

A POLÍTICA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO MERCADO COMUM CENTRO-AMERICANO

JOSÉ ALMEIDA *

I -- CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA CENTRO-AMERICANA

O Mercado Comum Centro-americano, constituído de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, forma uma área geográfica de 431.812 quilómetros, quadrados, com uma população um pouco superior a 13 milhões de habitantes.

Uma das principais características dessa região é ter a mais rápida taxa de crescimento da população de qualquer parte do mundo. Para os cinco países reunidos estima-se que a população cresceu, entre 1958 e 1963, à taxa anual de 3,5%, flutuando de 3,2% em Guatemala e Nicarágua a 4,5% em Costa Rica, contrastando com um crescimento anual de 2,9% para o conjunto da América Latina, de 3,2% no México, 3,1% no Brasil, 2,3% no Chile, 1,6% na Argentina e 1,2% no Uruguai.

*) Do Instituto Brasileiro de Economia da F.G.V.

QUADRO I

MERCADO COMUM CENTRO-AMERICANO
TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO

1958-1963

PAÍS	TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO
Costa Rica	4,5
El Salvador	3,6
Guatemala	3,2
Honduras	3,3
Nicarágua	3,2

FONTE: Boletín Estadístico de América Latina

Em razão de um crescimento demográfico tão explosivo, a economia tem-se revelado incapaz de absorver produtivamente a força de trabalho em expansão que, segundo estimativas da Missão Conjunta de Programação para a América Central, entre 1950 e 1962, aumentou à taxa anual de 2,4%. O conjunto da economia só absorveu 80,4% desse aumento. Nos respectivos países, a situação foi a seguinte:¹

PAÍS	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA FÓRÇA DE TRABALHO (%)	ABSORÇÃO DO CRESCIMENTO DA FÓRÇA DE TRABALHO PELO CONJUNTO DA ECONOMIA (%)
Costa Rica	3,2	83,9
El Salvador	2,0	94,5
Guatemala	2,8	66,9
Honduras	2,1	89,9
Nicarágua	2,1	91,1

1) Ver Centroamerica: Estadísticas Básicas del Sector Industrial, Mission Conjunta de Programacion para America Central, Julio de 1965.

Outra característica da economia da América Central é o alto grau de dispersão da população. Com exceção de El Salvador que registra a mais alta densidade demográfica da América Continental e é 5,5 vezes a média da América Central,² a região é escassamente povoada variando de 12 habitantes por quilômetro quadrado em Nicarágua e 42 em Guatemala (ver quadro 2).

Além disso, uma parcela substancial da população vive na zona rural. De acordo com as estatísticas da CEPAL, que considera urbana a população das cidades com 2.000 ou mais habitantes, a população rural representa 69% do total, elevando-se, em Honduras a 78%. Costa Rica é o país que registra o mais alto índice de urbanização com 62% da população na zona rural (quadro 2). Observe-se que, ainda de acordo com a mesma fonte, a população rural da América Latina corresponde a 54% do total, a do México a 46%, do Brasil 51%, da Argentina 32%, e do Uruguai 18%.

Mas, o que ilustra melhor o baixo nível de urbanização e a conseqüente difusão do mercado regional é o fato de, apenas, as respectivas capitais dos países possuírem população superior a 100.000 habitantes e serem, apesar disso, centros urbanos relativamente pequenos. A cidade de Guatemala, que é o maior centro urbano da Região, com uma população quase duas vezes maior do que a da cidade que mais se lhe aproxima, tem apenas 439.000 habitantes. Segue-se San Salvador com 281.000; Managua com 235.000; Tegucigalpa com 134.000; e San José com 102.000.³ Apenas 20% da população da Região vive em cidades de mais de 20.000 habitantes.

De acordo com as últimas cifras divulgadas pelo Fundo Fiduciário de Progresso Social, com exclusão de Costa Rica, cujo índice de alfabetização só é superado na América Latina pela Argentina (91,4%) e Uruguai (90,3%), mais da metade da população da América Central é analfabeta, sendo os extremos Nicarágua, onde a metade da população não sabe ler nem escrever, e Guatemala que atinge a 62%. Esses índices estão bem acima da percentagem média para a América Latina, que é de cerca de 33%, bem como do México (28%) o Panamá (20%).

Como conseqüência de tão elevado índice de analfabetismo, um dos pontos de estrangulamento do desenvolvimento industrial é a escassez de pessoal qualificado. Falta também pessoal executivo e administrativo. Pessoal técnico de nível superior tem de ser "importado" a custo bastante elevado. Além disso, predomina entre a classe empresarial u'a mentalidade conservadora e imitadora, sendo rara a presença de espírito inovador.

A população economicamente ativa representa quase 31% da população total e se distribui da seguinte forma: 62% na agricultura, 15%

2) Progresso Sócio-Econômico na América Latina (BID), 1966 pág. 372.

3) Estimativa para 1963 segundo o Boletim Estatístico de América Latina Vol. III n.º 2, septiembre 1966.

QUADRO II

MERCADO COMUM CENTRO-AMERICANO
PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PAÍSES MEMBROS

PAÍSES	ÁREA (Km ²) (1)	POPULAÇÃO (1.000 hab.) (1)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab./Km ²)	ALFABETIZAÇÃO % (1)	POPULAÇÃO URBANA (% do total) (3)	POPULAÇÃO ECON. ATIVA (% do total) (4)	P N B PER-CAPITÁ (U. S. DOLLARS) (2)	ESTRUTURA DO PRODUTO NACIONAL BRUTO (5)			ESTRUTURA DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (4)		
								AGRI- CULTURA	INDÚS- TRIA	SERVIÇOS	AGRI- CULTURA	INDÚS- TRIA	SERVIÇOS
Total	431.812	13.155	30		31	30,8					61,6	15,1	23,3
Costa Rica	50.900	1.491	29	84,0	38	29,6	360	32	19	49	49,1	18,8	32,1
El Salvador	20.935	3.011	144	44,0	33	30,7	260	32	20	48	60,3	17,2	22,5
Guatemala .	108.889	4.575	42	38,0	31	30,1	290	28	18	54	64,7	14,5	20,8
Honduras .	112.088	2.363	21	44,6	22	32,1	190	45	19	36	66,8	10,2	23,0
Nicarágua .	139.000	1.715	12	49,7	34	30,9	320	36	20	44	59,7	16,1	24,2

FONTE —

- 1) Progreso Sócio-Econômico na América Latina, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1966. População em meados de 1966.
- 2) World Bank Atlas of per capita product and population, september, 1966.
- 3) Boletim Económico de América Latina, Suplemento Estadístico, Vol. VII n.º 1, Outubro de 1962. Considera-se população urbana as das cidades com 2.000 ou mais habitantes.
- 4) Anuário de Estatísticas do Trabalho, Escritório Internacional do Trabalho, 1966.
- 5) Yearbook of National Accounts Statistics, United Nations, 1965.

na indústria e 23% nos serviços (quadro 2). Uma grande parte da população dedica-se a atividades de baixa produtividade. Em Guatemala, 80% da população economicamente ativa é constituída de agricultores, pescadores e artesãos, percentagem essa que cai para 76% em Honduras, 75% em El Salvador, 73% em Nicarágua e 64% em Costa Rica. Assinale-se ainda a elevada participação de membros da família que trabalham sem remuneração. Em Honduras, eles representavam mais de 16% da força-de-trabalho em 1961; em Nicarágua, 13% em 1963; Costa Rica 10% em 1963; El Salvador 7,6% em 1961; quando no Chile não alcançavam 3%, e no México eram apenas 1% em 1960. ⁴

Muito embora o Setor Agrícola absorva quase 62% da população economicamente ativa, a sua contribuição para a formação do Produto Nacional Bruto não chega a atingir 40%, flutuando entre 28% em Guatemala e 36% em Nicarágua. Em Honduras a agricultura responde por 45%, porém absorve 67% da população ativa.

A indústria é ainda incipiente, ocupando apenas 15% da população economicamente ativa e contribuindo com menos de 20% para o Produto Nacional Bruto. A indústria de transformação ocupa, aproximadamente, 11% da população economicamente ativa e sua contribuição para o Produto Nacional Bruto não atinge 15%. Nos respectivos países, a situação da produção manufatureira é a seguinte. ⁵

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

PAIS	EMPREGO % população eco- nômica ativa	PRODUTO INDUSTRIAL % Produto Nacional Bruto
Costa Rica	11,5	14
Guatemala	11,5	14
Honduras	7,8	13
Nicarágua	11,7	14
El Salvador	12,8	16

4) Ver Anuário de Estatísticas do Trabalho, OIT, 1966.

5) População economicamente ativa de acordo com o Anuário de Estatísticas de Trabalho, OIT 1966; Produto de acordo com Yearbook of National Accounts Statistics, United Nations 1965.

Estima-se que 58% da mão-de-obra empregada por êsse setor trabalha em unidades artesanais, as quais respondem por 32% do valor bruto da produção. Em Honduras o artesanato chega a empregar 68% da força-de-trabalho e contribuir com 49% do valor da produção. Em Nicarágua as percentagens são, respectivamente, 60% e 22%; em Guatemala 59% e 31%; El Salvador 58% e 33% e em Costa Rica 46% e 27% ⁶.

O setor serviços ocupa em média 23% da população ativa, atingindo 32% em Costa Rica. Êsse setor, salvo em Honduras, gera quase metade do Produto Nacional Bruto, sendo que em Guatemala a contribuição eleva-se a 54%.

A terceira característica básica da economia da América Central é que as exportações representam o único componente autônomo do crescimento e são o centro dinâmico de toda a economia. E, mais do que isso, a economia depende basicamente de três produtos agrícolas. Um desses produtos, o café, respondia em 1960, por mais da metade do valor total das exportações, enquanto as duas outras, banana e algodão, responderam por outros 23%. ⁷ Em 1964 as exportações representavam 15% do Produto Nacional Bruto em Guatemala, 23% em Honduras, 25% em Costa Rica, 30% em Nicarágua e 21% em El Salvador em 1963. ⁸

Segundo as últimas estimativas divulgadas pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o Produto Nacional Bruto per capita vai de 190 dólares em Honduras a 360 dólares em Costa Rica (quadro 2), contrastando com os 430 dólares do México e 450 dólares do Panamá, seus vizinhos.

A economia centroamericana vem registrando dinamismo satisfatório nesta década. De 1960 a 1964 o Produto Regional Bruto per capita cresceu, em termos reais, à taxa anual de 2,5%, quando, entre 1950 e 1962, o desenvolvimento foi de 1,5% ao ano.

Esse dinamismo é consequência de dois fatos principais: o primeiro, é a recuperação dos produtos básicos de exportação. Em Nicarágua, que registra a mais alta taxa de expansão (4,8% entre 1960-64 contra 0,7% em 1952-60), as exportações, que cresceram à taxa de 5,6% ao ano entre 1962 e 1960, alcançaram 15,7% entre 1960-64, quase duas vezes a média do Produto Nacional Bruto que foi de 8,1% contra 3,7% em 1952-60. ⁹ O segundo, foi o estabelecimento do Mercado Comum Centroamericano e a consequente liberalização do comércio intraregional.

6) CEPAL, La Productividad, El Costo de la mano de obra y el costo de producción en el Istmo Centroamericano, 1965.

7) Mills, Joseph C., Problems of Central American Industrialization, in Latin American Economic Integration, Edited by Miguel S. Wionczek, Praeger, New York, 1966, pág. 284.

8) Yearbook of National Accounts Statistics, 1965.

9) Yearbook of National Accounts Statistics, 1965.

A produção industrial registra, a partir de 1962, rápida expansão: 9,2% nesse ano, 10,1% em 1963, 10,3% em 1964 e 9,1% em 1965, contra a média anual de 6% entre 1960 e 1963.

QUADRO III

AMÉRICA CENTRAL

TAXAS DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL

ANOS	AMÉRICA CENTRAL	COSTA RICA	GUATEMALA	HONDURAS	NICARÁGUA	EL SALVADOR
1950-1963 *	6,0	7,3	4,5	7,6	7,9	5,7
1962	9,2	6,9	10,2	8,5	15,1	6,8
1963	10,1	5,9	13,6	4,5	13,2	9,8
1964	10,3	9,7	10,8	6,2	11,8	11,5
1965	9,1	9,4	10,7	7,4	2,9	10,5

FONTE — Missão Conjunta de Programação para a América Central
*) médias anuais do período

Tudo indica que a América Central retoma o desenvolvimento industrial iniciado no após-guerra e interrompido na metade da década passada. Nessa primeira etapa a indústria se beneficiou da expansão da demanda interna resultante de conjuntura externa favorável às exportações de produtos primários, da disponibilidade de divisas e de recursos para investimentos. Uma grande parte dos investimentos industriais foi financiada com lucros provenientes da agricultura ou do comércio de exportação.

