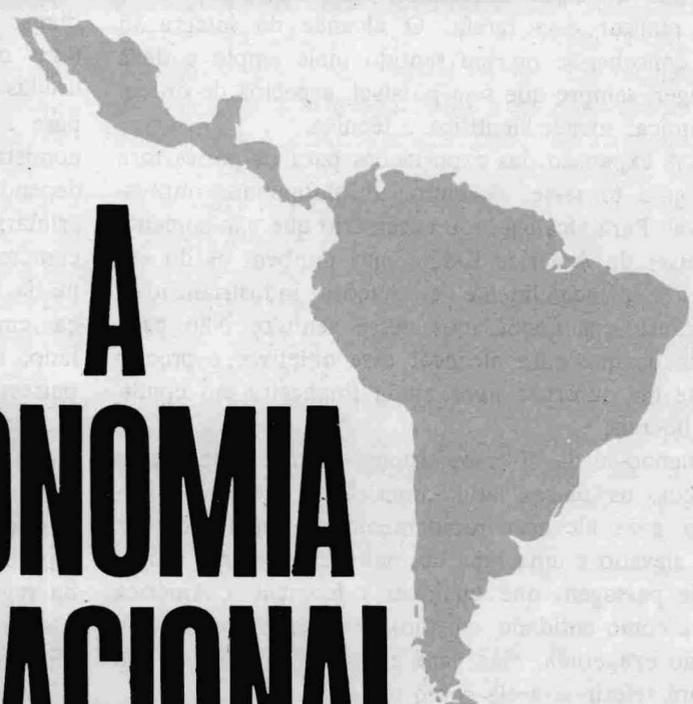


AMERICA LATINA E A ECONOMIA INTERNACIONAL



Neste artigo o autor trata da América Latina e de suas possibilidades de chegar a vencer atitudes tradicionais e outros obstáculos que a impedem de alcançar uma integração econômica mais ampla: analisa igualmente, os mercados de exportação da região e a ajuda externa de que necessita.

Luis Escobar

Por um longo tempo, a América Latina tem participado ativamente nos foros internacionais, ao mesmo tempo que tem seguido uma "política intrínseca" com o fim de proteger-se de interesses externos. Essa ambivalência tem dado origem a situações contraditórias. Por um lado, as nações latino-americanas aspiram participar em maior escala na economia mundial e, por outro, mostram-se receiosas da instabilidade que esta maior participação poderia provocar em seus sistemas econômicos. Partindo destes dois pontos de vista, os países latino-americanos têm recorrido a medidas políticas que poderiam ser qualificadas de autárquicas ou, pelo menos, de altamente protecionistas. Portanto, o problema que urge solucionar é o de como poderia acelerar-se a integração da América Latina na economia mundial e até que ponto esta integração deve ser obra

dos próprios países latino-americanos e, ainda, que grau de responsabilidade corresponde ao resto do mundo, ou melhor, aos países individualmente considerados e aos organismos internacionais.

Três comprovações

Ainda que a América Latina abranja uma vasta extensão territorial e as economias dos países que a integram difiram umas das outras, é possível formular algumas generalizações a seu respeito:

— A América Latina encontra-se em uma etapa de desenvolvimento na qual, para alcançar e manter uma taxa de crescimento aceitável (digamos, à guisa de exemplo, de 7 por cento), é preciso que aumente suas exportações e, ao mesmo tempo, que seus mer-

cados internos se tornem mais competitivos, o que significa aumentar suas importações.

— Esta tarefa seria facilitada pelo processo de integração econômica entre os próprios países latino-americanos. Não obstante, se bem que a integração seja uma condição necessária, não basta por si só para realizar essa tarefa. O alcance da integração deve conceber-se no seu sentido mais amplo e deve abranger, sempre que seja possível, aspectos de ordem econômica, social, científica e técnica.

— A expansão das exportações para os países fora da região torna-se, portanto, absolutamente imprescindível. Para alcançá-la, é necessário que não somente os países da América Latina mas também os do exterior, e principalmente as nações industrializadas, façam esforços deliberados nesse sentido. Não cabe dúvida de que para alcançar esse objetivo, é preciso que se lhe outorgue mais ajuda financeira em condições liberais.

Valendo-se de diversos sistemas e meios de acesso políticos, os países latino-americanos estão-se esforçando para alcançar rapidamente um nível de vida mais elevado e uma taxa de maior crescimento (diga-se de passagem que qualquer referência à América Latina como entidade, constitui realmente uma simplificação exagerada, mas para efeito do presente artigo bastará referir-se a ela como tal).

