

O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas

RAUL PREBISCH

PRIMEIRA PARTE

I. INTRODUÇÃO (*)

1. A realidade está destruindo na América Latina aquele velho esquema da divisão internacional do trabalho que, após haver adquirido grande vigor no século XIX, seguiu prevalecendo, doutrinariamente, até bem pouco tempo.

Nesse esquema correspondia à América Latina, como parte da periferia da economia mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais.

Não cabia, ali, a industrialização dos países novos. Não obstante, os fatos a estão impondo. Duas guerras no curso de uma geração, e uma profunda crise econômica entre elas demonstraram aos países da América Latina, suas possibilidades tornando-lhes, positivamente, o caminho da atividade industrial.

Apesar disso, a discussão doutrinária está longe de haver terminado. Em matéria econômica, as ideologias costumam seguir, com atraso, os acontecimentos ou sobreviver-lhes demasiadamente. É certo que a argumentação relativa às vantagens econômicas da divisão internacional do trabalho é de validade teórica inobjetable. Mas, esquece-se, via de regra, que se baseia em uma premissa terminantemente negada pelos fatos. Segundo esta premissa, o fruto do progresso técnico tende a repartir-se igualmente em toda a coletividade, seja pela baixa dos preços seja pela alta equivalente das remunerações. Por meio do intercâmbio internacional, os países de produção primária obtêm sua parte nesse fruto. Não necessitam, portanto, de industrializar-se. Pelo contrário, sua menor eficiência fá-los-ia perder irremissivelmente as vantagens clássicas do intercâmbio.

O erro dessa premissa consiste em atribuir caráter geral ao que de si mesmo é muito circunscrito. Se por coletividade se entende, apenas, o conjunto dos grandes países industriais, é certo que o fruto do progresso técnico se distribui, gradualmente, entre todos os grupos e classes sociais. Mas, se o conceito de coletividade também

(*) Os quadros e gráficos, a que se refere o Autor, no texto do artigo, são reproduzidos, pela ordem, nas págs. 94 a 100.

se estende à periferia da economia mundial, essa generalização encobre um grave erro. As grandes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia em medida comparável ao que lograram desfrutar as populações dos grandes países. Daí as diferenças tão acentuadas entre os níveis de vida das massas nestes e naquela, e as notórias discrepâncias entre suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a margem de poupança depende, primordialmente, do aumento da produtividade.

Existe, portanto, manifesto desequilíbrio, e qualquer que seja sua explicação ou a maneira de justificá-lo, trata-se de um fato certo, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho. Daí o significado fundamental da industrialização para os países novos. Ela não é um fim em si mesma, mas o único meio de que se dispõe para captar uma parte do fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida das massas.

2. Encontram-se, portanto, os países da América Latina diante de um problema muito vasto, que enfeixa uma série de outros tantos problemas parciais que, por sua vez, devem ser, previamente, elucidados para se abrir caminho à investigação e à ação prática, desde que se tenha o firme propósito de resolvê-los.

Seria prematuro, neste primeiro estudo, formular conclusões, as quais não teriam senão o valor duvidoso das improvisações. Há que reconhecer-se que, nos países latino-americanos, resta muito por fazer nesta matéria, tanto no que diz respeito ao conhecimento dos fatos mesmo, quanto à sua correta interpretação teórica. Não obstante tenham esses países muitos problemas de índole semelhante, não se conseguiu, ainda, sequer, abordar em comum seu exame e elucidação. Não é de estranhar, portanto, que prevaleça, frequentemente, nos estudos que se publicam acêrca da economia dos países da América Latina, o critério ou a experiência especial dos grandes centros da economia mundial. Dificilmente poder-se-ia esperar de tais estudos soluções diretamente voltadas para nós. É pertinente, destarte, apresentar, com clareza, o caso dos países latino-americanos, a fim de que seus interesses, aspirações e possibilidades — ressalvadas desde logo as diferenças e modalidades específicas — se integrem, adequadamente, em fórmulas gerais de cooperação econômica internacional.

É, portanto, muito ampla a tarefa que se tem pela frente e grande a responsabilidade contraída. Para enfrentar esta e realizar metódicamente aquela, conviria começar pelo equacionamento prévio dos principais problemas, com perspectivas de conjunto, expondo-se, paralelamente, reflexões gerais sugeridas pela experiência direta da vida econômica latino-americana. Tal é o propósito do presente estudo.

3. A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Pelo contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa cumprir o fim social de elevar o nível de vida, é dispor

dos melhores equipamentos de maquinaria e instrumentos, e aproveitar prontamente o progresso da técnica em sua regular renovação. A mecanização da agricultura implica na mesma exigência. Necessitamos de uma considerável importação de bens de capital e, também, necessitamos de exportar produtos primários para conseguí-la.

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

Se não fôra suficiente o raciocínio para persuadir-nos da estreita conexão entre o desenvolvimento econômico e o intercâmbio, certos fatos que estão ocorrendo bastariam para pô-la em evidência. A maior parte dos países latino-americanos aumentaram intensamente sua atividade econômica e apresentam um nível de emprêgo relativamente alto, comparado com o de antes da guerra. Esse alto nível de emprêgo exige, também, elevadas importações, tanto de artigos de consumo — imediato e durável — como de matérias primas e artigos de capital. E, em muitos casos, as exportações são insuficientes para satisfazer as importações.

Estes fatos se tornam evidentes quando se trata de importações e outras partidas passivas a pagar em dólares. Há, já, casos notórios, em certos países, de escassez dessa moeda, embora os dólares subministrados pelos Estados Unidos ao resto do mundo, através de suas importações, hajam alcançado elevada quantia. E' que o coeficiente de tais importações, com respeito à renda nacional dos Estados Unidos, se tornou exíguo (não passa de 3 por cento) ao cabo de uma baixa persistente. Dessa forma, não é de estranhar que, apesar do alto nível da renda nacional desse país, os recursos em dólares, que provê aos países da América Latina, pareçam insuficientes para cobrir as importações requeridas pelo intenso desenvolvimento destes.

E' certo que, à medida que se restabeleça a economia da Europa, poder-se-á proveitosamente restabelecer o intercâmbio com ela. Mas, de lá, não sairão mais dólares para a América Latina, a menos que os Estados Unidos aumentem seu coeficiente de importações de artigos europeus.

Está aqui, portanto, o fator principal do problema. Não aumentando tal coeficiente, é óbvio que a América Latina ver-se-á forçada a desviar suas aquisições dos Estados Unidos para aqueles países que subministrem divisas para pagá-las. Solução muito precária, por certo, pois significa, com frequência, ter que optar em favor de importações mais caras ou inadequadas às suas necessidades.

Seria lamentável recair em práticas dessa espécie, enquanto haja possibilidade de conseguir uma solução fundamental. Não raro se pensa que, dado o enorme potencial produtivo dos Estados Unidos, é ilusório supor que esse país possa aumentar seu coeficiente de importações para dar ao mundo essa solução fundamental. Não se

justifica tal conclusão sem uma prévia análise das causas que levaram os Estados Unidos a reduzir, persistentemente, seu coeficiente de importações. Tais causas atuam em campo propício quando há desemprego. Não sendo este o caso, haveria a possibilidade de superá-las. Compreende-se, por aqui, a transcendência que assume para a América Latina, assim como para todo o mundo, o fato de que o governo dos Estados Unidos possa cumprir seu desígnio de manter, nesse país, um alto nível de emprego.

4. Não se põe em dúvida que o desenvolvimento econômico de certos países da América Latina e sua rápida assimilação da técnica moderna, em tudo quanto fôr aproveitável pelos mesmos, dependam, em alto grau, das inversões estrangeiras. O problema não é nada simples, dadas as implicações que contém. Entre seus fatores negativos recorda-se, em primeiro lugar, o não cumprimento de serviços financeiros, durante a grande depressão dos anos trinta. E' opinião geral que tais fatos não se deveriam repetir. Encontramos, aqui, a mesma infraestrutura do problema anterior. Os serviços financeiros dessas inversões, se não se realizam outras novas para compensá-los, deverão pagar-se com exportações na mesma moeda; e se estas não crescem, correlativamente, apresentar-se-á com o correr do tempo, o mesmo gênero de dificuldades. Pior ainda será se as exportações caírem violentamente, como naqueles tempos. Em razão disso, e enquanto não se conseguir a solução fundamental referida, caberia perguntar-se se não seria prudente orientar as inversões para aquelas aplicações produtivas que, ao reduzirem direta ou indiretamente as importações em dólares, permitam atender, regularmente, os serviços financeiros.

5. Em tudo isto há que precaver-se de generalizações dogmáticas. Supor que o cumprimento dos pagamentos exteriores e o bom funcionamento monetário dependam meramente do propósito de seguir certas regras do jogo, é erro de sérias consequências. Mesmo em épocas em que funcionava, regularmente, o padrão ouro nos grandes centros, os países da periferia latino-americana encontraram enormes dificuldades para mantê-lo, e suas vicissitudes monetárias provocaram, com frequência, *reproches* exteriores. Experiências posteriores em países importantes, ensinaram a compreender melhor certos aspectos da realidade. A Grã-Bretanha, entre as duas guerras, teve contratempos, de certo modo parecidos com os que ocorriam e continuam ocorrendo em nossos países, historicamente refratários à rigidez do padrão ouro. Isto contribui, sem dúvida, para a melhor compreensão dos fenômenos da periferia.

6. O padrão ouro deixou de funcionar como antes, e o manejo da moeda tornou-se mais complexo, ainda, na periferia. Poderiam, por acaso, tôdas essas complexidades ser superadas com a firme aplicação da boa doutrina? Mas, a boa doutrina, para estes países, encontra-se, ainda, em fase primária de sua formação. Eis aqui outro dos problemas de transcendência: aproveitar a experiência particular

e geral para ir elaborando fórmulas, mediante as quais a ação monetária possa integrar-se, sem antagonismo nem contradições, dentro de uma política de desenvolvimento econômico intenso e regular.

Não vá interpretar-se que os ensinamentos tradicionais carecem de valor. Se não fornecem normas positivas, indicam, pelo menos, o que se não pode fazer sem comprometer a estabilidade da moeda. Os extremos a que se chegou na inflação demonstram que a política monetária não se inspirou nesses ensinamentos: basta considerar que, de maneira geral, certos países importantes da América Latina aumentaram seu meio circulante mais intensamente que os países obrigados a cobrir ingentes gastos de guerra.

É, este, outro dos aspectos do problema da escassez de dólares. E' certo, conforme se observou, que o alto nível de emprêgo aumenta as importações. Mas não o é menos que o crescimento excessivo do meio circulante, em muitos casos, tem acentuado, indevidamente, a pressão do balanço de pagamentos, levando a empregar as divisas em forma que, nem sempre, corresponde às genuínas exigências do desenvolvimento econômico.

Tais fatos terão que ser considerados no exame objetivo das consequências da pressão inflacionária sobre o processo de capitalização. Não se pode desconhecer, sem embargo, que, na maior parte dos países latino-americanos, a poupança espontânea é insuficiente para cobrir as necessidades mais urgentes de capital. Contudo, a expansão monetária não tem a virtude de aumentar as divisas necessárias à importação de bens de capital. Seu efeito é de mera redistribuição de rendas. Resta averiguar se ela conduziu a uma formação de capital mais ativa.

7. Este ponto é de importância decisiva. A elevação do nível de vida das massas depende, em última instância, de uma elevada quantidade de capital por homem empregado na indústria e na produção primária, assim como da capacidade para bem manejar esse capital.

Em consequência, é mister realizar uma enorme acumulação de capital. Dentre os países da América Latina, alguns já demonstram sua capacidade de poupança, a ponto de terem podido efetuar, mediante seu próprio esforço, grande parte de suas inversões industriais. Mas, ainda neste caso, que não é geral, a formação de capital tem que lutar contra uma tendência muito acentuada para certas modalidades de consumo, que muitas vezes resultam incompatíveis com um alto grau de capitalização.

8. Para formar o capital necessário à industrialização e ao progresso técnico da agricultura, não pareceria indispensável comprimir o consumo da grande massa, que, em geral, é demasiadamente baixo. Além da poupança presente, inversões estrangeiras, bem encaminhadas, poderiam contribuir para o aumento imediato da produtividade por homem. Lograda, por essa maneira, certa melhoria inicial, poder-se-ia desviar uma parte importante do aumento da produção para a formação de capitais, evitando um consumo prematuro.

Mas, como conseguir aumentos de produtividade na forma necessária? A experiência destes últimos anos é instrutiva. O crescimento da ocupação, exigido pelo desenvolvimento industrial, pôde realizar-se embora assim não se desse em todos os casos — com o emprêgo de gente que o progresso da técnica ia desalojando da produção primária e de outras ocupações, especialmente de certos tipos de trabalhos e serviços pessoais, de remuneração relativamente baixa e com a utilização do trabalho feminino. O aproveitamento industrial de gente desocupada ou mal ocupada significou, pois, uma melhora na produtividade, a qual se traduziu em aumento líquido da renda nacional, quando fatores de outra índole não provocaram um decréscimo geral da eficácia produtiva.

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

Mas tudo isso, e na medida em que se queira reduzir a necessidade de contribuição exterior, pressupõe um esforço inicial de capitalização, que não se concilia geralmente com o tipo de consumo de determinados setores da coletividade, nem com a elevada proporção da renda nacional absorvida, em vários países, por certos tipos de gastos fiscais que não aumentam direta nem indiretamente a produtividade nacional.

Trata-se, em última instância, da manifestação do conflito latente entre o propósito de assimilar, precipitadamente, modos de existência que os países de técnica mais avançada lograram progressivamente, graças ao aumento de sua produtividade, e as exigências de uma capitalização, sem a qual não nos será possível conseguir aumento semelhante.

9. Posto que o capital é escasso e sua necessidade muito grande, cumpriria cingir a aplicação dele a um critério de estrita eficácia, que não tem sido fácil seguir, dadas as circunstâncias nas quais se desenvolveram muitas indústrias para afrontar situações de emergência. Não obstante, o processo não avançou ainda até o ponto de que se possa considerar demasiadamente tardia a correção de certos desvios e, muito menos, impossível evitá-los no futuro.

A este respeito é necessário definir, com precisão, o objetivo que se persegue mediante a industrialização. Se se tem em vista um ideal de autarquia, no qual as considerações econômicas passam a segundo plano, seria admissível qualquer indústria que eliminasse importações. Mas se o propósito é aumentar o que se chamou com justeza de bem estar mensurável das massas, convém ter presentes os limites além dos quais uma industrialização maior poderia significar perda de produtividade.

Em outros tempos, antes da grande depressão, os países da América Latina cresceram impulsionados de fora pelo aumento persistente das exportações. Nada autoriza a suposição, pelo menos por enquanto, de que este fenômeno tenha de repetir-se, com análoga in-

tensidade, salvo em casos muito particulares. Já não se apresenta a alternativa entre seguir crescendo vigorosamente desse modo ou crescer para dentro, mediante a industrialização. Esta passou a ser o modo principal de crescer.

Mas, isto não significa que a exportação primária tenha de sacrificar-se para favorecer o desenvolvimento industrial; não só porque ela nos subministra as divisas para adquirir as importações necessárias ao desenvolvimento econômico, mas ainda porque no valor do exportado só entrar em proporção elevada a renda do solo, que não implica nenhum custo coletivo. Se, por um lado, com o progresso técnico, se consegue aumentar a eficácia produtora, e se a industrialização e uma adequada legislação social por outro lado vão elevando o nível do salário real, poder-se-á corrigir, gradualmente, o desequilíbrio de remunerações entre os centros e a periferia, sem prejuízo dessa atividade econômica essencial.

10. Deparamo-nos, aqui, com um dos limites da industrialização, que convém considerar, atentamente, ao esboçar os planos de desenvolvimento. Outro desses limites nos é dado por considerações relativas à dimensão ótima das empresas industriais. Nos países da América Latina se está tratando, geralmente, de desenvolver de um lado da fronteira as mesmas indústrias que do outro. Isto tende a diminuir a eficácia produtora e conspira contra a consecução do fim social que se busca. É um erro muito sério, que o século XIX soube atenuar de muito. Quando a Grã-Bretanha demonstrou, com fatos, as vantagens da indústria, seguiram-na outros países. Mas, o desenvolvimento industrial, aguilhoado por uma ativa concorrência, realizou-se, em favor de certas formas, características de especialização, que fomentaram um proveitoso intercâmbio entre os diferentes países. A especialização favorecia o progresso técnico e este permitia distribuir crescentes remunerações. Contrariamente ao que ocorre, quando se trata de um confronto entre países industriais e países de produção primária, cumpriam-se as vantagens clássicas da divisão do trabalho: da divisão do trabalho entre iguais ou quase iguais.

A possibilidade de que se chegue a perder uma parte importante do fruto do progresso técnico por causa do excessivo fracionamento dos mercados é, pois, outro dos limites do desenvolvimento industrial de nossos países. Mas, longe de ser intrasponível, é daqueles que uma política clarividente de interdependência econômica poderia remover com grande benefício recíproco.

11. Se, com fins sociais, se objetiva elevar, ao máximo, a renda real, as considerações anticíclicas não podem estar ausentes em um programa de desenvolvimento econômico. A propagação à periferia latino-americana das flutuações cíclicas dos grandes centros, implica em consideráveis diminuições de renda. Se se pudessem evitar tais diminuições, o problema da formação de capital tornar-se-ia menos difícil. Conhecem-se ensaios de política anticíclica; porém, cumpre

reconhecer que ainda estamos nos começos da elucidação dessa matéria. Acresce que o debilitamento que se está processando nas reservas metálicas de vários países significa que a eventualidade de uma contração de origem externa, não sómente vai surpreendê-los sem plano de defesa, mas também sem os recursos próprios, necessários a facilitar a adoção das medidas que as circunstâncias aconselharem.

Expostos, nesta primeira secção, os lineamentos dos principais problemas, as seguintes secções abordarão alguns dos seus aspectos mais salientes que não conviria omitir, tanto por sua importância intrínseca, quanto pela necessidade de dar começo à sua investigação sistemática.

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

Mal se poderia pretender, na verdade, que os economistas dos grandes países, mergulhados numa série de problemas próprios, possam dedicar, preferentemente, sua atenção ao estudo dos nossos. Compete, primordialmente, aos próprios economistas latino-americanos o conhecimento da realidade econômica da América Latina. Somente quando se conseguir explicá-la racionalmente e com objetividade científica, será possível alcançar fórmulas eficazes de ação prática.

Não se imagine, porém, que este propósito está animado de um particularismo exclusivista. Pelo contrário: só será possível realizá-lo mediante um sólido conhecimento das teorias elaboradas nos grandes países com seu caudal de verdades comuns. E' preciso não confundir o conhecimento reflexivo do alheio com uma sujeição mental às idéias alheias, da qual muito lentamente estamos aprendendo a livrar-nos.

II. AS VANTAGENS DO PROGRESSO TÉCNICO E OS PAÍSES DA PERIFERIA

12. Afirmou-se, na parte precedente, que as vantagens do progresso técnico se concentraram, principalmente, nos centros industriais, sem se transportarem aos países que formam a periferia do sistema econômico mundial. E' verdade que o aumento de produtividade, nos países industriais, estimulou a procura de produtos primários e constituiu, assim, um elemento dinâmico importantíssimo no crescimento da América Latina. Mas, isto constitui assunto distinto do que vai ser considerado em seguida.

De modo geral, parece que o progresso técnico foi mais acentuado na indústria que na produção primária dos países da periferia, conforme se faz notar num trabalho recente sobre relações de preços. (1) Desta forma, se os preços houvessem baixado em harmonia com a maior produtividade, tal baixa teria sido menor nos produtos primários que nos industriais; de forma que a relação de preços entre ambos fôsse melhorando persistentemente, em favor dos países da periferia, conforme se acentuasse a disparidade de produtividades.

Se houvesse ocorrido, êsse fenômeno teria sido de profunda significação. Os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países cêntricos, a baixa dos preços dos produtos finais da indústria. Assim, os frutos do progresso técnico ter-se-iam repartido, igualmente, em todo o mundo, segundo a premissa implícita no esquema da divisão internacional do trabalho, e a América Latina não teria nenhuma vantagem econômica em sua industrialização. Pelo contrário, sofreria uma perda efetiva, enquanto não alcançasse eficácia produtiva igual à dos países industriais.

Os fatos não justificaram aquela premissa. Como se depreende dos índices do Quadro I, desde os anos setenta do século passado até antes da segunda guerra mundial, a relação de preços se moveu constantemente contra a produção primária. E' de lamentar que os índices dos preços não reflitam as variações de qualidade ocorridas nos produtos finais. Por isso não foi possível tê-las em conta nestas considerações.

Nos anos trinta só se podiam comprar 63% dos produtos finais da indústria que se compravam nos anos setenta do século passado com a mesma quantidade de produtos primários; seja: necessitava-se, em termo médio, 58,6% mais de produtos primários para comprar a mesma quantidade de artigos finais da indústria. (2) A relação de preços se moveu, pois, em forma adversa à periferia; contrariamente ao que sucederia, se os preços tivessem declinado com a redução do custo provocada pelo aumento de produtividade.

Durante o auge da última guerra, como em todo auge cíclico, a relação se moveu em favor dos produtos primários. Mas, sem que sobreviesse uma contração, se está operando, já, o típico reajustamento, mercê do qual os preços primários vão perdendo a vantagem anteriormente conseguida.