A partir de 1958, entretanto, o processo de industrialização foi interrompido por duas razões principais: a queda dos preços dos produtos de exportação e o fato de a indústria ter por base os pequenos mercados nacionais.

O resultado dessa primeira tentativa de desenvolvimento industrial foi um baixo índice de utilização da capacidade instalada do equipamento fabril. A Missão Conjunta calculou que, em 1962, a Região tinha uma capacidade ociosa equivalente a 150 milhões de pêsos centroamericanos de produto bruto.¹⁰ De acordo com essa estimativa o grau de

10) Um pêsos centro-americano equivale a um dólar norte-americano.

utilização da capacidade teórica total efetivamente utilizável era de 90% em Nicarágua, 71% em Guatemala e El Salvador, 70% em Honduras e 61% em Costa Rica. Em relação à capacidade teórica total era de 81% em Nicarágua, 64% em Guatemala e El Salvador, 63% em Honduras e 55% em Costa Rica. Para maiores detalhes ver os quadros 4 e 5.¹¹

Em razão de tão elevado índice de capacidade ociosa, o programa de integração centroamericana se dirigiu essencialmente para a criação de novas indústrias na Região, ao invés de encorajar a competição entre as indústrias já existentes.

Mas, apesar dessa orientação, uma parcela substancial da expansão da produção industrial nos últimos anos resultou da utilização crescente da capacidade produtiva instalada naquela etapa inicial. O primeiro resultado positivo do Mercado Comum foi, através da dilatação do mercado, permitir que as indústrias estabelecidas antes dêle, ao nível nacional, iniciassem processos de modernização e uso mais eficiente de sua capacidade produtiva. Todavia, êsse problema ainda está longe de ter sido solucionado. Quando o autor visitou a Região em 1966 ainda encontrou moinhos de trigo e fábricas de massas alimentícias utilizando apenas 50% de sua capacidade, o mesmo acontecendo com outras fábricas de alimentos processados e uma de fios sintéticos; algumas fábricas de artefatos de tecidos e confecções utilizando 60%; produtos de matérias plásticas com 33% e uma fábrica de material de construção com 28%.

II — OS PROGRAMAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

O desenvolvimento econômico da América Central tem sido condicionado à estrutura de suas exportações. Nos últimos anos o processo de industrialização sofreu a influência dessa dependência de duas formas: de um lado, êle foi favorecido pelo aumento da capacidade para importar decorrente das condições favoráveis do após-guerra; de outro, os esforços para acelerar a industrialização surgiram do desejo de libertar a economia das flutuações decorrentes da instabilidade dos preços dos produtos primários no mercado internacional. Para a concretização dessa aspiração coexistem uma política tradicional de industrialização apoiando-se firmemente na demanda interna e em conceitos nacionalísticos e uma estratégia orientada para a integração econômica decorrente do reconhecimento de que os mercados nacionais são muito pequenos para assegurar autopropulsão a êsse processo de industrialização.

Pode-se resumir as políticas nacionais de desenvolvimento industrial no seguinte:

11) Uma das limitações das estimativas de capacidade ociosa da Missão Conjunta é não ter relacionado a capacidade de cada grupo de indústrias com a respectiva demanda regional e calculado os desvios dos custos de produção do custo calculado para um tamanho ótimo.

QUADRO IV

AMÉRICA CENTRAL

UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA NO PARQUE FABRIL

(PERCENTAGEM DA CAPACIDADE TEÓRICA EFETIVAMENTE UTILIZÁVEL)

1962

	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARÁGUA	COSTA RICA
TOTAL	0.71	0.71	0.70	0.90	0.61
Produtos Alimen- tares	0.90	0.74	0.81	0.89	0.83
Bebidas	0.48	0.47	0.59	0.61	0.66
Fumo	0.46	0.46	0.46	0.39	0.38
Têxtil	0.67	0.94	0.60	0.97	0.63
Calçados, Vestuá- rio e artefatos de tecidos	0.67	0.56	0.46	0.48	0.48
Madeira	0.36	0.56	0.73	0.61	0.40
Mobiliário	0.38	0.43	0.42	0.42	0.26
Papel e artefatos de papel	0.78	0.43	0.23	0.56	0.52
Editorial e Gráfica	0.56	0.33	0.61	0.56	1.01
Couros e Peles ...	0.57	0.39	0.52	0.49	0.48
Borracha	0.68	1.08	0.40	0.56	0.59
Química	0.86	0.81	0.56	0.52	0.41
Produtos de Pe- tróleo	—	0.81	—	—	—
Minerais não me- tálicos	0.48	0.64	1.01	0.40	0.39
Metais básicos ...	0.46	0.49	—	—	—
Metalúrgica	0.47	0.39	0.41	0.47	0.53
Mecânica	0.47	0.64	0.44	0.47	0.47
Material Elétrico .	0.48	0.48	0.44	0.99	0.54
Material de Trans- porte	0.36	0.42	0.80	0.58	0.47
Diversas	0.69	1.12	0.50	1.06	0.88

FONTE: Centroamerica: Estadísticas Básicas del Sector Industrial, Mission Con-
junta de Programación para Centro America, Julio de 1965.

QUADRO V

AMÉRICA CENTRAL

UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA NO PARQUE FABRIL
(PERCENTAGEM DA CAPACIDADE TEÓRICA TOTAL)

1962

	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARÁGUA	COSTA RICA
TOTAL	0.64	0.64	0.63	0.81	0.55
Produtos Alimen- tares	0.81	0.67	0.73	0.80	0.75
Bebidas	0.43	0.42	0.53	0.55	0.50
Fumo	0.41	0.41	0.41	0.35	0.34
Têxtil	0.60	0.85	0.54	0.87	0.57
Calçados, Vestuá- rio e artefatos de tecidos	0.60	0.50	0.41	0.43	0.43
Madeira	0.32	0.50	0.66	0.55	0.36
Mobiliário	0.34	0.42	0.38	0.38	0.23
Papel e artefatos de papel	0.70	0.39	0.21	0.51	0.47
Editorial e Gráfica	0.50	0.30	0.55	0.50	0.91
Couros e Peles ...	0.51	0.35	0.47	0.44	0.43
Borracha	0.61	0.97	0.36	0.50	0.53
Química	0.77	0.73	0.50	0.47	0.37
Produtos de Pe- tróleo	—	0.73	—	—	—
Minerais não me- tálicos	0.40	0.58	0.91	0.36	0.35
Metais básicos ...	0.41	0.44	—	—	—
Metalúrgica	0.42	0.35	0.37	0.42	0.48
Mecânica	0.42	0.58	0.40	0.42	0.42
Material Elétrico .	0.43	0.43	0.40	0.89	0.49
Material de Trans- porte	0.32	0.38	0.72	0.52	0.42
Diversas	0.62	1.01	0.45	0.95	0.79

FORNTE: Centroamerica: Estadísticas Básicas del Setor Industrial, Mission Con-
junta de Programación para Centro America, Julio de 1965.

COSTA RICA ¹²

Diagnóstico — A produção industrial cresceu à taxa de 6% ao ano entre 1958 e 1962, ritmo inferior ao do período 1950-1957 quando a média anual foi de 8,3%. Nesses mesmos períodos o Produto Nacional Bruto cresceu à razão de 4,7% e 6,7% respectivamente.

A participação do setor industrial no Produto Nacional Bruto aumentou de 12,7% em 1950 para 14,1% em 1962. Entretanto, o processo de industrialização tem-se revelado incapaz de absorver os aumentos da população ativa resultante do crescimento demográfico. Entre 1950 e 1962 o emprêgo na indústria aumentou à taxa anual de 3,5%,¹³ quando a população cresce à taxa de 3,7% e a população urbana à razão de 4,3%. Nesse período a indústria absorveu apenas 10% do aumento anual médio da força de trabalho.¹⁴

A produção interna de manufaturas abastecia, em 1962, 51,5% do mercado nacional (45,5% em 1952). Naquele ano, as importações de manufaturas representavam 97,9% das importações totais, enquanto as exportações não alcançavam 10% (9,9%) das exportações totais.

O artesanato contribui com 20% do produto industrial.¹⁵ A produtividade, medida em termos de produto bruto por operário, nas unidades artesanais, foi, em 1962, de 5.000 "colones" contra 16.300 "colones" nas unidades fabris.

De acôrdo com o Censo Industrial de 1964, quatro ramos industriais: produtos alimentares, bebidas, têxtil e vestuário, calçados e artefatos de tecidos reuniam 58,7% do pessoal ocupado pelo setor. Esses mesmos ramos respondiam por 60% do valor adicionado.

O Plano indica três causas principais do incipiente desenvolvimento industrial do país: 1) a dimensão do mercado nacional, 2) escassez do capital, e 3) falta de capacidade técnica e gerencial. Reconhece ainda que o principal fator determinante da expansão do setor industrial foi a demanda interna e que o processo de substituição de importações não tem recebido orientação adequada. Como não existe qualquer crité-

- 12) Ver Plan de Desarrollo Economico y Social de Costa Rica, oficina de Planificación de la Presidencia de la Republica, San José, Costa Rica, Abril de 1966.
- 13) A Missão Conjunta estima em 2,7% ao ano.
- 14) Segundo dados da Missão Conjunta a indústria emprega cerca de 11% do total da força de trabalho do país, relação essa que, no período referido manteve-se inalterada.
- 15) Estima-se que 80% dos 5.808 estabelecimentos fabris recenseados em 1964 são do tipo artesanal (Relatório Anual do Ministério da Economia e Fazenda 1965). Outro indicador da dimensão artesanal da indústria é a elevada participação no emprêgo industrial de pessoas que trabalham sem remuneração — 27% do total de pessoal ocupado segundo o Censo Industrial de 1964.

rio para a seleção dos bens a serem substituídos, êle não contribuiu para aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos.

Objetivos — Ao definir a política industrial, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social afirma que “a industrialização não é um fim em si mesma, nem se mede através de número de estabelecimentos industriais que surjam sem ordem e sem critério. É um meio pelo qual se poderá alcançar os objetivos de desenvolvimento econômico e social desejados”.¹⁶

O Plano é definido como uma tentativa de transformar uma economia agrícola em industrial. “A ênfase do programa de industrialização é para o desenvolvimento das chamadas indústrias dinâmicas (produções de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital)”¹⁷

Os seus objetivos são os seguintes:

1. **Expansão da Produção.** Aumentar a produção industrial à taxa de 9,3% ao ano entre 1964-1974. No fim desse período, a participação da indústria no Produto Nacional Bruto deverá alcançar 22%.

2. **Absorção do crescimento da força de trabalho.** Aumentar o emprego na indústria à razão de 4,6% ao ano entre 1964 e 1974, o que deverá elevar a força de trabalho desse setor de 45.000 pessoas em 1964 para 70.000 em 1974.

3. **Melhoria do balanço de pagamentos através da substituição de importações de manufaturas e do aumento da participação destas no total das exportações, visando, assim, diminuir a vulnerabilidade da economia aos problemas de comércio exterior.**

4. **Descentralização geográfica visando incorporar novas zonas ao processo produtivo.**

5. **Participação efetiva no programa de integração econômica centroamericana.**

Instrumentos — Os instrumentos selecionados são os seguintes:

Política monetária: crédito seletivo tendo em vista os objetivos da política de industrialização; aumentar o financiamento do capital de giro das empresas industriais; criação de um banco oficial de investimentos; criação de uma bolsa de valores; facilitar e atrair capitais estrangeiros por considerar necessária a sua participação no processo produtivo em razão da baixa capacidade de poupança da economia nacional.

16) ob. cit. pág. 183.

17) Relatório Anual do Ministério da Economia e Fazenda, 1965.

Política fiscal: incentivos fiscais à reinversão de lucros e outras formas de poupanças; Lei de Proteção e Desenvolvimento Industrial¹⁸ que tem por objetivo diversificar e fortalecer as atividades econômicas do País; e a tarifa alfandegária como mecanismo de proteção da indústria nacional.

Mudanças institucionais: Reforma tributária visando especialmente estimular a formação de sociedades de capitais. A organização de um mercado de capitais e o desenvolvimento das sociedades de capital são considerados elementos decisivos para aumentar a flexibilidade do processo de formação de capital.

