo tempo poder-se-iam ter melhores elementos para ajuizar da cooperação que poderia trazer o capital europeu ao desenvolvimento latino-americano.

Compreende-se que enquanto não se tenham esses conhecimentos, não se pode atribuir a uma cifra semelhante outra significação que não seja a de uma meta provisória, para a qual devem tender os esforços de todas as partes interessadas.

3. A meta das inversões do exterior.

Pareceria aconselhável fixar uma meta desta natureza para uma política de inversões. Traçada esta política, a atividade das instituições de crédito internacional será julgada não só pelo esmero demonstrado na aprovação de projetos cuidadosamente examinados — o que é de importância essencial — mas também pelo volume de suas operações. Se não fôr alcançado, em tempo razoável, um volume mínimo, tal como foi mencionado, chegar-se-á à conclusão de que a política de

(1) Incluídos os empréstimos do Banco de Exportações e Importações para solver dificuldades da balança de pagamentos.

inversões não está sendo cumprida satisfatoriamente e será preciso examinar de novo os fatores determinantes da situação.

Por outro lado, definir uma meta de inversões, poderia surtir efeitos muito positivos sobre os próprios países latino-americanos e formar um ambiente favorável para a programação do desenvolvimento econômico, tanto nas autoridades como nos grupos dirigentes da política e da economia, como no campo dos empresários e no das forças trabalhadoras. As dúvidas e incertezas acerca da possibilidade de se conseguir colaboração financeira exterior em grau suficiente e razoável não tem sido propriamente um elemento encorajador para a formulação de programas de desenvolvimento. Isso requer encetar um considerável esforço e incorrer em gastos vultosos, e é muito compreensível que os governos renunciem a esses programas, se não contam com a certeza de que poderão obter, no exterior, os capitais necessários para completar a poupança interna. Seria simplificar demasiado o assunto dizer-se que assim se explica o fato de vários países não se terem interessado por uma programação e que outros não tenham posto nela nem a energia nem o sentido de continuidade que se requer. Mas não resta dúvida de que a existência de uma política tendente a expandir as inversões poderá outorgar muito mais autoridade, nos diversos países, às pessoas que se empenham em seguir o caminho da programação do desenvolvimento. Isso não só significa elaborar um programa, mas também adotar uma série de medidas favoráveis às inversões a fim de que estas frutifiquem.

Em tudo isso não se deve perder de vista a realidade, tal como ela é. O estabelecimento de uma meta de inversões não só teria a virtude de polarizar o esforço das instituições de crédito para alcançá-la, mas teria também que atuar sobre os próprios governos latino-americanos. O interesse em uma política de desenvolvimento está ainda em seus começos — em alguns casos, começo muito confuso — e é possível que seja indispensável somar esse estímulo exterior aos de ordem interna, afim de que certas aspirações em favor do desenvolvimento econômico sejam cristalizadas numa política definida.

Como poderia iniciar-se, de forma concreta, esta política de inversões com a fixação daquela meta provisória? Há quatro elementos a considerar: o capital privado, os empréstimos do Banco Internacional, os empréstimos do Banco de Exportações e Importações e o sistema de empréstimos aos empresários latino-americanos.

É óbvio que não se pode formular um objetivo numérico para as inversões de capital privado. Só seria exequível um cálculo na base de conjecturas de seu possível desenvolvimento, levando-se em conta a experiência dos últimos anos. Seria aventurar, pensar-se que nos próximos três anos essas inversões possam atingir um montante líquido superior aos 30 ou 35 por cento do bilhão de dólares de inversões totais. Mais

ainda, não se poderia considerar a conveniência de um aumento muito apreciável dessa quantidade, devido aos encargos que significariam seus serviços financeiros.

É pois compreensível que se tenham de acentuar as inversões de recursos públicos internacionais, de juros muito mais baixos, ainda que não seja este, obviamente, o único aspecto a considerar. Na determinação da quantia desse tipo de inversões os governos têm uma posição clara. Isso é evidente no caso do Banco de Exportações e Importações, cujos recursos provêm, em sua totalidade, do governo do Estados Unidos. Nos países latino-americanos se reconhece, geralmente, com grandes louvores, a ação desse banco, por sua compreensão das necessidades de desenvolvimento e sua visão do futuro. Entre suas melhores contribuições figuram os empréstimos concedidos ao Brasil e ao Chile, para a instalação de indústrias siderúrgicas. Compreende-se, assim, a opinião prevalescente nos países latino-americanos com respeito ao importante papel que esse banco terá de desempenhar, ao lado do Banco Internacional, no financiamento do desenvolvimento econômico da região. Tanto mais que, dependendo o Banco de Exportação e Importação das decisões do governo dos Estados Unidos, se encontra em situação favorável para atuar dentro do sistema interamericano, sobretudo se na Reunião do Rio de Janeiro se adota uma política vigorosa de cooperação no desenvolvimento econômico latino-americano.

Por seu lado, o Banco Internacional, como órgão das Nações Unidas tem percebido com clareza as exigências de desenvolvimento, recomendando com insistência aos países latino-americanos a conveniência de um programa nesse sentido, tendo em várias oportunidades cooperado ativamente com esses países na realização dos seus propósitos. Tudo isso e mais a experiência que vai colhendo no campo latino-americano, permitem esperar do Banco uma colaboração muito eficaz.

Se considerarmos, pois, que as operações do sistema de empréstimos industriais, de que se falará mais adiante, poderiam chegar a ser de 50 a 100 milhões de dólares dentro da meta provisória, de 1 bilhão, e se as inversões privadas forem de 300 a 350 milhões, ficariam 600 a 650 milhões de dólares por ano de empréstimos do Banco Internacional e do Banco de Exportações e Importações. Considerando-se o volume das operações realizadas pelo primeiro na América Latina, é possível que esta cifra seja exagerada no plano da realidade, e que o Banco Internacional não considere conveniente chegar a esse montante de operações. Em tal caso, seria indispensável a expansão das atividades do Banco de Exportações e Importações, tanto mais se, depois de transcorridos os três anos iniciais de uma política de inversões, fôr demonstrado que a capacidade de absorção da América Latina supera o bilhão de dólares, sendo conveniente ampliar os empréstimos.

4. A indispensável continuidade na política de empréstimos.

Além de estabelecer metas de inversões para a América Latina, seria conveniente analisar a possibilidade de se introduzirem certas formas de operação que a experiência aconselha. Em geral, tem-se adotado até agora o costume de conceder, gradativamente, os empréstimos, à medida que são aprovados os respectivos projetos. O país que formula um programa de inversões, uma parte das quais se baseia em recursos estrangeiros, não pode saber antecipadamente se contará ou não com estes recursos nos anos de aplicação do programa. E ainda mais, nos países sujeitos a uma grande instabilidade econômica de origem exterior, o volume de poupança nacional previsto no programa, poderia diminuir de forma sensível e afetar seriamente o programa, se as instituições de empréstimos não tomaressem a seu cargo, numa importância razoável, uma parte das inversões que se projetavam realizar com a referida poupança. Se a política de desenvolvimento é dirigida por entidades prudentes e responsáveis, como é de desejar, poderá ser suscitada mais de uma dúvida acerca da conveniência de comprometer o país em um programa de inversões que, na prática, não poderá ser cumprido; esta dúvida poderia induzi-las a limitar a amplitude do programa ou simplesmente, a não o executar e seguir o caminho mais sensato de ir apresentando os projetos à medida que se conte com os recursos pertinentes.

É claro que as instituições de crédito internacional não poderiam aprovar incondicionalmente sua participação num programa de inversões. Mas não se trata disso e sim de aprovar, em princípio, as inversões que devam ser financiadas por esta forma, em cada ano do programa, e fazer com que a aprovação definitiva dependa da apresentação de um projeto satisfatório e do cumprimento das condições que se consideram indispensáveis para a eficácia de tal projeto. Ao mesmo tempo, poderiam elas comprometer-se a financiar inversões adicionais, caso o país, em razões de fatores externos alheios à sua decisão, não possa contar com os recursos internos que o programa havia previsto.

Seguir-se uma prática semelhante, seria sem dúvida um estímulo poderoso para a programação do desenvolvimento. Não obstante, deve-se reconhecer que se os compromissos assim assumidos pelos bancos alcançaram um volume apreciável, isso lhes poderia trazer algumas dificuldades. No caso do Banco Internacional, seus recursos provêm, parcialmente, da emissão de bônus, e bem poderia acontecer que o mercado não fôsse favorável à emissão quando chegasse o momento de efetivar o compromisso. Mas não carece dar importância excessiva a êsse problema, e, além do mais, poder-se-ia encontrar várias formas de resolvê-lo. Quanto ao Banco de Exportações e Importações, seus recursos lhe são fornecidos pelo Tesouro dos Estados Unidos dentro das autorizações aprovadas pelo Congresso, e os com-

promissos que essa entidade venha a assumir — por apreciáveis que possam ser para a América Latina — não chegarão a um volume que não caiba dentro das suas operações normais.

5. Para um programa inter-americano de inversões.

Em tôda esta discussão tivemos sempre presente o ponto de partida : a América Latina requer uma política de desenvolvimento com ampla colaboração internacional. Existem alguns dos elementos dessa política, e se esta chegasse a positivar-se, entrar-se-ia numa experiência nova sôbre cujo alcance presente e futuro não é mister insistir. Essa nova experiência exige uma procura de novas formas e novos instrumentos de ação e consideramos de nosso dever discuti-las nêste documento preliminar. Assim como uma política nacional de desenvolvimento tem sua expressão num programa, também o necessitará uma política inter-americana de desenvolvimento, e nêsse programa as inversões terão naturalmente que desempenhar um papel primordial durante um período de anos suficientes a que os países latino-americanos completem sua própria capacidade de poupança. Contudo, êsse programa inter-americano tem que basear-se em programas nacionais, pelo menos para os países mais importantes, e isso exige um considerável esforço que apenas começou. No entretantes, o estabelecimento de um plano provisório de inversões poderia ter grande importância, por si próprio, se os governos decidissem adotá-lo como primeiro passo para um programa inter-americano. Seria indispensável, então, prosseguir a ampliar a análise e as projeções do desenvolvimento econômico que a Secretaria Executiva da CEPAL está realizando em alguns países, com o estímulo e apoio de seus governos.

Os governos do sistema inter-americano poderiam ter à sua disposição os resultados dêsse trabalho, assim como outros elementos que possam solicitar para exame, nas reuniões periódicas que julguem convenientes, do estabelecimento de novas metas e, eventualmente, da formulação de um programa inter-americano de inversões.

Não se trata de um Plano Marshall para a América Latina, pois êste plano, concebido para fazer frente a uma situação muito grave, teria, necessariamente, que basear-se em subsídios; e o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos pode realizar-se num ritmo acelerado, sem necessidade dêsses subsídios, salvo no caso de alguns países de escassíssima renda média por habitante. (1) A América Latina requer empréstimos produtivos, a prazos longos, e de juros tão baixos, quanto os que permitam os mercados financeiros. A

(1) É êste o caso que se considera em particular no projeto de criação de um fundo especial das Nações Unidas para o desenvolvimento econômico, atualmente em discussão na Assembléia Geral dêsse Organismo.

êste respeito, torna-se indispensável fazer distinções. Com o Plano Marshall foi difundido um conceito de auxílio, dentro do qual se costumam incluir os empréstimos ordinários. Tratam-se de operações muito distintas; o empréstimo supõe o pagamento regular de juros e amortizações, ao passo que o auxílio implica, franca e perfeitamente, num ato de doação.

Convém prevenir as consequências psicológicas e políticas desta confusão, tanto nos Estados Unidos como nos países latino-americanos, se fôr propagado o conceito de que o seu desenvolvimento econômico depende de tais doações e de que as conferências em que se reúnam os países do sistema visam o propósito primordial de obter recursos em tal caráter. Não obstante a altíssima renda, por habitante, dos Estados Unidos, há necessidades coletivas nêsse país que ainda não foram resolvidas satisfatoriamente, e constitui um exemplo disso as deploráveis moradias populares em suas grandes cidades. Além de tudo, os altos impostos não sômente incidem sôbre os grupos de altas rendas — e a tal ponto, que sob certos aspectos seu nível de vida chega a ser inferior ao dos grupos correspondentes na América Latina — mas também recaem, e com grande pêso, sôbre as rendas da classe média e das massas populares em geral.

Ocorreria aqui perguntar se, para o prestígio e continuidade de uma política inter-americana de desenvolvimento econômico, seria conveniente que essa política repousasse em recursos extraídos compulsoriamente dos contribuintes ou se se deveria apelar para as suas reservas, competindo com as inversões produtivas internas.

6. Colaboração de técnicos independentes na política de desenvolvimento.

Há ainda outro aspecto do problema das inversões públicas de recursos internacionais na América Latina que deve ser tratado com muito cuidado. Um programa é a expressão concreta de uma política de desenvolvimento e esta não consiste apenas em inversões mas também em uma série de medidas para elevar o coeficiente de poupança e estimular as inversões próprias, criando assim condições propícias para que essas inversões cumpram o propósito visado. O grau e a forma da colaboração exterior dependerão do acêrto e bom senso dessa política e é muito compreensível que as instituições de crédito não só estejam dispostas a prestar sua colaboração a certos aspectos dessa política, mas também que se comprometam a cumprir determinadas condições. Não se concebe, realmente, que uma das partes se comprometa a contribuir com seus recursos durante um certo período de anos sem que a outra assuma também o compromisso de manter certas condições básicas, sôbre as quais ambas as partes tenham chegado a um acôrdo prévio. Sem isso não seria possível levar à prática uma política eficaz de colaboração internacional.

Tôdas as negociações internacionais dessa natureza apresentam aspectos muito delicados e seria conveniente explorar a possibilidade de encontrar fórmulas mais adequadas. A elaboração de um programa — sobretudo se exige importantes medidas de caráter econômico e financeiro que tornem possível a sua aplicação — requer a colaboração de técnicos que possam emitir suas opiniões com autoridade e imparcialidade por serem estranhos ao meio e aos interesses em jogo. Ocorre aqui perguntar se as instituições de crédito, pelo fato de estarem diretamente interessadas na solução do problema, se encontram sempre nas melhores condições para dar êsse conselho, e, mais ainda, para se esforçarem em favor ou contra a adoção de determinadas medidas. Os seus cuidados poderiam, mais de uma vez, ser interpretados como um propósito de intervir nos problemas internos de um país, quando não seja como a intenção do credor de impôr suas condições ao devedor.

A êsse respeito, poderiam ser adotados os conselhos da experiência. Se, tanto os governos como a direção das instituições de crédito, depositassem a sua confiança em certos técnicos independentes, solicitando suas opiniões e suas recomendações, as negociações para a contribuição de recursos estrangeiros num programa nacional de desenvolvimento tornar-se-iam menos difíceis e haveria menos risco de suscitar compreensíveis susceptibilidades nacionais. Além disso, em virtude de sua situação imparcial e equidistante entre as partes, êsses técnicos poderiam intervir favoravelmente nas negociações, procurando fórmulas que às vêzes são difíceis de encontrar quando as duas partes atuam diretamente. (1)

II

OBSTACULOS QUE SE OPÕEM A INVERSÃO DE RECURSOS PÚBLICOS INTERNACIONAIS

Na parte anterior dêste capítulo foi assinalada a conveniência de se estabelecer uma meta mínima de inversões estrangeiras, no montante de 1 bilhão de dólares anuais, a ser alcançada num período de transição de três anos. No decorrer dêsse período poder-se-á tomar uma série de medidas para atenuar — ou diminuir, conforme o caso — os principais obstáculos que vêm impedir o desenvolvimento na América Latina das operações das duas principais instituições de crédito internacional.

Êsses obstáculos são de diversa natureza e agrupamo-los em duas grandes divisões: obstáculos oriundos dos próprios países latino-americanos e obstáculos derivados da política das mencionadas instituições. Para conhecer a sua natureza e seu alcance, além de recorrer a publicações oficiais, a Secretaria Executiva da CEPAL tem tido o privilégio de manter conversa-

(1) Cabe recordar que a Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas constitui um exemplo instrutivo da forma de ministrar o serviço de técnicos independentes.

ções com funcionários daquelas instituições bem como com funcionários dos países latino-americanos. Mas a interpretação, que apresentaremos em seguida dos referidos obstáculos não deverá ser atribuída a nenhuma dessas fontes, pois que são formuladas sob a responsabilidade desta Secretaria Executiva.

1. Obstáculos oriundos dos países latino-americanos.

a) *Falta de programas de inversão e de projetos devidamente apresentados.* O Banco Internacional, sobretudo, tem insistido na conveniência de serem elaborados programas de desenvolvimento que compreendam todos os projetos do setor público e façam uma estimativa das necessidades de inversão da atividade econômica privada. O trabalho de programação vem sendo empreendido, já desde tempos atrás em alguns países, e em outros está em começo; não resta dúvida que a apresentação de programas gerais, cuidadosamente elaborados, terá consequências muito favoráveis na política das instituições de crédito. Não obstante, conforme foi dito na parte anterior, a preparação desses programas é difícil e dispendiosa e a disposição dessas entidades em se comprometerem, em princípio, a financiar um programa por todo o período de sua duração, proporcionar um grande estímulo ao trabalho de programação.

No que concerne aos projetos concretos de inversão, sua preparação requer apreciáveis recursos técnicos e financeiros que os governos nem sempre desejam ou estão em condições de mobilizar sem falar no tempo demorado que requer a sua elaboração. O risco de que o projeto não seja finalmente aprovado, depois de serem dispendidos esses recursos, atua, muitas vezes, como fator inibitório. Mesmo assim, a experiência vem ensinando fórmulas satisfatórias. Em vários casos, o Banco Internacional tem dado, em princípio, o seu apoio a certas iniciativas e tem estimulado a apresentação de projetos que depois foram aprovados; e ainda mais, até sugeriu, em algumas ocasiões, a ampliação de tais projetos, a fim de chegar a soluções mais econômicas. Sob este aspecto, a ampliação da cooperação técnica das Nações Unidas e das agências especializadas aos governos poderia contribuir para eliminar aqueles obstáculos. Essa cooperação foi prestada em casos concretos na preparação de projetos, mas nos diversos países também é mister preparar técnicos, com capacidade para os elaborar ou para julgar o valor daqueles que sejam elaborados por outros técnicos.

b) *A deficiente administração das empresas.* Existem alguns serviços públicos deficientemente administrados, para os quais se tem sugerido a adoção de certas medidas de reorganização antes da concessão dos empréstimos. Há casos de empréstimos feitos para a importação de equipamento que se deteriorou em pouco tempo devido à sua aplicação inadequada. Claro que a eliminação dessas dificuldades depende dos próprios go-

vernos, se bem que o compromisso de concessão do empréstimo, caso sejam cumpridas determinadas condições, poderia facilitar a adoção de medidas corretivas.

c) *Obstáculos impostos pela inflação.* A inflação que predomina em vários países latino-americanos, é sem dúvida um obstáculo considerável para as inversões de recursos internacionais; e não obstante tal impecilho, foram concedidos empréstimos de vulto a alguns destes países. Mesmo assim, é difícil obterem-se recursos dessa natureza para os destinar a um vasto programa de inversões, se não se tomam medidas ao menos para moderar a intensidade da inflação. Por outro lado, não se pode desconhecer que, para o êxito de um plano anti-inflacionário, é mister, geralmente, utilizar aqueles recursos na forma adequada.

Há casos recentes que nos trazem ensinamentos muito úteis. Se a inflação é provocada por inversões privadas cobertas com crédito bancário, o corte dessas inversões no sentido de conter a expansão de crédito traz como consequência imediata a desocupação nas indústrias diretamente afetadas, bem como nas indústrias que fornecem bens de consumo às pessoas ocupadas naquelas, com as conseqüentes repercussões. Sobrevém então uma contração da economia cujas conseqüências, geralmente, levam de novo à expansão inflacionária do crédito. A única maneira de evitar essa contração é cobrir o excesso inflacionário de inversões com capital estrangeiro, continuando por essa forma até que se consiga cobri-las totalmente, depois de se ter conseguido elevar o coeficiente de poupança.

A influência do capital estrangeiro nesses casos permite evitar os transtornos que acompanham a simples deflação; e, se é certo que por si só não corrige o desequilíbrio que está na raiz do processo inflacionário, não o é menos que a correção desse desequilíbrio é feita mais facilmente se fôr aumentada a oferta real de bens ou se se lhes der expansão por meio do aumento de importações financiadas com recursos de origem externa.

Isso leva a concluir que a melhor maneira de atacar uma inflação desse tipo seria a aplicação de um programa de inversões ao mesmo tempo em que se pusessem em prática enérgicas medidas anti-inflacionárias.

Se se deve a inflação às inversões do setor público, o aumento de impostos costuma ser a forma mais viável, na medida em que não fôsse aconselhável reduzir tais inversões. Mas esse aumento de impostos requer tempo e muitas vezes implica na solução de problemas técnicos, administrativos e políticos. O capital estrangeiro pode facilitar essa transição, abreviando-a ou reduzindo-lhe os efeitos negativos sobre o nível da renda. Impõe-se, pois, a contribuição transitória de recursos internacionais, tal como quando se desejam evitar os efeitos da contração de gastos.

O problema torna-se muito mais difícil quando a inflação é de salários ou de custos. Também se impõe, então, um programa de vultosas inversões, que, juntamente com outras medidas, permita aumentar rapidamente a produtividade e a renda, sem as quais não se poderia enfrentar a pressão inflacionária.

Até alguns anos atrás, não era pouco freqüente na América Latina a tese de que a inflação permitia aumentar as inversões e estimular o desenvolvimento econômico. Têm-se de reconhecer que isso sucedeu em alguns casos, ao passo que em outros a inflação coexiste com um baixíssimo coeficiente de inversões. Mas, mesmo nos primeiros, para que se elevassem as inversões foi necessário que aumentasse notavelmente a participação dos empresários e dos grupos de altas rendas no produto total. Esse fato, além das suas adversas consequências sociais acabou por desanimar as inversões privadas e portanto o desenvolvimento econômico, em virtude do lento crescimento que esse tipo de distribuição da renda provocava na demanda efetiva das classes populares.

Não há exagêro algum em se afirmar que a inflação, por seus efeitos econômicos, sociais e políticos, é o problema mais premente com que se defronta a América Latina. É necessário, desde logo atacá-lo com medidas adequadas, tomadas com firmeza e convicção. Não obstante, para que assim se possa fazer, é indispensável a contribuição de recursos internacionais. De outro modo, as medidas anti-inflacionárias seriam incompatíveis não apenas com o desenvolvimento, mas também com a própria estabilidade da economia no nível de emprêgo que inflacionariamente se alcançou. Não resta dúvida que o bom resultado dessa combinação de esforços aumentaria consideravelmente a capacidade de absorção dos recursos internacionais.

d) *Obstáculos impostos pela dificuldade em fazer frente aos pagamentos exteriores.* Além da inflação, a dificuldade de um país para solver o pagamento dos serviços financeiros dos empréstimos exteriores é um dos obstáculos que mais tem limitado a capacidade de absorção. Em geral, os países latino-americanos sofrem dificuldades periódicas de divisas que poderiam ser atenuadas, sensivelmente — ou talvez evitadas, — se se tomassem medidas preventivas para estimular as exportações e substituir as importações mudando a sua composição. Já se disse que um dos aspectos mais importantes de um programa de desenvolvimento é, precisamente, realizar as inversões necessárias para introduzir mudanças estruturais na economia. Por conseguinte, a possibilidade de atender aos serviços financeiros de um país — e, portanto, o limite dos empréstimos exteriores que se poderiam realizar — não deveria ser julgada em função das referidas situações críticas de divisas, mas levando-se em conta as possibilidades de reajuste estrutural. Daí, poderia resultar, freqüentemente, que essas dificuldades de divisas, em

vez de desestimularem a inversão de recursos internacionais, se transformassem em incentivo, contribuindo assim para dilatar a capacidade de absorção de capital.

2. Obstáculos derivados da política das instituições de crédito.

a) *Limitação das inversões à importação de equipamento estrangeiro.* O sistema adotado pelas instituições internacionais de empréstimos que consiste em limitar as importâncias concedidas apenas ao necessário para cobrir o preço das importações de bens de capital, tem fundamento razoável, se cada empréstimo fôr considerado em si mesmo. Parece lógico que o mutuário tenha de recorrer à poupança do país para cobrir a parte da inversão representada pelos gastos locais. Não obstante, caberia fazer uma reserva. Há casos em que o aumento da produção também exige aumentar o capital circulante em artigos em processo importados do estrangeiro; não haveria motivos válidos para limitar a inversão somente aos bens que constituem o capital fixo.

Apesar disso, se se considera o processo econômico em seu conjunto, surgem algumas dúvidas que convém comentar. Vejamos um exemplo: suponha-se que em dado momento um país tenha uma poupança líquida equivalente a 10 por cento de sua renda, que se empreguem integralmente em inversões e que se projetam inversões adicionais que elevariam o coeficiente total de inversões a 12 por cento da renda. A metade dessas inversões adicionais constitui bens de capital que se deverão importar e para os quais se fornecem os recursos internacionais correspondentes, de acordo com a prática corrente que se está comentando. Não obstante, ficaria a outra metade das inversões, equivalente a 1 por cento da renda, que corresponde a gastos locais. Se a poupança espontânea é somente de 10 por cento, não haveria forma de cobrir esse montante adicional, salvo se o Estado — se se trata dele — recorresse a maiores impostos para o fazer, o que poderia ser uma solução razoável se as circunstâncias fossem propícias. Em troca, ao empreendedor privado, não lhe resta outro recurso senão recorrer ao sistema bancário com os conseqüentes efeitos inflacionários, tanto internamente como na balança de pagamentos.

Vale a pena analisar de mais perto este caso, pelos ensinamentos que dele emanam. Os homens empregados nessa metade das inversões adicionais a cobrir-se localmente procederão, em sua maior parte, do aumento da população ativa mais a população que se desloca da produção primária e de atividades de escassa produtividade. Das rendas líquidas que percebem esses novos empregados, com os meios que fornece o sistema bancário, uma parte será gasta internamente e outra em importações. Por conseguinte se se quer evitar o desequilíbrio da balança de pagamentos, será necessário cobrir essa parte, pelo menos, com recursos estrangeiros. Quanto ao que diz respeito

à parte de procura interna, haverá pressão inflacionária sobre a oferta, pois esta, no melhor dos casos levará tempo para aumentar, ao passo que o aumento das rendas costuma gastar-se com rapidez. Ao mesmo tempo sentir-se-ão estimuladas as importações, em virtude da dita pressão adicional de um consumo dilatado inflacionariamente.

Se não se tratasse de ocupação adicional, mas sim de gente ocupada que se desloca da produção de bens de consumo para a produção de bens de capital, o efeito inflacionário seria maior, pois manter-se-ia o mesmo volume de renda e diminuiria a produção para consumo.

O único caso no exemplo que se examina, em que os gastos locais do aumento de inversões poderiam ser cobertos sem consequências inflacionárias, seria se daqueles 10 por cento de poupança, houvesse ficado, sem ser empregada, uma parte equivalente.

Assim, pois, é óbvio, se consideramos o processo econômico em seu conjunto, que o sistema adotado nessa matéria limita a possível absorção produtiva de recursos internacionais, ou leva a consequências inflacionárias.

Mas o problema não está só na insuficiência de poupança como também nas dificuldades que apresenta a sua transferência para o exterior com o fim de adquirir bens de capital. Pode dar-se o caso de que exista toda a poupança necessária e que, não obstante, sua transferência provoque um desequilíbrio na balança de pagamento. Claro que não se concebem efeitos dessa natureza em países que produzem os seus próprios bens de capital e não têm necessidade de importá-los.

Neste e em outros aspectos das inversões internacionais, as práticas adotadas pelo mercado financeiro de Londres antes da primeira Guerra Mundial, oferecem feições muito interessantes de adaptação às necessidades reais. Os bônus que eram lançados no mercado quando se construía uma estrada de ferro britânica no exterior não só cobriam o material e equipamento que deveria ser exportado, como também as somas em libras esterlinas que tinham de ser transferidas para o país em que se efetuavam as inversões, a fim de cobrir o pagamento dos salários e outros gastos locais. Não seria recomendável seguir essa prática da mesma forma que se seguia então, embora ela encerre experiências aproveitáveis para a busca de uma solução mais adequada a esse aspecto do nosso problema.

É preciso reconhecer que será difícil encontrar essa solução em casos de projetos individuais. Em troca, dentro de um programa de desenvolvimento, se se calcula que as economias espontâneas de um país não podem ir além de uma certa proporção da sua renda, e se se formula um plano de inversões de maior monta, o excedente terá, necessariamente, que ser coberto com recursos internacionais, quaisquer que sejam os projetos escolhidos para empregar esse excedente. No que a isso diz respeito, vale assinalar que o Banco Internacional, no pro-

grama de desenvolvimento econômico do sul da Itália, emprestou recursos para cobrir as importações adicionais provocadas pelo aumento da renda.

b) *Preferência pela inversão privada.* Como se disse anteriormente, a opinião que prevalece nos países latino-americanos concorda com a necessidade de estimular a iniciativa privada. Em conseqüência, não se poderiam formular objeções fundamentais sobre esse princípio de dar preferência à inversão privada. Por conseguinte, geralmente, se considera que a inversão de recursos públicos internacionais só se justifica se não há capital privado estrangeiro disposto a realizá-la. Não obstante, dois aspectos deveriam ser considerados, a fim de contribuir para a sua adequada aplicação prática.

Já se assinalou, em primeiro lugar, a atitude tradicional dos países latino-americanos em favor da realização, pelo Estado, de certas inversões de caráter público que em outros países foram levadas a cabo pela iniciativa privada. Isso foi compatível com uma quantidade considerável de inversões privadas em outros serviços públicos, o que demonstra que a atitude não obedecia a considerações ideológicas e sim que por essa forma se favorecia melhor o desenvolvimento econômico do país.

Não obstante, é evidente que agora procura-se depor nas mãos do Estado empresas que antes se deixavam a cargo da iniciativa privada. Tampouco se verá nisso o efeito de considerações ideológicas. Basta um exemplo importante para o compreender. É uma prática estabelecida o controle que o Estado exerce sobre as tarifas dos serviços públicos. Nos Estados Unidos se consideram razoáveis as tarifas que permitem um rendimento até de 6 por cento do capital invertido. Ainda que se possa justificar um limite um pouco mais alto nos países latino-americanos, dificilmente poder-se-á atrair capital privado para novas empresas de serviços públicos com esse nível de rendimento. Para o alcançar seria necessário elevar substancialmente essa taxa, e isso, na realidade, não se justificaria devido à natureza de tais empresas. Já não se trata, como em outras épocas, de técnicas novas, mas sim de técnicas conhecidas. Portanto, não existe razão alguma para pagar ao estrangeiro um prêmio considerável por conhecimentos técnicos que já passaram a ser patrimônio comum.

É, pois, explicável que em tais circunstâncias o Estado prefira realizar por si mesmo essas inversões básicas e que tenha de apelar para os recursos públicos internacionais de juros relativamente baixo, enquanto não se estabelece o mercado privado de bônus nos grandes centros financeiros. Pelo mesmo motivo de seu baixo rendimento tampouco se apresenta a alternativa de interessar o capital privado latino-americano nesse tipo de empresas.

Diferente é o caso dos serviços públicos já existentes em mãos o capital privado estrangeiro. As necessidades de capital adicional podem ser conserguidas a taxas adequadas de juros,

quer nos mercados financeiros, quer no Banco de Exportações e Importações e no Banco Internacional. O problema que aí se apresenta é de outra natureza. É freqüente que as tarifas não se ajustem à alta dos custos de exploração provocada pela inflação, chegando as empresas a perder, em alguns anos, sua capacidade de lucros razoáveis, quando não a descapitalizar-se.

Isso costuma ocorrer também com os serviços públicos de propriedade do Estado, e em vez de uma atitude específica contra a inversão estrangeira trata-se antes de outra das conseqüências prejudiciais da inflação. Quando os ordenados e salários — como sucede com freqüência — custam a se ajustar à alta de preços, aumentam os lucros dos empresários em geral e não se sobem as tarifas dos serviços públicos para não elevar mais o custo de vida. Há, pois, uma transferência de renda real não só das massas populares para os empresários, mas também das empresas de serviços públicos, sejam elas públicas ou privadas. Por outro lado, se é difícil aumentar as tarifas quando os serviços públicos são do Estado, muito mais o é quando estão em mãos dos interesses privados e quando estes ademais são estrangeiros.

Em outros casos, tem havido resistência a acolher capital estrangeiro quando, por uma razão ou por outra, este assume formas de monopólio ou limita francamente a concorrência. No momento basta mencionarmos este fato pois o consideraremos mais adiante, quando nos ocuparmos do capital privado.

Finalmente, a própria grandeza de uma empresa estrangeira, e o peso desmedido que poderia chegar a ter na vida interna de um país, provocam freqüentemente atitudes receiosas que, embora dificultem o acesso do capital privado à propriedade das empresas, deixam abertas outras formas de colaboração do mesmo, assim como das instituições de crédito internacional, conforme também se verá oportunamente.

Nesses casos de fundado receio seria desejável que o Estado delimitasse e designasse o campo de ação que reservou para si, e desse seguranças suficientes ao empresário privados em todas as outras atividades não afetadas por essa política a fim de evitar que a iniciativa privada se retraia. Que essa política é possível demonstra-o o caso do México nos últimos anos, onde a reforma agrária e a expropriação do petróleo e das ferrovias não foram obstáculos para que os empresários privados nacionais e estrangeiros investissem na indústria manufatureira e em outras atividades.

Sob outro ponto de vista, nos casos em que se justifique a preferência ao capital privado em vez de se facilitarem inversões do setor público, é indispensável proporcionar fácil acesso às fontes internacionais de capital e de técnica ao empresário dos países latino-americanos a fim de que ele possa competir livremente com o empresário estrangeiro. É este um dos pontos mais fracos do sistema de empréstimos internacionais e na Seção III deste capítulo nos dedicamos a considerar este importante aspecto do nosso problema.

c) *Divergências de critério sobre a conveniência de um projeto.* As vezes, apesar da falta de objeções técnicas a um projeto, poderiam surgir dúvidas quanto a representar êle a solução mais conveniente para o desenvolvimento econômico de um país. Não seria difícil resolver a questão se as duas partes interessadas vissem o projeto pelo mesmo prisma. Um caso ilustrativo é o do relatório da Missão Currie sobre o Desenvolvimento Econômico da Colômbia. Embora a Missão tenha sido enviada pelo Banco Internacional, o relatório expõe opiniões da responsabilidade exclusiva de seus autores. E estes se mostraram contrários ao estabelecimento da indústria siderúrgica em Paz del Rio, baseando-se (entre outras considerações) na circunstância de que o custo interno de produção era superior ao preço do ferro e do aço importados. Se êsse critério houvesse prevalecido na América Latina, não se teria intensificado a industrialização. Apesar de ser o seu custo maior do que o preço estrangeiro, uma indústria pode ser econômica se o aumento líquido do produto, que deriva dos fatores nela empregados é maior do que aquêle que se obterá em outros emprêgos, segundo se explica no exame dos problemas do comércio exterior. (1)

Não se poderia, pois, julgar êste assunto concreto sem examinar as outras alternativas de inversão e sem discutir as possibilidades de substituição de importações que um país terá de realizar em virtude de seu próprio crescimento. Em casos dessa natureza é que melhor se comprova a necessidade de um programa de desenvolvimento. Mas, fora disso, o acôrdo a que se pode chegar em reuniões como a do Rio de Janeiro, acêrca de uma política de desenvolvimento e especialmente no que concerne a seus aspectos internacionais poderia constituir um marco adequado para a solução concreta de problemas dêsse tipo.

d) *Resistência a inverter em certos tipos de serviços públicos.* Tempos atrás os governos latino-americanos obtiveram em Londres e outras praças européias, e posteriormente em Nova York até à crise mundial dos trinta, empréstimos destinados a serviços públicos, tais como serviços sanitários, escolas e edificios públicos, que nem sempre têm uma produtividade direta, mas que contribuem notavelmente para o aumento geral da produtividade. Tratava-se, em geral, de empréstimos a longo prazo, que se pagavam com recursos gerais do Estado e em alguns casos, com taxas especiais. O mercado privado de capital continua sendo praticamente inacessível no exterior e não surgiu outra forma de atender a essa necessidade. Não resta dúvida de que a determinação de conceder empréstimos de recursos públicos internacionais para êste fim, estimularia de maneira apreciável a absorção dêsses recursos na América Latina.

(1) Vide capítulo IV.

e) *Necessidade da garantia do governo nas operações de empréstimo.* Esse requisito tende também a limitar seriamente a capacidade de absorção de recursos internacionais no campo da iniciativa privada. Por um lado, há governos que preferem, como é natural, atender a suas próprias necessidades antes das necessidades dos empresários privados. Por outro, os empresários sentem-se inibidos, ante a possibilidade de que a concessão de garantia estatal nas operações que solicitam implique numa intervenção direta em sua empresa, sem que outras razões a justifiquem. Tudo isso explica por que na América Latina os recursos públicos internacionais só tenham podido chegar às empresas privadas em muito raras ocasiões e em geral somente àquelas de grande vulto. O crédito não tem sido acessível às empresas medianas e pequenas, que tanto concorrem para o desenvolvimento industrial. Este ponto voltará a ser abordado na parte seguinte do presente capítulo.

III

O ACESSO DO EMPRESARIO LATINO-AMERICANO AOS RECURSOS PÚBLICOS INTERNACIONAIS

1. Instrutivos resultados de uma primeira experiência.

Expostos em páginas anteriores, os principais obstáculos que se opõem à inversão de recursos públicos internacionais, e examinadas, de modo geral, as possibilidades de eliminar esses obstáculos, parece conveniente nos estendermos de forma especial sobre uma delas cuja importância não deve ser desconhecida. Referimo-nos à possibilidade de empregar esses recursos em estimular a iniciativa e as inversões privadas dos empresários radicados na América Latina.

Esses empresários encontram-se, certamente, em condições econômicas e técnicas inferiores às dos estrangeiros e o esforço que se faça para atenuar essa diferença terá notáveis efeitos sobre o desenvolvimento econômico e o funcionamento do sistema de livre iniciativa. Falaremos aqui sobre o aspecto econômico. O aspecto técnico será estudado em outra parte do presente trabalho. (1)

É fato conhecido que, na América Latina, em muito poucos casos se tem podido atender de forma adequada à necessidade de créditos a prazos médios e longos para a indústria, e que é este um dos fatores que lhe retardam o desenvolvimento. O sistema bancário está bem preparado para os empréstimos habituais a curto prazo a fim de suprir as deficiências do capital circulante, e com frequência esses empréstimos se fazem com efeitos inflacionários. Dispõe-se, pois, da organização básica

(1) Vide o Capítulo III.

para fazer empréstimos à indústria, mas não dos recursos a prazos adequados. A mesma legislação bancária costuma opor-se a que nessas operações se imobilize uma proporção imoderada dos depósitos correntes.

Em alguns países, além dos bancos comerciais, existem instituições especiais que contribuem ao fomento industrial, mas quase sempre seus meios são limitados. O problema consiste, pois, em empregar os melhores estabelecimentos existentes no país — sem prejuízo da criação de outros, se isso fôr aconselhável — a fim de fazer chegar o crédito internacional, por seu intermédio, aos empresários da América Latina.

As instituições de crédito internacional não haviam tido oportunidade de fazer empréstimos a esses empresários, pois suas operações com a iniciativa privada se efetuaram sobretudo com empresas de utilidade pública, em sua maior parte estrangeiras. A preocupação em corrigir essa deficiência levou-as a tratar de atender às necessidades dos empresários latino-americanos. Assim, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento iniciou a realização dessa idéia no México, mas em circunstâncias que não contribuíram para um bom resultado. Com a garantia do governo mexicano, o Banco resolveu conceder 10 milhões de dólares a um consórcio de bancos particulares do país, o qual se constituiu com o fim de conceder empréstimos de mediana importância à indústria. As circunstâncias principais que não permitiram o êxito dessa operação foram as seguintes :

a) Os trâmites excessivamente complicados em relação com o tamanho das operações. Cada uma delas tinha que ser aprovada em Washington, para o que era necessário fazer junta de uma série de antecedentes e informações que os solicitantes de crédito não estavam acostumados a apresentar em suas operações habituais com o sistema bancário. Na realidade, essa aprovação já era a quarta que se requeria; a primeira tinha que ser dada pelo banco de onde se originava a operação; a segunda, pelos bancos que dividiam responsabilidades como signatários solidários e a terceira, pela Nacional Financeira, instituição oficial mexicana que outorgava a garantia do Estado.

b) A exigência da assinatura de três firmas bancárias parece ter sido também um obstáculo, embora, sobre isso, as opiniões que colhemos no México sejam divergentes; segundo alguns bancos, isso tende a uma melhor seleção das operações, ao passo que outras instituições opinam que significou um fator inibitório para bancos que não desejam compartilhar com outros operações de sua própria carteira. Como quer que seja, não teria havido resistência, caso só se exigisse uma firma bancária.

c) Em operações desta natureza apresenta-se o risco de câmbio. O banco central tomava a seu cargo a metade do risco

e a outra metade ficava a cargo do devedor. Em tais condições, as sociedades financeiras que concedem empréstimos no México a prazos medianos e longos poderiam oferecer melhores termos em operações individuais, pois ainda quando a taxa de juros resultasse um pouco mais alta, a operação se fazia em moeda nacional e não em dólares. Não obstante, a capacidade de empréstimos de tais sociedades é limitada, e, se se tratasse de operações de maior vulto, não teriam podido competir com os capitais de origem externa, além das dificuldades de transferência internacional com que poderiam se defrontar os fundos de origem interna.

Além desses obstáculos, houve outros que se devem ao caráter da legislação mexicana e que provavelmente não são de eliminação difícil.

O Banco de Exortações e Importações fez uma operação desse tipo e de maior vulto, com industriais italianos, e os resultados satisfatórios o levaram a iniciar outra experiência nas Filipinas.

2. Possíveis soluções do problema.

Examinadas as dificuldades que malograram a operação mexicana, não se percebem motivos intrínsecos que impeçam eliminá-las. Se se escolhem os bancos e entidades mais sérios e respeitadas em cada país, não há razão nenhuma para que não se lhes possam conceder somas globais de grandeza proporcional a seu capital e reservas com o fim de que as emprestem diretamente à indústria, de acordo com certas condições estabelecidas e sem ter que solicitar aprovação específica, salvo quando as somas ultrapassam certo limite que não seria difícil determinar. Desde logo seria preciso informar posteriormente sobre as operações realizadas, mas sem necessidade de apresentar todos os antecedentes e requisitos exigidos naquele primeiro caso experimental.

