



O Manifesto Latino-Americano

José Luis Oreiro

Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade de
Brasília

Pesquisador Nível IB do CNPq

Referências

- Prebisch, Raul (1986). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. *Desarrollo Económico*, Vol. 26, No. 103. (Oct. - Dec., 1986), pp. 479-502.

O Manifesto Latino Americano (1950)

Prebisch “Em matéria econômica, as ideologias costumam seguir com atraso os acontecimentos ou mesmo sobreviver por muito tempo a eles”.

A teoria da divisão internacional do trabalho pressupõe que os frutos do progresso técnico tendem a se repartir igualmente pelo mundo seja pela baixa dos preços seja pela elevação das remunerações.

Assim os países de produção primária obtém a sua parte desse fruto por meio de intercâmbio internacional, não necessariamente por intermédio da industrialização.

O problema com essa interpretação é que as enormes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram a periferia nas mesmas condições que nos países centrais.

Industrialização dos países periféricos

- “Dai o significado fundamental da industrialização para os países novos. Ela não constitui um fim em si mesma, mas o único meio de que dispõe para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o nível de vida das mesmas”.
- “ A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária”.
- Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade dos seus trabalhadores, por intermédio da formação de capitais.
 - É preciso obter de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico (não há trade-off entre crescimento do mercado interno e aumento do comércio exterior)

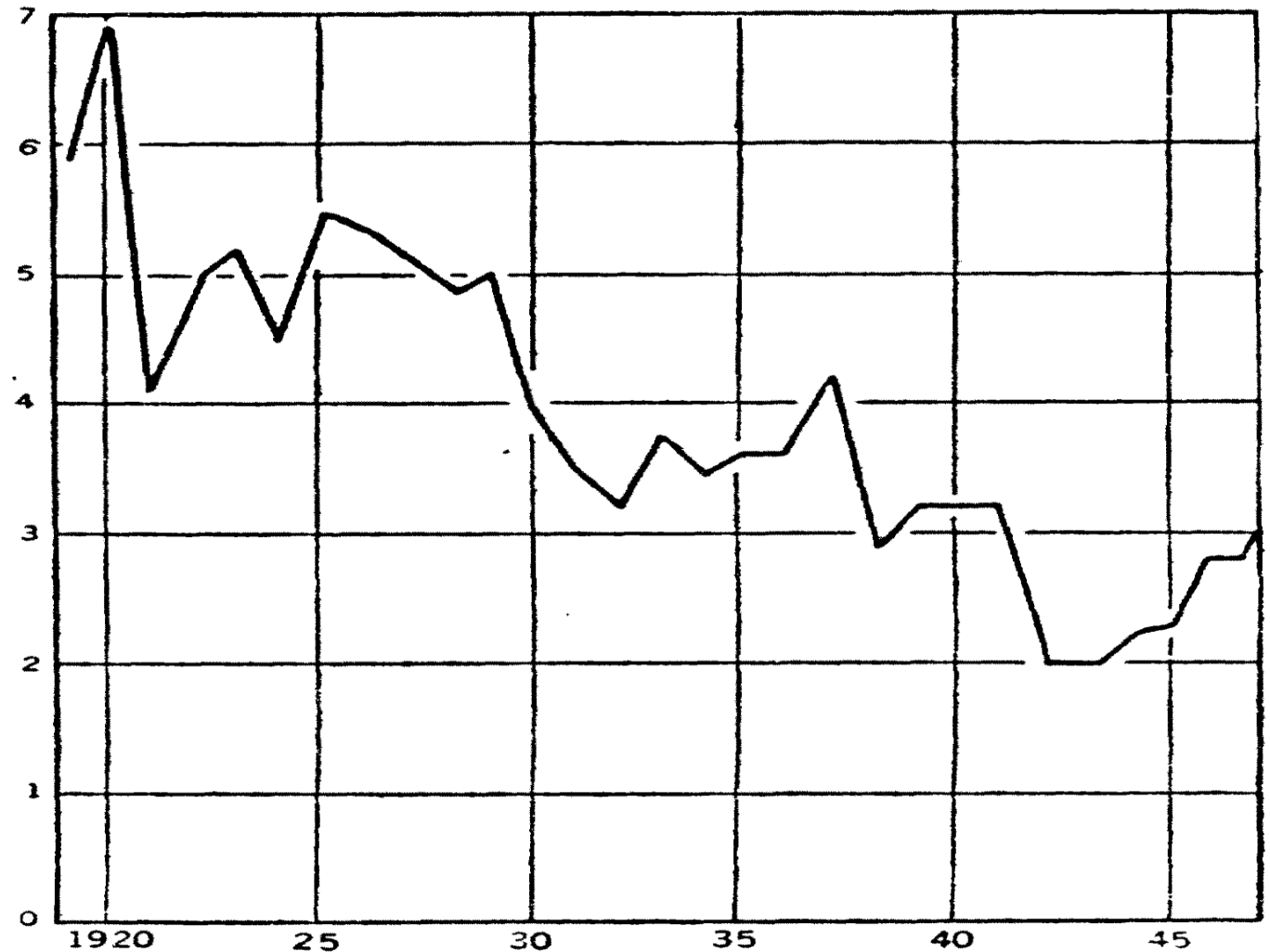
COEFICIENTE DE IMPORTACION DE LOS ESTADOS UNIDOS