EL SALVADOR¹⁹

Diagnóstico — A produção industrial cresceu à taxa anual de 6,5% entre 1950 e 1964, quando o Produto Nacional Bruto aumentou à razão de 5,3% ao ano. Todavia, o progresso do setor industrial nesse período não foi firme e contínuo. Entre 1950 e 1957 a taxa média de crescimento foi de 6,3%, resultado dos benefícios decorrentes da elevada cotação do café e conseqüente disponibilidade de divisas e da transferência de parte desse resultado para o setor industrial. No período 1957-1960, revelando a sua profunda sensibilidade à agricultura de exportação, paralela à forte redução dos preços do café, a produção industrial manteve-se praticamente estagnada como resultado da queda do poder de compra resultante da diminuição dos preços de exportação. A partir de 1961, a estabilização da situação política, o aumento do intercâmbio comercial com os países membros do Mercado Comum Centroamericano, a melhoria dos preços do café, tornaram possível uma nova expansão do setor industrial, alcançando, entre 1960 e 1964 a taxa média anual de 9,6%.

A participação do setor industrial no Produto Nacional Bruto aumentou de 14,9% em 1950 para 17,7% em 1964. Mas, a relação entre o pessoal empregado na indústria e a população economicamente ativa caiu de 11,4% em 1950 para 11,1% em 1962. O emprêgo na indústria aumentou à taxa anual de 2,8%, ritmo igual ao do crescimento da população total, mas inferior ao da população urbana que cresce à razão de 4,8% ao ano.

A produção interna de manufaturas que, em 1951 abastecia 61,6% do mercado nacional, elevou essa participação para 67,1% em 1962.

18) Para maiores detalhes sobre o problema dos incentivos fiscais ver o artigo do autor "Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Industrial na América Central" a ser publicado no próximo número desta Revista.

19) Ver Plan de la Nación para el Desarrollo Economico y Social Programa Industrial, Consejo Nacional de Planificacion y Coordinación Economica, San Salvador, El Salvador, Diciembre 1964.

Nêsse último ano a importação de produtos industriais representou 78% do total das importações e as exportações de manufaturas somaram 27% do total das exportações.

Sòmente 45 emprêsas empregam mais de 100 empregados os quais totalizam 30,4% do total do pessoal empregado na indústria. As unidades artesanais contribuem com 30% do valor da produção industrial.

As indústrias de produtos alimentares, bebidas, têxtil e vestuário, calçados e artefatos de tecidos somam 66% do pessoal empregado pelo Setor e contribuem com 76% do valor adicionado.

O Plano de Desenvolvimento demonstra que o setor industrial desde 1950, vem demonstrando maior dinamismo que o total da economia, aumentando a uma velocidade uma e meia vêzes superior que o conjunto das demais atividades econômicas. Entretanto, não obstante êsse progresso, a indústria ressen-te-se de mão-de-obra qualificada e de capacidade gerencial, de recursos financeiros especialmente capital de giro, da dimensão do mercado nacional, de matéria-prima nacional insuficiente e de qualidade inadequada, condições de transporte e de comunicações deficientes.

Objetivos — Os objetivos do Programa de Industrialização são os seguintes:

1. Expansão da produção. Pretende-se manter um crescimento constante através de: a) melhor utilização da capacidade instalada (o impulso registrado a partir de 1961 permitiu elevar a taxa de utilização da capacidade industrial de 73% em 1962 para 78% em 1964); b) intensificação dos investimentos industriais;
2. Absorver parcela substancial da fôrça de trabalho, que se estima aumentará aproximadamente de 30.000 novos trabalhadores, por ano, nos próximos cinco anos;
3. Melhoria do balanço de pagamentos através da substituição de importações de manufaturas e do aumento da participação destas nas exportações;
4. Descentralização geográfica. Considera-se um obstáculo a aceleração do desenvolvimento industrial o fato de mais da metade da produção industrial do País estar concentrada no Departamento de San Salvador;
5. Participação efetiva no programa de integração econômica centroamericana.

Instrumentos — Os instrumentos selecionados são os seguintes:

Política monetária: Expansão do crédito, aumento do suprimento de capital de giro e atração de capitais estrangeiros.

Política fiscal: Lei de Fomento à Industrialização²⁰ e tarifa alfandegária como mecanismo de proteção à indústria nacional.

GUATEMALA²¹

Diagnóstico — Entre 1950 e 1962, enquanto o Produto Nacional Bruto cresceu à taxa anual de 3,6%, a produção industrial desenvolveu-se à média de 4,5% ao ano.

Nesse período, a participação da indústria no Produto Nacional sofreu ligeira melhoria, passando de 12% em 1950 para 13,2% em 1962. Mas, se a indústria empregava 11,5% da força de trabalho no início do período, essa participação cai para 9,5% no último ano em referência.²² A ocupação de mão-de-obra industrial cresceu à razão de 1,5% ao ano, quando a força de trabalho aumentava à taxa de 2,9% e a população total à razão de 3,1% e a população urbana a 5,6% ao ano. Em síntese, a indústria criou 1.500 novos empregos anualmente, quando a necessidade é de 81.000 novas ocupações.

A produção interna de manufaturas abastecia, em 1962, 78,2% do mercado nacional (78,8% em 1950). Em 1962 as importações de manufaturas representava cerca de 75% das importações totais, enquanto as exportações de manufaturas constituíam cerca de 16% das exportações totais.

Um terço da produção industrial provém de unidades típicas de artesanato. Calcula-se que, em 1962, 76.375 pessoas²³ tinham essa atividade como único meio de subsistência.

As indústrias de produtos alimentares, bebidas, têxtil, e de vestuário, calçados e artefatos de tecidos, no fim do período, respondiam por 74% do valor adicionado e ocupavam 68% do pessoal empregado no setor.

As nove causas de falta de dinamismo no setor industrial apontadas pelo Programa de Desenvolvimento Industrial podem ser resumidas em três: 1) pequena dimensão do mercado nacional, agravada pelo baixo poder de compra da população; 2) distribuição regressiva de renda; 3) deficiências do sistema de crédito e escassa magnitude do capital das empresas.

20) Ver nota n.º 18.

21) Ver Programa de Desarrollo Industrial Para la República de Guatemala (1965-1969) — Secretaria General de Consejo Nacional de Planificación Económica, Guatemala, Julio de 1965.

22) Em 1964 essa relação teria voltado aos níveis anteriores. O Anuário de Estatísticas do Trabalho da OIT referente a 1966 registra 11,5%. A Missão Conjunta estimou em 10,6 em 1962.

23) Esse número corresponde a 59% do emprego na indústria, tomando-se por base os dados da Missão Conjunta.

Reconhece ainda o diagnóstico desse Programa que o elevado ritmo de expansão do setor industrial não foi ainda suficiente para imprimir ao setor forças autopropulsoras. A razão é a seguinte: "Si bien es cierto que a partir del año 1960 la producción manufacturera viene creciendo a un ritmo superior al 5 por ciento anual, la modalidad de su desarrollo no permite la conjugación de fatores capaces de imprimir al sector uma dinámica propia. Se trata de um desarrollo industrial basado fundamentalmente en la explotación de recursos extranjeros, con muy limitadas inducciones havia el desarrollo de otras actividades... El excesivo insumo de materias primas importadas limita la capacidad del país para la importación de maquinaria y equipos necesarios para su desarrollo".²⁴

Objetivos — Com vistas a superar essa situação, o Programa fixou os seguintes objetivos:

1. Expansão da produção pela modernização das atividades industriais, aproveitamento da capacidade ociosa existente e criação de empresas de maior capacidade de produção. Pretende-se obter um aproveitamento de 90% da capacidade instalada que, historicamente, estava por volta de 65%. Prevê-se ainda u'a melhoria de 25% nos índices de produtividade. Com essas medidas pretende-se alcançar uma taxa média anual de 12,8% entre 1964 e 1969 e de 10,2% entre 1969 e 1974.

2. Aproveitamento das disponibilidades de recursos naturais para que as matérias-primas de origens nacional passem a ter maior participação no processo de industrialização;

3. Melhoria na alocação dos fatores de produção;

4. Descentralização geográfica da produção industrial: fomentar a criação de centros urbanos que constituam cidades competitivas à cidade de Guatemala;

5. Diversificação das exportações. O Programa prevê que, do aumento da produção industrial, 10,9% em 1969 e 8,5% em 1974 será absorvido pela exportação, da qual 62,6% em 1969 e 59,4% em 1974 para o Mercado Comum Centro-americano.

6. Substituição de importações. O diagnóstico assinala que a substituição de Importações até então realizada tem por base bens de consumo final, o que, se prolongado por mais tempo, tornaria o processo de industrialização cada vez mais dependente do setor externo. Em razão disso, previu-se u'a mudança no processo para que os bens intermediários, metalúrgicos e mecânicos passem a ter uma alta participação.

7. O Programa prevê que a indústria absorverá 13,6% do incremento da força de trabalho entre 1964-69 e 22,4% do incremento entre

24) Ob. cit. págs., 2 e 3.

1969-74, ficando o restante à conta do dinamismo da agricultura e do setor terciário.

Instrumentos — Os instrumentos arrolados para alcançar os objetivos mencionados são os seguintes:

Política monetária: organização de um mercado de valores visando estimular a aplicação de poupanças em sociedades anônimas industriais; taxas preferenciais para redesconto de títulos relacionados com o desenvolvimento industrial, crédito para exportação e mobilização de crédito externo para financiamento à indústria;

Política fiscal: incentivos fiscais à reinversão de lucros e a outras formas de poupança; Lei de Fomento Industrial que tem por objetivo eliminar obstáculos fiscais ao desenvolvimento da produção industrial;²⁵ e tarifa altandegária como mecanismo de proteção da indústria nacional.

Mudanças institucionais — O Programa reconhece que “muito embora os esforços de substituição de importações que se planeja mereçam alta consideração, é na expansão da demanda interna que, com maior força, se apoiam as metas previstas”. Tratando-se de um programa firmemente apoiado em termos de “desenvolvimento para dentro”, não resta a menor dúvida de que ele sofreria sérias limitações se não previsse u’a melhor distribuição de renda que aumente o poder aquisitivo da população. Mesmo com a atual estrutura de renda, Guatemala representa, aproximadamente, 40% do consumo de produtos industriais da América Central, constituindo, portanto, o maior mercado da Região. A idéia é elevar essa participação para 50% através de melhor distribuição da renda entre seus habitantes.

Reconhece ainda que a reforma do sistema tributário, de regressivo para progressivo, é uma das pré-condições para a expansão da indústria nacional.

Uma terceira reforma prevista é a criação de um mecanismo financeiro capaz de estimular a organização de sociedades anônimas industriais.

HONDURAS ²⁶

Diagnóstico — A indústria de transformação de Honduras é ainda bastante incipiente. Em 1962 absorvia apenas 8% da força-de-trabalho e contribuía com 8,7% para a formação do Produto Nacional Bruto. A Importação de produtos industriais representava 95,5% do total das importações e as exportações de manufaturas correspondiam a 15% do total das exportações.

25) Ver nota n.º 18.

26) Ver Plan de Desarrollo Industrial, 1965-1969 — Tegucigalpa, Honduras.

Como fonte de emprêgo o setor industrial tem representado um papel bastante modesto na economia hondurenha. Para um crescimento demográfico de 3,1% ao ano e da população urbana de 5,8% ao ano, o pessoal ocupado pela indústria cresceu à razão de 2,7% ao ano.

Apenas dois ramos industriais, o de produtos alimentares e do vestuário, absorviam 59% do pessoal ocupado pelo Setor. O pessoal empregado em unidades artesanais nesses dois ramos representavam 46% do total do pessoal ocupado por tôda a indústria manufatureira.

Naquele mesmo ano, o artesanato, com os seus métodos rudimentares de produção, ocupava 69% do pessoal ocupado e representava 44% do valor da produção, processando a metade da matéria-prima utilizada pelo Setor. A produtividade da mão-de-obra nas unidades artesanais correspondia a 48% da média, no extrato fabril.

Reconhece ainda o Plano do Desenvolvimento Industrial que, não obstante a indústria registrar, entre 1957 e 1962, uma taxa média anual de crescimento de 6,7%, contra 3,9% do Produto Nacional Bruto, a utilização da capacidade instalada de extrato fabril tem sido muito baixa. Estima-se que a capacidade ociosa está por volta de 40 a 50% da capacidade instalada. Como razão de tão baixa utilização do equipamento menciona-se que "vários empresários não foram suficientemente cuidadosos na seleção do tamanho dos equipamentos em relação ao mercado existente. Em certos casos, compraram equipamentos já visando uma possível ampliação do mercado com a integração econômica da América Central". O Plano reconhece também que a maioria das emprêsas médias e pequenas do extrato fabril não tem sido capaz de vencer a concorrência que lhe faz o artesanato com seu baixo custo de produção.

São mencionados ainda outros fatores externos que impedem a plena utilização da capacidade instalada, como a limitação da demanda em face do baixo poder de compra, da população e concorrência de artigos importados, e fatores internos, por exemplo, absenteísmo da mão-de-obra, falta de mão-de-obra qualificada e precário serviço de conservação e manutenção do equipamento.