Assinalar essa disparidade de preços não implica em considerar seu significado, de outros pontos de vista. Poderia argumentar-se, em verdade, pelo que toca à equidade, que os países que se esforçaram por conseguir um alto grau de eficácia técnica não tinham por que compartilhar seus frutos com o resto do mundo. Se assim houvessem

(1) Post War Price Relations in trade between under-developed and industrialized countries, United Nations, Economic and Social Council. E/CN.I/Sub. 3/W.5, 23 de fevereiro de 1949.

(2) Conforme o citado estudo. As cifras dos anos trinta chegam somente até 1938, inclusive. Os dados apresentados são os índices médios dos preços do *Board of Trade* para as importações e exportações britânicas, representativas dos preços mundiais de artigos primários e manufaturados, respectivamente.

procedido, não se teria concentrado neles a enorme capacidade de poupança que possuem; cabe indagar se o progresso técnico teria, sem esta, o ritmo tão intenso que caracterizou o desenvolvimento capitalista. De qualquer modo, está aí a técnica produtiva, à disposição de quem tenha aptidões e perseverança para assimilá-la e aumentar a produtividade do próprio trabalho. Tudo isso, entretanto, é alheio ao presente estudo. O propósito que se tem em vista é sublinhar um fato ao qual, não obstante suas consideráveis projeções, não se dá a devida importância, quando se discute o significado da industrialização nos países periféricos.

13. Um raciocínio simples a respeito do fenômeno que comentamos permite-nos formular as seguintes considerações:

Primeiro: Os preços não baixaram em conformidade com o progresso técnico, pois, enquanto, por um lado, o custo tendia a baixar, em razão do aumento da produtividade, subiam, por outra parte, as remunerações dos empresários e dos fatores da produção. Quando a ascensão das remunerações foi mais intensa que a da produtividade, os preços subiram, em vez de baixar.

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

Terceiro: Como, na realidade, a relação se moveu contra os produtos primários, entre os anos setenta do século passado e os trinta do presente, é óbvio que as remunerações dos empresários e fatores da produção cresceram, nos centros, mais que o aumento da produtividade, e na periferia menos que o respectivo aumento da mesma produtividade.

Em outros termos: ao passo que os centros retiveram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países da periferia traspassaram-lhes uma parte do fruto de seu próprio progresso técnico. (3)

(3) Veja-se o que a respeito se diz no citado estudo, págs. 115 e 116:

"Uma piora, a longo prazo, na relação de intercâmbio, como a que afetou os produtos primários, durante prolongado período, pode ser efeito das diferenças no ritmo do aumento da produtividade na produção de artigos primários e manufaturados, respectivamente. Se se pudesse supor que a piora, para os países de produção primária, reflete mais rápido aumento da produtividade nos artigos primários que nos manufaturados, o efeito de tal piora na relação de troca seria indubitavelmente menos sério. Significaria apenas que, na medida em que os artigos primários se exportam, os efeitos da maior produtividade se traspassam aos compradores de artigos primários, nos países mais industrializados. Conquanto faltem quase inteiramente dados estatísticos acerca dos diferentes ritmos de aumento da produtividade na produção primária e na indústria manufatureira, esta explicação das variações, a longo prazo, nas relações de intercâmbio... pode ser descartada. Não há dúvida de que a produtividade aumentou mais rapidamente nos países industriais que nos de produção primária. Isto se comprova pela maior elevação do nível de vida, durante o longo período transcorrido desde 1870. Portanto, as

14. Antes de explicar a razão de ser dêste fenômeno, que tanta importância tem para a América Latina, convém examinar como se transmitem os efeitos do aumento de produtividade.

Com tal propósito apresenta-se um exemplo ilustrativo no Quadro 2, no qual se supõe que os índices de produtividade por homem foram maiores na indústria que na produção primária. Para simplificar o exemplo, considerou-se que esta e aquela intervêm por partes iguais no produto final.

Supõe-se de início, que ao aumentar a produtividade, não sobem as remunerações dos empresários e dos fatores da produção, e sim que baixam os custos. Se os preços descem de acôrdo com os custos, a baixa dos preços primários será menor que a dos industriais, segundo assinalam os índices correspondentes. E, em consequência, a relação entre ambos se move a favor dos produtos primários, seja de 100 para 116,7.

Esta é precisamente a relação que teria permitido aos produtos primários participar, com igual intensidade que os industriais, no aumento da produção final. Com efeito, se a produtividade primária aumenta de 100 a 120, e se com 100 de produtos primários se pode comprar agora, como se acaba de ver 116,7 de produtos finais da indústria, depreende-se que os produtores primários podem adquirir agora 140 de tais produtos, em vez dos 100 de antes, ou seja que obtêm um aumento da mesma intensidade que o ocorrido na produção final, aumento que evidentemente, também obtiveram os produtores industriais.

Estes resultados se alteram sensivelmente quando, no segundo caso, se faz variar as remunerações. Suponha-se que, na indústria, o aumento das remunerações é maior que o aumento da produtividade; e que na produção primária ambos aumentos são iguais. Em consequência, a relação de preços se move contra a produção primária, passando de 100 para 93,3; os produtores primários, dessa forma, não obstante seu aumento de produtividade de 100 para 120, só podem adquirir 112,0 de produtos finais, contra 100 anteriormente. Em compensação, um cálculo semelhante permitirá demonstrar que os produtores industriais podem adquirir agora 168 de produtos finais, contra 100 que adquiriram anteriormente.

Observe-se que, ao passo que os produtores primários podem aumentar suas aquisições de produtos finais menos intensamente do que há aumentado sua produtividade, os produtores finais se beneficiam mais do que corresponderia ao aumento da própria produtividade.

variações observadas na relação de intercâmbio não significam que a maior produtividade da produção primária se haja traspassado aos países industriais; pelo contrário, significa que os países menos desenvolvidos, através dos preços que pagaram pelos artigos manufaturados, em relação com os que conseguiram pelos seus próprios produtos, contribuíram para crescentes níveis de vida nos países industrializados, mas sem receber, em contrapartida, nos preços dos seus próprios produtos, uma contribuição equivalente a seu próprio nível de vida."

Se, em vez de supor-se que a remuneração da produção primária subiu paralelamente à sua produtividade, se houvesse suposto uma ascensão inferior, a relação de preços, como é lógico, ainda se teria voltado mais contra aquela.

A piora de 36,5% na relação de preços entre os anos setenta do século passado e os anos trinta do presente, sugere a possibilidade de que haja ocorrido um fenômeno desse tipo.

15. Em síntese, se, apesar de um maior progresso técnico na indústria que na produção primária, a relação de preços piorou para esta, em vez de melhorar, pareceria que a remuneração média por homem cresceu nos centros industriais mais intensamente que nos países produtores da periferia.

Para compreender a razão de ser deste fenômeno, é mister relacioná-lo com o movimento cíclico da economia, e a forma em que se manifesta nos centros e na periferia. Pois o ciclo é a forma característica de crescer da economia capitalista e o aumento de produtividade um dos fatores primários de crescimento.

Há, no processo cíclico, uma disparidade contínua entre a procura e a oferta globais de artigos de consumo terminados, nos centros cíclicos. Na *crescente* a procura sobrepassa a oferta, e na *minguante* ocorre o contrário.

O quanto e as variações do benefício estão intimamente ligados a essa disparidade. O benefício aumenta na *crescente* e tende assim a corrigir o excesso de procura pela alta dos preços; na *minguante* diminui e tende, assim, a corrigir o excesso de oferta pela baixa daqueles.

O benefício se traslada dos empresários do centro aos produtores primários da periferia. Quanto maiores são a competência e o tempo requeridos para aumentar a produção primária, em relação ao tempo de outras etapas do processo produtivo, e quanto menores são os estoques acumulados, tanto maior é a proporção do benefício que se traslada à periferia. Daí um fato típico no curso da *crescente* cíclica: os preços primários tendem a subir mais intensamente que os preços finais, em virtude da grande proporção dos benefícios que se trasladam à periferia.

Se assim é, como se explica que com o andar do tempo e através dos ciclos, os ingressos no centro tenham crescido mais que na periferia?

Não há contradição alguma entre os dois fenômenos. Os preços primários sobem com mais rapidez que os finais na *crescente*, mas também descem mais que estes na *minguante*; dessa forma, os preços finais se vão apartando, progressivamente, dos preços primários.

Vejam-se, agora, as razões que explicam essa desigualdade no movimento cíclico dos preços. Viu-se que o benefício se dilata na *crescente* e se comprime na *minguante*, tendendo a corrigir a disparidade entre a oferta e a procura. Se o benefício pudesse comprimir-se na mesma forma em que se havia dilatado, não subsisti-

ria razão alguma para que ocorresse êsse movimento desigual. Ocorre, precisamente, porque a compressão não se realiza nessa forma.

A razão é muito simples. Durante a crescente, uma parte dos benefícios se foi transformando em aumento de salários, pela concorrência dos empresários uns com outros e pela pressão sôbre todos êles das organizações operárias. Quando, na minguante, o benefício tem que comprimir-se, aquela parte que se transformou em ditos aumentos perdeu, no centro, sua fluidez, em virtude da conhecida resistência à baixa dos salários. A pressão se desloca então para a periferia com maior fôrça que a naturalmente exercível caso não fôssem rígidos os salários e os benefícios no centro, em virtude das limitações da concorrência. Assim, tanto menos possam comprimir-se as remunerações, no centro, tanto mais terão que fazê-lo na periferia.

A desorganização característica das massas operárias na produção primária, especialmente na agricultura dos países da periferia, impede-lhes de conseguir aumentos de salários comparáveis aos alcançados nos países industriais, ou de conservá-los com a mesma efetividade. A compressão das remunerações — sejam benefícios, sejam salários — é, pois, menos difícil na periferia.

De qualquer modo, mesmo que se conceba na periferia uma rigidez parecida à do centro, a consequência disto seria aumentar a intensidade da pressão dêste sôbre aquela. Pois, se não se comprime o benefício periférico, na medida necessária para corrigir a disparidade entre a oferta e a procura nos centros cíclicos, continuarão a acumular-se estoques de mercadorias nestes e a contrair-se a produção industrial, e, por conseguinte, a procura de produtos primários. Esta diminuição da procura será tão forte quanto seja preciso para conseguir a necessária compressão das remunerações no setor primário. O reajustamento forçado dos custos da produção primária, durante a crise mundial, ilustra-nos acêrca da intensidade que pode adquirir êsse fenômeno.

A maior capacidade das massas, nos centros cíclicos, para conseguir aumentos de salários na crescente e defender seu nível na minguante, e a aptidão dêsses centros, em razão do papel que desempenham no processo cíclico, para deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando a comprimir suas remunerações mais intensamente que nos centros, explicam por quê as remunerações nestes tendem, persistentemente, a subir com mais fôrça que nos países da periferia, segundo se torna patente na experiência da América Latina.

Nisto está a chave do fenômeno. pelo qual os grandes centros industriais, não apenas retêm para si o fruto da aplicação das inovações técnicas à sua própria economia, mas, ainda, estão em posição favorável para captar uma parte do que surge no progresso técnico da periferia.

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

16. Os Estados Unidos são, agora, o principal centro cíclico do mundo, como em outros tempos foi a Grã-Bretanha. Sua influência econômica sobre os outros países é manifesta. E nessa influência, o ingente desenvolvimento da produtividade daquele país desempenhou papel importantíssimo: tem afetado intensamente o comércio exterior e, através de suas variações, o ritmo de crescimento econômico do resto do mundo e a distribuição internacional do ouro.

Os países da América Latina, com um elevado coeficiente de comércio exterior, são extremamente sensíveis a essas repercussões econômicas. Justifica-se, portanto, examinar as projeções daquele fenômeno e os problemas dele decorrentes.

17. Que os preços não baixaram paralelamente ao aumento da produtividade, nos Estados Unidos, é fato conhecido, ao qual recentes investigações de S. FABRICANT deram uma expressão precisa. No período que abarca tais investigações, isto é, nos quatro decênios anteriores à segunda guerra mundial, os custos da produção manufatureira desceram com ritmo regular e persistente. O movimento dos preços nada tem de comum com esse ritmo. A crescente produtividade não influenciou neles, e sim nas remunerações. Os salários subiram à medida que baixava o custo real. Mas nem toda a melhora da produtividade se refletiu nestes, pois uma parte apreciável se traduziu numa diminuição da jornada de trabalho.

O aumento das remunerações, provocado pela maior produtividade se estende, mais cedo ou mais tarde, a toda atividade econômica, pelo conhecido processo que não vem ao caso recordar. Atividades nas quais o progresso técnico foi insignificante ou não existiu, com certos tipos de serviços aumentaram também suas remunerações, em virtude desse processo. Em alguns grupos sociais o aumento ocorreu com grande lentidão; entretanto, o resto da coletividade desfrutava de vantagens que, conforme se foi produzindo o necessário ajustamento, teve que ir cedendo àqueles. Mas, os novos aumentos de produtividade foram compensando, geralmente com acréscimo, o que se ia transferindo aos grupos atrasados.

Não caberia assinalar este fato se não dera êle um exemplo bem ilustrativo do tipo de ajustamento que a industrialização progressiva da América Latina irá provocando necessariamente. A industrialização, ao aumentar a produtividade, fará subirem os salários e encarecerá relativamente os preços dos produtos primários. Desse modo, subindo suas remunerações, a produção primária irá captando em forma gradual aquela parte do fruto do progresso técnico que lhe teria correspondido pela baixa dos preços. Como no caso daqueles grupos sociais atrasados, é claro que esse ajustamento significará perda de remunerações reais nos setores industriais, perda tanto menor quanto mais pequeno for seu coeficiente de importações; ao final das contas, porém, essa perda poderia ser amplamente compensada pelo fruto de sucessivas inovações técnicas.

18. Ficou dito em outro lugar que, como os preços não seguem a produtividade, a industrialização é o único meio de que dispõem os países da América Latina para aproveitar amplamente as vantagens do progresso técnico.

Não obstante, a teoria clássica havia encontrado outra solução. Se as vantagens da técnica não se propagassem através dos preços, fá-lo-iam por meio da elevação das remunerações. Foi isso precisamente o que ocorreu nos Estados Unidos, assim como nos outros grandes centros industriais. Mas, não sucedeu o mesmo no resto do mundo. Para tanto, teria sido essencial que, no mundo inteiro, existisse a mesma mobilidade de fatores da produção que se produziu num amplo campo da economia interna daquele país. Essa mobilidade é uma das premissas essenciais daquela teoria. Na realidade, porém, apresentou-se uma série de obstáculos ao fácil deslocamento dos fatores da produção. Não há dúvida de que os salários dos Estados Unidos, tão altos em relação ao resto do mundo, teriam atraído grandes massas humanas para aquela nação, as quais influiriam muito desfavoravelmente sobre esses salários, tendendo a reduzir a diferença entre estes e os do resto do mundo.

Teria sido esse o efeito da aplicação de uma das regras essenciais do jogo clássico: rebaixar sensivelmente o nível de vida da população dos Estados Unidos.

Basta enunciar este fato para compreender que a proteção desse nível de vida, conseguido com muito esforço, teria que prevalecer sobre as supostas virtudes de um conceito acadêmico. Mas, as regras clássicas do jogo formam um todo indivisível. E não se concebe logicamente como, eliminada uma delas, das outras se possam extrair normas absolutas que regulem as relações entre os centros e os países periféricos.

19. E' ainda mais digno de reflexão esse ponto, porque o progresso técnico dos Estados Unidos, tão superior ao do resto do mundo, teve, por consequência, outro desvio muito importante daquelas regras.

Conforme já ficou dito, os Estados Unidos atingiram um baixíssimo coeficiente de importações, não maior do que 3 por cento. No ano de 1929 era de 5 por cento. Essa descida não é um fenômeno novo: vem de longa data. Nos últimos cem anos a renda nacional aumentou cerca de duas vezes e meia mais que as importações.

O progresso técnico é um dos fatores que mais contribuem para a explicação desse fenômeno. Ainda que pareça paradoxal, a maior produtividade contribuiu para que aquele país prossiga e acentue sua política protecionista, depois de haver alcançado a etapa da maturidade econômica. A explicação é simples. O progresso técnico, numa época determinada, não atua por igual em todas as indústrias. Mas, ao estender às indústrias de menor progresso os maiores salários provocados pela grande produtividade das indústrias avançadas, as primeiras perdem sua posição favorável para competir com indústrias estrangeiras, que pagam menores salários. Se se recorda que hoje os salários nos Estados são duas ou duas

vêzes e meia maiores que na Grã-Bretanha, ter-se-á uma idéia do significado dêsse fato. Dessa forma, necessitaram de proteção atividades mais eficazes que as exteriores, porém de menor produtividade que o nível médio do país. Por exemplo, não obstante o grande aperfeiçoamento da técnica agrícola, houve necessidade de proteger a agricultura para defender alguns de seus setores importantes, em razão de suas remunerações relativamente altas, comparadas com as dos competidores estrangeiros.

A Inglaterra seguiu uma política diametralmente oposta, quando, anteriormente, lhe coube agir como centro propulsor. Não se poderia afirmar, porém, que voltaria a fazê-lo e a desarticular sua economia, se, de novo, percorresse o mesmo caminho histórico. Os Estados Unidos constituem uma unidade econômica poderosa e bem integrada, o que, em grande parte, devem à sua política deliberada, cuja transcendência se está, pois, muito longe de desconhecer. Mas, tão pouco se deve ignorar que isso trouxe, para o resto do mundo, condições incompatíveis com o funcionamento da economia internacional, tal como esta existia antes da primeira guerra mundial, quando o centro britânico praticava as regras do jogo no campo monetário e no do comércio exterior.

20. Nestas novas condições, de fato, da economia internacional é que começou a desenvolver-se o processo de industrialização da América Latina. O problema fundamental está em adaptar-se a essas condições — na medida em que não seja possível transformá-las — procurando encontrar novas regras, concordantes com a nova realidade.

Enquanto isso não ocorrer, seguirá prevalecendo, com ligeiras intermitências, se se quer, uma tendência tenaz para o desequilíbrio. Sua razão de ser está neste fato: ao passo que os Estados Unidos, como se viu, vêm diminuindo o coeficiente de importações, nós países da América Latina tende a subir o coeficiente de importações em dólares, obrigando-lhes, tal subida, a tomar medidas de defesa para atenuar seus efeitos. São vários os motivos.

Primeiro: Como o progresso técnico é maior nos Estados Unidos que em qualquer outra parte, a procura de bens de capital, que a industrialização traz consigo, trata de satisfazer-se, preferentemente, nesse país.

Segundo: O desenvolvimento técnico se manifesta, continuamente, em novos artigos que, ao modificar as formas de existência da população, adquirem o caráter de novas necessidades, de novas formas de gastar a renda da América Latina, as quais, geralmente, substituem formas de gasto interno.

Terceiro: Além dêsses artigos, que representam inegáveis vantagens técnicas, há outros para os quais se desvia a procura, em virtude da considerável força de penetração da publicidade comercial. Criam-se novos gostos, que exigem importações, em prejuízo de gostos que poderiam satisfazer-se internamente.

Que não é possível fazer baixar sistematicamente o coeficiente de importações, por um lado, e deixá-lo crescer livremente, por outro, sob a influência dos fatores que acabamos de ver, é uma proposição bem comprovada pelos graves acontecimentos dos anos trinta. Temos, agora, suficiente perspectiva para compreender a significação de tais sucessos e extrair deles o ensinamento que enfeixam. Antes, porém, se deve mencionar mais um fato.

Já se disse que a industrialização da América Latina, se se realiza com clarividência, oferecerá a possibilidade de aumentar, sensivelmente, a renda nacional, ao dar emprego mais produtivo às massas da população presentemente empregadas em ocupações de escassa produtividade.

O aumento de renda conseguido até agora, já se está vendo, significa acentuar a ação daqueles fatores sobre a procura de importações em dólares. Quanto mais aumenta a renda destes países, em consequência, maior se faz sua necessidade de importações. Por esta forma, volta a apresentar-se a questão da escassez de dólares, cuja importância aconselha especial consideração.

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

21. À medida em que vão aparecendo certos sintomas de um problema de escassez de dólares, é natural que se dirija o olhar para o passado, não muito longínquo, em que os Estados Unidos concentravam em suas arcas uma quantidade cada vez maior do ouro do mundo, como se comprova nos gráficos 1 e 2. Antes da primeira guerra, tinham eles 26,5% das reservas mundiais; e ao começar a segunda já haviam chegado a 50,9%; e, se é verdade que a terminaram com 36,5%, estão agora acrescentando outra vez sua participação, e já atingiram novamente à metade de ditas reservas, em 1948.

A escassez de dólares significa que esse país não compra mercadorias e serviços nem empresta dinheiro, na medida em que outros países necessitam daquela moeda para cobrirem suas necessidades, sejam ou não justificadas. Forçoso é recorrer, então, às reservas monetárias e liquidar dólares ou enviar ouro aos Estados Unidos.

Por mais prontas que sejam as perturbações monetárias provocadas por essa diminuição de reservas, a atração de outro pelo centro cíclico principal, se é persistente, não constitui um simples problema monetário: é a expressão manifesta de um fenômeno dinâmico muito mais profundo, relacionado com o ritmo e o modo de crescimento econômico dos diferentes países.