Com efeito, pode-se formular outras generalizações que são razoavelmente exatas, a saber: a América Latina está integrada por países em desenvolvimento de produção primária; todos os países têm uma receita *per capita* baixa, cuja distribuição geralmente é díspar, e uma força de trabalho relativamente grande em comparação com os bens de capital com que conta; e a todos se apresenta um extenso caminho a percorrer na exploração de seus recursos.

Os países latino-americanos dependem em alto grau de seu comércio exterior, como revela o alto coeficiente que este fator representa no produto nacional bruto (PNB). A maior parte de suas receitas de exportação provém de um ou dois produtos; em consequência, o crescimento econômico e a estabilidade interna destes países são sumamente vulneráveis às flutuações da demanda e dos preços externos de seus produtos.

Por exemplo, o estanho representa quase a metade do comércio exterior total da Bolívia; o café, mais de 25 por cento no Brasil, 54 por cento, aproximadamente, na Colômbia e 30, 44, 33 e 37,5 por cento, respectivamente, na Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Haiti; o cobre, 78 por cento no Chile, as bananas, 53 por cento no Equador e mais de 40 por cento em Honduras e de 50 por cento no Panamá; o açúcar, mais de 50 por cento na República Dominicana;

na; a lã, 44 por cento no Uruguai; e o petróleo, mais de 90 por cento na Venezuela.

No momento de alabarar seu plano de desenvolvimento, as nações que apresentam tais características e, sobretudo, que dependem economicamente da exportação de um ou dois produtos, encontram-se diante da alternativa de decidir se vão crescer “para fora” ou “para dentro”, de acordo com as expressões usadas pelos economistas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).¹ Tanto os economistas como os políticos atribuem à excessiva dependência desses países a um ou dois produtos primários as severas variações que experimenta seu comércio exterior, já que nos países de produção primária essa situação pode provocar violentas mudanças em seus próprios sistemas econômicos. Por outro lado, a deterioração dos termos de intercâmbio dos países de produção primária frente aos países industrializados tem absorvido uma enorme quantidade da ajuda que os primeiros têm recebido.

Durante 1969 e 1970, os preços das principais exportações latino-americanas aumentaram e esse fato repercutiu no índice do valor unitário das exportações da região; segundo o Estudo Econômico da América Latina correspondente a 1970, publicado pela CEPAL (E/CN.12/868, pág. 18) e cujo ano-base é o de 1963, este índice aumentou de 105 em 1968 para 109 em 1969, e para 115 em 1970, ou seja, sobrepujou nos dois últimos anos os níveis do período compreendido entre 1960 a 1968; os termos de intercâmbio da América Latina aumentaram de 99 para 100 entre 1960 e 1969 e para 102 em 1970. Nestes dois últimos anos, a exportação de bens alcançou a mais alta taxa de crescimento registrada desde 1951 (em 1970 essa taxa foi de 9,5 por cento mais alta do que em 1969, ano em que o incremento foi de 11 por cento). Mas em 1970, devido a que as importações aumentaram mais que as exportações, o *superavit* da conta de mercadorias reduziu-se novamente a cerca de US\$960 milhões, cifra que é quase tão baixa como a de 1958-62, período no qual os preços das exportações experimentaram uma pronunciada queda.

Quando os economistas e os líderes políticos encontram-se ante a alternativa de decidir qual será a forma em que levarão a termo a diversificação da economia de seus respectivos países, observa-se que os bens de consumo oferecem amplas possibilidades. Esses bens podem ser fabricados em pequena escala e a preços competitivos e ser consumidos no merca-

¹ A CEPAL é o organismo regional, econômico e social das Nações Unidas para a América Latina. Foi criado em 1948, com sede em Santiago do Chile. Neste organismo tem-se preparado, principalmente sob a direção de Raúl Prebisch, seu ex-Secretário Executivo, uma série de estudos amplamente conhecidos e muitas vezes controversos.

do interno; não obstante, em muitos casos, particularmente no que se refere aos bens de consumo durável, os custos e os preços internos são muito mais elevados do que os do mercado internacional. Logicamente, as primeiras medidas adotadas tiveram por finalidade substituir as importações, tendo em vista os mercados internos. Mas neste aspecto surgiram logo duas limitações estreitamente vinculadas entre si: as técnicas de produção e as possibilidades de absorção pelo mercado local.

Devido a tais limitações, o comércio exterior tradicional com o resto do mundo continua sendo de vital importância para os países pequenos. Por conseguinte, torna-se clara a transcendência de que se reveste a integração econômica regional.