(Relación de las importaciones con respecto de los ingresos)

(Por ciento)

Fato Histórico

- Redução do coeficiente de importação dos Estados Unidos na década de 1930



FUENTES: Los datos de ingresos han sido tomados de *National Income and its Composition*, por S. Kusnetz, Nueva York, 1941, para el período 1919-28; de *Statistical Abstract of the United States*, 1948 para el período 1929-47 y de *Economic Indicators*, febrero de 1949 (U. S. Government Printing Office, Washington, D. C.) para el año 1948. Los datos de importaciones han sido tomados de *Statistical Abstract of the United States* y de *Economic Indicators*.

Problemas do desenvolvimento

- Na maioria dos países da América Latina a poupança espontânea é insuficiente para cobrir as necessidades mais urgentes de capital
- “A elevação do padrão de vida das massas depende, em última instância, de grandes quantidades de capital por trabalhador empregado na indústria, nos transportes e na produção primária, e da capacidade de empregar essa capital de forma adequada”.
- A ocupação na indústria de pessoas desempregadas ou mal empregadas significou uma melhoria na produtividade, mas as exigências de capital tem se mostrado incompatíveis com o padrão de consumo de certos segmentos da sociedade.

Problemas do Desenvolvimento

- A industrialização tem por objetivo aumentar o bem-estar das massas, não deve, portanto, passar do limite que geraria uma diminuição da produtividade.
- A exportação de produtos primários não deve ser sacrificada para favorecer o desenvolvimento industrial, pois elas fornecem as divisas necessárias para a aquisição das importações requeridas pelo desenvolvimento econômico.
- Outro problema é dado pelas considerações relativas a dimensão ótima das plantas industriais.
 - Na América Latina está se buscando desenvolver de um lado das fronteiras de cada país as mesmas indústrias existentes no outro lado da fronteira.
 - É necessária uma especialização industrial para que se possa ganhar escala de produção, aumentando assim a eficiência das plantas.
- “A possibilidade de que parte importante do fruto do progresso técnico possa se perder por causa da excessiva fragmentação dos mercados é, assim, outro dos limites do desenvolvimento industrial de nossos países. No entanto, longe de ser intransponível, esse limite poderia ser removido, com grande benefício recíproco, por uma política clarividente de interdependência econômica”

Progresso técnico e termos de troca

- O progresso técnico nos países da periferia foi mais acentuado na indústria do que na produção primária.
 - Os preços deveriam cair menos na produção primária do que na produção industrial, implicando assim numa melhoria dos termos de troca.
- “Caso esse fenômeno tivesse ocorrido, teria assumido um enorme significado. Os países periféricos se beneficiariam com a mesma intensidade que os países centrais da redução dos preços dos produtos finais da indústria. Os frutos do progresso técnico seriam igualmente divididos em todo o mundo e a América Latina não teria vantagem com a sua industrialização”

Deterioração dos Termos de Troca (1870-1947)

Cuadro 1

RELACION ENTRE LOS PRECIOS DE PRODUCTOS PRIMARIOS Y ARTICULOS FINALES DE LA INDUSTRIA (PRECIOS MEDIOS DE IMPORTACION Y EXPORTACION RESPECTIVAMENTE, DE ACUERDO CON LOS DATOS DEL BOARD OF TRADE)