Quanto ao risco de câmbio, a solução dada no caso mexicano parece razoável. Mas seria necessário tornar a operação mais atraente ao industrial, oferecendo-lhe um juro menor do que o dos empréstimos realizados em moeda nacional. O tipo de juro cobrado pelas entidades internacionais é relativamente baixo e, apesar da comissão de garantia que seria preciso dar ao banco intermediário e do prêmio para risco de câmbio que teria de perceber o banco central sobre a metade do empréstimo, cujo tipo de câmbio garantiria, poder-se-ia conseguir um tipo mais baixo do que os tipos relativamente altos que costumam apresentar estas operações nos países latino-americanos. É lógico que o industrial corra pelo menos a metade do risco de câmbio, pois o ativo adquirido com o montante do empréstimo também subirá de valor em caso de desvalorização monetária.

Devem-se examinar agora as possibilidades concretas de se realizarem estas operações com a amplitude que poderiam adquirir em toda a América Latina, se o sistema fôsse adequadamente organizado. As possibilidades são três: organizar o sistema de crédito industrial sob a dependência do Banco Internacional; organizá-lo dentro do Banco de Exportações e Importações, e criar um Fundo especial.

Vejam as duas primeiras soluções para examinar depois, à parte, a solução que se refere ao Fundo especial. No que diz respeito ao Banco Internacional, seria desejável, pelas razões já expostas, que essas operações não necessitassem de garantia governamental, embora o banco central de cada país tivesse que aprovar as somas totais a serem concedidas, em virtude do risco de câmbio que cobre. Embora seja certo que, em virtude de seus estatutos, o Banco Internacional exige aquela garantia, poderia realizar essas operações mediante uma entidade filial semelhante à Corporação Financeira Internacional, que o próprio Banco projetou em 1951, a pedido do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Segundo o projeto, a essa corporação seria facultado o direito de realizar o tipo de operações que se está preconizando, ainda que o seu objetivo seja diferente. Sua finalidade é mais a de atrair preferentemente as inversões particulares estrangeiras nos países menos desenvolvidos, e também promover as inversões locais, seja por operações de empréstimo, seja mediante a subscrição de ações, que se venderiam depois, no país ou no estrangeiro. A corporação só contaria com um capital de 250 milhões de dólares para todo o mundo, importância que poderia ser muito insuficiente se os empréstimos industriais atingirem o alcance que é dado esperar. O propósito primordial que essa corporação procura atingir e a idéia desses empréstimos não são incompatíveis. Pelo contrário, completam-se de tal maneira que se esta entidade fôsse criada com maiores recursos, ter-se-ia alcançado uma solução satisfatória para esse importante problema.

Quanto ao Banco de Exportações e Importações, o fato de que esta instituição tenha começado a realizar com êxito tais operações de crédito industrial, bem demonstra que está plenamente capacitado para o fazer. Além do mais, o Banco dispõe de recursos em muito maior quantidade do que o que foi planejado para a corporação antes mencionada. A circunstância de não ter que obter seus recursos mediante a emissão de bônus nos mercados financeiros, permitiria ao Banco de Exportações e Importações operar com uma amplitude de critério que acaso não teria, se se visse obrigado a levar em conta certas dúvidas e reticências com que talvez fôssem recebidas as operações que não são familiares aos centros financeiros do exterior.

3. Criação de um Fundo especial dentro do sistema inter-americano.

Poder-se-ia fazer uma primeira objeção a esta idéia : que se projeta uma nova entidade, não obstante já existirem duas que poderiam desempenhar o seu papel. Não é do propósito dêste informe formular recomendações acêrca da solução mais conveniente. Mas, assim mesmo, deve-se assinalar que, se é necessário dar amplitude a êste sistema de créditos industriais, será preciso criar um regime especial, já seja em combinação com o organismo projetado pelo Banco Internacional, e que, como se disse, está em consideração nas Nações Unidas, seja um novo departamento do Banco de Exportações e Importações. Na realidade, trata-se de operações de tipo diferente daquêlles que êsses bancos realizam habitualmente, e que requerem uma experiência adequada. Seria necessário, talvez, estabelecer agências ou sucursais nos principais países, afim de manter um contacto mais íntimo com o sistema bancário e de conhecer diretamente as necessidades da indústria. É óbvio que, com tal propósito, seria preciso formar um pessoal especializado que, em grande parte, poderia surgir dos próprios bancos latino-americanos, se se desse a devida importância ao conhecimento direto do meio em que se teria de operar.

Tudo isso nos levou a apresentar esta terceira alternativa, para cuja escolha poderiam influir também considerações de outra natureza. Se na Reunião do Rio de Janeiro forem assentadas as bases de uma política vigorosa de desenvolvimento econômico, é possível que se tenha de considerar a criação de instrumentos de que hoje carece o sistema inter-americano. Em tal caso, esta terceira possibilidade teria méritos suficientes para ser examinada conjuntamente com as outras.

Se a idéia chegar a se cristalizar, todos os países teriam que contribuir com o capital. Mas, desde logo, só uma parte relativamente pequena dos fundos disponíveis poderá ser proveniente da América Latina, pois trata-se precisamente de atrair para ela recursos internacionais. Por conseguinte, será necessário dotar essa entidade de recursos especiais em quantidade suficiente, e o capital — sem prejuízo do seu emprêgo em operações — deverá ter como finalidade principal cobrir eventuais perdas na aplicação dêsses recursos.

Quanto a êsses recursos, nas circunstâncias atuais seria muito difícil encontrar outra solução que não fôsse uma dotação dos Estados Unidos para um Fundo especial para operações dessa natureza. Se essa deve ser a fonte, não parece ter importância a forma sob a qual se apresente a dotação. Não obstante, há um recurso, que por sua natureza especial, pode ser considerado mais adequado. Calcula-se que os Estados Unidos percebem cêrca de 100 milhões de dólares por ano do imposto que cobram sôbre o rendimento do capital invertido por

suas firmas e empresas na América Latina. Trata-se pois de renda proveniente de fonte latino-americana, e, sem entrar no aspecto jurídico da questão — pois aqui não é oportuno fazê-lo — poder-se-ia aduzir a isso a conveniência de que essa renda ficasse na própria América Latina, contribuindo para um ritmo mais intenso do seu crescimento. Na realidade, o próprio Tesouro dos Estados Unidos mostrou-se disposto a aceitar a redução do que percebe por meio daquele tributo, com o fim de estimular as inversões privadas de capital norte-americano dos países latino-americanos. Tem-se discutido com frequência a possibilidade de uma eliminação total do referido imposto; mas tal idéia tem sofrido objeções, não tanto pela redução — insignificante, por certo — que provocaria no rendimento fiscal daquele país, como pelo tratamento discriminatório que isso introduziria no regime fiscal. Tal limitação impede que se dê o máximo de estímulo fiscal às inversões privadas dos Estados Unidos na América Latina; mas, em troca, poder-se-ia discutir a possibilidade de empregar êsses recursos em estimular a empresa privada dentro dos próprios países latino-americanos.

Infelizmente, nas circunstâncias atuais, êsses países não poderiam utilizar o mercado financeiro dos Estados Unidos para obterem recursos destinados a um Fundo de Desenvolvimento da natureza daquele que aqui se considera. Mas se os Estados Unidos se comprometessem a dotar o Fundo com o produto do mencionado imposto, por um certo número de anos, essa renda poderia servir de base à emissão de um empréstimo no dito mercado, em condições semelhantes às das operações do Tesouro. Isso poderia dar ao Fundo, à medida que se fôsse ampliado as suas operações, uma dotação muito maior do que a que se teria mediante a contribuição direta do imposto. Ofereceria esta fórmula a vantagem de contribuir para que a poupança privada voltasse a se interessar pelo desenvolvimento latino-americano, e seria reaberto — se bem que desta forma especial — um mercado financeiro que tem permanecido praticamente fechado para a América Latina, desde a crise mundial.

Não é possível determinar a quantidade de capital que a América Latina poderia absorver anualmente nessas operações de crédito industrial. Isso dependerá, em grande parte, da habilidade com que se organize e se trabalhe com o sistema. Entretanto, dadas as consideráveis necessidades potenciais dos países latino-americanos, não seria exagerado pensar que poderiam ser absorvidos pelo menos de 50 a 100 milhões de dólares anuais, uma vez que o sistema fôsse organizado.

No caso de serem insuficientes os recursos considerados anteriormente, ocorre pensar, entre outras possibilidades, que o Fundo pudesse redescotar no Banco de Exportações e Importações parte de seus títulos, a fim de munir-se de novos re-

curso disponíveis para empréstimos. Para se fazer o mesmo no Banco Internacional, é mister que a garantia conjunta e solidária que os governos participantes possam dar às operações do Fundo, lhe permitam cumprir com o correspondente requisito de seus estatutos.

Será necessário prever a eventualidade de insuficiência de recursos se o Fundo estender suas operações ao campo da agricultura. Isso também deve ser matéria para estudo especial. Um dos mais graves obstáculos ao progresso agrícola na América Latina é a falta de capital. A agricultura encontra-se, geralmente, em inferioridade de condições em relação ao comércio, à indústria e outras atividades urbanas. Não só encontra dificuldades semelhantes às da indústria para conseguir créditos a prazos mediano e longos, como também as encontra em seus créditos para prover-se de capital circulante. É um fato conhecido que os bancos comerciais preferem operações a curto prazo de caráter comercial e industrial, porque, além de sua maior liquidez, podem concentrar-se nas cidades e são de movimento menos dispendioso do que as operações agrícolas. O capital circulante na agricultura requer, em geral, prazos mais dilatados, e os empréstimos estão expostos a imobilizações provenientes de contingência meteorológicas. Isso tem levado à prática muito difundida de encomendar a bancos do Estado as operações desse caráter. Esses bancos dispõem, geralmente, de capital relativamente pequeno, sendo obrigados a recorrer ao redesconto para adquirir recursos adicionais, prática essa que costuma trazer conseqüências inflacionárias.

O fato de serem esses bancos entidades do Estado, permitiu ao Banco Internacional realizar operações com os mesmos e com outras instituições oficiais, dedicadas a fomentar a agricultura. Os empréstimos eram destinados a cobrir importações, mas também há casos em que o Banco abandonou essa prática, concedendo empréstimos às referidas entidades para que elas possam ampliar tôdas as suas operações, sem aquela limitação. Com tal objetivo, o Banco emprega recursos provenientes do pagamento ou amortização de empréstimo efetuados para cobrir importações de bens de capital. Na realidade, seria o mesmo que se os recursos provenientes do pagamento ou amortização fossem recebidos pelo Banco em Washington, e voltassem a ser emprestados ao país. Mas ao escolher a forma mencionada procedeu-se com uma elasticidade de critério que permite contornar a dificuldade imposta por aquela limitação. É claro que se o Banco o pudesse fazer de forma direta, suas operações agrícolas poderiam adquirir muito vulto e não seria necessário que o novo sistema que se preconiza para o crédito industrial se estendesse também a essas operações, mormente se o Banco de Exportações e Importações intervier. Em tal caso, este sistema poderia se especializar no crédito industrial, o que seria mais vantajoso, sob todos os pontos de vista.

IV.

AS INVERSÕES DE CAPITAL PRIVADO ESTRANGEIRO

1. Breves considerações sobre a situação atual.

As inversões de capital privado dos Estados Unidos na América Latina, assim como o capital privado de outras procedências, têm-se orientado, preferentemente, para as atividades exportadoras. Essa característica tradicional continua prevalecendo. Salvo em casos especiais, a inversão em atividades internas não tem despertado o mesmo grau de interesse; obedece a outros critérios, requer o conhecimento de um mercado local geralmente limitado e está exposta a dificuldades de transferência de serviços a que escapam, de ordinário, as inversões destinadas a promover exportações. Costuma-se mencionar com exemplo a grande atração que o desenvolvimento interno do Canadá tem oferecido ao empresário norteamericano. Mas este país constitui um caso aparte que não permite generalizações.

Além de tudo o mais, o rendimento alcançado pelo capital privado nos Estados Unidos tem sido alto. No período 1947-50, o rendimento médio das inversões em companhias manufatureiras, depois do pagamento de impostos, foi de 14,6 por cento, e nos quatro anos transcorridos no atual decênio, se bem que a média tenha baixado para 10,5 por cento, continua relativamente alto.

É lógico que o capital privado estrangeiro trate de conseguir um rendimento igual, pelo menos ao que tem em seu próprio país. Há é verdade, inversões de rendimento muito maior na América Latina. Mas se em tais condições esse tipo de inversões se generalizasse e adquirisse grande amplitude, a carga dos serviços financeiros poderia chegar a constituir um fator muito sério na balança de pagamentos dos países latino-americanos.

Tudo isso induz a crer que, mesmo em condições muito propícias para esse tipo de inversões na América Latina, não é de se esperar delas um crescimento de natureza suficiente a contribuir com intensidade para a aceleração do seu ritmo de desenvolvimento. E, se isso chegasse a suceder em alguma ocasião, a carga de serviços limitaria a capacidade de absorção de capital. Basta levar em conta que, se o rendimento do capital privado fôsse apenas de 10 por cento, com o mesmo serviço financeiro poder-se-ia absorver duas vezes e meia mais capital, na forma de recursos públicos internacionais, dada a atual relação de taxas de juros.

2. Os obstáculos e as possibilidades de os eliminar

O que acima foi dito põe em evidência que o atual estado de coisas está longe de ser satisfatório. A aspiração de

receber mais capital privado estrangeiro é geral, sobretudo nos casos, tão freqüentes, em que, junto com o capital, vem uma nova técnica, tanto da produção como da organização da empresa e desenvolvimento do mercado. Mas não se pode negar que existem dificuldades reais que estorvam, às vezes, a afluência desse tipo de capital em vários países latino-americanos. Examinaremos, a seguir, as principais dificuldades.

a) *Dificuldades de transferência* — Em outra parte do presente trabalho, insistiu-se sobre a necessidade de uma previsora política de estímulo às exportações e de substituição de importações, para atenuar ou eliminar as crises periódicas de divisas, crises essas tão freqüentes na América Latina. Isso logo aliviaria as dificuldades de transferência que se apresentam em muitos dos países latino-americanos.

A inflação é também uma das causas principais desses transtornos. Quando não se trata de uma simples inflação de custos, aumenta o volume dos lucros a transferir para o exterior, e, se a moeda não se deprecia externamente com a mesma intensidade que na economia interna, a pressão destas transferências sobre a balança de pagamento pode trazer resultados muito perturbadores. Assim sucedeu naqueles casos — e certamente foram de importância — em que se manteve durante muito tempo uma cotação estável do dólar, ao passo que subiam rapidamente os preços internos.

Tal consequência costuma ser agravada devido a que organizações estrangeiras que trabalham na América Latina, com uma quantidade relativamente grande de créditos outorgados pelo sistema bancário nacional, costumam ter em conta a responsabilidade exterior da firma e não o capital real designado para suas operações locais. Desta forma, a firma estrangeira trabalha com um vultoso capital do país e leva ao exterior os seus benefícios, como se fôsem rendimentos do capital estrangeiro invertido.

As disposições que asseguram a remessa até a uma certa quantia de rendimento do capital invertido e de uma certa proporção de amortizações, representam uma vantagem em relação a situações anteriores em que as remessas de serviços estavam sujeitas a sérias restrições. Mas só um mercado de câmbio livre permite realizar as transferências sem nenhuma limitação, se bem que o alívio que isso significa seja limitado, em muitos casos, pela instabilidade que costuma se apresentar e pelo maior grau de depreciação monetária que sofre o referido mercado em relação ao âmbito interno. Como quer que seja, estamos em presença de um dos males característicos que traz consigo a inflação. Por um lado, aumenta exageradamente os lucros das empresas, e por outro, leva a medidas restritivas ou a situações desfavoráveis que — ainda quando possam ser justificadas pelas circunstâncias — são consideradas atentatórias aos interesses do capital privado. Na realidade, não há

possibilidade de soluções satisfatórias dentro de um estado de inflação do tipo assinalado, e isto é outra prova das consequências adversas que, cedo ou tarde, provoca este fenômeno sobre o desenvolvimento econômico.

b) *Limitações opostas a certas inversões.* As vezes se estabelece um critério seletivo quanto às inversões que um país deseja admitir ou quanto àquelas a que está disposto a conceder um tratamento de câmbio na forma acima referida. Trata-se assim de favorecer certo tipo de inversões e dificultar outras, que, a critério das autoridades, poderiam ser realizadas pelas firmas nacionais. Neste último caso, por exemplo, estão todas aquelas atividades cuja técnica é facilmente acessível e nas quais, segundo este modo de proceder, não se justificaria a inversão de capital estrangeiro e a conseqüente remessa de lucros para o exterior, quando há campos de aplicação em que elas podem ser de positiva vantagem para o país.

Os motivos desta atitude são compreensíveis, e também o são os receios que ela suscita nos países exportadores de capital. O conceito de discriminação dá sempre lugar a essas susceptibilidades, e, ocorre perguntar se os efeitos desfavoráveis que provocam na inversão estrangeira ao desanimar sua afluência, são ou não compensados na prática pelos resultados tangíveis dessa política.

A organização de um sistema de crédito internacional destinado ao empresário latino-americano poderia mudar a atmosfera em que surgiram as restrições desse tipo, porque ele já não se sentiria em inferioridade de condições em relação ao empresário estrangeiro, por sua deficiência de capital; e se a isso acrescentarem meios que facilitem o seu acesso à técnica moderna a fim de aumentar a produtividade, a necessidade real de um regime seletivo de inversões privadas estrangeiras perderia grande parte das razões de ordem econômica que agora se encontram para o justificar.

c) *Resistência a certos tipos de inversões.* Não alcançariamos corretamente o propósito de examinar com objetividade os obstáculos que se interpõem à inversão privada estrangeira se omitissemos um ponto que é delicado, pelas controvérsias que suscita. Mesmo nos casos em que se favorece certo controle seletivo das inversões, na América Latina, não há, na realidade, exemplos notórios de animosidade para com o capital estrangeiro invertido em condições de livre concorrência. Os estados de ânimo adversos ao capital estrangeiro têm surgido, geralmente, nas ocasiões em que, devido ao próprio caráter da concessão — como no caso de serviços públicos — ou devido ao próprio regime ou magnitude da empresa, houve monopólio ou franca limitação da concorrência na prática. Diante destes exemplos, que foram objeto de atenção pública, poder-se-iam citar outros e inumeráveis, de empresas

comerciais ou industriais estrangeiras que — além de terem alcançado o reconhecimento geral de sua eficácia técnica e econômica — não sofreram manifestações adversas de qualquer natureza, embora no curso de suas operações tenham enfrentado dificuldades de transferência ou problemas administrativos com as autoridades.

Não se deve supor que o público latino-americano tenha a esse respeito, uma atitude diferente da atitude do público dos Estados Unidos. Não é suficiente que uma empresa seja a expressão da livre iniciativa para que o público se incline favoravelmente a ela; a livre iniciativa tem que estar ligada a uma concorrência leal e livre, e nisso a opinião pública assume uma posição teórica inatacável. Nos Estados Unidos a pressão da opinião pública conseguiu duas conquistas fundamentais: primeiro, uma legislação que protege os interesses gerais, acompanhada de um mecanismo de vigilância e aplicação da lei; e, segundo, a formação de um senso de responsabilidade coletiva, junto com a prática estabelecida de dar publicidade a seus negócios, naquelas grandes corporações que por sua magnitude ou pela natureza do mercado, atuam num ambiente de limitada concorrência.

A certeza de que as empresas norte-americanas que operam na América Latina não estejam, praticamente, isentas da ação dessa legislação, poderia contribuir para desanuviar a atmosfera desfavorável que se formou a esse respeito. Tal é a interpretação que cabe dar à recente decisão do Departamento de Justiça dos Estados Unidos de investigar a forma por que opera uma grande corporação daquele país na América Central.

Em alguns casos, a aplicação de medidas anti-monopolistas poderia exigir a desintegração de um complexo de operações, em detrimento da eficiência de uma organização. Isto não quer dizer que o problema não possa ser resolvido satisfatoriamente. Existem aqui possibilidades reais de cooperação internacional; e se concebem ajustes inter-governamentais a fim de conseguir que, sem prejuízo da liberdade de iniciativa das empresas, no campo que lhes é propício, sua forma de operar fique sujeita a normas adequadas de controle que, além de assegurarem a defesa do interesse coletivo, permitem aos países latino-americanos conhecer a soma dos lucros reais gerados no seu próprio território e lhes facilitem a aplicação de tributos razoáveis.

A complexidade da vida econômica real, torna impossível estabelecer uma fórmula única para a solução dos graves e diversos problemas que esse tipo de empresas traz consigo. Mas, firmada uma política de cooperação com propósitos comuns, conseguir-se-á, primeiro limpar a atmosfera de elementos perturbadores e depois, criar, de maneira gradativa, condições favoráveis à inversão e à sua eficácia no desenvolvimento econômico da América Latina.

É compreensível que em casos da natureza do que se acaba de mencionar, o Estado considere a alternativa de realizar, por si próprio, a inversão, a fim de evitar as complicações que a limitação ou falta de concorrência representam. Não se poderia dizer que, ao proceder assim, um país latino-americano está interferindo indevidamente no princípio da livre empresa. Este princípio é desrespeitado desde o momento em que a livre concorrência não existe ou se encontra seriamente restringida. Sob este ponto de vista, não haveria razões para que um governo não pudesse recorrer a empréstimos internacionais de caráter público.

Entretanto, mesmo transposto este obstáculo que se opõe ao acesso de um governo aos referidos empréstimos internacionais, poderiam surgir outros, relativos à operação em si mesma. As entidades prestatárias estão, em verdade, obrigadas a procurar a aplicação vantajosa de seus recursos em projetos de boas bases econômicas; têm que assegurar-se também de que a administração das empresas correspondentes possa desenvolver-se num grau aceitável de eficiência. Não se trata, pois, de uma questão de princípios, mas sim de uma apreciação prática.

A este respeito abrem-se possibilidades que talvez não tenham sido aproveitadas em toda a sua potencialidade. Há casos em que, embora a iniciativa privada não possa atuar satisfatoriamente em face dos motivos anteriormente mencionados, poderia fazê-lo com grande eficácia no regime de contratos de administração ou de prestação de serviços, conforme se queira chamar. Por exemplo: o estado pode entrar em acordo com uma firma privada para a construção de um determinado projeto e lhe confiar — a ela ou a outra firma — a administração da empresa pelo tempo suficiente a amortizar totalmente o empréstimo, ou uma boa parte dele. As firmas podem também ter interesse em contribuir com uma parte do capital seja em caráter transitório ou permanente. Ocorrem diferentes possibilidades, tanto sob estes aspectos como nos casos em que houverem elementos especiais de risco. De todas as maneiras, poderia ser uma característica geral desses contratos a obrigação assumida pela firma privada estrangeira, de preparar pessoal técnico e administrativo nacional para que, com o correr do tempo, possa ele responsabilizar-se pelo funcionamento total da empresa.

3. Considerações finais.

Nada foi dito até agora neste informe acerca da nacionalização de empresas estrangeiras. Não obstante, nos países exportadores de capital costuma-se mencionar este fato entre os fatores que inibem o capitalista estrangeiro. Embora tenha havido muito poucas nacionalizações na América Latina e menos ainda nacionalizações seguidas de desagradáveis questões

de indenização, não se pode negar que a sua repercussão psicológica assuma, com frequência, grandes proporções. Embora não caiba discutir aqui este assunto nem o mérito de fórmulas jurídicas alheias a nossa competência, não resta dúvida que, em este e em outros aspectos do problema da inversão estrangeira, só se conseguirá uma solução satisfatória e perdurável na base de uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento econômico latino-americano. Uma política bem concebida e de acordo com indispensáveis medidas nacionais, que além de estimular o ritmo de crescimento econômico contribua para remediar certos males, tais como aqueles que foram mencionados acima, criará uma melhor compreensão dos objetivos que se procuram com a inversão do capital estrangeiro. E isso será a melhor garantia de seu bom tratamento.

Também se costuma mencionar a instabilidade política da América Latina como elemento desencorajador das inversões de capital privado estrangeiro. Sem dúvida que podem ser importantes as repercussões psicológicas exteriores de certas alterações políticas que se processam fora dos canais regulares. Mas é necessário ver estes acontecimentos sob uma adequada perspectiva. A América Latina não somente está sujeita a vicissitudes em sua política interna, mas também ao impacto de alternativas políticas e econômicas que ocorrem interiormente nos grandes centros industriais e que de uma forma ou outra costumam ser de considerável amplitude. Tudo isso, de um modo ou de outro, afeta a balança de pagamentos da América Latina, seu potencial de desenvolvimento e sua capacidade para importar e atender às remessas do capital estrangeiro invertido. Por outro lado, não se poderia afirmar que os governos surgidos daquele tipo de mudanças políticas na América Latina tenham tido para com o capital estrangeiro uma atitude mais incompreensiva do que os governos surgidos do funcionamento regular das instituições. De qualquer modo, a atitude favorável de uns e outros não dependerá apenas de uma fórmula, mas sim da formação daquele ambiente propício, a que antes se fez referência, mediante uma adequada combinação de medidas nacionais e internacionais.

CAPÍTULO III

O AUMENTO DA PRODUTIVIDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

I

AS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM MATÉRIA DE PRODUTIVIDADE

1. Concentração de esforços na agricultura.

A assistência técnica é o elemento primordial da colaboração internacional na política de desenvolvimento econômico.

Em termos gerais, o campo em que a assistência técnica pode dar resultados mais imediatos diz respeito ao aumento da produtividade, mediante o melhor aproveitamento dos recursos que estão em uso atualmente na agricultura, na indústria e na mineração. Isso assume caráter decisivo na aceleração do desenvolvimento econômico. Mas não se deve esquecer que há outros campos em que, embora os efeitos da assistência técnica custem mais a se manifestar, sua importância no problema da produtividade é considerável. Referimo-nos principalmente à pesquisa e levantamento dos recursos naturais dos países latino-americanos, bem como à investigação de novas utilizações desses recursos, à de novas técnicas de produção, e ao sério problema da formação de pessoal técnico.

Não nos ocuparemos neste capítulo de todas essas formas de assistência técnica, e sim daquelas que se relacionem diretamente com o problema da produtividade, sem naturalmente desconhecer a importância das outras. Em verdade, no final deste capítulo recomendaremos estender-lhes também o estudo que se julga indispensável para traçar uma política de produtividade na América Latina.

Não basta atuar em casos isolados e deixar que os ensinamentos que se derivam deles se irradiem lentamente por toda a economia. Se se tiver de acelerar a taxa de crescimento econômico, o aumento das inversões deverá ser acompanhado de uma intensa campanha de propagação de métodos técnicos que colaborem para um melhor aproveitamento do capital existente e da terra de acessibilidade imediata.

Os países latino-americanos têm à sua disposição, nos países tecnicamente mais avançados, um enorme caudal de conhecimentos já elaborados, bem como, de métodos de pesquisa para elaborar outros que se adaptem melhor às condições pe-

culiars em que deverão ser aproveitados. O problema consiste em saber como transferir e assimilar êsses conhecimentos a fim se conseguir aumentos da produtividade com um ritmo mais intenso que o registrado até agora.

A ação privada desempenhou um papel muito eficaz nesta transferência de conhecimentos. Mas, do ponto de vista de uma vigorosa política de desenvolvimento econômico, sua contribuição está muito longe de ser suficiente. O reconhecimento dêsse fato levou os governos membros das Nações Unidas a organizarem a assistência técnica internacional. Esta decisão — justamente com a que organiza a inversão de recursos internacionais — é de importância primordial. Se bem que importantes serviços já tenham sido prestados, os primeiros anos foram de caráter experimental, tanto pelo campo em grande parte inexplorado, em que era necessário prestar assistência técnica, como pelos recursos limitados de que se dispunha para prestá-la (1).

Quadro 5

GASTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA À AMÉRICA LATINA, DE ACÓRDO COM AS FONTES

(milhares de dólares)

	1951	1952	1953	1954 (propostos)
Estados Unidos	10.895,0	17.875,5	16.953,8	24.342,0
Nações Unidas e organismos especializados a/	1.182,9	4.699,4	4.616,4	4.571,0 b/
Organização dos Estados Americanos a/	388,0	998,2	1.627,1	1.646,9
TOTAL	12.465,9	23.573,1	23.197,3	30.560,0

FONTE: Foreign Operations Administration (Estados Unidos). Relatórios anuais (a) Inclui a contribuição dos Estados Unidos; (b) Baseado numa estimativa correspondente a 26% sobre o total da assistência técnica prestada pelas Nações Unidas à América Latina.

NOTA: Nos últimos anos, os gastos em que incorreu os Estados Unidos na forma de assistência técnica privada à América Latina alcançaram quase um milhão de dólares por ano e foram destinados, quase que exclusivamente à agricultura. Foram êsses fundos proporcionados sobretudo pelas instituições Rockefeller — pela Fundação, pelo Instituto de Pesquisas IBEQ e pela Associação Internacional Americana.

(1) Apesar dessa limitação dos recursos, a assistência técnica prestada pelas Nações Unidas e por seus organismos especializados foi um fator de importância na preparação e execução de atividades que significam uma contribuição efetiva para o desenvolvimento econômico de muitos países. Num campo mais amplo de assistência técnica como um elemento essencial de uma política de desenvolvimento, deve-se mencionar também a assistência técnica que os citados organismos estão atualmente proporcionando aos países da América Central em seu programa de integração econômica, auspiciado pela Comissão Econômica para a América Latina. Também se deve chamar a atenção para os importantes princípios, estabelecidos pelas Nações Unidas, que regem as operações de assistência técnica internacional.

Ao estimar-se a assistência técnica prestada pelas Nações Unidas e suas agências especializadas, deve-se ter em conta o volume limitado dos seus recursos, dos quais, por exemplo, só se puderam gastar na América Latina, em 1953, pouco mais de 4,5 milhões de dólares, ao passo que o governo dos Estados Unidos dispendeu, nesse mesmo ano, cerca de 17 milhões, devendo dispendir pouco mais de 24 milhões em 1954. (Vide Quadro 5). Sem desconhecer a importância considerável da assistência técnica internacional, pode-se afirmar que em matéria de produtividade corresponde o lugar mais destacado à ação do governo dos Estados Unidos na América Latina.

Dos 24 milhões que esperam gastar os Estados Unidos em 1954, e à parte de suas contribuições a programas estabelecidos por organismos internacionais em assistência técnica à América Latina, cerca de 44% correspondem à agricultura e aos recursos naturais, ao passo que apenas 8% toca à indústria, à mineração e ao trabalho. Não obstante, é justo assinalar que o auxílio técnico para o transporte e a indústria é o que aumentou mais rapidamente durante o período 1952-54. (Vide o Quadro 6).

Quadro 6

PROGRAMA DO GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS SOBRE COOPERAÇÃO TÉCNICA NA AMÉRICA LATINA

	1952	1953	1954
	Percentagens do total das despesas		
Agricultura e recursos naturais	43	35	44
Saneamento e Saúde	28	27	21
Educação	15	11	12
Transportes, comunicações e energia	2	3	4
Indústria, mineração e trabalho	1	10	8
Administração pública	4	8	6
Desenvolvimento geral e de comunidades	3	1	1
Custos do programa nacional	3	4	4
Despesa total (em milhões de dólares)	17,9	17,0	24,9

FONTE: Foreign Operations Administration (Estados Unidos). Relatórios anuais.

NOTA: Como as cifras foram arredondadas, a soma das mesmas pode não ser exata.

A assistência técnica dos Estados Unidos em matéria agrícola data de vários anos atrás e a eficácia que representa esse esforço em todos os países onde se tem desenvolvido é unânimemente reconhecida. A assistência abrange um vasto repertório de assuntos, desde a genética até à organização do crédito agrícola. Os serviços técnicos são prestados, geralmente, em colaboração com os governos dos diferentes países, por meio de organizações mistas, cujos gastos são cobertos

conjuntamente, em proporções variáveis, pelo governo dos Estados Unidos e pelo respectivo país. A assistência não se limita a enviar técnicos por certos períodos de tempo, mas também contribui, de ordinário, com pessoal permanente, que trabalha tanto na pesquisa como na divulgação de seus resultados, e contribui, além disso, para a formação e aperfeiçoamento do pessoal local.

Além dessa colaboração oficial, são dignas de destaque as atividades da Fundação Rockefeller, especialmente em genética, campo no qual têm-se conseguido notáveis resultados em vários países. Da mesma forma, o Instituto de Ciências Agrícolas de Turrialba, dependente da Organização dos Estados Americanos, provou ser de positiva utilidade, tanto na formação de técnicos agrícolas, como na pesquisa e na atividade prática; não obstante, a limitação de seus recursos não permite a êste Instituto estender e intensificar seus trabalhos, pois seu orçamento anual não chega a um milhão de dólares para toda a América Latina.

Desde sua criação a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura dedicou também atenção ao problema da produtividade, embora nem sempre com o mesmo critério adotado pelo governo dos Estados Unidos. A referida organização tem enviado grandes quantidades de técnicos por períodos limitados para resolverem problemas de caráter especial. Em outros campos — sobretudo no florestal e pecuário — foram enviadas equipes em caráter permanente.

Assim, pois, no que diz respeito à agricultura, está em marcha com êxito indiscutível, a vastíssima tarefa de transferir e implantar na América Latina a técnica agrícola dos países avançados, especialmente a dos Estados Unidos, onde a produtividade alcançou um nível impressionante.

2. A indústria.

Não sucedeu o mesmo com a assistência técnica à indústria oferecida pelo governo dos Estados Unidos, como o provam as cifras de gastos do Quadro 6. Há várias razões para explicar esta disparidade. Em primeiro lugar, é indiscutível que a assistência técnica era mais urgente na agricultura, pois se se omitem aqueles ramos que trabalham para a exportação, em que a técnica moderna penetrou com menos dificuldade, o resto das atividades agrícolas latino-americanas encontram-se, em geral, em estado precário.

Em segundo lugar, deve-se assinalar a opinião que prevalecia até pouco tempo atrás em certos círculos, segundo a qual o problema de desenvolvimento dependia essencialmente da tecnificação agrícola, sem que se percebesse ainda que a industrialização constituía seu inevitável complemento. Finalmente, por sua própria natureza, a indústria se encontra em condições muito mais favoráveis do que a agricultura, do ponto de vista do acesso à técnica. Os grandes estabelecimen-

tos industriais da América Latina têm a seu alcance assistência técnica por via privada, seja contratando técnicos diretamente, seja pela colaboração de empresas estrangeiras que facilitam seus métodos técnicos mediante pagamentos de regalias. Mas os industriais medianos e pequenos não se encontram nas mesmas condições e para eles é que deve ser orientada de preferência a assistência desse tipo.

Esses industriais — que individualmente não parecem ter significação especial — desempenharam uma função muito importante no desenvolvimento industrial da América Latina, e a desempenhariam ainda com maior eficácia se lhes fosse dado acesso razoável às fontes de capital e de técnica internacionais. Na realidade, o aparecimento desse tipo de industriais foi um poderoso elemento de seleção no meio econômico latino-americano e dentre eles surgiram os homens de empresa que, com o correr do tempo, vieram criar os grandes estabelecimentos. Não se trata, pois, de consolidar formas de caráter transitório, mas sim de ajudar a crescer, a alcançar dimensões mais convenientes mediante a cooperação do capital e da técnica a que antes se fez alusão.

O governo dos Estados Unidos começou, faz pouco tempo, a dar atenção ao problema fundamental da produtividade, por meio da organização de serviços de assistência técnica a esse tipo de indústrias. Os primeiros resultados são muito instrutivos. Entretanto, essa importante iniciativa encontra-se ainda em seus comêços e ainda não se definiu a política a seguir, o que exigirá um conhecimento mais completo das necessidades do meio industrial.

As organizações internacionais também se vêm preocupando deste problema, nos últimos anos. A administração de assistência técnica das Nações Unidas deu-lhe grande importância e uma boa proporção de seus gastos é absorvida pela assistência técnica industrial. Mas, também neste ponto, a escassez de seus recursos constitui um considerável obstáculo. Podem ser citadas ademais as atividades da Organização Internacional do Trabalho no Brasil e as da UNESCO em vários países da região.

Outra forma de aumentar a produtividade, que se está começando a ensaiar na América Latina, é a melhora dos métodos de produção ou a introdução de novas atividades nos meios artesanais rurais e urbanos. E' possível alcançar nesses setores um aumento apreciável da renda com gastos relativamente pequenos de capital, já que se trata, principalmente, do aproveitamento das horas vagas dos trabalhadores do campo. Este é um dos aspectos que parece oferecer perspectivas animadoras, especialmente nos países de população indígena ou cuja agricultura atravessa períodos estacionais de inatividade.

3. A experiência nas indústrias européias.

E' evidente que, ao decidir iniciar esta assistência técnica à indústria latino-americana, o governo norte-americano

se inspirou na experiência que, com tanto êxito empreendeu na Europa a partir do Plano Marshall. Como se sabe, ali também existia um sério problema de produtividade, cuja solução era indispensável, não só a fim de contribuir para a reabilitação econômica interna dos países da Europa Ocidental, mas também para a recuperação e incremento ulterior de suas exportações industriais. E' digno de nota este último ponto, pois constitui um sintoma muito significativo das mudanças que os acontecimentos vão provocando na política econômica exterior dos Estados Unidos.

Esses serviços de assistência técnica industrial na Europa foram-se desenvolvendo de maneira gradativa. Começaram com experiências esporádicas e vão se transformando em amplos programas que estão sendo cumpridos em colaboração com centros nacionais de produtividade em cada um dos países da Europa Ocidental.

Com este objetivo, acaba de ser criado um instituto europeu de produtividade, que faz parte da Organização Européia de Cooperação Econômica, mas que funcionará como organização independente. O Instituto terá um comitê de produtividade e pesquisas práticas e um conselho consultivo; funcionará sob a orientação de um diretor geral nomeado por aquela Organização. Cumprirá esse órgão os seus objetivos através dos centros nacionais anteriormente mencionados. Esses centros, por sua vez, estão formados pelo governo, pelas empresas e pelos sindicatos de trabalho. De grande interesse é o papel destes últimos, e não resta dúvida que — sem falar no que significa para a compreensão do problema — a participação dos trabalhadores no aumento de renda proporcionado pela maior produtividade foi um motivo importante. Na realidade, a assistência técnica só é prestada às empresas que se comprometem a distribuir esse aumento entre consumidores, operários e a própria firma.

Depois de sucessivas experiências, os centros de produtividade foram estabelecendo o seu critério para a escolha dos estabelecimentos industriais aos quais deveria ser prestado o serviço. Antes de tudo, deve-se tratar de indústrias que produzem artigos essenciais para um mercado em crescimento; além disso, há de existir a possibilidade de se alcançarem resultados concretos e visíveis; do mesmo modo, deve haver um claro interesse da empresa e dos operários em aumentar a produtividade, e a administração daquelas deve estar em condições de realizar as melhorias que se aconselham; finalmente, essas melhorias só hão de requerer um pequeno aumento de capital para serem levadas à prática, ou não exigir nenhum capital.

Para orientar a ação dos centros de produtividade adotaram-se diferentes métodos. Um deles foi a constituição de grupos de produtividade. Alguns grupos europeus visitavam as indústrias dos Estados Unidos, ao passo que outros grupos norte-americanos examinavam as indústrias européias. Tam-

bém dentro da própria Europa organizaram-se grupos de visitantes. Estes grupos, tal como os centros, se compunham de industriais, operários e representantes do governo, e eram acompanhados por grupos exclusivamente técnicos. Além desses grupos de observação e estudo, foram levadas a cabo outras atividades de caráter particular, como por exemplo, a visita de especialistas das indústrias européias a firmas norte-americanas para que estudassem os melhores modelos de fabricação; do mesmo modo, o *Bureau of Standards* dos Estados Unidos pôs seus serviços à disposição dos técnicos europeus para a realização de investigações práticas e seleção de equipes de investigação e provas; os fabricantes europeus podem submeter os seus problemas aos centros de produtividade e estes consultam Washington sobre tudo aquilo que não podem resolver por si próprios. Por último, foram fornecidos aos centros documentação técnica e científica, bem como documentos cinematográficos.

Estas visitas permitiram estabelecer comparações muito úteis entre a produtividade das fábricas dos Estados Unidos e as dos países europeus. Além disso, o *Bureau of Labour Statistics* dos Estados Unidos empreendeu uma série de estudos de produtividade — que, atualmente, chegam a 100 — em um certo número de indústrias norte-americanas, especialmente no que diz respeito a tratores agrícolas, papel e celulose, ferramentas manuais, ladrilhos e telhas, preparação de alimentos, artigos de alumínio, refinação de açúcar de beterraba, calçados e alguns artigos têxteis. Paralelamente com esses estudos realizam-se outros em indústrias similares em países europeus, a fim de cotejar a produtividade e estabelecer as diferenças e os fatores que as determinam, e, ao mesmo tempo, chegar a determinação de certas normas de produtividade industrial, que deverão ser alcançadas (1).

II

NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA DE PRODUTIVIDADE

A Assembléia Geral das Nações Unidas e o Conselho Econômico e Social, assim como a OIT e a OAA, têm prestado atenção aos métodos para aumentar a produtividade no mundo. O Conselho Econômico e Social solicitou ao Secretário Geral que, prévia consulta aos organismos especializados competentes, se continuem estudando os problemas relacionados com o aumento da produtividade nos países insuficientemente desenvolvidos, no que respeita à agricultura e à indústria. Pela resolução 416-E (XIV) do Conselho Econômico e Social, reco-

(1) Em conjunto com o programa técnico da indústria, desenvolveu-se a assistência técnica à agricultura, mas esta absorve apenas a quarta parte dos recursos. Tais recursos são fornecidos tanto pelo governo dos Estados Unidos como pelos governos da Europa Ocidental. O primeiro contribui com 135 milhões de dólares e os governos europeus com uma importância equivalente.

mendou-se aos governos dos países insuficientemente desenvolvidos considerar:

"...o estabelecimento de centros nacionais de produtividade adaptados às condições econômicas e sociais de seus respectivos países, com o objetivo de impulsionar em particular a pesquisa e a difusão de conhecimentos acerca de métodos e técnicas aperfeiçoados e de sua aplicação prática aos diversos setores da atividade econômica, tida em conta a assistência técnica internacional que possam receber;" Este tipo de assistência técnica internacional é ministrado pela Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas e pelos organismos especiais competentes, a pedido dos governos.

Faz falta, na América Latina, uma política definida de produtividade que conte com recursos muito superiores àqueles que, até agora, foram postos em jogo. Mas, para que essa política cumpra eficazmente o seu objetivo, será indispensável uma análise prévia dos problemas de crescimento e das tendências que prevalecem em cada país. A assistência técnica tem que receber uma orientação precisa, e essa orientação há de surgir de um programa de desenvolvimento. Enquanto a assistência técnica é proporcionada isoladamente e em quantidade relativamente pequena, basta em geral o bom senso para orientá-la; mas quando adquirir amplitude e tiver efeitos perceptíveis sobre a taxa de aumento da produtividade, será necessário adaptá-la às exigências de uma política de desenvolvimento. Em outras palavras, a política de produtividade constitui somente um aspecto, se bem que de extrema importância, dessa política (1).