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

O centro cíclico britânico atuou, historicamente, da primeira forma. Também o fez assim, nos anos vinte, o novo centro cíclico principal. Mas, não nos trinta, quando prevaleceu a segunda destas formas e os países do resto do mundo se viram obrigados a reajustar suas relações com aquele centro cíclico a fim de seguir crescendo, apesar da influência depressiva deste e de sua grande absorção de metálico.

Os países da América Latina compartilharam duramente com os demais a experiência dos anos trinta. Compreende-se, então, que diante dos sintomas presentes de um novo problema de escassez de dólares interroguem o passado, com melhor perspectiva que antes, para se assegurarem se os mesmos fatores que intervieram naquela época recobram efetividade.

22. Tais fatores dizem respeito, por um lado, à maneira em que se refletem sobre o resto do mundo os fenômenos de contração e auge do centro cíclico principal, e por outro, à redução sensível de seu coeficiente de importações e outras partidas passivas.

Quando o centro principal contrai sua renda, na minguante cíclica, tende a propagar a contração ao resto do mundo. Se a renda deste não baixa, simultaneamente, com a mesma intensidade, e sim com certo atraso, surge um desequilíbrio no balanço de pagamentos: o centro, pelo fato de diminuir mais rapidamente sua renda, restringe, também, suas importações e demais partidas passivas com mais força que o resto do mundo, razão pela qual este se vê forçado a enviar-lhe ouro. Se fôsse concebível o equilíbrio — o que não tem lugar dentro da realidade cíclica — o balanço chegaria a nivelar-se, quando a queda das respectivas rendas atingisse a mesma intensidade.

A contração cíclica ocorrida nos Estados Unidos a partir de 1929, teria bastado para atrair grande parte do ouro expelido no auge anterior, segundo acontecia, tipicamente, nos ciclos do velho centro principal. Neste caso, entretanto, entrou em ação um fator que jamais havia operado na experiência britânica: a redução do coeficiente de importações. Esta redução obedeceu a dois fatos: a elevação das tarifas aduaneiras em 1909, por uma parte e, por outra, a baixa mais intensa nos preços dos produtos primários importados, com respeito aos produtos finais da indústria (que são os que influem, preponderantemente, na renda nacional). No gráfico 3 pode apreciar-se a intensidade deste fenômeno.

A baixa do coeficiente de importações, no centro cíclico principal, acentua a tendência para a acumulação de ouro, resultante da contração das rendas. Com efeito, as importações diminuem, ali, com mais intensidade, ainda, que no resto do mundo e o desequilíbrio do balanço se torna mais adverso, ainda, para este. Não, apenas, necessitar-se-ia como no caso anterior, de que as rendas do resto do mundo se contraíssem com a mesma intensidade que a do centro cíclico principal, para que o balanço se restabelecesse e, sim, com uma intensidade muito maior. As rendas do resto do mundo

deveriam descer mais que a do centro cíclico principal, proporcionalmente à redução do coeficiente de importações e outras partidas passivas. Convém recordar que estas outras partidas, que não as importações, se reduziram, também, sensivelmente, em virtude da cessação dos empréstimos exteriores dos Estados Unidos.

Depois de haver-se alcançado o ponto mínimo da minguante, em 1933, sobreveio nova crescente. De acôrdo com a experiência cíclica britânica, o centro cíclico principal deveria expelir ouro, como havia concorrido, com efeito, na expansão dos anos vinte. Sem embargo, sucedeu exatamente o contrário e as reservas monetárias dos Estados Unidos cresceram com extraordinária amplitude, ainda quando se elimine das cifras (o que se fez em todos os gráficos) a grande quantidade de fundos estrangeiros que, por outros motivos, foram depositar-se em dólares naquele país.

Nisto desempenhou seu papel a baixa do coeficiente referida. Para que o centro principal deixasse de atrair ouro, depois da contração e começasse a expeli-lo teria sido necessário que seu ingresso crescesse muito mais intensamente que os do resto do mundo: com tanta intensidade quanta fôsse necessária para compensar primeiro e sobrepassar depois os efeitos da baixa do coeficiente. Por exemplo, se o coeficiente se reduz à metade, a renda do centro principal teria de crescer o duplo da do resto do mundo, somente para neutralizar os efeitos de tal redução.

Longe de ocorrer êsse crescimento relativamente maior, a renda dos Estados Unidos tardou mais tempo que a do resto do mundo a alcançar o nível que havia tido em 1929, se se julga pelo que aconteceu num grupo importante de países, conforme se pode observar no gráfico 4.

Não é de estranhar, então, que o ouro haja seguido acumulando-se, pertinazmente, no centro cíclico principal. Foi ingente, com efeito, a concentração de ouro nos Estados Unidos. Praticamente tôda a produção de ouro monetário do mundo, muito abundante aliás depois de 1933, foi parar naquele país. As reservas do resto do mundo declinaram, ligeiramente, como se observa no gráfico 1. (4)

(4) Examinaram-se, no texto, os fatores concernentes aos Estados Unidos, que fizeram êste país atrair ouro durante os anos trinta. Mas, também atuaram fatores concernentes ao resto do mundo que tenderam a expulsar o ouro. Entre os últimos têm grande importância aqueles que se puseram de manifesto entre as duas guerras mundiais. Os Estados Unidos adquiriram grandes quantidades de ouro por fornecimentos aos países aliados. Êsse ouro só teria sido expulso por uma expansão inflacionária da renda daquele país, consideravelmente mais forte que a ocorrida na realidade. Esta possibilidade descartava-se, assim, por si mesma. Mas, não foi êste o único fenômeno de redistribuição do ouro motivado pelas duas guerras. Uma parte do ouro, que os Estados Unidos iam recebendo, traspassavam a países neutros ou que não participavam ativamente no conflito para cobrir seus saldos positivos de pagamentos. Trata-se de um fenômeno normal no auge de um centro cíclico, do qual participou a América Latina, que ampliou, sensivelmente, suas reservas metálicas. Também é natural que grande parte do ouro retorne ao centro cíclico. Assim ocorreu no primeiro após-guerra, quando sobreveio a contração nos Estados Unidos; as crescentes e minguantes cíclicas no centro britânico também se haviam caracterizado por êsse movimento de vai-e-vem do ouro. Há, contudo, uma particularidade no retôrno presente do ouro da América Latina para os Estados Unidos: é

Se o resto do mundo, nos anos trinta, se tivesse limitado, em seu desenvolvimento econômico, apenas, ao estímulo proveniente das importações e demais partidas passivas dos Estados Unidos, a ascensão da renda naquele teria sido muito menos intensa que neste. A razão disto, como já se sabe, reside na ação depressiva da baixa do coeficiente. Entretanto isso não sucedeu, conforme se viu no gráfico 3, pois os países ali representados aumentaram suas rendas mais amplamente que os Estados Unidos.

Se esses países, com os demais do resto mundo, tivessem, assim, aumentado suas rendas, sem modificar, por seu lado, seu coeficiente de importações, é óbvio que, em pouco tempo, lhes teria sido impossível continuar por essa forma, sem grave prejuízo para suas reservas monetárias. Se não ocorreu isto foi justamente porque, para atenuar a contração que se propagava desde o centro, já antes haviam reduzido seu coeficiente de importações e outras partidas passivas e, especialmente, o de importações procedentes dos Estados Unidos, as quais baixaram mais que as de outras procedências. (5) Desta forma o resto do mundo não somente pôde crescer da maneira que se viu acima, mas, também, em vários casos, empregar parte de suas exportações em dólares para reduzir suas dívidas nos Estados Unidos.

23. Por que o coeficiente de importações procedentes dos Estados Unidos se reduziu com mais severidade, no resto do mundo, que o coeficiente de todas as importações? Evidentemente porque o *deficit* no balanço de pagamentos era mais agudo no que concernia a dólares. Se se tivessem reduzido as importações em outras moedas, com a mesma intensidade que nesta, os prejuízos que sofreu o comércio internacional nos anos trinta teriam sido mais graves ainda, com a consequente perda adicional de suas vantagens clássicas.

Quais foram as reações da América Latina ante os fenômenos ocorridos durante esses anos no centro cíclico principal? Não vem ao caso repetir a crônica, por demais conhecida, da forma em que tais fenômenos se refletiram nesta parte do continente e, sim, extrair delas aquelas experiências que possam esclarecer e definir o que mais convém aos interesses latino-americanos.

A reação latino-americana foi semelhante a de outros países do resto do mundo: reduzir o coeficiente de importações por meio da depreciação monetária, a elevação das barreiras aduaneiras, as cotas de importação e o controle de câmbios.

Jamais se haviam aplicado semelhantes medidas com o caráter geral desses tempos. Tãopouco jamais havia surgido um problema de escassez de libras, sob a hegemonia monetária de Londres.

A imperiosa necessidade de reduzir prontamente as importações e de conter o êxodo de capitais, explicam a rápida difusão do controle

que esse retorno começou antes de que houvesse contração naquele país. Deve-se isto, como já foi dito, ao crescimento das importações provocado pelo alto grau de emprêgo e acentuado por fenômenos inflacionários.

(5) Vejam-se os gráficos para distintos países publicados em "The United States in the World Economy", páginas 67, 68 e 69.

de câmbios. Mas êste não foi, apenas, um instrumento para restringir as importações e, sim, também, para desviá-las em outras direções, principalmente a dos países da Europa. Tais importações provinham, anteriormente, dos Estados Unidos, dado seu menor custo ou sua maior adequação às necessidades da América Latina. Dificilmente poder-se-ia negar, por motivos formais, esta verdade evidente: o controle de câmbios constituiu, em muitos casos, um instrumento "discriminatório" no comércio internacional, contrário às práticas sãs que tanto havia custado arraigar mediante a aplicação geral da cláusula de nação mais favorecida. E' forçoso, porém, reconhecer-se que, ao ver-se um país privado dos dólares necessários para pagar suas importações essenciais, a única saída para tão crítica situação parecia estar em importações pagas em moedas recebidas em pagamento de exportações.

Se essas outras moedas tivessem podido transformar-se em dólares, o assunto teria sido muito diferente. Mas, a escassez de dólares afetava todo o resto do mundo, e a compensação multilateral terminava por tropeçar, quando o saldo final a pagar nessa moeda superava as disponibilidades.

O controle de câmbios não foi o resultado de uma teoria e sim uma imposição das circunstâncias. Quem quer que haja conhecido de perto as complicações de toda sorte que êsse sistema trouxe consigo, não poderia haver optado por êle, caso se tivessem apresentado outras alternativas, ou estivesse ao alcance dos países da América Latina a eliminação das causas profundas do mal.

24. Infelizmente estas se prolongaram demais. Transposto o momento mais difícil da crise mundial e já em pleno restabelecimento econômico, pensou-se em abandonar o controle de câmbios. Mas, a maneira de funcionar do centro cíclico principal foi afastando essa possibilidade.

Basta observar o gráfico 5, relativo às reservas monetárias da América Latina, para compreender a índole das dificuldades. De modo geral, foram-se gastando em importações e em outras partidas passivas todos os dólares que se incorporavam às reservas e, ainda, empregando parte destas em ditas importações. O controle de câmbios, como se disse, cumpriu a função de desviar para outras partes as importações que se não conseguiam cobrir dessa forma. E, apesar disso, não se conseguiu evitar que o conjunto das reservas monetárias se mantivesse durante os anos trinta num nível sensivelmente mais baixo que no decênio anterior.

Tal foi o sentido do controle de câmbios, naqueles tempos. Bem ou mal manejado, constituiu o instrumento de que se pôde dispor para atenuar as graves repercussões dos acontecimentos exteriores sobre as atividades internas dos países latino-americanos. Posteriormente, porém, sua função foi muito distinta. Empregou-se, e se segue empregando, o controle de câmbios para conter os efeitos da expansão inflacionária interna sobre as importações e outras partidas passivas do balanço de pagamentos. E' claro que, em tal caso,

o controle de câmbios não corrige os efeitos da inflação e, sim, desvia a pressão inflacionária para a atividade interna, acentuando a alta dos preços.

Em consequência, não caberia fazer as mesmas considerações em ambos os casos. Os fatores externos que impuseram, nos anos trinta, o controle de câmbios, escapavam, totalmente, à ação da América Latina. Enquanto que, os que hoje predominam, dependem de nossa própria vontade, como o reconheceram, mais de uma vez, os governos latino-americanos, preocupados que estão com a seriedade deste problema.

25. É difícil, se não impossível, porém, determinar até que ponto a escassez de dólares, que novamente, afrontam, nos últimos tempos, vários países da América Latina, é consequência do baixo coeficiente de importações dos Estados Unidos, ou dos fenômenos inflacionários a que já se fez referência.

Já se explicou como o alto grau de emprêgo, alcançado na América Latina, requer um volume considerável de importações em dólares. Os Estados Unidos, por outro lado, posto que sua renda nacional atingiu uma cifra elevadíssima, aumentaram, também, suas importações da América Latina e dos demais países do resto do mundo. Em 1948 atingiram as importações totais norteamericanas 6.900 milhões de dólares, com um coeficiente de 0,03. Com um coeficiente de 0,05, registrado em 1929, essas importações teriam atingido 11.500 milhões. Estas cifras refletem a magnitude dos efeitos que a baixa do coeficiente produziu.

É cedo, ainda, para dizer se a participação, em tais importações, correspondente à América Latina basta ou não para cobrir aquelas necessidades de importação, juntamente com as demais partidas passivas que tem de pagar aos Estados Unidos. Ainda não se pode formar um juízo definitivo. As informações são, ainda, muito deficientes e não permitem examinar a composição das importações, no grau necessário para determinar que parte de seu aumento foi provocada pela redistribuição de rendas típica da inflação. Conhecem-se casos que revelam haver-se empregado quantidades apreciáveis de dólares em importações totalmente alheias ao propósito de industrialização ou de mecanização da agricultura, mas não se poderia afirmar até que ponto tais casos representam um fenômeno geral.

26. Seja como fôr, o que está sucedendo nestes momentos deveria ser objeto de muito especial atenção. Para tomar um só caso ilustrativo, não deixa de ser sintomática a índole das recomendações que a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos acaba de formular, em seu interessante informe sobre o Brasil.

Há uma grande analogia entre as medidas que essa missão técnica recomenda, em matéria de importações, e as que vários países da América Latina se viram forçados a tomar nos anos trinta, segundo se recordou anteriormente.

Não obstante o grande crescimento das exportações brasileiras em dólares, a missão comprovou que não são suficientes para atender as importações na mesma moeda. Aprova, em razão disso, a restrição das importações não essenciais, por meio de aplicação mais eficaz do sistema de controle de câmbios, e reconhece a necessidade de "obter essas importações essenciais, na medida do possível, de países de moedas fracas, com os quais (o Brasil) haja tido, recentemente, balanço favorável"; e acrescenta: "medida que poderia contribuir para reduzir o total das importações em moeda forte, seria a revisão, pelas autoridades do controle, de todas as compras na zona do dólar, que se proponham realizar os departamentos do governo do Brasil e as repartições autônomas". (6)

Não deixa de chamar a atenção que, num relatório dessa natureza, se preconiza não apenas a restrição de importações mediante o controle de câmbios, mas, ainda, a aplicação de medidas de tipo "discriminatório".

Se se tratasse, apenas, do reconhecimento de uma transitória necessidade de aliviar a pressão do balanço de pagamentos, o caso não teria maior transcendência. Mas se se trata de um desequilíbrio fundamental e persistente, haverá motivo para séria preocupação da parte dos países latino-americanos.

27. Já existe uma experiência suficiente para persuadir-nos de que o comércio multilateral é o que mais convém ao desenvolvimento econômico da América Latina. Poder vender e comprar nos melhores mercados, ainda que diferentes, sem dividir o intercâmbio em departamentos estanques, constitui, sem dúvida, a fórmula ideal. Ter que compensar as vendas à Europa mediante compras estritamente à Europa e, mais ainda, a cada um dos países europeus, sem poder empregar os saldos para comprar nos Estados Unidos o que mais satisfizesse às necessidades de nosso desenvolvimento econômico, não é uma solução que tenha as inegáveis vantagens do multilateralismo.

Mas, se a compensação multilateral tem de ser praticada, é necessário que a Europa tenha uma sobra de dólares para pagar seu excedente de compras na América Latina, após haver satisfeito suas próprias necessidades de importações norteamericanas.

Foi esta, sem dúvida alguma, a dificuldade que encontrou a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Diante dessa dificuldade só lhe restavam dois caminhos: o que sugeriu ao Brasil ou o de recomendar-lhe a aplicação das restrições, por igual, a todos os países, com prejuízo, não apenas das exportações daqueles países com os quais tem saldos favoráveis mas, também, da intensidade de seu crescimento econômico.

28. Pareceria que os acontecimentos ocorridos nos anos trinta deixaram a convicção de que não é possível esperar uma solução de caráter fundamental, no comércio com os Estados Unidos. Com efeito,

(6) Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Capítulo II.

se se mantém o baixíssimo coeficiente atual de importações, ainda na hipótese favorável de que perdure a ocupação máxima naquele país, suas importações poderiam resultar insuficientes para resolver o problema latente da escassez de dólares. Se, com ocupação máxima a renda nacional cresce no futuro, a um ritmo que, dificilmente, poderia passar de 3 por cento ao ano, um crescimento paralelo nas importações procedentes do resto do mundo, não poderia significar alívio muito sensível.

Mas, será que não se pode admitir, de forma alguma, a possibilidade de que aumente o coeficiente de importações naquele país, permitindo que estas cresçam com ritmo mais rápido que a renda nacional?

Essa possibilidade existe. A atração persistente do ouro pelo centro principal só se concebe, teoricamente, quando há margem apreciável de fatores de produção desocupados.

Fenômenos semelhantes aos ocorridos nos anos trinta não poderiam repetir-se, se os Estados Unidos conseguissem manter seu emprêgo máximo e se o resto do mundo estimulado, desse modo, pelo centro principal, conseguisse, também, aplicar uma política análoga de pleno emprêgo de seus fatores de produção em crescimento.

Conforme se disse, ao explicar a experiência adversa daqueles anos, pôsto que havia desemprego nos Estados Unidos, o resto do mundo não poderia manter seu coeficiente de importações sem ajustá-lo ao dos Estados Unidos, já que nenhum país pode suportar, permanentemente, um *deficit* em seu balanço de pagamentos. Mas, havendo pleno emprêgo, os fatos poderiam ocorrer de maneira muito diferente. Justifica-se um breve raciocínio para demonstrá-lo.

Suponha-se que, mercê do coeficiente relativamente alto do resto do mundo, ou se se quer, da ampliação deste coeficiente, em virtude da industrialização da América Latina, aumenta intensamente a procura de exportações dos Estados Unidos. Suponha-se, também, que, em virtude do crescimento dos fatores de produção, o crescimento anual da renda é de 6.000, para tomar qualquer cifra, dos quais 4.000 correspondem aos fatores empregados nas indústrias de exportação para satisfazer aquela grande procura, e os 2.000 restantes nas indústrias destinadas às necessidades internas, com um volume equivalente de produção.

E' óbvio que este volume será insuficiente para atender à procura interna, provocada pelo consumo de uma renda de 6.000. Haverá, pois, um excesso de procura sobre a oferta, que, não podendo satisfazer-se, internamente, por estarem todos os fatores plenamente ocupados, voltar-se-á para as importações que, por esta forma, crescerão para satisfazer o *deficit* de produção para as necessidades internas.

Se os fatores de produção não estivessem plenamente ocupados, o excesso da procura sobre a oferta tenderia a estimular, preferentemente, a produção interna; e as importações, longe de crescerem na proporção do excesso, como acaba de ver-se, aumentariam, apenas,

em exígua quantidade: na parte dêsse excesso que, apenas, se manifesta na procura exterior, em virtude do baixíssimo coeficiente de importações.

Não caberia desenvolver um raciocínio mais complexo, dado o caráter desta resenha. Deve-se assinalar, apenas, que, para que atuasse um mecanismo semelhante, seria indispensável que o resto do mundo pudesse subministrar aos Estados Unidos o aumento de importações requerido por sua maior procura; do contrário, o processo seria inflacionário. Por outro lado, seria mister, ademais, que os países que aumentassem seus coeficientes ou suas rendas reais, pudessem contar com os recursos necessários para afrontar desequilíbrios transitórios em seus balanços de pagamentos, enquanto reagisse o centro cíclico principal.

29. Em síntese, encontrando-se o centro cíclico em plena ocupação, todo aumento de suas exportações para o resto do mundo, provocado por ação dêste, será acompanhado por um aumento correspondente das importações (ou de outras partidas passivas); e o ouro não tenderia a concentrar-se no centro, em prejuízo dos demais países.

E' claro que, para isso, seria indispensável que o centro não baixasse seu coeficiente de importação. Mas, que objeto teria uma tal medida se já estão ocupados todos os fatores de produção? Compreende-se que, quando existem fatores desocupados, haja interesse em aumentar a ocupação, substituindo importações por produção interna. Compreende-se, igualmente, que, mesmo havendo plena ocupação, um país evite que certas indústrias de consumo interno sejam sacrificadas pela competência exterior, em favor das indústrias de exportação, como sucedeu com o centro cíclico britânico, durante o século XIX. Careceria de sentido, porém, em um caso de pleno emprego, baixar, em geral, o coeficiente de importações e estimular o desenvolvimento de certas indústrias de consumo interno, a expensas das importações e exportações.