(Base: 1876-80 = 100)

<i>Periodo</i>	<i>Cantidad de articulos finales de la industria que se pueden obtener con una cantidad determinada de productos primarios</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

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

Deterioração dos Termos de Troca

- Como a relação de trocas se moveu contra os produtos primários, a renda dos empresários e dos fatores produtivos cresceu mais nos países centrais, ao passo que nos países periféricos cresceu menos do que a produtividade.
- “A capacidade maior das massas dos centros para obter aumentos de salários reais na crescente (cíclica) e defender seu nível na minguante e a aptidão desses centros para deslocar, graças papel que desempenham no processo produtivo, a pressão cíclica para a periferia obrigando-a a comprimir sua renda com mais intensidade do que nos centros explica porque persistentemente a renda tende a subir mais intensamente do que nos países da periferia”
- A deterioração dos termos de troca explica porque os países industriais não apenas se apropriam dos frutos das inovações técnicas em suas próprias economias como ainda captam parte do progresso técnico da periferia.

Necessidade da Industrialização

- Como os preços não acompanham a produtividade, a industrialização é o único meio de que os países da América Latina possuem para se apropriar das vantagens do progresso técnico.
- Se houvesse plena-mobilidade do fator trabalho parte dos ganhos de produtividade dos países centrais seriam apropriados pelos trabalhadores dos países periféricos na forma de salários mais altos.
- O progresso técnico mais acelerado nos Estados Unidos contribuiu para o aumento do protecionismo.
- “O progresso técnico numa determinada época não ocorre da mesma forma em todas as indústrias. Ao se estenderem para as indústrias de menor progresso técnico os salários mais altos resultantes da grande produtividade das indústrias avançadas, as primeiras perdem sua posição favorável na concorrência com as indústrias estrangeiras que pagam salários menores” (p.111)

Desequilíbrio externo da América Latina

- O desequilíbrio externo da América Latina reside no fato de que enquanto o coeficiente de importação dos Estados Unidos se reduziu nas primeiras décadas do século XX, o coeficiente de importações em US\$ dos países da América Latina tende a subir, obrigando-os a adotar medidas defensivas.
 - Razão do problema da escassez de dólares.
- Como os países da América Latina reagiram a redução do coeficiente de importações dos EUA?
- A reação da América Latina foi reduzir o seu coeficiente de importações por meio da desvalorização cambial, elevação dos impostos de importação e das cotas de importação e da imposição de controles de câmbio
- O controle de câmbio não foi o resultado de uma teoria, mas foi antes a imposição das circunstâncias

Desequilíbrio externo da América Latina

- A forma correta de lidar com o problema da escassez de dólares é a adoção de uma política de pleno-emprego nos Estados Unidos, pois nesse caso o aumento das exportações dos Estados Unidos para a América Latina produzirá um aumento da renda doméstica que terá que ser atendido por um aumento das importações dos Estados Unidos.

A Formação de Capital na América Latina e o Processo Inflacionário

- Ciclo vicioso: A taxa de poupança nos países da América Latina é baixa porque a produtividade é baixa, e a produtividade é baixa porque o estoque de capital é baixo (paradoxo do sub-desenvolvimento visto no modelo Lewis/Rosenstein-Rodin)
- “A produtividade nesses países é baixa porque falta capital. E falta capital por causa dessa baixa produtividade, a margem de poupança é muito estreita”.
- A baixa taxa de poupança dos países da América Latina é também resultado do consumo conspícuo dos grupos com renda mais elevada.
- A inflação resulta da pressão das necessidades privadas e coletivas sobre uma quantidade relativamente escassa de recursos (observem que a demanda efetiva não é tida como barreira ao desenvolvimento econômico da América Latina)
- Baixa propensão a investir a partir dos lucros retidos.
 - A “poupança forçada” gerada pela inflação não se materializa em maior ritmo de acumulação de capital, mas no aumento das importações de bens de luxo para as classes de renda mais altas.
- Os investimentos estrangeiros só podem ajudar a industrialização da América Latina se :
 - Ajudarem a aumentar as exportações na mesma moeda
 - Reduzir as importações na mesma moeda