Na realidade, nem todas as medidas que aumentam a produtividade devem ter a mesma ordem de preferência; não é indiferente o que primeiro se escolhe como objetivo nem as diversas alternativas que viriam em seguida. Uma breve incursão nas relações entre o aumento da produtividade e o capital necessário, nos permitirá compreender a natureza do assunto, o qual é de tanta importância na elaboração de um programa de desenvolvimento.

1. Significação das diferentes formas de aumento da produtividade.

Convém lembrar, antes de tudo, que o aumento da produtividade pode ser alcançado, quer por um aproveitamento

(1) Os organismos internacionais que prestam assistência técnica, conscientes da necessidade mencionada, vem insistindo em que os países coordenem os seus projetos de desenvolvimento, a fim de obterem um maior benefício dessa assistência. Em conformidade com uma resolução recente do Conselho Econômico e Social, a programação anual da assistência técnica das Nações Unidas e das agências especializadas seria formulada com base nas necessidades do país, consideradas em forma integral. Uma resolução da X Conferência Interamericana (Caracas) traz recomendações no sentido de que os países coordenem também suas solicitações de assistência técnica, o que constitui um estímulo para medidas ulteriores na programação dos diferentes projetos.

mais intenso do capital ou da terra imediatamente disponível, quer pelo melhor aproveitamento da mão-de-obra. Compreende-se facilmente que em países de relativa escassez de capital, e abundância relativa de mão-de-obra (real ou virtual), os métodos técnicos que aumentem a produtividade do capital ou da terra, deverão, de modo geral, ser tratados preferencialmente, pois com o mesmo capital, — sem inversões adicionais ou com pequenas inversões — pode-se obter um aumento do produto. Na América Latina verifica-se com freqüência o caso da existência de equipamentos dos quais não se extrai todo o produto que deles se poderia obter; uma das explicações correntes é a reduzida dimensão do mercado, e contudo é comum agregarem novas unidades produtivas sem que se tenham aproveitado as existentes de maneira satisfatória; mas, ao lado desses casos apresentam-se outros em que o equipamento é utilizado mais intensamente do que nos países avançados, obtendo-se dele um produto superior, mas à custa de uma maior aplicação de trabalho. E' típico o caso da energia, onde, com o mesmo capital poder-se-ia conseguir um maior rendimento. As autoridades que examinaram este problema concordam em que existe um grande desperdício que poderia ser evitado mediante melhores processos de combustão ou de utilização da energia elétrica.

Também é muito frequente o caso de possíveis melhorias na qualidade e duração do produto com o mesmo equipamento, quer mediante o melhoramento das matérias primas, quer dos métodos de fabricação. Por exemplo: no estudo que esta Secretaria Executiva está realizando em vários países, sobre as condições da indústria metalúrgica e suas perspectivas de desenvolvimento, foi comprovado que as deficientes ligas dos metais empregados influía adversamente sobre a produtividade, bem como sobre a qualidade e durabilidade dos artigos. Além de tudo, a eliminação dessas deficiências geralmente não é difícil.

Mas o caso típico de aumento da produtividade com escassas inversões encontra-se na agricultura. Na mesma área de terras foi possível obter grandes aumentos de produtividade com melhores processos de cultivo e conservação do produto. E' claro que estas formas de se aumentar a produtividade com o mesmo capital — ou com capital ligeiramente aumentado — e a mesma extensão de terra, deveriam ser exploradas e adotadas de preferência às outras que exigem maiores aumentos de capital.

Há importantes gradações entre estas últimas. Todas elas significam economia de mão-de-obra. Mas, enquanto essa economia é obtida em alguns casos sem aumento de capital, em outros representa um sensível aumento do mesmo. No primeiro caso também se poderia citar um exemplo comprovado em estudos realizados pela Secretaria Executiva da CEPAL. Em um cuidadoso exame da indústria têxtil de algodão em cinco

países latino-americanos (1) verificou-se que a mão-de-obra por quilo de tecido poderia ser reduzida de 42 a 78 por cento, segundo os países, com uma melhor organização de trabalho, mesmo sem mudar os antigos equipamentos já existentes. Com a instalação de equipamentos modernos, poder-se-ia conseguir uma economia adicional de mão-de-obra de 14 a 33 por cento, respectivamente. A economia adicional, conforme se vê, é maior do que aquela que se poderia alcançar mediante uma melhor utilização dos equipamentos em uso. Compreende-se, portanto, a importância de utilizar melhor estes, antes de inverter capital em novos equipamentos. Nada se pode afirmar ainda, com segurança, sobre até que ponto estas e outras conclusões interessantes acerca da produtividade da indústria têxtil poderiam ser aplicadas a outras indústrias. Somente novas investigações poderão responder a esta pergunta de tanta significação para a política de desenvolvimento.

No caso que acabamos de assinalar comprova-se a possibilidade de liberar mão-de-obra e aumentar assim, correlativamente, o rendimento daquela que continuará trabalhando, sem nenhum aumento de capital. Por outro lado, há casos em que a liberação da mão-de-obra requer uma inversão adicional. Poder-se-ia citar como exemplo a mecanização da agricultura; quando a mecanização não contribuir para aumentar o produto — e há casos em que isso acontece — seus efeitos não se traduzem, pois, em aumento de rendimento por unidade de terra, porém em diminuição da mão-de-obra por unidade de terra e por unidade de produto.

Como se sabe, esta forma de economizar mão-de-obra mediante a aplicação de maior capital é também característica da indústria. A técnica moderna, especialmente nos Estados Unidos, está orientada no sentido da realização de progressivas economias de mão-de-obra mediante o aumento da quantidade de capital por homem. A liberação de mão-de-obra representa, pois, um custo de capital que não tem a mesma significação, quando este é abundante, — no caso dos Estados Unidos — como quando é escasso, tal como acontece nos países latino-americanos.

Seja como for, a mão-de-obra liberada requerer em todos os casos um novo capital para absorver-se produtivamente na economia de um país. Careceria de todo sentido econômico esforçar-se em aumentar o rendimento da mão-de-obra, não havendo possibilidade de a absorver, e mais ainda se, para a sua liberação, for precisa uma inversão maior de capital.

Por conseguinte, uma política de aumento de produtividade requer uma discussão prévia das diferentes formas de alcançá-la, e de suas possíveis combinações. Há uma clara

(1) Vide Nações Unidas, *Produtividade da mão-de-obra na indústria têxtil algodoeira de cinco países latino-americanos*. Nova York, 1951. (N.º de venda: 1951.II. G. 2).

gradação no que diz respeito à necessidade de capital adicional: primeiro, as medidas técnicas que aumentam a produção sem grande necessidade de novo capital; em seguida, as medidas que permitem liberar mão-de-obra sem emprêgo de capital adicional, mas necessitam desse capital para absorver a mão-de-obra; e, finalmente, as que requerem uma dupla inversão de novo capital, tanto para liberar mão-de-obra como para o absorver produtivamente na economia.

Por isso, se a assistência técnica há de ser aplicada em grande escala, como se deveria fazer na América Latina, é indispensável uma cuidadosa análise desse tipo, que não só servirá para orientar o lineamento geral de uma política de produtividade, mas também, do próprio programa de inversões. Até que ponto será possível avançar nesse sentido, é, primordialmente, uma questão de disponibilidade de capital. Não resta dúvida de que havendo capital suficiente, convém chegar até aquela última forma, em que se requer dupla inversão. Quanto mais se libere mão-de-obra, aumentando o rendimento do trabalho, e quanto mais capital se possa empregar em absorvê-la, tanto maior será o aumento médio da produtividade por homem e, em consequência, a taxa do crescimento econômico.

Mas a solução está muito longe de ser simples, na realidade, pois a técnica não costuma oferecer tôdas essas gradações, e muitas vezes será forçoso escolher processos que exigem um grande custo de capital e com isso obter fortes economias de mão-de-obra, em circunstâncias em que já há mão-de-obra disponível, que não pôde ser absorvida devido a insuficiência de capital. E' isto que contribui para aumentar a complexidade do problema e torna mais necessária a existência de critérios orientadores.

Se se excetua a agricultura, na qual existem amplas possibilidades de aplicação de técnicas que aumentam a produtividade por unidade de terra sem necessidade de liberar mão-de-obra, na indústria e outras atividades o aumento de produtividade está geralmente unido à liberação de mão-de-obra.

Em consequência, à parte da necessidade de capital que isso exige, apresenta-se outro problema: o de determinar que atividades poderão absorver mais facilmente a mão-de-obra assim liberada. Deveriam ser consideradas em primeiro lugar as atividades cuja procura de bens ou serviços cresce com grande intensidade, em contraposição àquelas em que não cresce ou sucede o oposto. E' evidente que a economia de mão-de-obra, nos primeiros casos, poderia ser acompanhada pela absorção de toda mão-de-obra, ou de sua maior parte, na mesma atividade. Por outro lado, nas atividades de crescimento lento, costumam sobrevir dificuldades de transferência e adaptação que podem produzir graves resultados.

No que diz respeito a este último aspecto, há um caso de marcada importância. Se a transferência de mão-de-obra se realiza dentro de um mesmo conjunto industrial, as dificuldades são de simples readaptação. Mas se a transferência traz

consigo a necessidade de um deslocamento geográfico, junta-se a essas dificuldades a provisão de uma maior quantidade de capital social para atender às necessidades do aumento da população no local para onde se desloca a mão-de-obra.

Outro elemento que, em muitos casos, pode ter importância destacada na consideração de um programa de melhoramento da produtividade, é a conveniência de atuar em certas indústrias onde os altos custos influem no preço de artigos básicos de consumo e, portanto, no nível da renda real da maioria da população. Se se logra reduzir custos e preços em indústrias como as têxteis, as de alguns produtos alimentícios e as de materiais de construção libera-se poder de compra entre a massa dos consumidores, o que cria procura de novos produtos e, em consequência, ajuda a absorver a mão-de-obra deslocada.

2. Determinação dos tipos de assistência técnica necessária.

Tudo isso nos demonstra que uma ampla política de produtividade que vise conseguir sensíveis resultados dentro de um período de tempo relativamente curto, exige um exame cuidadoso da realidade, não só nos seus aspectos técnicos, como também nas suas consequências, sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico. De aí não cabe deduzir que se deverão esperar os resultados de êsses exames para ampliar a assistência técnica que atualmente se está prestando.

Essa assistência deveria continuar a estender-se, guiando-se pelo bom senso que a tem governado. Mas por outro lado conviria realizar aquele exame, a fim de lhe dar toda a amplitude que ela requer.

O estudo das várias atividades servirá para fixar a ordem de preferência em que se deverá prestar a assistência técnica, e da intensidade com que será conveniente fazê-lo. Em seguida, será necessário determinar o tipo de assistência que as circunstâncias justifiquem. Isso só poderá ser feito depois de uma análise cuidadosa dos fatores que determinam a baixa produtividade dentro de cada atividade a que se resolvesse prestar assistência técnica intensiva. Esta análise exige a consideração dos estabelecimentos típicos de cada atividade, como se fez no relatório têxtil antes mencionado (1). Em todos os estabelecimentos se examinaram cuidadosamente as diversas operações que se sucedem, desde a entrada da matéria prima, até à saída do produto. Ao mesmo tempo, se analisou a organização da fábrica, e desta forma se pôde verificar as diferentes fases de fabricação e comparar a sua produtividade com a que se poderia obter em determinadas condições consideradas normais. Era indispensável encontrar normas de operação que correspondessem a essas condições, desde que a natureza do equipamento e outras características da indústria

(1) Vide página 59.

latino-americana não permitiam tomar como base de comparação a indústria dos Estados Unidos. Estamos, portanto, em face de um dos aspectos do problema da produtividade em que as diferenças de meio precisam ser estudadas com grande atenção para não se incorrer em graves erros.

Assim, determinados os fatores que influem com mais frequência, dentro de cada indústria, para a baixa de produtividade, será possível definir o tipo de assistência técnica requerida.

Sobre este caso deve-se fazer a mesma observação que sobre o anterior, ou seja, que a falta dessa análise dos estabelecimentos industriais não deve impedir de forma alguma que a assistência técnica que começou a ser oferecida se estenda com rapidez, pois a própria experiência assim colhida ajudará notavelmente a estabelecer as formas mais convenientes de operação. Não obstante, se se assinalou a necessidade dessa análise, bem como a necessidade de um exame para fixação de critérios, foi com o fim de evitar a tempo as consequências que poderia trazer um excessivo empirismo, em que as considerações puramente técnicas ou motivos circunstanciais viessem a prevalecer sobre as considerações fundamentais de desenvolvimento econômico.

Por outro lado, o conhecimento dos fatores que determinam a baixa produtividade e o tipo de assistência técnica que requerem, proporcionará os dados indispensáveis para definir as qualificações dos técnicos que a deverão prestar. Este ponto é de grande significação prática. A assistência que de forma geral se vem prestando em outras matérias tem consistido na designação de alguns técnicos para breve permanência no país, os quais logo voltam à sua terra, perdendo todo o contacto e interesse com o assunto que lhes determinará as visitas. Sem dúvida existem casos, que por sua natureza, justificam essa maneira de agir; mas em outros sucede que essa assistência é prestada com um caráter eventual e transitório que não permite formar quadros de técnicos mais ou menos permanentes, que venham acumulando cada vez mais experiência.

a) *Na indústria*

Neste sentido, é possível que um serviço de assistência técnica à indústria requeira — juntamente com técnicos de permanência transitória, contratados para serviços especiais de assessoramento — um conjunto de técnicos que, segundo a natureza, importância e frequência dos problemas, operem no campo nacional, em grupos de países ou no conjunto da América Latina. Haverá assim uma excelente oportunidade, primeiro para a formação de técnicos latino-americanos ao lado dos estrangeiros, e em seguida, para os aproveitar eficazmente.

E' ocioso acentuar a importância que tem este aspecto, para o êxito daquele sistema de assistência. O técnico latino-

americano, uma vez formado, não só terá a vantagem do seu conhecimento do meio; será mister incutir-lhe também uma profunda noção da responsabilidade da função que desempenha, do que significam o seu entusiasmo e a sua persistência de propósitos para o desenvolvimento latino-americano. Tudo isso terá que basear-se numa cuidadosa seleção, que será tanto mais ampla e positiva se abrange todo o âmbito latino-americano, em vez de se efetuar em países isolados. Isto também facilitaria a disseminação e a aplicação da experiência obtida no país a situações similares em outros países. Esta consideração é de grande importância para a determinação do tipo de enfoque que eventualmente venha a ser considerado como o mais apropriado. É possível neste caso que um enfoque regional tenha vantagens sobre uma série de soluções locais, tanto pelo que acaba de ser exposto, como pela continuidade das metas que se têm em vista e pela independência administrativa que se requer nos quadros nacionais para uma colaboração eficiente dentro de um plano regional.

Um excelente exemplo de enfoque mais amplo que o nacional, é o Programa de Reciprocidade e Integração Econômica da América Central, o qual é dirigido pelo Comité de Cooperação Econômica do istmo centro-americano da CEPAL, e que se compõe dos Ministros de Economia e outros Ministros (1). Claro que uma organização de bases regionais tem que procurar a melhor forma de trabalhar em cada país, associando-se estreitamente com as organizações locais interessadas em resolver o problema da produtividade.

Outro aspecto que devemos assinalar é o que se refere à maior difusão possível da assistência técnica industrial. O problema é de vastíssimas proporções na América Latina, e por mais que este serviço seja generosamente dotado de recursos, será necessário empregá-los de forma a que os resultados das medidas aconselhadas se propaguem com a maior rapidez possível. A experiência realizada na Europa por seus técnicos e os do governo dos Estados Unidos será, igualmente, de grande valor, e sem dúvida já está sendo utilizada nos serviços que esse mesmo governo começou a prestar em alguns países da América Latina. A necessidade de alcançar uma rápida propagação dos resultados, tem, naturalmente, repercussões financeiras. Se o sistema de assistência se limitasse às firmas que o solicitassem espontaneamente e estivessem dispostas a pagar todo, ou grande parte do seu custo, poderia êle, ao cabo de alguns anos, cobrir todas as suas despesas. Mas se se tratar de ampliar seu âmbito a fim contribuir intensamente para a aceleração da taxa do desenvolvimento, deverá se fazer uma obra positiva de persuasão e promoção, que terá de contar com recursos especiais. Não obstante, pode-se afirmar com segurança que esses recursos

(1) Esse Comité é assessorado por um grupo de trabalho composto de representantes da Secretaria da CEPAL, da Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas e dos organismos especiais pertinentes.

significarão uma das inversões de maior rendimento — se não, a de mais alto rendimento — no desenvolvimento latino-americano.

b) *Na agricultura*

Em matéria de agricultura é também aconselhável efetuar-se um exame de conjunto do problema da produtividade. E' certo que a ação eficaz que aqui se vem desenvolvendo constitui uma valiosa fonte de experiência: serve para aclarar a natureza dos fatores responsáveis pelos baixos rendimentos e para indicar a maneira prática de os atacar. Com tal propósito não se poderá trabalhar em táboa rasa, como sucede, em geral, na indústria. Mas não é menos certo que dessa experiência não se extrairam ainda elementos suficientemente claros e precisos que tragam orientações e objetivos à política de produtividade agrícola. Na realidade, é de chamar atenção que uma obra tão louvável como a que foi realizada não tenha sido acompanhada de uma análise conjunta como a que se aconselha.

Vejamos as finalidades que essa análise deveria alcançar. Antes de tudo, seria necessário fazer uma pesquisa sistemática acêrca dos fatores que explicam a baixa produtividade da agricultura em cada um dos países latino-americanos; em seguida, seria preciso examinar o que foi feito em cada caso para atuar sobre tais fatores, tanto por meio da assistência técnica internacional, como pela ação de organismos oficiais, sindicais ou organismos particulares; isto nos permitirá avaliar corretamente os resultados da assistência técnica, não só em sua significação intrínseca, mas também em relação às dimensões reais de cada um dos aspectos do problema da produtividade. Assim, nessa avaliação não será suficiente conhecer-se, por exemplo, o aumento de rendimento alcançado com esta ou aquela semente genética, mas também será necessário averiguar qual a proporção da produção respectiva que foi aumentada com essa semente, e que medidas poderiam ser tomadas — e com que intensidade deveriam ser aplicadas — para abranger o total da produção. Essa análise comparativa teria que se efetuar sobre cada um dos fatores que atrasam a produtividade. Desta forma ter-se-ia uma noção completa do que se está fazendo em comparação com o que se deveria fazer, e nos aproximaríamos da definição de uma política de produtividade, ou, em termos mais amplos, do melhoramento agrícola em que se combinem medidas de assistência técnica nacional e internacional.

Não obstante, o que se deverá fazer não poderia ser uma simples projeção técnica do que se está fazendo. Como no caso da indústria, aqui também se impõe a necessidade de critérios orientadores, segundo as exigências do desenvolvimento econômico. Nisso encontramos um dos motivos que aconselham, de forma premente, a programação. As dificuldades de expansão da produção agrícola são notórias na maior parte dos

países latino-americanos, e a previsão mais elementar aconselha elevar a vista acima dos problemas que exigem solução imediata — sem, no entanto, os abandonar — para examinar as possibilidades de atender ao crescimento futuro da procura em função do aumento da população e do aumento de renda, segundo hipóteses admissíveis. Essas projeções — feitas para um prazo de cinco a dez anos, para manter-se em termos razoáveis — constituem um auxílio valioso e imprescindível para se determinar a ordem de prioridade das medidas de assistência técnica, bem como para se formular um programa de inversões agrícolas com orientação adequada e estímulo às inversões privadas. Já não cabe acrescentar que esse programa agrícola terá de se entrelaçar com o programa geral de desenvolvimento econômico, pois a determinação das medidas agrícolas deverá ser feita levando-se em conta o crescimento do conjunto da economia.

E' necessário, pois, insistir em que a política de produtividade constitui apenas um aspecto de uma política geral de desenvolvimento; mas isso não significa que aquela não possa ser iniciada e ganhar amplitude enquanto esta não houver sido formulada. Tais atitude inibitórias costumam ter efeitos muito prejudiciais na prática. Deve-se insistir em que o conhecimento da realidade que já se tem nos diferentes países — quando se sabe ordenar e sistematizar, — é, em geral, suficiente para orientar os traços principais dessa política e aplicá-la com decisão; o programa de desenvolvimento permitirá depois melhorar essa orientação, retificá-la sob alguns aspectos, avaliar com mais segurança as dimensões do problema e estabelecer a ordem de prioridade a que nos referimos, bem como, a mais conveniente distribuição dos recursos de assistência técnica e dos fundos para inversão.

III

TRABALHOS PRELIMINARES QUE PODEM LEVAR A UMA POLÍTICA DE PRODUTIVIDADE

1. Elaboração de informes básicos.

Nas páginas anteriores se procurou demonstrar a necessidade de uma investigação de fatos, possibilidades e perspectivas para formular uma política de produtividade intimamente vinculada à política de desenvolvimento. A tarefa não é simples nem curta e requer um esforço considerável, tanto pela sua extensão como pela paciência que exige. Mas é indispensável abordá-la sem demora. Pode-se contar com a colaboração de pessoas entendidas na América Latina, além dos técnicos estrangeiros que seja conveniente empregar. O contacto com as atividades econômicas latino-americanas indica que há uma considerável quantidade de informações, observações e opiniões empíricas ou científicas que poderão ser encontradas se se souber associar nêsse propósito as pessoas de cada país, que

por sua experiência ou seus estudos, tenham autoridades em suas respectivas matérias ou campos de ação. Além das vantagens diretas que significa essa colaboração, o conhecimento dessas pessoas autorizadas permitirá elaborar uma lista bem classificada daquelas que poderiam ser escolhidas, segundo o seu nível de conhecimentos, para fazerem cursos de especialização em seus países ou no estrangeiro, ou para integrarem grupos de assistência técnica, tanto no campo agrícola como no industrial.

Desta forma, depois de elaborada uma série de informes básicos sobre o problema da produtividade nos países latino-americanos — ou ao menos naqueles que representem os casos mais comuns ou típicos a considerar — poder-se-ia seguir o mesmo processo que teve êxito em casos semelhantes. Na realidade, seria conveniente submeter êsses informes a um grupo selecionado de técnicos latino-americanos e estrangeiros para que analisem e discutam suas conclusões e recomendações em juntas organizadas para êsse fim. Entre os técnicos que trabalharam na Europa em produtividade industrial se deveria escolher aqueles de experiência assimilável nos países latino-americanos, juntamente com outros que tivessem experiência nêsses países, para realizar cotejos que seriam da maior utilidade.

Desta maneira, os governos teriam à sua disposição todos os elementos necessários para determinarem o conteúdo e a orientação de uma política de assistência técnica destinada a melhorar a produtividade. A Reunião do Rio de Janeiro apresenta, pois, uma oportunidade propícia para a discussão desse problema e para a adoção de medidas que os governos julguem convenientes.

E' claro que uma política de produtividade, como a que se vem de esboçar, supõe não somente a adaptação de conhecimentos técnicos de países mais avançados, mas também a assimilação de formas de pesquisa tecnológica que permitam obter novos conhecimentos práticos para aumentar a produtividade. Mas à parte desse tipo de pesquisa tecnológica — que costuma ser a mais urgente — existem dois outros campos em que é necessário um esforço especial pelo qual se poderiam obter resultados de importância. Como se disse no início, um se refere à pesquisa dos recursos naturais da América Latina e ao seu aproveitamento. O outro, à possibilidade de encontrar certas soluções técnicas que melhor se adaptem à característica escassez de capital dos países em desenvolvimento.

2. A pesquisa e o levantamento dos recursos naturais.

Até poucos anos atrás se afirmava com insistência que a América Latina era uma das regiões do mundo que tinha menos possibilidade de industrializar-se devido à escassez, entre outros recursos, de carvão e ferro, em condições favoráveis.

Dia a dia a experiência vem demonstrando a falta de fundamento nessa afirmação; entretanto, permanece o fato de que a região é uma das menos conhecidas no que se refere à sua potencialidade em recursos naturais, e são poucos os seus países que alcançaram inventariar e avaliar os recursos já descobertos.

A programação do desenvolvimento econômico evidencia os campos em que essas investigações são mais urgentes. Pode ocorrer, por exemplo, que os estudos da procura demonstrem que os recursos hidrelétricos conhecidos satisfarão essa procura por um determinado período de tempo. Neste caso, seria necessário começar imediatamente a investigação e avaliação de novos recursos hidráulicos, se se quiser evitar dificuldades no fim desse período.

Outro campo de atividade interessante neste terreno é o que oferece o estudo das possibilidades de se obter celulose das florestas tropicais, as quais constituem cerca de 90% da riqueza florestal da América Latina, e que até agora, não foram objeto de uma investigação sistemática. Os problemas econômicos e técnicos que dizem respeito ao seu aproveitamento serão discutidos, juntamente com outros assuntos, na Junta Latino-Americana de Técnicos na Indústria de Papel e Celulose, que se reunirá em Buenos Aires a convite do governo argentino, em outubro ou novembro deste ano, sob os auspícios da Secretaria da CEPAL, da Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas e da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação.

Convém assinalar que dentro do programa de integração e reciprocidade econômica da América Central, em cujo planejamento está colaborando a Secretaria Executiva da CEPAL conjuntamente com os organismos de assistência técnica das Nações Unidas, projeta-se a criação de um Instituto de Pesquisa e Tecnologia, cujas principais finalidades, entre outras, serão a pesquisa metódica e coordenada dos recursos naturais centro-americanos para seu aproveitamento industrial, e adaptação da tecnologia de países mais desenvolvidos às condições locais e o estudo das indústrias existentes e dos sistemas de trabalho, no propósito de alcançar uma maior produtividade.

Esse tipo de pesquisa também, tem que ser realizada levando-se em conta as exigências do desenvolvimento econômico, e seria muito conveniente efetuar um primeiro exame das matérias que mais o requerem na América Latina.

As pesquisas necessárias são dispendiosas e exigem equipamento e pessoal especializado. A cooperação internacional encontra aqui um campo virtualmente inexplorado (1).

(1) Cabe fazer referência, não obstante, à Resolução 345 (XII) do Conselho Econômico e Social e à Resolução 60 (V) da CEPAL, sobre esta matéria. (Veja-se E/2405). Também a esse respeito deve-se ter em conta o limitado dos recursos dos organismos internacionais.

3. Formação de pessoal.

Do ponto de vista do tempo que requer sua solução, o problema da produtividade pode-se dividir em dois grandes grupos de assuntos. Por um lado, aqueles que podem ter uma solução relativamente imediata, por meio de serviços de assessoramento técnico. Por outro, aqueles que só podem ser resolvidos mediante a elevação progressiva do nível educativo da população e pela formação técnica, tanto dos dirigentes especializados como dos operários qualificados e dos trabalhadores em geral. Quem já prestou atenção a este aspecto do problema da produtividade, concordará em que o mesmo se apresenta em termos sumamente sérios e urgentes na maior parte dos países da América Latina. Há duas dificuldades principais que é necessário resolver. Por um lado, a quantidade relativamente pequena dos recursos financeiros que se destinam à instrução técnica e o pequeno número de instrutores qualificados; por outro, a insuficiente correlação entre a instrução que se proporciona e as necessidades reais da economia.

Os governos latino-americanos têm demonstrado, particularmente nos últimos anos, que estão conscientes da responsabilidade que lhes cabe no melhoramento da educação geral e no incentivo à formação de técnicos, mas é preciso reconhecer que as necessidades estão muito além daquilo que se pôde realizar. A adaptação dos sistemas educativos às novas solicitações impostas pelo desenvolvimento econômico, bem como o aumento e extensão do treinamento técnico de operários, técnicos e engenheiros de diferentes especialidades estão, em muitos países, ainda em sua etapa inicial. Em outros países estão-se realizando experiências que, seguramente, serão de grande proveito para o resto do continente, ou se levaram a termo análises parciais do problema. E' demais voltar a mencionar a assistência que, nesses estudos e experiências, como também nos programas de bolsas, estão prestando as Nações Unidas, seus organismos especializados e o governo dos Estados Unidos.

Entretanto, faz falta um exame conjunto do problema, para que se determine de maneira clara o grau das necessidades em geral e de seus diferentes aspectos parciais, com o fim de orientar uma política que atenda, da forma mais eficiente, às exigências do desenvolvimento econômico. Um tal exame deverá se basear em uma estimativa das necessidades de pessoal capacitado nos diversos ramos da produção agrícola e industrial, incluídos energia e transportes, bem como nos diversos níveis de preparação profissional. Deverá levar em consideração os diversos campos ou graus em que a instrução possa ser adquirida no exterior e os que exigem um maior esforço financeiro e de recursos humanos nos próprios centros de trabalho e residência dos trabalhadores.

Do mesmo modo, é preciso estudar os sistemas e métodos de instrução com o fim de utilizar ao máximo os recursos de

que se dispõe, e levar a capacitação técnica ao maior número possível de jovens e de trabalhadores adultos. Naturalmente, as condições de cada país são diferentes e exigem também diferentes soluções; mas uma orientação geral da educação requerida pelas novas condições da economia, e a discussão dos princípios em que terá de inspirar-se, acompanhadas de soluções práticas alternativas e adaptáveis às diferentes condições, proporcionaria uma diretriz adequada aos governos e aos setores interessados.

De qualquer maneira, parece desnecessário frisar que o estudo geral a que se fez referência não pode nem deve ser considerado uma condição prévia para o fomento enérgico da formação de técnicos. Em muitos países o desenvolvimento econômico está encontrando dificuldades na prática devido à ausência de diretores, engenheiros, técnicos agrícolas e industriais, e operários qualificados em diferentes ramos, sendo que **estas dificuldades tendem a crescer cada dia**. Esse problema requer uma ação imediata e vigorosa, e é indispensável em muitos países uma assistência técnica em grande escala para que as medidas em apêço tenham êxito, tanto para formar instrutores qualificados, como para melhorar os métodos e aproveitar ao máximo as possibilidades e recursos atualmente existentes. Mas isto não deve ocultar o fato de que é necessário considerar o problema da formação de técnicos em relação com o provável crescimento da economia e com as projeções de seu desenvolvimento, por um lado, e por outro, com critérios gerais que sirvam de orientação para adaptação dos sistemas educativos às necessidades de desenvolvimento.

4. Possibilidades de uma nova orientação da tecnologia em países de escasso capital.

Finalmente há um problema mais profundo, pois concerne à própria orientação da pesquisa tecnológica. Num trabalho apresentado no IV Período de Sessões realizado no México, em 1951, pela Secretaria Executiva da CEPAL, foi exposto este problema (1).

A pesquisa tecnológica nos países mais avançados, especialmente nos Estados Unidos, está orientada, sobretudo, no sentido da consecução de fórmulas técnicas, que mediante aumentos cada vez maiores na quantidade de capital por homem, permitam obter o máximo de economia no esforço humano. Os países em desenvolvimento — que ao contrário daqueles possuem abundância de mão-de-obra (real ou virtual) e escassez de capital em termos relativos — sentem a necessidade de

(1) Veja-se o documento E/CN. 12/221, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (Publicação das Nações Unidas. Número de venda: 1952. II.G.1).

adotar a mesma técnica produtiva dos países industriais. Daí, a investigação tecnológica nesses países deveria ser orientada no sentido da obtenção de equipamento que permita aumentar a produtividade do capital, de preferência ao aumento de rendimento da mão-de-obra (1).

Trata-se de um problema muito sério que o economista apenas pode formular, sem que lhe seja dado, por enquanto, encontrar uma solução. Isso deveria ser matéria para uma investigação preliminar que permitisse averiguar as possibilidades de se obterem resultados concretos. Convém assinalar que o tema foi incluído no programa de investigações sobre desenvolvimento econômico que se está realizando no Centro de Estudos Internacionais do Instituto Tecnológico de Massachusetts, nos Estados Unidos.

(1) Há outros casos em que se justifica um alto grau de prioridade na pesquisa tecnológica. Entre estes poderia ser citado o da indústria da construção, que oferece particular interesse para a América Latina. Sabe-se que o ritmo em que se está urbanizando a população latino-americana é o mais alto do mundo. Este fenômeno, junto com o crescimento demográfico, provocou um sério problema de habitação. Por outro lado, enquanto a construção de habitações é uma das atividades mais absorventes de capital, encontra-se entre aquelas nas quais menos progrediram as técnicas em uso. No presente documento não se considerou especialmente o caso da construção de habitações porque essa matéria está sendo objeto de estudo por parte da Secretaria na Sede das Nações Unidas por solicitação do Conselho Econômico e Social e sua Comissão Social e por instituições dependentes da Organização dos Estados Americanos.

CAPÍTULO IV

A POLÍTICA COMERCIAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

I

PRINCÍPIOS ESSENCIAIS DA POLÍTICA COMERCIAL

1. Industrialização e proteção

Há dois princípios cujo franco reconhecimento teria grandes reflexos sobre a política comercial dos países latino-americanos, tanto em suas relações com os países industriais como nas relações que conservam entre si; primeiro, o de que a industrialização — em diferentes graus, segundo os países — é uma imposição inevitável do desenvolvimento econômico; segundo, que a proteção, numa medida razoável, é, em geral, indispensável à industrialização.

Não vale a pena insistir neste Informe sobre o que já foi exposto em trabalhos anteriores elaborados pela Secretaria Executiva da CEPAL, para demonstrar a validade de ambos os princípios. Basta uma breve exposição dos argumentos fundamentais e algum comentário novo que amplie e enriqueça aqueles outros trabalhos.

Como se sabe, o desenvolvimento econômico da América Latina consiste em fazer decrescer a elevada proporção da população ativa que trabalha com escassa produtividade na produção primária e nas atividades de artesanato. A medida que a técnica produtiva moderna penetra nestas atividades e lhes aumenta a produtividade, necessita-se proporcionalmente de menos trabalhadores do que antes para atender ao crescimento da procura interna e externa de produtos primários, salvo em casos excepcionais. A medida que diminui o número relativo de trabalhadores empregados na produção primária, tem que aumentar a proporção de trabalhadores em outros setores, isto é, na indústria, no transporte, no comércio e nas demais ocupações (1). Existem, em verdade, certas relações funcionais entre essas outras atividades e não haveria um desenvolvimen-

(1) Podem existir casos em que o aumento da produtividade na produção primária não tem esses efeitos internos no desenvolvimento econômico. Por exemplo: se a maior produtividade se traduz em piora na relação de preços do intercâmbio ou em aumento de lucros que são remetidos ao exterior sem estimular a procura interna.

to equilibrado se, por exemplo, a indústria crescesse em proporção com os transportes, e estes, em relação com a indústria e os serviços.

Esse processo é característico de todos os países que se desenvolveram e não há nenhuma razão para que não se verifique no desenvolvimento latino-americano. Na realidade, está apenas começando. A média da população ativa na produção primária é ainda de 60%, isto é, igual à dos Estados Unidos por volta de 1860. Em quase todo o século transcorrido desde então, a proporção, naquele país, decresceu para 12%. Isto não significa que os países latino-americanos tenham que alcançar, com o correr do tempo, proporções idênticas, desde que os fatores são diferentes, mas dá uma idéia aproximada do longo caminho a percorrer.

Por conseguinte, o problema da América Latina não consiste em determinar se se deve industrializar ou não, à medida que se tecnifiquem a produção primária e outras atividades de escassa produtividade. A industrialização tem que ser feita para absorver o potencial humano e contribuir assim para o aumento do produto total da coletividade.

Reconhecido este princípio básico, surge o problema de determinar como e em quais proporções deve ser realizada a industrialização. Isso constitui a chave de uma política industrial e aqui só será considerado um dos seus aspectos, qual seja a proteção aduaneira.

A justificação primordial da proteção está nas diferenças de produtividade entre os países menos desenvolvidos e os mais desenvolvidos, diferenças que se explicam fundamentalmente pela grande disparidade entre a quantidade de capital por pessoa empregada e as aptidões técnicas (1).

Poder-se-ia conceber, abstratamente, a possibilidade de que o nível de salários se reduza nos países menos desenvolvidos até compensar essas diferenças de produtividade. Em tal suposição, um país poderia prescindir totalmente de seus direitos aduaneiros protetores, sempre que a baixa de salários permitisse compensar as perdas que isso trouxesse às empresas industriais. Todavia, além de ser impraticável por motivos sociais e políticos, uma tal política traria graves consequências. Se, considerada do ponto de vista interno, a baixa de salários fosse seguida de uma baixa de preços e os salários reais recuperassem o seu nível, embora com trabalhosos reajustes, do ponto de vista exterior, ao estender-se às atividades exportadoras a baixa de salários seria acompanhada de uma baixa de preços em virtude do conhecido mecanismo de ajuste. E como isso não teria razões para provocar uma baixa correspondente no preço das importações, sobrevivia uma queda na rela-

(1) Não se fez referência à diversidade de recursos naturais e outros fatores que se apresentam na realidade, para não complicar inutilmente o problema.

ção de preços do intercâmbio, com efeitos adversos sobre a capitalização e o ritmo de desenvolvimento do país.

Portanto, se o desenvolvimento espontâneo da indústria for impraticável e antieconômico, só restará a proteção para compensar as diferenças de produtividade, mediante direitos aduaneiros ou por meio de subsídios, desde que as restrições diretas à importação são menos aconselháveis como instrumento de política industrial, a não ser temporariamente.

E' esse o caráter de proteção que o desenvolvimento industrial latino-americano exige. Dentro da própria escola clássica admite-se a proteção na etapa inicial da indústria até que esta se fortaleça e fique em condições de enfrentar a concorrência estrangeira. Num país em desenvolvimento, é admissível certamente que uma determinada indústria possa chegar a ter a mesma densidade de capital e a mesma produtividade que nos grandes países industriais. Em tal caso, deixaria de ser indústria incipiente e de necessitar proteção mesmo antes de chegar ao mesmo grau de produtividade, enquanto os salários fôssem menores. Mas isto não poderia ocorrer com todas as indústrias que um país em desenvolvimento precisa empreender para ir absorvendo a população ativa que não seja empregada em outras ocupações. Para isso seria necessário um capital por pessoa ocupada semelhante ao dos países mais desenvolvidos e aptidões técnicas igualmente avançadas. Não é preciso grande esforço para demonstrar que esta etapa de nivelação é concebível teoricamente, mas não se pode pensar que venha a ocorrer na realidade, em um futuro previsível, pois, enquanto a produtividade cresce nos países em desenvolvimento, ela também aumenta — e às vezes com maior rapidez — nos países já desenvolvidos.

Conseqüentemente, a argumentação que se formulou para demonstrar a inevitabilidade da proteção, aumenta o âmbito da argumentação clássica e, em vez de considerar uma indústria isolada, abrange a indústria em seu conjunto e estabelece a necessidade de proteção enquanto sua produtividade (1) seja inferior à dos países mais avançados e enquanto essa diferença de produtividade não for compensada pela diferença de salários.

Esta necessidade de proteção é ineludível numa criteriosa política de desenvolvimento e não prejudica de forma alguma o comércio internacional, sempre que se mantenha dentro dos limites exigidos pelo mesmo desenvolvimento. Dentro de tais limites, que explicaremos posteriormente, a proteção não diminui as importações de um país em desenvolvimento, mas simplesmente lhe muda a composição, de acordo com as transformações estruturais da economia nacional. Os direitos aduaneiros diminuem ou eliminam algumas importações que são

(1) Para maior exatidão teórica: a produtividade marginal das indústrias que for necessário estabelecer para absorver a população ativa disponível.

substituídas por produção interna, e isso dá lugar ao aumento de outras importações de procura muito elástica, à medida que aumenta a renda por habitante.

Assim, pois, se não ultrapassa aqueles limites, a proteção não afeta o volume de importações. Esse volume é dado primordialmente pelas exportações de produtos primários dos países em desenvolvimento, além das inversões de capital e outros elementos ativos da balança de pagamentos, que se omitem para simplificar a argumentação. No que a isso diz respeito, os países de produção primária que constituem a periferia da economia mundial, desempenham um papel muito diferente daquele que corresponde aos centros industriais. Como esta distinção é de grande importância para os problemas da política comercial sobre os quais versa este capítulo, compreende-se que nos detenhamos nela.

2. Países periféricos e centros industriais

Se um centro industrial de tanto peso mundial como são os Estados Unidos aumenta as suas compras de produtos primários em um país periférico, as importações de artigos industriais aumentarão correlativamente em tal país, embora com certa demora. O aumento de importações é, pois, um fenómeno reflexo. Mas se o país periférico aumenta de forma autónoma suas importações do centro, este não aumentará perceptivelmente as suas compras de produtos primários na periferia. A periferia tem um papel passivo ao passo que o centro tem um papel ativo e dinâmico no comércio internacional. O centro com o seu próprio ritmo de crescimento e sua procura de produtos primários influi sobre o ritmo de crescimento dos países periféricos; mas a estes não é dado influir positivamente no ritmo de crescimento do centro, ainda que de forma negativa, como se explicará mais adiante.

Assim pois, não possuindo um país periférico ação dinâmica sobre a capacidade de absorção dos produtos primários do centro, sua própria capacidade para importar depende, em primeiro lugar, daquilo que o centro adquire no país periférico. Em outras palavras, enquanto o centro pode criar capacidade de compra internacional na periferia, a periferia não pode criar essa capacidade de compra no centro.

Para se compreenderem todas as consequências práticas que essas desigualdades funcionais trazem consigo, explicaremos agora outra diferença muito significativa. Constitui uma característica universal do desenvolvimento económico, o fato de que, à medida que a renda por habitante se eleva acima de certos mínimos, a procura de produtos primários cresce com menor intensidade do que a procura de artigos industriais e serviços.

Este fenómeno tem considerável influência no comércio entre os centros industriais em geral, e os países de produção primária. A igualdade de crescimento da renda por habitante,

a procura de importações industriais na periferia, tende a crescer com mais rapidez do que a procura de importações primárias nos centros industriais. Se a população de um país periférico aumenta mais intensamente do que no centro, acentua-se essa disparidade nas tendências de crescimento das importações. Ainda mais, se a renda do país periférico cresce em maior escala que a dos centros, acentua-se a disparidade observada (1).

Em consequência, se um país periférico não cresce de forma espontânea com ritmo mais lento que os centros, e se propõe a desenvolver-se economicamente e a ir atenuando a diferença de renda — ou a mantê-la, pelo menos — terá uma persistente tendência ao desequilíbrio, pois suas importações industriais tenderão a crescer mais que suas exportações primárias. Não será possível a tal país aumentar estas últimas mediante o estímulo das primeiras. Não terá êle, pois, outra solução, senão a de limitar suas importações àquilo que lhe permite sua capacidade de pagamentos exteriores. Ora, se não o faz mediante uma seleção que diminua ou elimine algumas importações, a fim de poder aumentar outras, ver-se-á forçado, devido ao jogo das forças econômicas, a comprimir a sua renda e diminuir o seu ritmo de crescimento para corrigir o desequilíbrio, ou a comprimir as importações mediante depreciação monetária.