Integração regional

Em relação aos países que formam o Mercado Comum Centro-Americano, a integração econômica total parece ser o único recurso que lhes permitirá alcançar um alto grau de industrialização. As cinco nações centro-americanas têm uma população aproximada de 16 milhões e uma renda média anual *per capita* — muitas vezes distribuída desigualmente — de US\$320. Segundo estimativas, em 1950 o comércio inter-regional alcançou aproximadamente US\$8 milhões, enquanto, em 1969, aproximou-se à cifra de US\$250 milhões (ou seja, 25 por cento do comércio exterior total da América Central) e, em 1970, aumentou para cerca de US\$300 milhões, principalmente como resultado do processo de integração iniciado em 1958. Nos últimos 13 anos, a taxa média anual de crescimento do comércio interregional superou a do comércio exterior da região e, segundo estimativas, alcançou US\$1.091 milhões em 1970.

Sem a integração seria impossível diversificar as economias da América Central. Agora, porém, com a integração, é possível prever um progresso superior ao das primeiras etapas do desenvolvimento e que permita estabelecer indústrias tais como fábricas de pneumáticos, arame de cobre e de alumínio, soda cáustica, fertilizantes, detergentes, tecidos, polpa e papel, aço, vidro, alimentos, plásticos e pequenos artefatos elétricos.

No entanto, o problema que ainda persiste é o de decidir se a industrialização é a melhor maneira de explorar os escassos recursos produtivos. Com efeito, a industrialização tem a vantagem de reduzir o grau excessivo de dependência dos países de produção primária dos fornecedores estrangeiros. Para alcançar, porém, uma utilização racional dos fatores de produção, é importante assegurar-se bem de que as indústrias que se estabelecem sejam competitivas no plano internacional. Do ponto de vista puramente econômi-

co, a integração parece oferecer tantas vantagens que cabe perguntar por que a América Latina não tem feito progressos mais rápidos neste sentido. É certo que existem problemas técnicos, econômicos e financeiros, mas o principal fator que cria obstáculos para a integração é a inexistência de um conceito de união política no subcontinente. Este fator é extremamente importante, visto que origina grandes dificuldades econômico-financeiras e problemas cambiais e, em geral, a adoção de medidas em matéria de balança de pagamentos produz diferenças entre as tendências inflacionárias e, em geral, entre as políticas monetárias; gera ainda muitos outros problemas como, por exemplo, discrepâncias nos serviços de prevenção social e nas políticas fiscais. Certamente, toda decisão importante em matéria de política envolve riscos, mas, em falta de sua adoção, os países latino-americanos continuarão avançando a passo de tartaruga rumo à integração. Nas negociações atualmente em curso para alcançar esse objetivo comum continuam prevalecendo os interesses nacionais.

Nestas circunstâncias, enquanto os países latino-americanos seguem realizando esforços com o fim de reduzir suas tarifas aduaneiras e eliminar as restrições não tarifárias, devem fomentar continuamente a conclusão de acordos nos diferentes setores, como solução prática encaminhada a lograr gradualmente a integração de suas economias. Os acordos devem-se iniciar pelas atividades que requerem mercados multinacionais, para se desenvolverem em condições competitivas em relação ao comércio mundial.

Se esse método de setor fosse aplicado de imediato, poderia evitar-se a proliferação de medidas políticas que, com o correr do tempo, criam obstáculos cada vez maiores ao processo de integração. De fato, ainda há países que estão estabelecendo e planejando suas indústrias com base na demanda local e, pelas razões mencionadas, é comum que tais indústrias não possam ser competitivas nem econômicas. Alguns países não podem evitar essa situação, já que, devido a suas dificuldades de balança de pagamentos, não têm condições de importar certos bens e, por isso, se vêem impelidos a criar ou expandir sua indústria nacional, medida que mais tarde leva à implantação de barreiras tarifárias ou a outras disposições protetoras. Estas medidas parciais podem resultar em dificuldades para sua política de integração e, por conseguinte, chegar realmente a prejudicar seu comércio exterior.