Os Limites da Industrialização

- O aumento da renda média por habitante na América Latina só poderá ser alcançado pelo aumento da produtividade e, dada esta, pelo aumento da renda por trabalhador na produção primária em relação a renda dos países industriais que importam parte dessa produção.
- Como aumentar a produtividade?
 - Assimilação da técnica moderna (tanto na indústria como na agricultura) permite que as mesmas pessoas empregadas produzam uma quantidade maior de recursos; como também leva ao deslocamento de pessoas de atividades de baixa produtividade para atividades de alta produtividade.
 - “Temos insistido que, para conseguir um aumento da produtividade, é necessário aumentar sensivelmente o capital por trabalhador e adquirir a técnica para seu emprego eficaz” (p.134)

Os Limites da Industrialização

- Para atender as necessidades de importação de máquinas e equipamentos pelos países da América Latina é necessário a redução do coeficiente de importações ou suprimir a importação de artigos não essenciais.
- “É preciso compreender claramente que isso significa uma adaptação das importações à capacidade de desembolso permitida pelas exportações. Se essas crescessem suficientemente não seria necessário pensar em restrições, salvo se com essas restrição se quisesse intensificar o processo de industrialização” (p.134)
- O processo de industrialização, contudo, não pode ser feito as custas da redução das exportações de produtos primários.

Os Limites da Industrialização

- Outro limite ao crescimento da indústria é dado pelo reduzido tamanho dos mercados nacionais.
- “Essa fragmentação dos mercados com a ineficiência a ela inerente, constitui outro dos limites do crescimento da indústria, limite que, neste caso, poderia ir cedendo diante do esforço conjunto desses países que, por sua situação geográfica e suas características, estariam em condições de atendê-las” (p.137)

Bases para a discussão de uma política anti-cíclica na América Latina

- O ciclo é a forma de crescimento nas economias capitalistas; mas manifesta-se de forma diferenciada no centro e na periferia.
- Na periferia a fonte dos ciclos econômicos está nas exportações, não nos investimentos.
- Primeira alternativa: Atenuar ou neutralizar os efeitos das variações das exportações sobre a atividade econômica por meio de uma política compensatória via aumento dos investimentos em obras públicas.
 - Inconveniente: Não é fácil ampliar e comprimir alternadamente os investimentos conforme o ciclo econômico.
 - A política anti-cíclica esbarra na restrição externa: se a queda das exportações for compensada por um aumento dos investimentos então manutenção da renda doméstica e das importações levaria a um desequilíbrio do balanço de pagamentos.
 - Solução: Reduzir o coeficiente de importações, restringindo as importações de bens não essenciais durante o descenso cíclico (mudar a composição da pauta de importações, não o seu montante)

Bases para a discussão de uma política anti-cíclica na América Latina

- “Em resumo, essa mudança consiste no seguinte: durante o mínimo cíclico de exportações, um país só pode pagar uma quantidade relativamente baixa de importações. Essa quantidade não permite que se importe tudo aquilo que é necessário para manter o máximo grau de emprego. É necessário modificar então a composição das importações e, de modo análogo, a estrutura e o volume da produção interna, a fim de atender as necessidades correntes da população mantendo o máximo de emprego” (p.142).
- A substituição de importações por produção interna exige uma elevação das tarifas alfandegárias
 - Perda de renda real, a qual é menor do que a perda de emprego que seria causada pelo descenso cíclico.
- Outro instrumentos para coibir as importações não essenciais é o controle do câmbio.
- A política anti-cíclica é um componente indispensável da política de desenvolvimento econômico (é isso o que significa macroeconomia do desenvolvimento, a ideia de que não existe separação entre políticas de curto-prazo e políticas de longo-prazo)
- “Não é suficiente aumentar a produtividade, absorvendo com ela os fatores desocupados ou mal ocupados. É preciso evitar também que, uma vez alcançada a ocupação produtiva dos fatores, volte-se a desocupá-los por causa das flutuações cíclicas” (p.147)

Progresso Técnico Incorporado

- “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” (p.140)





Apêndice: Políticas Cambial e
de Comércio Exterior no Brasil
(1946-1951)

Políticas Cambial e de Comércio Exterior no Brasil (1946-1951)