De qualquer modo, é inevitável a redução das importações, até o que permita a capacidade de pagamento. A diferença fundamental está no seguinte: ou essa restrição se faz espontaneamente, em detrimento do ritmo de crescimento, ou é feita de maneira deliberada, em favor desse ritmo. Qualquer que seja o caminho escolhido, o país periférico que assim procede não está reduzindo, de forma arbitrária, o comércio mundial, mas, simplesmente, procura restabelecer o equilíbrio: trata de manter suas importações dentro daquilo que lhe permitem suas exportações aos centros industriais.

Mas, se esse país exagera sua política restritiva de importações e reduz seu volume além do necessário para corrigir

(1) As importações de produtos primários nos centros industriais geralmente não aumentam em escala compatível com uma taxa satisfatória de crescimento nos países periféricos. A elasticidade-renda da procura desse tipo de importações em tais centros, é geralmente baixa, e essa baixa elasticidade se acentua devido à política de restrições às importações. Todos esses fatores em conjunto explicam por que as importações de produtos primários nos centros tendem a aumentar com muito menor intensidade do que a procura de bens industriais nos países periféricos. Ocorre citar um exemplo relevante: A cada aumento de 1% na renda por habitante nos Estados Unidos, as importações de produtos primários tendem a aumentar 0,66 por cento, ao passo que um aumento equivalente da renda por habitante na América Latina tende a incrementar a procura de produtos industriais numa percentagem de 1,58.

E', pois, impressionante a disparidade entre as elasticidades-renda da procura. Para corrigir os efeitos dessa disparidade não há outro caminho, senão o de promover a produção industrial nos países periféricos, já que estes não podem obter todos os bens industriais de que necessitam, em troca de suas exportações.

a tendência ao desequilíbrio, afetará adversamente o comércio internacional, reduzindo-o ou impedindo-o de crescer no ritmo que, de outro modo, teria. E' certo que um país periférico isolado, por sua participação relativamente pequena no comércio mundial, poderia diminuir de forma arbitrária suas importações sem sofrer em suas exportações. Mas se vários países fôsssem adotando uma política semelhante, os efeitos iriam sendo cada vez mais intensos e provocariam um crescente desequilíbrio nos centros industriais, até obrigá-los também a tomarem medidas restritivas, semelhantes às que têm de pôr em jôgo, normalmente, os países em desenvolvimento.

Comprova-se, pois, que se a periferia não tem um papel dinâmico e positivo no estímulo do comércio mundial, poderia exercer um grave papel negativo, reduzindo-o ou debilitando o seu ritmo de crescimento. Isto sucederia se se tomassem medidas de restrição às importações, além do que o exige a correção da tendência ao desequilíbrio que o desenvolvimento econômico traz consigo, ou se se privassem as atividades exportadoras dos fatores produtivos que requerem essas atividades para o seu desenvolvimento normal.

3. Dois diferentes tipos de protecionismo

De tudo isso se deduz uma primeira conclusão muito importante para a política comercial internacional. Há dois tipos de protecionismo, nos países em desenvolvimento. Primeiro, o protecionismo que contribui para promover as modificações estruturais exigidas pelo desenvolvimento econômico, sem provocar a redução das importações abaixo do volume correspondente à capacidade de pagamentos exteriores, e sem reduzir o comércio mundial, nem debilitar o seu ritmo de crescimento. E, em seguida, o protecionismo que leva o ajuste das importações além daquele limite e afeta adversamente o comércio mundial.

Seria, pois, uma grave êrro de julgamento confundir êsses dois tipos de protecionismo, ou melhor, essas duas etapas de uma política protecionista. Condenar a proteção no primeiro caso significaria privar o desenvolvimento econômico de um dos seus instrumentos essenciais. Na realidade, a proteção permite absorver na indústria uma parte da população ativa disponível, que não é solicitada pela produção primária e outras ocupações, em virtude do aumento de produtividade destas; a outra parte é absorvida nos serviços. E' necessário observar êste fenômeno com o sentido dinâmico que tem. Não se trata, em geral, de um deslocamento, para a indústria, de trabalhadores que eram empregados na produção primária, mas sim de um desvio, para a indústria e para os serviços de uma proporção crescente do aumento anual da população ativa. Dessa forma, vai-se operando aquele decréscimo gradativo da proporção de trabalhadores empregados na produção primária em relação ao total de pessoas ocupadas.

E' claro que se a indústria não fôsse incrementada, os trabalhadores que poderiam ser deslocados para ela, exerceriam uma pressão sobre o nível de salários, fazendo-os baixar; e é em razão disso que concebemos, abstratamente, a hipótese de uma industrialização espontânea, de efeitos adversos sobre a relação de preços do intercâmbio e, pelo demais, impraticável.

Tudo isso demonstra que a industrialização, se se mantém dentro dos limites referidos, não é incompatível com o desenvolvimento das exportações de produtos primários na medida que o permita o crescimento da capacidade de absorção dos centros industriais. A igualdade de outras condições, a medida em que se justifique a industrialização, dependerá do ritmo de crescimento das exportações: quanto menor fôr a proporção do incremento de população ativa que requer o aumento das exportações, tanto maior deverá ser a amplitude da industrialização.

Ora, o crescimento da capacidade de absorção de produtos primários nos centros industriais depende do aumento de sua renda, da elasticidade-renda da procura destes produtos, da intensidade com que esses centros substituem as importações por produção interna e dos preços de tais produtos. A baixa de preços permitirá, assim, aumentar as exportações periféricas de produtos primários. Dêsse modo, poderia ser absorvida na produção primária uma parte da população ativa que, de outra maneira, seria empregada na indústria. Mas isso tem limites relativamente estreitos se considerarmos a periferia da economia mundial em seu conjunto ou aqueles países — ou grupos de países — que têm grande influência no mercado internacional de um dado artigo. Este mercado tem uma determinada capacidade de crescimento ao nível vigente de preços; cada contribuição de fatores produtivos nas atividades exportadoras trará consigo um aumento líquido de renda cada vez menor, em virtude da baixa de preços, e ainda quando os rendimentos não sejam decrescentes. Chegará um momento em que esse aumento de renda será igual ao que se obteria com o emprêgo dessa contribuição de fatores produtivos nas atividades industriais, embora o custo dos artigos assim obtidos seja superior ao das importações correspondentes. Partindo deste ponto, justifica-se plenamente a proteção, pois permite o emprêgo dos fatores produtivos disponíveis com maior rendimento econômico. Conseqüentemente, uma baixa de preços para estimular o aumento das exportações poderia ser economicamente conveniente dentro de certos limites. E' neste ponto que a industrialização se torna econômica, e, anti-econômico o aumento ulterior das exportações. Do contrário, antes de alcançar este ponto a industrialização seria anti-econômica.

Chêga-se assim a uma distinção como aquela que antes foi traçada em relação à política protecionista, mas, no ângulo da economia interna e não no do comércio internacional. A combinação de ambos os pontos de vista é agora possível. No

primeiro tipo de proteção, as exportações continuam crescendo na medida em que o permite a absorção dos centros industriais, e as importações se ajustam à capacidade de pagamentos exteriores dada por essas exportações e demais elementos da balança de pagamentos; por outro lado, a industrialização se efetua em medida suficiente para absorver fatores produtivos disponíveis que não poderiam ser empregados economicamente nas atividades exportadoras. No segundo tipo de proteção as exportações aumentam menos do que poderiam aumentar, em virtude da absorção dos centros industriais, ou se reduzem, de acordo com a intensidade com que a proteção lhes diminui os fatores produtivos; e, em vez disso, se estende antieconomicamente o crescimento da indústria, com um aumento de renda real inferior ao que se poderia ter obtido se os correspondentes fatores produtivos fossem empregados nas atividades exportadoras. Em resumo, enquanto em um caso não se reduzir o volume do comércio internacional em relação ao que poderia ter sido e se obtém o máximo aumento da renda real do país em desenvolvimento, no outro caso se afeta desfavoravelmente o comércio internacional e se empregam de forma antieconômica os recursos disponíveis (1).

Já se disse que esta diferença é de grande importância na política econômica internacional. Entre os objetivos principais que as Nações Unidas se propuseram conseguir no campo econômico, há dois que interessam diretamente a este Informe: promover o bom desenvolvimento do comércio internacional e contribuir para o crescimento mais intenso dos países insuficientemente desenvolvidos. Se para alcançar este segundo propósito for necessário sacrificar o primeiro, surgiria um grave conflito de objetivos. Não obstante, o caso é diferente. A política protecionista exigida pelo desenvolvimento econômico dos países periféricos não tem por onde atingir o comércio internacional, se essa política se mantém dentro dos limites impostos pela própria conveniência econômica dos países em desenvolvimento. O reconhecimento dessa compatibilidade de objetivos terá consequências de grande alcance na orientação da política comercial internacional. Do estrito ponto de vista do desenvolvimento, a proteção não atende a uma necessidade excepcional nem transitória, pois que é uma exigência sistemática e de longo alcance. Uma política comercial que tenha um ponto de partida diferente do que origina este princípio, obstaculizará o desenvolvimento econômico e trará consigo a necessidade de contínuos e trabalhosos ajustes, que poderiam ser evitados se esse princípio fosse plenamente reconhecido. A longo termo, tal política também prejudicaria o comércio mundial.

(1) Não obstante, pode ocorrer o caso em que um país, apesar daqueles efeitos desfavoráveis, desenvolva, com a proteção, atividades internas que reduzam sua vulnerabilidade econômica exterior. As vantagens da maior estabilidade devem equilibrar-se com as desvantagens desse tipo de proteção.

É claro que a proteção, embora dentro dos limites referidos só tenha como consequência a mudança na composição das importações e não no seu volume, sempre causa certos transtornos em alguns países industriais, e isso deve ser levado em conta num plano de cooperação internacional. Estes transtornos são inerentes a todo processo de adaptação na dinâmica da economia. Enquanto essa mudança de composição afeta desfavoravelmente certas importações, imprime grande estímulo a outras. Na América Latina, como tantas vezes temos assinalado, tende a baixar a proporção de importações de artigos industriais de consumo não duradouro e a aumentar a de matérias primas, bens de capital e bens duradouros de consumo. As repercussões desses fenômenos são diferentes, segundo os países de origem. Os Estados Unidos e a Alemanha, que entraram mais tarde que outras nações na exportação de manufaturas para a América Latina, figuram em primeiro lugar entre os países favorecidos por essas modificações estruturais. No outro extremo, cabe mencionar a Grã-Bretanha e a França, cujas exportações de manufaturas de consumo corrente ou facilmente substituíveis sofreram sensivelmente com o desenvolvimento econômico da periferia.

Em consequência, embora a política protecionista exigida pelo desenvolvimento não afete o volume total das importações provenientes dos centros industriais, tem grande repercussão sobre a origem dessas importações e obriga a um esforço de readaptação que, geralmente, é difícil e leva muito tempo para realizar-se. Não obstante, são transformações inevitáveis, e não se pode negar o valor de uma política protecionista, embora seja prudente que se considerem cuidadosamente as condições concretas em que ela deverá ser aplicada.

Quando dispusermos, como é de esperar, de projeções do desenvolvimento para o conjunto da América Latina em diferentes hipóteses, poderemos ter uma idéia das mudanças de composição que será necessário continuar a introduzir nas importações, e isso poderá dar uma orientação adequada e previsional ao processo de readaptação do comércio exterior dos centros industriais.

4. Consequência do protecionismo nos grandes centros industriais

Trataremos agora do protecionismo nos centros industriais e das suas consequências sobre o comércio internacional e, especialmente, sobre os países em desenvolvimento.

Já foi dito que é uma característica geral daqueles centros a tendência natural das importações para aumentarem com menor intensidade que a renda. É uma tendência que pode ser detida ou acentuada pela política comercial. A eliminação dos direitos aduaneiros que gravavam a entrada de produtos primários, impulsionou de tal forma as importações na Grã-Bretanha, no século XIX, que durante vários decênios

estas cresceram com mais força do que a renda, e o seu coeficiente subiu persistentemente. O influxo que a Grã-Bretanha exerceu assim, não só de forma direta na periferia, mas também indiretamente nos outros países industriais, foi uma das características predominantes do desenvolvimento econômico daquela época. Foi quando os países latino-americanos encontraram forte impulso no seu desenvolvimento para o exterior, em resposta a uma demanda internacional que se expandia com grande rapidez; e países como os Estados Unidos, que começaram naquela época o seu desenvolvimento com impulso interno, viram-se também favorecidos por esse vigoroso estímulo do comércio internacional, hoje tão debilitado, justamente quando seria a vez da América Latina seguir um processo semelhante. Apesar dessas condições tão favoráveis no âmbito internacional, a industrialização norte-americana recorreu sistematicamente a medidas protecionistas, de cujo repúdio teórico naquela época, constituem uma prova clara as severas críticas da escola clássica.

Se a Grã-Bretanha dêsses tempos mostra como a política comercial pode alterar a tendência das importações primárias a aumentarem menos que a renda, o caso dos Estados Unidos, transformado já em centro econômico principal, graças a seu estupendo crescimento, exemplifica o fenômeno contrário. A sua proteção à produção primária acentuou a força dessa tendência das importações, e os Estados Unidos têm agora um coeficiente de importações de quase 3% com respeito à renda, ao passo que o centro econômico principal do século XIX alcançara até 1880 um coeficiente de 35%.

As conseqüências deste fenômeno não poderiam ser interpretadas à luz daquilo que antes se explicou acêrca do protecionismo periférico. Deve-se apresentar aqui outra diferença de importância decisiva. Os efeitos do protecionismo sobre o comércio mundial não são os mesmos em um centro industrial e nos países em desenvolvimento. Enquanto as importações primárias de um centro tendem a crescer menos que a sua própria renda, suas exportações de manufaturas tendem a crescer mais que a renda dos países periféricos. Tal disparidade de tendências cria problemas de sinais contrários. Enquanto nêstes últimos as importações tendem a se desenvolver mais que as exportações, nos centros industriais tende a suceder o oposto, embora com amplitudes muito diversas — e com as restrições que se verão mais adiante — segundo a escala em que as modificações de composição das importações periféricas incidem sobre as suas exportações industriais.

Assim, em um centro cujas exportações atraem preferentemente a procura dos países em desenvolvimento, prevalece com maior intensidade que em outros a tendência daquelas a se desenvolverem com mais vigor do que as importações de produtos primários.

Em semelhantes condições, poderá haver outros motivos para se apoiarem as medidas protetoras da produção pri-

mária interna, mas motivos muito diferentes daqueles que exige a proteção nos países em desenvolvimento. Não há, em verdade, nenhuma tendência para o desequilíbrio negativo da balança de pagamentos, e sim, exatamente o contrário; e a população ativa, que o progresso técnico vai eliminando da produção primária, afluí espontaneamente para as outras ocupações internas e para as atividades industriais de exportação, favorecidas pela demanda exterior.

Conseqüentemente, enquanto nos países em desenvolvimento a proteção — dentro dos limites já assinalados — tem por efeito manter a estreita correspondência entre importações e exportações, sem afetar o ritmo de crescimento do comércio mundial, num centro industrial com aquelas características, a proteção reduz as importações a um nível inferior à capacidade de pagamentos exteriores e afeta desfavoravelmente êsse comércio.

Por outras palavras, dada a grande elasticidade-renda da procura de artigos industriais em geral, a restrição de certos tipos de importações nos países em desenvolvimento, se vê compensada — dentro do que o permite a capacidade de pagamentos exteriores — pelo aumento de outras importações que antes não podiam ser realizadas com a mesma amplitude. Em troca, num grande centro industrial, a restrição à importação de um produto primário não se vê neutralizada pelo aumento de outros produtos primários, posto que já se importava tudo o que requeria a procura nas condições predominantes; a não ser que, junto com essas restrições, tomem-se medidas para estimular a importação dos outros produtos manufaturados ou semi-manufaturados.

São evidentes as conseqüências dessa política protecionista num grande centro industrial. Os países em desenvolvimento se vêem na contingência de acentuar sua própria política protecionista, uma vez que, havendo se superposto um novo fator de enfraquecimento das suas exportações, terão que exercer uma pressão mais intensa sobre as importações, tanto para as ajustar a uma capacidade de pagamento exterior menor do que poderia ter sido, como para estimular, na indústria, o emprêgo adicional de fatores produtivos que as atividades exportadoras houvessem absorvido em circunstâncias mais favoráveis.

II

SIGNIFICAÇÃO PRÁTICA DOS PRINCÍPIOS DE POLÍTICA COMERCIAL

1. Os Estados Unidos e a reciprocidade comercial

Consideremos mais de perto o alcance da diferenciação funcional assinalada no final da parte anterior. Um grande centro industrial — para ser mais preciso, os Estados Unidos, — tem uma influência decisiva no comércio do mundo. Se nos

restringirmos aos países da América Latina, é um fato conhecido que o movimento de suas importações industriais depende unicamente de suas exportações de produtos primários. Mas não sucede o inverso disso, segundo já foi dito. Se a América Latina aumenta de forma autônoma suas compras no centro, nem por isso o centro adquirirá maior quantidade de exportações primárias latino-americanas. O volume dessas exportações está condicionado por fatores com respeito a cuja magnitude é insignificante o efeito das variações da procura latino-americana. Por conseguinte, esse aumento autônomo de importações latino-americanas, não provocado por um aumento anterior de exportações, só terá como resultado o desequilíbrio da balança de pagamentos.

A posição em que se encontram os Estados Unidos como principal centro dinâmico da economia mundial contribui para dar significação muito especial ao conceito de reciprocidade comercial. Bem examinada, a reciprocidade está implícita no próprio caráter funcional daquele centro, pois que, se ao aumentar suas importações também faz o mesmo com suas exportações, a compensação é espontânea e não se necessita alterar as tarifas dos outros países para que ela se processe sem transtornos. Tal era também a capacidade do centro britânico para provocar a imediata reação da periferia quando as exportações industriais da Grã-Bretanha estavam sujeitas a intensa procura.

Por aí se demonstra que as concessões tarifárias feitas pelos Estados Unidos aos países em desenvolvimento levam em si mesmas sua compensação, e o poder de compra internacional produzido por maiores importações daquele país, tenderá sempre a se transformar, direta ou indiretamente, em procura internacional de exportações norte-americanas. Na verdade, não poderia ser mais folgada a situação em que se encontram os Estados Unidos em face do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Enquanto estes mantiverem sua política protecionista dentro dos limites assinalados, não será a tarifa e sim o volume das importações daquele país (1) que determinará o volume das exportações latino-americanas. E' certo que se a Europa melhorar a força de concorrência de sua indústria, parte dos dólares provenientes dos Estados Unidos se desviarão para ela; mas não tardarão a transformar-se em procura de exportações norte-americanas, como bem o demonstram a argumentação anterior e a experiência. Além disso, trata-se de um fato plenamente reconhecido.

E' claro que constituindo a tarifa latino-americana o instrumento por meio do qual se transforma a composição das importações, as atividades exportadoras dos Estados Unidos têm que experimentar aquele processo de readaptação ante-

(1) Não, considerados, é claro, os outros elementos da balança de pagamentos.

riormente mencionado. No que a isso se refere, os Estados Unidos também se encontram em posição favorável em relação a outras nações industriais, não só pela escassa incidência de suas exportações na renda nacional (cêrca de 5%), mas também devido ao fato já referido de serem suas exportações aquelas que mais desejam, com exagêro até, os países latino-americanos. Isto não significa que, em certos casos, os Estados Unidos não possam ter especial interêsse em promover a exportação de determinados artigos em vez de outros, e que êstes artigos sejam precisamente aqueles cuja produção interna deseja estimular um país latino-americano. Isso constitui, como é sabido, matéria de negociação comercial, se bem que essa negociação seria grandemente facilitada se se chegasse a um acôrdo quanto aos princípios básicos de uma política de desenvolvimento econômico.

Reconhecido o princípio, segundo o qual o volume das importações latino-americanas não está determinado pela tarifa, mas sim pelas exportações, não será difícil encontrar convergência de interêsses. Suponhamos que em virtude de concessões tarifárias dos Estados Unidos, um país latino-americano aumente suas exportações e fique, portanto, em condições de fazer o mesmo com suas importações. Mas suponhamos ao mesmo tempo, que êste país não deseja aumentar e sim diminuir as importações de certos artigos que pode substituir internamente, mediante uma proteção razoável. Com êste fim, pode chegar a subir os direitos protetores em tais artigos. O que sucederá com o restante das importações? Tenderão a aumentar em seu conjunto, sem necessidade de qualquer redução de direitos. Não obstante, é evidente que se se reduzir ou eliminar o direito sôbre certos artigos, aumentaria sua importação à custa de outros. Poderiam, assim, aumentar as importações de artigos suntuários consumidos preferentemente pelos grupos de alta renda, ou de artigos de que é fácil prescindir o consumo popular, ao passo que os recursos poderiam ser empregados com proveito em importações de bens de capital. Comprova-se novamente a conveniência de se considerarem todos êsses aspectos dentro de uma política de desenvolvimento, que não só atenda às necessidades presentes, mas também à previsível necessidade de introduzir trocas futuras na composição das importações.

Voltando atrás, é certo que manter altos direitos sôbre aqueles artigos a fim de não estimular sua importação além do conveniente, poderia provocar sua substituição interna em prejuizo do emprêgo de fatores produtivos em outras aplicações mais vantajosas para o país. Uma boa política de desenvolvimento tem a seu alcance o instrumento fiscal interno para enfrentar êsses casos, e eliminar assim um dos obstáculos que se costumam apresentar nas negociações comerciais.

Esta capacidade dos Estados Unidos para alcançar a reciprocidade espontânea em suas concessões tarifárias é um dos resultados das transformações fundamentais que ocorreram

durante o breve período de uma geração. Interessado como está esse país numa política de desenvolvimento periférico de vastas projeções, é lógico que a sua política comercial tenha também que se transformar, em consonância com a sua nova posição mundial. Entretanto, supor que tudo consiste em uma mera acomodação de uma política a novos princípios, seria simplificar artificialmente um problema real muito complexo. Não há nenhuma razão para que os exportadores em geral — e, especialmente, os que se deparam com obstáculos aduaneiros em outros países — reajam de forma diferente à que convém aos seus interesses imediatos. Essa atitude é mais explicável num país em que, faz apenas algumas dezenas de anos, o esforço de sua política comercial exterior tinha, necessariamente, que se polarizar no fomento de suas exportações.

2. Possível revisão da política relativa às exportações latino-americanas

Vistas por outro ângulo, as concessões tarifárias dadas pelos Estados Unidos desde que se iniciou a política de reciprocidade, embora de significação especial em casos isolados, não tiveram efeitos consideráveis no conjunto de importações de produtos primários. E é provável que esses efeitos tampouco se manifestem dentro de um futuro próximo. Existem possibilidades concretas em certos minerais, como se verá em seguida. Mas, no que se refere a outros produtos, o progresso técnico permitiu muitas vezes aumentar a produtividade acima da de outros países e se os custos são ali mais elevados que nestes últimos, deve-se isso ao alto nível dos salários norte-americanos. Seja como for, há uma consideração que induz a não esperar mudanças radiciais a respeito dessa matéria na política comercial. O progresso técnico recente e suas perspectivas imediatas são de tais proporções que a economia do país terá que fazer um grande esforço para absorver fatores produtivos que já não encontram emprego em sua produção primária. Há, pois, aspectos da economia dos Estados Unidos que são similares aos de um país em desenvolvimento e que ocorrem simultaneamente com outras manifestações de avançada maturidade. Aumenta assim a complexidade do problema, que exige em seu exame o mesmo espírito de compreensão que requerem os problemas de desenvolvimento da América Latina e, neste caso particular, a forma de sua política comercial.

Por estas mesmas considerações é digna de destaque a recente atitude da Administração dos Estados Unidos ao manifestar sua intenção de propôr a redução de algumas tarifas aduaneiras. Já anteriormente havia ela se oposto com êxito à tentativa de elevação de certos direitos, que teriam afetado muito desfavoravelmente alguns países da América Latina.

Consideraremos agora o caso especial dos minerais que apresentam possibilidades de fortalecerem as exportações la-

tino-americanas. E' bem conhecido o fato de que alguns minerais de importância estratégica estão sendo produzidos nos Estados Unidos em minas marginais de altos custos. Assim, desde os acontecimentos da Coréia, pôde-se ampliar sensivelmente a produção de cobre, de tal forma que a capacidade total chegará provavelmente, em 1957, a cerca de 1.150.000 toneladas em comparação com 852.000 em 1951. A gravidade deste aumento aparece em toda sua extensão, se considerarmos que representa 68% das importações registradas nos Estados Unidos em 1951, e nas quais desempenha um papel tão significativo a produção latino-americana.

No caso do alumínio havia-se elaborado um programa ainda de maior envergadura; não obstante, há pouco tempo atrás se decidiu não levar adiante a terceira etapa desse programa, que consistia de um aumento de 240.000 toneladas na capacidade de produção com uma inversão de 200 milhões de dólares de recursos fiscais, devido, entre outras considerações, à circunstância de ser possível importar do Canadá a quantidade que se tratava de produzir internamente.

O mesmo se poderia dizer do chumbo, zinco e outros minerais que podem ser adquiridos a menor preço na América Latina, embora, em alguns casos, seja preciso realizar inversões adicionais. Aqui se apresenta, pois, uma oportunidade interessante para coordenar uma política que, ao mesmo tempo que proporcione abastecimentos mais econômicos aos Estados Unidos, promova o desenvolvimento das exportações latino-americanas.

Há outro aspecto desse problema que também convém comentar aqui. A partir de 1939 generalizou-se nos Estados Unidos a política de suspender as tarifas aduaneiras que gravam os minerais, toda vez que há escassez dos mesmos e os preços sobem. Por exemplo: o cobre deve pagar um direito de aduana de dois centavos por libra, mas este imposto é suspenso sempre que o preço no mercado interno dos Estados Unidos não baixe a menos de 24 centavos. O mesmo acontece com o chumbo e o zinco. E' certo que este processo tende a regularizar os preços no mercado interno, mas suas consequências para os países latino-americanos são muito adversas. Quando baixam os preços no mercado internacional sobem os direitos aduaneiros e se acentuam assim, os efeitos dessa baixa sobre os países exportadores. Por isso é justo conceber a possibilidade de se tomarem medidas destinadas a evitar, ou ao menos atenuar, essas repercussões exteriores, caso não seja possível transformar este regime de direitos flexíveis em virtude de considerações de ordem interna.

Finalmente, no mesmo caso dos minerais, assim como no de outros produtos, devem-se também assinalar outras oportunidades de favorecer as exportações latino-americanas. O regime aduaneiro norte-americano tem uma incidência maior sobre o produto elaborado do que sobre a matéria prima. Isto significa ordinariamente um forte obstáculo à elaboração in-

dustrial dessas matérias nos países produtores da América Latina. E não resta dúvida que nisso também se apresenta outra possibilidade de incrementar o valor de suas exportações.

3. Liberação do intercâmbio inter-latino-americano

O centro de gravidade do desenvolvimento econômico permanecerá na industrialização, associada fundamentalmente com a tecnificação da agricultura, isto é, em forças dinâmicas de caráter interno. Se em razão dos acontecimentos extraordinários as exportações adquirirem um vigor hoje não previsível, isso permitiria dar maior impulso ao ritmo de desenvolvimento.

Tudo isso impõe novas orientações à política comercial, e não apenas no que diz respeito ao intercâmbio entre os países latino-americanos e os centros industriais. A política comercial entre os próprios países latino-americanos está ainda sob o influxo de formas obsoletas de desenvolvimento, em que o interesse de cada um deles convergia isoladamente para sua complementação com centros industriais, no clássico intercâmbio de produtos primários por manufaturas.

Já foi dito que o desenvolvimento desse intercâmbio, longe de ser incompatível com a industrialização, é o meio primordial para levá-la a cabo. Mas a industrialização se está desenvolvendo em compartimentos estanques e é muito escasso o intercâmbio de produtos industriais entre os países latino-americanos. Enquanto o processo abrangia somente artigos cujo mercado permitia o estabelecimento de empresas de adequadas proporções, esse isolamento industrial não era motivo de preocupação séria; porém quando, pelas próprias exigências do desenvolvimento, avança até artigos que só podem ser produzidos economicamente em grande escala, e isso ultrapassa as dimensões do mercado nacional, impõe-se a necessidade do comércio recíproco entre os países latino-americanos.

Nos últimos tempos vêm-se apresentando exemplos ilustrativos. Eis que, uma só empresa estrangeira, estimulada por essas medidas protetoras, projeta implantar a fabricação de automóveis ou tratores em vários países latino-americanos, sem que, geralmente, lhe seja dado alcançar a escala mais econômica devido ao seu limitado consumo. Se esses artigos pudessem entrar livremente em outros países latino-americanos, ou com menores direitos que os provenientes de países não latino-americanos, a produção poderia se expandir de maneira apreciável e com as vantagens conseqüentes.

Essa liberação do intercâmbio entre os países latino-americanos não poderá afetar os Estados Unidos ou a Europa, mais do que os afetaria a tarifa com que cada um desses países tratasse de proteger a sua própria produção, isoladamente. A restrição das importações européias ou norte-americanas será igual em um ou outro caso; em ambos os casos terá que se desenvolver a produção latino-americana, levada pelas mesmas

exigências do desenvolvimento económico. A diferença não está, pois, nos efeitos exteriores, mas sim nas consequências internas: num regime de liberação do intercâmbio é possível a especialização com suas conhecidas vantagens; ao passo que no de compartimentos estanques se incorre, geralmente, em produções de custo exagerado, devido à insuficiência do mercado nacional.

E' claro que não bastaria esta forma de liberação para que surgisse uma corrente satisfatória de intercâmbio recíproco. Seria indispensável, também, uma série de medidas combinadas entre os países interessados, a fim de que em todos eles se estabelecessem indústrias com vistas à especialização e que isso se combinasse com o intercâmbio já existente e o seu possível estímulo. Não se trataria de modo algum de dar exclusividade a certas empresas, mas sim de proporcionar um incentivo inicial às atividades que assim se estabeleçam em cada país, deixando depois, campo livre à concorrência.

Esta forma de liberalização, circunscrita a países latino-americanos, requer o estabelecimento de um regime especial que não tenha as características nem a amplitude de uma união aduaneira. Por sua generalidade e por seu caráter absoluto, o conceito de união aduaneira tem sido às vezes um forte obstáculo à consecução de vantagens recíprocas mais moderadas, porém praticáveis. A união aduaneira suscita receios muito compreensíveis, pois além de afetar adversamente interesses existentes, representa a passagem para um campo cheio de incógnitas, no qual a diversidade de políticas em matéria de moeda e câmbio entre os países participantes — para nos referirmos ao mais importante — poderia acarretar consequências imprevistas à produção nacional.

Muito diferentes seriam as consequências se se tratassem de ajustes de reciprocidade que, deixando a salvo certas situações existentes, pretendessem apenas estimular o intercâmbio recíproco de artigos que hoje não são produzidos, ou o são em pequena escala, ou que só são produzidos em quantidade importante em alguns países e em outros não. Isso poderia representar uma solução concreta que em vez de suscitar resistências muito compreensíveis, trouxesse, ao contrário, uma benéfica conjunção de interesses nos países em questão.

Para que uma política dessa natureza traga todos os benefícios que é dado esperar, teria ela de possuir um caráter multilateral e abranger o maior número possível de países. Isto não significa que não sejam úteis os acordos bilaterais. Pelo contrário, esses acordos significam geralmente o começo de uma política de intercâmbio recíproco, que se poderia ampliar mediante uma sucessiva incorporação de outros países. Esses acordos, por sua própria natureza, estabelecem, em geral, uma moeda de conta para a realização de suas operações e não haveria razão alguma para se pensar que não possam ser encontradas fórmulas multilaterais de compensação. Há em tudo isso um círculo vicioso. Uma das razões pela qual não se de-

envolve com maior amplitude o intercâmbio recíproco entre um grupo de países com potencialidades para o fazer, é a falta de um sistema de compensações multilaterais; e não há possibilidades para tal sistema, enquanto não houver um intercâmbio recíproco. Admite-se a possibilidade de se empreenderem, simultaneamente, modestos ajustes e deixar que a experiência vá indicando a maneira se os ampliar e melhorar. Mas, para isso, é indispensável criar um marco adequado que hoje não existe na política comercial.

Este problema constituiu objeto de primordial preocupação na Comissão Econômica para a América Latina. De acordo com as recomendações que se haviam formulado à sua Secretaria Executiva, foi apresentado, em 1953, na Conferência de Quitandinha, um primeiro trabalho sobre as possibilidades de intercâmbio recíproco na parte meridional da América do Sul (1) e agora prepara-se outro que abrange a parte norte, bem como o resto setentrional da América Latina, e que será apresentado na Conferência de Bogotá, em agosto de 1955. Também se trabalha atualmente num informe sobre o transporte marítimo inter-latino-americano. Aqui também estamos em face de um outro círculo vicioso: o transporte é deficiente porque não há suficiente intercâmbio, e não há intercâmbio por dificuldades de transporte.

E' de esperar que esses informes possam conduzir a medidas construtivas que fortaleçam o comércio inter-latino-americano. Entretanto, não restam dúvidas de que, se na próxima Reunião do Rio de Janeiro se pudesse chegar a acordos que facilitem a liberação do intercâmbio na forma sugerida, disporíamos então de um marco adequado, dentro do qual seria factível irem-se adotando medidas pertinentes e concretas.

(1) Vide *Estudio del Comercio Interlatinoamericano y sus Perspectivas (Zona sur de la Región)*. Documento E/CN. 12/304. Rev. 2. Publicação das Nações Unidas, n.º de venda: 1953.II.G.4.

CAPÍTULO V

A VULNERABILIDADE ECONÔMICA EXTERIOR DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS E A POSSI- BILIDADE DE A ATENUAR

I

POSSIBILIDADES DE UMA POLÍTICA ANTICÍCLICA INTERNA

1. Índole das medidas internas.

Os motivos determinantes do alto grau de vulnerabilidade econômica dos países latino-americanos já têm sido muito bem explicados, para que seja necessário repeti-los aqui em detalhe. É certo que a importância relativa do comércio exterior diminuiu, ao crescer este com ritmo menos intenso que a renda. Mas, apesar de tudo o comércio exterior e os demais elementos da balança de pagamentos continuam tendo grande influência na estabilidade econômica desses países e na sua capacidade de crescimento.

A vulnerabilidade exterior da América Latina tem que ser atacada por uma conjugação adequada de medidas nacionais e internacionais. Nesse sentido, devemos reconhecer que, salvo poucas exceções, os países latino-americanos não têm sabido tomar medidas elementares de previsão, nas épocas de abundância, para poderem enfrentar, mais tarde, as épocas de escassez. E não existem medidas internacionais que possam suprir a imprevidência individual com a previdência coletiva. As medidas internacionais precisam se articular a um quadro de medidas nacionais adequadas.

Começemos pois pela discussão das medidas nacionais destinadas a atenuar a vulnerabilidade econômica exterior. Essas medidas são de duas classes, e sua combinação redundará em maior força conjunta. De um lado estão as medidas de caráter estrutural que fortalecem a base da economia nacional, tornando-a menos sensível às flutuações e contingências exteriores. Do outro lado estão as medidas de caráter anticíclico.

O primeiro está na alçada de uma política de desenvolvimento. Na verdade, a tendência característica dos países latino-americanos a substituírem por uma produção nacional os artigos essenciais ao consumo corrente da população e o crescimento normal das suas atividades econômicas essenciais, for-

talece a estrutura da economia para fazer frente àquelas flutuações e contingências exteriores. Se, efetuadas essas substituições, uma parte apreciável das importações está constituída por bens duradouros de capital e consumo, torna-se possível comprimir intensamente as importações em fases de escassez de divisas, começando-se não há dúvida, pelas importações de bens de consumo não essenciais, e continuando-se pelas de bens duradouros que, por mais úteis que sejam, são temporariamente prescindíveis, tanto mais quanto mais abundante haja sido a sua importação anterior. (1) Poder-se-ia assim assegurar a continuação das importações de artigos essenciais e imprescindíveis em épocas de adversidade exterior e enquanto não se ultrapassam certos limites.

Mas êsse fortalecimento estrutural precisa ser acompanhado da formação de reservas, tanto para facilitar a transição de uma fase de abundância para outra de restrições, como para moderar a intensidade destas últimas. Mas se examinarmos a índole e a intensidade das flutuações exteriores da América Latina, chega-se a concluir pela necessidade de reservas demasiado grandes, para que se possa operar com eficácia. Isso cria sérias dificuldades, com as quais têm tropeçado com frequência os melhores propósitos.

Com efeito, a quem encara êsse assunto sob o ângulo exclusivo da estabilidade, é indubitável a conveniência de acumular em tempo de abundância grandes reservas de ouro e divisas. Mas uma adesão demasiado rígida a êsse ponto de vista, entraria em conflito imediato com as exigências de uma política de desenvolvimento. Dificilmente poderia tal política conciliar-se com a acumulação de vultosas reservas monetárias, quando em um país em desenvolvimento existem tantas necessidades insatisfeitas de inversão de capital, que não se poderiam satisfazer em virtude daquela preocupação, salvo se se dispusesse de empréstimos exteriores, de mui discutível oportunidade em tempos de prosperidade externa. Mas podem-se notar ainda elementos de outra índole, dignos de atenção. Não se poderia dizer até que ponto, nêsses tempos de abundância, seria possível aconselhar aos responsáveis pela coisa pública que se privassem deliberadamente de realizar importantes projetos de desenvolvimento, a fim de se constituírem reservas cujo emprêgo futuro — bom ou o mau — não poderia apresentar de forma alguma, um grau satisfatório de segurança.

São, tôdas estas, razões que contribuem para explicar que, não obstante a clara noção que freqüentemente se tem a respeito da necessidade de uma política de previsão, só em casos excepcionais foi possível realizá-la de forma satisfatória.

(1) Não se trata de assinalar os lineamentos de uma política, mas simplesmente de chamar a atenção para a sua possibilidade.

2. Colaboração internacional nas medidas internas.

Justifica-se aqui, plenamente, a conveniência de uma ação internacional que ajude a realização de uma política nacional para atenuar a vulnerabilidade exterior. Várias fórmulas são concebíveis com êsse propósito. E, mais interessante do que as discutir em detalhe, é assinalar o princípio central que as norteia. Expliquemo-lo, pois.

Convém recordar, antes de mais nada, que as flutuações exteriores se manifestam em oscilações dos preços de exportação assim como nas quantidades exportadas. As inversões de capital costumam acentuar igualmente a intensidade de tais flutuações, em vez de agir como elementos compensadores.

Para fazer frente à flutuação dos preços e às quantidades de produtos primários exportados pela América Latina e por outros países, foram ideadas diversas soluções, que serão mencionadas mais adiante. Agora nos limitaremos às medidas internas.

Não é necessário levarem-se em conta os efeitos perturbadores que tem essa oscilação de preços. Em princípio se aceita, de modo geral, a conveniência de lhe moderar as consequências internas, com o emprêgo de medidas que captam uma parte do incremento de preços, mas sem prejuízo do incentivo de que carecem os produtores, para expandirem a produção. Contudo, logo que se trata de traduzir êsse princípio em fatos concretos, sobrevêm inevitáveis objeções. Uma das principais entre elas é que os recursos, assim captados, destinam-se a fins alheios ao interesse direto e imediato dos produtores e que, quando chega o momento de os ressarcir das consequências de uma baixa intensa dos preços, não há recursos para fazê-lo. Não há rúvida de que se se pudesse encontrar a forma de fazer frente a objeções dêsse tipo, seria muito mais exequível a solução do problema.

Antes de expôr a forma que poderia ser objeto de estudo, convém explicar que essa captação poderia fazer-se, quer estabelecendo um gravame sôbre as exportações, conforme ultrapassassem os preços certo nível, quer absorvendo uma parte dêsse valor, mediante empréstimos. Há ademais outras formas gerais de absorver recursos no mercado que se poderiam empregar com o mesmo propósito, quando aumenta rapidamente a renda pela ação de fatores exteriores. Não nos deteremos nelas, contudo.

Segundo o ponto de vista sob o qual se encara êste problema, o essencial é que os recursos assim obtidos invertam-se com proveito e que essas inversões, além disso, possam liquidar-se com facilidade quando a situação da balança de pagamento o exija, ou quando o declínio da atividade econômica interna aconselhe uma política expansiva, que terá efeitos desfavoráveis sôbre dita balança.

Esta liquidez das inversões só se poderia obter com a colaboração das instituições de crédito internacional. Expli-

quemos o caso : suponhamos que os recursos referidos se tenham invertido no financiamento de certos projetos de desenvolvimento. É claro que, nessa forma, teriam eles perdido a sua liquidez. A única maneira de a recuperar seria, se uma instituição de crédito internacional se compromettesse antecipadamente a outorgar empréstimos sobre esses projetos, quando o país interessado liquidasse as inversões realizadas com aqueles recursos.

Com tal objetivo, ter-se-ia que apresentar os referidos projetos à aprovação prévia da instituição de crédito, como se o empréstimo devesse ser outorgado imediatamente. E contudo o empréstimo só seria aprovado em princípio, e sua realização seria diferida até ao momento em que o país interessado necessitasse recuperar os recursos emprestados em primeira instância.

Enquanto isso os projetos ficariam temporariamente financiados com os recursos citados. Tratar-se-ia portanto de uma inversão transitória, com a qual se conseguiria o objetivo duplo de aplicar o incremento de fundos internacionais ao desenvolvimento económico e conservar ao mesmo tempo a sua liquidez, a fim de os empregar oportunamente.

Para isso tudo, sem dúvida, seria necessário introduzir um elemento anticíclico na política daquelas instituições internacionais de empréstimo. Há uma série de considerações que aconselham a que assim se proceda, independentemente da medida que acaba de ser assinalada. Registra-se a esse propósito uma grande multiplicidade de opiniões e essa seria uma das fórmulas mais sãs para o fazer. Teria efeitos favoráveis tanto sobre a atividade económica dos centros industriais, como sobre a dos países em desenvolvimento. É certo que sob o ponto de vista do Banco Internacional — que depende em parte do mercado financeiro para a colocação dos seus bônus — talvez sobrevissem algumas limitações nos compromissos que ele poderia assumir para com os países interessados na liquidação eventual desse tipo de inversões temporárias, não obstante o fato do mercado de bônus ser favorável em tempos de enfraquecimento da atividade económica. Mas não seria arriscado afirmar que não se hão-de encontrar para isso obstáculos intransponíveis. Da mesma forma, se se dá o necessário apoio ao Banco de Exportações e Importações, poder-se-iam encontrar condições propícias para agir no caso em aprêço. A provisão de recursos desse banco depende do Tesouro dos Estados Unidos, para o qual o problema de realizar operações de crédito a curto prazo, dentro de quantias prudentes, enquanto chega o momento de se colocarem valores a prazo maior, está muito longe de ser um problema de solução difícil.

