

Mudanças no sistema econômico interamericano *

WERNER BAER **
DONALD V. COES **

1 — Introdução

Os economistas encaram o “Sistema Econômico Interamericano” como uma rede de comércio, investimentos e relações financeiras entre os Estados Unidos e a América Latina. Neste trabalho examinaremos as variações ocorridas tanto no nível quanto no tipo dessas relações nas últimas décadas. Devido ao fato de os fluxos de comércio e investimentos na América Latina constituírem uma proporção desprezível do total de comércio exterior e investimentos externos na região, o “Sistema Econômico Interamericano” é dominado pelas relações entre os Estados Unidos e a América Latina. Portanto, focalizaremos principalmente as mudanças que ocorreram nas relações econômicas entre os Estados Unidos e a América Latina desde o início deste século e na distribuição das vantagens oriundas dessas interações econômicas.

2 — Antecedentes históricos

Os processos de desenvolvimento econômico da América Latina e dos Estados Unidos no século XIX diferem substancialmente. As

* Este trabalho foi preparado para a Conferência sobre o Futuro do Sistema Interamericano, patrocinada conjuntamente pelo Smithsonian's Woodrow Wilson Center e pela American Society of International Law, de 17 a 18 de maio de 1978, no Woodrow Wilson Center.

** Da Universidade de Illinois.

economias da América Latina integraram-se totalmente na divisão internacional de trabalho do século XIX como fornecedoras de produtos primários. Seus vínculos econômicos foram estabelecidos principalmente com a Europa, que por sua vez fornecia o capital para desenvolver as exportações do setor primário e estabelecer uma infraestrutura destinada a integrar de modo mais eficiente os setores primários dessas economias a um sistema internacional de comércio cujo centro era a Europa.¹

O desenvolvimento econômico dos Estados Unidos foi mais autônomo. Apesar de também se ter situado no sistema internacional de comércio do século XIX como um fornecedor de produtos primários, sua economia não continuou tão dependente do comércio exterior quanto a da América Latina. A maioria das regiões da América Latina foi totalmente organizada em função do setor de exportações, enquanto que as principais regiões dos Estados Unidos iniciaram um processo de industrialização orientado para a economia interna. No início deste século, a economia norte-americana já havia evoluído para um maior poder industrial, com relativamente pouca dependência do comércio. Apesar de uma autonomia relativamente maior da economia dos Estados Unidos, seu comércio, como o da América Latina, estava dirigido para a Europa e baseado nas exportações do setor primário. Matérias-primas e produtos alimentares ainda respondiam por mais de 40% de suas exportações, enquanto os produtos manufaturados eram responsáveis por apenas 25%. No início deste século, cerca de 70% das exportações norte-americanas destinavam-se à Europa.²

¹ Para uma descrição e uma análise mais detalhadas da integração da América Latina na economia mundial no século XIX, ver William P. Glade, *The Latin American Economies* (Nova York: American Book Company, 1969), capítulos VII-IX; Stanley J. Stein e Barbara H. Stein, *The Colonial Heritage of Latin America* (Nova York: Oxford University Press, 1970), capítulo V; Celso Furtado, *Economic Development of Latin America* (2.^a edição; Cambridge University Press, 1976), capítulos 4 e 5; e W. Arthur Lewis (org.), *Tropical Development 1880-1913: Studies in Economic Progress* (Evanston, Illinois: Northwestern University Press, 1970), capítulos escritos por Ralph W. Harbison (Colômbia), Donald Coes (Brasil) e Frederick Norbury (Venezuela).

² Para maiores detalhes, ver Douglas C. North, *The Economic Growth of the United States 1790-1860* (Nova York: W. W. Norton & Co., Inc., 1968).