- Câmbio mantido fixo a paridade de 1939 de CR\$ 18,5 por US\$, sendo instituído o mercado livre de câmbio, com a abolição das restrições a pagamentos, existentes desde o início dos anos 1930.
- Os preços no Brasil haviam dobrado em relação aos preços nos Estados Unidos entre 1939 e 1945: sobrevalorização da taxa real de câmbio.
- O problema fundamental da balança comercial estava no fato de que o Brasil obtinha superávits comerciais expressivos com a área de moeda inconvertível, enquanto acumulava déficits comerciais com os Estados Unidos.
- No período 1946-1947 cerca de 60% das importações brasileiras vinham dos Estados Unidos, mas apenas 40% das exportações tinham os Estados Unidos como destino.
- As reservas em moeda convertível se reduziram rapidamente (US\$ 33 milhões no final de 1947) e o Brasil começou a acumular atrasados comerciais.

Política ...

- Muitos fornecedores suspenderam suas remessas para o Brasil e diferentes indústrias tem seu ritmo de produção ameaçado por falta de matérias primas e insumos importados.
 - Imposição de controles seletivos de importações.

Por que não desvalorizar o câmbio?

- As exportações brasileiras eram compostas basicamente por café, cuja demanda era preço inelástica.
- Prioridade no combate a inflação e as autoridades governamentais tinham convicção de que as desvalorizações da taxa de câmbio tinham impacto significativo nos preços domésticos (elevado efeito pass-through)
- Como 40% das exportações eram destinados a países de moeda não conversível e o café representava 70% das exportações para países de moeda conversível, mesmo que a elasticidade preço das outras exportações que não o café fosse significativa, isso apenas aumentaria o saldo comercial com as áreas não conversíveis.
 - Não só não resolve o problema do balanço de pagamentos como ainda era fonte de expansão monetária.
 - Dada a inelasticidade da demanda de importações, dificilmente a desvalorização reduziria o dispêndio total com produtos importados ou asseguraria qualquer seletividade da pauta de importações.

Controles Cambiais

- Regime de controle de câmbio por cooperação
 - Bancos autorizados a operar com câmbio eram obrigados a vender ao Banco do Brasil 30% de suas compras no câmbio livre à taxa oficial de compra.
 - Atendidos os compromissos do governo, o Banco do Brasil fornecia câmbio de acordo com uma escala de prioridades que favorecia a importação de produtos considerados essenciais.
- Fevereiro de 1948: instituição do sistema de licenças prévias para importação com base nas prioridades do governo.

Controles Cambiais

- Redução progressiva dos déficit com a área conversível
 - 1947: - US\$ 313 milhões.
 - 1948: - US\$ 108 milhões
 - 1949: + US\$ 18 milhões.
- Outro fator importante para a melhoria do saldo comercial: recuperação dos preços do café no mercado internacional.

Efeitos da sobrevalorização

- A sobrevalorização cambial levou a perda de competitividade das exportações brasileiras, principalmente depois de 1949.
- As exportações não-café se reduziram de forma significativa entre 1947 e 1950.
- O governo permitiu aos exportadores de produtos gravosos (aqueles sem condições de serem colocados no mercado exterior à taxa oficial de câmbio) vender seus cambiais diretamente aos importadores a uma taxa mais favorável (desvalorização implícita da taxa de câmbio).

Substituição de Importações e Crescimento Industrial

- O sistema de controle de importações teve importância fundamental para o crescimento da indústria no pós-guerra.
- Carteira de exportação e importação (EXIM): caso os produtos importados tivessem similar nacional então se restringia a importação.
- A combinação de câmbio sobrevalorizado com controle de importações teve os seguintes efeitos:
 - Efeito subsídio: Preços mais baixos para a compra de bens de capital, matérias primas e combustíveis importados.
 - Efeito protecionista: Restrições a importação de bens que eram produzidos domesticamente.
 - Efeito lucratividade: Câmbio sobrevalorizado estimulou a produção para o mercado doméstico em vez de produção para a exportação.
- Os investimentos em substituição de importações foram possíveis graças a política de crédito do Banco do Brasil.
 - O crédito real para a indústria cresceu 38%, 19%, 28% e 5% no período 1947-1950.