É evidente que a esse compromisso das instituições internacionais de crédito, de assumirem a responsabilidade das inversões, teriam que unir-se compromissos correlativos dos países interessados. Essas medidas devem corresponder a pro-

pósitos estabilizadores e, por tanto, o acesso aos recursos internacionais para liquidar as inversões realizadas previamente só se poderá alcançar, por exemplo, nos casos em que os preços de exportação desçam abaixo de certos limites, ou quando haja caído sensivelmente a quantidade das exportações. Dessa maneira, o emprêgo daqueles recursos internacionais, ao mesmo tempo em que alivia a balança de pagamentos, permitiria amortecer as conseqüências para as atividades exportadoras da baixa de preços ou da queda do volume das exportações.

É indubitável que um regime dessa natureza daria à política de reservas um estímulo que ela não tem atualmente. Mas para que essa política alcance maior eficácia, seria conveniente que os recursos concedidos pelas instituições de crédito, ao assumirem a responsabilidade das inversões, fôsem de caráter adicional aos que se emprestariam, se ela não fôsse posta em prática. Em resumo, isto seria apenas uma das formas de traduzir na realidade o conceito de que o tamanho das inversões internacionais, a igualdade de outras condições, deverá ser tanto maior quão mais séria e efetiva seja a política de desenvolvimento de um país e sua capacidade para a concretizar em um programa.

II

POSSIBILIDADES DE UMA POLÍTICA ANTICÍCLICA INTERNACIONAL

1. Regulação dos preços internacionais.

Compreende-se muito bem que, por mais elaborada e prudente que seja uma política como a que esboçamos acima, sua eficácia há-de ficar por todos os modos limitada às flutuações de preços que não são de caráter extremo. Mas, se os preços caem, abaixo de um nível que tire estímulo ao aumento de produção, com risco de que não se possa satisfazer, futuramente, o crescimento normal da demanda mundial, os recursos acumulados em tempos prósperos tornar-se-ão insuficientes para contrabalançar as conseqüências de uma queda tão forte. É aqui que as medidas de cooperação internacional a que nos vamos referir devem completar as medidas de ordem interna que acabamos de mencionar.

Mas antes de mencionar tal possibilidade, cabem algumas considerações preliminares. Esse exame não significa que se deva eliminar a possibilidade ou conveniência de outro gênero de medidas internacionais em matéria de preços. Nesse sentido, é mister considerar antes de tudo a política de alguns países de acumulação de estoques com fins estratégicos. A experiência, nesses casos, tem sido ilustrativa e é de esperar que no futuro as flutuações da procura com tais fins não registrem as bruscas mudanças que sofreram no passado.

Contudo, não se pode esperar que essa política tenha sempre efeitos reguladores. Haverá momentos em que as condições estratégicas coincidam com as econômicas e no relatório do Dr. Milton Eisenhower é feita uma recomendação no sentido de que se aumentem as compras de produtos de interesse estratégico, em períodos de baixa de preços. Mas em caso de alta de preços não se poderia esperar que se liquidassem os estoques estratégicos, considerados indispensáveis, a fim de regularizar o mercado. Por outra parte, se bem que as operações realizadas pelo governo dos Estados Unidos nos mercados mundiais influam de forma considerável sobre o curso dos ditos mercados, uma política de regulação carece evidentemente do concurso de outros países para ter real eficácia. A órbita dessa política é pois de amplo caráter internacional.

Sob o ponto de vista da estabilidade do mercado, o ideal seria uma política de regulação, mediante a qual um organismo internacional atui alternadamente sobre a procura e a oferta de produtos primários nos mercados mundiais, a fim de encerrar as flutuações de preços dentro de limites estreitos. Contudo, são evidentes as complicações de semelhante política, por mais desejável que ela seja para os países produtores. Pondo-se de parte o financiamento das compras, tem-se aduzido com frequência uma objeção não desdenhável: se o nível de preços que se procura estabilizar mostra-se muito satisfatório para os países exportadores, talvez se estimulasse exageradamente a produção, criando-se a necessidade de um regime de cotas internacionais que não costuma ser de fácil aplicação, sobretudo no caso de certos produtos.

Sem ignorar essas dificuldades, é interessante comprovar o adiantamento que já se conseguiu na maneira de encerrar esta matéria. Assim, seguindo uma recomendação do Conselho Econômico e Social o grupo de cinco peritos designados em 1953 pelo Secretário Geral das Nações Unidas para recomendar medidas de estabilização dos preços dos produtos primários, realizou um estudo minucioso dos vários tipos de medidas que poderiam ser aplicadas. (1) Declaram os peritos que não sentem nenhuma confiança em que se possam concluir acordos multilaterais sobre produtos individuais em número suficiente, e com bastante amplitude para satisfazer a aspiração geral dos países produtores de conseguirem estabilidade em suas receitas exteriores.

Analizam as principais vantagens e inconvenientes que implicaria a criação de estoques internacionais de regulação (buffer stocks) destinados a impedir as flutuações violentas dos preços em períodos curtos.

Sugerem como tipo de soluções que não atacam diretamente a raiz do problema, mas que tendem a compensar por

(1) Veja-se *El Comercio de Productos Básicos y el Desarrollo Económico*. Nações Unidas, Nova York, 1953. (N.º de venda: 1954. II.B.I.)

outros meios os efeitos inconvenientes provocados pela instabilidade dos preços das matérias primas, empréstimos anticíclicos e medidas que devam compensar automaticamente as perdas sofridas pelas variações da relação de intercâmbio. Não há dúvida de que idéias desta natureza são de lenta penetração, razão porque seria conveniente, por ora, escolherem-se medidas que pudessem, na realidade, abrir caminho com menos dificuldade, embora alcançassem objetivos muito mais modestos. (1)

2. A fixação de preços mínimos.

Demos como exemplo a idéia de um compromisso entre os países exportadores e importadores mais importantes, para constituírem reservas principais dos produtos primários de exportação, quando os seus preços caíssem abaixo de certo nível mínimo. É verdade que o caráter do preço mínimo é elemento cardinal nesta política, e não será coisa fácil a sua determinação na prática. Mas poderia ser definido como o preço suficiente para que o grosso dos produtores, cobrindo os custos e obtendo um lucro razoável, continuassem acrescentando a produção para que esta correspondesse ao crescimento normal da procura através de suas flutuações cíclicas ou acidentais.

É óbvio que a determinação de um preço mínimo desse caráter não oferece os mesmos perigos que a estabilização de preços, dentro de limites estreitos e a um nível relativamente alto. Contudo, o preço mínimo estabelecido dentro do critério a que se acaba de fazer referência poderia resultar elevado na prática. Impõe-se portanto certa flexibilidade. O mínimo poderia ser determinado por um período razoável de um ano, ou um ano e meio, e reajustar-se depois de acôrdo com as circunstâncias. Do contrário, esse tipo de política reguladora cairia em complicações análogas às da política de estabilização, e seria indispensável estabelecer cotas de exportações e restrições à produção. O objetivo do preço mínimo é apenas evitar que fatores transitórios do mercado provoquem flutuações demasiado violentas, mas não contrariar tendências fundamentais do mercado que requerem necessariamente o ajuste dos preços.

Deve-se agora perguntar se o estabelecimento de preços mínimos exigiria também a fixação dos preços máximos. A acumulação de estoques de um produto para evitar uma queda exagerada, permitiria atenuar a amplitude do movimento contrário dos preços, mediante a venda gradual dos estoques acumulados. É indiscutível que essa seria a melhor forma de

(1) Cabe notar que o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, por ocasião de seu 18.º período de sessões, em agosto de 1954, adotou uma resolução criando uma Comissão para o estudo do Comércio Internacional de Produtos Básicos. (Veja-se Anexo).

moderar a amplitude das flutuações. Não se poderia, contudo, eliminar a possibilidade de preços máximos. (1)

Visto o assunto por outro aspecto, não se pode negar que na fixação de preços mínimos há um elemento de risco, tanto maior quanto mais alto seja fixado. A experiência ensina, contudo, que à baixa dos preços comumente sucede a alta, salvo no caso de produtos em que a procura mundial tende a diminuir persistentemente, ou a oferta a aumentar com maior intensidade do que o crescimento da procura, devido a melhoramentos técnicos ou condições particulares de produção. Mas esses casos são especiais, que devem ser resolvidos particularmente e não se pode dizer que sejam típicos, na experiência latino-americana. De qualquer modo as perdas que poderiam ocorrer se os mercados não reagissem suficientemente, dentro de um lapso razoável de tempo, teriam que ser consideradas à luz das vantagens derivadas dessa política. Em geral, salvo em alguns artigos que estão sujeitos a flutuações próprias devido ao seu longo período de produção, as oscilações que preocupam os países latino-americanos são de índole cíclica.

Uma política reguladora dessa natureza poderá contribuir notavelmente para atenuar o movimento cíclico nos países produtores, com efeitos favoráveis sobre a economia dos países industriais. Na realidade, não só se evita que os preços caiam abaixo de certo limite, como a constituição de estoques extraordinários nos países produtores, financiados com recursos internacionais, contribuirá para manter sua procura de importações industriais.

3. Dificuldades de financiamento.

No financiamento dessas operações, quando se tratam de produtos isolados, os recursos necessários serão de proporções relativamente moderadas. Mas se considerarmos o conjunto de produtos que poderiam se submeter a essa política, o problema do financiamento alcançaria proporções consideráveis. Seria impossível negar que aqui deparamos com um grande escolho. Contudo, é mister fazer a tal respeito uma reflexão elementar. Se é grande o volume de recursos exigidos, é porque grande também é a contração que se procura evitar nas exportações de países produtores; e, dadas as repercussões dessa contração, muitas vezes maior seria ainda a contração da renda mundial provocada pelo fenômeno.

O problema tem pois que ser encarado sob essa perspectiva e não como simples expediente para ajudar os países pro-

(1) Por outro lado, como o preço mínimo tem por objetivo não desanimar a produção, é evidente que, continuando o crescimento normal da produção, também se atenuará a alta dos preços. Por exemplo, não há dúvida de que se se houvesse podido evitar a queda violenta dos preços do café, na década de trinta, não se teria chegado ao extraordinário nível atual.

dutores. O propósito fundamental de uma política reguladora, como a que consideramos, é anticíclico, e é evidente que um sistema financeiro internacional que não tenha flexibilidade suficiente para acomodar-se às exigências de uma política anticíclica, oferece falhas muito sérias que aconselham um exame inadiável.

Bastariam estas considerações para se afirmar que uma política reguladora de preços parece escapar ao âmbito do sistema interamericano. Mas, independentemente disso, é óbvio que quase todos os produtos de exportação latino-americanos que poderiam estar sujeitos a essa política interessam, como produtores ou consumidores, a um grande número de países fora deste continente, e cuja colaboração tem que ser indispensável à eficaz realização dessa política. A regulamentação de preços deve ser parte integrante da colaboração internacional em uma política de desenvolvimento latino-americano. E as recomendações positivas que se chegassem a adotar poderiam contribuir notavelmente para a solução desse problema no plano internacional.

4. O caso dos artigos estratégicos.

Há outros aspectos da política de preços que também afetam os interesses latino-americanos. Com relação a alguns produtos de importância estratégica, estabeleceram-se compromissos que circunscrevem a amplitude normal do mercado internacional. E é algo que não se pode calcular facilmente até que ponto as compras realizadas com fins estratégicos compensam da restrição do mercado os países produtores. Já foi mencionada, mais de uma vez, a possibilidade de se contribuir para essa compensação mediante outros expedientes. Encontramo-nos em um campo onde as considerações políticas coincidem com as econômicas nas possíveis soluções concretas e por esse motivo não cremos que caiba aqui a discussão de tal problema.

5. O problema dos excedentes.

As considerações que aconselham uma política reguladora de preços são de caráter permanente e derivam da própria forma por que funciona o sistema econômico internacional. Isto porém não constitui o único objeto de preocupação, na matéria. Há países latino-americanos que encaram com muita compreensível ansiedade certos acontecimentos, cuja índole — embora aparentemente transitória — não diminui a importância atual das suas repercussões internacionais. Os Estados Unidos, em virtude da sua política de paridade de preços agrícola, acumularam excedentes de produtos que atingem à cifra extraordinária de 6 bilhões de dólares, dos quais pensam liquidar 1 bilhão no mercado mundial, durante os próximos três anos.

A política de paridade tem tido como consequência estimular demasiadamente a produção e desencorajar certas formas de consumo que, tal como alguns produtos alimentícios de origem animal, poderiam reagir facilmente ao estímulo de preços mais baixos. A Administração dos Estados Unidos inclinou-se, assim, para uma política mais flexível de preços, a fim de facilitar a reação do mercado interno. Autoridades competentes fazem notar que uma baixa em torno de 10 por cento seria suficiente para ajustar a oferta com a procura, salvo no caso do trigo, em que o descenso necessário é calculado entre 20 e 30 por cento. Isso impediria a acumulação de novos excedentes, mas não resolveria o problema dos já acumulados.

Embora seja cautelosa a forma porque se procede à venda de excedentes nos mercados internacionais, e uma parte dêles seja concedida à guisa de subsídios para promover o consumo em países em que este é escasso, não se pode negar que o aumento resultante da oferta afeta adversamente os preços. Estima-se que a liquidação de excedentes nos próximos três anos poderia superar amplamente um bilhão de dólares por ano, como sucedeu nos anos anteriores a 1951, em que as exportações de produtos agrícolas compreendidas nos programas de ajuda ao exterior constituíram forte proporção das exportações totais desses produtos realizadas pelos Estados Unidos. Uma das razões fundamentais que têm sido invocadas para condenar os tipos múltiplos de câmbio e outras práticas similares, tem sido o efeito perturbador que as vendas exteriores a preços mais baixos que o nível interno exercem no mercado e na concorrência internacional. Sem que afirmemos que todo tipo múltiplo produz tal efeito, é lógico que medidas dessa natureza se tenham colocado dentro da órbita de organismos internacionais de regulamentação. O presente caso parece ser de caráter transitório, mas é indubitável que certo mecanismo de consulta entre os países interessados poderia aliviar sensivelmente a ansiedade provocada por tais acontecimentos (1).

Esse regime de paridade de preços e as consequências que acarreta, justificam o receio de certas medidas internacionais, correspondentes a princípios semelhantes. Razão adicional para se dar preferência à consideração de uma política de preços mínimos em vez de uma política de estabilização, dentro de margens relativamente estreitas. Por outro lado, poderia ser necessário combinar tal política de preços mínimos com a liquidação de excedentes, se é que os preços dos produtos assim negociados baixam a níveis críticos no mercado internacional.

(1) Deve notar-se que a Comissão sobre Problemas dos Produtos Básicos da Organização para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas, estabeleceu um subcomité consultivo sobre Liquidação de Excedentes Agrícolas. Dois países latino-americanos são membros desse Subcomité e muitos outros participaram na qualidade de observadores em sua primeira reunião, que teve lugar em Washington, D. C., em julho de 1954.

6. Flexibilidade do sistema de crédito internacional.

Há outro aspecto da ação anticíclica internacional que é preciso acentuar neste capítulo. No seu início destacou-se a conveniência de estimular uma política previsora de acumulação de reservas. Mas isso não é suficiente para evitar que um programa de inversões possa fracassar, devido à ação de fatores internacionais. E' aconselhável examinar a possibilidade de se imprimir um caráter anticíclico mais amplo à ação das entidades internacionais. Já mencionamos, em outro local, a conveniência de que se ampliem os empréstimos exteriores quando o efeito depressivo daqueles fatores não permita a um país em desenvolvimento atingir o volume de poupança interna necessário ao cumprimento do programa. Em outros termos, dever-se-ia procurar introduzir no sistema de empréstimos um elemento de flexibilidade que faltava no sistema bancário internacional privado, que prevalecia em outros tempos. Tal sistema apresentava grandes vantagens mas também notáveis deficiências que o novo regime tratou de sanar. Não há dúvida de que este é um novo campo onde poderiam ser prestados valiosíssimos serviços ao desenvolvimento latino-americano.

Em matéria de créditos a prazo curto, o Fundo Monetário Internacional encontra-se também em condições de cooperar na realização eficaz de uma política anticíclica. Não faz muito tempo tomou êle medidas que melhoraram notavelmente a eficiência da sua política e, se se conseguissem aumentar as cotas de empréstimo e seus prazos, essa eficácia seria indubitavelmente maior, não só como elemento de política anticíclica, mas como meio de fazer frente a emergências repentinas, conforme ocorreu em casos recentes da experiência latino-americana.

CAPÍTULO VI

PREMISSAS ESSENCIAIS DA COLABORAÇÃO INTERNACIONAL EM UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Este informe, pela sua própria natureza, refere-se às medidas de cooperação internacional exigidas por uma vigorosa política de desenvolvimento latino-americano. Já assinalamos os elementos principais dessa política. Referem-se antes de tudo ao sistema de inversões internacionais e à necessidade de se adotarem medidas que tornem possível o aproveitamento da sua considerável potencialidade. Dizem igualmente respeito à conveniência de se introduzir na política econômica internacional recursos anticíclicos, cuja ausência compromete seriamente a eficácia dessa política. Em matéria de assistência técnica, considera-se aconselhável polarizar os esforços em torno do problema da produtividade, sem que isso signifique descuido de outros aspectos. Isso tudo tem que se articular dentro da órbita de uma política comercial que permita e estimule a industrialização dos países em desenvolvimento, sem menoscabar o volume do comércio internacional.

Para que essa política de cooperação internacional adquira toda a sua amplitude, é indispensável que os países latino-americanos adotem uma série de medidas sem as quais os frutos daquela cooperação seriam precários, ou poderiam malograrse irremissivelmente.

Esta necessidade de acordo e complementação do nacional e do internacional, tem sido premissa essencial do que se discute neste informe. A política de cooperação internacional não é pois um substitutivo da falta de uma política interna de desenvolvimento. Só se justifica plenamente quando tal política existe; é seu complemento, para lhe facilitar a realização e dar-lhe maior eficácia, mas não para prescindir dela.

Concebem-se, entretanto, outras modalidades de colaboração exterior. Poder-se-ia pensar na conveniência de subsídios, ou de certos empréstimos de caráter circunstancial, destinados a ajudar a um país em dificuldade, ou a favorecê-lo, sem que se faça presente a preocupação pelo desenvolvimento econômico. E' óbvio que medidas de tal natureza escapam ao alcance deste informe.

A capacidade dos países latino-americanos para aproveitarem eficazmente um sistema de cooperação internacional requer, além de uma clara compreensão dos problemas, firme disciplina coletiva para os resolver. Sem isso, será dificilmente

exequível o objetivo fundamental do desenvolvimento, isto é, elevar com rapidez o nível de vida das massas. As massas, seus dirigentes políticos e sindicais, devem ser parte integrante na articulação de uma política de desenvolvimento.

Sem uma ampla base de compreensão e apoio coletivo, não parece possível eliminar, ou mesmo reduzir, os obstáculos que se opõem à efetividade dessa política.

A inflação é talvez o mais importante desses obstáculos, em um bom número de países. Seus efeitos corrosivos são inquietantes e, se continuar avançando, não se conseguirá estabelecer aquele grau de coesão social sem o qual a preocupação pelo desenvolvimento econômico se poderia converter em mera atitude ideológica, com escassíssima significação prática.

Também grande obstáculo é a falta de um sistema fiscal adequado, que combine o incentivo ao empresário com imperiosas exigências sociais, pois se o primeiro é indispensável para estimular a produção, esta não se poderia expandir intensamente se não existisse uma crescente capacidade de aquisição em amplas camadas populares.

Também dificulta o desenvolvimento o emprêgo deficiente da terra produtiva. E igualmente o desfavorecem indesculpáveis anacronismos na gestão dos serviços públicos indispensáveis para a eficácia da atividade econômica.

Enfim, a política de desenvolvimento exige um diagnóstico sincero destes e de outros males que dificultam o crescimento latino-americano e enfraquecem o seu sentido social.

Mas não se suponha que, com isso, estejamos perfilhando fórmulas inibitórias, segundo as quais a cooperação internacional só há de tomar impulso ponderável quando os países latino-americanos tenham conseguido superar esses males, prevenir sua crudescência, possuir impecável administração e dominar os fatores de sua instabilidade política. Uma atitude assim extremada careceria de realismo. Não se pode esperar de um país em desenvolvimento manifestações de amadurecimento e clarevidência coletiva que os países mais avançados — após um esforço secular — ainda estão longe de haver conseguido em sua plenitude. A cooperação internacional tem que carregar consigo fortes elementos positivos, elementos de estímulo e persuasão, sem os quais o sistema internacional de inversões não poderá atingir a sua potencialidade máxima.

Se assim se chegasse a fazer, a América Latina teria que afrontar uma das suas mais graves responsabilidades históricas: a de saber encontrar nessa política de cooperação internacional os meios auxiliares da sua rápida expansão econômica. Porque a aceleração do desenvolvimento — salvo em períodos transitórios — não costuma ser um fenômeno espontâneo, mas o resultado de uma convicção, de um processo deliberado, de uma persistente continuidade de propósitos.

Quando se deixa o curso da economia de um país correr à deriva e não se faz um esforço tenaz para superar os obstáculos que a refreiam, o desenvolvimento será incerto e precário.

rio. E a ação do sistema internacional resultará fraca e fragmentária em relação com a capacidade virtual dêsse país para se desenvolver.

No extremo oposto, o país que chegue a concretizar sua política de desenvolvimento em um programa de medidas bem concatenadas, terá que encontrar o mais amplo concurso no sistema internacional.

Uma orientação clarividente da política nacional de desenvolvimento abrirá amplo caminho à cooperação internacional. E essa será a prova decisiva dos tempos vindouros.

De resto, a concepção de uma política de desenvolvimento ainda está em seus comêços. Requer o concurso de uma experiência múltipla e variadíssima. São insuficientes — ou mesmo inadequadas — as fórmulas derivadas da experiência de outros países já desenvolvidos, pois a evolução dos países em desenvolvimento opera-se em condições históricas e institucionais muito diversas.

E' pois mister elaborar uma política latino-americana de desenvolvimento. Para essa elaboração convergem múltiplos esforços. Prestam-lhe concurso as entidades de crédito internacional com seu conhecimento cada vez maior dos problemas da América Latina. Na Assembléia Geral das Nações Unidas, no Conselho Econômico e Social e na CEPAL, órgão regional do segundo, percebe-se um interesse crescente por êstes problemas e pelas técnicas mais apropriadas para operar sôbre a realidade.

Vai surgindo assim um corpo de princípios práticos e normas orientadoras da política de desenvolvimento. Conferências como a do Rio de Janeiro saberão descobrir em tudo isso elementos para reflexão, dos quais não caberia prescindir em uma nova etapa da cooperação internacional. Reunidos no Rio, os dirigentes da política econômica e financeira do continente poderão concretizar em acordos e recomendações aqueles princípios e normas em progressiva elaboração.

Dispõe portanto a América Latina dos órgãos de estudo e resolução. Falta apenas acomodar o seu funcionamento à continuidade e dinamismo de uma política de desenvolvimento e à sua cabal harmonização internacional.

II

RECOMENDAÇÕES E EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA JUNTA PREPARATÓRIA DESIGNADA PELA SECRETARIA EXECUTIVA DA COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA

CARTA DE REMISSÃO

25 de agosto de 1954

Senhor Diretor Principal :

Temos a honra de entregar a Vossa Senhoria o Informe que elaboramos na qualidade de membros da Junta Provisória designada pela Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas para colaborar na preparação de recomendações destinadas à Conferência do Rio de Janeiro.

O curto prazo de vinte e cinco dias em que tivemos de realizar nossa incumbência foi insuficiente para que abordássemos em toda sua extensão os temas da Reunião. E' esta a razão porque nos limitamos a formular nossas recomendações, sem estender-nos em considerações de ordem teórica, as quais, em geral, são conhecidas. Por outro lado, a Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina apresentou um estudo que constitui uma análise completa dos principais problemas que serão objeto de deliberação na Reunião, cujas idéias substancialmente compartilhamos e consideramos que constituem um antecedente fundamental deste Informe.

O critério que nos guiou foi o de assinalar objetivos concretos e susceptíveis de serem alcançados, tendo em conta a realidade do Continente, a diversidade de situações e a necessidade de obter resultados positivos.

Não procuramos a fórmula ideal, mas a etapa que cremos que se pode e se deve alcançar.

Agradecemos o valioso auxílio que nos prestaram, como assessores da Junta, os senhores Paul Rosenstein-Rodan e Jorge Sol Castellanos.

Também deixamos especial reconhecimento de nossa gratidão por sua inestimável cooperação pessoal e pela que nos

Senhor RAUL PREBISCH

Diretor Principal a cargo da

Secretaria Executiva da

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA

Santiago, Chile.

prestaram os demais membros da Secretaria da Comissão Econômica para a América Latina.

Aproveitamos esta oportunidade para expressar nosso reconhecimento pela honrosa distinção que se nos conferiu ao ser designados para esta tarefa.

Cumprimentam-no com a maior atenção,

EDUARDO FREI

EVARISTO ARAIZA

CLEANTHO DE PAIVA LEITE

CARLOS LLERAS RESTREPO

RODRIGO FACIO

FRANCISCO GARCIA OLANO

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

INTRODUÇÃO

A próxima Conferência do Rio de Janeiro tem uma excepcional importância. Nela o sistema americano deve mostrar-se capaz de ampliar a órbita de seus acordos, que foram até agora predominantemente políticos, e estabelecer uma cooperação mais eficiente e completa na ordem econômica para alcançar um justo equilíbrio das obrigações e vantagens reciprocas, vencendo assim o ceticismo com que a opinião pública da América Latina observa as conferências pan-americanas.

Essa opinião vê que em outros continentes estão em marcha vastos planos de desenvolvimento com o decisivo auxílio dos Estados Unidos e em alguns com o de outros países. Não desconhece as causas que influíram para que fôssem adotados, nem as relações dos mesmos com fatores tão importantes como o grau de evolução, a cultura, densidade de população e com a situação geográfica; e ainda que se explique a preferência concedida a certas regiões, em face das destruições sofridas, dos perigos latentes e, em casos determinados, do nível extremamente baixo da renda per capita, não se pode deixar de assinalar o contraste entre a grandeza desses planos e as medidas de cooperação até agora aplicadas na América Latina.

Por outro lado, comprova nos países latino-americanos a existência de situações inquietantes que tendem a agravar-se à medida que as circunstâncias excepcionais que predominaram em anos anteriores pioram progressivamente. E observa ao mesmo tempo como em outras regiões se obtêm altos coeficientes de inversão através de uma organização econômica baseada num sistema diferente de valores. Não estão em jogo apenas os valores econômicos, e sim também os valores espirituais que formam o patrimônio de nossa civilização.

A difusão dos conhecimentos e os estímulos ministrados pelas invenções que mostram ao homem comum o que é o nível de vida de outros povos, deram às massas uma consciência clara acerca de suas necessidades, e despertaram exigências que crescem mais rapidamente do que os meios para satisfazê-las. Não é de estranhar que tais condições tenham criado a instabilidade política e tensões sociais cada vez mais profundas que se traduzem com freqüência numa "luta estéril e desintegradora para dividir uma renda coletiva que pouco aumenta." (1)

Esta parte da América, com 167 milhões de habitantes, possui a mais alta taxa mundial de crescimento anual de população : 20,6 por mil, enquanto a Ásia possui 10,1 por mil, para

(1) Vide página 14.

limitar-nos a um exemplo, e provavelmente chegará antes do fim do século a mais de 400 milhões. A simples projeção histórica deste fato é digna de reflexão e, se analisarmos os fatores que influem de maneira mais permanente no ritmo de desenvolvimento de nossas economias, apresenta-se como notória e iniludível a necessidade de aumentar as inversões e a renda para que o nível de vida dessa crescente população possa aproximar-se progressivamente do de outras nações mais avançadas. Caso contrário, consideráveis multidões seriam arrasadas por caminhos cheio de imprevisíveis conseqüências sociais e políticas.

Se o desnível econômico entre os Estados Unidos e a América Latina aumenta em vez de diminuir, aprofundar-se-ão as incompreensões e será muito difícil manter um sistema de verdadeira cooperação e solidariedade continentais.

O esforço para modificar essa situação recai fundamentalmente nas nações da América Latina. É uma perigosa ilusão pensar que o auxílio externo pode constituir o fator predominante para o melhoramento do nível de vida. Este tem que ser, em parte essencial, um trabalho de nossos próprios povos. Mas para realizá-la a América Latina tropeça com graves obstáculos: sua reduzida renda atual; seu baixo nível de consumo; pressões sociais que não podem ser contidas facilmente e se traduzem em exigências imediatas que obrigam a desviar para o consumo uma grande parte da renda; a vulnerabilidade extraordinária de uma economia que segue dependendo em alto grau dos preços de alguns artigos de exportação; as deficiências na preparação técnica. De tudo isso resulta um fato inegável: sem uma cooperação internacional eficiente, o ritmo de desenvolvimento será muito lento e estará constantemente ameaçado por perigosas pressões inflacionárias e por agudos processos sociais que constituirão grave perigo para a vigência dos sistemas democráticos.

A contribuição do capital internacional; um acôrdo sobre linhas de ação que diminuam a influência dos fatores externos nas economias latino-americanas, principalmente em relação com os preços de sua produção exportável; uma política comercial que esteja de acôrdo com as realidades continentais, e um crescente auxílio técnico são os pontos essenciais da cooperação internacional que nossos países necessitam e reclamam. Organizá-la adequadamente é, está claro, um interesse primordial da América Latina, porém é também — e é evidente — o interesse dos Estados Unidos, como ficou demonstrado em documentos inobjektáveis, entre os quais poderíamos citar o informe *Resources for Freedom*, preparado pela Comissão Paley; o informe *Partners in Progress*, da missão Nelson Rockefeller; o informe da Comissão Capehart. O recente informe de Milton S. Eisenhower contém sobre o assunto estas afirmações dignas de ser assinaladas: —

“Como mercado para nossos produtos de exportação, a América Latina tem tanta importância como toda

a Europa, e é mais importante que Ásia, África e Oceania combinadas. Nossas vendas à América Latina compreendem todos os artigos de nossa produção nacional. Como lugar de procedência de nossas importações, as repúblicas latino americanas têm ainda maior importância relativa, maior que a da Europa e de outros continentes”.

... “Por desgraça, o povo dos Estados Unidos em geral não parece compreender toda a significação que para nós têm relações econômicas estáveis com a América Latina. Além disso, algumas de nossas atuações induziram os dirigentes dessas nações ao ponto de vista errôneo de que só voltamos nossas vistas para elas em épocas de crise”.

A cooperação entre as duas Américas tropeça com obstáculos que é necessário remover, e não é menor que eles a dificuldade para compreender certas realidades surgidas de nossa peculiar evolução histórica e de nossa específica conformação econômica. É visível às vezes a tendência a transformar em rígidos axiomas de caráter dogmático meras apreciações nascidas da visão de outras economias, teorias criadas pelo estudo de circunstâncias radicalmente diferentes das nossas. Torna-se indispensável que se tenham presentes as formas institucionais e as tradições dos países de cada hemisfério, as diferenças de tempo e espaço, as realidades humanas, geográficas e econômicas. Por exemplo, quando se pondera a influência que pode alcançar a inversão privada estrangeira no desenvolvimento dos países latino-americanos, não é possível esquecer o papel que o Estado teve que assumir nêles de maneira iniludível, nem tampouco o fato de que forçosamente será ao Estado que caberá criar as bases que tornem possível êsse desenvolvimento e mesmo a expansão da empresa privada. Toda política de cooperação tem que partir dessa realidade. Desconhecê-la não contribuiria mais que a perturbar a obtenção de uma harmonia crescente nos planos de ação continental.

A América Latina não requer um auxílio de caráter gratuito que só poderia ser necessário em casos determinados e como uma exceção. Nem necessita correr o perigo de que meios dessa classe cheguem a criar uma mentalidade de dependência no espírito de seus povos. O de que se necessita é de um vigoroso plano de desenvolvimento econômico; de um definido conceito do que se pretende alcançar e dos meios de que se poderá dispor; de uma organização melhor, de uma firme continuidade de propósitos e da decisão de afrontar determinados sacrifícios e restrições.

Uma política que pretenda realmente modificar os fundamentos sobre os quais se desenvolve hoje a economia de nossos países implica em pesar os meios e hierarquizar as necessidades e os objetivos por alcançar, com os risco e dificul-

dade de um esforço cujos resultados só serão perceptíveis em forma gradual.

É indubitável que a programação do desenvolvimento econômico requer uma colaboração entre o Estado, o empresário e o trabalhador, pois ultrapassa por sua extensão a esfera da atividade pública e privada, para compreender a ambas, e é fundamental que os trabalhadores, especialmente através de suas organizações, participem na elaboração destes programas e prestem-lhes sua colaboração responsável, entendendo que deles depende a verdadeira possibilidade de alcançar um melhor nível de vida para os povos latino-americanos.

Mas tudo isso, repetimos, não será suficiente : requer-se também um alto grau de cooperação econômica e, como fator decisivo, o fluxo desde o exterior de u'a massa de capitais através da inversão privada e dos empréstimos das instituições de crédito internacional.

Por tôdas estas razões a Reunião de Ministros da Fazenda ou Economia no Rio de Janeiro representa uma oportunidade histórica excepcional para que se evidenciem as possibilidades concretas de chegar a acordos que estimulem um desenvolvimento econômico capaz de transformar as condições de vida de nossos povos e de tornar menos vulneráveis suas economias.

Êstes povos se encontrarão agora diante da melhor ocasião para saber se é possível que a expressão de uma Boa Vizinhança Política encontre seu necessário complemento na Boa Vizinhança Econômica.

Como se acaba de afirmar, para alcançar aquêles altos objetivos a América Latina deverá tomar a decisão de enfrentar determinados sacrifícios e restrições. Isto não é fácil; porém não se realizará cabalmente uma tarefa de tal extensão recorrendo a expedientes para superar apenas as dificuldades imediatas, e sim mediante um esforço esclarecido e persistente. É necessário fazê-lo agora. Seu adiamento constituiria um êrro de incalculável alcance.

A cooperação dos Estados Unidos é condição não só do êxito dêsse esforço, mas também da possibilidade de empreendê-lo nesta etapa histórica. Pode ser que a economia norte-americana já esteja sobrecarregada de problemas internos e de compromissos internacionais. Contudo, mesmo no caso de que isto constituísse uma verdadeira dificuldade, haveria de encontrar a forma de superá-la. Sômente essa cooperação pode criar a possibilidade de uma América cuja unidade fundamental resida em sua adesão ao sistema democrático e às suas formas de vida.

O sistema inter-americano será forte na medida em que seja o resultado de uma convicção nascida no seio mesmo dos povos, que compreendam e sintam sua finalidade e sua conveniência. E para preservar os valores que o sustentam, deve

mostrar que está empenhado com todo seu pêso na tarefa de superar as profundas contradições e diferenças que existem na condição dos que habitam nos dois lados dêste continente.

A América chegará a ser para o mundo exemplo e prova de que os homens podem viver digna, livre e pacificamente. Para isso é necessário que a solidariedade continental encontre sólido fundamento na cooperação econômica cada vez mais intensa e eficiente.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA CONTINENTAL DE FOMENTO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina dignou-se encarregar-nos do exame das medidas que possam fortalecer o desenvolvimento econômico latino-americano dentro de uma política de cooperação continental, como um trabalho preparatório do que deve realizar a próxima Conferência de Ministros da Fazenda ou Economia no Rio de Janeiro. Com êsse fim pôs à nossa disposição um estudo em que apresenta e explica suas próprias sugestões sobre o assunto. Consideramo-las atentamente e o presente Informe admite-as em grande parte, completa-as quando necessário, e assinala a maneira como em nosso conceito poderia dar-se-lhes aplicação.

As recomendações que aqui formulamos, achamos conveniente acompanhar algumas explicações que facilitem sua melhor compreensão.

Sem perder de vista o fato de que não existe uma completa identidade na situação econômica das nações latino-americanas, já que estas apresentam, ao compará-las entre si, variados graus de desenvolvimento e também grandes diferenças estruturais, cabe afirmar a existência de traços comuns a todas ou quase todas elas, que justificam suficientemente o que se pode chamar de uma política continental de fomento em seus dois aspectos de ação interna e cooperação internacional. Tais traços, suficientemente conhecidos, são em síntese os seguintes:

a) — o crescimento acelerado da população e a circunstância de que uma boa parte da população ativa está aplicada às atividades primárias e especialmente à agricultura. Há em geral um excesso de mão-de-obra neste último setor e uma baixa produtividade *per capita*;

b) — a alta proporção que dentro da renda total tem ainda o valor das exportações compostas principalmente por um número muito limitado de matérias-primas e produtos alimentícios cujos preços costumam variar com intensidade e frequência maiores que os dos produtos da indústria fabril;

c) — o baixo nível do consumo que em grandes setores da população chega a assumir características de um subconsumo crônico. Em consequência, há uma excepcional propen-

são a aumentá-lo, e com êle as importações, quando se registra um crescimento na renda *per capita*.

Disso resultam — salvo em períodos excepcionais — dificuldades muito graves para elevar a taxa de capitalização;

d) — a pouca importância relativa do afluxo de capitais estrangeiros, e o peso apreciável que as cargas financeiras representadas pelos lucros das inversões forâneas representam para as disponibilidades de divisas;

e) — a necessidade de realizar inversões vultosas de capital social não só para atender a indispensáveis serviços, mas também para tornar possível o desenvolvimento de inversões diretamente reprodutivas;

f) — as grandes deficiências na educação geral e particularmente na preparação técnica.

Tôdas estas circunstâncias indicam por si mesmas a natureza das medidas que uma política de desenvolvimento deve aplicar e o lugar que nesta corresponde à cooperação internacional. Assim, por exemplo, a magnitude da taxa de inversões necessária para conseguir um aumento da renda que enfrente o crescimento da população e permita melhorar em escala razoável o nível de vida, requer intensificar o esforço de capitalização interna e canalizá-lo melhor. Mas, salvo em épocas de exceção, isso não basta. A taxa de formação de capital interno só pode aumentar de maneira apreciável se, por um tempo suficiente, as inversões alcançam um volume bem maior do que o que poderia permitir normalmente a capitalização nacional. Com efeito, as inversões adicionais produzem uma renda adicional sobre a qual a taxa de poupança pode ser sensivelmente maior que a média da registrada ao nível preexistente de renda.

A função do capital estrangeiro não é somente, pois, a de permitir a realização de um maior número de projetos em um prazo determinado, senão a de tornar possível que no transcurso desse prazo se alcance uma nova taxa e mais alta de formação de capital nacional. A importância da cooperação financeira aparece assim em toda sua extensão.

O descenso no preço dos produtos exportáveis quando se traduz em um prejuízo da relação de intercâmbio perturba profundamente, como é óbvio, o movimento das inversões. Em consequência, a renda real não diminui somente enquanto esse prejuízo se prolonga, pois ao afetar a taxa interna de formação de capital, prolonga seus efeitos no futuro sobre o aumento da renda. Pela natureza mesma do problema, a cooperação internacional neste campo é absolutamente indispensável.

As modificações que se tenta introduzir na economia para aumentar a produtividade e tornar menos sensível o efeito das influências exteriores requerem também combinar a ação interna com uma política comercial que tome em conta e aceite a necessidade dessas modificações.

E é claro, por último, que, sem a cooperação da técnica estrangeira, torna-se difícil — quando não impossível — pro-

mover certos empreendimentos ou empresas e ainda dar a extensão desejável aos esforços para melhorar os conhecimentos e experiência do pessoal nacional

Encontramos assim quatro campos principais que devem cobrir a política de desenvolvimento econômico e a cooperação internacional: as inversões; os problemas relacionados com as flutuações provocadas por fatores externos; a política comercial, e a preparação técnica. Sobre todos eles já se deram passos de importância e seu estudo foi objeto de repetidas intervenções nas conferências do continente e na esfera mais extensa dos organismos mundiais. Contudo, como assinala acertadamente o Informe da Secretaria Executiva da CEPAL, falta estruturar melhor dentro do conjunto de uma definida política de desenvolvimento regional as soluções fragmentárias até agora aplicadas, e falta também estendê-las e complementá-las.

Há um primeiro princípio que é indispensável reconhecer como fundamental na política que se preconiza: a ação fiscal e econômica do Estado tem que coordenar suas diferentes manifestações, orientando-as para o fim primordial do desenvolvimento com a maior unidade possível e eliminando as contradições que com tanta frequência diminuem sua eficiência. A consideração de que o aumento na produtividade e na taxa de inversões condiciona todo o desenvolvimento econômico deve ter consequências para a política monetária, o regime tributário, os sistemas de crédito e os gastos do tesouro; e não unicamente para conseguir no setor público uma alta taxa de capitalização, senão para que esta se alcance também no setor privado.

De igual importância é que as medidas de caráter interno e as de cooperação internacional estejam devidamente coordenadas. As primeiras devem tornar possível e fácil a cooperação financeira e orientá-la para obter o maior efeito sobre o desenvolvimento econômico. Além disso, essa cooperação deve considerar-se como adicional e não como substituto da capitalização interna que se possa obter por procedimentos adequados e em situações normais. Um exemplo bastará para ilustrar este aspecto do problema: se, porque se conta com os fundos de capital internacional, os governos desviam para gastos comuns do setor público fundos que de outra maneira se destinariam a um programa de inversões, ou permitem uma ampliação das importações supérfluas do setor privado, estariam frustrando em grande parte os efeitos da cooperação financeira externa.

Partindo destes princípios, recomendaremos uma série de medidas de ordem interna, de acordo com o que em seguida se explica.

1. PROGRAMAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Os países latino-americanos necessitam formular programas nacionais de desenvolvimento. Só mediante estes po-

derão imprimir continuidade à sua ação, racionalizá-la e aplicar à distribuição dos fundos disponíveis um critério de adequadas preferências. Ademais, é igualmente grande a importância que esta medida tem para a cooperação financeira externa. Sobre a base de um programa dessa classe, as entidades de crédito internacional podem examinar o total do auxílio que lhes será solicitado para períodos relativamente grandes, e outorgar em princípio sua aprovação, dando assim ao país interessado uma base mais exata para o conjunto de sua política econômica e fiscal.

A elaboração de programas nacionais deve confiar-se a organismos especializados, que em muitos casos poderiam utilizar com vantagem a cooperação técnica estrangeira. A cargo daqueles deve ficar a seu tempo, de uma maneira permanente, a função de estudar as modificações que a experiência aconselhe e de velar o cumprimento dos planos. Algo se avançou, nos últimos anos, nesse campo; contudo, os países latino-americanos ainda se encontram, em geral, muito longe de utilizar em forma satisfatória os mecanismos e métodos da programação, e, sobretudo, de garantir a eficiente influência dos organismos planejadores sobre os poderes administrativos e políticos.