O Plano alinha como obstáculo à industrialização: 1) dimensão e fracionamento do mercado; 2) falta de uma infraestrutura econômica adequada; 3) incipiente espírito empresarial; 4) escassez do pessoal qualificado; 5) falta de uma política bem definida de promoção industrial; 6) insuficiência de recursos financeiros; 7) elementos institucionais.

O diagnóstico conclui que "a lenta evolução estrutural do setor manufatureiro durante o período 1953-1962 pode ser explicada pela ausência de maiores forças intrínsecas que impulsionassem sua diversificação. As indústrias tradicionais continuam sendo o grupo dinâmico. Com referência às indústrias intermediárias, todavia, não se terminou os estudos para os projetos de maior envergadura (papel e celulose, vidro, refi-

naria de petróleo e siderúrgica) que, por fomentar a industrialização proporcionando "inputs" a outras indústrias e constituindo mercado para os produtos de outros setores, são capazes de influir decisivamente no ritmo de desenvolvimento"... "Em geral, para acelerar o processo de industrialização se faz necessário uma modificação na estrutura produtiva do setor industrial, tendo em vista aumentar a importância das indústrias produtoras de bens intermediários e mecânicos, uma vez que esses grupos são considerados como os de maior dinamismo dentro de um vigoroso processo de industrialização".

Objetivos: O objetivo principal do Plano de Desenvolvimento Industrial é acelerar o crescimento do setor manufatureiro com maior utilização dos recursos naturais, criar empregos de maior produtividade, substituir importações de produtos que possam ser elaborados no país para o mercado nacional e centroamericano e incrementar as exportações para fora e dentro da área.

Instrumentos — O Plano não identifica os instrumentos que serão utilizados. Ao referir à política de fomento à industrialização reconhece que a reforma tarifária de 1955 estimulou a industrialização de bens de consumo e que a Lei de Fomento Industrial ²⁷ promulgada em 1958, mas que só entrou objetivamente em vigor em 1960, foi a primeira tentativa sistemática do governo para estimular a instalação no país de indústrias que contribuíssem para satisfazer à demanda interna de bens manufaturados, proporcionar trabalho à população, substituir importações ou exportar os artigos produzidos.

NICARAGUA ²⁸

Diagnóstico — Entre 1950 e 1962, a produção industrial cresceu à taxa anual de 7,8%, enquanto o Produto Nacional Bruto aumentou à razão de 5,8% ao ano. Nesse período, o setor industrial se desenvolveu a uma velocidade 1,3 vezes superior à do conjunto dos demais setores produtivos.

A participação do setor industrial no Produto Nacional Bruto aumentou de 10,2% em 1950 para 12,7 em 1964. Em 1950 esse Setor absorvia 11,4% da população economicamente ativa, aumentando para 11,7% em 1962. A população total cresce à taxa de 3% ao ano e a população urbana a 4,2% ao ano.

A produção interna de manufaturas abastecia, em 1962, 50% do mercado nacional. A importação de produtos industriais representava

²⁷) Ver nota n.º 18

²⁸) Ver Plan Nacional do Desarrollo Economico y Social de Nicaragua, 1965-1969 — Parte II — Programa de Desarrollo Industrial — Managua, 1965.

82% do total das importações e a exportação de manufaturas somava 22% do total das exportações.

As unidades de tipo artesanal ocupavam 60% da mão-de-obra empregada pelo setor industrial e respondiam por 24% da produção. A produtividade no grupo artesanal representava, apenas, 21% da produtividade do grupo fabril. Os níveis de produtividade do artesanato industrial é inferior à produtividade média do total da economia.

As indústrias de produtos alimentares, bebidas, têxtil e vestuário, calçados e artefatos de tecidos somavam 76% do valor adicionado do Setor.

O Plano menciona como principais problemas do setor industrial:

- 1) a dimensão do mercado nacional — o consumo por habitante está limitado pelo nível de renda, por uma desigual distribuição da riqueza e pelo fato de uma grande parte da população não ter acesso ao mercado;
- 2) as limitações do crédito bancário;
- 3) falta de um mercado de capital;
- 4) falta de mão-de-obra especializada;
- 5) falta de capacidade empresarial.

Afirma ainda que o país tem amplas possibilidades de aumentar os níveis de produção industrial através de melhor utilização da capacidade instalada (estimada, em 1962, em 81%) desde que se promova uma agressiva promoção de vendas no mercado interno e no mercado centroamericano. Reconhece, todavia, que já estão esgotadas as possibilidades de abertura de novas linhas de produção sem a mobilização de substanciais recursos técnicos e financeiros e, para os quais, a atual magnitude do mercado não permitiria a produção em condições econômicas.

Objetivos — O programa de desenvolvimento industrial não chega a definir com exatidão seus objetivos. Em palestra com o autor, um dos diretores do Instituto Nacional de Desenvolvimento Econômico (INFONAC) afirmou que “a generalização de objetivos é uma realidade política. Precisar objetivos implicaria em uma rigidez de pensamento e ação não compatível com o dinamismo e a flexibilidade necessárias a uma política de industrialização”.

Contudo, da análise das características mais importantes do programa de desenvolvimento industrial de Nicarágua pode-se concluir que os objetivos visados são os seguintes:

1. Expansão da Produção. O objetivo básico do programa é resumido da seguinte forma: “la política angular contemplada en el programa, consiste en la racionalización, ordenación y mejoramiento de las empresas existentes, así como en la promoción de nuevas industrias, minimizando los requerimientos de inversión mediante políticas destinadas al máximo aprovechamiento de la capacidad instalada y procurando elevar el nivel ocupacional y la productividad industrial”. Supõe-se que, com

melhor aproveitamento da capacidade instalada e com a incorporação de novas indústrias de elevado nível técnico de produção, os níveis de produtividade poderão ser elevados de 41% no final do primeiro quinquênio;

2. elevar o nível de emprego absorvendo gradualmente a crescente força de trabalho do país;

3. Melhoria do balanço de pagamentos através da substituição de importações e do aumento e diversificação das exportações de manufaturas;

4. Aproveitamento da disponibilidade de recursos naturais pela preferência às matérias-primas nacionais ou centroamericanas;

5. Participação efetiva no programa de integração econômica centroamericana.

Instrumentos — O Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico de Nicarágua não aponta os instrumentos que deverão ser utilizados para alcançar os objetivos apontados. Reconhece apenas, que, para alcançar tais objetivos "deve-se proceder a uma organização funcional do planejamento industrial e à definição de uma política setorial a nível de instrumentos". Recomenda, também, a constituição de um comitê, a ser formado de representantes dos principais órgãos de política econômica, para estudar a organização mais adequada para realizar a programação e a coordenação setorial em bases operativas e fixar a posição de Nicarágua com relação aos programas industriais de âmbito regional.

Da análise dos instrumentos de política econômica que se utilizou no período observado (1950 a 1962), pode-se concluir que o governo lançou mão de um sistema de incentivos fiscais baseado na Lei de Desenvolvimento Industrial²⁹ e uma combinação de crédito e assistência técnica através do Instituto Nacional de Desenvolvimento Econômico (INFONAC) e do Banco Nacional de Nicarágua.

Praticamente, até 1954, não existia no sistema bancário nacional financiamento industrial a médio e longo prazo. Em 1953 foi criado o Instituto Nacional de Desenvolvimento Econômico para estimular o crescimento, diversificação e melhoria da produção agrícola, pecuária e industrial, tendo em vista desligar o crescimento econômico da dependência de uns poucos produtos de exportação e criar maiores oportunidades de renda e emprego. Desde então, o INFONAC vem atuando como elemento catalizador dos investimentos privados, orientando-os e estimulando-os em direção a setores de interesse da economia nacional. O setor industrial tem recebido a maior prioridade, o que se pode comprovar pelo fato de, em seus primeiros onze anos de funcionamento, 45% das aplicações terem sido dirigidas para esse setor.

²⁹⁾ Ver nota n.º 18.

Ao referir-se à política cambial, o documento afirma que "não se pode concluir que os instrumentos cambiais tenham desempenhado um papel importante como medida de política econômica para estímulo do crescimento industrial. Esses instrumentos tiveram um papel saliente como estabilizadores dos pagamentos internacionais e como fonte de receita fiscal e foram muito pouco eficientes como instrumentos de proteção à indústria nacional e da promoção de investimento em projetos impulsadores do desenvolvimento econômico.

Quanto à política monetária a opinião é que, somente a partir da criação do Banco Central de Nicarágua, nesta década, é que se pode falar na institucionalização de normas flexíveis e seletivas para orientar de forma efetiva a estabilidade monetária e creditícia.

A característica tradicional da política de industrialização dos países centro-americanos é que, preocupados com o aumento relativamente lento da renda proveniente da exportação dos produtos primários, e, com reduzir o perigo da excessiva dependência da demanda externa, todos eles têm feito um grande esforço para transformar uma economia agrícola em industrial através de um processo de substituição de importações, e, mais recentemente, do aproveitamento das oportunidades que oferece o movimento regional de integração econômica.

Utilizando ainda de uma política de excessiva proteção, através da aplicação de direitos aduaneiros elevados e isenções fiscais indiscriminadas, os programas de industrialização pretendem provocar uma mudança estrutural passando de agricultura para indústria e, nesta, do artesanato para grandes complexos industriais capazes de assegurar dinâmica própria ao processo de industrialização. Desta forma seriam alcançados os três principais objetivos de uma política de industrialização: a) oferecer emprego a uma população que cresce rapidamente; b) elevar a renda nacional per capita; e c) melhorar a situação do Balanço de pagamentos.

Com exceção do Plano da Guatemala, que se preocupa principalmente com o aproveitamento da capacidade ociosa existente e com a valorização dos recursos naturais do país, esses programas pretendem alcançar tais objetivos pela instalação de indústrias que disponham da maior capacidade de gerar efeitos de "linkage". As listas de projetos prioritários estão sempre encabeçadas por indústria siderúrgica, de papel e celulose, química, vidro, etc.

Como a experiência de após-guerra demonstrou que a concretização de tão audaciosos projetos não seria possível dentro dos limites dos respectivos mercados nacionais, eles decidiram continuar, em escala regional, a política de substituição de importações que vinha sendo executada em escala nacional. A origem recente do movimento de integração econômica regional está, primeiro, na convicção de que somente através da industrialização é possível acelerar o desenvolvimento econômico, e, segundo, no elevado índice de capacidade ociosa resultante da política irracional de substituição de importações aplicada no após-guerra.

Por esta razão, as duas principais restrições que se pode fazer aos planos nacionais, também se aplicam ao programa regional. A primeira, é que foi superestimada a capacidade real da economia regional, e a segunda, é a falta de consciência das limitações do processo de substituição de importações.

AS LIMITAÇÕES DO MERCADO REGIONAL

Tôda a preocupação concentrou-se em expandir a base geográfica e populacional para o desenvolvimento industrial, esquecendo-se completamente de que essa expansão, mesmo com uma barreira protecionista, está condicionada às mudanças na renda e na amplitude do mercado. As dificuldades políticas e institucionais para ampliar as dimensões econômicas dos respectivos mercados nacionais, levaram cada país a optar pela conquista do mercado regional para aumentar a eficiência de seu parque fabril. Mas, todos deram pouca ou nenhuma importância ao fato de que, dado o baixo nível de renda da população, o mercado regional também pode ser considerado ainda pequeno para servir de base para tão audacioso programa de industrialização.

Acreditou-se demais na definição de Kuznets que considera uma nação pequena um estado soberano e independente com uma população de 10 milhões de habitantes ou menos.³⁰

Entretanto, o que caracteriza uma nação pequena não é apenas a sua área geográfica ou o tamanho de sua população mas, também, o poder de compra dessa mesma população. No caso particular da América Central é preciso considerar, além do fato de a renda per capita ser baixa, a estrutura dessa mesma renda e que uma grande parte da população ainda se encontra, praticamente, fora da economia do mercado.

Muito embora não se disponha de estatísticas detalhadas, a grosso modo pode-se dizer que, com exclusão de Costa Rica onde existe uma distribuição de renda mais equitativa, na Região, 1% da população absorve 25% do Produto Interno Bruto; 25% da população, em sua maioria classe média urbana e empregados do governo, absorve 50% do Produto Interno Bruto; e 75% da população, habitantes das zonas rurais, recebe somente 25% do Produto Interno Bruto e vive, praticamente, à margem da economia monetária.³¹ Com base nessas estimativas Aaron Segal concluiu em 1965 que, nesse ano, o poder de compra interno

30) Kuznets, S. — *Economic Growth of Small Nations*, in EAG Robison, ed. *Economic Consequences of the Size of Nations*, New York, 1960.

