

Os anos 40 na América Latina

CARLOS F. DÍAZ-ALEJANDRO *

Este artigo busca definir padrões relativos às respostas dos países da América Latina às tendências externas e ao seu desempenho econômico no período que se estende desde a invasão alemã da Polônia até o início da guerra da Coreia. Trata, sucessivamente, dos choques e tendências externas à América Latina, das políticas relativas ao balanço de pagamentos (contas corrente e de capital) e à inflação, do desempenho econômico global e setorial e do impacto desses desenvolvimentos sobre a distribuição de renda e o bem-estar social. Finalmente, o autor trata da herança dos anos 40, em especial do pessimismo latino-americano em relação às possibilidades futuras do comércio internacional e da ênfase na industrialização substitutiva de importações.

O mundo dos anos 30, que foi keynesiano por uma simples razão — porque o funcionamento do mecanismo de preços foi suspenso, em grande parte, devido à Depressão —, foi sucedido pelo mundo dos anos 40, que foi keynesiano por uma razão muito diferente — porque o mecanismo dos preços foi substituído pelos controles. [Cf. Hicks (1979, p. 992) .]

1 — Introdução

Os anos 40, comumente definidos como os anos que decorreram entre o ataque alemão à Polônia e o desenrolar do conflito coreano, testemunhou a idade de ouro da industrialização substitutiva de importações na América Latina. Foi principalmente durante os anos 1945/52 que o desempenho econômico da América Latina brilhou, não apenas em relação ao da África e da Ásia, mas também ao da

* Do Departamento de Economia da Universidade de Yale.

Europa e do Japão. A aceleração da industrialização e da urbanização, que começara nos primórdios dos anos 30, prosseguiu durante os anos 40 até o princípio dos anos 50. As tendências reveladas durante a década anterior por um setor público cada vez mais confiante também prosseguiram durante os anos 40.

Os *policy-makers* latino-americanos olhavam com satisfação o desempenho e as mudanças estruturais registradas entre o final dos anos 20 e o início dos anos 50. As economias da região haviam revelado, de forma global, uma notável capacidade de adaptação em face dos choques incomumente freqüentes e severos que emanavam da economia internacional. Primeiro veio o colapso da antiga ordem econômica internacional, no início dos anos 30, que foi, fundamentalmente, um choque adverso de demanda externa [cf. Díaz-Alejandro (1980 e 1981)]. Os anos 40 presenciaram não apenas outros choques de demanda, negativos e positivos, como também severas interrupções de suprimentos. Mesmo que esses choques pudessem ser previstos no final dos anos 20, poucos poderiam prever que no início dos anos 50 as economias latino-americanas teriam não apenas se ajustado a eles, mas, durante o processo, teriam construído uma importante indústria doméstica, ao mesmo tempo em que reduziam drasticamente sua dependência em relação ao capital e ao comércio externos. Muitos anos depois, seria possível ver na euforia dos anos 1945/52 (em alguns países) a semente dos problemas que ocorreriam mais tarde, porém qualquer observador que olhasse para o mundo durante aqueles anos encontraria poucas áreas nas quais o futuro se mostrasse tão promissor como na América Latina, tanto do ponto de vista econômico quanto político.

Enquanto os anos 30 exigiram respostas heterogêneas dos diferentes países da América Latina, a prosperidade dos anos 40 difundiu-se amplamente, embora sua intensidade naturalmente variasse de país para país. Parece mais interessante basear uma tipologia não na intensidade da prosperidade, mas nas políticas adotadas para o final dos anos 40 e início dos anos 50. Países de mercados internos médios ou grandes, e que, de modo amplo, reagiram vigorosamente aos choques dos anos 30, já haviam divergido em suas políticas no início dos anos 50. Alguns, como o México e o Peru, realinharam suas taxas de câmbio e suas políticas de contenção de importações, de

forma a aumentar os incentivos ao comércio exterior. Outros, como os do Cone Sul e o Brasil, fortaleceram seus mecanismos de repressão à importação, concedendo prioridade menor ao comércio exterior. Os países da América Central e do Caribe, e outros países de menor porte (inclusive alguns ainda sob domínio colonial), seguiram políticas passivas e abertas que, durante os anos 30, provaram ser catastróficas para muitos deles, mas que, nas circunstâncias dos anos 40 e início dos anos 50, os conduziram na onda de prosperidade que emanou da América do Norte.

O restante deste artigo está organizado como segue: primeiro, examinaremos a seqüência e a natureza dos distúrbios gerados pela economia internacional; isto será seguido por uma análise das políticas adotadas pelos países latino-americanos para enfrentar esses choques e outras pressões que se originaram internamente; em seguida, discutiremos o desempenho econômico resultante; e, finalmente, encerraremos este trabalho com algumas observações sobre o estado das economias latino-americanas durante o início dos anos 50.

2 — Choques e tendências externas

O mês de setembro de 1939 significou tanto uma perda dos mercados de exportação como um declínio nas fontes de suprimentos da América Latina. No início, predominou o choque da demanda negativa, e alguns dirigentes da política receram uma reedição dos acontecimentos de 1930. Mas em dezembro de 1941 tornou-se claro que a falta de suprimentos seria o principal problema. As importações para a região atingiram níveis mínimos durante os anos 1942/43, não por falta de demanda ou de câmbio, mas porque não havia bens a comprar ou não havia navios para transportá-los. Posteriormente, as condições do abastecimento melhoraram na maioria dos países, dependendo porém da proximidade geográfica e política em relação aos Estados Unidos. O abastecimento continuou sendo ainda uma dificuldade e uma preocupação importante após a II Guerra Mundial, de tal forma que o início das hostilidades na Coreia, durante junho de 1950, detonou uma importação maciça e em grande escala.

O racionamento e o controle dos preços complica a interpretação dos indicadores habituais de comércio exterior. Todavia, como uma generalização ampla, pode-se dizer que os termos de troca latino-americanos, definidos como a relação entre os preços de exportação e de importação, revelaram uma tendência ascendente durante os anos 40, que prosseguiu na sua recuperação da depressão atingida durante 1930/34 e que culminou durante 1950/54. É claro que existem desvios nessa tendência média: os exportadores de alimentos de áreas de clima temperado tiveram seus termos de troca no ápice durante 1945/49, enquanto os exportadores de café testemunharam uma bonança fora do comum durante 1950/54. Será que os picos nos termos de troca do pós-guerra superaram os do final dos anos 20? Tais comparações de longo prazo dos índices de preço são notoriamente traiçoeiras, particularmente se levarmos em conta a mudança acentuada que ocorreu na pauta das importações latino-americanas entre esses dois períodos. Os dados disponíveis sobre preços revelam que pelo menos nos países maiores (Argentina, Brasil, Colômbia e México) os ápices nos termos de troca do pós-guerra superaram ou praticamente alcançaram os níveis de 1928/29.

Enquanto os termos de troca melhoraram, com apenas ligeiras alterações, como a ocorrida em 1949, a evolução do *quantum* agregado de exportações da região como um todo foi lento. A escassez de navios pode ter sido responsável por um declínio entre 1935/39 e 1940/44, mas a recuperação no *quantum* de exportação regional, a partir daí, também foi lenta, de forma que em 1950/54 ele praticamente não foi maior que os níveis de 1935/39. Em termos *per capita*, ele havia declinado (certamente, um declínio que atingiu dimensões espetaculares na Argentina, mas que não foi registrado em todas as repúblicas). Na verdade, enquanto o colapso das exportações durante os anos 30 foi visível em toda a América Latina, já no final de 1940 e início de 1950 seu desempenho tornou-se mais heterogêneo. Essa heterogeneidade deveu-se não apenas à *commodity lottery*,* mas também à variedade das políticas internas em relação ao comércio exterior, conforme será discutido mais adiante. Em alguns casos,

* Estar produzindo, por sorte, um produto cuja cotação na época encontra-se em alta. (N. do T.)

as exportações *per capita* eram inclusive maiores no início de 1950 do que durante o final dos anos 20, enquanto em outros países elas ficaram bastante abaixo.

O *quantum* de importação representa uma estatística mais interessante durante os anos 40 do que o poder de compra das exportações. Durante os anos 1940/44 o primeiro ficou substancialmente abaixo do último, situação que se reverteu após a guerra. Para a região como um todo, durante os anos 1940/44 as importações caíram a níveis não muito distantes daqueles que prevaleceram durante o período de depressão 10 anos antes. Os produtores internos de bens e serviços, que competiam com os importados, viram esta competição externa praticamente desaparecer, mas sua capacidade de fornecer maquinaria e equipamento, combustíveis e muitas das matérias-primas e bens intermediários era limitada. Mais ainda do que durante os anos 30, a queda nas importações *per capita* não significou um aumento correspondente na produção interna *per capita* de bens importáveis, e foi seguida também de um consumo menor dos bens anteriormente importados e de investimentos menores em maquinaria e equipamento. Após a guerra, o *quantum* de importação recuperou-se acentuadamente, e já em 1950/54 ele representava mais de duas vezes o nível de 1940/44 e estava cerca de 80% acima do nível de 1935/39. O agregado regional oculta variações maiores durante o pós-guerra do que durante os anos 30, pois em 1950/54 temos para a Argentina importações abaixo dos níveis de 1935/39, enquanto El Salvador e Venezuela têm níveis de importação muito acima dos de 1935/39. O México foi um dos poucos países cujo *quantum* de importação não declinou durante a guerra.