Não é de menor importância a preparação cuidadosa dos planos e orçamentos de obras e empresas concretas que preencham os requisitos técnicos das instituições de crédito internacional. Deve-se adiantá-la sistematicamente, ainda no caso de que não esteja prevista ou não se considere possível sua realização imediata, e destinar a esse fim o pessoal técnico e os fundos necessários. A existência de projetos que reúnem aqueles requisitos condiciona naturalmente a capacidade de absorção de capitais e é necessário reconhecer que em alguns casos a possibilidade de obter fundos externos para financiar empresas de desenvolvimento coincide com a incapacidade de apresentar os dados técnicos e os cálculos financeiros e econômicos correspondentes. Ainda que não seja esta a principal causa de que tenha sido tão reduzida até agora a cooperação financeira à América Latina, convém assiná-la expressamente.

Por outra parte, quando fatores de outra ordem proporcionam uma ampliação rápida das rendas públicas, a carência de planos bem preparados é comumente responsável pelo desvio dos fundos disponíveis para inversões menos produtivas ou para gastos comuns, ou então conduz a improvisações apressadas por todos os títulos indesejáveis. Além disso, se se quer praticar uma política anticíclica é preciso estar preparado para empreender com oportunidade a execução de novas inversões.

Não é de menor importância pôr em relevo a urgência de estudos sistemáticos dos recursos naturais de cada país e dos métodos de sua conservação e renovação. A América Latina é por muitos conceitos um continente incógnito. Há necessidade de aperfeiçoar e ampliar os serviços geográficos, hidro-lógicos, agrológicos de geologia econômica, etc., o mesmo que

a investigação tecnológica, e em tudo isto a cooperação internacional pode e deve ampliar-se. O estudo sistemático e extensivo dos recursos naturais é inseparável de um bom sistema de planificação.

2. LINHAS GERAIS DA PROGRAMAÇÃO

Quando se fala de programação nos países latino-americanos em que predomina a empresa privada, costuma-se fazer referência principalmente aos planos do setor público. Mas, um programa não pode prescindir de relacionar as inversões públicas com as privadas nem de prever suas recíprocas influências. Como se indicou antes, a política fiscal, a monetária e a comercial devem pôr-se em relação com o programa, e têm que ser utilizadas na realização deste.

Todo programa é, em essência, uma distribuição de recursos e um assinalamento de preferências. Quanto aos gastos do setor público, pode enunciar-se, em primeiro termo, uma regra que não tenha outro alcance senão o de ministrar uma orientação geral: em países de incipiente desenvolvimento onde são grandes as necessidades de inversões de capital social, deve-se procurar que as inversões absorvam uma parte importante do total dos gastos públicos, evitando na medida do possível um aumento exagerado dos gastos comuns ou de exploração que tenham menor influência sobre o melhoramento da produtividade. Uma proporção excessiva destes últimos opera adversamente sobre a taxa de capitalização, não só do setor público, mas também da total do país, pois as arrecadações fiscais diminuem a margem de renda privada disponível para a poupança. O problema adquire especial importância quando, em virtude de causas passageiras — como por exemplo uma melhora na relação de intercâmbio — os fundos públicos aumentam em proporções anormais. Se os gastos comuns ou de exploração ampliam-se também exageradamente, está-se sacrificando a possibilidade de aumentar a renda futura do país como efeito de uma capitalização importante, e semeando além disso o gérme de situações agudas para o momento em que o transitório melhoramento desapareça ou decaia. Facilmente se deriva então para procedimentos inflacionários ou se tende a recorrer a um aumento da pressão tributária com diminuição das possibilidades de capitalização privada. Em matéria de consumos públicos, passa o mesmo que com o consumo total: se se quer acelerar o desenvolvimento, tem-se que aceitar inevitavelmente um certo grau de sacrifício.

É muito importante que as inversões do setor público se façam com uma ordem de preferência que tome principalmente em conta a obtenção da máxima produtividade direta ou indireta. Não é possível avaliar em termos exatos a produtividade indireta; porém, na prática torna-se fácil assinalar quando um investimento determinado não corresponde ao critério que fica indicado. Um bom termo de referência poder-se-ia considerar, em cada caso concreto, se a inversão proje-

tada estimula as inversões reprodutivas do setor privado, abre acesso a novos fundos ou contribui a reduzir os custos de produção e de transporte. Naturalmente, este não pode ser um critério exclusivo. Há inversões indispensáveis para a elevação do nível de vida e o melhoramento do fator humano, entre as quais certos serviços públicos e a construção de habitações ocupam lugar preponderante. Contudo, ainda nêstes casos, o total da inversão não deve resultar desproporcionado com referência ao conjunto do que requer a política de desenvolvimento. Como já assinalamos, todo processo de acumulação de capital produtivo impõe forçosamente uma certa limitação no melhoramento imediato do nível de vida. Em compensação, proporciona bases sólidas e estáveis para um avanço gradual e garante a continuidade dêste.

3. AS INVERSÕES PÚBLICAS NA INDÚSTRIA

O Estado na América Latina não só tem que realizar trabalhos de investigação sôbre as possibilidades concretas de desenvolvimento industrial e empreender muitas vêzes a promoção direta de certas emprêsas, como também em certas ocasiões se vê obrigado a inverter nelas seus próprios fundos ou a conceder sua garantia financeira aos empréstimos que se contratem para adiantá-las. Não obstante, conviria observar certos princípios no que se refere a essa classe de inversões. Em regra geral, não se deveriam realizar senão quando a iniciativa privada não queira ou não possa desenvolver a respectiva indústria; quando esta seja realmente fundamental para o desenvolvimento econômico do país; quando o destino dos fundos que requer não se faça com redução de certas inversões de capital social cuja deficiência freia o normal desenvolvimento da inversão privada em outros campos, ou quando a excepcional importância de uma indústria represente em mãos privadas um poder que o Estado crê conveniente reservar para a Nação. A respeito convém recordar o efeito retardatório que sôbre a industrialização em muitos setores da América Latina está tendo, por exemplo, a deficiência nas instalações de força elétrica, para não falar das vias de comunicação e dos transportes. É claro que em tais situações estas inversões básicas de capital social devem gozar de uma preferência efetiva.

Vale a pena deter-se sôbre outros aspectos do problema da capitalização estatal. Sendo de todos os modos reduzidos os fundos públicos frente à grandeza das necessidades, e constituindo as inversões básicas de produtividade indireta campo em que o Estado está obrigado a colocar grandes fundos públicos, já que de fato não é atendido senão em casos excepcionais pelo capital privado, conviria planejar ou aperfeiçoar sistemas que permitam transferir para mãos privadas a propriedade das emprêsas industriais reprodutivas que criaram as entidades públicas, liberando assim fundos que se poderiam

voltar a empregar naquêles setores básicos ou no estabelecimento de emprêsas novas. Um grau crescente de intervenção estatal na indústria não parece ser o mais conveniente na situação atual da economia latino-americana, salvo, está claro, aquelas circunstâncias extraordinárias em que medeia um superior interesse público.

Ainda mais. É possível que aquelas emprêsas que normalmente não empreende por própria iniciativa o interesse privado, realizem-se em virtude da promoção estatal, porém com capitais privados cuja contribuição se obteria por meio de estímulos especiais — imunidades fiscais, garantia de rendimento mínimo, etc. — ou apelando aos sistemas de poupança obrigatória de que se registram alguns exemplos no continente. Estes sistemas contribuem em definitivo para que uma parte da poupança privada vá obrigatoriamente a certa classe de inversões reprodutivas, cuja realização se considera fundamental para a integração econômica do país, e, em determinadas circunstâncias, apresentam indiscutíveis vantagens sobre os procedimentos puramente tributários. Desta maneira é possível preencher vazios importantes no processo de industrialização sem “estatizar” em forma exagerada a economia e contribuindo para canalizar uma parte razoável da poupança de acôrdo com planos de conjunto. O setor público disporia ao mesmo tempo de maiores fundos para pesquisas básicas de produtividade indireta cujo atraso retarda gravemente o desenvolvimento e afeta o nível de vida dos povos.

Não obstante, é claro que nada do que aqui foi exposto significa desconhecer o fato de que o Estado deve gozar em todo momento de poderes suficientes não só para influir positivamente sobre a orientação geral da economia nacional, mas também para orientar esta no sentido de impedir a concentração crescente da renda e da riqueza. Esta concentração não convém de maneira alguma ao futuro da América Latina e, impedi-la sem prejuízo de uma capitalização crescente, constitui um dos problemas menos estudados e de mais urgente solução na política de desenvolvimento.

O essencial, repetimos, é um critério de preferência, para obter o maior efeito de produtividade com fundos que ordinariamente se tornam pequenos frente à multiplicidade e grandeza das necessidades.

4. UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS DE CAMBIO EXTERIOR

As disponibilidades de câmbio exterior condicionam em boa medida o volume possível das inversões. É mister utilizá-las em harmonia com os planos de desenvolvimento e êstes devem prever — além de outros pontos — os efeitos que toda nova inversão tem sobre as referidas disponibilidades sob o duplo aspecto do valor dos bens de capital que tenham de ser adquiridos no estrangeiro e da maior propensão a importar que resulte das próprias inversões e da elevação da renda.

Não é possível examinar aqui com detalhes os sistemas que se podem aplicar para conseguir a mais econômica utilização dos fundos de câmbio. Contentar-nos-emos com assinalar algumas linhas gerais de orientação.

Em primeiro termo, é claro que diante de uma situação de escassez de divisas ter-se-á que desalentar as importações menos necessárias. Em regra geral, estas não devem assumir nunca uma grandeza exagerada que contraste com o nível médio de vida num país de incipiente desenvolvimento. Este problema adquire singular significação quando, em virtude de uma melhora importante na relação de intercâmbio, aumentam consideravelmente as disponibilidades de câmbio exterior e produz-se um *superavit* na balança de pagamentos. É impossível citar regras estritas sobre a política a seguir numa eventualidade desta classe. As circunstâncias podem indicar a conveniência de uma reavaliação da divisa nacional ou a de facilitar um aumento nas importações para melhorar um consumo que tenha sido drásticamente comprimido. A solução dependerá do caráter que se possa atribuir ao *superavit* da balança, conforme as causas que o originaram. Não obstante, convém indicar que os novos fundos de câmbio não deveriam ser, em geral, empregados numa ampliação exagerada do consumo, cujo nível não poderia ser mantido mais tarde, subtraindo fundos indispensáveis à aquisição de equipo produtivo. Se a procura deste não corresponde imediatamente ao aumento das disponibilidades de divisas, o mais indicado seria aumentar as reservas, implantando, ao mesmo tempo, medidas para que os novos fundos não alterem o nível dos preços internos e sim que aumentem a poupança. É possível, com efeito, que a procura de equipamentos produtivos se apresente com atraso, seja pela ausência de projetos bem estudados, seja pelo prazo de entrega dos fabricantes, ou porque o mercado interno de capitais não facilite uma rápida reação dessa procura. Contudo, convém, na medida do possível reservar as divisas excedentes para quando essa procura apareça de acôrdo com os planos de desenvolvimento.

O ponto que estamos comentando tem estreitas relações com a política anticíclica e a cooperação econômica internacional, e voltaremos a êle em outros capítulos do presente Informe.

5. AUMENTO DA CAPITALIZAÇÃO INTERNA

Sendo o aumento da renda, principalmente, função da taxa de inversões, é essencial não só selecionar da melhor maneira as próprias inversões, procurando obter o máximo de produtividade, mas também fazer com que a taxa de capitalização seja a mais alta possível. A obtenção de uma alta taxa de formação de capital na América Latina requer indispensavelmente a contribuição de capital estrangeiro, e à grandeza dessa contribuição e aos meios de obtê-la nos referiremos mais

tarde. No momento, porém, cabe chamar de novo a atenção sobre dois fatos de muita importância: a) para que o afluxo de fundos externos produza o efeito indicado — ou seja, o aumento estável da taxa de capitalização — é necessário que medidas de caráter interno canalizem a poupança, estimulem-na e orientem-na para as inversões mais produtivas, e b) é possível também, ainda que em limitada escala, aumentar a taxa de capitalização interna por meio de estímulos positivos e negativos.

Já nos referimos à capitalização no setor público. Quanto ao setor privado, não examinaremos aqui os múltiplos meios a que é possível apelar para aumentar e orientar as inversões, porque eles já foram estudados em vários informes internacionais. Contentar-nos-emos em indicar a importância que para esse fim tem a política tributária, enquanto influi sobre o nível e natureza do consumo e alenta ou desalenta a poupança. Como orientações gerais assinalamos, como exemplo, a conveniência de desalentar os consumos não necessários e os investimentos suntuários, tanto por gravames tarifários como por impostos internos; a possibilidade de empregar o imposto como estimulante para a melhor utilização econômica das terras, e a utilidade de dar à parte das rendas individuais que se destine a novas inversões um tratamento fiscal mais favorável que a que deriva para o consumo.

Tem assinalada importância a capitalização que realizem por si mesmas as empresas, pois ela forma uma parte muito apreciável da poupança total e não sofre desvios para o consumo como acontece com a poupança dos particulares. Concretamente convém indicar a conveniência de estimular por um adequado tratamento fiscal a formação de reservas para depreciação de equipamentos. Este problema é ainda mais importante em virtude de que, por causa das depreciações monetárias, e da alta geral de preços no mercado mundial, esses equipamentos figuram muitas vezes nos livros das empresas com um valor consideravelmente mais baixo que o custo atual da reposição. Como as somas que ficam eximidas do imposto sobre as rendas, por estar destinadas a reservas de depreciação, calculam-se ordinariamente sobre aquele valor, há na realidade um gravame fiscal injustificado que constitui um estímulo negativo à inversão.

Em geral, deve fomentar-se a reinversão de lucros com liberdade e isenção de direitos alfandegários ou reduções na imposição. Parece aconselhável também que certas empresas estatais, como as ferrovias e outros serviços públicos, mantenham uma política de preços que não só evite perdas e cubra os custos, mas que permita ademais constituir adequadas reservas de depreciação cuja reinversão contribua para que se alcance a taxa de capitalização assinalada como objetivo da política de desenvolvimento.

As medidas destinadas a elevar a taxa interna de formação de capital têm que tomar em conta a estrutura eco-

nômica do respectivo país e os setores onde aparece maior possibilidade de obter essa elevação.

Creemos que as orientações enunciadas podem produzir um aumento na taxa de capitalização interna e, por conseguinte, nas inversões e na renda. Não obstante, não se deve supor que seriam por si mesmas suficientes. Como já se advertiu, o consumo não pode ser comprimido senão em casos excepcionais e com respeito a setores relativamente reduzidos. A cooperação do capital estrangeiro prolongada pelo tempo necessário, torna-se imprescindível. E' ademais indispensável que essa cooperação seja reforçada o máximo possível com a melhor e mais eficiente utilização dos fundos internos.

CAPÍTULO II

A COOPERAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL

A necessidade de obter um acelerado aumento da renda nos países latino-americanos é simples consequência natural de alguns dos fatos que assinalamos no capítulo anterior, tais como o crescimento da população e o subconsumo. Mas, sendo esse aumento principalmente função da taxa de inversões, está em grande parte na dependência de que essa taxa possa manter-se por um período determinado a um nível muito mais alto que o que hoje se registra. Sendo assim, salvo em circunstâncias excepcionais como as que prevaleceram no período pós-bélico — durante o qual os países latino-americanos gozaram de uma muito favorável relação de intercâmbio e puderam, além disso, utilizar as reservas de divisas acumuladas enquanto durou o conflito — não é possível pensar que esses países alcancem por seus próprios meios uma taxa de formação de capital que responda adequadamente a essa necessidade, pois não podem apelar para uma redução do consumo. Portanto, o capital estrangeiro torna-se indispensável, e sua principal função será a de aumentar a taxa interna de formação de capital até elevar a renda a um nível que permita continuar o desenvolvimento com recursos provenientes da renda nacional. Por isso a continuidade no fluxo do dito capital tem uma importância extraordinária.

Outra condição essencial é de que os serviços financeiros das inversões estrangeiras não criem uma carga desproporcionada para a economia nacional. Essa condição parece ainda mais necessária quando se considera que os países latino-americanos, como todos aqueles de incipiente desenvolvimento, devem fazer grandes inversões de produtividade ou só indiretamente produtivas.

Três pontos destacam-se, pois, como necessários: um montante suficiente de novas inversões estrangeiras; continuidade dessas inversões, e serviços financeiros que não impliquem numa carga excessiva.

O problema que se submeteu a nossa consideração diz respeito às fórmulas práticas a que se poderia apelar para conseguir esses fins. Examinamo-lo prestando a devida consideração às sugestões formuladas no Informe da Secretaria Executiva e, naturalmente, tomando em conta o sistema de crédito internacional que vem funcionando, as modalidades especiais que reveste e os vazios que nêle se podem assinalar. Como resultado, apresentamos uma série de recomendações

com os epígrafes seguintes : 1) Meta de inversões estrangeiras na América Latina; 2) Participação das instituições de crédito internacional no cumprimento da meta de inversões; 3) Criação de um Fundo Interamericano de Desenvolvimento Industrial, Agrícola e Mineiro; 4) Colaboração técnica e financeira da iniciativa privada estrangeira com as empresas nacionais; 5) Medidas internas para promover o desenvolvimento econômico e facilitar a cooperação internacional; 6) Medidas de cooperação do Governo dos Estados Unidos; 7) Revisão periódica da política de desenvolvimento econômico e das medidas de cooperação internacional; 8) Criação de uma Junta Consultiva de Desenvolvimento Econômico. Convém explicar brevemente os fundamentos dessas recomendações.

1. META DE INVERSÕES ESTRANGEIRAS

São imensas as inversões que os países latino-americanos têm urgência de realizar desde o ponto de vista das necessidades que haveria de satisfazer e do atual nível de vida de seus habitantes. É fácil enunciar, em princípio, em que campos se deveriam fazer; mas, por outro lado, à base das informações que até hoje se possuem, torna-se impossível avaliar seu total e determinar a capacidade de absorção em um período determinado. Considerando em conjunto a América Latina, não nos encontramos, pois, diante de um programa definido de inversões a realizar em um período fixo e correspondentes a um valor definido com relativa aproximação. Os programas nacionais elaboram-se a um ritmo que não é igual em todos os nossos países e o mesmo ocorre com os projetos e planos concretos. Não é possível, assim, desenvolver o problema da cooperação financeira no continente sobre a base de uma contribuição global para um programa conhecido de inversões.

Um sistema de financiamento extraordinário, semelhante ao que pôs em vigor o Plano Marshall, não aparece hoje como absolutamente indispensável, já que a quantia dos fundos externos que a América Latina está capacitada para absorver pode ser obtida através do mecanismo de crédito internacional existente, complementado na forma que mais adiante se indicará. Mas, para aumentar as inversões e mantê-las a um nível relativamente alto por tempo suficiente, é indispensável que os países do continente e os organismos de crédito internacional reconheçam dita necessidade, expressem sua decisão de satisfazê-la, tomem as medidas adequadas para conseguir tal objetivo e mantenham com persistência essa política.

Em que grau deve aumentar-se a inversão de capital estrangeiro? O Informe da Secretaria Executiva faz alguns cálculos baseados no coeficiente de poupança que seria necessário manter para obter uma taxa de crescimento da renda semelhante à que se alcançou nos últimos anos. Tomando em conta essas considerações, o total das inversões estrangeiras

em diversos períodos, as dificuldades que limitam hoje a absorção de capital estrangeiro e outros fatores, coincidimos em indicar como objetivo provisório de inversões estrangeiras a quantidade de 1 bilhão de dólares por ano. Esta quantidade não parece de maneira alguma desproporcionada com a capacidade de absorção da América Latina, a qual vem melhorando em forma gradual e melhorará ainda mais pelo efeito acumulativo dos esforços e experiências dos últimos tempos. E se bem resulta superior à média do quinquênio passado, a margem de diferença apenas compensa parcialmente o pioramento na relação de intercâmbio que já se apresentou em muitos de nossos países.

Por outro lado, se se toma em conta o crescimento da população e a mudança fundamental das economias latino-americanas com respeito a outros períodos em que se registraram inversões estrangeiras de apreciável quantia, reforça-se a convicção de que a meta assinalada é apenas prudente, e provavelmente inferior às necessidades reais. Sua comparação com a soma de 2,8 bilhões de dólares a que chega a estimação global da Secretaria Executiva, fundamentada no que seria necessário para manter a taxa de capitalização do período pós-bélico confirma nossas apreciações.

Cremos muitíssimo útil e fecundo reconhecer que se deve alcançar e sustentar um nível mínimo de inversões estrangeiras da grandeza expressa. O assinalamento dessa meta fixará um claro objetivo à política de crédito das entidades internacionais, permitirá comparar o volume real de suas operações com as necessidades de inversões estrangeiras assim avaliadas, e provocará a adoção das medidas indispensáveis para alcançá-la. Mas a aceitação dela terá também uma influência mais considerável não só no espírito com que se acolham e examinem os programas de desenvolvimento e as solicitações de crédito internacional, mas também na própria conduta dos países mutuários. Com efeito, a incerteza acérca da possibilidade de contar com empréstimos suficientes limita hoje sua atividade na formação de programas e na preparação de projetos concretos. Só esclarecendo no possível tal incerteza haverá atrativo bastante para empreender os esforços e gastos da programação. E só também assim a política financeira e monetária dos países latino-americanos poderá projetar-se a longo prazo e sobre bases sólidas.

É claro que a cifra indicada representa só uma média anual que pode descer ou aumentar segundo as variações na relação de intercâmbio e com a aplicação do critério anticíclico a que faremos referência em outro capítulo deste Informe.

Dentro da quantidade de 1 bilhão de dólares supõe-se que a inversão de capitais privados haverá de representar de 300 a 350 milhões. É impossível calcular com exatidão o volume provável destas inversões; mas, se nos atemos às estatísticas de anos anteriores, não parece provável que se supere logo essa quantidade anual. Desta forma, corresponderia às instituições

de crédito internacional ministrar de 650 a 700 milhões de dólares por ano. Esta soma teria que aumentar se as inversões privadas não chegassem à cifra assinalada antes apesar das medidas de estímulo que se recomendam.

Fêz-se muito empenho em que o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos deve ser acelerado com base nas inversões privadas de capital estrangeiro e afirma-se que isto é perfeitamente possível. Não o está demonstrando que assim seja a experiência, nem isso resulta claro de uma análise mesmo superficial das tendências atuais. A situação dos países latino-americanos é por muitos conceitos distinta da que viveram em outros tempos os Estados Unidos e é também diferente a dos mercados de capital. Não existem hoje as mesmas causas que determinaram em períodos anteriores um fluxo contínuo de inversões estrangeiras privadas. Pelo contrário, a grande depressão de 1929 produziu efeitos que ainda não desapareceram e foi precisamente essa uma das razões que mais se tomaram em conta para o estabelecimento do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento. Além disso, as inversões privadas norte-americanas, por quanto procuram preferentemente a exploração de certos recursos naturais, distribuem-se de maneira muito desigual nas diferentes regiões da América Latina e registram variações muito apreciáveis de um tempo a outro de acôrdo com os planos de um número limitado de emprêsas inversionistas. Seria ilusório fundar uma política de desenvolvimento econômico, e fixar nos programas determinados objetivos de capitalização e de renda, atendo-se sòmente às perspectivas essencialmente eventuais de um aumento substancial na inversão privada estrangeira.

Não se podem esquecer outros aspectos do problema. Muitas circunstâncias — entre outras a rapidez das transformações técnicas e os altos rendimentos prevaletentes — fazem com que os capitais estrangeiros encontrem todos os dias novas oportunidades de colocação em seus próprios países, e isto é especialmente certo no que se refere aos Estados Unidos. Razões de continuidade geográfica, como no caso do Canadá, ou situações especiais como as dos países coloniais de outros continentes, fazem com que o capital americano encontre nessas regiões estímulos superiores aos que oferece ordinariamente a América Latina. Além disso, se as inversões privadas chegassem a adquirir um volume muito grande antes de que se fortalecessem outros aspectos da economia latino-americana, agravar-se-ia o problema das transferências de seus serviços de tal forma que qualquer interrupção ou debilitamento posterior no fluxo de capital estrangeiro traria consigo as mais graves conseqüências para a balança de pagamentos. Ainda sem tomar em conta êste aspecto essencial, o alto rendimento da inversão direta estrangeira faz com que a exportação dos lucros por ela obtidos prive a economia nacional de um total excessivo de fundos, com resultados desfavoráveis sôbre a ren-

da e a capitalização interna. Por outro lado, as inversões norte-americanas procuram de preferência o desenvolvimento de atividades abastecedoras de matérias-primas ou combustíveis para o mercado mundial, e só excepcionalmente se aplicam a serviços que nossos países necessitam com urgência ou a outras indústrias destinadas a satisfazer a procura dos mercados internos.

Mas, para reafirmar nosso conceito de que o papel preponderante em matéria de inversões de capital estrangeiro deve corresponder aos empréstimos das instituições internacionais, bastaria insistir em dois fatos que já asinalamos: a necessidade de grandes inversões básicas de capital social, a cuja realização se encontra condicionado todo o desenvolvimento econômico e que por sua própria natureza escapam à ação da iniciativa privada, e a carga excessivamente grande que as inversões particulares — sobretudo da maneira como hoje se realizam — impõem à economia latino-americana. Em vários informes de comitês técnicos internacionais reconheceram-se estes dois fatos com todo o alcance e as consequências que comportam.

Dentro dos 650 a 700 milhões que se prevê devem ser ministrados pelas entidades internacionais de crédito, incluem-se de 50 a 100 milhões de dólares anuais em empréstimos aos empresários privados da América Latina, que seriam outorgados por uma nova entidade cuja criação se propõe no presente informe para preencher um grave vazio que agora apresenta o mecanismo de crédito internacional. Ficariam, pois, de 600 a 650 milhões que poderiam ser cobertos pelo Banco Internacional de Reconstrução e Fomento e pelo Banco de Exportação e Importação.

Este volume de crédito permitiria imprimir um forte impulso às inversões de capital social e, por outro lado, teria a virtude de aliviar notavelmente a pressão inflacionária em países que, por falta de fundos adequados, acodem com frequência à expansão do crédito bancário para financiá-las.

2. POLÍTICA DE CRÉDITO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

O cumprimento da meta de inversões requer duas ordens de medidas: por um lado as necessárias para completar e aperfeiçoar o sistema de empréstimos internacionais; por outro, as que deverão adotar os países latino-americanos para aumentar sua capacidade técnica e econômica de absorção de capitais estrangeiros.

Entre as primeiras já se mencionou a proposição de criação de um Fundo Interamericano que ministre empréstimos às empresas privadas da América Latina. Os fundos das instituições internacionais de crédito só chegaram ao empresário privado em forma excepcional, pois tanto o Banco Internacional

como o Banco de Exportação e Importação emprestaram preferentemente aos governos e exigem sempre a garantia destes quando financiam projetos privados. Há nisto uma evidente contradição : por um lado, exalta-se o papel que o empresário privado deve desempenhar no desenvolvimento econômico, e, por outro, exige-se dele um requisito que muitas vezes não pode preencher e que, de certa maneira, limita suas iniciativas e sua autonomia. Cria-se assim para ele uma situação de evidente inferioridade de condições com respeito ao empresário dos grandes países estrangeiros, que tem fácil acesso às fontes de crédito e à técnica internacionais. O novo Fundo permitiria corrigir essa deficiência e fortalecer o papel que o empresário privado desempenha dentro da economia latino-americana.

A experiência assinala também a necessidade de aliviar algumas das condições que restringem a extensão e natureza dos empréstimos, sobretudo as que os limitam às somas necessária para cobrir as importações de bens de capital sem deixar uma certa margem para atender — ao menos parcialmente — aos gastos que haja necessidade de realizar no interior de cada país. Esta prática pode induzir ao emprêgo de meios inflacionários para atender a ditos gastos; porém, sobretudo, não toma em conta as pressões que sobre a balança de pagamentos têm que se produzir como efeito dos novos investimentos e do consequente aumento da renda e do consumo. É por todos os títulos desejável uma mudança de política que permita fazer financiamentos mais completos, até limites razoáveis, para um programa de inversões judiciosamente concebido tomando em conta, como é natural, a diversidade de condições em que se podem achar os países mutuários.

No que diz respeito aos tipos de empréstimos, parece necessário assinalar a conveniência de um apoio maior às inversões em serviços públicos de índole municipal e de facilitar a concessão de crédito a médio prazo à agricultura, ampliando as operações desse caráter que já se vêm realizando.

Parece, também, óbvia a conveniência de que os empréstimos não tenham como condição a de que sejam totalmente aplicados na aquisição de bens de produção num mercado determinado, já que esta condição priva ao mutuário das vantagens que lhe pode ministrar a competência internacional.

É possível que nem todos os países latino-americanos estejam preparados para que as inversões estrangeiras possam alcançar imediatamente o objetivo que nos permitimos recomendar. Mas, sendo notório o esforço que agora se realiza para a programação e a preparação de planos concretos de desenvolvimento, e podendo-se crer com confiança que esse movimento se intensificará diante da perspectiva de poder contar com fundos para financiar tais projetos, estimamos que o objetivo assinalado será alcançado depois de um período de transição relativamente curto.

3. CRIAÇÃO DE UM FUNDO INTERAMERICANO PARA ESTIMULAR A EMPRESA PRIVADA DA AMÉRICA LATINA

A recomendação relativa à criação de um Fundo Interamericano para apoiar a iniciativa privada em nossos países requer por sua própria natureza um comentário especial.

Antes de tudo convém expressar as razões que pesaram em nosso ânimo para propor a criação de uma nova entidade em vez de empregar as existentes, como aparentemente seria mais simples. Na realidade, as atuais entidades não têm uma organização adequada para fazer operações do tipo que agora se requer. Seus empréstimos tiveram uma orientação diferente e, portanto, para cumprir esta nova função teriam necessariamente que criar mecanismos novos e formar uma experiência distinta da que acumularam até agora. Não se trata, pois, de decidir se se terá que criar ou não uma nova organização — porque isto terá que ser feito em todo o caso — mas se ela deve funcionar em forma independente. Há razões de caráter prático que aconselham esta última solução, principalmente o grau de especialização e de conhecimento das condições locais que será indispensável para o manejo deste tipo especial de crédito às empresas industriais, agrícolas ou mineiras, não obstante o fato de que a nova entidade operaria de preferência através do sistema bancário de nossos países e de suas entidades financeiras ou de desenvolvimento.

Não é esta, certamente, uma inovação. A cooperação financeira com a Europa realizou-se sobre bases similares e, se se segue esse precedente, os países latino-americanos deverão ter uma ativa participação no novo organismo, compartilhando a séria responsabilidade de dirigi-lo.

Não há experiência prévia que permita calcular o volume de recursos que necessitará o Fundo. Não obstante, não parece aventurado estimar que, depois de um certo período de iniciação, seus empréstimos poderiam chegar facilmente a uma cifra que oscile entre 50 e 100 milhões por ano.

Previu-se um capital de 250 milhões, o qual subscreveriam por partes iguais os Estados Unidos e os restantes países do continente. Seguindo o mesmo sistema do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, só 20 por cento do capital subscrito, ou seja a quantidade de 50 milhões de dólares, seriam pagos imediatamente. O saldo do capital não pago indica nada mais que o limite da responsabilidade de cada um dos subscritores com respeito às operações do Fundo. Estimou-se que a contribuição efetiva se pode fazer sem maiores dificuldades.

Está claro que o total do capital pago não permitiria desenvolver um programa de empréstimos da quantia prevista. São indispensáveis outros fundos que propomos que se obtenham: a) por uma contribuição especial de 50 milhões de dólares ao ano que fariam os Estados Unidos ao Fundo, nas condições que mais adiante se indicam, e b) pela colocação

que no mercado faça o Fundo de suas próprias obrigações e daquelas que adquira ou às quais outorgue sua garantia.

O produto do imposto com que os Estados Unidos gravam hoje o rendimento das inversões de seus nacionais na América Latina alcança a uma quantidade que provavelmente é muito semelhante ao total da contribuição sugerida. Dentro de um critério de efetiva cooperação, nada parece mais indicado que destinar êsses fundos — ou uma quantidade equivalente — para apoiar o desenvolvimento econômico dos países onde aquêles rendimentos se geram. Não queremos, de maneira alguma, condicionar a contribuição norte-americana ao fato de que êsses fundos se sigam percebendo. Nada seria mais conveniente que a acentuação das medidas com que se quer evitar a múltipla tributação. Mas, ainda no caso de que essas medidas eliminem ou reduzam grandemente a renda indicada, a soma anual de 50 milhões de dólares prevista em nossa recomendação significaria um sacrifício de pouquíssima quantia, tanto mais que essa contribuição especial seguiria pertencendo aos Estados Unidos, teria direitos a uma parte proporcional dos lucros, e devolver-se-ia junto com êstes ao contribuinte no evento de uma liquidação do Fundo.

Por outro lado, o Fundo pode colocar no mercado suas próprias obrigações, que teriam como garantia não só o capital pago e as reservas da entidade, mas também o total do capital não pago; pode também negociar, em relação com operações específicas a garantia especial de um ou mais dos Estados membros.

O Fundo colocaria também no mercado as obrigações que adquira de outras entidades ou às quais outorgue sua garantia. Nesta forma, procura-se despertar nos mercados financeiros o interesse pelos títulos de renda fixa dos países latino-americanos, revivendo formas de inversão que resultam mais econômicas que as diretas para os países devedores e cujo enfraquecimento constitui uma das grandes falhas do mecanismo financeiro internacional.

Em caso necessário, fica aberta também a possibilidade de obter fundos adicionais do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento e do Banco de Exportações e Importações, que poderiam contribuir assim ao financiamento da empresa privada sem as dificuldades com que hoje tropeçam para fazê-lo.

Quanto à forma em que o Fundo poderia desenvolver suas operações, convém que seus estatutos sejam suficientemente amplos para abrir o campo às diversas modalidades de financiamento que a experiência pode ir assinalando como mais adequadas. Em linhas gerais prevê-se que a nova entidade opere através dos bancos, corporações financeiras e corporações de fomento dos países membros, as quais, simultaneamente atuariam como agentes e outorgariam sua própria garantia. Mas, pode conceber-se outras formas de operação e garantias diferentes. Assim, por exemplo, poderia dar-se o caso de em-

préstimos diretos às mesmas corporações mencionadas, cujo produto destinariam estas por sua vez para abrir créditos às empresas privadas. A compra de obrigações emitidas pelas empresas e devidamente garantidas que a seu turno poderia vender o Fundo nos mercados, apresenta perspectivas muito interessantes.

A possibilidade que teria o Fundo de garantir empréstimos ou obrigações amplia igualmente as possibilidades totais de financiamento externo para as empresas latino-americanas.

É óbvio que o Fundo não poderia correr com os riscos de câmbio. Estes deveria assumir-se na forma que cada país julgue mais vantajosa. Mas existem fundadas razões de equidade para afirmar que os governos deveriam assumir uma parte desses riscos, entre outras causas porque, quando sobrevém uma depreciação monetária, realizam eles um ganho através da reavaliação das reservas de ouro e divisas. O Banco Central poderia ademais cobrar um prêmio para assegurar os riscos indicados.

A taxa de juros dos empréstimos deverão ser similares às do Banco Internacional e Banco de Exportações e Importações para operações de análogo prazo. As que estas instituições percebem são relativamente moderadas — posto que se baseiam sobretudo na taxa real de juros do mercado dos Estados Unidos — e admitem a sobrecarga do prêmio que tivesse que ser pago para assegurar o risco de câmbio, assim como a comissão para as instituições intermediárias.

O Fundo foi concebido primordialmente para prestar apoio à indústria, mas também fica autorizado a emprestar a empresas agrícolas ou mineiras. Isso pode chegar a ter assinalada importância em casos em que não é possível apelar a outras fontes de crédito internacional.

Dado o interesse preferente do Fundo pelo setor industrial, projeta-se atribuir-lhe determinadas funções de assistência técnica com o fim sobretudo de promover o aumento da produtividade e facilitar o contacto dos empresários privados com a técnica estrangeira. É claro que o custo destas funções requer um financiamento especial, o qual, poderia ao menos parcialmente, ficar a cargo dos interessados.

O regime administrativo foi projetado dentro de linhas de uma grande simplicidade. Os governos subscreveriam as ações em forma direta, ou então — o que seria preferível — mediante seus bancos centrais ou suas corporações financeiras ou de desenvolvimento. A assembléia de acionistas elegeria quatro membros da junta diretiva os quais conjuntamente com um quinto eleito por eles e que atuaria como presidente da instituição, exerceriam a direção dentro dos estatutos. Nada se expressou no projeto acerca da nacionalidade dos quatro membros eleitos pela assembléia; porém, supõe-se, dada a distribuição do capital, que dois corresponderiam aos Estados Unidos e outros dois aos países latino-americanos. Quanto ao presi-

dente, em sua eleição prevalecerão logicamente as condições de idoneidade pessoal, independentemente de sua nacionalidade.

Como sede da instituição sugere-se a cidade de Nova York, cujas condições facilitam o contacto com as empresas dos Estados Unidos, e pelas vinculações desse grande centro financeiro com os homens de empresa da América Latina.

Estimou-se útil apresentar esta recomendação em forma de bases para um projeto de convenção, para o caso de que os governos considerem possível aprová-la na Conferência de Rio de Janeiro. Neste caso, a redação dos estatutos poderia ficar a cargo de uma comissão especial que a Conferência designasse e que apresentaria seu projeto à primeira assembléia de acionistas, reunida depois da necessária ratificação pelos países participantes.

4. MEDIDAS PARA ESTIMULAR AS INVERSÕES PRIVADAS DE CAPITAL ESTRANGEIRO

Não entraremos na análise pormenorizada deste tema que também foi objetivo de numerosos estudos e recomendações internacionais. Os Estados Unidos, por uma parte, e por outra vários países latino-americanos adotaram medidas de legislação interna destinadas a eliminar alguns dos obstáculos com que se tinha deparado o crescimento das inversões estrangeiras na América Latina. É de desejar que as medidas dessa ordem se complementem, aperfeiçoem e estendam.

Mas o fomento das inversões estrangeiras privadas tem uma estreita relação com a marcha geral do desenvolvimento econômico em cada país. A realização, por exemplo, de grandes inversões básicas de capital social estimula-a grandemente criando condições técnicas mais propícias e mercados de maior capacidade. Em outras palavras, o problema das inversões privadas não pode desvincular-se dos programas de desenvolvimento e da política que os anime. Pode-se admitir como seguro que o adiantamento de um programa concebido em bases sólidas e o cumprimento das medidas de crédito internacional que recomendamos terão mais eficiência que quaisquer outras providências destinadas a despertar o interesse dos inversionistas estrangeiros.

Conviria que nos programas de desenvolvimento se chamasse a atenção especialmente para os campos em que se considere mais conveniente a inversão estrangeira, o que não significa que se tenha de excluí-la de outras atividades, salvo quando incorram superiores considerações de interesse público. Os grandes inconvenientes de uma política restritiva nesta matéria não compensam as vantagens que poderiam derivar-se de um regime igualitário e amplo. Mais ainda, se mediante o Fundo Interamericano que se propõe os empresários da América Latina chegam a ter fácil acesso às fontes do capital e da técnica internacionais, desapareceriam ou se atenuariam sensivelmente as causas que em certos casos influíram para estabelecer determinadas limitações.

É, além disso, natural que algumas classes de inversões sejam consideradas mais convenientes e úteis que outras, assim como se dá preferência na América Latina a certas formas de cooperação entre os capitais nacionais e os estrangeiros. A incorporação a nossas economias de técnicas não conhecidas é mais desejável que a ação ali onde os homens de empresa locais já se encontram familiarizados; uma indústria nova representa uma contribuição mais positiva que a de uma empresa que vem simplesmente a competir com as organizações nacionais já estabelecidas; as sociedades em que o capital nacional tenha oportunidade de participar oferecem, por muitos conceitos, vantagens sobre aquelas cujo capital é integralmente de propriedade estrangeira.

Já tivemos oportunidade de aludir à conveniência de que a inversão particular — que hoje se realiza predominantemente em forma direta — comece a assumir outras modalidades, de preferência a de compra de bônus ou obrigações latino-americanas nos grandes centros financeiros. Na consecução deste objetivo atribuímos especial importância à ação do Fundo Interamericano, cujo estabelecimento recomendamos. E já não é necessário advertir que esse Fundo também pode chegar a ser um magnífico meio de contacto entre o empresário latino-americano que deseje associar-se com o capital estrangeiro e os possíveis inversionistas.

Há outras formas de cooperação da técnica e do capital estrangeiros que desejamos recomendar. Uma delas é a dos contratos de administração. Há casos em que pela índole de uma determinada indústria, pela posição chave que representa na economia, ou por suas dimensões, os países preferem afastá-la do domínio do capital estrangeiro. Por outro lado, as instituições de crédito internacional costumam abster-se de realizar empréstimos quando a iniciativa privada está disposta a interessar-se na respectiva inversão. E como a iniciativa privada nacional não está com frequência em condições técnicas ou financeiras que lhe permitam fazê-lo, surgem dificuldades que bem poderiam ser eliminadas por procedimentos como o desses contratos de administração.

Mediante estes contratos, os empresários estrangeiros tomam a seu cargo o estabelecimento de uma empresa e sua direção durante um período suficiente para adestrar o pessoal nacional ou para que fiquem cancelados os empréstimos concedidos por eles mesmos ou por outras instituições. Transcorrido esse período, poder-se-á transferir a empresa ao capital privado nacional sempre que não ocorram razões especiais que justifiquem uma exploração pública.

Como se pode ver, os contratos de administração — dos quais já há exemplos de importância — apresentam grandes possibilidades de cooperação técnica e financeira. Conviria que recebessem estímulo não só dos países inversionistas e devedores, mas também das instituições de crédito internacional. Não se deve confundi-los com os contratos de concessão, em

que os países latino-americanos têm uma experiência nem sempre afortunada. Nos de administração, o Estado é proprietário da empresa e os direitos do administrador estão estritamente limitados.

Seria demais referir-nos a outras formas de cooperação suficientemente conhecidas, como a autorização para usar determinados procedimentos técnicos ou patentes mediante o pagamento de uma regalia ou outra compensação. Contudo, conviria que se estendessem mais os contratos de assistência técnica global e permanente, por parte de empresas estrangeiras que se estabeleçam para explorar ramos em que não temos experiência ou esta é muito limitada. Essa assistência — que poderia cobrir tanto a montagem e organização como a posterior operação da fábrica e a comunicação dos adiantamentos tecnológicos que vá obtendo em suas próprias instalações a empresa estrangeira — pode ter grandes vantagens com respeito ao recrutamento de técnicos mediante contratos pessoais. Por intermédio deste sistema e do de contratos de administração, a técnica estrangeira pode incorporar-se com relativa facilidade ao país, contribuindo, além disso, para a rotação do pessoal técnico latino-americano.

Queremos, por último, fazer alusão a uma medida de outra ordem. Sem negar de forma alguma tudo o que teria que ser feito do lado latino-americano para eliminar os obstáculos que ainda podem subtrair estímulos às inversões estrangeiras, é necessário reconhecer que um dos fatores que mais receio, desconfiança e crítica despertaram em alguns países, é o caráter monopolista de certas atividades estrangeiras. O Informe da Secretaria Executiva chama a atenção para este ponto, e nós cremos igualmente que uma colaboração do governo dos Estados Unidos com os latino-americanos para estender o espírito da legislação antimonopolista daquele país a suas empresas na América Latina contribuiria poderosamente à melhor compreensão do papel eficiente que a iniciativa estrangeira, quando exercitada em livre concorrência, poderá desempenhar em nossa atividade econômica.