Consequentemente, a menos que se inibisse o jogo espontâneo das forças econômicas, num estado de pleno e crescente emprêgo no centro cíclico principal, abrir-se-ia o caminho para solução daquele problema fundamental, que tanto preocupa os países da América Latina e os demais países do mundo. Por essa forma, aumentaria o coeficiente de importações dos Estados Unidos, mesmo que não se tocassem as tarifas vigentes e fortalecer-se-ia sua interdependência com o resto do mundo. Por aqui demonstrar-se-ia, também, que, ao conseguir aquêle país seu objetivo de pleno emprêgo, alcançaria simultaneamente, outros dois objetivos primordiais de sua política econômica: promover ativamente o comércio internacional e estimular a industrialização da América Latina.

30. Permita-se, ao término desta parte, outra consideração teórica, muito pertinente aos assuntos que acabam de ser tratados. Até agora não se havia alcançado resultado positivo algum, no empenho de interpretar, com auxílio da teoria clássica, as variações

dos balanços de pagamento e dos movimentos internacionais do ouro, nos anos trinta. Dificilmente ter-se-ia conseguido tal coisa, pois, a teoria clássica, como se sabe, baseia-se na premissa do pleno emprego. Se esta premissa se concretiza, poder-se-ia comprovar a validade essencial do raciocínio clássico, acerca dos movimentos do ouro, sem prejuízo, de certo, das correções parciais que requeira tal teoria. Como disse LORD KEYNES, em sua *General Theory*, havendo pleno emprego, volveríamos a encontrar-nos, com toda segurança, no mundo ricardiano. Não é de estranhar, portanto, o sentido das palavras que acerca disto constam de seu artigo póstumo: (7) "Não é a primeira vez que me sinto levado a recordar, aos economistas contemporâneos, que os ensinamentos clássicos encerram algumas verdades permanentes de grande significação; se nos inclinamos, hoje, a olvidá-las, é porque as aproximamos de outras doutrinas que não poderíamos aceitar sem muitas reservas. Há, nestas matérias, correntes que trabalham profundamente, forças naturais, como poderíamos chamá-las, e até a *mão invisível* que procuram levar-nos ao equilíbrio..." Em verdade, se a medicina clássica tem de intervir, é essencial que as tarifas e os subsídios à exportação não neutralizem, progressivamente, sua influência. Neste sentido, a presente disposição de ânimo do governo dos Estados Unidos e, também, segundo creio, a de seu povo, nos dá certa tranquilidade provisória, a julgar pelas propostas submetidas à consideração da Conferência sobre Comércio e Emprego. Trata-se de propostas sinceras e completas, apresentadas em nome dos Estados Unidos e, expressamente, tendentes a permitirem a ação da medicina clássica".

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

31. A margem de poupança depende, em última instância, do aumento da produtividade do trabalho. Se, em alguns países da América Latina, pôde alcançar-se um grau de produtividade tão satisfatório que, mediante uma política judiciosa, permitiria reduzir a proporções moderadas a necessidade de capital estrangeiro, para suprir a deficiência de poupança nacional, na maior parte desses países se reconhece que o concurso desse capital é indispensável.

Com efeito, a produtividade é, nesses países, muito baixa, porque falta capital; e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança, em razão dessa baixa produtividade. Para romper este círculo vicioso, sem deprimir, exageradamente, o consumo presente das massas, de modo geral muito baixo, requer-se o concurso transitório do capital estrangeiro. Se sua aplicação é eficaz, o aumento de produtividade, com o correr do tempo, permitirá desenvolver a própria poupança e substituir por esta o capital estrangeiro, nas novas in-

(7) *The Balance of Payments of the United States*, LORD KEYNES, *The Economic Journal*, June 1946.

versões exigidas pelas inovações técnicas e o crescimento da população.

32. Mas, a escassez típica de poupança, em grande parte da América Latina, não provém, apenas, daquela estreita margem e, sim, também, em casos muito frequentes, de sua imprópria utilização. Poupar significa deixar de consumir e, portanto, é incompatível com certas formas peculiares de consumo em grupos com rendas relativamente altas.

As grandes disparidades na distribuição da renda podem ser e foram, historicamente, um fator favorável à acumulação do capital e ao progresso técnico. Sem desconhecer o que isto significou, também, nestes países, há notórios e frequentes exemplos de como essas disparidades distributivas estimulam formas de consumo próprias de países de alta produtividade. Perdem-se, assim, com frequência, importantes possibilidades de poupança e de eficaz emprego das reservas monetárias em importações produtivas.

Foi o aumento da produtividade o que permitiu aos Estados Unidos e, em menor grau, a outros países industriais diminuir a jornada de trabalho, aumentarem as remunerações reais das massas e seu nível de vida, bem como acrescerem em grau considerável, os gastos públicos. Tudo isso sem prejuízo de uma grande acumulação de capital.

É fato conhecido como os gastos públicos, que nas grandes nações industriais constituíam uma proporção relativamente pequena da renda nacional, em meados do século passado, representam, hoje, uma grande proporção dessa renda. Só o aumento da produtividade permitiria esse crescimento.

Não se subtraíram os países da América Latina a essa tendência geral. E se o crescimento da cota de gastos públicos é objeto de preocupação, ali, onde a produtividade é alta e a acumulação de capital é considerável, maior há de sê-lo nos países onde se impõe poupar uma parte apreciável da renda nacional. Pois a poupança é necessária para conseguir o incremento de produtividade, sem o qual será ilusório o propósito de elevar o nível de vida das massas.

No fundo, estamos em presença de um problema de avaliação de necessidades. Os recursos para satisfazer às enormes necessidades privadas e coletivas da América Latina são relativamente estreitas; a contribuição possível do capital estrangeiro é, também, limitada. Cumpre, pois, avaliar essas necessidades, em função das finalidades que se têm em vista, a fim de distribuir esses recursos limitados da maneira mais conveniente. E se tal finalidade consiste em aumentar o bem-estar mensurável da coletividade, o aumento do capital, por homem, deve ser tido em primeira conta. Há, neste sentido, tipos de inversões públicas ou privadas de indiscutível utilidade, mas que não tornam mais produtivo o trabalho; não será delas, portanto, que sairá o aumento de poupança para novas inversões. Por outro lado, inversões equivalentes realizadas, em bens de capital eficazes, crescerem, imediatamente, a produtividade do trabalho e desenvolvem certa

margem de poupança que, transformada em novas inversões, dará novos aumentos de produtividade.

Por estas e outras razões que extenderiam sobremaneira estas páginas, vê-se que a formação do capital é um problema de transcendental significação.

33. A pressão considerável daquelas necessidades privadas e coletivas sobre uma quantidade relativamente escassa de recursos, não raramente traz consigo fenômenos inflacionários como os que preocupam, muito justamente, nestes momentos, os governos. Desenvolve-se ao mesmo tempo, certo modo de pensar, que não só se manifesta nos setores interessados mas, também, entre as pessoas preocupadas, apenas, com o interesse geral, no sentido de considerar que a inflação é uma maneira iniludível de capitalização forçada, ali onde a poupança espontânea é notoriamente insuficiente.

E' esta uma tese digna de cuidadoso exame. Dada a generalidade do processo, há um caudal de fatos que oferecem campo fértil à investigação, depois da qual será possível apreciar seu valor e alcance. Entrementes, algumas reflexões poderiam contribuir para a formulação desta hipótese.

Dispõe-se, antes do mais, de uma comprovação indiscutível: o estímulo consequente à expansão do meio circulante tem levado a um alto grau de emprego e, portanto, a um aumento real da renda. Mas parece que grande parte desse efeito tem sido conseguido numa fase de crescimento moderado, anterior ao processo agudo de inflação. De tal modo que, conforme se ia desenvolvendo o processo, o aumento do emprego e da renda real ia sendo cada vez menor e maior o dos preços, com os consequentes transtornos na distribuição da renda total.

Esta experiência oferece uma lição positiva e outra negativa. (8) A positiva diz respeito, já se vê, ao assunto referido, porquanto o aumento do emprego veio aumentar a margem potencial da poupança. Também lhe diz respeito a lição negativa: — o fato de haver-se exagerado o estímulo de que se necessitava para atingir o emprego máximo, conduziu, internamente, a uma pressão inflacionária excessiva que (ao dilatar-se de novo — com a retomada posterior do intercâmbio — o coeficiente de importações, comprimido anteriormente pela guerra), esgotou grande parte do ouro e dos dólares previamente acumulados.

34. As fragmentárias informações disponíveis sugerem mais de uma dúvida acerca do fato de que se tenha ou não sabido empregar

(8) Demonstrou-se, com efeito, a possibilidade de uma política racional de emprego de fatores desocupados ou mal ocupados. As exportações haviam constituído, em outro tempo, o fator dinâmico preponderante. Mas, depois da crise mundial, provaram ser insuficientes para desempenharem, satisfatoriamente o seu papel de estimulante do crescimento. Durante os anos trinta, em alguns países da América Latina, já se havia conseguido, mediante uma política de estímulo interno, suprir a debilidade do fator dinâmico exterior. Para fazê-lo foi necessário reduzir o coeficiente de importações, conforme se explicou em outra parte. Os fatos que sobrevieram, com a segunda guerra mundial, demonstraram quanto mais se podia andar por esse caminho. A guerra impunha violenta compressão do coeficiente, ao mesmo tempo em que aumentava a força do fator estimulante exterior.

essas reservas monetárias, levando-se, estritamente, em conta o que requer o desenvolvimento econômico da América Latina. A fim de poder esclarecer essas dúvidas, seria interessante averiguar: a) em que medida as mencionadas reservas foram destinadas, preferentemente, à importação dos bens de capital mais necessários; b) em que outra medida foram gastas em artigos não essenciais ou que apenas respondem às formas de existência dos grupos de altas rendas, e c) até que ponto serviram para cobrir a saída de capitais, provocada pelo desenvolvimento da inflação. (9)

Estas diferentes formas de emprego das divisas estão estreitamente ligadas às consequências internas da inflação. A alta dos preços, ao gerar lucros extraordinários, põe em mãos de um grupo, relativamente pequeno, grandes possibilidades de poupança, como sempre ocorre quando se altera, por essa forma, a distribuição da renda. Seria, também, de grande interesse indagar até que ponto essas possibilidades se traduziram em poupança efetiva e se a aplicação dessa poupança se efetuou de modo mais produtivo para a coletividade.

Se, na realidade, uma parte considerável dos lucros resultantes da inflação tivessem sido poupados e invertidos, eficazmente, aqueles que expõem a tese mencionada teriam um ponto de apoio de muito valor. Mas, não se dispõe, por desgracia, de elementos merecedores de fé que nos capacitem a pronunciar-nos. Cifras isoladas não justificam generalização alguma. Não obstante, os fatos que apresenta a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, a respeito do Brasil, são ilustrativos. A grandes companhias reinverteram entre 30 e 40 por cento dos seus lucros, em 1946, e distribuíram o resto aos acionistas. O distribuído por todas as companhias teria ascendido a 12.000 milhões de cruzeiros, dos quais a quarta parte (ou sejam, apenas, 3.000) foi poupada sob diferentes formas. (10) Do total dos lucros, portanto, resultaria ter-se invertido somente ao redor de 50 por cento, sob formas direta e indireta, se se combinam essas cifras.

Neste caso, a proporção consumida teria sido importante. E como os grupos de elevadas rendas têm, também, um alto coeficiente de importações, não é de estranhar que uma parte apreciável das divisas acumuladas tenha sido gasta em artigos não essenciais ao desenvolvimento econômico, segundo se depreende de outras informações da mesma fonte.

Há outro aspecto, ainda, a esclarecer. Na suposição de que, em determinadas circunstâncias, se considerasse uma certa expansão inflacionária como o melhor expediente prático, dada a escassez de poupança, existiriam meios de alcançar a melhor realização desse propósito, atenuando, no devido tempo, as sérias consequências da inflação. O Estado dispõe de processos que lhe permitem estimular a inversão de grande parte dos lucros e remunerações inflacionários, mediante a imposição progressiva do que se gasta e consome, enquanto

(9) É sugestivo comprovar que os depósitos de particulares da América Latina, nos Estados Unidos, montavam a 729 milhões de dólares, a 30 de junho de 1947.

(10) Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Parte III.

libera ou exime de impostos o que se inverte, desviando, ademais, pelo contrôle de câmbio o que tende a empregar-se em importações incompatíveis com um forte ritmo de crescimento econômico.

Mas, é claro que tais processos podem, também, servir para empregar em maiores gastos públicos o que poderia ser poupado, em prejuízo do aumento da produtividade nacional.

35. Lógicamente, se há grupos que se beneficiaram, consideravelmente, com a inflação, outros há que certamente se prejudicaram. Ainda não se efetuaram estudos concludentes. Mas, não pareceria que o fenômeno atual se diferencie, essencialmente, das inflações anteriores. A classe média e os grupos de rendas fixas foram, pelo geral, os que pagaram uma parte muito grande da transferência de rendas reais aos empresários e demais favorecidos. Os sindicatos mais bem organizados da classe operária lograram, quase sempre com atraso, alcançar, através do aumento de salários, a alta dos preços e às vezes superá-la; porém não há concludentes cifras disponíveis para certificar-se até que ponto se pôde melhorar o conjunto ou apenas certos setores. Sem embargo, não se deve esquecer que o aumento de emprego, na primeira fase da expansão, significou, de maneira geral, um aumento real de salário para a família proletária, mesmo quando os salários não se tenham ajustado à alta dos preços.

Tôda essa redistribuição de rendas, provocada pela inflação, gera, nos grupos favorecidos, a ilusão de que aumenta a riqueza da coletividade, em seu conjunto, mesmo quando a renda real tenha deixado de crescer apreciavelmente, uma vez transposto o período inicial de expansão moderada. É a ilusão própria da fase de euforia e prodigalidade; não se renovam, nela, os bens de capital — por exemplo: nos transportes e noutras inversões públicas e privadas, — e se gasta, em breve tempo, grande parte do aumento anterior das reservas monetárias. Tudo isso significa consumir capital acumulado e não se poderia tomar, consequentemente, como aumento real da renda. A ilusão começa a dissipar-se na segunda fase: a de tensões crescentes; e cede, por fim, na terceira: a de penosos reajustamentos.

A primeira fase parece haver terminado na América Latina. E, enquanto a segunda se vai desenrolando, manifestam-se agudos antagonismos sociais, que conspiram contra a eficiência do sistema econômico em que vivemos. Cria-se uma atmosfera desfavorável ao seu desenvolvimento regular e aparecem certos tipos de intervenção governamental ou medidas oficiais que costumam prejudicar a iniciativa privada e o sentido da responsabilidade individual. Por fim, a inflação, depois de haver aumentado, exageradamente, a remuneração do empresário, termina por comprometer a sua eficiência, de tão primordial importância para o crescimento dos países da América Latina.

36. O Estado não tarda em partilhar, mediante o impôsto, de uma parte apreciável dos lucros inflacionários do empresário. De todos os modos, a dilatação dos gastos públicos, consequência daquela participação, fará surgir um problema não menos sério que os outros,

logo que desapareçam os lucros inflacionários e se imponha a necessidade de correlacionar, adequadamente, os ordenados e salários, que o Estado paga, com o custo da vida. Ocorre o risco evidente de que se eleve de novo a proporção do conjunto dos gastos públicos na renda total, em prejuízo da formação de capital.

37. Sòmente o exame imparcial dos fatos que acabamos de mencionar e de outros deles decorrentes, permitirá chegar a conclusões de valor acêrca da inflação como instrumento de poupança coletiva. Quaisquer que sejam as cifras a que se chegue, de nenhum modo poder-se-á negar que a inflação tendeu a desalentar formas típicas de poupança espontânea, que, em alguns dos países latino-americanos, haviam chegado a adquirir importância crescente. Nelas está o germe da poupança futura para a industrialização, quando se possa retornar à estabilidade monetária, de acôrdo com as novas regras do jôgo, impostas pela nova realidade. De resto, se a poupança forçada, que pode acumular-se com a inflação, sai de camadas numerosas da coletividade, sem que lhes seja dado recolher seus frutos, uma vez que êstes passam, definitivamente, aos grupos favorecidos, cumpriria indagar, seriamente, se não haverá possibilidade de encontrar outras formas de poupança (espontânea ou de determinação coletiva), que, sem os graves inconvenientes da poupança forçada, permita uma aplicação mais adequada dos recursos em fins produtivos.

38. Enquanto isso, o apelo à poupança estrangeira parece inevitável, conforme já se disse. Infelizmente, o problema que deixou a experiência desastrosa dos anos trinta nesta matéria, está longe de ser esclarecido. Subsiste nos países credores a recordação viva do não cumprimento do devedor; por outro lado, há uma tendência a olvidar as circunstâncias em que o não cumprimento se produziu e a difundir-se errônea crença de que, mediante certas regras de conduta, poder-se-á evitar a repetição de passados acontecimentos. No fundo de tudo isso encontramos o mesmo problema fundamental que mencionamos ao ocupar-nos das tendências do comércio exterior. O Departamento de Comércio dos Estados Unidos soube destacá-lo, em um estudo publicado há alguns anos. (11)

Em 1929 êsse país forneceu ao resto do mundo 7.400 milhões de dólares, em pagamento de importações, inversões e outras formas; o resto do mundo pôde, assim, pagar, folgadoamente, os 900 milhões de serviços financeiros fixos do capital invertido pelos Estados Unidos, a parte das remessas de lucros. Mas, em 1932, o fornecimento de dólares se reduziu a 2.400 milhões, enquanto que os serviços, se se houvessem cumprido, teriam exigido a mesma quantidade de 900 milhões. Teriam, pois, restado apenas 1.500 milhões de dólares, ao resto do mundo, para cobrir suas importações e outras partidas passivas *vis à vis* dos Estados Unidos, contra 6.500, em 1929.

(11) The U.S. in the World Economy — Economics Series, No. 23, Washington, 1943.

Diante dessas cifras não é de estranhar que o não cumprimento tenha sido quase geral na América Latina. Os poucos países que continuaram a honrar seus compromissos, fizeram-no com grandes sacrifícios, à custa de uma severíssima contração de sua economia interna e com grande redução de suas reservas monetárias. É, pois, natural que, havendo passado por essa experiência, não queiram ver-se, novamente, ante o dilema de deixar de cumprir seus compromissos ou sacrificar sua economia.

Enquanto não se resolva o problema fundamental do comércio exterior, será preciso cuidar de que as inversões de capitais em dólares — não sendo possível aplicá-las no desenvolvimento das exportações em igual moeda — se apliquem para reduzir, direta ou indiretamente, as importações em dita moeda, a fim de facilitar o pagamento futuro dos serviços correspondentes.

39. Dêste ponto de vista não pareceria prudente retomar a ativa corrente de inversões dos anos vinte, sem antes ajustar-se a um programa que enfrente, resolutamente, a série de questões concretas que se apresentam neste caso. A existência de entidades de empréstimos internacionais poderia ser fator muito eficaz no esboço de um programa semelhante, no qual, com a colaboração dos diferentes países, se examinassem os tipos de inversão mais convenientes ao desenvolvimento econômico da América Latina, por sua contribuição à produtividade do trabalho e ao desenvolvimento da necessária capacidade de reembolso.

Não há razões para que êsse programa não abarque, também, o campo das inversões privadas. Para promovê-las fala-se, insistentemente, na necessidade de estabelecer um sistema de garantias ou de normas que as regulamentem. Tudo isso é digno de cuidadoso exame. Mas, as novas formas terão de basear-se na experiência passada. Fora daquelas dificuldades de fundo, dos anos trinta, existiram muitas outras, e, também, certas situações abusivas, de um e outro lado, que se deveriam reconhecer sem reticências, para evitar a repetição do mal. Com isso, e com uma eficaz ajuda técnica, seria possível desenvolver uma política de inversões que contasse, em tôdas as partes interessadas, com um ambiente público favorável, dadas suas recíprocas vantagens.

VI. OS LIMITES DA INDUSTRIALIZAÇÃO

40. É óbvio que o crescimento econômico da América Latina depende do aumento da renda média, por habitante, que é muito baixa, na maior parte desses países, e do aumento da população.

O aumento da renda média, por habitante, só poderá ser conseguido de dois modos. *Primeiro*, pelo aumento da produtividade e, *segundo*, dada uma determinada produtividade, pelo aumento da renda, por homem, na produção primária, com respeito às rendas dos países

industriais que importam parte dessa produção. Este reajustamento, conforme se explicou, tende a corrigir a disparidade de remunerações, provocada pela forma em que se distribui o fruto do progresso técnico entre os centros e a periferia.

41. Consideraremos, agora, o aumento da produtividade, dada a população existente. O caso se apresenta sob duplo aspecto. Por um lado, a assimilação da técnica moderna permitirá aumentar a produção, por homem, deixando gente disponível para aumentar a produção, nas mesmas ocupações em que já estava empregada ou em outras. Por outro lado, o deslocamento de pessoas mal ocupadas — em atividades cuja exígua produtividade não pode melhorar-se, sensivelmente — para outras atividades em que o progresso técnico faça possível essa melhora, elevará, também, o índice de produtividade.