A recuperação do comércio exterior no pós-guerra deixou as importações *per capita* dos maiores países latino-americanos abaixo dos níveis atingidos durante os anos 20. A Tabela 1 mostra que, nesse sentido, a recuperação da Grande Depressão foi incompleta em países-chave como a Argentina e o Chile, cujas experiências particulares deveriam exercer uma influência desproporcional no pensamento econômico latino-americano do pós-guerra. Pode-se observar que 1928 e 1929 foram anos anormalmente prósperos para alguns países em relação ao restante dos anos 20, enquanto outros países já registravam indicadores de comércio exterior abaixo dos registrados no início daquela década, como no caso cubano. Parece que os países

TABELA 1

Quantum de importação per capita
(1935/39 = 100)

Países	1928/29	1950/54
Argentina	169	64
Brasil	172	159
Colômbia	154	124
Chile	221	101
Cuba	195	175
Equador	149	193
El Salvador	195	254
México	157	154
Venezuela	240	312

FONTES: As importações cubanas, a preços atuais, foram obtidas junto à Dirección General de Estadística (1959). Elas foram deflacionadas pelo United States Wholesale Price Index, obtido do U. S. Bureau of the Census (1960). Toda a documentação restante foi conseguida de United Nations (1976).

cujo comércio exterior atrasou-se em relação ao restante da América Latina até os anos 20 experimentaram uma expansão mais rápida da importação no pós-guerra relativamente a 1928/29, como nos casos de Equador, El Salvador e Venezuela.

Mudanças inesperadas nos movimentos de capital autônomo, que tinham agravado a crise do início dos anos 30, ocasionaram poucos choques durante os anos 40 e início dos anos 50, simplesmente devido à contração dos fluxos financeiros internacionais. Tanto os empréstimos concedidos por agências públicas externas (como o Export and Import Bank dos Estados Unidos) como os investimentos externos privados atingiram níveis facilmente previsíveis e relativamente pouco importantes do ponto de vista do balanço de pagamentos. As mudanças mais significativas na conta de capital do balanço de pagamentos latino-americano durante os anos 40 e início dos anos 50 foram as contrapartidas financeiras aos distúrbios reais descritos anteriormente: quando os suprimentos externos diminuíram, as reservas cambiais aumentaram e, quando os suprimentos externos se ampliaram, as reservas cambiais decresceram. Veremos, a seguir, que

administrar as variações das reservas cambiais foi um desafio sério para os *policy-makers*, tanto a nível macroeconômico como em relação ao seu uso ótimo quanto ao tempo e à finalidade.

Já no final dos anos 30, tornou-se bastante claro que o *laissez-faire* havia acabado nas relações econômicas internacionais. No final dos anos 40, os dirigentes da política latino-americana podiam assentar suas ações em suposições desconcertantemente diferentes, e no entanto plausíveis, em relação à futura evolução da economia internacional. Os pessimistas podiam focalizar sua atenção nas tensões políticas internacionais, na devastação e na recuperação incerta do Japão e da Europa, dramatizadas pelo colapso do retorno à convertibilidade da libra esterlina em 1947, e nos temores renovados de uma depressão nos Estados Unidos, onde ocorreu uma acentuada recessão em 1949. Os otimistas podiam apontar o Plano Marshall e as novas instituições econômicas internacionais como precursores de uma economia internacional em expansão. Esse debate só terminou, para alguns países, no início dos anos 60.

3 — Políticas

Nos anos 40 ficou mais difícil decidir o que era transitório e o que era permanente. As políticas mais ou menos estabelecidas no final dos anos 30, após a confusão inicial daquela década, tiveram que ser reconsideradas. Os instrumentos então forjados foram, porém, muito úteis e até fortalecidos e aplicados, embora nem sempre com sucesso. Numa década caracterizada, em todo o mundo, pela politização das relações econômicas, mais ainda do que durante os anos 30, os governos latino-americanos continuaram a expandir seu papel econômico, tanto na política macroeconômica como no desenvolvimento de longo prazo. Conforme ocorrera durante os anos 30, o balanço de pagamentos era um foco constante de atenção. Assim, esta seção tratará, em primeiro lugar, de rever as políticas basicamente destinadas a lidar com o desequilíbrio das contas externas, voltando, mais tarde, às outras políticas macroeconômicas, bem como àquelas dirigidas a objetivos a longo prazo.

3.1 — As políticas do balanço de pagamentos: a conta corrente

As taxas cambiais durante os anos 30 moviam-se, nos países latino-americanos capazes e desejosos de manipulá-las, numa direção que contribuía para a restauração tanto do equilíbrio externo quanto interno. As depreciações acentuadas, nominais e reais, nesses países “reativos” ofereceram um poderoso estímulo para a substituição das importações na agricultura, na indústria e nos serviços. À medida que as reservas começaram a se acumular, após 1941, a possibilidade de apreciações nominais começou a ser discutida pelos países “reativos”. Embora os passos nessa direção fossem insignificantes, surgiu uma tendência clara para a apreciação *real* em relação ao dólar americano, principalmente porque as inflações internas superavam a dos Estados Unidos. Os países que, mesmo durante os anos 30, mantiveram-se passivamente atrelados ao dólar dos Estados Unidos, ou apenas modificaram ligeiramente sua situação, enquanto sustentavam, também, um alto grau de abertura comercial e financeira, mantiveram suas políticas durante os anos 40, e parece que seus níveis de preço seguiram bem de perto as tendências inflacionárias nos preços do dólar.

Antes e depois da guerra, os formuladores da política econômica nos países “reativos” tinham que pesar um grande número de sinais e considerações conflitantes ao decidirem o que fazer com as taxas cambiais nominais. Até mesmo nos países onde a inflação interna era maior que nos Estados Unidos, pelo menos durante a primeira metade dos anos 40, a reserva-ouro e a reserva cambial elevaram-se e melhoraram os termos de troca. Com a demanda das exportações e o suprimento das importações sujeitos ao controle dos países aliados, a análise de elasticidade em relação a possíveis mudanças nas taxas cambiais parecia sem sentido. O racionamento exterior, os controles de preços e os problemas de navegação encorajaram a adoção de controles administrativos internos — sob essas condições, os efeitos de mudanças nas taxas cambiais sobre os níveis de preço eram também duvidosos. Não é de surpreender, portanto, que durante a guerra ocorressem poucos reajustes nas taxas cambiais.

As decisões sobre as taxas cambiais no pós-guerra foram mais complexas, mesmo levando em conta que os principais países industrializados passariam a dar um papel gradualmente maior às forças do mercado reguladas pelo mecanismo dos preços. A prolongada suspensão dos mecanismos normais de mercado tornou a estimativa de taxas cambiais razoáveis uma tarefa complicada, pois ela envolvia pelo menos uma adivinhação quanto à evolução futura dos termos de troca e dos fluxos de capital. Os países que antes da guerra possuíam um comércio substancial e vínculos financeiros com a Europa também tinham que avaliar as perspectivas das taxas cambiais européias e o impacto das desvalorizações européias em relação ao dólar. Em face dessas circunstâncias, o Brasil, o Cone Sul e alguns outros países conservaram suas moedas sobrevalorizadas até um período bem adiantado dos anos 50, dando preferência, durante esses anos, aos controles cambiais e das importações para administrar o balanço de pagamentos. Proliferavam taxas cambiais múltiplas, inclusive de mercados paralelos e mercados negros, mas as taxas utilizadas na maioria das transações ficavam, em termos reais, muito abaixo das registradas durante os anos 1935/39 (as taxas cambiais são definidas, aqui, como unidades de moeda doméstica equivalentes a um dólar).

Em 1950/54 a Argentina, o Brasil e o Chile haviam se tornado arquétipos de moedas sobrevalorizadas apoiadas em controles. O receio de que as desvalorizações iriam exacerbar a inflação e piorar os termos de troca, um pessimismo quanto às elasticidades (pouco limitado à América Latina durante aqueles anos), além dos efeitos redistributivos internos observados, constituíam-se nas escoras intelectuais desse sistema de comércio e de controles cambiais. Seus defensores argumentavam que ele canalizava rendas do setor exportador, inclusive os termos de troca excepcionais do pós-guerra, para a formação de capital na indústria e de capital social básico via suprimento de moeda estrangeira a taxas baratas para a importação de maquinaria, equipamentos e bens intermediários complementares à produção interna. Os bens e serviços importados que competiam com os equivalentes internos continuaram sendo barrados, conservando-se o extremo protecionismo criado pelas circunstâncias da II Guerra Mundial. A alegação era de que após a I Guerra Mundial a indústria incipiente sofrera com a crescente competição estrangeira,

e os controles cambiais e de importação impediriam a repetição desses eventos.

Outros países dispostos e capazes de ajustar as taxas cambiais nos anos 30 repetiram o gesto novamente no final dos anos 40 e princípio dos anos 50, induzidos a isto, em parte, pelas desvalorizações européias e evitando, assim, a sobrevalorização e os controles extensivos da Argentina, do Brasil e do Chile. O México e o Peru são exemplos de uma dependência menor aos controles quantitativos administrativos: no final dos anos 40 e princípio dos anos 50 eles haviam elevado suas taxas cambiais reais acima das baixas imediatas do pós-guerra.