Do ponto de vista dos Estados Unidos, era baixo o grau de inter-relação econômica com a América Latina no século XIX, no que se refere tanto às exportações quanto aos investimentos. Em 1880, menos de 8% das exportações dos Estados Unidos dirigiam-se para a América Latina, e no início deste século a proporção ainda era menos de 10%. Até os últimos 20 anos do século XIX, os investimentos externos dos Estados Unidos eram desprezíveis, como seria de se esperar de uma economia jovem com amplas oportunidades internas para aplicação de seu capital. Contudo deve-se notar que havia um vínculo mais forte no setor de importações. Em 1880, quase 27% das importações norte-americanas vinham da América Latina, e até a II Guerra Mundial a participação latino-americana nas importações dos Estados Unidos era de aproximadamente 25%. Do ponto de vista latino-americano, os laços comerciais com os Estados Unidos eram mais estreitos. No início deste século, mais de 28% de suas exportações dirigiam-se para os Estados Unidos, de onde provinham cerca de 25% de suas importações.³

Embora o capital norte-americano tenha começado a entrar na América Latina nos últimos 20 anos do século XIX, ainda constituída uma pequena proporção do total de investimentos na região. No início deste século, quase 70% dos investimentos externos eram de capital britânico, e as empresas norte-americanas eram responsáveis por apenas 10%; mas essa situação iria mudar logo nas primeiras décadas deste século.

Sendo mais dependentes da América Latina para suas importações do que como um mercado exportador, os Estados Unidos inicialmente investiram em função dessas importações. Os investimentos foram feitos principalmente em agricultura e extração mineral (por exemplo, açúcar no Caribe, bananas na América Central e minas de cobre nos países andinos). Essas primeiras aplicações eram seguidas de investimentos em transporte, energia elétrica e infra-estrutura econômica necessária para tornar mais produtivos os investimentos no setor primário.

³ Dados sobre os Estados Unidos foram obtidos em *Historical Statistics of the U.S. — Colonial Times to 1957* (Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce — Bureau of the Census, 1960), e os relativos à América Latina foram tirados de William P. Glade, *op. cit.*

Com a intensificação das relações de comércio e investimento nas três primeiras décadas deste século, os Estados Unidos rivalizaram cada vez mais com a Grã-Bretanha nessa área e gradativamente foram assumindo o papel de principal fornecedor de bens manufaturados e principal comprador de produtos primários da região. No final da década de 30, a participação do mercado latino-americano nas exportações dos Estados Unidos já atingia cerca de 19%, enquanto que as importações da América Latina ainda representavam 25% das importações norte-americanas. Do ponto de vista da América Latina, o mercado norte-americano era responsável por 32% de suas exportações nos últimos anos da década de 20, enquanto que cerca de 40% de suas importações vinham dos Estados Unidos.

A emergência dos Estados Unidos como potência econômica mundial após a I Guerra Mundial refletiu-se numa aceleração dos fluxos de capital para a América Latina na década posterior. Às vésperas da Grande Depressão, a presença do capital norte-americano na região constituía um desafio aos investimentos britânicos.⁴

O rompimento e a destruição do comércio e o investimento na Europa, em consequência da II Guerra Mundial, reforçaram o domínio dos Estados Unidos sobre as relações econômicas neste hemisfério. Por outro lado, a importância relativa da América Latina para os Estados Unidos também aumentou. Em 1950, 27% das exportações norte-americanas eram destinadas à América Latina, onde se originavam 35% de suas importações. Quanto à América Latina, em 1948, 35% de suas exportações dirigiam-se para os Estados Unidos, de onde provinham cerca de 63% de suas importações. Além disso, em 1950, 51,1% dos investimentos externos na região eram norte-americanos.

3 — A era da substituição de importações

Por essa breve descrição, pode-se notar que o Sistema Econômico Interamericano que predominou desde o final do século XIX até o

⁴ ONU, Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais, *Foreign Capital in Latin America* (Nova York: ONU, DAES, 1955).

período imediatamente posterior à II Guerra Mundial se caracterizava pelas relações do tipo "Centro-Periferia". Os Estados Unidos substituíram cada vez mais a Grã-Bretanha como o país do "centro", exportando bens manufaturados e investindo seu capital nos setores primário e de infra-estrutura, enquanto importava produtos primários. A maioria das economias latino-americanas era completamente dirigida para o setor de exportações, especializando-se na produção de um pequeno número de bens primários, e por isso dependia totalmente da taxa de atividade econômica no "centro", que era cada vez mais os Estados Unidos. Uma queda na atividade econômica norte-americana refletia-se em um declínio, freqüentemente ainda maior, na atividade econômica dos países latino-americanos, que possuíam poucos meios independentes para desenvolver programas contracíclicos.