A agricultura apresenta um caso típico da influência do progresso técnico. Em setores importantes dela, o desenvolvimento técnico tem permitido que se vá aumentando a produção, com um crescimento, proporcionalmente, inferior do pessoal ocupado. Em outros tempos, a agricultura absorve uma proporção decrescente do aumento de população em idade produtiva, razão pela qual a indústria e outras atividades puderam aumentar, mais amplamente, sua mão de obra. Não se trata, no caso, de um deslocamento de gente já ocupada e, sim, de uma forma diferente de empregar a que atinge a idade de trabalhar. Não obstante, em alguns casos, com o intenso desenvolvimento industrial dos últimos anos, ocorreram deslocamentos reais, com conseqüências desfavoráveis para a agricultura.

Por outro lado, o crescimento da procura exterior de produtos agrícolas, depois da grande crise mundial, tem sido relativamente lento, de modo geral quando comparado com o ritmo que caracterizou os tempos anteriores. Se se acrescenta este fato às conseqüências do que acaba de ser mencionado, percebe-se que nenhuma outra atividade, fora da indústria, teria podido absorver o crescimento da população dos países da América Latina que exportam ditos produtos.

E' bem possível que o progresso técnico em outras atividades implique em conseqüências semelhantes às que acabamos de mencionar. Resultará disso uma fonte importante de mão de obra para o crescimento industrial.

Não é essa, porém, a única fonte. Dentro da própria indústria há um potencial humano que se desperdiça pela baixa produtividade. Se se consegue aumentar esta, mediante a assimilação da técnica moderna, esse potencial poderá empregar-se, com grande proveito coletivo, no desenvolvimento das indústrias existentes ou no de outras novas.

Finalmente, há outra possibilidade que não é desdenhável, segundo o comprova a experiência recente de certos países. A baixa remuneração que prevalece nas classes mais numerosas tem permitido às de remuneração mais altas desfrutar de produtos manuais ou de diferentes tipos de serviços pessoais a preços relativamente baixos.

Isso se deve ao que temos chamado de população mal ocupada. Na medida em que vai crescendo a produtividade da indústria e melhorando a remuneração real, essa população tende a transladar-se naturalmente, a atividades industriais. Por muito que este fato cause perturbação, em certos setores, é essa a forma típica pela qual, dentro de um país, se propagam as vantagens do progresso técnico a todas as classes sociais, conforme já se assinalou a propósito da experiência dos grandes países industriais. Nem tudo, sem embargo, contribui para o aumento da produtividade. Destinando uma parcela exagerada do seu rendimento ao consumo ou diminuindo, prematuramente, o esforço produtivo poder-se-á conspirar, seriamente, contra o propósito social da industrialização.

42. Temos insistido em que, para alcançar esse aumento de produtividade, é necessário aumentar, sensivelmente, o capital, por homem, e adquirir a técnica de seu emprêgo eficaz. Esta necessidade é progressiva. Com efeito, ao aumentar, em geral, os salários, pela maior produtividade da indústria, estende-se, gradualmente, a alta a outras atividades, obrigando-as a empregar maior capital, por homem, a fim de conseguir o aumento de produtividade, sem o qual não poderiam pagar salários mais altos. Assim, ir-se-á impondo, na América Latina, a mecanização de muitas atividades em que hoje é mais proveitoso o trabalho direto, por ser este mais barato, como se imporá a mecanização da economia doméstica.

Não é possível formar-se uma idéia aproximada da magnitude destas necessidades potenciais de capital e, conseqüentemente, dos recursos para satisfazê-las, pois, nem sequer se conhece, satisfatoriamente, a quantidade presente de capital, por homem ocupado, nos principais países da América Latina. Mas, se se julga pelas necessidades que já se tornaram manifestas, nesta fase inicial do processo de industrialização, os recursos provenientes das exportações, pelo menos das exportações em dólares, não parecem ser suficientes para atendê-las, depois de terem sido satisfeitas outras importações e partidas passivas.

Há, pois, que admitir, conforme já se explicou, a possibilidade de que tenha que reduzir-se o coeficiente de importações, seja em conjunto ou em dólares, reduzindo ou suprimindo artigos não essenciais, para possibilitar mais amplas importações de bens de capital. Em todo caso, a necessidade de mudar a composição das importações pareceria indispensável para prosseguir com a industrialização.

Cumpra compreender, claramente, o que isto significa. Trata-se de uma mera adaptação das importações à capacidade de pagamento resultante das exportações. Se estas crescessem, suficientemente, não seria necessário pensar em restrições, salvo que, mediante essas restrições, se quisessem intensificar o processo industrializador. Mas, as exportações da América Latina dependem das variações da renda nacional dos Estados Unidos e dos países da Europa, principalmente, e de seus respectivos coeficientes de importação de produtos latino-americanos. Por conseguinte, escapam à determinação direta da América

Latina: trata-se de uma condição de fato, que só poderia modificar-se por decisão da outra parte.

43. Será muito diferente o caso, se se quiser levar a industrialização a extremos que obriguem a desviar fatores da produção primária para a indústria, com o fim de aumentar a produção desta. Ou seja, que, podendo exportar e importar até um determinado nível, rebaixemo-lo, deliberadamente, sacrificando parte da exportação, para aumentar a produção industrial em substituição das importações.

Haveria, neste caso, aumento de produtividade? Atingido este ponto, o problema se equacionaria em termos clássicos. Tratar-se-ia, então, de averiguar se o aumento de produção industrial, que se obtém com os fatores desviados da produção primária, é ou não superior à massa de artigos que, antes, se obtinham em troca das exportações. Somente se fôsse superior poder-se-ia dizer que houvera um aumento de produtividade, do ponto de vista coletivo; em caso contrário, haveria perda de renda real.

Aqui está, pois, um dos limites mais importantes da industrialização, limites de caráter dinâmico, que se poderá superar à medida em que se desenvolva a economia; em todos os momentos, porém, deveríamos tê-lo em vista, se é que se persiga o objetivo primordial de aumentar o bem estar real das massas.

Não há sintoma algum de que a América Latina se encontre perto desse limite. Ela está na fase inicial do processo de industrialização e ainda é muito grande, na maior parte dos casos, o potencial humano disponível, mediante o aumento da produtividade, para o crescimento industrial. Ainda mais, não pareceria que os países mais avançados nesse processo se vissem na contingência de optar entre o crescimento efetivo das exportações e o crescimento industrial.

44. Sem embargo, está longe de ser necessário que se tenham esgotado as possibilidades de intensificar a produtividade e utilizado todo o potencial humano, para que se chegue a prejudicar a exportação em favor de um aumento ilusório da renda real.

O aumento de produtividade requer considerável aumento de capital e até que se possa consegui-lo, passará muito tempo e sobrevirão outras inovações técnicas que, por si mesmas, podem exigir outros aumentos de capital, conjuntamente com o que se requer para acompanhar o crescimento da população. Por outro lado, a poupança é escassa. E', pois, necessário utilizá-la em tal forma que proporcione o aumento máximo de produção. Uma política equivocada poderia provocar, não obstante, o emprêgo deficiente dessa poupança, conforme, com facilidade, demonstrar-se-á em seguida.

Já se disse que o progresso técnico da agricultura e a procura exterior relativamente lenta de seus produtos permitiram à indústria, em muitos casos, absorver uma parte do aumento da população em idade produtiva maior que a agricultura. Suponha-se que continue sendo necessário, de ano para ano, o aumento de braços na agricultura, para atender ao crescimento da procura exterior, aparte do aumento

do consumo interno; mas que, em virtude de certas medidas, se exagere de tal forma o desenvolvimento industrial, que a atividade agrícola se veja privada dos braços de que necessita para continuar a aumentar as exportações.

Explicamos, já, as razões pelas quais esta substituição de exportação por produção industrial poderia significar uma perda direta de renda real. Ademais, haveria outra perda. A terra é um fator de produção que vale muito, sem que haja custado nada. O capital que se faz necessário agregar-se-lhe é, relativamente, pequeno, comparado com o que a indústria absorve. Em consequência, ao desviar para a indústria os homens que teriam podido produzir, eficazmente, na terra, cumpre dotar-lhes de um capital maior. Mas, êsse maior capital poderia ter-se aplicado mais produtivamente se, em vez de diluí-lo em todo o aumento anual da população, fôsse aplicado a uma parte apenas dêsse aumento: um maior capital, por homem, daria lugar a uma produtividade maior. De maneira que, por essa diluição do capital, deixar-se-ia de obter o aumento de produtividade, alcançável de outro modo. Dessa forma, àquela perda direta agregar-se-ia esta outra que, por ser menos tangível, não é menos real.

Mais ainda: não crescendo por essa forma a produtividade, seria menos forte o incentivo que o oferece a indústria à gente mal ocupada e, assim, em vez de utilizar essa gente na medida do possível, estaríamos desviando, prejudicialmente, o potencial humano de ocupações altamente produtivas.

Não se trata de uma eventualidade remota e, sim, de um risco a que estamos expostos, continuamente, e no qual, talvez, se tenha algumas vezes, à falta de programas de desenvolvimento econômico, com objetivos precisos e meios definidos para alcançá-los. O capital é escasso e seria bem lamentável deixar de aplicá-la onde êle pode aumentar a produtividade total, para invertê-lo onde vai diminuí-la.

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

Seria extremamente lamentável êste fato, mas se os países latino-americanos não conseguissem evitá-lo, não lhes restaria outra solução que a de diminuir o crescimento de suas importações ou mesmo reduzi-las em termos absolutos, a fim de ajustá-las às exportações. Em tal contingência, o crescimento da renda real, por homem, seria menor do que poderia ter sido, sendo concebível, mesmo, uma descida se se acentuara aquele fenômeno.

45. Em tudo isto convém ter em conta um fato elementar. A Europa perdeu grande parte de suas inversões no resto do mundo e, do ponto de vista da disponibilidade de dólares, não é razoável esperar que, quando tenha alcançado sua recuperação, se encontre em con-

dições de subministrá-los à América Latina. Pelo contrário, deverá preocupar-se, atentamente, com o nivelamento do seu intercâmbio. Em consequência, ainda que um país isolado possa, por algum tempo, reduzir suas importações, sem sofrer, perceptivelmente, em suas exportações para a Europa, o conjunto da América Latina não poderia fazer o mesmo, por motivos óbvios.

46. Ao discorrer acêrca do aumento de capital, por homem, supos-se, implicitamente, que os estabelecimentos industriais poderiam alcançar uma dimensão satisfatória, para o que se requer um mínimo de produção. Até onde tende a alcançar-se essa dimensão nos países da América Latina? A diversidade de condições, em que se encontram, impede generalizar, neste como em outros casos. Ademais, não se realizou, ainda, nesses países um estudo sistemático da produtividade e sua relação com a dimensão ótima da empresa e da indústria. Citam-se, porém, exemplos pouco lisonjeiros, seja da subdivisão de uma indústria em um número excessivo de empresas de escassa eficiência, dentro de um mesmo país, seja da multiplicação de empresas de dimensão relativamente pequena em países que, unindo seus mercados para uma série de artigos, poderiam alcançar maior produtividade. Este parcelamento dos mercados, com a ineficiência que envolve, constitui outro dos limites do crescimento da indústria, limite que, neste caso, poderia ir cedendo ante o esforço combinado de países que, por sua situação geográfica e suas modalidades, encontrar-se-iam em condições de realizá-lo com recíprocas vantagens.

47. Dissemos, ao começar, que havia dois meios de melhorar a renda real. Um, o aumento da produtividade e outro, o reajustamento da renda da produção primária, para ir atenuando sua disparidade relativamente às rendas dos países industriais.

O segundo só se poderá conseguir, na medida em que se vá alcançando o primeiro. Conforme aumente a produtividade e a remuneração real média na indústria dos países latino-americanos, terão que ir subindo nestes os salários da agricultura e da produção primária, em geral, como ocorreu em outras partes.

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

A possibilidade de ir ganhando terreno, nesta matéria, depende, também, da capacidade para defender os preços da produção primária na minguante cíclica, ocasião em que, com frequência, se tem perdido no todo ou em parte a participação no fruto do progresso técnico, que a América Latina havia alcançado na crescente. Há, aqui, um campo muito propício à colaboração econômica internacional.

SEGUNDA PARTE

BASES PARA A DISCUSSÃO DE UMA POLÍTICA ANTICÍCLICA NA AMÉRICA LATINA

48. O ciclo é a forma de crescer da economia no regime em que vivemos; e, embora se trate de um fenômeno geral que há de explicar-se com uma só teoria de conjunto, manifesta-se de maneira diferente nos centros e na periferia.

Muito já se escreveu a respeito dêle nos centros, porém muito pouco com respeito à periferia, não obstante essas distintas manifestações. Os breves comentários que faremos, em seguida, não pretendem suprir essa deficiência e, sim, esboçar algumas idéias de política anticíclica que, se aceitas em princípio, poderiam constituir um ponto de partida conveniente para a discussão deste problema. E' claro que, para que esta discussão não se realize num plano abstrato, seria necessário examinar o caso particular de cada país, a fim de averiguar se sua estrutura econômica e as condições em que se encontra permitem seguir aquelas idéias ou, melhor, se aconselham explorar outras formas de atuar o ciclo.

49. E' notório o desígnio do Governo dos Estados Unidos de seguir, resolutamente, uma política anticíclica. Não pareceria, porém, recomendável descansar, exclusivamente, no que faça o centro cíclico principal, pois a ação correlata dos países da periferia poderia ser muito oportuna, no caso de uma contração naquele país. Deveríamos, pois, preparar-nos para desempenhar a nossa parte.

Nos centros, a política inspirada neste objetivo trata de atuar sobre o volume das inversões, às quais se atribui o papel dinâmico no movimento ondulatório. Não sucede o mesmo na periferia. Aqui, êste papel corresponde às exportações. O que não é de estranhar, pois as alternativas das exportações refletem as da renda dos centros que, como se sabe, variam em estreita interdependência com aquelas inversões.

Não está, certamente, ao alcance da periferia influir sobre suas exportações da mesma maneira que os centros se propõem regular suas inversões. (12)

Cumpre, pois, buscar outro tipo de medidas para conjurar as conseqüências mais agudas do ciclo para a atividade interna de nossos países. Convém, antes do mais, descartar a idéia de que o desenvolvimento industrial, por si mesmo, fá-los-á menos vulneráveis a êstes fenômenos. Seria necessário que as exportações tivessem chegado a uma proporção muito pequena da renda nacional para que isso ocorresse. Mas, em tal caso, um país teria deixado, já, de ser periférico para converter-se em centro cíclico: e embora houvesse, por essa

(12) Referímo-nos à impossibilidade de modificar, por nossa própria ação, a forma em que variam as exportações; mas não aos efeitos que poderiam conseguir-se mediante a regularização dos excedentes de produtos a que nos referiremos ao final.

forma, diminuído sua vulnerabilidade exterior, haveria adquirido, por outro lado, aqueles elementos típicos inerentes ao sistema, que provocam o movimento ondulatório dos centros.

Inclinamo-nos, melhor à crença de que o desenvolvimento industrial fará mais perceptíveis as conseqüências do ciclo ao acentuar o movimento oscilatório da ocupação nas zonas urbanas. Num país essencialmente agrário as depressões se manifestam melhor num descenso das remunerações rurais que em desemprego; mais ainda: em muitos de nossos países pôde ser observado, durante a grande depressão mundial, como os campos voltavam a absorver gente que, antes, se havia deslocado para as cidades. O desemprego se dilui, por assim dizer. Não se poderia esperar o mesmo, quando a indústria houvesse concentrado massas relativamente grandes nas cidades: o problema cíclico do desemprego adquiriria, em tal caso, sérias projeções sociais.

Conclue-se, então, que a industrialização tem esta desvantagem do ponto de vista cíclico? Tê-la-ia se a atividade econômica fôsse abandonada a suas próprias forças. Não sendo assim, o desenvolvimento da indústria poderia converter-se num dos elementos mais eficazes da política anticíclica.

50. Examinaremos, brevemente, as distintas possibilidades que se apresentam: numa delas, talvez a mais difundida, trata-se de atenuar ou de contrabalançar os efeitos das variações da exportação sobre a atividade interna, mediante uma política de caráter compensatório, que faz variar as inversões, principalmente em obras públicas, em sentido contrário ao de ditas variações. Esta política traria, consigo, certas exigências. Na crescente cíclica aumentam as arrecadações de impostos e o mercado é propício à colocação de títulos públicos. Apesar disto, o Estado não só deveria abster-se de empregar esses maiores recursos em apiar suas inversões públicas, mas, ainda, deveria restringí-las à medida em que aumentasse o emprego no setor privado. A crescente seria, pois, época de previsora acumulação de recursos para tempos adversos, ou de emprego destes recursos no cancelamento de créditos bancários utilizados na contração anterior. Basta mencionar estas exigências para dar-se conta de como difícil seria cumprí-las. Pela razão mesma de que estes países estão em pleno desenvolvimento, há, sempre, projetos de inversões muito superiores aos realizáveis com os limitados meios de que se dispõe. Pretender que, quando estes meios aumentam e se apresenta a possibilidade de executar tais projetos os homens de governo, em vez de fazê-lo, acumulam recursos para o futuro do que talvez venham a desfrutar seus sucessores, significaria fazer depender o êxito da ação anticíclica de atitudes que, nem sempre, se conciliam com respeitáveis interesses políticos.

Há, ainda, outros inconvenientes. Entre estes, o relativo à flexibilidade dos planos; seria necessário alargar e comprimir, alternativamente, as inversões de acordo com o ciclo, o que não é fácil conseguir. E haveria que contar, ademais, com o pronto deslocamento da mão de obra, das atividades mais afetadas pela depressão, para as inversões públicas. Tudo isso, se não leva a abandonar esta possibili-

dade de ação anticíclica, aconselha-nos a explorar pelo menos outros caminhos que consultem melhor nossas modalidades.

51. É de interesse que a atividade interna se desenvolva com um alto grau de emprêgo, não obstante o movimento cíclico das exportações. Conhece-se, de sobra, a forma em que êste movimento faz crescer e decrescer a atividade interna. Quando aumentam as exportações cresce a procura interna e se elevam o emprêgo e as remunerações; o aumento das remunerações, por sua vez, faz subir as importações, as quais tendem, dêsse modo, ainda que com atraso, a ajustar-se às exportações. Assim se desenvolve a fase ascendente do ciclo em nossos países. Na descendente ocorrem fenômenos opostos: a queda das exportações faz baixar as remunerações e a ocupação, com a conseqüente descida das importações.

Suponha-se, agora, que, no curso dêstes fenômenos tenha chegado ao ponto mínimo da atividade interna. A ocupação declinou e a renda diminuiu, correlativamente, de um máximo de 10.000, digamos, a um mínimo de 7.500; dêstes 7.500, vinte por cento, seja 1.500 gastam-se em importações requeridas para satisfazer, junto com a produção local, às necessidades correntes da população; e estas importações mal se podem pagar com a quantidade mínima a que se reduziram as exportações.

Se, para levar novamente o emprêgo e a renda ao máximo, se seguisse uma política expansiva similar à preconizada nos grandes centros, aumentariam, imediatamente, as importações, a menos que se houvesse modificado aquele coeficiente. De tal maneira que, ao atingir a renda 10.000, as importações seriam pelo menos de 2.000, e se as exportações se mantivessem num nível próximo dos 1.500, haveria um desequilíbrio que, em tempo relativamente curto reduziria as reservas monetárias a exíguas proporções.

Dito seja de passagem: nos centros é difícil conceber contratempos semelhantes na fase descendente, pois é precisamente nessa fase que aflui para êles o ouro que sai dos países periféricos.

Em conseqüência, não pareceria possível nestes países, à falta de recursos extraordinários, desenvolver uma política expansiva tendente a aumentar o emprêgo, sem reduzir, ao mesmo tempo, o coeficiente de importações.

A possibilidade de fazê-lo se encontra limitada por obstáculos cuja importância varia em cada país. Consideremos, para facilitar o raciocínio, que se conseguiu superá-los e reduzir, gradualmente, o coeficiente de 20 a 15 por cento, mediante modificações aduaneiras. Mercê disso, a ocupação e a renda puderem crescer sem aumentar as importações acima dêsse mínimo de 1.500, em torno do qual se mantêm as exportações; de maneira que se pôde alcançar o máximo de emprêgo sem perturbar o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Portanto, em virtude da alteração no coeficiente, necessita-se, agora, de 500 menos de importações para satisfazer às necessidades correntes da população a esse nível máximo de ocupação. O problema

consistiu, pois, em produzir, internamente, essa quantidade, quer se trate de artigos terminados de consumo, quer de matérias primas indispensáveis à sua elaboração.

Nem todo o consumo corresponde, porém, ao tipo de necessidades correntes que se satisfazem em sua maior parte com artigos de consumo imediato ou de duração relativamente breve. O progresso da técnica, nos grandes países industriais, como se assinalou em outra parte, foi criando novas necessidades de artigos de consumo duradouro que é mister importar. Estes artigos chegam a ser imprescindíveis na medida em que se eleva o padrão de vida. Mas, isso não significa que sua importação não possa reduzir-se, severamente, quando a queda das exportações mal permite pagar aquelas importações que são essenciais. Pela razão mesma de que se trata de artigos duradouros, pareceria possível comprimir sua importação na medida requerida pela intensidade da minguante, se é que na crescente anterior foram importados sem limitação alguma.