Nos países com rígidos controles cambiais e de importação, as tarifas aduaneiras perderam sua importância durante os anos 40, tanto como fonte de renda governamental quanto como instrumento da política do balanço de pagamentos e da política protecionista. Embora nem todos os países latino-americanos assinassem o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), nas economias mais abertas a tendência no pós-guerra foi de uma parada ou um declínio nas tarifas aduaneiras em relação aos anos 30.

Como resultado da manipulação de mecanismos de repressão à importação, bem como da estrutura econômica interna, no final dos anos 40 a composição das importações diferia entre os países latino-americanos. Nos países da América Central e do Caribe os bens de consumo representavam cerca de metade da pauta de importação, enquanto no Cone Sul essa proporção era de apenas 15%. Os bens de capital representavam 1/5 de todas as importações na América Central e no Caribe e cerca de 40-45% nos países mais industrializados da região [cf. United Nations (1964, p. 20)]. Mesmo nos países onde a parcela de bens de consumo nas importações era relativamente baixa, como no Brasil, expressavam-se temores de que o ímpeto importador do pós-guerra havia incluído um número demasiado de artigos supérfluos e de luxo, em parte devido ao fato de que a disponibilidade externa desses bens retornara ao normal muito mais depressa do que os suprimentos de bens de capital e intermediários. As moedas européias inconvertíveis ofereciam às vezes poucos usos alternativos à compra de bens de consumo. O primeiro relatório feito pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina observou, com alarme, que as projeções comerciais do Pro-

grama de Recuperação Europeia previa grandes aumentos nas exportações de bens de consumo para a América do Sul, ignorando, aparentemente, a industrialização que havia ocorrido nesses países e a sua necessidade de bens intermediários e de capital [cf. United Nations (1949, p. 258)].

De forma geral, os instrumentos políticos destinados basicamente a administrar a conta corrente do balanço de pagamentos gozaram de um protecionismo muito mais explícito durante os anos 40 e início dos anos 50 do que durante os anos 30. Particularmente na América do Sul, e especialmente após a bonança do imediato pós-guerra, o mecanismo repressivo das importações cresceu em complexidade. Enquanto nos anos 30 todos os instrumentos políticos tornaram todas as importações mais dispendiosas, após a guerra algumas importações foram deliberadamente barateadas (isto é, bens de capital e importações que utilizavam as moedas inconvertíveis), enquanto outras importações tornavam-se proibitivamente caras. Este sistema trazia em si mesmo um grande potencial para o agravamento das distorções de preços que já haviam surgido durante a guerra.

3.2 — Política do balanço de pagamentos: a conta de capital

A administração da reserva-ouro e da reserva cambial, esta última parcialmente inconvertível, foi a preocupação central da conta de capital durante os anos 40. As reservas subiram acentuadamente após 1941. Como a gama de produtos estrangeiros que podiam ser comprados com essas reservas foi bastante limitada até um período bem avançado da década, e como o seu componente de moeda estrangeira, principalmente dólares e libras esterlinas, só podia ser mantido sob a forma de instrumentos financeiros que gozavam de taxas de juros bem abaixo das inflações reais e esperadas nessas moedas, já no princípio da guerra foram feitas propostas para a “repatriação” da dívida externa, saldando, em muitos casos, os *defaults* dos anos 30 e oferecendo, ainda, a compra dos acervos de propriedade de estrangeiros.

Assim, já em 1948, cerca de metade do *superavit* da conta corrente latino-americana acumulada na década anterior havia sido utilizada para repatriar a dívida externa e para comprar investimentos externos diretos [cf. United Nations (1949, p. 224)]. As estradas de ferro britânicas eram compradas na Argentina, no Brasil e no Uruguai e os serviços de utilidade pública também foram comprados em diversos países. O México acertou contas com companhias petrolíferas que já haviam sido nacionalizadas em 1938. Combinadas a estas políticas, as medidas tomadas em tempo de guerra contra os investimentos de propriedade ou sob controle de residentes em países do Eixo deixaram a América Latina, no final dos anos 40, com os níveis mais baixos de dívida externa já registrados neste século, e provavelmente também com o percentual mais baixo de capital de propriedade de estrangeiros já visto neste século, principalmente se se excluam Cuba e Venezuela.

Há muito poucos estudos detalhados que possam ajudar a determinar a rentabilidade econômica *ex-post* desses acordos e compras, ou sua racionalidade econômica *ex-ante*. É de se supor que a avaliação dependeria, certamente, não apenas dos detalhes específicos de cada acordo, mas também das suposições relativas ao custo de oportunidade das reservas cambiais externas, particularmente as de moedas inconvertíveis. Sabe-se agora, e possivelmente já se suspeitava então, que o Reino Unido considerava seriamente repudiar os passivos que acumulara durante a guerra [cf. Bolton (1972)].

Em 1948, as preocupações relativas às reservas cambiais estrangeiras haviam voltado ao tipo de preocupação dos anos 30, principalmente com a falta de dólares, e especialmente em países com excedentes tradicionais de conta corrente com a Europa e com *deficits* com a América do Norte. Renovou-se o interesse pelas fontes externas de capital a longo prazo, as quais, após as catástrofes dos anos 30, limitavam-se praticamente a empréstimos do Export and Import Bank dos Estados Unidos, do recém-criado Bank for Reconstruction and Development e dos investimentos externos diretos privados. O influxo proveniente dessas fontes, porém, permanecia muito tênue em relação à formação de capital agregado. Os *policy-makers* latino-americanos assombraram-se com a forma abrupta com que os Estados Unidos mudaram sua atenção do desenvolvimento latino-americano para a reconstrução da Europa. Um certo número de

importantes projetos de investimento latino-americanos havia recebido apoio financeiro e técnico dos Estados Unidos durante a guerra, e criaram-se expectativas de que tais medidas prosseguiriam e seriam até ampliadas após a guerra. O renascimento dessa aliança econômica do período de guerra (que excluía a Argentina) teria que aguardar até que fosse criada a Aliança para o Progresso, e, enquanto isto, os *policy-makers* latino-americanos sentiram-se frustrados e ressentidos.

3.3 — Políticas macroeconômicas e outras políticas

No final dos anos 30, os países latino-americanos “reativos” haviam desenvolvido a vontade e os meios para conter os choques deflacionários provenientes do exterior. Tanto em 1937/38 como em 1940/41, as novas políticas foram testadas e consideradas bastante adequadas. Após 1940/41, porém, os choques externos seriam muito diferentes daqueles ocorridos nos anos 30: durante quase todos esses anos eles elevaram a demanda agregada e contraíram a oferta agregada. Os estrangulamentos em setores específicos eram, às vezes, mais visíveis do que os problemas gerais de abastecimento. Os países tiveram que mudar rapidamente de um combate à deflação para um combate à inflação. A luta contra a inflação teve menos sucesso do que a luta contra a deflação, e assim, durante os anos 40, a maioria dos países latino-americanos registrou aumentos nos níveis de preço maiores do que os verificados nos Estados Unidos.

Durante os anos 1932/40, as variações na oferta monetária dos países latino-americanos “reativos” haviam sido dominadas pela expansão do crédito interno. A partir de 1942, as aquisições de grandes reservas tornaram-se a fonte principal dos aumentos na oferta monetária. Já no final da guerra, a expansão do crédito interno adicionara-se à expansão monetária e, quando as reservas declinaram durante o final dos anos 40, o efeito de contração na liquidez interna foi amplamente compensado pelo crédito interno. Com a exceção do Banco Central da Argentina, poucas autoridades monetárias dispunham de controles antiinflacionários adequados, e até mesmo os da Argentina enfraqueceram-se após 1943 [cf. Triffin (1945)].

A expansão do crédito interno serviu para financiar, em parte, os novos programas de desenvolvimento para a agricultura privada, a habitação e a indústria e, em parte, para cobrir os *deficits* do setor público. Embora a estrutura fiscal tivesse sido modestamente diversificada em muitos países durante os anos 30, o declínio acentuado das importações durante a guerra reduziu a base dos direitos aduaneiros, ainda uma fonte importante de renda pública. Assim, enquanto a produção subia, a receita fiscal declinava. Os programas de defesa também foram acrescentados ao esforço de desenvolvimento iniciado nos anos 30. Como não dispunham de mercados acionários significativos, tanto externos como internos, muitos governos, no final da guerra, voltaram-se para suas autoridades monetárias solicitando financiamento para os *deficits*.

O surto importador do pós-guerra expandiu fortemente a base fiscal nos países do Caribe e da América Central, mas as repúblicas mais industrializadas, que importavam, na sua maioria, bens de capital e intermediários, tiveram que prosseguir na busca de outras fontes de arrecadação públicas. Alguns achavam a taxaço das exportações, favorecida por preços extraordinariamente altos, um dispositivo atraente, implementado diretamente ou então através de departamentos públicos comerciais. Expandiram-se o imposto de renda e os impostos indiretos introduzidos durante os anos 30. Não obstante tudo isto, as autoridades monetárias continuaram a ser a fonte principal de financiamento do setor público, mesmo durante o final dos anos 40 e início dos anos 50. Alguns observadores percebiam uma inelasticidade estrutural na maquinaria de arrecadação fiscal dos governos latino-americanos e um *momentum* irresistível em seus programas de desenvolvimento, particularmente fora da América Central e do Caribe. Esses países menores, além de Equador, México e Venezuela, conseguiram manter suas inflações não mais altas do que a dos Estados Unidos até meados dos anos 50.