A Grande Depressão da década de 30 convenceu muitos latino-americanos dos principais países de que devia haver uma saída para a tradicional relação de dependência aos centros industriais internacionais. A redução drástica das divisas que esses centros sofreram no início da década de 30 forçou-os a diminuir as importações, e como resultado disso os aumentos nos preços relativos dos manufaturados, bem como sua escassez, proporcionaram os incentivos necessários a um rápido crescimento das indústrias de substituição de importações. Isso, em parte, capacitou países como a Argentina e o Brasil a se recuperarem do impacto da depressão mundial em um período de tempo relativamente curto.⁵

Os formuladores de política latino-americanos no período imediatamente posterior à II Guerra Mundial não esqueceram as circunstâncias responsáveis pelo crescimento industrial na década de 30. A industrialização através da substituição de importações (ISI) era encarada não só como uma estratégia essencial para o desen-

⁵ Para uma análise geral da industrialização através da substituição de importações na América Latina, ver Werner Baer, "Import Substitution Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations", in *Latin American Research Review* (1972); experiências de países específicos na década de 30 podem ser obtidas nos seguintes livros: Carlos Diaz Alejandro, *Essays on the Economic History of the Argentine Republic* (New Haven: Yale University Press, 1970), capítulos 2 e 4, e Werner Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil* (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1965), capítulo 2.

volvimento, mas também como um meio para mudar a relação de dependência da América Latina *vis-à-vis* os centros industriais, principalmente os Estados Unidos. Na década de 50 e início da de 60, os estímulos à ISI em muitos países da América Latina visavam principalmente a reduzir o coeficiente de importações ou a razão entre as importações e a renda nacional. A maioria dos principais países enfatizou a industrialização em todos os setores, com pequeno esforço no sentido de identificar áreas nas quais recursos escassos como capital e mão-de-obra especializada poderiam ser utilizados de modo mais eficiente. Pouco se fez no sentido de encorajar exportações tradicionais ou desenvolver novas, pois o objetivo era isolar as economias latino-americanas das oscilações da economia mundial, tornando-as tão autônomas quanto possível.⁶

4 — Dependência pós-ISI

Em meados da década de 60, ficou claro que a ISI não havia incentivado a independência econômica dos países latino-americanos, tendo apenas mudado o tipo de ligação com os Estados Unidos e alguns outros países industrializados. Ela transformou substancialmente a estrutura de importação de mercadorias, diminuiu a participação dos produtos manufaturados e aumentou a importação de matérias-primas (óleo, carvão, minerais) e bens de capital.

Devido ao fato de os setores industriais das economias latino-americanas terem crescido ao mesmo tempo absoluta e relativamente, as importações de insumos industriais de base e de bens de capital não puderam ser reduzidas, e o coeficiente de importação realmente começou a se elevar de novo. Paradoxalmente, apesar de várias décadas de ISI, as principais economias latino-americanas estavam mais vulneráveis aos problemas no balanço de pagamentos do que

⁶ O apoio intelectual para essas políticas deve-se principalmente aos trabalhos de Raul Prebisch e sua equipe na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), das Nações Unidas. Werner Baer, "The Economics of Prebisch and ECLA", in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 10, n.º 2 (1961/62); reimpresso em I. Livingstone (org.), *Economic Policy for Development* (Penguin Modern Economics Readings, 1971).

antes da ISI, pois qualquer redução nas importações essenciais, ao contrário das interrupções na oferta de importações de bens de consumo, resultava em grave estagnação e períodos de crise na indústria. Como na maioria das economias latino-americanas as mudanças na estrutura das exportações de mercadorias não acompanharam as mudanças em sua estrutura interna (pois ainda contavam com as exportações de produtos primários tradicionais para gerar divisas), as restrições à importação acarretaram um grande risco de estagnação industrial.