31) Um estudo de uma missão de assistência técnica das Nações Unidas realizado em 1953 revelou que menos de 8% das famílias de El Salvador absorvia mais da metade da renda nacional (mencionado por Joseph C. Mills, em *Problems of Central American Industrialization*, in *Latin American Economic Integration*, Ed. by Miguel S. Wionczek, Praeger, New York, 1966).

da América Central, em seu conjunto, era constituído por menos de quatro milhões de pessoas.³²

Um outro indicador do baixo poder de compra da população é a comparação entre a remuneração dos operários e o custo da dieta mínima teórica. Segundo estimativas do Instituto de Nutrição da América Central, em Honduras, a remuneração semanal dos operários cobre apenas 89% do custo semanal da dieta mínima teórica por unidade familiar de consumo; em El Salvador 90%, em Guatemala, o salário semanal excede o custo dessa dieta em 13,5%, e, em Costa Rica, em 14,5%.³³

Pode-se ainda, argumentar sobre a necessidade de se considerar as verdadeiras proporções do mercado regional centro-americano com os conceitos de Scitovsky³⁴ para quem, tecnologicamente, uma economia pode ser muito pequena se as dimensões do seu mercado não assegurar a absorção da produção de uma fábrica de determinado produto operando a plena capacidade e pelos processos mais eficientes; e, economicamente, se não assegura as condições competitivas necessárias para estimular a eficiência econômica.

O mercado centro-americano, especialmente para aquelas indústrias nas quais se sustenta o atual processo de industrialização, não oferece condições para que tais indústrias possam operar com razoável grau de eficiência e rentabilidade. Isso ficou demonstrado na primeira parte deste artigo nas referências ao grau de utilização dos equipamentos já instalados. O resultado tem sido um parque fabril antieconômico, operando a custos elevados e apresentando qualidade que deixa muito a desejar.

Muito embora não tenha sido possível reunir dados estatísticos que permitissem analisar o custo de produção é possível julgar-se o seu elevado nível pelo fato de certas indústrias se confessarem incapazes de competir com o artesanato local e pelas solicitações de aumento da proteção tarifária.

Em certos casos, é bem verdade, a proteção alfandegária é solicitada menos por razões de custo do que por especulação. De um modo geral, as indústrias novas recusam-se a ampliar seus mercados através de menor margem de lucro e preços mais baixos. A fixação dos preços tem por base não o custo de produção, mas o preço de importação.

Durante a visita que o autor fez à Região em 1966 ouviu frequentemente nas fábricas que utilizavam manufaturas regionais como matéria-prima reclamações contra a qualidade desses produtos. Algumas emprê-

32) Segal, Aaron — *La Integración Económica Centroamericana*, in *Comercio Exterior*, México, Janeiro de 1966.

33) CEPAL, *La Productividad, el Costo de Mano de Obra y el Costo de Producción en el Istmo Centroamericano*, 1965.

34) Scitovsky, T. — *International Trade and Economic Integration as a means of overcoming the disadvantages of a small nation*, em E.A.G. Robison, ed. *Economic Consequences of the Size of Nations*, New York, 1960.

sas confessaram preferir pagar mais pelo produto importado de fora da área a usar a matéria-prima regional. Também a população reclama que está pagando preços mais elevados por um produto de qualidade inferior.

Kuznets chama a atenção para as diferenças de potencial econômico, mostrando que, para certas indústrias mesmo uma nação de 50 milhões de habitantes ainda é muito pequena para garantir o funcionamento dessas indústrias em razoáveis condições econômicas. E afirma textualmente "Despite intense nationalism and strong security feelings that are perhaps warranted, there are compelling economic factors that make it impossible for a small nation to have even a single basic plant for a number of industries that are possible for a larger country at the same level of economic development. This implies particularly to industries of advanced technology which require large-scale production, since costs would otherwise be prohibitively high because of the mechanical energy and the complex fabrication techniques needed to turn out acceptable final products".³⁵

Em países tão pequenos ou em uma região do mercado tão limitado como o da América Central, onde, além das limitações impostas pelo tamanho do mercado, deve-se acrescentar o baixo estágio tecnológico, não existem condições para a produção diversificada de manufaturas.

Adams, analisando a relação entre a estrutura das importações e o desenvolvimento econômico concluiu que a relação negativa entre a participação dos bens de capital na importação e o tamanho dos países reflete o conflito entre as economias de escala relacionadas com a produção dessas mercadorias e a incapacidade dos pequenos países de conseguí-las dentro dos limites de seus mercados internos.³⁶ Esse conflito também é encontrado nos países subdesenvolvidos quando se trata da instalação de indústrias de tecnologia avançada ou de processos complexos de fabricação.

Esse mesmo autor afirma também que, muito embora o processo de desenvolvimento econômico, conforme tem sido tantas vezes demonstrado, seja acompanhado de mudanças na estrutura da produção industrial, que se materializam não somente pelo aumento da participação da indústria de transformação no produto nacional, mas, também, pelo aumento da participação das indústrias de bens de capital no total da transformação, não resta a menor dúvida de que somente entre os grandes países isso representa impulso estimulador do processo de substituição de importações. Para os pequenos países, os quais não podem ter

35) Kuznets, S. — op. cit.

36) Adams, Nassau A. — Import Structure and Economic Growth: A Comparison of Cross-Section and Time-series Data, in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 15 n.º 2, part. 1, January 1967.

esperanças de conseguir economias de escala, não resta outra alternativa senão uma crescente especialização.³⁷

Dadas as características e as limitações do mercado regional é impossível à América Central alcançar autosuficiência em todos os ramos industriais. A melhor estratégia seria estimular o desenvolvimento de indústrias leves que não dependam substancialmente de economias de escala e optar pela especialização em alguns produtos com os quais os centro-americanos possam comparecer com vantagem no mercado internacional.

Apesar do impulso que teve o comércio intra-regional nos primeiros cinco anos de funcionamento do mercado comum, é preciso reconhecer que êle não foi além de 14% do total das importações e que o desenvolvimento econômico regional continua, e continuará ainda por muito tempo, dependendo do crescimento das exportações para fora da Região. Por isso, não se compreende que seja exagerada a atenção ao mercado regional, quando o desenvolvimento regional requer prioridade absoluta para o desenvolvimento de novas linhas de exportação para fora da área.

Em Costa Rica e El Salvador, alguns setores começam a ter consciência dessa opção. Em palestra com o autor, diretores da Federação das Indústrias de El Salvador, foram unânimes em afirmar que o processo de substituição de importações não era o melhor caminho para o desenvolvimento do país, mas sim, competir no mercado internacional, o que só será possível com produção a menor custo e sem subsídios. Também em Costa Rica, industriais entrevistados reconheceram que as indústrias de tipo "exportação" devem ter maior prioridade que as de tipo "substituição de importações". Por outro lado, entre os técnicos locais também já existe consciência da importância da produção para exportação. Carlos Quintana, por exemplo, recomenda modificar a estratégia atual para apoiar grande parte do desenvolvimento industrial futuro na exportação para fora do mercado centroamericano;³⁸ e Carlos M. Castillo afirma que "given the relatively small size of the common market, Central America will continue to rely heavily on commodity exports as a basic for sustained growth".³⁹ Os próprios organismos regionais começam a revelar certa sensibilidade à importância das exportações para o desenvolvimento regional. Uma das resoluções aprovadas na reunião conjunta de

37) Adams, Nassau A. — op. cit. Ainda sobre a impossibilidade dos pequenos países produzirem uma vasta gama de manufaturas e a tendência natural para a especialização ver Alfred Maizels, *Industrial Growth and World Trade*, Cambridge, 1963, especialmente os capítulos 3 e 10; e S. Kuznets, op. cit.

38) Quintana, Carlos — Informe sobre los Planos de Desarrollo Industrial de los Países Centroamericanos considerados principalmente desde el punto de vista de la integración regional 1966.

39) Castillo, Carlos M. — *Growth and Integration in Central America*. Praeger Publishers, 1966, pág. 73.

Ministros de Economia e Fazenda da América Central realizada em abril de 1965 na cidade de Antigua, Guatemala, recomenda a realização de investigações de mercado e de estudos tecnológicos sobre possíveis produtos de exportação.

O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

A estratégia do processo de desenvolvimento mediante a substituição de importações pode-se resumir em tornar a economia quantitativamente menos dependente do exterior e modificar qualitativamente a natureza dessa dependência.

Por essa razão, os países centro-americanos, procurando repetir a experiência da Argentina, do Chile, Colômbia, México e Brasil lançaram mão dessa política para modificar a tradicional estrutura da produção primária pela criação de um setor secundário moderno com o que se espera acelerar o multiplicador de renda e de emprego e ampliar os mercados nacionais e regional.

Ocorre, todavia, que a viabilidade de um processo de substituição de importações na América Central está limitada: 1) pela dimensão do mercado, conforme ficou demonstrado na seção anterior; 2) pela falta de capacidade empresarial; 3) pela incipiente atividade manufatureira existente; e 4) pelas deficiências na infra-estrutura dos serviços básicos.

A magnitude e diversificação da produção industrial está condicionada à dimensão e competição da demanda interna, a qual, por sua vez, depende do nível e distribuição da renda. Não é possível alterar a estrutura da renda sem uma radical reforma no processo de sua distribuição e sem modernizar o setor primário. Se, por este ângulo, o processo de substituição de importações não contribuiu para ampliar o mercado, por outro lado, através do elevado preço dos bens produzidos em razão das ineficiências técnicas e econômicas e da intensidade da especulação existente (quando o mercado não tem dimensão para assegurar razoável grau de competição, não há como fugir das consequências de situações monopolísticas), ele só permitirá que uma pequena parcela da população seja incorporada ao mercado consumidor.

É bastante perigoso insistir em um processo de substituição de importações aplicado com vistas a objetivos puramente nacionalistas, sem nenhuma consideração pela eficiência e pelo custo de produção. E o perigo está em acreditar que, pela natureza dos setores selecionados para formar o núcleo da substituição, o processo permitirá à Região produzir os bens de capital e intermediários imprescindíveis a um processo de desenvolvimento com impulso próprio. Essa política poderá resultar em desperdício de capital em uma Região onde esse fator já é tão escasso.

Um dos mais graves problemas da América Central é o seu explosivo crescimento demográfico e a incapacidade da economia de criar

oportunidades de emprego a um ritmo compatível com a expansão da população economicamente ativa.

Dentro da dinâmica do processo de substituição de importações, essa situação vem se agravando como consequência dos problemas criados pela necessidade de importar tecnologia moderna para um ambiente essencialmente rural e predominantemente artesanal, necessidade essa decorrente do próprio caráter substitutivo do processo de industrialização. Acrescente-se, ainda, que uma parcela substancial da substituição de importações está sendo realizada através de investimentos diretos estrangeiros⁴⁰ associados ou não a empresários nacionais, os quais trazem consigo, além do capital, a técnica seguida em seus países de origem, quase sempre "labour saving".

Como não existe qualquer critério para a seleção dos bens a serem substituídos, o processo de substituição de importações está fazendo o setor industrial cada vez mais dependente de matéria-prima, material e equipamento estrangeiro. Assim, além de não contribuir para aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos, não se sabe até que ponto, os investimentos em indústrias dependentes de matéria-prima importada não estariam prejudicando o aproveitamento dos recursos nacionais ou regionais. As leis de incentivos fiscais são os principais responsáveis pela instalação de indústrias com elevado coeficiente de importação.⁴¹

Um dos resultados da política de substituição de importações na América Central é a incapacidade das unidades de produção de minimizarem os custos em razão da escala de produção a que são obrigadas pela dimensão do mercado.

Em certos casos, o resultado tem sido pequenas unidades de produção deficientes ou antieconômicas e, em outros, a instalação de equipamentos para a produção em larga escala, mas operando em tempo parcial, o que, também, é antieconômico. O exemplo mais ilustrativo das primeiras é a montagem de automóveis em Costa Rica, onde cerca de 6.000 veículos são montados por ano em cinco fábricas; e, com referência aos segundos, basta lembrar o elevado índice de capacidade ociosa do parque fabril mencionado na primeira parte deste artigo.

A absoluta falta de sensibilidade para os perigos de uma política de autarquização pode ser ainda ilustrada pelos seguintes exemplos:

Existem três projetos de indústrias siderúrgicas: um em Honduras de 100.000 toneladas anuais; outro em Costa Rica, de 220.000 tone-

40) Em Costa Rica, por exemplo, do total dos investimentos efetuados pelas empresas que solicitaram os favores da Lei de Fomento Industrial, a participação do capital estrangeiro era de 36% em 1963, 70% em 1964 e 66% em 1965 (dados originais extraídos dos Relatórios Anuais do Ministério da Indústria e Comércio).

41) Almeida, José, op. cit.

ladas; e um terceiro em El Salvador, de 150.000 toneladas. A soma dessas capacidades é superior à demanda regional e não foi levado em consideração os perigos para a estrutura industrial básica da região do elevado custo de produção dessas unidades antieconômicas, nem os perigos de uma competição com as grandes siderúrgicas da América Latina.