A guerra encorajou o ativismo do setor público, que se havia desenvolvido durante os anos 30. Os suprimentos externos de petróleo, de maquinaria e até de alimentos, racionados, tinham que ser alocados de forma compatível com o espírito de unidade nacional do tempo de guerra. Era preciso demonstrar um mínimo de preocupação pelas necessidades de segurança, seja no caso de países estreitamente ligados

aos Aliados, como o Brasil e o México, ou neutros, como a Argentina. Criaram-se ou fortaleceram-se as autoridades reguladoras para a agricultura, o comércio e a indústria; os controles do comércio exterior eram aprimorados; os preços e salários ficavam sob o escrutínio estreito do setor público. Expandiram-se ou criaram-se instituições de crédito público e empresas públicas para a produção de petróleo, aço, serviços de transporte, eletricidade e armamentos. As Forças Armadas, que haviam revelado interesse na industrialização desde cerca dos anos 20 em alguns países, tornaram-se muito ativas nos programas de investimento, tanto na indústria pesada como no capital social básico.

O pós-guerra presenciou um relaxamento de alguns desses controles, porém o setor público permaneceu ativamente envolvido em programas ambiciosos de desenvolvimento e de defesa, muito mais do que nos anos 30, e com um compromisso muito mais explícito e auto-confiante em relação à industrialização e outros objetivos de longo prazo. As Forças Armadas na Argentina e no Brasil conservaram e expandiram seu papel na indústria pesada e no capital social básico até a data de hoje. As instituições públicas de crédito, cuja criação podia ser defendida no sentido de corrigir as imperfeições informacionais dos mercados domésticos de capital, principalmente nos seus objetivos de longo prazo, em alguns casos expandiram-se com a ajuda dos bancos centrais durante o final dos anos 40 e início dos anos 50, oferecendo crédito a taxas de juros mais baixas do que as inflações internas. Os controles sobre alguns preços-chave, como os de artigos de primeira necessidade, utilidades públicas e transporte, foram mantidos no Brasil e nos países do Cone Sul durante grande parte dos anos 50. As condições européias encorajaram o papel vigoroso assumido no pós-guerra por muitos setores públicos latino-americanos, pelo menos de duas maneiras: conforme observado anteriormente, a perspectiva sombria da conversibilidade da moeda e da recuperação européia induziu a muitas nacionalizações de ativos de propriedade européia. Os exemplos de expansão dos setores públicos britânico e francês levaram muitos observadores a concluir que o *laissez-faire* e a empresa privada, tão castigados durante os anos 30 e durante a guerra, haviam se tornado obsoletos e teriam um papel muito limitado no mundo do pós-guerra.

Durante os anos 30, os sindicatos haviam sido estimulados por diversos governos da região, como os do Brasil, da Colômbia e do México. A urbanização e a industrialização, atuando de baixo para cima, também ajudaram a impelir essa tendência. A influência e o poderio dos sindicatos atingiram seu ápice nesses países durante a guerra, quando corporativistas, centristas e esquerdistas, de uma forma geral, trabalhavam juntos para expandir essas organizações. Pouco depois da guerra, os governos passaram a controlar ou manipular crescentemente o movimento sindical ou, encorajados pela Guerra Fria, suprimiram seus segmentos esquerdistas, que também já estavam fragmentados pelas divisões entre stalinistas e anti-stalinistas. Apesar da expansão na demanda de mão-de-obra registrada durante e após a guerra, na maioria dos países o mercado de mão-de-obra urbana ainda se mantinha amplo pelo influxo continuado de mão-de-obra abundante proveniente do campo. Além disso, diversos países latino-americanos receberam um número substancial de imigrantes europeus após 1945, mesmo quando seus governos dependiam do apoio dos sindicatos, como na Argentina. Apesar da sua fraqueza, no início dos anos 50 os sindicatos, na maioria dos países, tinham uma influência significativa, pelo menos nas empresas públicas e outras grandes empresas urbanas e no transporte moderno. Eles dispunham de considerável apoio governamental e popular, particularmente na sua barganha com as firmas de propriedade estrangeira.

4 — Desempenho

Mesmo nos países que se saíram relativamente bem durante os anos 30, a mudança estrutural foi mais impressionante do que o crescimento global: durante essa década, algumas atividades econômicas estagnaram ou sofreram um colapso, enquanto outras se desenvolveram. Em contraste, durante 1941/51, todos os países latino-americanos, e praticamente todas as atividades econômicas principais (com a exceção importante da agricultura e da pecuária, especialmente no Cone Sul), cresceram a taxas que excederam a expansão populacional e foram consideradas altas tanto em relação à experiência anterior

como ao desempenho do resto do mundo. O crescimento da produção excedeu a expansão da capacidade produtiva durante a guerra, mas durante 1945/51 ocorreu o oposto, como resultado de um surto notável de investimentos. Entre o final da guerra e 1953, o estoque de capital latino-americano cresceu em 1/3 [cf. United Nations (1954, p. 3)]. O *momentum* de crescimento manteve-se até o início dos anos 50, a despeito das distorções e alocações errôneas, cujo impacto negativo tornou-se claro no decorrer da década de 50.

4.1 — Desempenho macroeconômico

Os países sul-americanos que experimentaram uma recuperação vigorosa da depressão durante 1933/39 registraram expansões mais modestas em seu Produto Interno Bruto (PIB) durante 1939/45. Este foi o caso na Argentina, no Brasil, na Colômbia e no Chile, onde restrições na capacidade revelaram-se particularmente agudas durante a guerra. Embora os dados das contas nacionais sejam escassos para a América Central, o Caribe e outros países menores, parece que eles acompanharam a aceleração induzida pela guerra no crescimento do PIB verificado na América do Norte. O México manteve o *momentum* de crescimento atingido desde o início dos anos 30, graças a um acesso favorável a suprimentos externos [cf. United Nations (1978)].

A segunda metade dos anos 40 testemunhou um crescimento médio anual do PIB *per capita* na América Latina de mais de 3%, com todos os grupos de países participando nesse desempenho notável [cf. United Nations (1964, p. 6)]. O surto do pós-guerra chegou ao final durante a primeira metade dos anos 50 no Cone Sul e em alguns países do Caribe, como Cuba, mas continuou nos países exportadores de café, bem como no Equador, no México, no Peru e na Venezuela. Para a região como um todo, o PIB *per capita* cresceu à taxa ainda substancial de 2% ao ano durante a primeira metade dos anos 50. Ajustando o PIB para variações nos termos de troca, o surto de 1945/50 torna-se ainda mais impressionante, atingindo nesses anos um crescimento médio anual, para a região como um todo, de mais de 4% de renda real *per capita*. Como a presença do capital

estrangeiro na região, particularmente se se excluem Cuba e Venezuela, declinara acentuadamente no final dos anos 40, esses aumentos na renda real beneficiaram majoritariamente aos latino-americanos. Para a região como um todo, o pagamento líquido de fatores ao exterior havia declinado para mais ou menos 2% do PIB no final dos anos 40; os juros e lucros do capital externo representaram cerca de 10% das receitas cambiais latino-americanas nesse período.

Durante a guerra, o estoque de capital nos principais setores foi utilizado intensivamente: a falta de maquinaria e equipamento significava, muitas vezes, que até mesmo os reparos tinham que ser improvisados e o capital obsoleto continuava em funcionamento. O investimento cresceu abruptamente após 1945, absorvendo uma boa parte das reservas cambiais externas acumuladas durante a guerra e dos ganhos obtidos nos termos de troca. O coeficiente bruto de investimento no PIB durante 1945/46, para a região como um todo, atingiu 18% e permaneceu ligeiramente abaixo dessa cifra durante 1950/54 [cf. United Nations (1964, p. 11)]. A poupança interna corrente mais a que foi acumulada durante a guerra praticamente financiaram todo o surto de investimentos que se estendeu tanto às necessidades de construção, resultantes de uma urbanização acelerada, quanto à substituição e expansão da capacidade industrial, sob a forma de maquinaria e equipamento. As importações de bens de capital também contribuíram para a absorção da mudança tecnológica que havia ocorrido durante o final dos anos 30 e início dos anos 40. O surto de investimentos ocorreu tanto no setor público como no privado, sendo este último responsável por aproximadamente 70% da formação bruta de capital. Embora as condições de abastecimento externo melhorassem gradualmente, após 1945, a falta de alguns suprimentos específicos ainda atormentava os projetos de investimento ao longo dos anos 50. A prioridade que os Estados Unidos deram à recuperação européia e a guerra na Coréia atrasaram ou distorceram mais de um projeto de investimento latino-americano por falta da maquinaria e dos equipamentos desejados. Devido ao seu papel de não-alinhamento nas relações internacionais, a Argentina tornou-se especialmente vulnerável a essas complicações na formação de capital.

As necessidades de reposição, de modernização e de urbanização também influenciaram a estrutura do consumo privado do pós-

guerra. Os automóveis, os aparelhos de televisão, os refrigeradores, assim como as meias de náilon e os refrigerantes, tinham rápida saída nas cidades em crescente expansão. A indústria local podia satisfazer apenas parte dessas necessidades e, já no início dos anos 50, o agudo declínio de divisas externas tornaram os automóveis importados um bem de luxo exótico, tanto no Brasil como no Cone Sul. As classes médias urbanas, frustradas pela sua falta de acesso a muitos bens de consumo duráveis importados, voltaram-se para as habitações luxuosas, enquanto aguardavam que as fábricas locais — corporações estrangeiras, tipicamente — oferecessem os bens desejados.