Em meados da década de 60, a maioria dos grandes países da região procurava resolver esse problema através de programas de diversificação de exportações, que consistiam em combinações de reajustes cambiais face à inflação (isto é, seguiam-se políticas que evitassem a supervalorização de suas moedas e, conseqüentemente, a fixação do valor de suas exportações fora do mercado internacional), incentivos fiscais e de crédito para os exportadores e vários tipos de reformas administrativas e institucionais para facilitar a penetração dos exportadores em novos mercados.

Paralelamente à industrialização dos principais países latino-americanos, ocorreram mudanças importantes na estrutura dos investimentos externos. Por uma série de motivos, diminuíram os investimentos no setor primário e em serviços de utilidade pública. Entre esses motivos estavam a oposição nacionalista ao controle externo dos recursos não-renováveis, o controle sobre o preço de alguns serviços de utilidade pública baseado em critérios não-econômicos mas de grande apelo popular e a aquisição de tecnologia para os setores mais tradicionais pelos próprios latino-americanos. Como resultado, os novos investimentos externos após a II Guerra Mundial se concentraram no crescente setor manufatureiro, onde a utilização de tecnologia importada era mais vantajosa. Ironicamente, apesar do fato de que um dos objetivos da industrialização era incentivar a independência econômica dos países latino-americanos, a concretização do crescimento industrial estava em grande parte baseada na atração de capital externo (no início, principalmente norte-americano), mantendo esses países dependentes, mas de modo diferente.

5 — As relações atuais entre América Latina e Estados Unidos: um resumo estatístico

5.1 — Comércio

Nos últimos 20 anos, as exportações latino-americanas tornaram-se cada vez mais diversificadas, tanto na composição por mercadorias quanto na destinação geográfica (Tabelas 1 a 4). Uma das tendências mais notáveis foi o crescimento industrial. Já em meados

TABELA 1

Distribuição geográfica das exportações latino-americanas (%)

| | 1950 | 1960/64 | 1970/74 | 1975 |
|---------------------|------|---------|---------|-------|
| Estados Unidos..... | 48,3 | 36,7 | 32,8 | 32,1 |
| Canadá..... | | 3,3 | 3,7 | 4,1 |
| MCE..... | | 29,4 | 23,9 | 20,1 |
| Japão..... | | 3,2 | 5,0 | 4,6 |
| América Latina..... | | 9,6 | 13,7 | 14,3 |
| Resto do Mundo..... | | 17,8 | 20,9 | 24,8 |
| Total..... | | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: BID, *Economic and Social Progress in Latin America, 1976 Report*.

TABELA 2

Distribuição geográfica das importações latino-americanas (%)

| | 1950 | 1960/64 | 1970/74 | 1975 |
|---------------------|------|---------|---------|-------|
| Estados Unidos..... | 50,1 | 42,0 | 35,2 | 35,9 |
| Canadá..... | | 3,0 | 2,8 | 2,3 |
| MCE..... | | 27,6 | 23,7 | 21,7 |
| Japão..... | | 3,5 | 7,2 | 7,6 |
| América Latina..... | | 12,6 | 17,6 | 19,4 |
| Total..... | | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: BID, *Economic and Social Progress in Latin America, 1976 Report*.

TABELA 3

Estrutura de exportações de mercadorias da América Latina (%)

| | Argentina | | Brasil | | México | | Venezuela | | Colômbia | | América Latina | |
|-----------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|----------|---------|----------------|---------|
| | 1960/61 | 1970/71 | 1960/61 | 1970/71 | 1960/61 | 1970/71 | 1960/61 | 1970/71 | 1960/61 | 1970/71 | 1960/61 | 1970/71 |
| Alimentos | 63,1 | 68,7 | 71,9 | 57,7 | 38,8 | 38,6 | 1,3 | 1,4 | 76,0 | 72,1 | 46,1 | 37,6 |
| Produtos Agrícolas .. | 32,0 | 16,6 | 16,1 | 15,3 | 24,6 | 8,2 | --- | --- | 3,3 | 6,3 | 13,7 | 8,1 |
| Combustíveis | 0,1 | 0,4 | 1,3 | 0,7 | 3,5 | 2,8 | 91,7 | 91,0 | 18,0 | 10,4 | 20,9 | 29,0 |
| Minerais | 0,6 | 0,3 | 7,1 | 9,9 | 9,3 | 7,8 | 6,9 | 5,7 | --- | --- | 6,8 | 7,2 |
| Manufaturados | 4,2 | 14,0 | 3,6 | 16,4 | 23,8 | 42,6 | 0,1 | 1,9 | 2,7 | 11,2 | 12,5 | 18,1 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