A Associação Latino-Americana de Livre Comércio, fundada há uma década, reuniu em um só grupo os países da América do Sul e o México com vistas a liberar o comércio regional até 1980 e a criar um mercado comum regional. Definiram-se também outras importantes esferas de cooperação. O acordo da Associação Latino-Americana de Livre Comércio

(ALALC) trouxe consigo uma rápida expansão do comércio entre os países da América Latina; o comércio entre os países membros da ALALC duplicou durante a década, enquanto o que realizam com países não membros aumentou em 25 por cento aproximadamente no mesmo período. A fim de acelerar o processo de integração dos países da região andina, formou-se em 1966 o Grupo Sub-Regional Andino, dentro do quadro do Tratado de Montevideu da ALALC. A mais nova dessas entidades é a Associação de Livre Comércio do Caribe, criada em 1968 e integrada por 11 territórios com uma população total de 5 milhões aproximadamente. A pequena dimensão da maioria dos países integrantes desta Associação destaca a importância do Acordo. Está em projeto a introdução de uma tarifa comum para vigorar em janeiro de 1972.

Na verdade, a integração é de importância decisiva para o processo de desenvolvimento do subcontinente e os latino-americanos recorrem a ela como meio de expandir suas exportações e de aumentar, assim, a produtividade de seu sistema econômico. Convém realçar esse ponto porque, ao que parece, em certos círculos existe a idéia de que os latino-americanos e, na realidade, os países em desenvolvimento em geral, não se esforçam o suficiente para acelerar o processo de crescimento econômico e apegam-se demasiadamente à ajuda externa. Certamente, essa ajuda se reveste de importância para a América Latina, mas também é certo que até agora a principal força propulsora do processo de desenvolvimento tem emanado sempre, e seguirá emanando, da própria América Latina. E, com efeito, assim deve ser. Atualmente, pelo menos 90 por cento das inversões são financiados com a poupança local.

Exportações e importações

Excluindo Cuba, o valor global das exportações de bens e serviços dos países da América Latina alcançou US\$ 16.907 milhões em 1970 e US\$ 15.470,2 milhões em 1969;² da percentagem total das exportações, em 1968, 44 por cento corresponderam a matérias-primas e combustíveis; 45 por cento a produtos alimentícios; e 11 por cento a produtos manufaturados. Quanto ao destino dessas exportações, um terço foi para os Estados Unidos, outro terço para a Europa Ocidental e 11 por cento representou a proporção de exportações inter-regionais, bem como as enviadas para o Canadá, Japão e outros países. A participação da América Latina no mercado dos Estados Unidos tem diminuído ostensivamente nas últimas décadas; assim, de aproximadamente 35 por cento

² *A Economia da América Latina em 1970*, ALALC, E/CN. 12/890 (abril de 1971), pág. 9.

em 1950 baixou para 24 por cento em 1960 e para 12 por cento em 1969.

No que diz respeito à composição aproximada das importações da região, segundo dados da ALALC, esta foi a seguinte em 1968: 16,2 por cento de bens de consumo; 45,8 por cento de matérias-primas e produtos intermediários (incluindo os combustíveis); e 37,5 por cento de bens de capital, compreendidos os materiais de construção. Os principais países fornecedores durante esse mesmo ano foram: Estados Unidos, 38 por cento; Europa Ocidental, 30 por cento (do qual correspondem aos países do Mercado Comum 18,5 por cento e 9,5 por cento à Associação Européia de Livre Comércio); América Latina, 11 por cento; União Soviética, 5,4 por cento; Japão, 5 por cento; e Canadá, 3,1 por cento.

Para que as exportações da América Latina encontrem mercado nos países industrializados, devem não só fazer frente às barreiras tarifárias existentes, mas também a muitos outros fatores, tais como cotas, restrições sanitárias, normas de classificação e comercialização, restrições administrativas, cláusulas de salvaguarda e procedimentos governamentais de compra.

Os países menos desenvolvidos em geral e os países latino-americanos em especial, reconhecem que, em vista das barreiras não tarifárias existentes, a decisão adotada pela UNCTAD no ano passado a respeito da concessão de preferências comerciais gerais, constitui somente um dos passos destinados a melhorar a posição comercial destes países.

Para combater os problemas básicos da América Latina relacionados com os pequenos mercados internos e com a fraca competição interna, é preciso que essa região trate de melhorar suas relações comerciais em âmbito mundial. Como disse Raúl Prebisch em seu último informe intitulado *Transformação e desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina*;

“Longe de serem substitutas entre si, a cooperação regional e a abertura para o resto do mundo são elementos que devem estar claramente presentes, e com toda a energia, em uma estratégia de desenvolvimento para os países da América Latina”.