5. EXAME E REVISÃO PERIÓDICOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E DAS MEDIDAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A recomendação que formulamos em relação com este ponto, propõe-se criar meios efetivos para facilitar a elaboração e revisão de uma política de desenvolvimento econômico apoiada na colaboração internacional. Para estes efeitos propomos a celebração de reuniões periódicas de Ministros da Fazenda ou Economia dentro do sistema interamericano. As reuniões mencionadas celebrar-se-iam cada dois anos para examinar a forma em que se efetivam a política de desenvolvimento e as medidas de cooperação internacional e, especial-

mente, para revisar a política de inversões e os objetivos que cumpre alcançar.

Recomenda-se, também, que a Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas prepare um documento básico para estas reuniões.

Convocadas como reuniões extraordinárias do Conselho Interamericano Econômico e Social, as conferências periódicas de Ministros permitiriam dar considerável importância a este organismo, que chegaria a ter influência decisiva na orientação da política econômica latino-americana. Suas reuniões poderiam alternar com as da Comissão Econômica para a América Latina e a participação da Secretaria Executiva desta na preparação dos trabalhos básicos asseguraria a estreita coordenação entre ambas organizações conforme a recomendação que já formularam os governos que as constituem.

Como se expressou antes, as conferências de Ministros revisarão periodicamente a forma em que se está realizando a cooperação internacional, a fim de propor recomendações ou acordos que tendam a aperfeiçoá-la. Assim sendo, pareceu-nos conveniente não insistir por ora em projetos de alcance mais ambicioso, os quais poderão ser propostos em outra ocasião. Com as medidas que se propõem o sistema internacional de empréstimos ficará por ora em condições de cumprir eficientemente sua incumbência. Se a realidade não justificar esta convicção, o problema poderia ser reexaminado com um conhecimento mais exato dos obstáculos que intervieram para frustrar os propósitos buscados.

Por último, queremos agregar alguns comentários sobre a sugestão que se faz de criar uma Junta Consultiva de Desenvolvimento Econômico. A Junta proposta teria dois fins estreitamente ligados. O primeiro seria dar conselho aos governos que o solicitem acerca de sua política nessa matéria. O segundo, prestar-lhes sua cooperação para solucionar determinados problemas e facilitar as relações dos países latino-americanos com as instituições de crédito internacional.

Não se trata de criar novas instituições. Trata-se, sim, de uma Junta de cinco expertos independentes que seria servida pela Secretaria já existente da CEPAL. Uma Secretaria internacional pode desempenhar uma função eficiente analisando os problemas de desenvolvimento e apresentando suas conclusões. Mas seguiu-se a prática muito compreensível de circunscrever a isso suas funções sem que tenha que formular opiniões ou recomendações que a possam levar a posições incompatíveis com a objetividade de sua tarefa analítica ou sua posição frente a outras entidades internacionais. Daí a conveniência de formar um grupo de expertos que atuem independentemente e a título pessoal sem comprometer a opinião das instituições que os designam.

É provável que os governos latino-americanos tenham que recorrer com relativa frequência ao conselho desses exper-

tos se se levam à prática as recomendações dêste Informe. Com efeito, o grau de extensão e continuidade da cooperação financeira internacional depende em grande parte da firmeza e eficiência da política de desenvolvimento de cada país latino-americano. Não obstante, a experiência demonstra que os governos latino-americanos nem sempre coincidem com o ponto de vista das instituições de crédito internacional acêrca das medidas a tomar para que se lhes possam outorgar empréstimos. É óbvio que, quando se trata da aprovação de um projeto específico, a opinião das instituições de crédito tem necessariamente que prevalecer. Mas, quanto às medidas mais gerais relativas a uma política de desenvolvimento, o conselho do grupo de expertos, seu contacto estreito com as duas partes para obter um melhor entendimento e a procura de soluções aceitáveis para ambas, poderiam ser de grande importância prática.

CAPÍTULO III

MEDIDAS PARA ATENUAR A VULNERABILIDADE ECONÔMICA EXTERNA DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

O informe da Secretaria Executiva chama a atenção sobre o alto grau de vulnerabilidade que as economias latino-americanas continuam tendo às flutuações e contingências externas. Não é preciso insistir em novas demonstrações: trata-se de fatos já plenamente reconhecidos, como o é também a necessidade de tomar medidas para atenuar esses graves fenômenos da economia internacional e moderar suas consequências mais agudas sobre as economias do hemisfério.

Anotou-se já que o número limitado de matérias-primas e artigos alimentícios que forma o grosso das exportações dos países latino-americanos, e as grandes flutuações de preços a que estes produtos estão sujeitos nos mercados mundiais, constituem um dos traços comuns característicos de sua posição econômica e a causa primordial daquela vulnerabilidade excessiva.

A dependência dos países latino-americanos da produção de matérias-primas é patente e em alguns deles — pelo que representam no volume de suas exportações — extremada. Esta dependência é ainda maior pelo aumento incessante das necessidades, o que traz como consequência um aumento das importações para cobrir um crescente volume de consumos essenciais e maquinaria de produção.

A vulnerabilidade de nossas economias continua sendo muito perigosa, e indubitavelmente tem na ordem social consequências mais graves que antes.

Os preços das matérias-primas e outros produtos básicos sofrem variações numa média que flutua de 27 a 32 por cento, enquanto que para os preços dos artigos manufaturados essas variações não excedem de 4 por cento. Se se considera que a baixa dos preços coincide, em geral, com a diminuição da procura nos mercados, estas flutuações reais nas rendas alcançam percentagens ainda mais elevadas, perturbam o consumo e dificultam o planejamento e a execução dos programas de desenvolvimento econômico.

Em numerosas resoluções dos organismos internacionais chamou-se a atenção para o problema das matérias-primas e enunciaram-se normas gerais para orientar a busca de soluções adequadas. Vale a pena recordar especialmente a resolução aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1952, (623 (VII)) que apresenta em forma completa todos os aspectos essenciais desta complexa questão.

Em termos gerais procura manter-se, com relativa estabilidade, preços justos e remuneradores para os produtos básicos, de maneira que as nações exportadoras possam gozar de uma boa relação de intercâmbio; e, ao definir o conceito de preços justos, adverte-se que estes devem estimular a alta do nível de vida ainda tão baixo nos países produtores.

Torna-se compreensível que, ao considerar tais questões, se ponha acento especial em medidas de caráter internacional não circunscritas ao continente americano. Aceitamos em linhas gerais essa posição que é resultado forçoso das realidades econômicas mundiais. Mas não podemos ignorar que o esforço dos próprios países latino-americanos é tão necessário como o que se requer no âmbito internacional, e que, em certo grau, algumas medidas de cooperação interamericana podem contribuir positivamente a impedir grandes quedas no preço dos produtos exportáveis, ou a compensar seus efeitos sequer parcialmente.

Depois de longos debates nos 17.º e 18.º períodos de sessões do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, que tiveram lugar em Nova York (abril de 1954) e em Genebra (julho-agosto de 1954) adotou-se a resolução de criar uma "Comissão sobre Comércio Internacional de Produtos Básicos". (1) Esta Comissão deverá reunir-se nos primeiros meses do próximo ano e na ordem do dia de suas sessões figuram os seguintes pontos: a) estudo da situação do comércio internacional dos produtos básicos e b) exame de proposições dos governos relativas a problemas internacionais concernentes a esses produtos.

A criação dessa Comissão, que foi resolvida no dia 4 de agosto de 1954, quando nossa Junta iniciava seus trabalhos, foi observada por nós com especial satisfação e com a esperança de que possa alcançar resultados positivos no difícil trabalho que lhe foi cometido.

1. MEDIDAS INTERNAS

Mediante uma adequada política de desenvolvimento econômico a maior parte de nossos países estará em condições de dar a sua economia uma resistência muito maior para enfrentar as consequências da instabilidade externa. Nunca será demais insistir sobre a diversificação das exportações através da produção de novos artigos que encontrem saída nos mercados mundiais. Isso é possível em certo grau — e pode chegar a sê-lo em muito maior — se se dá ao estudo dos recursos naturais toda a importância que tem. Em segundo lugar, conviria dedicar particular esforço a aumentar a produtividade nas indústrias de exportação e a racionalizar a produção para reduzir os custos.

(1) Vide a resolução 557-F (XVIII) do Conselho Econômico e Social, cujo texto aparece no Anexo deste informe.

Entretanto, apresenta maiores possibilidades a introdução de modificações estruturais pela criação ou ampliação de indústrias manufatureiras ou agrícolas, que permitam substituir por produtos nacionais muitos artigos que hoje se importam do estrangeiro. Isso contribui a que em casos de desequilíbrio na balança de pagamentos não haja necessidade de comprimir consumos indispensáveis, ou de afetar a produção interna mediante limitações na importação de matérias-primas, e também permite dispor em época normal de mais divisas para a importação de equipamentos produtivos.

A cooperação do crédito internacional, preconizada no capítulo precedente, pode ser de grande influência para a obtenção de todos estes objetivos.

2. POLÍTICA COMPENSATÓRIA

Ademais dessas medidas orgânicas que devem fazer parte dos programas de desenvolvimento, os países latino-americanos podem seguir uma política compensatória para moderar as consequências das flutuações exteriores, e poderão fazê-lo com muito maior eficiência se recebem o apoio das instituições internacionais de crédito

Há muitas medidas e combinações de medidas dessa classe; mas sua característica comum é que se destinam a absorver fundos em etapas de prosperidade para dêles dispor em etapas de depressão. Não obstante, salvo quando a procura de bens de capital se apresenta retardada pelas causas que indicamos no capítulo primeiro deste Informe, é sabido que um país em desenvolvimento não costuma registrar apreciáveis saldos favoráveis na balança de pagamentos, a não ser de maneira muito transitória ou em circunstâncias excepcionais. Com efeito, as inversões que requerem importações de equipamentos; a urgente necessidade de realizá-las e, por outra parte, a propensão a importar que resulta do baixo nível preexistente do consumo, logo pressionam sobre as disponibilidades de câmbio. Tanto mais que a mão de obra não constitui, via de regra um fator limitativo, dado o enorme volume de desemprego disfarçado, característico de muitas zonas agrícolas. Desta forma, a política compensatória nos países latino-americanos tem que revestir modalidades especiais.

Como já tivemos ocasião de indicar no capítulo primeiro, não é aconselhável que, no evento de um aumento importante no preço dos produtos exportáveis que gere por sua vez um saldo favorável na balança, se permita uma ampliação exagerada de consumos não necessários, desperdiçando fundos que serão necessários agora ou mais tarde para a aquisição de equipamentos produtivos. Em princípio, enquanto não se apresenta a procura destes, cabe possibilitar o aumento das reservas de câmbio exterior, adotando medidas adequadas no sentido de impedir que o crescimento dos meios de pagamento internos eleve o nível geral de preços e com êle o de importa-

ções não necessárias. Não resta dúvida que a extensão e natureza dessas medidas têm que depender das próprias condições de cada país. Em certas ocasiões não é possível e não é conveniente evitar um aumento do consumo e das importações quando uns e outros estiveram restringidos a limites excepcionalmente baixos. Por outro lado, a índole das medidas destinadas a absorver parcialmente os novos fundos tem que ser determinada tomando-se em conta muitas e importantes considerações: as necessidades de ampliação e melhoramento da mesma indústria exportadora, a estrutura desta, segundo o grau de concentração ou de dispersão que apresente; o nível anterior de lucros, etc.

Na prática, essas medidas podem ser de índole tributária ou de outro caráter. Pode-se operar com um imposto que capte diretamente parte do aumento do preço dos produtos exportados, ou com outro de caráter mais geral como o gravame sobre a renda. Se as circunstâncias indicam a conveniência de não apelar a medidas impositivas, poderia acudir-se a operações de crédito público, colocando obrigações no mercado aberto ou estabelecendo uma subscrição obrigatória para os exportadores, ou, em geral, para todas as pessoas ou entidades que alcancem determinado nível de renda. Ainda poderiam conceber-se outros meios para constituir reservas especiais no setor público da economia ou no setor privado (esterilização de uma parte da renda de certas entidades ou pessoas, etc.).

Não obstante, tudo isso tem forçosamente um caráter transitório. Salvo quando se corra o risco de intensificar situações inflacionárias, os países latino-americanos não podem pospor suas inversões fundamentais. O problema que então se apresenta é se existe algum método que permita aproveitar os períodos de prosperidade para adquirir os bens de capital previstos no programa de inversões, sem correr o risco de que um pioramento posterior na balança de pagamentos obrigue a restringir drasticamente as importações afetando simultaneamente dito programa e o nível do consumo.

Mas, antes de entrar na consideração deste ponto, cumpre fazer algumas recomendações adicionais. Não é de maneira alguma desejável que os recursos que se captam por qualquer dos procedimentos a que antes nos referimos, ingressem aos fundos comuns do tesouro público, pois corre-se o perigo de que sejam utilizados numa ampliação desmedida dos gastos comuns ou de exploração, contradizendo a essência mesma da política que expuzemos e frustrando seus objetivos. O indicado é constituir fundos especiais de desenvolvimento ou fortalecer as instituições já existentes para o cumprimento de programas bem definidos. O fortalecimento ou a criação de mecanismos destinados a regular o mercado dos produtos de exportação também podem ser condicionados pelas formas peculiares da produção e comércio de tais artigos.

3. UTILIZAÇÃO DOS AUMENTOS DE CÂMBIO ESTRANGEIRO PARA OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO

A forma que se propõe para utilizar os fundos provenientes de uma melhora na balança de pagamentos gerada pelo maior valor das exportações, destinando-os tão pronto quanto isso seja possível aos programas de desenvolvimento, é a seguinte: tais recursos empregar-se-ão em financiar os projetos específicos; mas estes serão submetidos previamente à aprovação das instituições de crédito internacional na forma empregada nas solicitações ordinárias de empréstimo. Aprovado que fôsse um projeto, a respectiva instituição ficaria comprometida a emprestar um valor igual dentro de um certo limite de tempo que se fixou prudencialmente em cinco anos. Em outras palavras, o país financiaria os projetos com seus próprios fundos; porém teria a segurança de que lhe seriam reembolsados quando houvesse necessidade deles, isto é, quando por uma perda na relação de intercâmbio ou por outra causa sobreviesse uma pressão sobre a balança de pagamentos.

É indubitável que um plano desta natureza, do qual só se esboçam os traços gerais, poderia ministrar forte incentivo aos países latino-americanos para seguir uma política compensatória sem desdouro da aceleração de seu desenvolvimento econômico.

Esta política requer introduzir preocupações anticíclicas no funcionamento das instituições de crédito internacional, preocupações que devem pesar também quanto ao volume de seus empréstimos com o objetivo de compensar a influência que sobre o coeficiente de poupança nacional tenha em determinados períodos o jogo de fatores internacionais que estão fora do controle do país interessado. Insiste-se neste ponto de vista com a convicção de que, se se lhe dá adequada aplicação, aumentar-se-á em forma decisiva a eficiência do sistema internacional de empréstimos, não só para os países de incipiente desenvolvimento, mas também para os demais.

4. O PAPEL DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

É indiscutível que ao Fundo Monetário Internacional lhe corresponde desempenhar um papel da maior importância numa política anticíclica. Para que o faça com maior eficiência recomenda-se que amplie suas quotas de crédito aos países membros, pois a experiência demonstrou que são excessivamente reduzidas não só desde o ponto de vista anticíclico, mas até para resistir com êxito a contingências de outra índole frequentes nos países latino-americanos. As modificações operadas no nível mundial de preços, no volume das transações internacionais e no total da circulação monetária interna explicam suficientemente essa deficiência.

5. MEDIDAS PARA ATENUAR A FLUTUAÇÃO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS BÁSICOS

As medidas a que nos estamos referindo não reduzem a gravidade do problema da instabilidade dos preços dos produtos básicos, mas sim contribuem a aliviar suas conseqüências. Em todo caso será necessário apelar a elas, pois ainda não foram encontradas fórmulas absolutamente satisfatórias para obter na prática o objetivo a que se aspira.

Não obstante, é possível acudir a meios de ação interna e de cooperação internacional para impedir extremos descensos nos preços e alguns desses meios podem ter eficiência ainda na órbita reduzida do continente.

Há um primeiro aspecto ao qual se deve atribuir importância fundamental: a necessidade de evitar que os preços dos produtos básicos caiam por debaixo de um nível crítico, além do qual não só se produziriam gravíssimas situações para os países exportadores, mas antes poderia desalentar-se a produção até chegar a condições em que não seja possível atender ao desenvolvimento normal da procura futura. Já se registraram exemplos de fenômenos desta classe, e o problema é especialmente importante com respeito àqueles ramos de produção de tardio rendimento (plantações de café, por exemplo), nos quais a produção não pode responder imediatamente aos novos requerimentos da procura. A questão deve afrontar-se, não com a pretensão de conseguir um alto grau de estabilidade, senão com a de defender ao menos um nível crítico de preços. Assim se reduz muito a grandeza do problema e da dificuldade de solucioná-lo.

Um sistema de defesa impõe por certo a acumulação de estoques no país produtor ou nos centros de consumo e requer fundos para financiá-los. Já existem algumas experiências que demonstram a possibilidade de que os países latino-americanos formem fundos e criem sistemas próprios de financiamento interno que lhes permitam afrontar com êxito a defesa dos preços se sua produção pesa apreciavelmente no mercado mundial ou se há uma ação estudada de vários produtores, sempre que não se pretende fixar a linha de defesa muito acima do nível crítico entre a procura e a oferta. Se a política de empréstimos para o desenvolvimento desempenha o papel anticíclico que recomendamos, o apêlo a essa classe de procedimentos seria grandemente facilitado, atenuados os riscos inflacionários e os efeitos sobre as reservas de câmbio exterior.

Podem conceber-se outras formas de cooperação continental que, se bem não representam soluções completas, teriam parcial eficiência em certos casos. Elas dependeriam das características com que se apresentasse uma crise, das causas e das relações desta com os movimentos da economia mundial. O que logicamente se espera do princípio de solidariedade do continente é que, num tal evento, o principal país consumidor e os produtores interessados deveriam estar prontos a consul-

tar-se para estudar conjuntamente dentro de que limites ou de que maneira se poderia conseguir com um esforço cooperativo a defesa do nível crítico de preços, ou se seria o caso de procurar soluções que englobem aos produtores e consumidores extra-continentais (1). Este procedimento de consulta tem também alguns antecedentes de importância, e poderia ser utilizado não só em situações como a que estamos examinando, mas também para estudar os problemas de uma produção deficitária e outros como o da disposição de excedentes (2).

6. DISPOSIÇÃO DE EXCEDENTES

Em relação com este último ponto existe uma situação especial que é de esperar não se prolongue por um tempo demasiadamente longo. Nos Estados Unidos acumularam-se excedentes de produtos agrícolas e pecuários, e, ainda que seja certo que se manifestou o propósito de dispor deles só parcialmente e com prudentes precauções, surgiu a respeito uma natural preocupação em outros países produtores. Por isso é indicado sugerir para este caso o procedimento de consulta com o objetivo de esclarecer devidamente os diferentes aspectos do problema e chegar aos acordos que resultem mais aconselháveis.

Vale a pena, por último, indicar que um reto espírito de cooperação internacional pode contribuir a criar uma atmosfera favorável à ampliação do consumo de certos produtos latino-americanos no mercado dos Estados Unidos, como no caso do café, impedindo que se criem impressões adversas ou dissipando-as, e reafirmando no espírito do público o critério de que é para todos conveniente que o produtor de nossos países — principal consumidor também das mercadorias norte-americanas — possa elevar seu nível de vida e sua capacidade compradora mercê a preços justos e razoáveis.

(1) Nota da Secretaria Executiva da CEPAL: Para lograr estas soluções o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas estabelecem mecanismos a fim de concertar arranjos internacionais sobre produtos básicos de alcance mais amplo que o regional.

(2) Nota da Secretaria Executiva da CEPAL: Vide nota na página 98 referente ao Subcomité Consultivo sobre liquidação de Excedentes Agrícolas, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação.

CAPÍTULO IV

A POLÍTICA COMERCIAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

1. INDUSTRIALIZAÇÃO E AGRICULTURA

Não é inútil recomendar que se reconheça novamente o fato de que a industrialização é uma exigência iniludível do desenvolvimento econômico latino-americano; seu freqüente desconhecimento obscurece as características reais dos problemas da economia do Continente e dificulta sua solução pelos métodos da cooperação internacional. Mas não temos necessidade de repetir agora as razões que provocaram e seguem intensificando o movimento de industrialização por meio do qual nossos países procuram modificar a estrutura interna de suas economias, distribuir da melhor maneira sua população ativa, aumentar a produtividade e fazer-se menos vulneráveis às influências externas. Há um convencimento tão sólido como geral em favor dessa evolução e existe já a firme crença de que um melhoramento estável do nível de vida de nossos povos não será possível sem essa modificação profunda da estrutura econômica. Os resultados obtidos até agora estimularam ainda mais as exigências para que esse esforço se intensifique e estenda.

Mas, ao mesmo tempo, existe a necessidade de que a política de desenvolvimento mantenha um adequado equilíbrio entre os dois campos da agricultura, por um lado, e da indústria e os serviços, por outro. É evidente que há uma estreita interdependência entre a agricultura e a indústria e isso significa, não só que as duas são complementares, senão que um melhoramento agrícola em grande escala não será possível sem a industrialização, já que não se encontraria procura efetiva para os aumentos da produção agrícola nem ocupação para os braços que aquêle melhoramento deixasse excedentes nas zonas rurais. Não obstante, a industrialização não pode ter êxito sem um aumento simultâneo na produtividade agrícola que abra mercado adicional para os produtos industriais e assegure aos trabalhadores industriais um suficiente abastecimento de artigos alimentícios a preços moderados. É um erro, pois, pensar que as duas atividades se contrapõem porque ao desenvolvimento de cada uma delas corresponde uma etapa diferente,

As proporções nas quais devem aumentar a agricultura e a indústria podem variar de um país a outro; mas a industrialização deve ser considerada em princípio como um instrumento indispensável para o desenvolvimento da agricultura e

esta como um instrumento também indispensável para o êxito da industrialização.

Com respeito ao problema agrícola há dois pontos sobre os quais queremos chamar especialmente a atenção. O primeiro se refere ao baixo nível educativo e social que predomina comumente nos setores camponeses dos países latino-americanos e que apresenta às vezes um marcado contraste com o dos trabalhadores urbanos. Isso constitui um obstáculo para a tecnificação agrícola e simultaneamente para a fácil absorção da população sobrando nas zonas rurais, na indústria e nos serviços.

Uma ação persistente e intensa destinada a modificar esse estado de coisas é de imensa importância para a obtenção de um harmônico desenvolvimento. Dela teria que ser base, em muitos casos, uma reforma da estrutura da propriedade agrária e de certas formas de relação entre proprietários e trabalhadores rurais que desestimulam o trabalho e desalentam as inversões e a introdução de novas técnicas.

Em segundo termo, convém indicar que em muitos casos é possível obter um considerável aumento da produtividade no setor agrícola com inversões relativamente moderadas. Dada a escassez de novos capitais, deve conceder-se grande importância a esse tipo de ação, intimamente vinculada com a pesquisa técnica e os trabalhos de extensão e propagação.

Ao mesmo tempo que se dá por resolvido que a industrialização é um imperativo do desenvolvimento da América Latina, é necessário também reconhecer que não se pode conseguir-la sem uma razoável proteção aduaneira. Não há para que invocar novos argumentos em favor desta tese que se encontra exposta com assinalado vigor no informe da Secretaria Executiva da CEPAL.

2. POLÍTICA ADUANEIRA

A opinião latino-americana que seguiu com marcada inquietação os projetos de elevar a tarifa aduaneira nos Estados Unidos para alguns dos produtos que nossos países exportam a esse mercado, viu com satisfação a desistência desses propósitos, bem como as recentes declarações formuladas no sentido de que aquele país se propõe introduzir algumas reduções em certos gravames. O informe da Secretaria Executiva demonstra eloquentemente que a alta dos direitos aduaneiros nos Estados Unidos contrai o volume do comércio internacional, enquanto que os direitos protetores nos países latino-americanos não têm mais efeito que o de modificar a composição de suas importações, na medida em que não subtraem indevidamente fatores produtivos às atividades exportadoras.

Esta diferença fundamental não deve ser esquecida, bem como se deve admitir que todo aumento nas exportações latino-americanas dá aos Estados Unidos uma reciprocidade automática representada pela ampliação de suas vendas ao estrangeiro. Trata-se de uma reciprocidade efetiva, de mais alcance que a que puderam oferecer, às vezes com grave prejuízo para

a economia de nossas nações, as reduções das tarifas latino-americanas que se solicitaram como compensatórias daquelas rebaixas. O critério das mútuas concessões que vem imperando na celebração dos acordos bilaterais e multilaterais de comércio assume um aspecto diferente à luz do que fica exposto.

Não desconhecemos que em certos casos, e em virtude de circunstâncias especiais, os Estados Unidos podem achar-se na impossibilidade de introduzir novas rebaixas em certos capítulos de sua tarifa, subtraindo dessa forma estímulos à produção latino-americana. Esse fato torna ainda mais indispensável aplicar extensamente outras medidas de cooperação econômica.

3. MATÉRIAS-PRIMAS ESTRATÉGICAS

O problema dos materiais qualificados como estratégicos requer uma consideração especial. Segundo demonstrou a experiência da última guerra, o continente pode considerar-se realmente como uma base comum de abastecimento. As vantagens naturais que se derivam da proximidade geográfica e da menor vulnerabilidade a um ataque exterior não têm para que ser explicadas, posto que tem sido formuladas e aceitas tradicionalmente.

Não obstante, os fatos demonstraram que essa aceitação não produziu na etapa que se seguiu ao conflito, tôdas as consequências que dela era possível esperar. Muitos esforços para desenvolver certos ramos da produção latino-americana foram abandonados ou enfraquecem sem recursos suficientes.

Há outras manifestações da política econômica norte-americana relacionadas estreitamente com a mesma matéria e que não guardam harmonia com os princípios mencionados. O regime de tarifas flexíveis quando se aplica às importações de outros produtos minerais, elevando os direitos se os preços do mercado descem de determinado nível, afeta a exportação latino-americana e agrega um novo fator de perturbação ao que o descenso dos preços causa por si mesmo. Seria desejável que esse sistema se modificasse e que, no caso em que por motivos de segurança ou de outra ordem, isso não fôsse possível, se pusessem em prática outras medidas que neutralizassem seus reflexos desfavoráveis sobre as economias de nossos países.

Outras consequências do princípio anterior são, primeiro, a de que seria conveniente estimular em maior grau a produção de minerais até agora não explorados ou explorados em escala insuficiente na América Latina, e, segundo, a de que quando os outros países do continente possam produzir em condições econômicas esses materiais, não se estimule nos Estados Unidos o desenvolvimento da produção marginal dos mesmos a um alto custo. Poder-se-ia, pois, prescindir da aplicação de medidas que tendem a êsse objetivo.

Não é demais advertir que, quando um material é qualificado como estratégico, a economia dos países exportadores

vê-se afetada pela limitação dos mercados e o conseqüente reflexo sobre os preços. É natural que em tais casos devam outorgar-se adequadas compensações.

4. LIBERALIZAÇÃO DO INTERCÂMBIO COMERCIAL LATINO-AMERICANO

Um dos fatores que impedem a possibilidade de dar desenvolvimento a certas indústrias nos países latino-americanos é o limitado mercado interno de cada país. Poder-se-iam obter modificações muito valiosas na situação atual se, para determinados produtos, pudesse considerar-se como um mercado único desde o ponto de vista aduaneiro o território de dois ou mais países, especialmente o daqueles em que essa medida está mais indicada pela contigüidade geográfica. Uma fórmula desta classe teria a vantagem de complementar as economias nacionais latino-americanas em certos aspectos e permitiria a especialização de acordo com as condições mais favoráveis de cada uma.

Mas, apesar de que vigoram muitas preferências em outras zonas do mundo, essa fórmula veio chocando com determinados princípios e práticas da política comercial e especialmente com as dificuldades que surgem pela aplicação da cláusula da nação mais favorecida. É evidente que em casos como o presente, essa cláusula não se poderia aplicar — salvo em circunstâncias excepcionais — sem retirar toda eficiência à medida e pôr em perigo a finalidade de fomento que com esta se procura. E uma verdadeira união aduaneira geral desafortunadamente não passa de uma idéia vaga, na América Latina, no atual estado de seu desenvolvimento.

Para superar as dificuldades existentes, apela-se às vezes para outros procedimentos, como os acordos diretos de troca; mas estes não apresentam as mesmas vantagens que teria uma eliminação total de determinados direitos tarifários por um país da América Latina para os produtos provenientes de outro, ou uma redução apreciável desses direitos. Muito mais lógico e eficiente seria reconhecer esta necessidade de nossas economias e tomá-las devidamente em conta ao considerar as reformas que se devem introduzir nas normas que regulam o sistema do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) (1).

Em todas as partes é visível a tendência a procurar uma maior integração das economias nacionais em esferas mais amplas. E já é tempo de que essa tendência tome um impulso vigoroso na América Latina, onde a repartição do território e da população entre um número tão grande de diferentes nações torna mais urgente ainda a aplicação dessa política.

(1) Nota da Secretaria Executiva da CEPAL: A nona sessão das partes contratantes do Acordo Geral (GATT), na qual se revisará o dito Acordo, terá início em Genebra (Suíça), em outubro de 1954.

CAPÍTULO V

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

No campo da assistência técnica internacional teve início uma experiência que poderia ter vastas projeções. Limitar-nos-emos aqui, por motivos óbvios, à assistência técnica relativa ao desenvolvimento econômico, a qual em realidade se encontra em suas etapas iniciais.

Essa experiência inicial já nos autoriza a tirar as seguintes conclusões: primeiro, a assistência técnica também deve obedecer a um programa, com objetivos claramente definidos e uma ordem de preferência para segui-los; segundo, embora haja objetivos tão manifestos por sua urgência e importância que não requerem maior estudo, há outros — numerosos por certo — que só poderiam ser avaliados dentro de uma ordem adequada de preferências, se se contasse com programas de desenvolvimento; terceiro, a elaboração destes programas também requer assistência técnica, tanto no que se refere ao programa propriamente dito como aos projetos concretos que o constituem.

É um fato notório que os economistas com experiência em matéria de programação são muito reduzidos, não só na América Latina mas também em outros países. Sabe-se de países latino-americanos que tiveram sensíveis dificuldades para conseguir das organizações internacionais a cooperação deste tipo de economistas. Por desgraça, não se formou ainda um corpo permanente deles. Atuam em geral como consultores, por períodos relativamente curtos, e voltam depois a suas ocupações habituais, que são comumente alheias aos problemas de desenvolvimento. Perde-se assim uma experiência que, devidamente sistematizada e com o sentido de continuidade de que agora se carece, poderia ser muito útil aos países latino-americanos.

Por outro lado, ainda é pequeno o esforço que se faz para formar estes economistas. Para suprir esta deficiência a Comissão Econômica para a América Latina e a Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas, por recomendação dos governos que constituem a primeira, iniciaram um curso de capacitação de economistas latino-americanos em matéria de desenvolvimento econômico. A iniciativa é altamente plausível e pudemos observar em Santiago o zelo e eficiência com que se está levando à prática. Mas o esforço é muito modesto, tanto na extensão dos estudos quanto no número relativa-

mente pequeno de economistas de todos os países latino-americanos que se beneficiam desta preparação : de 10 a 15 por ano. Ter-se-ia que intensificá-lo e estendê-lo.

A parte dos economistas, um problema de desenvolvimento requer, como é óbvio, técnicos das mais diversas especialidades. Nisto são muito menores as dificuldades e na própria América Latina podem encontrar-se especialistas de primeira qualidade. É necessário aproveitá-los melhor e dar-lhes oportunidade para que participem mais ativamente na assistência técnica. Mas, fora do círculo de especialistas em cada país, via de regra não são conhecidos no resto da América Latina, pelo que seria conveniente preparar relações detalhadas e classificadas similares às que se fizeram nos Estados Unidos durante a guerra, experiência que agora se deveria aproveitar.

Ademais destes técnicos necessários para a programação do desenvolvimento e para a preparação de projetos concretos, a agricultura, a indústria, a energia e os transportes requerem desde logo — e em alguns casos com urgência — a formação de especialistas. O esforço nacional é, desde logo, insuficiente e a colaboração estrangeira costuma ser muito valiosa. Neste sentido, tanto o programa de capacitação técnica do governo dos Estados Unidos como a ação das organizações internacionais e da iniciativa privada estão-se desenvolvendo com apreciável impulso. Calcula-se em aproximadamente 3.300 o número de bolsistas por ano, distribuídos da seguinte maneira : —

- a) 1.500 por meio de bolsas concedidas pelos próprios países latino-americanos;
- b) 727 bolsas do Programa de Cooperação Técnica do Governo dos Estados Unidos;
- c) 473 bolsas dos programas de assistência técnica da Organização das Nações Unidas e de seus organismos especializados;
- d) 200 bolsas oferecidas pela Organização de Estados Americanos nos diversos centros que vem estabelecendo com a cooperação de vários países do Continente;
- e) cerca de 500 bolsas proporcionadas por empresas privadas, especialmente companhias de petróleo, de energia elétrica, de maquinaria agrícola, etc.

Considerando que embora isto signifique um esforço digno de menção, dista muito de atender satisfatoriamente todas as necessidades. A experiência demonstra que, para cada bolsa que se concede, ficam sem oportunidade de três a quatro candidatos capazes. Em consequência, estimou-se que seria aconselhável chegar em um período razoável de tempo a pelo menos umas 10.000 bolsas por ano. Esta quantidade, como o objetivo das inversões, revisar-se-ia periodicamente para ajustá-la às necessidades reais.

Há outro aspecto a considerar neste ponto. Até agora são relativamente reduzidas as bolsas que se concedem para estudar nos países latino-americanos. Conviria que fôsse prestada especial atenção a êste aspecto e que se desse a colaboração necessária às instituições pertinentes dêsses países para que possam cumprir com eficiência tarefas recíprocas de cooperação.

1. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E PRODUTIVIDADE

Não é possível, contudo, ficar à espera de que se concluam e realizem os planos de formação de pessoal e é preciso procurar soluções imediatas.

Apresenta-se neste terreno uma oportunidade excepcional para a cooperação de técnicos estrangeiros ou de entidades e firmas estrangeiras de vasta experiência. Esta cooperação técnica poderia ser posta em ação através de programas multilaterais dos organismos internacionais, de acordos intergovernamentais ou então mediante contratos diretos entre firmas interessadas. São conhecidos os resultados de uma cooperação desse tipo que já está sendo prestada aos países latino-americanos pelos técnicos das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos, do governo dos Estados Unidos e de empresas particulares.

Conforme se explica no Informe da Secretaria Executiva da CEPAL, com o fim de elevar a taxa de crescimento econômico deve-se levar a cabo em forma permanente uma intensa e coordenada campanha de divulgação de procedimentos técnicos em função de uma política bem definida de produtividade. A execução dessa política não necessita esperar pelos planos completos de desenvolvimento — ainda que estejam coordenados com êstes — pois pode aplicar-se de imediato às atividades já existentes.

A realização de uma ampla política de produtividade deve abarcar, desde logo, três grandes grupos de atividades: a indústria, a agricultura e os serviços, e nesta última expressão incluem-se não só os que estão diretamente a cargo de empresas estatais, mas também os que realizam as empresas privadas. O Informe da Secretaria Executiva da CEPAL contém uma análise muito satisfatória dos problemas que apresenta a aplicação sistemática na América Latina de uma campanha de produtividade nesses três grupos. Seria ocioso repetir aqui aquelas considerações e basta assinalar que as atividades de formação de pessoal, assim como outros tipos de assistência técnica que têm principalmente resultados a longo prazo, deverão coordenar-se com campanhas de produtividade que muitas vezes podem ter resultados imediatos ou a curto prazo.

Em todo caso, como assinala o Informe da Secretaria Executiva da CEPAL, é necessário proceder a um cuidadoso exame da realidade latino-americana para fixar a ordem de

preferência em que se deve conceder assistência técnica e a intensidade com que convenha fazê-lo, assim como o tipo de assistência que as circunstâncias justifiquem.

2. ASSISTÊNCIA TÉCNICA DO FUNDO INTERAMERICANO

Em outro lugar, assinalou-se a conveniência de que às atividades de financiamento próprias do Fundo Interamericano de Desenvolvimento Industrial, Agrícola e Mineiro se agreguem os trabalhos de assistência técnica que tenham relação com os projetos apresentados ao Fundo junto com solicitações de empréstimos. A assistência seria outorgada não só em forma de cooperação para a preparação de novos projetos, mas também para expansão e reforma das instalações industriais já existentes.

É possível que este aspecto das funções do Fundo chegue a ter uma importância considerável e que se realize quer seja diretamente mediante a organização de serviço especial ou requerendo a prestação de assistência técnica por organismos nacionais, internacionais ou empresas privadas especializadas.

A solicitação de assistência técnica deste tipo pelas indústrias medianas e pequenas da América Latina pode chegar a ter amplas proporções, e seria conveniente examinar as fontes dos recursos com que se cobriria o custo de ditas atividades e a forma de sua aplicação prática. É provável que o mesmo Fundo conceda alguma assistência com recursos próprios, considerando esses gastos de pouca quantia como incorporados ao custo do exame e aprovação dos projetos financiados, de tal forma que os referidos recursos voltem com as amortizações regulares, da mesma forma em que operam outras instituições de fomento.

Mas haverá além destes gastos gerais de assistência técnica outros que não estão vinculados a um projeto a financiar. Se esses gastos sobrepassam certo limite será impossível que o Fundo os absorva, tornando-se necessário procurar novos recursos e a cooperação de outros organismos.

Por estes motivos deve ficar aberta a possibilidade de que o Fundo receba contribuições dos organismos internacionais ou governos americanos para a prestação de assistência técnica. Talvez seja conveniente também estabelecer uma conta especial e permanente que administraria o Fundo e à qual contribuiriam voluntariamente os países do continente. Esses recursos especiais seriam proporcionados aos industriais particulares em forma de pequenos empréstimos destinados a pagar a assistência técnica que desejem obter diretamente de firmas especializadas. O sistema de negócios diretos entre firmas individuais, financiados mediante a conta especial, permitiria sem dúvida melhorar, expandir e elevar a produtividade em um número considerável de atividades privadas.

Para evitar a criação de um novo organismo internacio-

nal, a administração das operações da conta de assistência técnica far-se-ia por intermédio do Fundo. Isso permitiria assegurar, ao mesmo tempo, uma estreita coordenação entre a prestação da assistência técnica e a concessão de empréstimos para a execução de projetos industriais e para outros fins.

3. PESQUISAS TECNOLÓGICAS

Em outra parte deste Informe, chamou-se já a atenção para a grande importância que tem a organização de serviços consagrados ao estudo sistemático do meio físico e dos recursos naturais em cada país. Esse trabalho torna-se indispensável não só para o aproveitamento econômico das matérias-primas, combustíveis e fontes de energia, mas, em geral, para todos os aspectos da programação do desenvolvimento econômico. Não é excepcional o caso, por exemplo, da falta de registros meteorológicos retardar a elaboração de projetos de irrigação ou de plantas hidrelétricas. Os estudos agrológicos sistemáticos são também fundamentais para o êxito das campanhas de técnica agrícola.

O campo a que nos estamos referindo é daqueles em que a cooperação técnica poderia dar os resultados mais fecundos. O governo dos Estados Unidos tem nestes assuntos grande experiência e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação já fez trabalhos do maior interesse na América Latina, particularmente no que respeita à fauna marítima e aos bosques. Esses trabalhos poderiam intensificar-se muito mais.

Intimamente relacionadas com esse estudo dos recursos naturais estão as pesquisas tecnológicas, principalmente no que se refere ao melhor aproveitamento das matérias-primas latino-americanas e aos métodos de transformação das mesmas. De maneira geral é aconselhável e econômico apelar a sistemas que permitam aos países latino-americanos fazer uso dos resultados obtidos em outros países. Mas há também um campo de pesquisa sobre as matérias-primas nacionais que justifica a organização de institutos tecnológicos, ao menos em alguns países ou em grupos de países.

A cooperação técnica presta-se hoje através de muitos mecanismos distintos. É difícil saber a extensão exata de seus trabalhos e, por outra parte, não se intentou relacioná-los com as necessidades que resultem dos programas gerais de desenvolvimento.

Por isso seria da maior utilidade que se elaborasse um informe completo sobre a organização atual da assistência técnica em matéria de recursos naturais e produtividade, para que servisse de base aos países latino-americanos para conhecer com mais exatidão em que medida essa assistência pode satisfazer alguns aspectos de seus planos de desenvolvimento e em que aspectos específicos haveria que complementá-la. Propo-

mos que a Secretaria do Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos, a Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas e a Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas, com a colaboração dos organismos internacionais pertinentes, como também do governo dos Estados Unidos recebam o encargo de elaborar tal informe, ficando à sua decisão conjunta a determinação da forma em que se teria de levar a cabo essa tarefa.

PROJETOS DE RECOMENDAÇÃO

I

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA

A Cooperação Internacional e as Medidas Internas

1

META DE INVERSÕES ESTRANGEIRAS NA AMÉRICA LATINA

CONSIDERANDO

que é necessário aumentar as inversões estrangeiras nos países latino-americanos a fim de acelerar seu desenvolvimento econômico e melhorar progressivamente seu coeficiente de poupança, até obter um nível de capitalização nacional suficiente para assegurar a manutenção de um ritmo elevado de crescimento;

que as necessidades de capital estrangeiro para complementar a poupança nacional poderiam estabelecer-se em um bilhão de dólares anuais dos quais de 650 a 700 milhões seriam fundos públicos a serem invertidos por instituições de crédito internacional, sempre que as inversões privadas estrangeiras não sejam inferiores a 300 ou 350 milhões de dólares anuais;

que estas necessidades de capital estrangeiro têm que ser periodicamente revisadas à luz da experiência,

RECOMENDA-SE

1) concertar medidas internacionais tendentes a elevar o volume de inversões estrangeiras nos países latino-americanos a um mínimo de 1 bilhão de dólares anuais, e por um período não inferior a dez anos;

2) adotar medidas de caráter interno para aumentar a capacidade técnica e econômica de absorção de inversões estrangeiras e facilitar a transferência de seus serviços financeiros, de tal forma que no menor tempo possível se possa atingir a meta de inversões previstas;

3) considerar que a meta assim estabelecida é de caráter provisório, e revisá-la de acordo com os programas de inversões formulados pelos governos e segundo a análise das necessidades de inversões nacionais e estrangeiras que se deverá realizar periodicamente.

PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO INTERNACIONAL NA CONSECUÇÃO DA META DE INVERSÕES

CONSIDERANDO

que embora o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento e o Banco de Exportações e Importações tenham contribuído para o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, seus empréstimos ainda não alcançam o volume indispensável para atender as necessidades daqueles, especialmente no que se refere a inversões de capital social;

que, à parte das medidas que adotem para aumentar sua capacidade técnica e econômica de absorção de capitais estrangeiros, aqueles países devem empregar todos os meios a seu alcance para cobrir sua participação na meta mínima de inversões;

que, ademais, deveriam dedicar-se fundos especiais a estimular as inversões das empresas privadas na América Latina e facilitar-lhes a assistência técnica que requerem;

que, à parte da ampliação do volume de operações, é indispensável dar continuidade aos empréstimos por um período razoável de tempo, assegurando assim uma das condições essenciais à elaboração e cumprimento dos programas de desenvolvimento;

que a ação das instituições internacionais de crédito deveria coordenar-se adequadamente na análise desses programas;

que, para facilitar a concorrência internacional, não é aconselhável estabelecer restrições quanto aos países em que se poderão empregar os fundos obtidos nas mencionadas instituições de crédito, e que tais restrições não se exigem em seus estatutos,

RECOMENDA-SE

1) assinalar ao Banco Internacional de Reconstrução e Fomento a urgência de tomar todas as medidas que estejam a seu alcance para contribuir ao cumprimento da meta mínima de inversões;

2) dotar o Banco de Exportações e Importações — e o Fundo Interamericano de Desenvolvimento Industrial, Agrícola e Mineiro, cuja criação se propõe — dos fundos necessários para que o conjunto de empréstimos das três instituições de crédito internacional alcance de 650 a 700 milhões de dólares anuais, e suprir a deficiência de inversões de capital privado estrangeiro até alcançar a meta mínima de inversões;

3) introduzir modificações na forma de operar do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento e do Banco de Exportações e Importações a fim de que,

a) além dos empréstimos necessários para cobrir as importações de bens de capital, facilitem os recursos necessários para resistir aos efeitos indiretos das inversões sobre a balança de pagamentos, com o objetivo de evitar o desequilíbrio desta, isso sempre que o país interessado demonstre a necessidade desses empréstimos complementares e declare sua intenção de tomar medidas para evitar outros desequilíbrios de origem interna na balança de pagamentos;

b) realizem-se empréstimos para financiar inversões de índole municipal de reconhecido interesse público e bases econômicas sãs, e

c) outorguem-se empréstimos a bancos e instituições de fomento agrícola de evidente solvência e boa administração, a fim de que possam outorgar créditos a médio e longo prazos aos produtores. Estes empréstimos não se relacionarão estritamente com as importações de bens de capital, mas terão em conta os efeitos indiretos das inversões sobre a balança de pagamentos, nas condições a que se refere o ponto a) da presente recomendação;

4) chegar a um acordo pelo qual o governo dos Estados Unidos da América destine o produto dos impostos que gravam as inversões feitos por seus nacionais nos países latino-americanos — ou uma quantidade equivalente — a outorgar empréstimos às empresas privadas de tais países e a facilitar-lhes assistência técnica, sem prejuízo dos fundos que já se aplicam a estes propósitos;

5) dar a maior continuidade possível à política das instituições de crédito internacional, de tal forma que em princípio se comprometam a emprestar a quantidade total de fundos internacionais com que concordem participar no financiamento, e a ratificar o correspondente compromisso conforme sejam aprovados os projetos contidos nos programas.

3

CRIAÇÃO DE UM FUNDO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, AGRÍCOLA E MINEIRO

CONSIDERANDO

que além das medidas tendentes a promover as inversões básicas de capital social é necessário facilitar o acesso das empresas privadas da América Latina às fontes internacionais do capital e da técnica;

que as instituições de crédito internacional existentes não dispõem do mecanismo necessário para realizar normalmente operações de crédito a prazos médios com as empresas privadas dos países latino-americanos;

que é conveniente organizar um regime de empréstimos a ditas empresas com a colaboração de bancos e entidades financeiras e de desenvolvimento,

RECOMENDA-SE

concertar um acôrdo para criar um Fundo Interamericano de Desenvolvimento Industrial, Agrícola e Mineiro conforme às seguintes

B A S E S

1. O Fundo criar-se-á na cidade de Nova York, por um período de trinta anos, com um capital nominal de 250 milhões de dólares do qual 20 por cento serão cobertos imediatamente e os 80 por cento restantes constituirão um fundo de garantia, na conformidade do ponto 9 dêste projeto de acôrdo. A metade do capital será subscrita pelo govêrno dos Estados Unidos da América e a outra metade pelos governos dos países latino-americanos, quer seja diretamente ou por intermédio de seus bancos centrais ou suas instituições oficiais de fomento ou desenvolvimento, segundo decisão de ditos governos.

A distribuição de subscrições entre os países latino-americanos realizar-se-á de acôrdo com os coeficientes que correspondem a sua participação no Fundo Monetário Internacional. Não sendo a Argentina membro desta instituição, estimou-se que sua cota poderia ser igual à que corresponde ao Brasil.

2. O Fundo receberá uma contribuição do govêrno dos Estados Unidos em cotas anuais de 50 milhões de dólares num período de 15 anos.

3. Para dispor de outros recursos o Fundo poderá

- a) — emitir obrigações nos mercados financeiros dos países membros, prévia consulta com seus governos, ou em qualquer outro mercado;
- b) — contrair empréstimos no Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, no Banco de Exportações e Importações, ou em qualquer outra instituição que julgue indicada, e
- c) — vender ou descontar, com ou sem garantia, as obrigações que tenha adquirido.

4. O Fundo poderá realizar operações de crédito com bancos ou entidades financeiras ou de desenvolvimento de caráter público ou privado que sejam de reconhecida responsabilidade e solvência, a fim de proporcionar-lhes recursos globais para operar com firmas ou empresas industriais, agrícolas ou mineiras, nas condições gerais concertadas; ou então operar com estas firmas ou empresas por intermédio daqueles bancos ou entidades que garantam a importância integral das operações mediante o pagamento de comissões aprovadas pelo Fundo.

5. As operações de crédito do Fundo poderão tomar a forma de

- a) — empréstimos;
- b) — compra de obrigações de firmas ou empresas;

- c) — garantia a obrigações de firmas ou empresas ou a empréstimos contraídos por elas.

O prazo destas operações será de 3 a 12 anos.

6. As operações de crédito do Fundo deverão ter por objetivo o financiamento de inversões de capital, quer se trate de importações de bens reprodutivos ou de uma parte razoável das inversões que as firmas ou empresas realizarem no próprio país.

7. O Fundo só poderá efetuar operações de crédito em dólares, salvo quando coloque obrigações em moedas dos países membros destinadas a cobrir inversões internas de acordo com a disposição precedente.

Em nenhum caso poderá assumir riscos de câmbio. Estes ficarão por conta do devedor, na medida em que não compartilhem deles os governos ou bancos centrais mediante o pagamento de um prêmio adequado que o Fundo deverá aprovar.

8. O Fundo poderá facilitar assistência técnica às firmas e empresas industriais e mineiras a fim de melhorar sua organização técnica e administrativa e aumentar sua eficiência e produtividade.

9. Os lucros do Fundo distribuir-se-ão proporcionalmente entre o capital, para formar a reserva e a contribuição dos Estados Unidos, aumentando sua quantia.

As perdas deduzir-se-ão primeiro da reserva, e em seguida do capital pago; se isso não fôr suficiente, apelar-se-á para que os acionistas cubram a parte do capital subscrito e ainda não pago, até cobrir o total daquelas.

10. O Fundo será administrado por uma junta de cinco membros, dos quais quatro serão eleitos pela Assembléia de Acionistas a título pessoal e independente e terão um mandato de quatro anos; o quinto será eleito por esses quatro membros por um período de seis anos e será o presidente do Fundo e da junta.

11. O Fundo terá os mesmos privilégios e imunidades neste continente que o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento e o Fundo Monetário Internacional.

12. Os governos dos países membros concordam em designar uma comissão de cinco membros para preparar os estatutos do Fundo e apresentá-los à consideração de sua primeira assembléia, antes dos seis meses de ratificado o presente acordo por acionistas que representem pelo menos 75 por cento do capital subscrito

4

COLABORAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA DA INICIATIVA PRIVADA ESTRANGEIRA COM AS EMPRESAS NACIONAIS

CONSIDERANDO

que, sem prejuízo de outras medidas de alento às inversões de capital estrangeiro, na América Latina, é conveniente

estimular acordos especiais entre a iniciativa nacional e estrangeira para facilitar a colaboração técnica, administrativa e financeira desta última em campos em que o esforço nacional é ainda insuficiente;

que tais acordos permitiriam ao país latino-americano de que se trate manter em mãos do Estado ou de seus nacionais a propriedade de certas empresas e obter ao mesmo tempo o concurso mencionado em sua formação e desenvolvimento inicial;

que desta forma se apresentam oportunidades favoráveis às instituições de crédito internacional para realizar empréstimos e assim completar a contribuição do capital privado estrangeiro e do capital nacional;

que também é conveniente fomentar outras formas de associação da iniciativa privada estrangeira com a iniciativa dos países latino-americanos,

RECOMENDA-SE

1) promover contratos de administração, a fim de obter a participação técnica, administrativa e financeira da iniciativa privada estrangeira na constituição e funcionamento inicial de empresas que se considere conveniente manter dentro do domínio nacional, quer seja público ou privado;

2) sugerir às instituições de crédito internacional que colaborem na preparação e financiamento das inversões relativas a esses contratos de administração;

3) estimular a contratação de serviços de empresas estrangeiras que prestam o concurso de sua experiência na instalação e funcionamento de empresas nacionais de caráter privado ou público, e proporcionem a estas acesso a seus avanços tecnológicos.

5

MEDIDAS INTERNAS PARA PROMOVER O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E FACILITAR A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

CONSIDERANDO

que o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos depende tanto da cooperação internacional nos campos técnico, econômico e financeiro, como das medidas internas que seus governos sigam para estimular esse desenvolvimento e promover a mais vantajosa utilização das inversões estrangeiras;

que da eficácia destas medidas dependerão em bom grau a magnitude e a oportunidade da cooperação financeira aos países latino-americanos e a possibilidade de alcançar a meta de inversões que se recomenda;

que é indispensável que estas medidas, sem prejuízo de outros objetivos, contribuam a aumentar a capacidade técnica e econômico de absorção de inversões públicas e privadas e a facilitar a transferência ao exterior de seus serviços financeiros;

que com tal propósito é necessário elaborar programas nacionais para a melhor distribuição das inversões, tendo em conta os recursos disponíveis, e a fim de obter uma adequada formulação e coordenação das medidas monetárias, fiscais, aduaneiras e cambiais exigidas por uma política de desenvolvimento;

que a realização de fortes inversões em setores básicos de capital social e a adoção daquelas medidas criarão uma atmosfera adequada para inversões de capital privado estrangeiro nos países latino-americanos;

que inversões estrangeiras da magnitude que requer a meta assinalada de inversões só podem representar uma solução temporária e complementar dentro de uma política de desenvolvimento, e que é essencial que esta se proponha elevar progressivamente o coeficiente de capitalização interna a um nível adequado a que uma elevada taxa de crescimento se sustenha por si mesma,

RECOMENDA-SE

1) preparar projetos de desenvolvimento que reunam todos os requisitos técnicos, econômicos e financeiros necessários a sua consideração pelas instituições de crédito internacional, e coordenar esses projetos dentro de um programa geral. Em tais programas conviria:

- a) — destinar uma parte substancial dos fundos públicos a inversões de capital social;
- b) — dar preferência nas inversões públicas e privadas àquelas que aumentem por excelência a produtividade direta ou indireta, estimulem novas inversões ou contribuam a reduzir os custos de produção e de transporte, e
- c) — estabelecer claramente os setores para os quais convém orientar de preferência o capital privado estrangeiro, por ser maior a contribuição técnica ou econômica que nêles poderia prestar;

2) melhorar nos diferentes setores da administração pública e da atividade econômica os mecanismos encarregados de preparar os projetos e planos parciais de desenvolvimento; e criar ou fortalecer organismos centrais de programação que orientem a formação de ditos planos, integrem-nos adequadamente dentro do programa geral de desenvolvimento econômico, confrontem periodicamente a execução deste com os objetivos traçados e intervenham na introdução das reformas que a experiência aconselhe;

3) tomar medidas monetárias e fiscais para conter o processo inflacionário; e solicitar a colaboração das instituições de crédito e do Fundo Monetário Internacional a fim de evitar que a política estabilizadora traga consequências desfavoráveis ao desenvolvimento econômico;

4) tomar medidas fiscais e de outra ordem que desalentem o consumo não necessário e as inversões suntuárias; estimulem o melhor aproveitamento dos meios de produção, especialmente da terra arável, fomentem as novas inversões e tornem viável a formação de adequadas reservas de depreciação;

5) tomar medidas aduaneiras e cambiais que facilitem as transformações estruturais na economia interna e na composição das importações, para abrir novos campos de inversão à atividade privada, tornar menos vulneráveis as economias nacionais às influências externas e facilitar a transferência dos serviços do capital estrangeiro.

6

MEDIDAS DE COOPERAÇÃO DO GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS

CONSIDERANDO

que o governo dos Estados Unidos tomou a iniciativa de introduzir incentivos fiscais em sua legislação tributária a fim de estimular as inversões privadas no estrangeiro;

que ditos incentivos poderiam estender-se a outras formas de tributação para a melhor consecução desses propósitos;

que além de estimular a iniciativa privada das empresas estrangeiras na América Latina convém promover sua livre concorrência ou — se isso não fôsse possível — adotar medidas de controle que evitem as consequências desfavoráveis das combinações monopolistas,

RECOMENDA-SE

1) assinalar a importância da iniciativa tomada pelo governo dos Estados Unidos em matéria de incentivos fiscais às inversões privadas no estrangeiro;

2) sugerir a possibilidade de que os incentivos assim introduzidos se estendam a outros impostos, especialmente aos de exportação estabelecidos por alguns países latino-americanos, quando representam uma forma alternativa de gravar o lucro das empresas exportadoras e dar-lhes neste caso alcance análogo ao do imposto sobre a renda;

3) concertar acordos para estender às empresas dos Estados Unidos que trabalham na América Latina os princípios da legislação antimonopolista que regem nesse país, ou para tomar adequadas medidas de controle quando seja necessário;

4) procurar formas que facilitem a colaboração do governo dos Estados Unidos na correta percepção dos impostos que os países latino-americanos estabelecem sobre as empresas que operam simultaneamente nêles, nos Estados Unidos e em outros países estrangeiros;

5) designar uma comissão especial que examine os problemas apresentados nos pontos 3 e 4 desta recomendação, e que apresente suas conclusões aos governos interessados.

7

**REVISÃO PERIÓDICA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E DAS MEDIDAS DE COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

CONSIDERANDO

que o cumprimento da meta de inversões estrangeiras, assim como das medidas de cooperação nacional à política de desenvolvimento dos países latino-americanos, requer um exame periódico dos governos interessados;

que é aconselhável examinar também as medidas internas que tenham adotado os países latino-americanos para o melhor aproveitamento da cooperação internacional;

que este exame poderá conduzir a novos acordos ou recomendações assim como a modificar os existentes e revisar a meta de inversões,

RECOMENDA-SE

1) examinar periodicamente a política de desenvolvimento econômico e o cumprimento das medidas de cooperação internacional em reuniões de Ministros da Fazenda ou de Economia convocadas pelo Conselho Interamericano Econômico e Social;

2) solicitar ao Secretário Geral das Nações Unidas a colaboração da Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina e a apresentação por esta, à reunião indicada, de um informe analítico sobre o ritmo de crescimento dos países latino-americanos e os fatores de ordem interna e internacional que nêle influem; as necessidades de inversões desses países; seus programas de desenvolvimento e a forma em que estão sendo realizados, e, em especial, sobre o alcance e os efeitos das medidas de cooperação internacional no campo técnico, econômico e financeiro.

8

**CRIAÇÃO DE UMA JUNTA CONSULTIVA DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

CONSIDERANDO

que na preparação das medidas internas destinadas a facilitar o pleno aproveitamento da cooperação internacional

poderia convir aos países latino-americanos, em certos casos, contar com a opinião prévia de um grupo de expertos independentes;

que, pela confiança que inspire aos governos interessados e às instituições de crédito internacional, a intervenção desses expertos poderá contribuir também a harmonizar os pontos de vista daqueles e a facilitar suas negociações;

que os expertos, para o melhor cumprimento de sua incumbência, devem atuar em forma pessoal e com inteira independência das instituições que os tenham designado,

RECOMENDA-SE

criar uma Junta Consultiva de Desenvolvimento Econômico de acordo com as seguintes

B A S E S

1. A Junta compor-se-á de cinco membros, dos quais :
 - a) — quatro serão designados respectivamente pela Organização das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos, o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento e o Banco de Exportações e Importações, se assim o aprovam estas instituições;
 - b) — o quinto será eleito pelos quatro anteriores;
2. Os expertos assim designados atuarão a título pessoal, sem representação das instituições que os designem. Não receberão instruções delas nem suas opiniões as comprometerão em sentido algum.
3. Os membros da Junta durarão seis anos no exercício de suas funções, e os gastos correspondentes serão cobertos mediante rateio pelas instituições mencionadas.
4. Se assim o aprova o Secretário Geral das Nações Unidas, a Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina prestará serviços de secretaria à Junta, dentro dos limites de seus recursos.
5. A Junta reunir-se-á cada vez que sua opinião seja solicitada por um governo latino-americano ou por alguma das instituições de crédito internacional, e será convocada pela Secretaria Executiva da Comissão Econômica para América Latina na qualidade que se lhe atribui no ponto 4 da presente Recomendação.

II

MEDIDAS PARA ATENUAR A VULNERABILIDADE ECONÔMICA EXTERNA DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

9

MEDIDAS INTERNAS PARA ATENUAR AS CONSEQUÊNCIAS DAS FLUTUAÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

CONSIDERANDO

que as flutuações da economia mundial têm efeitos adversos para a estabilidade e o desenvolvimento econômico latino-americanos;

que as possíveis soluções internacionais só poderiam diminuir a amplitude desses movimentos e que é necessário por conseguinte adotar medidas de caráter interno que reforcem a ação daquelas;

que estas medidas internas hão de ter principalmente por objetivo atenuar as repercussões da oscilação dos preços e do volume das exportações nas atividades produtoras, assim como na situação monetária e na renda nacional;

que os propósitos enunciados poderiam alcançar-se mediante a absorção de fundos internacionais nas épocas de bonança para empregá-los nas de depressão, com o que se impediriam, ademais, variações exageradas no consumo público e privado;

que é possível combinar o propósito de estabilidade com o de desenvolvimento econômico, se essa política previdente se vincula com medidas de cooperação internacional,

RECOMENDA-SE

1) absorver parte do aumento das disponibilidades de câmbio estrangeiro, provocado periodicamente nos países latino-americanos por fatores externos favoráveis, utilizando com esse objetivo medidas fiscais de crédito público ou de outro caráter;

2) dedicar os fundos assim obtidos ao financiamento de projetos de desenvolvimento econômico;

3) concertar acordos entre os países interessados e as instituições de crédito internacional para que estas, num prazo não superior a cinco anos, comprometam-se a emprestar aqueles valores equivalentes aos dos fundos empregados nos referidos projetos de desenvolvimento econômico, sempre que o exijam a redução de sua atividade interna ou o desequilíbrio de suas balanças de pagamentos. Para tal efeito, os países interessados deverão apresentar às instituições os projetos a que se refere o ponto 2, para sua prévia aprovação;

4) lançar os recursos obtidos de acôrdo com o ponto 1 em um fundo ou conta especial autônomo do tesouro público, com o fim de preservar sua utilização específica.

10

POLÍTICA ANTICÍCLICA DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO INTERNACIONAL E O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

CONSIDERANDO

que é indispensável a colaboração das instituições de crédito internacional nas medidas de política anticíclica que adotem os governos para atenuar as flutuações internacionais e diminuir suas conseqüências para a economia dos países latino-americanos;

que o Fundo Monetário Internacional pôs à disposição dos países interessados créditos que poderão usar à discrição no momento em que o considerem necessário (*standby agreements*);

que as cotas de crédito dessa instituição, correspondentes aos países latino-americanos, calculadas sobre bases que já não refletem a realidade, demonstraram em geral ser insuficientes para enfrentar a incidência das flutuações externas sobre a balança de pagamentos ou situações de emergência de origem interna,

RECOMENDA-SE

1) imprimir à política das instituições de crédito internacional a flexibilidade indispensável para obter a maior regularidade na execução dos programas de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Se fatores de ordem externa não permitissem alcançar o volume de fundos internos previstos para o financiamento das inversões, essas instituições deveriam ampliar prudencialmente o volume de empréstimos que tivessem aprovado antes, sem prejuízo das medidas previstas na recomendação 1 deste capítulo ou das que creiam conveniente adotar para o melhor cumprimento deste propósito;

2) fazer uso das previsoras disposições que a respeito oferecem os estatutos do Fundo Monetário Internacional para ampliar as cotas de crédito dos países latino-americanos, e pô-las de acôrdo com as novas condições imperantes, outorgando maior eficácia a sua política compensatória.

MEDIDAS PARA ATENUAR A FLUTUAÇÃO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS PRIMÁRIOS (1)

CONSIDERANDO

que no campo internacional se vêm realizando esforços tendentes a conseguir maior estabilidade nos preços dos produtos primários e que o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas acaba de aprovar com tal objetivo o estabelecimento de uma "Comissão para o estudo do Comércio Internacional de Produtos Básicos";

que, sem prejuízo das medidas que essa Comissão recomende para a manutenção de preços equitativos e razoáveis dos produtos básicos, é indispensável em todo caso evitar que tais preços caiam por baixo de níveis críticos que afetariam a produção até o extremo de não lhe permitir atender mais tarde ao crescimento normal da procura;

que, embora êsse objetivo requeira, as mais das vezes, a celebração de acordos na esfera internacional, os países americanos poderiam em casos especiais, como os de certos produtos estratégicos ou de outros em que o consumo ou a produção no Hemisfério represente uma elevada proporção do total mundial, contribuir a conjurar a queda dos preços mediante medidas de cooperação,

RECOMENDA-SE

1) que a Comissão para o estudo do Comércio Internacional de Produtos Básicos considere as medidas que poderiam evitar a queda dos preços dos produtos básicos por baixo dos níveis críticos a que antes se fez referência, e entre estas :

- a) — os métodos para determinar ditos níveis críticos e seu periódico reajustamento a fim de evitar a acumulação de estoques excessivos em relação com as tendências de crescimento da procura mundial;
- b) — a formação de estoques das quantidades que se ofereçam ao nível crítico de preços pelos principais países produtores e consumidores e os procedimentos para liquidar tais estoques;
- c) — a cooperação financeira que, para conseguir os fins anteriores, tivesse de prestar-se;

2) que, no caso de que os preços dos produtos básicos de exportação latino-americana ameacem descer abaixo do

(1) Vide Anexo.

nível crítico, os governos dos países produtores e consumidores do continente se consultem com o objetivo de concertar medidas para afastar êsse risco ou para promover uma ação mais vasta na esfera internacional, se fôr conveniente.

12

PROCEDIMENTO DE CONSULTA EM MATÉRIA DE EXCEDENTES AGRÍCOLAS (1)

CONSIDERANDO

que o governo dos Estados Unidos da América manifestou seu propósito de liquidar parte de seus excedentes agrícolas sem provocar no mercado internacional perturbações que afetem desfavoravelmente a outros países produtores,

RECOMENDA-SE

seguir um procedimento de consulta entre os países interessados que contribua ao melhor cumprimento de uma política de liquidação ordenada dos excedentes agrícolas no mercado internacional.

III

A POLÍTICA COMERCIAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

13

PROTEÇÃO INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

CONSIDERANDO

que convém reconhecer certos princípios essenciais que devem guiar a política de desenvolvimento dos países latino-americanos e sua vinculação com o comércio externo e a política de cooperação internacional

RECOMENDA-SE

formular as seguintes declarações :

- a) — a industrialização é uma exigência iniludível do desenvolvimento econômico dos países latino-

(1) Veja-se a nota da Secretaria à página 98 relativa ao Sub-Comitê Consultivo sobre liquidação de Excedentes Agrícolas, da Organização para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas.

americanos e este processo tem que se estender progressivamente à medida que — ao tecnicizarem-se as atividades de baixa produtividade — torne-se indispensável empregar na indústria e nos serviços o potencial humano que as atividades exportadoras não possam absorver vantajosamente.

- b) — além de outros estímulos, a industrialização necessita de proteção aduaneira; se esta mantém-se dentro de limites adequados e razoáveis, e não priva as atividades exportadoras dos fatores necessários ao seu normal desenvolvimento, não repercute desfavoravelmente no volume do comércio internacional.
- c) — a interdependência das atividades econômicas exige que, simultaneamente com o desenvolvimento da indústria, preste-se consideração especial à agricultura, assim como ao melhoramento de sua técnica e das condições em que se realiza seu processo produtivo, a fim de evitar perturbações de equilíbrios de caráter econômico e social.

14

A POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS COM RELAÇÃO À AMÉRICA LATINA

CONSIDERANDO

que a redução dos direitos aduaneiros aos produtos primários nos Estados Unidos, ao provocar o aumento das exportações dos países latino-americanos traz consigo, direta ou indiretamente, o aumento das exportações daquele país, e que em presença desta reciprocidade automática não é indispensável que os países latino-americanos façam, por sua vez, reduções tarifárias que possam afetar desfavoravelmente seu desenvolvimento econômico;

que a proteção aduaneira nos países latino-americanos — se se mantém dentro de limites razoáveis — apenas modifica a composição das importações em consonância com as transformações estruturais da economia interna, enquanto que o aumento de direitos nos grandes centros industriais afeta adversamente o volume de seu comércio com os países menos desenvolvidos,

RECOMENDA-SE

- 1) destacar a especial significação do propósito publicamente manifestado pelo governo dos Estados Unidos de introduzir reduções nas tarifas aduaneiras, assim como a decisão

recente de não as elevar em casos que seriam desfavoravelmente afetadas as exportações latino-americanas;

2) assinalar a importância que tem para os países latino-americanos a manutenção e aplicação desta política;

3) reconhecer que, não obstante essas medidas favoráveis, há razões notórias nos Estados Unidos que impedem dar à redução de tarifas extensão suficiente para que a economia latino-americana encontre nela um forte estímulo ao seu desenvolvimento, pelo que é de fundamental importância adotar outras medidas vigorosas de cooperação no campo internacional.

15

POLÍTICA COMERCIAL DE MATÉRIAS PRIMAS ESTRATÉGICAS

CONSIDERANDO

que a solidariedade econômica do continente está unida intimamente à solidariedade política e que a produção e o comércio das matérias primas qualificadas como estratégicas que produzem os países latino-americanos deveriam regular-se à luz deste princípio fundamental;

que, ao considerar-se o Hemisfério como base comum de matérias primas estratégicas, é indispensável adotar medidas para afrontar as consequências econômicas que isso acarreta aos países latino-americanos, assim como para estimular o melhor aproveitamento de seus recursos naturais;

que o regime de tarifas flexíveis aplicado à importação de certos minerais nos Estados Unidos provoca graves repercussões na economia latino-americana,

RECOMENDA-SE

1) evitar o desenvolvimento da produção marginal de alto custo nos Estados Unidos, a fim de manter e ampliar a exploração de produtos minerais na América Latina, tanto os de uso corrente como os de caráter estratégico;

2) adotar medidas para neutralizar as repercussões desfavoráveis nos países latino-americanos, quando não seja possível modificar o sistema vigente de tarifas flexíveis por motivos de fomento de algumas regiões ou razões de outra índole;

3) considerar especialmente, entre essas medidas, a importação adicional de produtos minerais a fim de evitar que os preços desçam abaixo do nível crítico que tratam de evitar as tarifas flexíveis;

4) estimular na América Latina a produção de recursos mineiros não explorados, ou explorados em insuficiente escala em relação com o total das necessidades do continente, quer seja através da cooperação dos organismos internacionais de crédito ou do capital privado.

LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO INTER- LATINO-AMERICANO

CONSIDERANDO

que o desenvolvimento de certos ramos de produção nos países latino-americanos requer geralmente mercados mais amplos que os da órbita nacional;

que a redução ou eliminação das restrições comerciais entre esses países permitiria alcançar dito objetivo, facilitando assim a especialização e complementação de suas economias com melhor aproveitamento dos recursos, aumento da produtividade, redução nos custos e benefício para os consumidores,

RECOMENDA-SE

1) liberalizar o intercâmbio entre os países latino-americanos, diminuindo ou eliminando direitos aduaneiros e outras restrições comerciais entre eles;

2) estender as medidas aplicadas inicialmente por dois ou mais países a outras nações latino-americanas, mediante a concessão de compensações adequadas;

3) tomar em conta os princípios anteriores nas normas que regulem o sistema do Acôrdio Geral sôbre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT).

IV

ASSISTÊNCIA TÉCNICA

17

ASSISTÊNCIA TÉCNICA AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E PREPARAÇÃO DO PESSOAL TÉCNICO DE NÍVEL SUPERIOR

CONSIDERANDO

que as Nações Unidas e seus organismos especializados, a Organização dos Estados Americanos, assim como o governo dos Estados Unidos da América, acham-se empenhados na tarefa de pôr à disposição dos países menos desenvolvidos o vasto cabedal de conhecimentos técnicos e métodos de pesquisa para adquiri-los, acumulado nos países mais adiantados;

que esta tarefa, entre outros aspectos de importância, é de magna significação para o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos;

que, à luz da experiência, os fundos que se lhe consagram são de notória insuficiência e que o regime prevalecente de

aprovação anual dêesses fundos impede dar à assistência técnica o sentido de continuidade indispensável a sua maior eficácia; que a orientação da assistência técnica nesta matéria depende intimamente dos objetivos que visem os programas de desenvolvimento;

que a experiência demonstra que na própria elaboração dêestes programas é necessário contar com assistência técnica, tanto no que respeita ao programa em si como na preparação de projetos concretos, e que para isso se requer formar um pessoal técnico que ainda é extremamente escasso em matéria de programação;

que, entre outros esforços neste sentido, a Comissão Econômica para América Latina e a Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas iniciaram em Santiago do Chile um programa de especialização de economistas latino-americanos em matéria de desenvolvimento econômico, mas que êsse programa ainda é de modestos alcances em relação com as necessidades práticas;

que é necessário, além disso, formar uma maior quantidade de pessoal técnico para a indústria, a agricultura, e os serviços e que, embora se esteja realizando neste sentido um louvável esforço mediante a concessão de bôlsas, as 3.000 que se outorgam aproximadamente por ano a toda a América Latina só permitem satisfazer parte das necessidades;

que nesta tarefa de formação de técnicos é conveniente aproveitar e melhorar as facilidades que oferecem os próprios países latino-americanos,

RECOMENDA-SE

1) ampliar consideravelmente os fundos que se dedicam à assistência técnica para o desenvolvimento econômico e dar maior continuidade a tarefas que não se possam realizar eficientemente no regime de aprovação anual de fundos;

2) formar quadros permanentes de pessoal técnico internacional que colabore com os países latino-americanos na preparação de programas de desenvolvimento e de projetos concretos;

3) intensificar o programa de especialização de economistas em matéria de desenvolvimento econômico organizado conjuntamente pela Comissão Econômica para a América Latina e a Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas e estender êste programa aos demais países latino-americanos, organizando nêles cursos breves e periódicos de especialização;

4) aumentar para 10.000 a quantidade de bôlsas que se outorgam anualmente para formação de técnicos de nível superior destinados à agricultura, à indústria e aos serviços dos países latino-americanos;

5) aproveitar a própria experiência técnica latino-americana, na assistência que uns países prestam a outros, para

o que se deveria preparar uma relação de expertos latino-americanos nas diferentes especialidades;

6) aproveitar também os meios que existem nos países latino-americanos para formação de técnicos, e contribuir a melhorá-los no maior grau possível.

18

A PROGRAMAÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM MATÉRIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

CONSIDERANDO

que a assistência técnica aos países latino-americanos, por encontrar-se em sua etapa inicial, não pôde ainda ajustar-se a um programa definitivo;

que os objetivos desse programa estão vinculados intimamente aos objetivos de uma política de desenvolvimento e que, enquanto estes não se definam claramente, não se poderá dar adequada orientação aos da própria assistência técnica;

que, enquanto se avança nesta dupla tarefa, é urgente iniciar o exame sistemático de certas necessidades de assistência técnica que são de manifesta importância, especialmente no campo dos recursos naturais e sua conservação, da pesquisa tecnológica para aproveitá-los, e da produtividade na agricultura, na indústria e nos serviços;

que em matéria de produtividade agrícola a Organização para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas está proporcionando valiosa contribuição e o governo dos Estados Unidos vem realizando um esforço muito louvável, que nêle participam com eficácia instituições do mesmo país, e que este esforço começou a estender-se à indústria;

que convém estender e intensificar seus esforços e aproveitar a criação do Fundo Interamericano de Desenvolvimento Industrial, Agrícola e Mineiro para dar extensão e continuidade à assistência técnica com o fim de aumentar a produtividade industrial,

RECOMENDA-SE

1) encomendar à Secretaria Executiva do Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos, à Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas e à Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas — com a colaboração dos organismos internacionais pertinentes e do governo dos Estados Unidos — a preparação de um informe acêrca das necessidades de assistência técnica que abarque principalmente os seguintes pontos :

- a) — assistência técnica que se deu ao estudo dos recursos naturais dos países latino-americanos, sua

conservação e aproveitamento; resultados práticos dessa assistência; principais objetivos que deveria objetivar a assistência técnica nesta matéria desde o ponto de vista do desenvolvimento econômico, e graus e etapas em que se aconselha realizá-los;

- b) — assistência técnica que se ministra em matéria agrícola para aumentar direta ou indiretamente a produtividade; resultados alcançados e objetivos que deveria seguir um programa de produtividade agrícola, tendo em conta as necessidades do consumo e as possibilidades de exportação;
- c) — fatores que obstaculizam o aumento da produtividade na indústria, na energia e nos transportes, critérios que se deveriam seguir para a concessão de assistência técnica, e ordem de preferência para prestá-la, tendo em conta os problemas que apresenta o desenvolvimento dessas atividades e os objetivos traçados para elas.

2) recomendar às mesmas Secretarias Executivas a convocação de uma Junta de Expertos que discuta o mencionado informe e elabore as bases de uma política de assistência técnica em matéria de recursos naturais e produtividade, apresentando uma estimativa do custo dessa assistência nos diferentes graus de extensão que tais expertos considerem conveniente recomendar para satisfazer as necessidades do desenvolvimento econômico. O informe dos expertos, junto com o preparo por ambas Secretarias, elevar-se-á à consideração de seus organismos respectivos.

3) ampliar e intensificar a assistência técnica que já se vem prestando em matéria de produtividade, especialmente pelas Nações Unidas e pelo governo dos Estados Unidos.

ANEXO

RESOLUÇÃO 557 F (XVIII) APROVADA PELO CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL EM SUA 829.^a SESSÃO PLENÁRIA, CELEBRADA A 5 DE AGOSTO DE 1954

O CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL

Tendo em conta que em sua resolução 512 A (XVII) resolveu criar a Comissão Consultiva permanente para o estudo do Comércio Internacional de Produtos Básicos e deixar em suspenso sua constituição e organização até o 18.^o período de sessões,

Tomando nota das observações dos governos contidas nos documentos E/2623 e Add. 1 a 3,

Tendo presente que em seus comentários, por escrito ou em suas declarações durante a discussão desta matéria no Conselho, a maioria dos governos opinaram que a Comissão deveria começar suas atividades o quanto antes possível, principalmente em razão da urgência dos problemas do comércio internacional de produtos básicos, que se pôs de manifesto nos debates relativos à situação econômica mundial e ao desenvolvimento econômico.

Tendo presente, ademais, que alguns governos manifestaram que, antes de criar a Comissão conviria dar às Partes Contratantes do Acôrdo Geral sôbre Tarifas Aduaneiras e Comércio a possibilidade de determinar até que ponto deveria ser considerado no Acôrdo o problema da instabilidade dos produtos básicos,

Tendo presente que se apresentará êsse problema por ocasião da próxima revisão do Acôrdo Geral,

Tendo presente também a comunicação em que o Diretor Geral da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação expõe os pontos de vista do Comitê de Problemas dos Produtos Essenciais da FAO sôbre a relação entre as funções e atividades da FAO e as da Comissão, conjuntamente com uma exposição das funções e atividades de dito Comitê relativas aos problemas dos produtos básicos e do comércio internacional dos referidos produtos,

Tendo em conta a necessidade de dar à Comissão uma organização eficiente e adequada para que melhor possa cumprir sua missão, e

Considerando que a Comissão estudará alguns dos problemas que até agora eram da competência da Comissão Inte-

rina de Coordenação dos Convênios Internacionais sobre Produtos Básicos,

Decide :

1. Criar imediatamente a Comissão para o estudo do Comércio Internacional de Produtos Básicos, nas seguintes bases :

2. Fixar as regras seguintes para sua composição :

a) A Comissão para o estudo do Comércio Internacional de Produtos Básicos compor-se-á de um representante de cada um dos dezoito Estados Membros das Nações Unidas eleitos pelo Conselho, tendo em conta a necessidade de assegurar uma adequada representação de todas as regiões geográficas, bem como dos países em diversos graus de desenvolvimento que tenham participação importante no comércio internacional de produtos básicos ou cuja economia dependa estreitamente dele;

b) Com exclusão do período inicial, o mandato será de três anos;

c) No caso de que o representante de um Estado Membro da Comissão não possa exercer suas funções durante três anos completos, a vaga será ocupada por outro representante designado pelo mesmo Estado Membro;

d) Os membros poderão ser reeleitos;

e) A Comissão compor-se-á inicialmente dos dezoito países que o Conselho eleja, o quanto antes possível, durante a segunda parte de seu 18.º período de sessões;

f) O mandato de um terço dos membros da Comissão terminará a 31 de dezembro de 1956, o de outro terço terminará a 31 de dezembro de 1957 e o do terço final a 31 de dezembro de 1958;

g) As eleições posteriores se efetuarão de acordo com o processo habitual para as comissões orgânicas do Conselho;

3. A Comissão desempenhará suas atividades tendo em conta as seguintes diretrizes :

a) Qualquer Estado Membro não representado na Comissão poderá apresentar a esta, qualquer problema relacionado com o comércio internacional de produtos básicos que seja da incumbência da Comissão e que considere de especial importância;

b) Qualquer Estado Membro não representado na Comissão poderá participar dos seus debates quando esta estude problemas que o interessem diretamente. Da mesma forma a Comissão, com prévia autorização do Conselho, poderá convidar Estados não membros das Nações Unidas a tomar parte em discussões quando sua presença seja conveniente para o melhor esclarecimento dos problemas em estudo;

c) A Comissão estabelecerá e manterá relações, por meio do Secretário Geral, com outros órgãos das Nações Unidas e com os organismos especializados, grupos internacionais de estudo e organismos intergovernamentais interessados no problema dos produtos básicos ou em questões relativas ao mesmo.

Especialmente com respeito à interpretação de seu mandato e à organização de seus trabalhos a Comissão consultará de modo permanente aos organismos especializados e aos órgãos auxiliares cujas atividades se relacionem com o comércio internacional de produtos básicos e, em particular, ao Comitê de Problemas de Produtos Essenciais da FAO, a fim de obter um melhor aproveitamento do trabalho que se esteja realizando nesse campo e de evitar duplicações ou superposições com as atividades desses organismos;

d) Sem prejuízo do que se dispôs anteriormente, a Comissão estará facultada para informar aos Estados Membros e não membros a respeito das conclusões de seus estudos, para enviar-lhes informes e pedir-lhes os dados de que necessite para realizar seu trabalho, tudo isso por intermédio do Secretário Geral;

e) A Comissão reunir-se-á com a freqüência que julgue conveniente ao melhor cumprimento de suas tarefas. A Comissão só se reunirá quando lhe sejam apresentados temas concretos a serem discutidos;

f) A Comissão estará facultada para reunir-se em sessão privada quando considere conveniente ao melhor desenvolvimento de seu trabalho;

g) Os Estados Membros da Comissão deverão fazer o possível para que seus representantes sejam expertos de reconhecida competência, familiarizados com os problemas técnicos e práticos do comércio internacional de produtos básicos;

h) Os gastos de viagem e as diárias dos representantes dos membros da Comissão não serão cancelados com fundos das Nações Unidas;

4. A Comissão poderá, com autorização prévia do Conselho Econômico e Social e de conformidade com as decisões da Assembléia Geral, reunir-se fora da Sede quando o considere conveniente a seus trabalhos;

5. A Comissão apresentará ao Conselho Econômico e Social informes relativos a suas atividades, nos quais poderá incluir recomendações;

6. A Comissão poderá apresentar ao Conselho seus pontos de vista e suas recomendações sobre qualquer modificação que considere conveniente seja introduzida em seu mandato, organização e regulamento, com o fim de assegurar a eficiência prática de seu trabalho;

7. A Comissão Interina de Coordenação dos Convênios Internacionais sobre Produtos Básicos continuará, por enquanto, desempenhando suas funções naquilo que se refere a convocação de grupos de estudo intergovernamentais, a formulação de recomendações ao Secretário Geral para convocação de conferências sobre produtos básicos e a coordenação das atividades dos grupos de estudo e dos conselhos que se ocupam de problemas relativos aos diversos produtos básicos. A Co-

missão assumirá tôdas as demais funções que até agora têm sido da incumbência da Comissão Interina de Coordenação;

8. O Conselho examinará no seu 20.^o período de sessões, em consulta com o Secretário Geral, o estatuto e as funções da Comissão Interina de Coordenação;

9. O Conselho estudará posteriormente o estatuto e as funções da Comissão para o estudo do Comércio Internacional de Produtos Básicos, tendo em conta os fatos importantes ocorridos nesta esfera, entre os quais os resultados das discussões que têm lugar no seio das Partes Contratantes do Acôrdo Geral sôbre Tarifas Aduaneiras e Comércio, que deverão ser examinados logo que sejam conhecidos;

10. O Secretário Geral convocará o primeiro período de sessões da Comissão o quanto antes possível dentro do mês de janeiro de 1955. O programa dêste período de sessões compreenderá os seguintes temas :

a) Estudo da situação do comércio internacional de produtos básicos;

b) Exame das propostas apresentadas pelos governos com respeito aos problemas internacionais dos produtos básicos;

c) Exame do mandato, regulamento e programa de trabalho;

11. A Comissão apresentará ao Conselho em seu 20.^o período de sessões o primeiro informe relativo a suas atividades concretas concernentes ao comércio internacional de produtos básicos, e observações com respeito a suas funções, regulamento e programa de trabalho, tendo em conta as atas dos debates do Conselho sôbre esta matéria.