| | América Latina (1974) | | Brasil (1976) | |
|---------------------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| | América Latina (1974) | Brasil (1976) | América Latina (1974) | Brasil (1976) |
| Alimentos, Fumo e Bebidas | 23,1 | 21 | 23,1 | 21 |
| Matérias-Primas | 12,2 | 3 | 12,2 | 3 |
| Combustíveis | 38,7 | 17 | 38,7 | 17 |
| Produtos Químicos | 2,9 | 10 | 2,9 | 10 |
| Manufaturados | 16,6 | 8 | 16,6 | 8 |
| Outros | 0,5 | 26 | 0,5 | 26 |
| Total | 100,0 | 100 | 100,0 | 100 |

FONTES: BID, *Economic and Social Progress in Latin America, 1976 Report*; e Banco Central do Brasil, *Boletim*.

TABELA 4

Estrutura de importações de mercadorias da América Latina

| | Argentina | | Brasil | | México | | América Latina | |
|-----------------------------------|-----------|-------|--------|-------|--------|-------|----------------|-------|
| | 1960 | 1973 | 1960 | 1973 | 1960 | 1973 | 1960 | 1973 |
| Alimentos e Matérias-Primas..... | 26,7 | 26,5 | 26,9 | 19,0 | 17,1 | 20,8 | 22,7 | 19,2 |
| Combustíveis e Lubrificantes..... | 12,5 | 4,7 | 19,2 | 13,5 | 2,4 | 4,8 | 16,0 | 12,6 |
| Máquinas e Equipamentos | 43,9 | 20,7 | 35,7 | 39,8 | 51,6 | 48,4 | 35,1 | 39,1 |
| Outros Manufaturados... | 16,9 | 28,1 | 18,2 | 27,7 | 28,9 | 25,8 | 26,2 | 29,1 |
| Total..... | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

FONTE: *World Tables 1976* (Washington, D. C.: Banco Mundial, 1977).

da década de 70, havia um maior equilíbrio geográfico nas exportações, sendo que a participação dos Estados Unidos diminuiu de 48,3% em 1950 para 32% em 1975. No tocante às importações, pode-se notar o predomínio de matérias-primas e maquinaria para indústria (os insumos importados para indústrias) e uma crescente diversificação das fontes de importação, mas os Estados Unidos continuavam contribuindo com cerca de 36% das importações em meados da década de 70.

A tendência para uma maior diversificação geográfica das exportações latino-americanas deve-se a uma série de motivos. Entre estes consta o fato de que após a II Guerra Mundial tem havido um crescimento mais rápido da renda de certos países desenvolvidos, notadamente do Japão e da Alemanha Ocidental, do que dos Estados Unidos. Muitos países latino-americanos mantiveram suas moedas vinculadas em termos reais ao dólar; assim, quando o dólar caiu em relação ao iene japonês, ao marco alemão e a algumas outras moedas importantes, as exportações latino-americanas tornaram-se relativamente mais baratas no Japão e na Europa Ocidental. Outro fator é a complementaridade de comércio potencialmente maior entre algumas economias latino-americanas e países desenvolvidos que não os Estados Unidos, em comparação com este.

5.2 — Capital externo

Pode-se notar a diversificação geográfica também na origem dos investimentos externos de alguns dos principais países. No Brasil, a participação dos investimentos norte-americanos diminuiu de 48% em 1950 para 32% em 1976, enquanto que no México caiu de 73% em 1950 para 54% em 1969 (Tabelas 5 a 7). Além disso, a América Latina tornou-se relativamente menos importante para os investimentos diretos dos Estados Unidos. Enquanto em 1929 47% dos fluxos totais de investimentos norte-americanos eram dirigidos para a América Latina, em meados da década de 50 somente 13% eram destinados a essa área, apesar de o montante de aplicações ter aumentado. Todavia, a América Latina ainda é o principal destino dos investimentos norte-americanos no Terceiro Mundo.