O mesmo cabe dizer relativamente aos bens de capital. Se na crescente foi possível cobrir suas necessidades, se-lo-á, agora, restringir, temporariamente, sua importação. Tenha-se em conta, a este respeito, que, ao reduzir-se o coeficiente de artigos e materiais destinados, direta ou indiretamente, às necessidades correntes, haverá margem maior que antes para as importações desses artigos duradouros de capital, assim como para os duradouros de consumo.

Há, finalmente, artigos de consumo não essenciais às necessidades correntes, cuja importação, entretanto, é relativamente grande em tempos de prosperidade; é óbvio que sua redução, na fase de escassez de divisas, não poderá trazer consigo maiores inconvenientes.

Em síntese, as importações se dividem em duas categorias para os fins desta política. Por um lado as de caráter impostergável, formadas por artigos e matérias indispensáveis a alcançar-se o máximo de emprego com o mínimo de exportação e a assegurar-se, ao mesmo tempo, a satisfação das necessidades correntes. Por outro, as importações de artigos duradouros de consumo ou de capital, que por sua índole se tornam postergáveis, assim como as importações de artigos não essenciais ao consumo corrente.

Prossigamos, agora, com nosso exemplo. Havia-se atingido, já, o máximo de emprego graças à política seguida. Mas, entretanto, as exportações haviam recomeçado a aumentar, impulsionadas por uma nova crescente. Com isto, a procura dos produtores primários, que também havia caído a seu mínimo cíclico, aumenta, novamente, à medida em que sobem suas entradas, acrescidas pelo aumento de valor das exportações. Se se está numa situação de emprego máximo é evidente que esse aumento de procura terá que provocar necessariamente, a correlativa subida das importações. Também aumentarão em certo grau os preços, na medida em que o permita a margem de proteção aduaneira, com o conseqüente aumento nos lucros dos empresários. Também isto fará subir a procura destes e aumentará, do mesmo modo, as importações.

Conseqüentemente, o aumento ordinário de remuneração, provocado pelo aumento das exportações acima do seu mínimo cíclico, não tardará em transformar-se, de uma forma ou de outra, em aumento de importações, sem afetar o nível de emprêgo interno.

52. Tenha-se presente que o reajustamento do coeficiente de importações não significa diminuição destas. As importações terão a mesma magnitude, siga-se ou não esta política anti-cíclica; isto, porque dependem, em última instância, das exportações e das inversões estrangeiras. Haverá, apenas, que mudar sua composição para alcançar a meta que se tem em vista.

No final de contas, essa mudança consiste no seguinte. Um país da periferia, que se encontre no mínimo cíclico de exportação, só pode pagar uma quantidade relativamente pequena de importações. Esta quantidade não permite importar tudo que se requeira para manter o grau máximo de emprêgo. Cumpre, pois, modificar a composição das importações e, correlativamente, a estrutura e o volume da produção interna, para atender às necessidades correntes da população, sustentando um máximo de emprêgo.

Enquanto as exportações permanecerem em seu nível mínimo, só poderão realizar-se as importações essenciais à manutenção do emprêgo e do consumo corrente. Mas, quando aquelas recomeçam a crescer, ciclicamente, terá chegado o momento de efetuar as importações adicionais exigidas pelo crescimento da procura.

Assim, ao passo que as importações essenciais às necessidades correntes da população seguirão o ritmo relativamente lento do crescimento orgânico do país, as de artigos postergáveis ficarão sujeitas às flutuações das exportações.

53. Ao explicar, anteriormente, como a baixa do coeficiente das importações relativas ao consumo corrente, era indispensável para que se pudesse seguir uma política anticíclica, fizemos referências aos obstáculos que haveria que vencer para conseguí-la. Esses obstáculos são de diferente natureza.

Antes do mais, a substituição de importações por produção interna requer, geralmente, a elevação das tarifas aduaneiras, dado o maior custo que via de regra têm os produtos desta. Dêste ponto de vista, haveria uma perda efetiva de renda real. Mas, por outro lado, a perda de renda provocada pelas flutuações cíclicas do emprêgo sói ser ingente. E' bem provável que, na maior parte dos casos, o que se ganha coletivamente, ao dar estabilidade ao emprêgo seja muito maior do que o que se perca em razão do custo mais elevado da produção interna. E' concebível, sem embargo, que a precariedade dos recursos naturais e a ineficiência da mão de obra ou da direção técnica sejam tais que a perda, por aumento de custo, absorva uma parte excessiva do aumento de renda real, resultante do mais elevado emprêgo. E' inevitável a seriedade dêste obstáculo.

Por outra parte, essa substituição de importações por produção interna requer a importação de bens de capital, com a conseqüente

necessidade de poupança, — enquanto se opera a redução do coeficiente. Ainda no caso favorável, de que essa redução possa ser obtida internamente, para importar êsses bens de capital será indispensável comprimir mais o coeficiente de importações relativas ao consumo corrente, com maior encarecimento dêste consumo. Eis, aqui, o segundo obstáculo que poderia, sem dúvida, aliviar-se com a cooperação de entidades internacionais de empréstimos, as quais teriam, assim, oportunidade de demonstrar que suas operações anticíclicas, ao mesmo tempo que favorecem os países periféricos, contribuem para a manutenção, nos centros da procura de bens de capital.

Finalmente, uma política anticíclica, desta natureza, poderia necessitar de deslocamentos de fatores de produção que, nem sempre, são fáceis de realizar. Mas, o aumento da população em idade produtiva e o emprêgo da mal ocupada, conforme se explicou noutro capítulo, poderiam atenuar, em grande parte, esses inconvenientes.

54. Em nossos países, o ponto mínimo da curva flutuante das exportações e inversões estrangeiras vem subindo, nos sucessivos ciclos. Entretanto, isto não quer dizer que aquelas não possam cair a um nível inferior ao mínimo do ciclo precedente; o caso não é frequente, mas ocorreu, por exemplo, na grande crise mundial. Se se repetisse tal fato, só se poderia manter um alto nível de emprêgo, na medida em que houvesse reservas monetárias suficientes para cobrir o excesso de importações essenciais sôbre as exportações mínimas, ou tanto quanto as entidades internacionais de empréstimo pudessem cumprir sua missão anticíclica (13).

55. Já se asinalou a necessidade de reduzir as importações de artigos duradouros na minguate do ciclo. Será imprescindível estabelecer um sistema de contrôle de câmbio para conseguí-lo? A procura dêstes artigos, como já se viu, provém, em última instância, do aumento das exportações; de maneira que se não se agrega a essa procura um aumento exagerado, proveniente da expansão do crédito, não haverá necessidade de medidas restritivas. Estas só seriam necessárias se a expansão fôsse exagerada ou se as exportações mínimas caíssem a baixo das importações essenciais e não se dispusesse de recursos extraordinários para pagá-las.

Em tal caso, o dilema é evidente: reduzir mais, ainda, o coeficiente destas importações essenciais, acrescentando uma nova carga aos consumidores pela proteção adicional que isso implicaria, ou restringir, deliberadamente, as importações daqueles artigos postergáveis, mediante o contrôle de câmbio.

Assim mesmo não é difícil conceber um país, em que a propensão muito acentuada para importar artigos não essenciais seja incompatível com as elevadas importações de bens de capital, requeridas pelo desenvolvimento intenso da economia. O contrôle de câmbio poderia ser, então, um eficaz instrumento seletivo, sem prejuízo de outros expedientes.

(13) Veja-se a êste respeito as opiniões do Dr. HERMANN MAX, em *Significado de um Plano Marshall para a América Latina*.

Para esses casos especiais é concebível, aliás, procedimento simples de controle, pelos quais se deixa ao jogo da oferta e da procura distribuir as licenças para realizar essas importações, de acordo com a quantidade de divisas que se resolva destinar-lhes.

E' evidente, por outro lado, que se um país incorre numa exagerada política de crédito, ver-se-á forçado a optar entre a depreciação monetária ou um sistema de controle de câmbio que, encobrindo essa depreciação, traslade-a, inflacionariamente, à atividade interna. Um instrumento eficaz de política anticíclica estar-se-ia usando, nesse caso, como instrumento de política inflacionária. Na realidade, todos os recursos da política monetária podem empregar-se, igualmente, para o bem ou para o mal. Com a agravante de que, nem sequer, se teria o justificativo do desemprego, pois, já se havia alcançado o emprego máximo, não restando excusas para que se prosseguisse com a expansão do crédito.

56. Mencionamos, anteriormente, o caso extremo em que o mínimo círculo de exportações não é suficiente para cobrir as importações essenciais. Neste caso, caberá às reservas monetárias cumprir sua função específica. E' conveniente, pois, deter-se um momento para examinar este conceito.

Na crescente, as reservas aumentam e, na minguante perdem grande parte do que haviam ganho, tanto mais quanto maior haja sido a expansão do crédito. Compreende-se, muito bem, este fenômeno se se tem em conta que as importações seguem, sempre, no rasto das exportações, em nossos países de periferia. Devido a isso e ao movimento semelhante das outras partidas do balanço de pagamentos, na crescente o ativo sobrepassa o passivo com a consequente entrada de ouro ou divisas, enquanto que, na minguante, sucede o contrário.

Não será demais recordar a explicação teórica deste interessante processo. O ouro e as divisas que afluem na crescente tendem a sair, novamente, em virtude do movimento circulatório das rendas correspondentes. As divisas que afluem por causa de um aumento de exportações, por exemplo, têm sua contrapartida num aumento equivalente de remuneração; este aumento de remuneração circula, internamente, transformando-se em outras remunerações; mas, em cada etapa desse processo circulatório, uma parte se traduz em procura adicional de importações, de maneira que a quantidade originária se vai reduzindo cada vez mais. Assim, as divisas que afluem tendem a sair. O tempo da demora de sua saída depende, entre outros fatores, da magnitude do coeficiente de importações e outras partidas passivas. Tanto maior seja este coeficiente, tanto mais rápida será a saída.

Que esta saída de divisas não seja perceptível nas crescentes cíclicas destes países, não seria para estranhar. Enquanto dura a crescente, as novas divisas, que se incorporam, compensam, com sobras, nas contas internacionais do país, as divisas que saem; há um saldo líquido de ouro a favor do país. Mas, quando sobrevém a minguante e as exportações e demais partidas ativas decrescem, em vez de crescer, as divisas que saem sobrepassam as que continuam entrando e as

reservas monetárias vão perdendo, assim, parte do ouro que haviam ganho.

Ao término de cada ciclo resta, assim, um aumento líquido de ouro, que representa a participação do país na repartição mundial da nova produção do metal monetário. Trata-se, pois, de uma cifra relativamente pequena que depende, a longo prazo, do ritmo de crescimento econômico de dito país de seu coeficiente de importação e outras partidas passivas, em relação com o resto do mundo.

Se não variam os coeficientes, o país que tem um ritmo de crescimento mais intenso que o geral, tenderá a expulsar uma parte do aumento líquido de ouro que de outro modo poderia corresponder-lhe; esta parte, que perde, será tanto maior quanto mais acentuada fôr a discrepância nos ritmos de crescimento, através das flutuações cíclicas.

Bem poderia ocorrer que o aumento de ouro que, assim, se vai acrescentando, com o andar do tempo, às reservas monetárias de um país, não fôsse bastante para afrontar as conseqüências de uma redução das exportações, numa depressão extraordinariamente intensa. E' claro que uma compressão do coeficiente global de importações poderia contribuir para a retenção de maior quantidade de ouro em tempos favoráveis, a fim de superar, com mais êxito, uma eventualidade como aquela.

Também seria o caso de constituir reservas monetárias adicionais, mediante operações de poupança; a medida em que se poupa e deixa de inverter, uma parte das remunerações, que circulam, não se transforma em importações e não dá lugar, conseqüentemente, a uma saída de ouro. Retem-se uma quantidade de ouro igual ao monte da poupança. Poder-se-ia, assim, atuar, por exemplo, se o Banco Central emitisse títulos na crescente e cancelasse o dinheiro correspondente para voltar a emití-lo na minguante; contra o dinheiro assim cancelado haveria uma reserva adicional que, junto com a pré-existente e a participação na partilha mundial do ouro, poderia aliviar a pressão monetária se as exportações mínimas não conseguem cobrir as importações essenciais.

Não se nos escapa que constituir, com poupança, uma reserva adicional, em países que necessitam de importar grandes quantidades de bens de capital não é uma solução sedutora. E' evidente, sem embargo, que, se um país achasse fácil caminho para obter créditos internacionais numa minguante demasiado intensa, poderia empregar mais ouro na crescente, para importar bens de capital, em vez de retê-lo conforme indicamos. Concebe-se, com efeito, que assim poderia ser, se se pudesse elaborar, alguma vez, um programa geral de ação anti-cíclica na periferia, dentro do qual o país que houvesse seguido uma política sã, poderia contar com o grau necessário de colaboração das entidades internacionais na descida cíclica.

Compreende-se, muito bem, que, enquanto se estava desenvolvendo um processo inflacionário no centro cíclico principal, não se haja julgado conveniente acentuá-lo com operações de crédito internacional, além das reclamadas pelas urgentes necessidades da Europa. Mas, se

acontecesse produzir-se uma contração, o caso seria diferente e teria chegado o momento oportuno de entrar numa política anticíclica geral, sem as contradições que traria consigo a ação unilateral de cada um de nossos países.

57. A ação internacional não se terá de limitar à esfera do crédito. Há outros meios também eficazes para lutar contra a depressão nos países da periferia. Discutiu-se muito acerca da compra de excedentes de produtos primários. É fato sabido que na fase descendente a produção agrária desce muito menos que a industrial. Existe um interesse comum entre os centros e a periferia, em que não desça, sensivelmente, pois isto retardaria a recuperação daqueles. Daí, o efeito benéfico que poderia exercer uma judiciosa política de compra de excedentes: na medida em que possa atenuar-se, por esta forma, a queda cíclica das exportações dos países produtores, menor será também a descida de suas importações e, por conseguinte, menos intensa a redução da procura nos países industriais.

Esta medida regulatória teria outra virtude. Ao sustar-se, com ditas compras, a queda exagerada dos preços dos produtos primários, ter-se-ia contribuído para que a relação entre estes e os artigos terminados não tendesse a voltar-se, persistentemente, contra os países da periferia, conforme já se explicou em outra parte.

58. A característica que acabamos de mencionar, segundo a qual a produção agrária desce muito menos que a industrial ou quase não desce, foi tomada em conta quando esboçamos, anteriormente, estas bases para a discussão de uma política anticíclica. Supusemos então que a redução das exportações trazia consigo a descida da renda no setor da produção primária; mas, sem nos referirmos à possível desocupação rural. A minguinte se manifesta antes, em queda de preços que em contração da produção. Mas, ao diminuírem, por esta forma, os benefícios rurais, também diminuem as inversões no campo, provocando certo desemprego.

Em consequência, do fato de que não se julgue praticável uma política compensatória geral — pelas razões expostas ao começo deste capítulo — não se deve deduzir que não haja necessidade de atividades compensatórias parciais. É inevitável a flutuação em certos tipos de inversões, ainda quando se aplique, eficazmente, uma política anticíclica. Com efeito, vimos que ao aumentarem os lucros dos empresários industriais, acentuam-se suas importações de bens de capital. Mas os novos equipamentos requerem a construção de edifícios e outras melhoras que absorvem mão de obra na crescente e a deixam disponível na minguinte da mesma forma que nas inversões rurais.

Não é este um escolho intransponível. Uma das vantagens positivas de não ter que seguir uma política compensatória de obras públicas e inversões, em geral, é poder planejar seu desenvolvimento estável, segundo as necessidades crescentes do país e a magnitude da poupança que se lhe possa destinar. O montante geral das construções poderá ir, assim, aumentado de ano para ano, sem as fortes oscilações que exigiria uma política compensatória. Entretanto, dentro desse pro-

gressivo desenvolvimento poderiam, muito bem, caber reajustamentos parciais. Por exemplo, os créditos hipotecários para a construção privada, poderiam diminuir na crescente, a fim de liberar mão de obra para a construção industrial. Na minguate poderiam dar-se créditos adicionais para construções e inversões rurais em geral.

59. O que se acaba de indicar, neste capítulo, está longe de constituir um programa de política anticíclica. Quisemos, apenas, formular o problema em seus principais termos e provocar sua discussão, destacando, ao mesmo tempo, certas diferenças entre as manifestações cíclicas dos centros e da periferia, que nos obrigam a elaborar nosso próprio programa.

Ademais, não teria sido completa esta exposição dos principais problemas relativos ao nosso desenvolvimento econômico se não houvessemos dedicado atenção à política anticíclica. Esta política é um complemento indispensável da política de desenvolvimento econômico a longo prazo. Isto, porque a indústria, como já se disse, fará ressaltar a vulnerabilidade da periferia às flutuações e contingências do centro. Não basta aumentar a produtividade, absorvendo, por intermédio dela, fatores desocupados e mal ocupados. E' mister evitar, também, que, uma vez alcançada a ocupação produtiva desses fatores, volte-se a desocupá-los por força das flutuações cíclicas.

Ambas as políticas, entretanto, não só são compatíveis no que diz respeito à meta que se tem em vista, mas, também, quanto aos meios de alcançá-la. Pois, uma e outra requerem o reajustamento do coeficiente de importações. A política anticíclica exige-o para que um país possa satisfazer, de maneira estável, suas necessidades correntes e manter o máximo de emprêgo, apesar das exportações flutuantes. As indústrias e atividades que satisfazem estas necessidades são, precisamente, as que nossos países podem implantar com menos dificuldades, mercê de um mercado que se alarga cada vez mais, conforme o aumento de produtividade vá alargando o consumo. Se um país alcança êste objetivo, estará em condições de suportar tempos adversos, sem detrimento de seu consumo corrente e de seu nível de emprêgo. Não necessita para isto forçar a criação de indústrias de capital. Se o grau de desenvolvimento industrial, destreza técnica e acumulação de poupança o leva, espontaneamente, a isso, seria, certamente, muito lisonjeira esta comprovação de maturidade. Mas, havendo muito campo disponível para aumentar a produtividade das atividades destinadas ao consumo corrente, não se vê que razão econômica haveria para seguir aquele caminho.

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a elevação máxima do nível de vida depende da produtividade e esta depende, em grande parte, de máquinas mais eficientes. Por outro lado, são, também, os artigos duradouros de consumo, aqueles aos quais o progresso técnico vai oferecendo, permanentemente, novos padrões e novas modalidades que aumentam sua eficácia. Pareceria conveniente, pois, importar esses artigos na medida em que se possa fazê-lo com exporta-

ções ou, no caso de bens de capital, com inversões estrangeiras, dentro de um programa geral de desenvolvimento econômico.

Além disso, do ponto de vista anticíclico as importações destes artigos nos oferecem o meio de fazer incidir, exclusivamente, sobre eles as conseqüências da flutuação das exportações.

Tôdas estas são considerações gerais que não poderiam, por seu caráter mesmo, corresponder a casos particulares. Que tal ou qual país se empenhe em implantar estas indústrias de bens duradouros, na fase inicial de seu desenvolvimento industrial, poderia obedecer a razões especiais que haveria que analisar cuidadosamente.

Aqui, como em muitos outros casos, dispomos de um conhecimento precário da estrutura econômica de nossos países, sua forma cíclica de crescer e suas possibilidades. Se se conseguir realizar a investigação destes fatos, com imparcialidade científica e estimular a formação de economistas capazes de ir captando as novas manifestações da realidade, prevendo seus problemas e colaborando na busca de soluções, ter-se-á realizado um obra de incalculável importância para o desenvolvimento econômico da América Latina.

QUADRO 1

RELAÇÃO ENTRE OS PREÇOS DOS PRODUTOS PRIMÁRIOS E OS DOS ARTIGOS FINAIS DA INDÚSTRIA (PREÇOS MÉDIOS DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO RESPECTIVAMENTE, DE ACÓRDO COM OS DADOS DO BOARD OF TRADE)

(Base — 1876-80 = 100)

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

Fonte: Post War Price Relations in trade between underdeveloped and industrialized countries. United Nations, Economic and Social Council, Document E/CN.1/Sub.3/W.5, 23 February, 1949.

QUADRO 2

EXEMPLO DA FORMA PELA QUAL SE DISTRIBUI ENTRE O CENTRO E A PERIFERIA O FRUTO DO PROGRESSO TÉCNICO

Produção Primária	Produção Industrial	Produção Final	Relações	
			$\frac{(1)}{(3)} \times 100$	$\frac{(2)}{(3)} \times 100$
(1)	(2)	(3)		

Equacionamento: A produtividade aumenta conforme os seguintes índices:

100	100	100	—	—
120	160	140	—	—

Primeiro caso: Os custos diminuem de acordo com a produtividade e os preços de acordo com os custos, sem que aumentem as remunerações.