As capacidades projetadas para amoníaco, somando 281.000 toneladas anuais superam a demanda estimada em 11.000 toneladas em 1969 e 180.000 em 1974.

Existem três projetos de rayon, totalizando 8.000 toneladas anuais, para uma demanda calculada em 3.000 toneladas em 1969.

A fábrica de pneus instalada em Guatemala com capacidade para 125.000 unidades por ano, no momento, aumentando essa capacidade para 240.000 a fim de continuar usufruindo benefícios de "indústria de integração", produz, apenas, 85.000 unidades por falta de mercado. Apesar disso, está sendo construída uma outra fábrica em Costa Rica, e existe projeto de uma terceira em El Salvador.

As fábricas de tubos de aço já em funcionamento mais os projetos em execução, ao todo, quatro fábricas, somam 119.000 toneladas, para uma demanda prevista de 44.000 toneladas em 1969. Uma dessas fábricas, que o autor visitou em 1966 estava utilizando apenas, 25% de sua capacidade.

Existem cinco refinarias de petróleo de destilação primária. Duas em Guatemala, uma de 5.000 barris diários e outra de 10.000 barris; uma em El Salvador de 14.000 barris/dia; outra em Nicarágua de 5.500 barris/dia; outra em Costa Rica de 6.000 barris/dia. Há ainda um projeto em Honduras de uma nova unidade para 6.000 ou 8.000 barris/dia.

Como se vê, a preferência por um desenvolvimento industrial horizontalmente equilibrado tem resultado no desperdício de recursos escassos. Mesmo que todas as indústrias tivessem o mesmo grau de eficiência técnica e econômica, ainda assim, seria mais conveniente, no início do processo de industrialização, concentrar os recursos em umas poucas indústrias do que dispersá-los horizontalmente.⁴²

Em razão da verdadeira dimensão do mercado regional e do ambiente predominantemente artesanal, é aconselhável concentrar os escassos recursos de capital, técnicos e gerenciais em vez de insistir nessa tentativa de crescimento equilibrado em relação à procura interna. A atividade industrial concentrada na produção de bens para o mercado interno, com a agravante de não existir modificações na estrutura ou na produtividade do setor agrícola, não será suficiente para garantir dinamismo próprio ao processo de desenvolvimento.

42) Power, John H. — Import substitution as an Industrialization Strategy, a paper presented at the world Conference of the Society for International Development, New York, 1966.

Dentro da atual estratégia de substituição de importações não é possível conciliar a pretendida diversificação da produção industrial com o tamanho e a estrutura do mercado, a escassez de capital e de mão-de-obra qualificada, as limitações de conhecimento técnico e a escassez relativa de recursos naturais. Não há como negar a contradição entre as necessidades de desenvolvimento econômico e as funções de produção restantes da política de substituição de importação.

Existem muito poucas possibilidades de contornar as dificuldades do processo de desenvolvimento industrial na América Central através da política de substituição de importação. Tais limitações se tornam ainda mais evidentes se considerarmos que os atuais determinantes do desenvolvimento econômico regional são: 1) as exportações; 2) a oferta de "inputs" ao setor industrial; e 3) a eficiência dos investimentos.

Isso significa que a melhor opção seria um desenvolvimento industrial verticalmente equilibrado, isto é, mais ênfase às exportações e menor importância à substituição de importações.

A mesma conclusão chegou a CEPAL para quem mercado comum não é um elemento completamente autônomo, nem constitui ainda o fator determinante de crescimento da economia centroamericana. Ao contrário, os vínculos que serão criados com o resto do sistema, ao dilatar-se as dimensões reais do mercado interno, possivelmente estabelecerão uma relação de dependência com o comportamento do setor exportador, o que vai contribuir para marginalizar ainda mais os efeitos da integração no conjunto da economia. E conclui: "En este sentido, ha de verse que los problemas del desarrollo centroamericano no cambian con la integración, sine que esta constituye el medio para atacarlos y proporciona la base para ampliar y transformar la estructura de um grupo de sistemas produtivos que *tendrán que seguir desenvolviendose dentro de uma pauta de desarrollo hacia afuera, dado su tamaño reducido incluo en el conjunto*".⁴³

OUTROS CONFLITOS NOS PLANOS NACIONAIS

Além dos problemas da dimensão do mercado e das limitações do processo de substituição de importação, não parece haver compatibilidade entre o diagnóstico e os objetivos fixados nos planos nacionais.

Os principais obstáculos ao desenvolvimento industrial da Região, além da dimensão do mercado são: falta de capacidade técnica e gerencial, deficiência nos serviços de infra-estrutura, escassez de capital e de mão-de-obra qualificada e recursos naturais limitados.

Esses planos não encaram com decisão tais problemas. Em alguns casos chega-se a reconhecer a falta de capacidade empresarial. Mas, nem

43) CEPAL, Evaluacion la Integracion Economica en Centroamerica, 1966.

por isso, essa deficiência passa a ser objeto de consideração na fixação dos objetivos e na escolha da estratégia para alcançá-los. As deficiências de infra-estrutura são unânimes reconhecidas e, nem por isso, chegam a receber o tratamento que as necessidades do desenvolvimento econômico estão a exigir, principalmente na distribuição dos recursos.

Um dos principais objetivos desses planos é aumentar a importância relativa do setor industrial como fonte de ocupação. Ora, como bem reconhece Carlos Quintana, nem contando com um mercado comum a América Central poderá resolver o problema de fazer crescer sua demanda de produtos manufaturados a ponto de permitir que sua indústria se desenvolva a um ritmo que lhe permita absorver a mão-de-obra disponível que cresce aceleradamente em razão do aumento da população.⁴⁴

Além disso, a estratégia de apoiar-se firmemente em indústrias "dinâmicas" é difícil de sustentar-se sem se resolver o problema de mão-de-obra qualificada. Não há referência a programas de treinamento compatíveis com tal esquema de industrialização.

Os planos não apresentam também mecanismos adequados para captar poupanças internas, muito embora reconheçam a necessidade de criação de um mercado de valores.

As fontes de financiamento do programa de industrialização têm sido a reinversão de lucros do próprio setor industrial, a transferência de poupanças do setor agrícola de exportação e de empresas que operam no comércio de exportação e importação e capital estrangeiro. Mais recentemente surgiram, como novas fontes de financiamento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Centro-americano de Integração e algumas sociedades financeiras privadas criadas com a ajuda da AID.

O caráter tradicional e conservador do sistema bancário desses países é incompatível com as necessidades de crédito do processo de desenvolvimento econômico. As breves referências que se faz ao problema não asseguram o propósito de realizar uma reforma bancária efetiva.

Em Guatemala, por exemplo, foi criado, em 1948, o Instituto de Fomento da População porque "o caráter tradicional dos bancos privados, essencialmente comerciais, restringe a sua contribuição ao desenvolvimento". A lei que o criou expandiu demasiadamente as suas atribuições, que vão desde o estímulo à produção agropecuária, expansão e racionalização da indústria e obras de infraestrutura até atividades sociais como: melhorar as condições de vida dos trabalhadores das zonas urbanas e rurais. Em contrapartida, não existem recursos suficientes para tão grandes responsabilidades, pois o governo nunca pagou regularmente os fundos para a formação do capital.

44) Quintana, Carlos — op. cit.

Em Costa Rica, para citar mais um exemplo, além do sistema bancário ser arcaico como em todos os outros países, onde, pelo sistema de garantias obsoleto e estrangulador, é mais importante as garantias oferecidas do que a viabilidade econômica do negócio ou os seus efeitos sobre a economia nacional, a nacionalização do sistema bancário criou um mercado negro de crédito chamado "banco de la calle", o qual está proliferando em razão da política de restrição de crédito e desse sistema antiquado de operação.

Todos os planos se apoiam fundamentalmente na demanda interna e reconhecem que é impossível acelerar o desenvolvimento econômico sem profundas alterações na distribuição da renda. Entretanto, em nenhum deles encontra-se referência a instrumentos efetivos para aumentar o poder de compra da população, nem para integrar mercados nacionais como os de Honduras e Nicarágua.

Não resta a menor dúvida de que todo o esforço para acelerar o desenvolvimento econômico da Região, inclusive o de integração econômica regional, resultará infrutífero se não forem solucionados os dois principais problemas nacionais: o da estrutura de renda e o da dispersão da população. Sem uma reforma radical no processo de distribuição de renda,⁴⁵ que permita aumentar as dimensões do mercado interno, jamais se conseguirá levar a bom termo o atual processo de desenvolvimento econômico, nem usufruir, em toda a sua plenitude, os benefícios do programa de integração econômica.

Por outro lado, considerando que os sistemas fiscais desses países são extremamente regressivos, o processo de desenvolvimento econômico e as conseqüências fiscais do próprio programa de integração tornaram imperativa uma revisão drástica desses sistemas.

Outro objetivo que se choca contra a realidade regional é o da descentralização geográfica.

Todos os países consideram a concentração de produção industrial em uma única cidade um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social e, através da criação de novos centros industriais, pretendem incorporar novas zonas ao processo produtivo.

Em uma região de tamanha escassez de mão-de-obra qualificada e tão carente de serviços de infraestrutura, não se pode esperar grandes

45) Carlos M. Castilho afirma que a demanda interna poderia também ser ampliada se se utilizassem as vantagens de um approach político multinacional sobre um puramente nacional para promover a generalização e aperfeiçoamento dos sistemas existentes de seguro social, legislação trabalhista e para desenvolver outros aspectos de uma política de distribuição de renda como salário mínimo, impostos, preço e programas de reforma agrária (op. cit. pág. 73).

resultados de uma tentativa de dispersão dos investimentos industriais o que tornará ainda mais difícil a obtenção de economias externas.⁴⁶

Convém lembrar que a localização no eixo Rio-São Paulo de elementos básicos de um processo de industrialização — mercado, economias externas e capacidade empresarial — transformou o centro-sul do Brasil em uma região fortemente polarizada mediante um mecanismo acumulativo que facilitou muito a dinâmica do processo de substituição de importação.⁴⁷

Não há, pois, como discutir a recomendação de Carlos Quintana de criação de, apenas, três zonas industriais multinacionais o que, indisputavelmente, está compatível com o desejo de melhoria da alocação de fatores de produção.

Finalmente, os planos nacionais carecem de coordenação, não existe uma definição clara de funções e responsabilidades, nem interrelação entre as diversas agências que respondem pela política econômica nacional.

Em Nicarágua, muito embora exista um Escritório Central de Planejamento, que é o órgão executivo do Conselho Nacional de Economia, tanto esse escritório, como o Banco Central, o Banco Nacional e o Instituto de Fomento Nacional realizam estudos econômicos e formulam planos, simultânea e isoladamente, sem nenhuma coordenação.

Em El Salvador existe a mesma falta de coordenação e de identidade de propósitos. Os objetivos propostos pelo Banco Central não coincidem com os da Secretaria de Planejamento do Conselho Nacional de Planejamento e Coordenação Econômica, e, os objetivos de nenhum dos dois são semelhantes aos do Instituto de Fomento.

Em Costa Rica, as repartições responsáveis pela execução da política industrial desconhecem o Plano Nacional elaborado pela Oficina Central de Planificación da Presidência da República, o mesmo acontecendo em Honduras e Guatemala, onde também existe um Conselho Nacional de Planejamento Econômico.

Dificuldades de natureza política têm impedido o uso de instrumentos coercitivos para controlar a renda pessoal disponível, racionali-

46) Em sua mais recente avaliação do programa centroamericano de integração a CEPAL concluiu que um desenvolvimento industrial altamente descentralizado enfrentaria sérias limitações, especialmente em sua primeira etapa, devido a escassez de economias externas resultantes da concentração em pontos determinados de serviços tão escassos como os de energia, transportes, comunicação e mão-de-obra qualificada (Evaluación de la Integración Económica en Centroamérica... 1966).

47) CEPAL, Auge y Declinación del Proceso de Sustitución de Importaciones en el Brasil, in Boletín Económico de América Latina, Vol. IX n.º 1, março de 1964.

zar a estrutura industrial e intervir no processo de distribuição de renda. Por essa razão, na prática, a política de industrialização resume-se em uma violenta competição para atrair investimentos industriais através de concessão de favores fiscais, de excessiva ênfase aos serviços de promoção e de assistência financeira.

III — A POLITICA REGIONAL DE INDUSTRIALIZAÇÃO

O movimento de integração econômica, conforme ficou demonstrado, surgiu do reconhecimento de que, em consequência do tamanho dos mercados, da ausência da capacidade administrativa e empresarial, do elevado custo da tecnologia moderna e da capacidade ociosa já existente, não era possível prosseguir com êxito esse esforço de industrialização em base nacional.