4.2 — O comércio exterior e o desempenho setorial

Grande parte da evolução do comércio exterior latino-americano durante os anos 40 e início dos anos 50 pode ser explicada simplesmente como consequência de choques exógenos e tendências emanadas do resto do mundo. Mas não todas. Especialmente no início dos anos 50, a adoção de diferentes políticas cambiais e comerciais afetou diversamente o desempenho exportador. As exportações continuaram a crescer em muitos países da América Central e do Caribe, bem como no Equador, no México, no Peru e na Venezuela, embora tendendo a estagnar no Brasil e no Cone Sul. A participação de alguns países na exportação regional total mudou dramaticamente em relação ao final dos anos 20 e 30, em parte devido às políticas internas e em parte devido à sorte na *commodity lottery*. A Argentina representava mais de 1/3 das exportações de todas as repúblicas latino-americanas em 1928 e 1/4 dessas exportações em 1936, enquanto em 1954 era de apenas 13% desse total. A participação correspondente da Venezuela elevou-se de 4% em 1928 para 15% em 1938 e 22% em 1954. A participação latino-americana nas exportações mundiais em 1954 foi praticamente a mesma que em 1928, porém maior que em 1938, atingindo o seu ápice, entretanto, em 1948 [cf. United Nations (1954, pp. 124 e 137)].

A guerra acelerou a tendência para uma diversificação das exportações, já visível durante o final dos anos 30. A Argentina, o Brasil e o México exportaram quantidades substanciais de produtos manu-

faturados, até mesmo para a África do Sul. Novos itens passaram a figurar na pauta das exportações de muitos países, e observou-se uma tendência no sentido de um processamento interno maior das exportações tradicionais, em parte para economizar espaço no embarque. Ocorreu, também, um incremento no comércio intra-latino-americano, assim como se ampliaram as propostas de uma integração econômica mais forte na América Latina, particularmente no Cone Sul. Após 1945, porém, tanto o *boom* dos preços dos produtos primários quanto as políticas internas levaram a um recuo nessas tendências e, já no princípio dos anos 50, a pauta de exportação latino-americana concentrava-se outra vez, basicamente, em relativamente poucas mercadorias com escasso processamento. O café, o petróleo, o açúcar e a lã representavam mais da metade das exportações da região. Em 1937 esses quatro produtos representavam cerca de 1/3 das exportações da região, e os quatro itens principais (petróleo, café, milho e trigo) totalizavam menos de 40% de todas as exportações [cf. United Nations (1949, pp. 276-8, e 1954, p. 132)]. Após a guerra, tanto a exportação de manufaturados como o comércio intralatino-americano encolheram. A participação das exportações para os Estados Unidos foi muito maior no final dos anos 40 do que na década anterior, mas a tendência tornou-se declinante à medida que a Europa e o Japão consolidaram sua recuperação.

Em 1953, um relatório da Comissão Econômica para a América Latina observava:

Embora os objetivos do desenvolvimento econômico latino-americano incluíssem, em determinada época, a liberação da carga de importações, os fatos revelam que esse objetivo ainda está muito longe de ser atingido. [Cf. United Nations (1953, p. xxi).]

Apesar de não ter sido alcançada essa peculiar liberação, a importação de bens e serviços na região como um todo havia diminuído em cerca de 15% do PIB no final dos anos 40 e início dos anos 50, abaixo, portanto, das cifras correspondentes ao final dos anos 20. O grau de abertura dos países da América Central e do Caribe certamente superou a média regional, enquanto o Brasil e o Cone Sul, já no princípio dos anos 50, revelavam uma participação do

comércio exterior no PIB menor do que a maioria dos países da Europa Ocidental. A sustentação do crescimento agregado, que excedia o do comércio exterior, implicou desempenhos muito diferenciados nos vários ramos da atividade econômica. Voltamo-nos, agora, para o exame de tais diferenças setoriais que, de maneira geral, representaram uma continuidade das mudanças estruturais ocorridas nos anos 30.

A indústria, definida mais amplamente para incluir mineração, construção e eletricidade, teve um desempenho mais destacado, enquanto as atividades rurais, considerando a região e os setores globalmente, quase não puderam acompanhar o crescimento populacional. Comparando 1950/54 com 1936/40, encontramos as seguintes percentagens médias anuais de taxas de crescimento para os principais componentes do PIB da região [cf. United Nations (1964, p. 26)]:

Colheitas, pecuária, caça e pesca	2,4
Mineração e pedreiras	6,0
Manufatura	5,9
Construção	6,5
Transportes e comunicações	6,0
Comércio e finanças	4,9
Governo	5,1
Outros serviços	3,7
Total PIB	4,4

Durante o mesmo período, o *quantum* da exportação cresceu a uma taxa anual de apenas 0,5% [cf. United Nations (1976, p. 25)]. Graças à melhoria dos termos de troca, o *quantum* da importação expandiu-se a uma taxa maior, porém ainda abaixo do PIB. O crescimento populacional acelerou-se durante esse período, com a média de 2,4% ao ano, atingindo 2,7% ao ano no período 1950/55. A expansão da população urbana foi maior, sem dúvida, elevando-se de 3,4% ao ano durante 1940/45 para 4,5% durante 1950/55 [cf. United Nations (1954, p. 29)].

Nos países mais industrializados da região, com exceção do México, o crescimento da manufatura durante a guerra diminuiu em relação às taxas registradas durante 1933/39 e ainda continuou abaixo da expansão industrial do pós-guerra. O impacto negativo da escassez de bens importados complementares revelou-se maior do

que o efeito positivo do quase desaparecimento das importações competitivas. Grande parte da expansão industrial dos anos 30 na Argentina, no Brasil, na Colômbia e no Chile baseou-se no uso intensivo da capacidade existente, tanto na manufatura como no capital social básico. A subsequente compressão de capacidade instalada durante a guerra, a despeito das freqüentes improvisações tecnológicas realizadas, acabou levando a problemas insolúveis. Sem maquinaria importada, era difícil iniciar novas atividades manufatureiras ou absorver tecnologias estrangeiras eventualmente repassadas. A eletricidade, o combustível e o transporte, além dos elementos usados mais diretamente no processo de manufatura, peças sobressalentes, maquinaria para reparos e expansão da capacidade, tudo se tornou extremamente escasso, a "qualquer" preço. A produção de eletricidade expandiu-se rapidamente entre o final dos anos 30 e início dos anos 50, mas as demandas geradas pela urbanização e pela industrialização cresceram a um ritmo ainda maior, acarretando deficiências que perduraram, em muitos países, até meados dos anos 50.

Como as restrições ao abastecimento melhoraram no imediato pós-guerra, a produção manufatureira aumentou e diversificou-se, apesar da falta verificada em insumos não-comerciáveis e em alguns itens complementares importados. Os países mais industrializados, como um todo, mantiveram um comportamento protecionista em relação às importações competitivas, variando de uma atitude extrema, como na Argentina, a uma mais moderada, como no México. O *boom* manufatureiro do pós-guerra revelou sinais de fraqueza em 1949 e experimentou um declínio mais acentuado em 1952/53.

Os países latino-americanos menos industrializados, que durante o final dos anos 30 estavam longe de utilizar sua capacidade total, viram sua produção manufatureira crescer durante os anos 40 a um ritmo mais intenso do que na década anterior. Durante a guerra, muitos deles beneficiaram-se, também, da proximidade geográfica e política com os Estados Unidos. Entretanto, mesmo em 1950/54, a manufatura nesses países ainda representava algo em torno de 10% do PIB, enquanto na Argentina, no Brasil e no Chile ela atingia mais de 20% [cf. United Nations (1954, pp. 27-8)]. Para a América Latina como um todo, a participação agregada no PIB da mineração,

da manufatura e da indústria de construção ainda foi inferior às atividades rurais em 1936/40, mas em 1950/54 isto já não mais ocorria.

Dentro da manufatura, os setores que foram ponta-de-lança no crescimento substitutivo de importações durante os anos 30, como os têxteis de algodão, materiais de construção e atividades metalúrgicas e químicas leves, prosseguiram na sua notável expansão durante os anos 40. Durante a guerra, a exportação de têxteis acrescentou um ímpeto modesto à expansão industrial na Argentina, no Brasil e no México. A falta de insumos intermediários verificada durante a guerra, como o aço, e de maquinaria e equipamento estimulou uma preocupação com a expansão das atividades industriais “pesadas”. A preocupação das Forças Armadas com os suprimentos militares reforçou esta tendência, especialmente na América do Sul. No início dos anos 40, os Estados Unidos, temendo uma guerra prolongada, encorajaram a expansão industrial em diversos países latino-americanos que eram seus aliados incondicionais, principalmente o Brasil. Muitos dos projetos iniciados para expandir o domínio do “Arsenal da Democracia”, tal como a siderúrgica de Volta Redonda, só iniciaram a sua produção depois que a guerra acabou, e nessa ocasião o governo dos Estados Unidos já havia perdido o interesse em encorajar diretamente esse tipo de industrialização na América Latina. A Argentina seguiu seu próprio caminho durante os anos 40, chegando até o ponto de iniciar um programa de energia atômica.

A produção de fios de raio, lingotes de ferro e ácido sulfúrico, que antes da guerra só era encontrada, tipicamente, em alguns dos países mais industrializados, difundiu-se rapidamente após 1945. No período 1950/54, não obstante, e para a região como um todo, os ramos tradicionais da manufatura (processamento de alimentos, fumo, têxteis, vestuário, materiais de construção) ainda dominavam a produção manufatureira, e muitos deles ainda continuavam sendo atividades artesanais ou de fundo de quintal. A importação de maquinaria e equipamentos representou uma fração bastante grande do investimento bruto nesses bens, até mesmo nos países latino-americanos mais industrializados.