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

Segundo caso: Os custos diminuem como no caso anterior, mas as remunerações aumentam da seguinte forma:

100	100	100	100	100
120	180	150	80	120

Preços resultantes, após o aumento dos ingressos:

100	100(a)	100	100	100
99,9	112,5	107,1	93,3	105

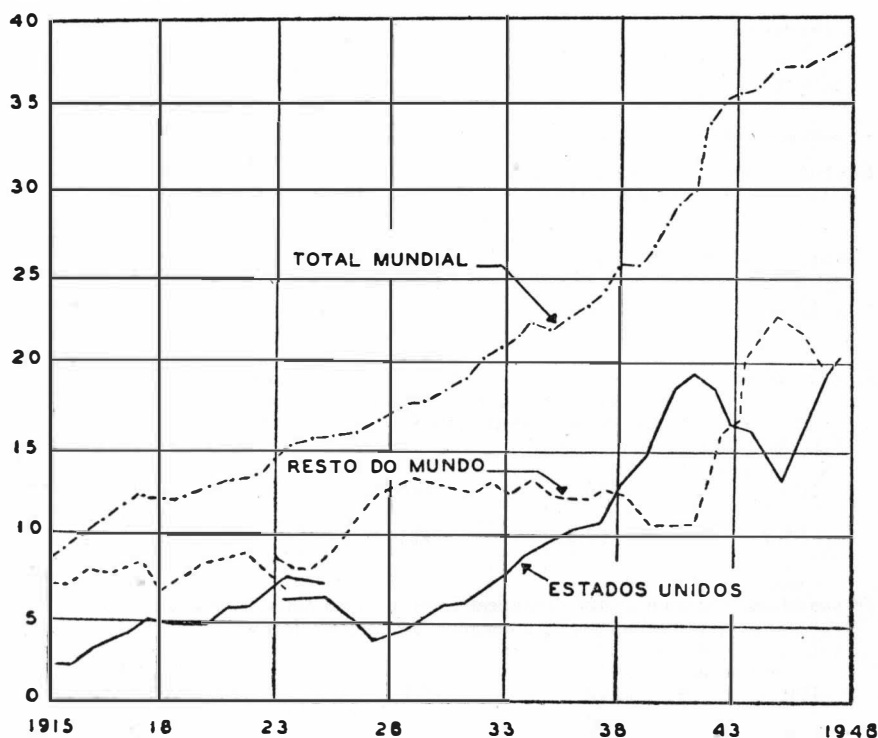
(a) Parte do preço correspondente ao valor agregado pela produção industrial.

GRÁFICO 1

RESERVAS DE OURO DOS ESTADOS UNIDOS E DO RESTO DO MUNDO

Em milhões de dólares

MILHÕES DE DÓLARES



Nota. — Dos haveres de ouro dos Estados Unidos se eliminou a cifra dos ativos líquidos a curto prazo em dólares, pertencentes aos países do resto do mundo, já que os mesmos representam haveres monetários dêstes e não daquele país. Dada a importância do montante dêstes ativos líquidos, em certos períodos, os resultados do reajustamento são importantes. Por exemplo, em 1947 os Estados Unidos retinham 60 % do ouro do mundo, mas eliminados os depósitos em dólares, essa participação se reduzia a 48,6 %.

Para fazer êsse reajustamento se procedeu da seguinte forma: a) de 1931 a 1936 inclusive, tomaram-se os dados publicados pelo *Banking and Monetary Statistics*, (Washington, 1943) páginas 574-589, e a partir de 1937, os do *International Financial Statistics*, do Fundo Monetário Internacional (Washington, January 1949, pág. 130; b) para os anos anteriores a 1931 se calcularam as cifras utilizando os saldos líquidos do movimento de capitais a curto prazo, conforme os dados dos balanços de pagamentos dos Estados Unidos publicados em *The United States in the World Economy*, Economic Series No. 23, United States, Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce — Appendix B. As partes das curvas anteriores a 1923 não foram ajustadas por falta de dados.

O total mundial foi tomado do *Federal Reserve Bulletin* até 1940, e das *Memórias Anuales del Banco Internacional de Ajustes de Basilea* de 1940, em diante.

Os dados para 1948 são preliminares. Tôdas as cifras foram calculadas à razão de 35 dólares a onça.

GRÁFICO 2

PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS NAS RESERVAS MUNDIAIS DE OURO

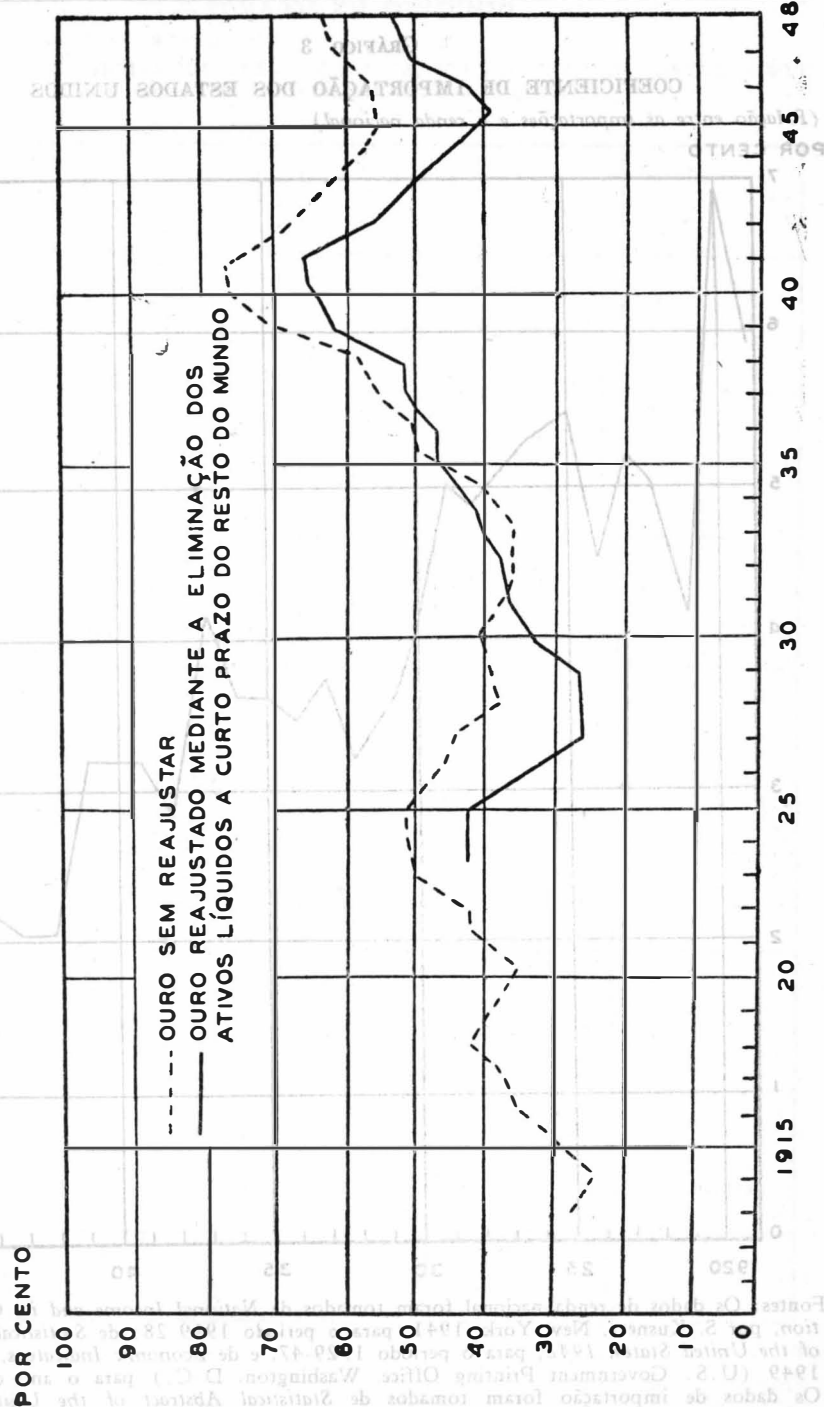
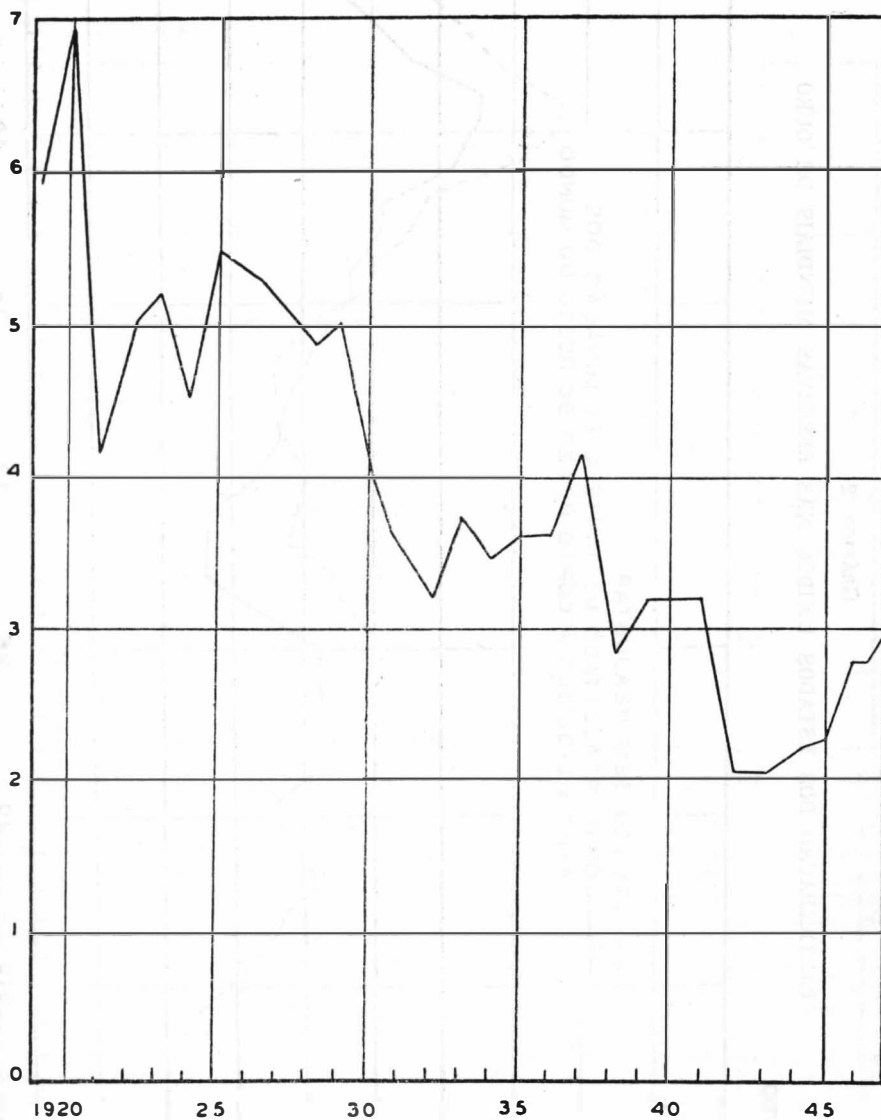


GRÁFICO 3

COEFICIENTE DE IMPORTAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS

(Relação entre as importações e a renda nacional)

POR CENTO



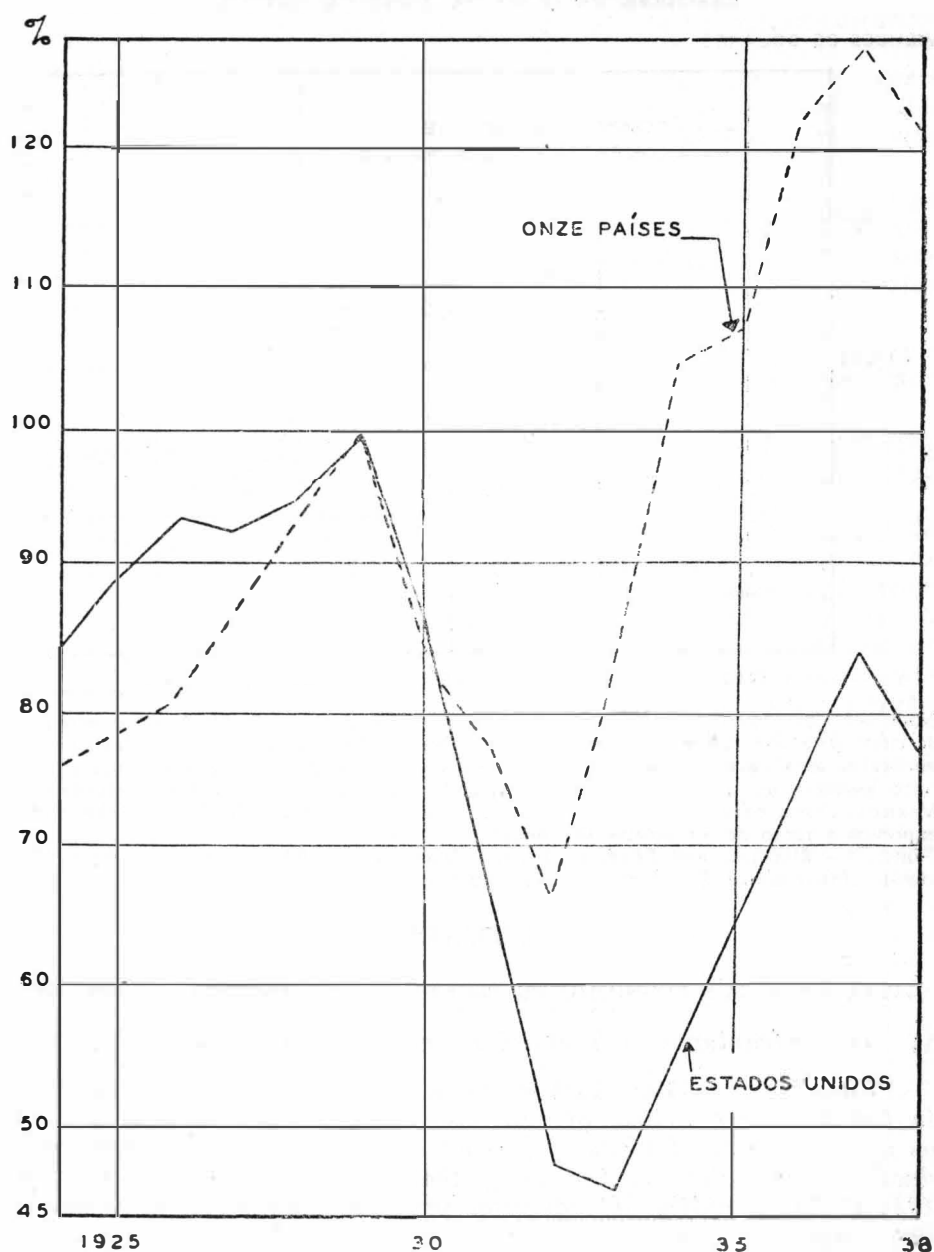
Fontes: Os dados de renda nacional foram tomados de *National Income and its Composition*, por S. Kusnetz, New York, 1941, para o período 1919-28; de *Statistical Abstract of the United States, 1948*, para o período 1929-47, e de *Economic Indicators*, February 1949 (U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.) para o ano de 1948. Os dados de importação foram tomados de *Statistical Abstract of the United States* e de *Economic Indicators*.

GRÁFICO 4

REND A NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS E DE ONZE PAÍSES OUTROS
TOMADOS EM CONJUNTO

Números índices: Base 1929 = 100

(ALEMANHA, AUSTRÁLIA, CANADÁ, DINAMARCA, FRANÇA, HOLANDA, JAPÃO, NORUEGA, NOVA ZELÂNDIA, REINO UNIDO E SUÉCIA.)

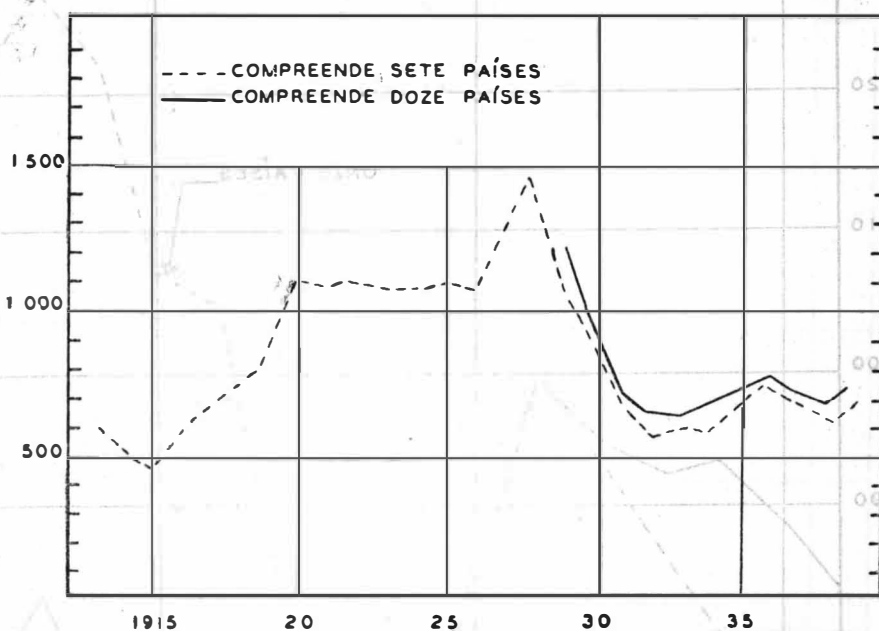


Fontes: — Dados tomados de *National Income and its Composition*, por S. Kusnetz, New York, 1941, para a renda nacional dos Estados Unidos no período 1924-1928 inclusive (págs. 310-11); *Statistical Abstract of the United States 1948*, para o período 1929-38; *World Economic Development, Effects on advanced industrial countries*, por Eugene Staley, Montreal, 1945, para a renda dos onze países. (Pág. 144, gráfico 13).

GRÁFICO 5

RESERVAS DE OURO DA AMÉRICA LATINA

MILHÕES DE DÓLARES



Nota. — Como para os primeiros anos deste período, a partir de 1913, só se dispõem de cifras para sete países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela) apresentou-se a curva correspondente até 1939, e a esta curva se superpôs outra com cinco países mais, a partir de 1929 (Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala e México). Estas cifras correspondem somente às reservas de ouro. Todos os dados estão expressos à razão de 35 dólares por onça.

Fôntes: — *Monetary and Banking Statistics*, Washington, 1943, para o período 1913-1936; *International Financial Statistics*, Washington, 1949, para o período 1937-39.

SUMMARY

LATIN AMERICA'S ECONOMIC DEVELOPMENT AND ITS MAIN PROBLEMS

1) *The Advantages of Technical Progress and the Peripheric.*

Countries: — The Author starts from the statement contained in the preceding article of this issue, that taking 1876-80 = 100 as a basis, terms of trade of primary producing countries have gradually deteriorated, to the point that (see Chart I page 94) by 1946-47 the quantity of industrial products obtainable in exchange for a determined amount of primary products had descended from 100 to 68,7, having been as low as 62 in 1931-35.

It seems evident that technological improvements have been more pronounced in industry than in primary production. If therefore

prices of industrial products had descended in proportion to the improved productivity of industry, terms of trade would have persistently improved in favour of primary producing countries. In such a case Latin America would have nothing to gain by industrialization. The reason why prices of industrial articles did not decline is that their factors of production absorbed all the benefits of increased productivity in the form of accrued income (profits or wages). And when the rise in income exceeded the rate of improved productivity, prices rose instead of falling.

In the rising phase of the cycle, prices of primary products generally raise faster than those of industrial products. The smaller the existing stocks of the primary products and the longer the time required to increment their production, the larger the rise in prices compared with those of industrial products.

If this is so, how could we explain, that in the long run and throughout cycles, incomes in the cyclical centers have increased more than in the periphery?

If the income of the factors of production engaged in industrial activities would shrink in the depression as much as they rose in prosperity, there would be no reason for the inequality.

The reason is exactly that during depression, income of the factors of production in industry does not shrink in the same way as it rises in prosperity. In this latter phase, the increased income consists largely of increased wages, due to the competition for labour that takes place between entrepreneurs, couple with pressure from the trade unions. But in the depression the well known opposition to a reduction of wages prevents them from being reduced.

In the agriculture of primary producing countries due to lack of proper labour organisation, neither are wages raised in the same proportion as in the industrial countries nor are they prevented from being appreciably reduced in the depression.

The compression of incomes, profits, salaries and wages is easier in the peripheric countries than in the cyclical centers. The result is that the pressure for income reduction which is exerted in the cyclical centers but offered strong resistance, is transmitted to the periphery where this resistance is by no means equally effective.

This explains why the great industrial centers not only keep for themselves the benefit of the introduction of technological improvements in their economy but also why they are in a favourable position to take advantage of part of any technical progress that takes place in the periphery.

2) Latin America and the High Productivity of the United States.

The extraordinary development of productivity in the United States, the greatest cyclical center of the world, has had important repercussions in other countries.

That the prices in the United States have not declined with the improvement in productivity is a known fact, to which S. Fabricant has recently given a precise expression. In the forty years previous to the second world war costs have constantly declined, with no similar movement of prices. It is the incomes which have increased. Wages increased and hours of work were reduced as costs declined.

It is well known that the increase in wages consequent upon an improved productivity in some of the major industries spreads to other economic activities where technological progress has been insignificant or inexistent. This general increase in wages in the United States, as compared with the rest of the world, should have attracted, in accordance with the principles of classical theory, a vast immigration of labourers from other countries, which would have had the effect of appreciably lowering the average standard of living in the United States. Naturally however it is easy to understand that the protection of their standard of living achieved with so much effort, was given preferential consideration over a simple academic concept.