O seu objetivo é a formação de um sistema econômico capaz de superar os obstáculos que têm impedido o desenvolvimento de cada um dos países membros, mediante o aproveitamento das possibilidades que oferecem um mercado mais amplo e uma política econômica conjunta.

No que se refere especificamente ao setor industrial, a programação regional está a cargo da Missão Conjunta de Programação para a América Central, constituída de representantes das Nações Unidas, da CEPAL, da Organização dos Estados Americanos, do Banco Centro-americano de Integração Econômica e do Instituto Centro-americano de Investigação e Tecnologia Industrial. Trata-se de um órgão transitório cujas atribuições deverão ser transferidas para a Secretaria Permanente do Tratado Geral de Integração Econômica Centro-americana.

Tal como nos planos nacionais, no programa elaborado por essa Missão⁴⁸ não se encontram os fundamentos de uma política de industrialização compatível com a real situação da economia centroamericana. Ele apenas transfere para a esfera regional os problemas existentes no âmbito nacional. Acumulando os erros dos planos nacionais, esse programa não vai além de reafirmar que o desenvolvimento industrial da Região repousa fundamentalmente sobre os estímulos da demanda interna tanto em seu crescimento, como na possibilidade que ela oferece de substituir importações. Prevalece a idéia de que a solução está em abolir as barreiras ao comércio intrazonal. Feito isso, as forças espontâneas do mercado farão o resto.

O programa regional pretende acelerar o processo de transformação da estrutura do setor industrial simplesmente programando a instalação e o crescimento de indústrias de bens de capital e intermediários "porque o seu desenvolvimento é ainda incipiente", e aproveitando melhor a capacidade instalada, expandindo e modernizando a produção

48) Bases para um Programa Centro-americano de Desarrollo Industrial. Misión Conjunta de Programación para Centroamerica, Março de 1965.

atual das indústrias de bens de consumo. Considera que as primeiras são as indústrias que oferecem maiores possibilidades de crescimento no próximo decênio "porque é nelas que se concentraria o processo de substituição de importações de bens de capital e intermediários", entre os quais, a indústria química (fertilizantes, amoníaco, soda cáustica, produtos de petróleo), a indústria de papel e celulose, siderúrgica e metal-mecânica.

Como os planos nacionais, êsse programa peca pela falta de racionalidade, caracterizando-se pela ausência de objetivos claramente definidos e pela forma indiscriminada como certos instrumentos de política econômica — proteção aduaneira, incentivos fiscais e serviços de promoção — têm sido aplicados.

A programação em nível regional, conforme ficou demonstrado, também não levou em consideração a verdadeira dimensão do mercado, nem a disponibilidade de materiais, nem as implicações do processo de substituição de importação, ou o baixo nível de tecnologia local ou as graves deficiências de recursos humanos.

Mas, onde o programa regional deixa mais a desejar é no que se refere à coordenação dos programas nacionais.

Muito embora reconheça que um dos problemas que está a merecer maior consideração é o da coordenação, ao nível regional, dos programas nacionais e que a adoção de um plano regional de industrialização está sujeita a um processo de ajuste dos mecanismos de coordenação,⁴⁹ encara a questão com visível timidez, sem sugerir instrumentos efetivos para por em prática uma política de coordenação. Nenhum esforço se fez para evitar a dispersão de esforços que tendem a neutralizar-se mutuamente, nem para evitar a aguda competição entre os países, cada qual mais preocupado em aproveitar as possibilidades de integração econômica em benefício nacional a base de esforços também nacionais, sem a menor preocupação com a real capacidade do mercado regional.

Por outro lado, muito embora seja mencionada a necessidade de uma exploração das possibilidades do mercado internacional absorver produtos centro-americanos, mesmo reconhecendo que a região poderia concorrer no mercado externo com alguns alimentos processados, produtos têxteis, papel e celulose, artigos finos de artesanato, etc., nenhum esforço tem sido feito, ou programado, para explorar as possibilidades oferecidas pelo mercado mundial.

Além dos instrumentos gerais de integração — livre comércio e tarifa única — no que diz respeito à política de industrialização os instrumentos utilizados são os seguintes:

49) El Desarrollo Industrial en Centroamerica. Secretaria Permanente del Tratado General de Integración Economica Centroamericana, março de 1966.

1. Acôrdo sôbre o Sistema Centro-americano de Indústrias Integradas;
2. Sistema Especial de Promoção de Atividades Produtivas;
3. Acôrdo sôbre Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento Industrial.

ACORDO SÔBRE O PROGRAMA CENTRO-AMERICANO DE INTEGRAÇÃO INDUSTRIAL

A idéia de integração industrial na América Central teve origem em princípios da década dos cinquenta na CEPAL, com o que se pensava poder evitar fricções políticas que poderiam surgir se um dos Estados-membros se convertesse em um centro industrial regional e a proliferação de unidades fabris de custo elevado e de pequena capacidade de produção, competindo entre si em um mercado de dimensões limitadas o que, por certo, resultaria em desperdício de fatôres já tão escassos na Região.⁵⁰

Os objetivos declarados eram os seguintes: a) estimular ou induzir a instalação ou expansão de indústria que tivessem necessidade de imediato acesso ao mercado regional para operar em razoáveis condições econômicas e competitivas; b) promover a utilização, mais racional que no passado, do capital disponível, conhecimentos técnicos e recursos naturais; c) assegurar uma distribuição relativamente equitativa do desenvolvimento industrial em tôda a região.

O Convênio sôbre Programa Centro-americano de Integração Industrial foi assinado em Tegucigalpa, em 10 de junho de 1958.

Em seu artigo primeiro declara que "Los Estados Contratantes se comprometen a estimular y promover el establecimiento de industrias nuevas y la especialización y ampliación de las existentes, dentro del marco de la integración económica centroamericana, y convienen en que el desarrollo de las diferentes actividades que estan o puedan estar comprendidas en dicho programa deberá efectuarse sôbre bases de reciprocidad y equidad, a fin de que todos y cada uno de los países centroamericanos obtengan progressivamente beneficios econômicos."⁵¹

Define-se "Indústrias de Integração" como aquelas que, para operarem com uma capacidade mínima e em razoáveis condições econômicas,

50) Wionczek, Miguel S. — *Integración Económica y Distribución Regional de las Actividades Industriales*, en *El Trimestre Económico*, Vol. XXXIII n.º 131 — Julio — Septiembre de 1966.

51) Convênio sôbre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, in *Instrumentos Relativos a la Integración Económica en América Latina*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Washington, 1964, pág. 58.

necessitam do mercado regional. Considera-se capacidade mínima a menor escala de produção que a fábrica possa operar economicamente, desde que essa capacidade seja maior que as necessidades do mercado de um único país-membro do mercado comum. Tais indústrias serão declaradas "de integração" pelos Estados-membros, conjuntamente, em Protocolos adicionais ao Convênio.

Os produtos da fábrica declarada "Indústria de Integração" terão livre acesso ao mercado regional por um período de 10 anos. Qualquer competidor que se instalar em um País e que desejar vender para os outros países-membros terá de enfrentar os mesmos direitos aduaneiros cobrados para a importação de similar de fora da área. Além disso, ser-lhe-á assegurada proteção alfandegária contra competição de fora do mercado comum centroamericano.

Os Estados-membros concordaram também em conceder amplos incentivos fiscais a essas indústrias, e, por isso, elas gozarão os favores e isenções concedidos pela legislação nacional tais como: o direito à importação de máquinas, equipamentos e matéria-prima livre de impostos e taxas; isenção de impostos diretos e indiretos, etc.

O beneficiário se comprometerá a manter um nível de produção suficiente para atender a demanda regional, para o que providenciará a expansão necessária ao atendimento da demanda futura e a respeitar as determinações quanto a qualidade, preço máximo e outras medidas consideradas necessárias à proteção dos consumidores.

Com vistas a promover uma distribuição equitativa das fábricas incluídas no Programa Centro-americano de Integração Industrial, os Estados membros se comprometeram a não declarar uma segunda "Indústria de Integração" em nenhum dos cinco países enquanto todos os Estados centro-americanos não tiverem, cada um, uma indústria assim classificada.

A iniciativa de instalar as "Indústrias de Integração" deve partir do setor privado, devendo os interessados solicitarem à Secretaria da Comissão para a Integração Industrial da América Central, órgão criado pelo artigo 8.º do Convênio, os benefícios do Programa.

De um modo geral levantam-se três objeções a esse programa.⁵²

A primeira, é de que o sistema pode colidir com os princípios de localização industrial, e, desta forma, retardaria a eficiência industrial na medida em que a localização de novas indústrias for decidida com prejuízo desses princípios.

A questão não é, como leva a crer Sidney Dell, a de um engano decorrente de se considerar estático o princípio das vantagens comparativas.

52) Dell, Sidney — *A Latin American Common Market?* Oxford University Press, 1966, pág. 65.

O perigo está no conteúdo político contido nas disposições transitórias do Convênio, segundo as quais, conforme já foi mencionado, não será declarada uma segunda "indústria de integração" em nenhum país, enquanto todos não tiverem cada um, uma dessas indústrias. Ora, considerando que os programas nacionais de industrialização estão fortemente impregnados de elementos de prestígio político, não há como negar que, em consequência, razões políticas poderão prevalecer frente às de ordem econômica.

A segunda, é que o programa impediria a instalação de pequenas unidades fabris para suprir os mercados locais.

Este sim é que é um argumento improcedente pois, as "indústrias de integração" são somente aquelas que, por razões de eficiência técnica e econômica, exigirão um mercado de dimensão superior à dos respectivos mercados nacionais isoladamente.

A terceira, adverte para os perigos decorrentes da formação de monopólios regionais, já que é assegurado a essas indústrias o direito de exclusividade no mercado regional.

Esse perigo é reconhecido unânimemente como uma consequência lógica do tamanho diminuto do mercado regional e, segundo as autoridades regionais, irá desaparecendo na medida em que esse mercado se desenvolver. Todavia, espera-se reduzi-lo com uma política de "preços administrados" o que, de modo nenhum vai solucionar o problema, que é menos da situação monopolística em si mesma do que da insistência de se instalar na Região, indústrias sem consciência da real dimensão do mercado regional.

A propósito, essa parece ser também a opinião de Carlos M. Castillo para quem os fatores determinantes dessas possíveis situações monopolísticas estão em uma ação combinada de um pequeno mercado, nas condições técnicas e econômicas das indústrias modernas e no fato de todas as sociedades contemporâneas industrializadas possuírem estruturas monopolísticas ou oligopolísticas.⁵³

A ineficácia do Programa Centro-americano de Integração Industrial como fator dinâmico do processo de industrialização pode ser provada pelo número de indústrias que, ao longo dos oito primeiros anos de vigência, solicitaram os benefícios do Convênio. Até o ano passado, apenas três indústrias foram declaradas como "indústrias de integração". A primeira, uma fábrica de pneus e câmaras de ar localizada em Guatemala e que já se encontrava funcionando quando foi concedida a proteção; a segunda, uma fábrica de soda cáustica e de inseticidas clorados localizada em Nicarágua, ainda em construção; ambas declaradas pelo Protocolo de 29 de janeiro de 1963, assinado em San Salvador e já em

53) Castillo, Carlos M. — Growth and Integration in Central America. Praeger Publishers, 1966, 153.

vigor. A terceira é uma fábrica de vidro plano a ser localizada em Honduras, ainda em organização, declarada pelo Protocolo de 5 de novembro de 1965, em San Salvador, mas ainda não ratificado por todos os Estados-membros.

Além disso, encontra-se ainda em estudos três solicitações: um de Costa Rica para uma indústria siderúrgica, outra de Guatemala para uma fábrica de fios e cordas de nylon, e uma terceira de Nicarágua para uma fábrica de leite em pó.

O fracasso dessa tentativa de distribuição equitativa de novos projetos industriais atesta as dificuldades práticas de execução de um programa que pretenda alcançar uma distribuição politicamente aceitável e economicamente viável de atividades industriais entre participantes subdesenvolvidos de um movimento de integração regional.⁵⁴

O SISTEMA ESPECIAL DE PROMOÇÃO DE ATIVIDADES PRODUTIVAS

Já conscientes das dificuldades práticas e da ineficácia do Programa de Integração Industrial, os Estados-membros, pelo Protocolo firmado em San Salvador, em 29 de janeiro de 1963, "considerando a conveniência de criar sistemas complementares de estímulo à instalação de atividades industriais de particular interesse para o desenvolvimeto econômico da Região"⁵⁵ criaram um outro mecanismo de promoção industrial: "o Sistema Especial de Promoção de Atividades Produtivas", o qual consiste, principalmente, de proteção alfandegária para tornar efetiva, tão rápida quanto possível, a produção local de, pelo menos, a metade da demanda centroamericana. Nota-se portanto, uma tendência para evitar as possíveis consequências monopolísticas decorrentes do Programa de Integração Industrial.