O crescimento manufatureiro durante o final dos anos 40 e início dos anos 50 começou a revelar uma característica que se tornaria ainda

mais perturbadora nos anos vindouros: um ramo específico da produção cresceria muito depressa durante um par de décadas mais ou menos, empregando tecnologia moderna, até que a produção interna desalojasse as importações. Depois disso, esse setor cresceria apenas em escala modesta, e sua capacidade instalada envelheceria gradualmente e se atrasaria em relação às inovações tecnológicas e ao desenvolvimento de novos produtos ocorrido no exterior. Nesse ciclo de substituição de importações, as indústrias “dinâmicas” transformaram-se, gradualmente, em indústrias “vegetativas”, não apenas em relação às taxas de crescimento, mas também em seus níveis tecnológicos e de qualidade do produto. Nos países mais industrializados, passou-se a observar não apenas a velha dicotomia entre artesanato e fábricas modernas, mas também todo um espectro de produtividade média da mão-de-obra, ou “densidades tecnológicas”, e os setores da substituição de importações mais recentes mostraram uma produtividade maior, quando avaliada a preços internos, mesmo considerando os incentivos protecionistas.

O influxo de investimentos estrangeiros diretos como forma de iludir as barreiras tarifárias já havia contribuído para a substituição das importações no Brasil e no Cone Sul, pelo menos desde os anos 20, e continuou a desempenhar um papel modesto durante os anos 30. Mesmo durante a guerra, as corporações norte-americanas investiram na manufatura latino-americana; após 1945, esses investimentos multiplicaram-se, estimulados pela proteção e pela rápida expansão dos mercados regionais. A tecnologia fornecida pelas corporações estrangeiras tornou-se crucial para o progresso da substituição das importações em novos e mais complexos ramos da química, metalurgia e equipamentos de transporte. As ineficiências induzidas pela combinação de um protecionismo excessivo com o investimento externo direto, principalmente fora do Brasil, culminaram, em diversos países, na criação de indústrias automobilísticas rudimentares. A forçada lógica econômica e a mística nacionalista que orientavam os esforços de industrialização dos anos 30 e início dos anos 40 foram corroídas gradualmente pela crescente percepção das ineficiências e pela presença dos investimentos externos diretos do pós-guerra.

A construção cresceu ainda mais que a manufatura durante os anos 40 e início dos anos 50, e em diversos países esta foi uma continuidade das tendências dos anos 30. A urbanização explosiva e o uso crescente

dos automóveis e caminhões geraram um apetite quase insaciável por cimento. A Tabela 2 mostra as notáveis taxas de crescimento *per capita* no consumo aparente do cimento na maioria dos países, mesmo tomando como base os anos 1925/28. Numa comparação com os níveis de consumo nos Estados Unidos, verifica-se na tabela, também, a surpreendente ascensão verificada, em muitos países, nesse indicador de desenvolvimento. O cimento foi uma indústria importante da substituição de importações, crescendo a uma taxa anual de mais de 11% entre 1925/28 e 1935/38 e de quase 9% entre 1935/38 e 1950/53, para a região como um todo. Essas taxas de crescimento não podiam se basear apenas no uso mais intensivo da capacidade instalada — deve ter ocorrido um investimento substancial e a importação de maquinaria na indústria do cimento. Enquanto no final dos anos

TABELA 2

Consumo aparente de cimento per capita: relativo aos Estados Unidos e taxas de crescimento — 1925/53

	Consumo <i>per capita</i> (Estados Unidos = 100)		Taxa anual de crescimento (%)	
	1925/28	1950/53	1925/28—1950/53	1935/38—1950/53
Cuba	33	35	0,5	8,1
Uruguai	29	51	2,6	4,9
Argentina	22	41	2,8	2,4
Porto Rico	19	83	6,3	9,6
Chile	19	39	3,3	3,2
Venezuela	17	66	6,0	11,4
Panamá	15	27	2,8	3,1
Costa Rica	11	17	1,9	1,8
República Dominicana	9	19	3,4	8,3
Jamaica	8	18	3,6	5,1
Peru	7	18	4,0	6,6
Brasil	6	16	4,5	7,0
El Salvador	5	9	2,3	6,2
Colômbia	5	22	6,2	8,1
México	5	22	6,8	8,4
Equador	3	9	4,8	5,4
Guatemala	3	8	4,3	7,0
Honduras	2	5	3,6	4,9
Haiti	2	3	1,7	6,8
Nicarágua	2	8	6,1	4,2
Bolívia	2	5	4,2	4,9
Paraguai	1	2	2,1	1,2
Estados Unidos	100	100	0,3	4,6

FONTES: Dados obtidos da European Cement Association (1967). O consumo aparente refere-se à produção mais a importação e menos a exportação.

20 a América Latina produzia apenas 36% do seu consumo de cimento, a cifra correspondente aos anos 1935/38 foi de 78% e de 85% para 1950/53.

A extração de petróleo e o seu refino foram também encorajados pela difusão do uso do automóvel. Mesmo antes do atrito mexicano com as companhias petrolíferas estrangeiras, que culminara com as nacionalizações em 1938, o *boom* do petróleo venezuelano atingiu seu *momentum*. Durante os anos 30, o valor líquido que a Venezuela recebia pelas atividades das companhias petrolíferas estrangeiras no seu solo era muito pequeno, porém a situação modificou-se em meados dos anos 40, quando o governo da Ação Democrática foi pioneiro na fórmula do meio-a-meio na divisão das rendas. Em 1938, a Venezuela era responsável por 59% das exportações mundiais de petróleo; em 1948, essa participação diminuiu para 54% (ainda bastante impressionante), declinando depois, durante os anos 50, época em que as jazidas do Oriente Médio começaram a ser favorecidas pelas companhias petrolíferas [cf. United Nations (1964, p. 139)]. A extração de petróleo foi ainda significativa, mas menos importante, na Argentina, na Colômbia, no Peru e, naturalmente, no México. Nesses países, assim como em outros países latino-americanos, a produção de petróleo e a sua comercialização eram dominadas pelas empresas estatais. Durante os anos 40 e início dos anos 50, essas empresas nacionais tiveram dificuldade em expandir a sua produção, em parte devido à relutância dos fornecedores estrangeiros de equipamento e crédito (inclusive o Banco Mundial) em lidar com elas, a menos que as companhias petrolíferas internacionais fizessem parte dos acordos.

Outras atividades extrativas, tanto tradicionais quanto novas, também receberam grande impulso com a guerra. Alguns projetos de mineração foram estimulados pelo governo dos Estados Unidos para atender às necessidades de guerra, como a extração do níquel em Cuba e diversos empreendimentos no Brasil. O início das hostilidades na Coreia renovou o interesse por esses projetos de mineração, mas eles duraram pouco, e em 1952/53 essa atividade já enfrentava preços internacionais desvalorizados.

As mesmas tendências e sinais que induziram a industrialização substitutiva de importações no final dos anos 20 também estimularam

as atividades rurais a se voltarem para o mercado interno durante os anos 30 e 40, ao invés de exportarem. A produção agregada de produtos rurais exportáveis, como café, lã e banana, permaneceu praticamente sem alteração durante 1934/38 e 1950/53, enquanto a produção de bens destinados quase que exclusivamente ao consumo interno cresceu mais de 50% [cf. United Nations (1954, p. 135)]. Algumas colheitas tiveram expansões comparáveis às de alguns ramos da manufatura dinâmica: a produção de arroz, por exemplo, mais do que duplicou entre 1934/38 e 1950/53. A devastação da guerra no Extremo Oriente, que favoreceu muitas exportações latino-americanas, contribuiu também para essa substituição de importações.

A participação do consumo interno até mesmo na produção exportável rural aumentou de forma particularmente dramática na Argentina. Os países que, historicamente, exportavam produtos primários e importavam alimentos tornaram-se conscientes da sua vulnerabilidade ao setor exportador durante os anos 30 e à importação durante o início dos anos 40. Um observador imparcial relatou em 1948:

A experiência já mostrou que no estado atual de incerteza do comércio internacional a especialização é um jogo que um governo responsável deve tentar evitar. O mínimo que as nações com potencialidades agrícolas, como as que abundam na maior parte da América Latina, devem ter em mira é serem capazes de se alimentar com seus próprios produtos, de forma a poderem enfrentar uma depressão sem sofrer uma verdadeira inanição. [Cf. Wallich (1948, p. 162) .]

Os produtores de bens primários exportáveis de muitos países, tendo que enfrentar perspectivas externas incertas e desencorajados, ainda, pela política interna dominante, pouco fizeram no sentido de modernizar seus métodos de produção. As técnicas pampeanas e a rentabilidade açucareira cubana, por exemplo, ainda eram, no início dos anos 50, muito semelhantes às do final dos anos 30. Algumas atividades rurais de substituição de importações demonstraram, porém, um dinamismo tecnológico maior: a produção capitalista no campo, voltada para o mercado interno, expandiu-se rapidamente durante os anos 40 e início dos anos 50, ainda que a produção tradi-

cional de subsistência tenha permanecido como o modo de produção rural predominante nos países mais pobres da região. Até mesmo o México, que sofreu uma séria reforma agrária durante os anos 30, já no início dos anos 50 dispunha de um setor rural que abrangia estabelecimentos com produtividades inteiramente diferenciadas. Desde os anos 30 o México, a América Central e outros países expandiram as áreas de cultivo investindo em projetos de irrigação e em estradas.