Os reduzidos mercados internos também revelam que a competição é fraca simplesmente porque, dada a tecnologia moderna, freqüentemente a produção de uma ou duas empresas basta para satisfazer toda a demanda. Por conseguinte, devido a estas razões técnicas, a estrutura produtiva da América Latina, como é bem sabido, tende a ser monopolista ou oligopolista. Como essas empresas geralmente trabalham sob o amparo de altas barreiras tarifárias, sua produtividade é mais baixa

que a de outras empresas similares do exterior, devido precisamente à falta de competidores. Por certo, essas medidas têm sido justificadas com a alegação do argumento bastante conhecido de que as indústrias nascentes necessitam de proteção, mas a verdade é que a infância da maioria delas parece prolongar-se demasiadamente e, amiúde, parece eternizar-se, circunstância que muitos seres humanos consideram invejável.

Se bem que a liberação do comércio exterior da América Latina seja imperiosa, não é uma tarefa fácil. Os interesses ali criados são muito fortes; entre estes se encontram não somente os dos homens de negócio, mas também os dos assalariados e, às vezes, geralmente por razões de ordem fiscal, os dos municípios e até mesmo os das administrações centrais. Com muita frequência, esses poderosos interesses são criados sob a alegação de que se se abrir a fronteira da América Latina ou reduzir as barreiras protecionistas, o subcontinente tornar-se-á ainda mais subordinado às nações estrangeiras quanto ao abastecimento das matérias-primas essenciais e bens de capital e de consumo. Também pode ser alegado que a redistribuição dos recursos que implicaria esta política (quer dizer, o deslocamento dos recursos das importações para as exportações) contribuiria para intensificar essa tendência, dado que a estabilidade e a taxa de crescimento econômico dos países latino-americanos dependeriam cada vez mais de seus mercados externos.

Em parte por esta razão, é preciso que, à medida que os países latino-americanos abram suas economias ao mundo exterior, tratem também de incrementar o acesso de seus produtos aos mercados dos países desenvolvidos. Em grande escala, esse último objetivo constitui uma condição prévia para a liberação mais acelerada das políticas de importação (isso não quer dizer que não possam acelerar ainda mais o processo de integração).

É necessário que os países tomem medidas racionais no que se refere ao comércio exterior e, em geral, à esfera de cooperação internacional. Há apenas quatro décadas, o mundo sofreu uma grande crise, com base na qual se modificaram consideravelmente as políticas e o sistema monetário internacional. Há somente um quarto de século — depois da Segunda Guerra Mundial — que se criaram diversas instituições internacionais destinadas a melhorar o funcionamento do sistema monetário e facilitar, com caráter multilateral, a transferência de recursos financeiros para os países em desenvolvimento, a fim de colaborar em sua luta contra a pobreza. Desde então as nações têm demonstrado sua capacidade para tomar decisões adequadas e oportunas antes de que sobrevenha uma crise ou uma guerra; cabe, portanto, esperar que atuem da mesma maneira no que diz respeito à América Latina.

Essa esperança fundamenta-se no interesse crescente demonstrado pela comunidade mundial pelos problemas de cooperação econômica e técnica, incluindo os do comércio, como o têm demonstrado as várias e importantes resoluções aprovadas no seio dos organismos pertencentes às Nações Unidas, e os diversos relatórios preparados ultimamente sobre esse tema por distintas personalidades, comissões e organismos. Alguns organismos internacionais e governos têm-se valido destes relatórios para tomar medidas nesse setor. Para citar somente um exemplo, é animador observar o progresso realizado pelos países industrializados no que se refere à concessão de tratamento preferencial para as exportações dos países menos desenvolvidos, pois estima-se que, se todos os 18 países industrializados que aprovaram em princípio essa proposta a puserem realmente em prática, as exportações ultrapassarão inicialmente em US\$ 1 bilhão por ano o valor que de outro modo seria alcançado.

Luis Escobar, de nacionalidade chilena, trabalha no Banco Mundial desde novembro de 1970 como Representante Especial dos Organismos Interamericanos. Estudou na Universidade do Chile e na Universidade de Harvard. De 1955 a 1961 foi decano da Faculdade de Economia da Universidade do Chile; em 1961 exerceu o cargo de Ministro da Economia em seu país, aí permanecendo até 1963, ano em que passou a fazer parte da Junta Executiva do Fundo, na

qualidade de Diretor Executivo Adjunto. Em 1964 foi eleito Diretor Executivo do Fundo; em 1966 designado Diretor Executivo do Banco Mundial e, em seguida, em 1968 voltou a incorporar-se ao Fundo no mesmo cargo. De 1964 a 1966 foi membro do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (CIAP) e, atualmente, é administrador do *Population Reference Bureau* e membro do Conselho da Sociedade para o Desenvolvimento Internacional.