As indústrias que satisfizerem os requisitos exigidos devem ser incluídas no "Sistema Especial" por Protocolos adicionais ao Convênio Centro-americano de Integração Industrial. A comercialização de seus produtos está sujeita a normas gerais do Tratado Geral de Integração Econômica Centro-americana.

O referido Protocolo incluiu nêsse "Sistema" as indústrias de vidro em lâmina, vasilhames de vidro, ferramentas de mão, lâmpadas elétricas e tubos incandescentes.

54) Wionczek, Miguel S. — op. cit. pág. 497. Esse autor menciona também, como prova dessas dificuldades, o fracasso do Acôrdio Semelhante entre os participantes do Mercado Comum da África Oriental. Carlos M. Castillo, tratando do assunto, cita, além dessa experiência, as dificuldades para um acôrdio sôbre complementariedade industrial na ALALC e os problemas enfrentados pela União Econômica e Aduaneira da África Central (op. cit. pág. 152).

55) Protocolo al Convenio sobre el Regimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en San Salvador, el 29 de Febrero de 1963, in Instrumentos Relativos a la Integración Economica en America Latina, pág. 63.

Destas, já se instalaram e estão produzindo, uma fábrica de lâmpadas elétricas em El Salvador, três fábricas de facão; uma em Guatemala, outra em El Salvador e outra em Nicarágua; e estão em fase de construção duas fábricas de vasilhames de vidro uma em Guatemala e outra em El Salvador.

O Protocolo prevê ainda a elaboração periódica de novas listas de manufaturas às quais se deve outorgar proteção alfandegária especial a partir do instante em que o produtor atenda a, pelo menos, 50% da demanda regional. Uma nova lista foi aprovada em 1965, mas ainda não foi ratificada, na qual se incluiu: ácido sulfúrico, papel absorvente, papel higiênico, fôlhas de alumínio com ou sem fôrro de papel e cilindros metálicos.

Está sendo estudada a inclusão das seguintes: tubos fluorescentes retilíneos, hidrômetros, armações para guarda-chuva e sombrinhas.

O CONVENIO CENTROAMERICANO DE INCENTIVOS FISCAIS AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Os países membros do Mercado Comum Centro-americano, convencidos da necessidade de unificar as legislações sobre incentivos fiscais ao desenvolvimento industrial e de coordenar a sua aplicação, e, visando estimular, de forma conjunta, a industrialização e assegurar um aproveitamento mais eficiente dos recursos humanos e materiais da Região, assinaram em 31 de julho de 1962, em San José, um Convênio pelo qual estabelecem um sistema uniforme de incentivos fiscais ao desenvolvimento industrial, de acordo com as necessidades da integração e do desenvolvimento econômico equilibrado da América Central.⁵⁶

Esse Convênio que é, basicamente, uma consolidação das leis de tomento à industrialização existente em cada país, concede incentivos na forma de isenção de direitos alfandegários para a importação de máquinas, equipamentos e matéria-prima, isenção ou redução de impostos sobre a renda, sobre vendas e de consumo, por períodos específicos, de acordo com uma classificação de empresas sem qualquer critério econômico.

As diferenças entre as legislações nacionais e esse Convênio não permitem considerá-los um progresso na política fiscal dos países centro-americanos. Os privilégios são quase os mesmos e ele mantém todos os vícios administrativos contidos naquelas.⁵⁷

56) Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, considerando-se o artigo 1.º, in Instrumentos Relativos a la Integración Económicas en America Latina pág. 77.

57) Para uma análise detalhada das legislações nacionais e do Convênio Centroamericano ver o artigo do autor Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Industrial na América Central a ser publicado no próximo número desta Revista.

Entre os efeitos negativos dessa política cumpre ressaltar que ela é responsável pela instalação de indústrias com elevado coeficiente de importação e, através das substanciais isenções concedidas, pelo desperdício de rendas fiscais justamente quando as administrações carecem tanto de recursos para a realização de obras de infra-estrutura tão necessárias à aceleração do desenvolvimento econômico desses países.

Em recente avaliação do programa de integração econômica da América Central, a CEPAL concluiu que a influência dos incentivos fiscais sobre as decisões de investir é marginal, entre outras razões, devido à magnitude relativa das isenções face ao montante dos investimentos.⁵⁸

DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO

Promover o desenvolvimento equilibrado entre os países tem sido a preocupação básica dos Estados-membros do Mercado Comum Centro-americano e constitui um dos princípios fundamentais desse movimento de integração.

Essa orientação está presente desde os primeiros passos para a integração econômica. A resolução n.º 2 da primeira reunião do Comitê de Cooperação Econômica do Istmo Centroamericano, aprovada em 27 de agosto de 1952, estabelecia que a integração econômica repousaria sobre “a aplicação ampla do princípio de reciprocidade no que se referir à localização de atividades produtivas”.

O Tratado Geral de Integração Econômica Centroamericana reafirma esse princípio quando inclui em seu texto o Convênio sobre o Programa de Integração Industrial (Artigo XVII) e ao definir os objetivos do Banco Centro-americano de Integração Econômica, o qual “atuará como instrumento de financiamento e promoção do crescimento econômico integrado sobre uma base de equilíbrio regional” (Artigo XVIII).⁵⁹

Ainda recentemente, em reunião realizada em janeiro de 1966, o Comitê de Cooperação Econômica do Istmo Centro-americano, mais uma vez reafirmou que “o desenvolvimento equilibrado entre os países é o objetivo fundamental do programa de integração econômica centroamericana” e, entre as resoluções, aprovou uma solicitando ao Conselho Econômico a constituição de um grupo de trabalho para realizar estudos comparativos, a começar pelo setor industrial, da estrutura econômica dos cinco países e do seu estado de desenvolvimento, e, sobre essa base, formular recomendações com vistas à promoção integral e contínua do desenvolvimento equilibrado de todos os países.

58) CEPAL — Evaluación de la Integración Económica en Centroamerica, 1966.

59) Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua el 13 de Diciembre de 1960. Instrumentos Relativos a la Integración Económica en América Latina, pág. 1.

No que diz respeito à industrialização, essa preocupação materializa-se na forma de reação à concentração das atividades industriais as quais, normalmente, tenderiam para os centros industriais já existentes nos países mais desenvolvidos, já que eles oferecem maiores economias externas.

Vimos no item anterior que a questão da localização de indústrias dentro de um movimento de integração econômica entre países subdesenvolvidos é um dos problemas mais difíceis de se resolver. Por outro lado, na segunda parte deste artigo ficou demonstrada a irracionalidade da política de dispersão geográfica da atividade industrial.

Em aditamento e, para reafirmar esses argumentos basta citar aqui a opinião de Carlos M. Castillo para quem, o que complementariedade significa (para os países centroamericanos) — e o que é mais importante — o que a verdadeira natureza do problema do crescimento da América Central determina, é que não existe condições para a existência de cinco grandes centros industriais na Região, um em cada país.⁶⁰

Nesse sentido, R. E. Grose, ao examinar o programa de expansão industrial do Banco Centroamericano de Integração Econômica lembrou que uma das causas fundamentais do êxito da política de desenvolvimento regional da Inglaterra foi o reconhecimento de que não basta escolher as áreas que vão ser ajudadas em razão de suas necessidades. Deve-se, também, dar atenção a sua potencialidade. Portanto, é necessário, conclui ele, garantir que as áreas escolhidas sejam, em realidade, os melhores centros potenciais de crescimento industrial.⁶¹

É isso, justamente, o que os responsáveis pela formulação da política econômica regional não querem compreender. O nacionalismo exagerado que, paradoxalmente caracteriza esse movimento de integração, faz com que todos concordem em promover o desenvolvimento nacional através do comércio intraregional, porém impede que, em contrapartida, eles aceitem a idéia de especialização segundo as vantagens comparativas em recursos e capacidade, com o que se poderia assegurar um efetivo desenvolvimento equilibrado entre os cinco países. Ao contrário, eles preferem correr os riscos de uma diversificação irracional que se traduz em dispersão de esforços que tendem a neutralizar-se mutuamente, conforme ficou demonstrado na segunda parte deste ensaio.

Essa interpretação do conceito de desenvolvimento equilibrado e as restrições que se faz a uma política de complementariedade parece resultar da ânsia incontida de afirmação da soberania nacional e do receio

60) op. cit., pág. 147.

61) Grose, R. E. — Examen del Programa propuesto por el Departamento de Desarrollo de Inversiones del Banco Centroamericano de Integración Económica, 1965, (mimeografado).

que têm alguns países de continuarem impedidos de se desenvolver, ou pela agricultura tradicional de exportação, ou por processos colonialistas.⁶²

Um fato recente comprova essa impressão. Ao assinar, em 1962 o Convênio Centroamericano de Incentivos Fiscais do Desenvolvimento Industrial, os Estados-membros se comprometeram a subscrever um protocolo adicional ao referido Convênio no qual se estabeleceria o regime, de incentivos fiscais aplicável às indústrias de montagem, precisaria as atividades que seriam beneficiadas e estabeleceria as condições de incorporação de componentes de origem centroamericana e de intercâmbio dos produtos montados. Pois bem, até agora, apesar de quatro tentativas realizadas, não se chegou a um acôrdo sôbre êsse problema. E a principal dificuldade é que os governos nacionais não estão dispostos a renunciarem, em favor de uma autoridade regional, a administração do referido Protocolo.

IV – CONCLUSÕES

O programa de integração econômica da América Central concentrou tóda a atenção na expansão da base geográfica e populacional para o desenvolvimento industrial, esquecendo-se completamente de que essa expansão, mesmo com uma barreira protecionista, está condicionada às mudanças na renda e na amplitude do mercado. Não é possível alterar a estrutura da renda sem uma radical reforma no processo de sua distribuição e sem modernizar o setor primário. Dificuldades de natureza política têm impedido o uso de instrumentos coercitivos para controlar a renda pessoal disponível e intervir no processo de distribuição da renda.

A política de industrialização tem como objetivos fundamentais: a) libertar a economia das flutuações decorrentes da instabilidade dos preços dos produtos primários de exportação, e b) transformar uma economia agrícola em industrial e, na indústria, passar do artesanato para grandes complexos industriais capazes de assegurar dinâmica própria ao processo de industrialização.

Para a concretização de tais objetivos coexistem, uma política tradicional de industrialização apoiando-se firmemente na demanda interna e em conceitos nacionalísticos e uma estratégia orientada para a integração econômica decorrente do reconhecimento de que os mercados nacionais são muito pequenos para assegurar autopropulsão a êsse processo de industrialização. Tanto uma como outra se caracterizam por um forte impulso de auto-abastecimento integral e na crença de que é possível

62) É o que se pode deduzir desta afirmação de Carlos M. Castillo, um dos mais destacados estudiosos da Região: "Obviously, complementarity among the Central American economics does not imply that some countries remain agricultural, some industrialize, and all develop into a system governed internally by colonial-like processes" (op. cit., pág. 147).

acelerar a transformação da estrutura do setor industrial simplesmente programando a instalação e o crescimento de indústrias de bens de capital e intermediários.

Em consequência do baixo nível de renda e da dispersão da população, o mercado regional também pode ser considerado ainda pequeno para servir de base para tão audacioso programa de industrialização, não oferecendo condições para que as indústrias nas quais se pretende sustentar o processo de industrialização possam operar com razoável grau de eficiência e rentabilidade. Acrescendo-se às limitações impostas pelo tamanho do mercado aquelas devidas ao baixo estágio tecnológico, pode-se concluir também que não existem condições para uma produção diversificada de manufaturas.

A viabilidade de um processo de substituição de importações na América Central está limitada: 1) pela dimensão do mercado regional; 2) pela falta de capacidade empresarial; 3) pela incipiente atividade manufatureira existente; e 4) pelas deficiências na infraestrutura dos serviços básicos. A atividade industrial concentrada na produção de bens para o mercado interno, com a agravante de não existir modificações na estrutura ou na produtividade do setor agrícola, não será suficiente para garantir dinamismo próprio ao processo de desenvolvimento econômico.

Em razão da verdadeira dimensão do mercado regional e do ambiente predominantemente artesanal, é aconselhável concentrar os escassos recursos de capital, técnicos e gerenciais em vez de insistir em um crescimento equilibrado em relação à demanda interna. A melhor opção para essa Região seria um desenvolvimento industrial verticalmente equilibrado, com maior ênfase para as exportações e menor importância à substituição de importações.

Seria também mais conveniente concentrar os recursos em indústrias leves que não dependem substancialmente de economias de escala e na especialização em alguns produtos com os quais a América Central pode comparecer com vantagem no mercado internacional.