However, the extension of the higher wages to the less efficient economic activities in the United States is only possible under custom's tariff protection. It is of interest to recall that wages in the United States are two and one half times higher than in Great Britain. This explains why even industries more efficient than the foreign, but of lower productivity than the average American standard also require protection. This is often the case in agriculture, where, notwithstanding the great technological progress, protection is indispensable.

This explains the very low coefficient of imports of the United States, which declined from 5% of the national income in 1929 to 3% in 1946-47. This is not a new phenomenon. In the last hundred years national income has increased approximately two and one half times more than imports.

The problem of industrialization in Latin America has to be viewed under these conditions of fact, as long as they do not change.

While in the United States the coefficient of imports tends to decline, tendency in Latin American countries is for the coefficient of dollar imports to increase, due to: a) technological progress being more advanced in the United States than in any other country, the demand of capital goods required for industrialization being therefore preferentially directed to the United States; b) technological development manifests itself in new articles, which, by modifying the habits of the people, become new necessities, new forms of expenditure which generally replace other forms of home expenditure; c) there are also other American articles the demand of which is created by the considerable power of penetration of commercial advertising.

It was said that the industrialization of Latin America, if intelligently developed, will permit an appreciable increase of national income, by giving more productive employment to masses of people now employed in occupations of scarce productivity. But the more national income increases in Latin American countries the more grows the demand for dollar imports. Hence the importance of the dollar shortage problem for these countries.

3) *The Dollar Shortage Problem and its Repercussion in Latin America.*

Dollar shortage means that the United States does not buy goods and services, nor lends money, in the amount which other countries require to cover their dollar necessities, whether justified or not. Hence the accumulation of gold in the United States as per Charts 1 and 2. Chart 3 shows one of the reasons for the accumulation of gold in the United States and dollar shortage in the world; the coefficient of imports has descended from 6% in 1920 to 3% in 1946.

In 1948 total American imports amounted to 6.900 million, with a coefficient of 3%. If that coefficient had been 5%, as in 1929, the imports would have amounted to \$11.500 millions.

The Author calls attention to the fact that exchange control in Latin America and other countries has not been the result of a theory or a purpose, but a weapon to which these countries had to resort by force of circumstances. This is recognised in such a document as the Report by the Mixed Brazil-United States Technical Committee (Abbink Commission Chapt. II) which not only accepts the principle of exchange control but also that of "discriminatory" measures.

The Author sees however a possibility of remedying the prevailing unbalanced situation between the United States and Latin America. If full employment is maintained, the industrialization of Latin America would mean an appreciable increment of exports from the U.S.A. Suppose that with the annual increment of the factors of production, the additional income in the United States is 6.000 (to take any figure), of which 4.000 correspond to the factors of production absorbed by the export industries to satisfy the additional demand from Latin America and the remaining 2.000 to the home industries with an equivalent volume of production. This volume will evidently be insufficient to provide the home demand provoked by the expenditure of the 6.000 additional income. The difference which cannot be supplied internally, as factors of production are in full employment, will have to be covered by additional imports.

In synthesis, if the cyclical center is maintained in full employment, an increase of exports to the rest of the world provoked by latter's action, will be accompanied by a corresponding increment of imports or other passive items.

Thus the United States, by achieving its objective of full employment, might at the same time achieve another two of its main objectives of economic policy: increment international trade and stimulate the industrialization of Latin America.

The view has developed in certain circles that where voluntary savings are notoriously lacking, inflation is a necessary means of forced capitalization. No doubt that in the initial phase, until full employment is reached, an increase in real income is obtained. But this ceases to be the case as soon as the inflationary process develops.

If a considerable part of the benefits resulting from inflation would be efficiently saved and invested, this would be a very valuable argument in favour of the inflationary policy. Experience in Brazil, as shown in the recent Abbink Report, however, shows that no more than 30% to 40% of the corporations profits in 1946 have been reinvested, the balance having been distributed to people in the upper income brackets with a high propensity to import.

Governments have however the means to stimulate investment of a large part of inflationary profits, by progressively taxing consumption expenditure while exempting reinvestment, and preventing at the same time, through exchange controls, an excessive increment of imports.

On the whole, forced saving appears to be an undesirable feature and one wonders whether other forms of saving (spontaneous or by collective determination) could not be found.

Meanwhile the necessity to resort to foreign capital is evident. Unfortunate events of the nineteen thirties remain however in the memory of creditor countries, who too easily forget the extraordinary circumstances under which so many countries were forced to fail in their obligations.

While the main problems of foreign trade do not receive a solution, it will be necessary to see that in case of new investments in dollars which do not lead to additional dollar exports dollar imports must be conveniently controlled.

4) The Limits of Industrialization.

The increase in productivity of the existing population, may take place either through improved methods of production which liberate factors for other activities or by transferring factors of production from activities of low productivity to others in which technical progress permits higher results.

There is also another possibility. The now income prevailing in the masses now permits the higher income classes to enjoy certain types of personal services or manual products at relatively low prices. As productivity increases and improves real income "per capita", this part of the population tends to shift from that class of work to industry.

Higher salaries which a better productivity in industry permit to pay, gradually extend to other activities, forcing these to also increase capital per head in order to improve productivity and be able to pay the higher salaries. This gradually leads to the mecanization of many activities in Latin America.

A limit for industrialization may appear when it comes to consider the advisability or otherwise of shifting factors of production from primary production to industry, by deliberately sacrificing part of the exports in order to increase the home industrial production. It is evident in such a case that if the value of the increment of domestic industrial production is not higher than the value of the imports which used to be obtained in exchange for the suppressed exports, the shift tends to reduce instead of increase real income. This is undoubtedly a limitation for industrialization.

It should not be forgotten either that the value of the exported primary products includes the value of land, a very valuable factor of production which costs nothing. The capital that it requires is very small when compared with what a corresponding industrial production requires.

5) *Bases for the Discussion of an Anticyclical Policy in Latin America.*

One of the main weapons of anticyclical policy in the industrialized countries is the action on the volume of investments. This does not apply in the case of peripheric countries, where exports take the role represented by investments in the advanced countries. This is natural as the variations of the exports in the peripheric countries reflect those of the incomes in the center-cyclical countries, which, as is well known, oscillate in close correlation with investments.

The peripheric countries cannot however act upon their exports in the same way as the center countries can act upon investments. We must therefore try to find other types of weapons to combat, as much as possible, the serious effects of the cycle on the internal activity of Latin American countries.

In the prosperity phase, taxes yield better results and the market is better prepared to absorb Government bonds. For an anticyclical policy, the Government should refrain during the rising phase from using these resources in public investments; it should reduce even those investments as employment increases in private activities. It would, however, be practically impossible to carry such a policy. To pretend that the party in the Government instead of carrying out some of the many schemes demanded by public opinion is to refrain from it and accumulate funds for the succeeding Government is to ask too much. Other possibilities have to be explored.

Control of imports and suspension of those which are not essential for maintaining the internal economic activity may have to be re-

sorted to. This involves several difficult problems. Appeal to the international institutions may alleviate the difficulties. International commodity agreements and buffer stocks are surely worth consideration too.

These general suggestions do not pretend to anything but to recommend and provoke discussion.

RESUMÉ

LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE L'AMÉRIQUE LATINE ET SES PRINCIPAUX PROBLEMES

I — Les avantages du progrès technique et les pays périphériques.

L'auteur part de la constatation, faite dans le précédent article de cette livraison, que les termes de l'échange international des pays de production primaire se sont constamment dégradés (cf. table I p. 94). En choisissant la base 1876-80 = 100, la quantité de produits industriels obtenue en échange d'une quantité fixe de produits primaires s'établissait à 68,7 en 1946-47 après avoir atteint en 1931-35 le minimum de 62.

Evidemment, le progrès technique a été plus prononcé dans l'industrie que dans la production primaire, et si les prix des produits industriels avaient baissé dans la mesure correspondant à l'accroissement de la productivité dans l'industrie, les termes de l'échange international auraient évolué de façon favorable aux pays de production primaire. L'Amérique Latine n'aurait alors rien à gagner avec l'industrialisation. En réalité, les prix des produits industriels n'ont pas baissé parce que les facteurs de la production ont absorbé tous les bénéfices de la productivité croissante sous la forme de revenus accrus.

Dans la phase cyclique d'essor, les prix des produits primaires ont généralement monté plus vite que ceux des produits industriels. Cette disparité a été d'autant plus accusée que les stocks existants de produits primaires étaient plus réduits et que le temps requis pour accroître leur production était plus long. Mais comment expliquer que dans la longue période les revenus dans les centres cycliques se soient accrus plus que dans la périphérie? Si le phénomène était réversible et que le revenu des facteurs de production engagés dans les activités industrielles avait diminué pendant la prospérité, la disparité ne s'expliquerait pas dans la longue période.

En réalité, pendant la dépression, les revenus des facteurs de la production engagés dans l'industrie ne baissent pas dans la mesure où ils ont monté pendant la prospérité. Au cours de cette phase, l'augmentation des revenus est surtout due à l'élévation des salaires, conséquence de la concurrence des entrepreneurs pour obtenir la main-d'œuvre nécessaire et aussi de la pression des syndicats. Mais, pendant la dépression, l'opposition bien connue à la réduction des salaires empêche qu'ils soient réduits.

Dans l'agriculture des pays de production primaire, en raison de l'insuffisante organisation syndicale, les salaires ne montent pas dans la même proportion que dans les pays industriels de même qu'ils ne sont pas défendus contre leur réduction pendant la dépression.

La diminution des revenus, profits, traitements et salaires est plus aisée dans les pays de la périphérie que dans les centres cycliques. Par conséquent, la pression dans le sens de la réduction des revenus qui s'exerce dans les centres cycliques et où elle rencontre une forte résistance est reçue par la périphérie qui ne présente pas la même défense.

Ceci explique pourquoi les grands centres industriels non seulement gardent pour eux les bénéfices des progrès techniques introduits dans leurs économies, mais également pourquoi ils se trouvent en bonne position pour prendre une part avantageuse à tout progrès technique qui intervient dans la périphérie.

II — L'Amérique Latine et la haute productivité des Etats-Unis.

L'extraordinaire développement de la productivité aux Etats-Unis, le plus grand centre cyclique du monde, a eu d'importantes répercussions dans les autres pays.

C'est un fait connu qu'aux Etats-Unis les prix n'ont pas diminué en proportion de l'accroissement de la productivité. S. Fabricant en a donné récemment une mesure précise. Dans les cinquante années antérieures au second conflit mondial les coûts ont constamment diminué sans que les prix les accompagnent. Se sont les revenus qui se sont accrus. Les salaires se sont élevés et les heures de travail réduites en même temps que les coûts s'abaissaient.

Il est bien connu que l'accroissement des salaires à la suite d'une élévation de la productivité dans quelque secteur essentiel de l'industrie s'étend à d'autres activités économiques où le progrès technique a été insignifiant ou inexistant. Cet accroissement général des salaires aux Etats-Unis, par rapport au reste du monde, aurait pu attirer, en accord avec les principes de la théorie classique, une importante immigration de travailleurs venus des autres pays. Il en serait résulté un abaissement appréciable du standard de vie moyen aux Etats-Unis. Mais, il est facile de comprendre qu'au respect de conceptions académiques ils aient préféré la protection de leur standard de vie obtenu par tant d'efforts.

Cette extension de l'accroissement des salaires aux branches de production des Etats-Unis les moins efficaces n'a été possible qu'au moyen de la protection des tarifs douaniers. Il est intéressant de rappeler que les salaires aux Etats-Unis sont deux fois et demie supérieurs à ceux de la Grande-Bretagne. Ceci explique pourquoi même les industries plus efficaces que celles de l'étranger, mais dont la productivité est inférieure au standard américain moyen requièrent protection. C'est souvent le cas en agriculture, où malgré le progrès technique, la protection est indispensable.

Ceci explique le très faible coefficient des importations des Etats-Unis qui sont tombées de 5% du revenu national en 1929 à 3% en 1946-47. Le phénomène n'est pas nouveau. Dans les cent dernières années le revenu national s'est élevé approximativement deux fois et demie plus que les importations.

Le problème de l'industrialisation en Amérique Latine doit être vu sous ces conditions de fait, aussi longtemps qu'elles ne changeront pas.

Tandis qu'aux Etats-Unis le coefficient des importations tend à diminuer, la tendance, en Amérique Latine, est à l'accroissement des importations en provenance de la zone dollar. Ceci est dû à ce que :

a) le progrès technique étant plus avancé aux Etats-Unis que dans tout autre pays, la demande des biens de capital nécessaire pour l'industrialisation est dirigée de préférence vers les Etats-Unis.

b) le progrès technique se manifeste dans de nouveaux articles qui, en modifiant les habitudes du peuple, deviennent de nouveaux besoins, de nouvelles formes de dépenses qui remplacent généralement les autres formes de dépenses domestiques.

c) il y a aussi d'autres articles américains dont la demande est créée par le pouvoir de pénétration considérable de la publicité commerciale.

On a dit que l'industrialisation de l'Amérique Latine, conduite intelligemment, permettrait un accroissement considérable du revenu national en donnant un emploi plus productif aux masses de gens actuellement engagées dans des occupations de faible productivité. Mais plus le revenu national s'élèvera dans les pays d'Amérique Latine et plus s'accroîtra la demande pour les importations en provenance de la zone dollar. D'où l'importance du problème de la pénurie de dollars pour ces pays.

III — Le problème de la pénurie de dollars et ses répercussions en Amérique Latine.

La pénurie de dollars signifie que les achats de biens et services et les prêts d'argent faits par les Etats-Unis ne sont pas suffisants pour couvrir les besoins de dollars, justifiés ou non, des autres pays. D'où l'accumulation d'or aux Etats-Unis ainsi que l'indiquent les tableaux 1 et 2. Le tableau 3 montre l'une des raisons de l'accumulation de l'or aux Etats-Unis et de la pénurie de dollars dans le monde; le coefficient des importations est descendu de 6% en 1920 à 3% en 1946.

En 1948 le total des importations américaines se montait à 6.900 millions représentant un coefficient de 3%. Si ce coefficient avait été 5%, comme en 1929, les importations se seraient montées à \$11.500 millions.

L'auteur attire l'attention sur le fait que le contrôle des échanges en Amérique Latine et en d'autres pays n'a pas été le résultat d'une

théorie ou d'une intention, mais une défense à laquelle ces pays ont été contraints par la force des circonstances. Ceci est reconnu par un document comme le Rapport du Comité technique mixte Brésil-Etats-Unis (Commission Abbink Chap. II) qui non seulement accepte le principe du contrôle des échanges mais aussi celui de mesures "discriminatoires".

L'auteur voit cependant une possibilité de remédier au déséquilibre existant entre les Etats-Unis et l'Amérique Latine. Si le plein-emploi est maintenu, l'industrialisation de l'Amérique Latine signifierait un accroissement appréciable des exportations des Etats-Unis. Supposons que l'accroissement annuel des facteurs de la production donne aux Etats-Unis un revenu additionnel de 6.000 (pour prendre un chiffre), dont 4.000 correspondent aux facteurs de production absorbés par les industries d'exportation pour satisfaire la demande additionnelle en provenance de l'Amérique Latine et les 2.000 restant à l'accroissement de la production dans les industries nationales. Cet accroissement sera évidemment insuffisant pour faire face à la demande provoquée par la dépense du revenu supplémentaire de 6.000. La différence qui ne peut être obtenue à l'intérieur puisque les facteurs de production sont complètement employés devra être couverte par des importations additionnelles.

Bref, si le centre cyclique est maintenu en plein-emploi, un accroissement des exportations dans le reste du monde provoqué par l'action précédente sera accompagné par un accroissement correspondant des importations ou des autres éléments passifs.

Ainsi, les Etats-Unis, en atteignant leurs objectifs de plein-emploi peuvent en même temps atteindre deux de leurs principaux objectifs de politique économique: accroissement du commerce international et stimulant à l'industrialisation de l'Amérique Latine.

On a parfois soutenu que là où l'épargne volontaire était notablement défaillante, l'inflation constituait un moyen nécessaire de capitalisation forcée. Il n'y a aucun doute que, dans la phase initiale, jusqu'à ce que le plein-emploi soit atteint un accroissement du revenu réel puisse être obtenu. Mais il cesse d'en être ainsi dès que le processus inflationniste se développe.

Si une part considérable des bénéfices résultant de l'inflation était efficacement épargnée et investie, ce serait un argument très valable en faveur de la politique inflationniste. Mais comme l'indique le récent Rapport Abbink, l'expérience montre qu'au Brésil il n'y a pas plus de 30% à 40% des profits des sociétés qui, en 1946 ont été réinvestis. Le reste a été distribué aux gens des groupes de revenus les plus élevés et dans lesquels la propension à importer est très importante.

Les Gouvernements ont cependant les moyens de faire servir à l'investissement une grande partie des profits inflationnistes, en taxant progressivement les dépenses de consommation tandis que le réinvestissement en est exempt et, simultanément, en empêchant, par le con-

trôle des échanges extérieurs, un accroissement excessif des importations.

Bref, l'épargne forcée n'est pas un moyen recommandable et il semble préférable de se demander si d'autres formes d'épargne (spontanée ou par détermination collective) ne peuvent pas être trouvées.

En attendant, la nécessité de recourir au capital étranger est évidente. Les événements malheureux des années 1930 restent dans la mémoire des pays créditeurs qui oublient trop facilement les circonstances extraordinaires qui forcèrent tant de pays à faillir à leurs obligations.

Tant que les principaux problèmes du commerce international n'auront pas reçu de solution, il sera nécessaire d'admettre qu'en cas de nouveaux investissements en dollars n'entraînant pas un supplément d'exportations pour la zone dollar les importations provenant de cette zone devront être efficacement contrôlés.

IV — Les limites de l'industrialization.

Pour la population existante, l'accroissement de la productivité peut être obtenu soit par de meilleures méthodes de production qui libèrent des facteurs au profit d'autres activités ou par le transfert de facteurs de production des activités de basse productivité aux autres dans lesquels le progrès technique permet d'atteindre des résultats plus élevés.

Il y a encore une autre possibilité. Les faibles revenus habituellement reçus par les masses permettent actuellement aux classes possédant les revenus les plus hauts d'obtenir certains types de services personnels ou de produits fait à la main dans des conditions de prix relativement basses. Avec l'accroissement de la productivité et les progrès du revenu réel par tête, une partie de la population tend à quitter ces activités et à passer dans l'industrie.

Les plus hauts salaires qu'une meilleure productivité dans l'industrie permettent de payer s'étendent graduellement aux autres activités, obligeant celles-ci à accroître également le capital par tête de façon à augmenter la productivité et à pouvoir payer les salaires plus élevés. Ceci conduit progressivement à la mécanisation de nombreuses activités en Amérique Latine.

Une limite à l'industrialisation peut résulter du passage dans l'industrie des facteurs de production employés dans la production primaire. Ce phénomène signifie le sacrifice délibéré d'une partie des exportations afin d'accroître la production industrielle nationale. Si, dans ce cas, la valeur du supplément de production industrielle nationale n'est pas plus élevée que la valeur des importations obtenues normalement en échange des exportations supprimées, il est évident que le déplacement aura tendance à réduire plutôt qu'à accroître le revenu réel. Ceci constitue certainement une limite à l'industrialisation.

On ne doit pas oublier que la valeur des produits primaires exportés inclut la valeur de la terre, facteur de production très important et qui ne coûte rien. Le capital qu'il requiert est très petit quand on le compare avec ce qu'une production industrielle correspondante requiert.

V — *Bases de discussion d'une politique anticyclique en Amérique Latine.*

Une des armes principales de la politique anticyclique dans les pays industrialisés est l'action sur le volume de l'investissement. Ceci ne s'applique pas dans le cas des pays périphériques où les exportations jouent le rôle des investissements dans les pays avancés. Car les variations des exportations dans les pays périphériques reflètent celles des revenus dans les pays du centre cyclique qui, comme c'est bien connu, varient en relation étroite avec les investissements.

Les pays de la périphérie ne peuvent pas cependant agir sur leurs exportations de la même manière que les pays du centre peuvent agir sur les investissements. Nous devons toutefois essayer de trouver d'autres types d'armes pour combattre, autant que possible, les sérieux effets du cycle sur l'activité interne des pays d'Amérique Latine.

Dans la phase de prospérité, les impôts donnent de meilleurs résultats et le marché est mieux préparé pour absorber les bons du Gouvernement. Les pouvoirs publics qui entendent réaliser une politique anticyclique peuvent penser, pendant la phase d'extension, à freiner l'utilisation de ces ressources en investissements publics: et même à réduire des investissements quand l'emploi s'élèvera dans les activités privées. Mais une telle politique serait pratiquement irréalisable. C'est trop demander du parti au pouvoir qu'il renonce à satisfaire quelques-unes des principales exigences de l'opinion publique et qu'il accumule des fonds pour le gouvernement suivant. D'autres possibilités doivent être recherchées.

Le contrôle des importations et la suspension de celles qui ne sont pas essentielles au maintien de l'activité économique interne peut être envisagé. Il implique plusieurs difficultés qui pourraient être diminuées en faisant appel aux institutions internationales. Des accords internationaux et la régularisation des stocks sont également à prendre en considération.

Ces suggestions générales ne prétendent à rien d'autre qu'à provoquer la discussion.