O amplo e heterogêneo setor de serviços também se engajou na substituição de importações durante os anos 40. A falta de navios observada durante a guerra induziu a expansão de marinhas mercantes nacionais. O setor de seguros, o bancário e o de comercialização das importações e das exportações passaram a ter um controle nacional maior nos países mais adiantados. As receitas cambiais decorrentes de serviços, tais como turismo e remessas externas de trabalhadores, tornaram-se itens significativos no balanço de pagamentos do México e dos países do Caribe. Nos países que retiveram administrativamente seus complexos mecanismos de repressão às importações até os anos 50, alguns serviços comerciais e governamentais receberam quase-rendas bastante substanciais. Embora não haja dados precisos, parece bastante claro que nem todos os recursos extraídos, direta e indiretamente, do setor exportador tradicional durante o final dos anos 40 e início dos anos 50 foram investidos na manufatura e em capital social básico produtivo. Uma parcela significativa parece ter encontrado seu caminho nos serviços de natureza diversa.

4.3 — Distribuição de renda e bem-estar social

Se os dados relativos às contas nacionais são escassos, os que se referem à distribuição de renda são praticamente inexistentes. Assim, a discussão a respeito das mudanças na distribuição de renda torna-se altamente especulativa. Uma pista possível para se chegar a algum resultado nessa tendência talvez seja o exame das modificações na alocação da força de trabalho e a produtividade nos diferentes setores da economia.

No final dos anos 30, cerca de 60% da população latino-americana economicamente ativa estavam na agricultura, na pecuária, no reflorestamento e na pesca. Em 1955, essa parcela era de cerca de 50%. Entre o final dos anos 30 e início dos anos 50, a diferença entre a produtividade média da mão-de-obra empregada em atividades rurais e não-rurais aumentava apenas ligeiramente, atingindo essa última 3,7 vezes a primeira no final do período [cf. United Nations (1964, pp. 29-31)]. Pode-se fazer um rápido sumário do desenvolvimento latino-americano durante esses anos afirmando que 10% da força de trabalho foi realocada de um setor rural de baixa produtividade para um setor não-rural de alta produtividade, com aumentos modestos na produtividade média de cada setor, mas sem um estreitamento da diferença de produtividade entre eles.

Seria errado associar essa realocação com uma mudança “da agricultura para a indústria”. Grande parte do aumento do emprego não-rural proveio da construção e de uma ampla gama de serviços, desde altamente produtivos até o desemprego disfarçado. A heterogeneidade dentro das atividades não-rurais, em relação à produtividade média da mão-de-obra, deve ter sido tão alta quanto no setor rural. Para a região como um todo, a manufatura de fato empregou pouco mais de 14% da população ativa no início dos anos 50, apenas três vezes aquela empregada na construção. A aceleração da urbanização durante os anos 40 teve um *momentum* em grande parte independente do crescimento da manufatura. Pode-se observar, também, que a parte da população que morava em *áreas* consideradas rurais (localidades com menos de 2.000 habitantes) foi cerca de 8% mais alta que a parte da força de trabalho engajada em *atividades* produtivas rurais durante os anos 40 e início dos anos 50 [cf. United Nations (1964, p. 29)].

As rendas auferidas no emprego na manufatura, construção e outras atividades urbanas de alta produtividade relativa devem ter elevado o bem-estar econômico daqueles afortunados que puderam arranjar emprego, mas o impacto dessas tendências sobre as medidas de distribuição de renda, como os coeficientes de Gini, é passível de discussão. Em diversos países, o *boom* do pós-guerra e as políticas populistas levaram a um aumento na participação dos salários no valor adicionado de algumas atividades urbanas, mas não se esclarece

quanto desses ganhos sobreviveram nas condições pós-1951, de mercado mais frágil de mão-de-obra e de condições inflacionárias. No campo, os anos 30 e 40 testemunharam mudanças estruturais importantes no uso da terra e na alocação da mão-de-obra entre a agricultura de subsistência, a agricultura capitalista para os mercados internos e a produção de exportações tradicionais. Em alguns países, principalmente o México nos anos 30 e a Bolívia nos anos 50, a política pública levou a mudanças importantes na posse da terra. É um fato plausível (porém menos evidente do que no setor urbano) que melhorias nos níveis médios de bem-estar rural tenham ocorrido até o início dos anos 50, mas pode-se falar muito pouco a respeito da evolução das medidas-padrão de desigualdade, tanto dentro dos setores como da economia como um todo. No início dos anos 50, tornou-se bastante claro que era infundada a esperança de que a industrialização, por si mesma, induzisse a uma maior igualdade e eliminasse a pobreza. O *boom* do pós-guerra deixara símbolos muito visíveis da disparidade entre ricos e pobres, como residências urbanas luxuosas ao lado de favelas pululantes, e entre um punhado de cidades dinâmicas (na maioria das vezes centros burocráticos mais do que industriais) e o restante da América Latina.

Os indicadores educacionais e de saúde sugerem melhorias lentas mas constantes no bem-estar, porém em nível ainda muito inferior ao dos países industrializados. A proporção de analfabetos na população de 15 anos de idade e mais velha em 1950 havia caído para 14-15% na Argentina e no Uruguai e para 20-22% no Chile, na Costa Rica e em Cuba. Ainda era de 89% no Haiti, 71% na Guatemala e mais de 50% na Bolívia, no Brasil, na República Dominicana, em El Salvador, em Honduras, na Nicarágua e no Peru [cf. United Nations (1954, p. 60)]. Entre a população rural, a percentagem de analfabetos sempre foi maior, naturalmente, atingindo 67% no Brasil e em torno de 40% até mesmo em Cuba, no Chile e no Panamá.

Já no final dos anos 40, as taxas de mortalidade haviam declinado para menos de 10 por mil habitantes na Argentina e no Uruguai, para menos de 15 em Cuba e menos de 20 no Chile, na Costa Rica, no México, na Nicarágua, no Panamá, no Paraguai e na Venezuela

[cf. United Nations (1954, p. 77)]. A Bolívia, a Guatemala e o Haiti apresentaram as piores taxas de mortalidade. Todavia, como no restante do mundo, os progressos médicos ocorridos durante os anos 40 elevaram os padrões de saúde na maioria dos países, independentemente do seu crescimento econômico.

5 — A herança dos anos 40

No início dos anos 50, a maioria das economias latino-americanas revelou características estruturais acentuadamente diferentes daquelas do final dos anos 20. A participação do comércio exterior no PIB foi reduzida, e em muitos países o comércio exterior *per capita* também se mostrou abaixo dos níveis pré-depressão. A dívida externa passada havia sido praticamente saldada, e o investimento estrangeiro direto mudara, orientando a produção manufatureira para o mercado interno, e se afastara das atividades exportadoras e do capital social básico, principalmente fora de Cuba, da América Central e da Venezuela. Os setores públicos haviam expandido seu papel na produção, no crédito e na regulamentação. O crescimento populacional acelerara-se na maioria dos países e as migrações internas tornaram-se muito mais importantes do que as realizadas através das fronteiras, levando a uma expansão sem precedentes das cidades mais importantes. A estrutura do consumo privado também sofrera mudanças importantes, em parte devido ao declínio do comércio exterior, em parte devido à urbanização e ao aparecimento de novos produtos.

Fazendo uma revisão dos anos 30 e 40, a maioria dos latino-americanos podia sentir-se afortunada, pelo menos em relação ao restante da humanidade. As guerras civis espanhola e chinesa, a II Guerra Mundial, a profundidade da depressão nos Estados Unidos, os expurgos stalinistas, a dependência política da Ásia e da África e as dores da descolonização da Índia e de outros lugares podiam ser vistas por brasileiros e mexicanos como acontecimentos remotos que “já não podiam mais acontecer aqui”. As antigas aspirações a respeito da industrialização e do controle sobre o investimento externo pareciam a caminho de tornarem-se realidade. E ocorrera, também, algum

progresso na democratização das sociedades latino-americanas: os sindicatos haviam-se expandido e a vida política tornara-se mais aberta e pluralista em diversos países. Em contraste com os frenesim ideológicos, religiosos e étnicos da Europa, da Índia e até mesmo da América do Norte, a maioria dos latino-americanos via-se então como tolerantes, uma visão sem dúvida correta, pelo menos em termos relativos, e confirmada pelos muitos refugiados que encontraram o paraíso na região. Com exceção da Guerra do Chaco, da violência colombiana e dos ultrajes das tiranias na América Central e no Caribe, algumas das quais haviam sido instaladas pela marinha dos Estados Unidos, os anos 30 e 40 testemunharam pouco derramamento de sangue político na América Latina.

Com exceção da Argentina, as relações políticas e econômicas entre a América Latina e os Estados Unidos melhoraram sensivelmente durante as presidências de Franklin Delano Roosevelt, atingindo o ápice da intimidade durante a guerra. As queixas latino-americanas aumentaram após 1945, quando os Estados Unidos trocaram a intimidade por uma certa indiferença, e justamente numa ocasião em que a América Latina, com a devastação da Europa e do Japão, tornara-se mais dependente dos suprimentos e dos mercados dos Estados Unidos do que antes da guerra. As queixas tinham um largo espectro: as divisas acumuladas no período de guerra, resultantes das exportações cujos preços-teto haviam sido impostos pelos Estados Unidos, derretiam-se sob o calor da inflação do dólar; os empréstimos para o desenvolvimento, prometidos em Bretton Woods, eram pouco visíveis; as promessas da época de guerra, relativas à estabilidade, a longo prazo, dos preços das mercadorias, estavam esquecidas; o Plano Marshall era uma ameaça de diminuição na disponibilidade de bens de investimento e de crédito; o Fundo Monetário Internacional parecia incapaz de conseguir a conversibilidade das moedas europeias; e os Estados Unidos abandonaram a Organização do Comércio Internacional, preferindo concentrar-se nos princípios mais estritos do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), considerado sob um prisma bem menos favorável pelos países latino-americanos.

Nosso imparcial observador anteriormente citado escreveu em 1948 algumas palavras que permaneceram relevantes muitos anos mais tarde:

As recentes vacilações parecem indicar que, como nação, os Estados Unidos ainda não conseguiram definir, clara e realisticamente, quais são seus interesses na esfera da América Latina. Se os Estados Unidos soubessem... o que eles querem, basicamente, da América Latina, se ajuda na manutenção dos ideais democráticos, se mercados e fontes de matérias-primas, ou apoio militar e político, eles não se encontrariam assim tão indecisos, ora quentes, ora frios, em rápida sucessão. [Cf. Wallich (1948, pp. 157-8) .]

O início das hostilidades na Coreia sugeriu, por curto período, um retorno à intimidade do período de guerra, mas já em 1952 as relações América Latina/Estados Unidos voltaram ao estado de obsessão não correspondida que duraria até 1958/59.

O pensamento econômico latino-americano encontrou seu próprio caminho durante os anos 40. Jovens tecnocratas participaram dos debates em Bretton Woods e da conferência de Havana da Organização Internacional do Comércio, reunindo-se não apenas com os economistas internacionais mais proeminentes da época, mas também uns com os outros, encontrando pontos em comum e forjando, então, os interesses de todos os latino-americanos. A criação da Comissão Econômica para a América Latina, nas Nações Unidas, foi, sem dúvida, o ímpeto principal para a latino-americanização de novas abordagens econômicas. Iniciando seu relatório para 1948, as páginas da ECLA ou da CEPAL discutiam, com imaginação, tópicos de intenso interesse não apenas para a região, como também fora dela, abrangendo desde as tendências dos termos de troca até as comparações internacionais da estrutura industrial e as ligações entre o PIB e o crescimento da exportação [cf., especialmente, United Nations (1949, p. 16), para análises *à la* Chenery-sem-regressões]. Os latino-americanos também se empenharam ativamente nos *staffs* dos *lusty twins* * de Keynes. Embora já no início dos anos 50 esses

* Forma jocosa pela qual Keynes se referia ao FMI e ao BIRD. (N. do T.)

twins parecessem atrofiados e até mesmo deformados, os latino-americanos no Fundo Monetário Internacional ajudaram a modelar idéias como a abordagem de "absorção" da desvalorização e as primeiras versões flexíveis do enfoque monetário do balanço de pagamentos.

Algumas das idéias geradas nessa fermentação de pós-guerra comprovaram ser mais frutíferas do que outras. Olhando em retrospecto, pode-se argumentar que a época encorajava um otimismo excessivo em algumas matérias e um pessimismo excessivo em outras. O crescimento da manufatura, que ocorrera desde o início dos anos 30, a despeito das dificuldades nos suprimentos externos e de outros entraves, gerara a confiança, particularmente no Brasil e no Cone Sul, de que novos estágios de industrialização poderiam ocorrer com apenas um pouco mais de esforço da poupança interna e algum planejamento cuidadoso. O sentimento em vigor era de que se poderia controlar os blocos das indústrias de forma seqüencial: uma vez completada a substituição de importação num bloco, ele poderia caminhar sozinho, sem exigências de maquinarias importadas e novas tecnologias, sendo então utilizada a escassa reserva cambial para importar maquinaria e tecnologias para o estágio seguinte da substituição de importações. Se a tecnologia do pós-guerra ainda se limitasse a certos ramos da manufatura, como a têxtil, essa abordagem faria sentido. Mas tal não aconteceu, e as fábricas que eram novas nos anos 30 já estavam obsoletas em 1950, incapazes de exportar ou até mesmo sobreviver sem uma proteção ainda maior do que quando instaladas. Muitos daqueles que falavam sobre a necessidade de examinar as vantagens comparativas de uma forma dinâmica esqueceram a dinâmica da mudança técnica industrial.

As muitas e sólidas realizações da industrialização substitutiva de importações levaram alguns a inferiorizar as indústrias orientadas para a exportação pré-1929. Os muitos males da sociedade latino-americana foram rigidamente associados com a abertura pré-1929 ao comércio e à finança internacional. Dessa forma, despertaram-se falsas esperanças de que o fechamento relativo dos anos 30 e 40 aliviaria a pobreza, reduziria o desemprego, melhoraria a distribuição de renda, promoveria a democratização, eliminaria a dependência ao exterior e tornaria o Estado capaz e desejoso de melhorar

o bem-estar social. No final dos anos 50, porém, muitos já haviam mudado sua opinião em relação à maneira de atingir esses objetivos, passando da industrialização substitutiva de importações para a revolução.

O *boom* dos termos de troca do pós-guerra já era visto por observadores influentes como um período transitório numa tendência declinante irreversível que se vinha manifestando desde pelo menos 1910/14. O pessimismo em relação ao comércio internacional já era predominante tanto nas duas Cambridge [cf. Schumpeter (1943, p. 124)] como em Santiago do Chile. Muitos afirmavam que, qualquer que fosse o comércio internacional que sobrevivesse, ele teria que ser manipulado por tratados políticos, bilaterais e multilaterais. Parte desse pessimismo dissipou-se no final dos anos 40, mas apenas para ser reativado pela guerra da Coréia. Em 1952, alguns podem ter previsto uma próxima expansão do comércio internacional, mas, se isto de fato ocorreu, eles parecem ter guardado essas previsões somente para eles mesmos.

O pessimismo em relação à exportação não chegou ao ponto de permitir um declínio sério no *quantum* da exportação, exceto no caso da Argentina. O Brasil, por exemplo, simplesmente concedeu pouca prioridade à diversificação das exportações, conservando intacto seu potencial de exportação cafeeira; ele dispunha de terra e mão-de-obra suficientes para promover a substituição de importações sem prejudicar seu excedente exportável. Os peruanos e mexicanos recuperaram-se do pessimismo mais rapidamente do que os brasileiros, enquanto os centro-americanos pareciam resignados a viver, durante os anos 50, da forma como a economia internacional decidisse. Desta maneira, alguns países viram-se em melhor situação do que outros para atender à expansão do comércio internacional que ocorreu nos anos 50 e que se prolongou até os anos 70. Os custos acarretados pela demora em acompanhar a nova locomotiva da exportação também variaram, dependendo, de forma qualitativamente óbvia mas talvez não-linear, da dimensão dos seus mercados internos e da extensão dos preconceitos políticos acumulados contra a exportação.

Bibliografia

- BOLTON, Sir George. Where critics are as wrong as Keynes was. *The Banker*, 122:1.385-8, 1972.
- CARDOSO, Eliana A. Celso Furtado revisited: the postwar years. *Economic Development and Cultural Change*, 30 (1):117-29, out. 1981.
- DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos F. A América Latina em depressão: 1929/39. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 10 (2):351-82, ago. 1980.
- . *Stories of the 1930s for the 1980s*. Yale Economic Growth Center Discussion Paper n.º 376, abr. 1981.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA (Ministerio de Hacienda). *Resúmenes estadísticos seleccionados*. Havana, 1959.
- EUROPEAN CEMENT ASSOCIATION. *The world cement market in figures*. Paris, 1967.
- HICKS, John. On Coddington's interpretation: a reply. *Journal of Economic Literature*, 17:989-95, set. 1979.
- SCHUMPETER, Joseph A. Capitalism in the postwar world. In: HARRIS, Seymour E., ed. *Postwar economic problems*. New York, McGraw-Hill Book Company, 1943.
- TRIFFIN, Robert. Monetary development in Latin America. *Federal Reserve Bulletin*, pp. 1-14, jun. 1945.
- UNITED NATIONS. *Economic survey of Latin America, 1948*. Lake Success, New York, 1949.
- . *Economic survey of Latin America, 1951-52*. Documento E/CN. 12/291/Rev. 1. Mimeo. New York, Economic Commission for Latin America, mar. 1953.

- . *Economic survey of Latin America, 1953*. New York, Department of Economic Affairs, 1954.
- . *The economic development of Latin America in the postwar period*. New York, 1964.
- . *América Latina: relación de precios del intercambio*. Santiago de Chile, 1976.
- . *Series históricas del crecimiento de América Latina*. Santiago de Chile, 1978.
- U. S. BUREAU OF THE CENSUS. *Historical statistics of the United States*. Washington, D. C., Departamento de Imprensa do Governo, 1960.
- WALLICH, Henry C. Some aspects of Latin American economic relations with the United States. In: HARRIS, Seymour E., ed. *Foreign economic policy for the United States*. Cambridge, Harvard University Press, 1948.

(Originais recebidos em abril de 1982. Revistos em agosto de 1982.)