TABELA 5

Participação percentual dos investimentos diretos norte-americanos no total de investimentos externos dos Estados Unidos

| | |
|------|------|
| 1929 | 46,7 |
| 1950 | 37,7 |
| 1960 | 23,5 |
| 1970 | 14,7 |
| 1975 | 13,2 |

FONTES: *U. S. Statistical Abstract*; e U. S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*.

Examinando a composição setorial dos investimentos norte-americanos na América Latina, nota-se um aumento substancial dos investimentos em indústria e um declínio em extração mineral. Em 1976, a participação dos investimentos em utilidades públicas na América Latina diminuiu para apenas 2% do total de investimentos norte-americanos.

TABELA 6

Participação percentual dos Estados Unidos na origem geográfica dos investimentos externos diretos na América Latina

| | 1950 | 1969 | 1976 |
|---------------------|------|------|------|
| Argentina..... | 44,5 | 65,8 | |
| Brasil..... | 48,0 | 45,0 | 32,0 |
| Chile..... | 87,1 | 82,8 | |
| México..... | 73,3 | 54,0 | |
| América Latina..... | 51,1 | | |

FONTES: CEPAL, *Tendências y Estructura de la Economía Latinoamericana* (Santiago, 1971), Tabela 18; dados sobre o Brasil: Banco Central do Brasil, *Boletim*.

TABELA 7

Investimentos diretos dos Estados Unidos na América Latina, por setor

| | Total | Mineração e Siderurgia | Petróleo | Manufaturas | Outros ^a |
|------|-------|------------------------|----------|-------------|---------------------|
| 1929 | 100 | 21 | 17 | 7 | 55 |
| 1950 | 100 | 15 | 28 | 17 | 40 |
| 1960 | 100 | 14 | 35 | 18 | 33 |
| 1976 | 100 | 7 | 12 | 39 | 42 |

FONTES: Richard S. Newfarmer e Willard F. Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power* (Washington, D. C.: Report to the Subcommittee on Multinational Corporations of the Committee on Foreign Relations, Senado Norte-Americano, agosto de 1975), p. 35; e U. S. Department of Commerce, *Survey of Current Business* (agosto de 1977).

^a Inclui agricultura, comércio, utilidades públicas, finanças e várias indústrias não-manufatureiras. O número de 1976 entre parênteses refere-se ao percentual de investimento em utilidades públicas.

5.3 — Endividamento externo

Em 1975, a dívida pública externa da América Latina garantida pelos respectivos governos era de aproximadamente 50 bilhões de dólares. A dívida total, incluindo empréstimos tomados sem garantias oficiais, foi estimada em cerca de 67 bilhões de dólares no final de 1975.⁷ Em meados da década de 70, cerca de 51% da dívida pública correspondiam a empréstimos de instituições financeiras e fornecedores privados, 22% a organizações internacionais (como o Banco Mundial) e 27% a governos individuais. Embora não haja discriminação oficial quanto à origem geográfica específica da dívida, é quase certo que mais da metade da dívida do setor privado era oriunda de instituições norte-americanas, e mais de 50% da dívida pública bilateral correspondiam a empréstimos levantados nos Estados Unidos. Empréstimos devidos a organizações internacionais também sofreram influência dos Estados Unidos, pois na maioria delas o representante norte-americano tinha a maior influência.

TABELA 8

Ajuda norte-americana à América Latina: subvenções e empréstimos oficiais

| | (% do Total da Ajuda Externa dos Estados Unidos) |
|---------|--|
| 1961/65 | 23,4 |
| 1966/70 | 23,8 |
| 1971 | 13,5 |
| 1972 | 14,7 |
| 1973 | 20,4 |
| 1974 | 16,1 |
| 1975 | 15,8 |

FONTE: Baseada em dados do Department of Commerce, *Survey of Current Business*.

⁷ BID, *Economic and Social Progress in Latin America, 1976 Report*.

6 — Características atuais das relações econômicas entre Estados Unidos e América Latina

6.1 — Comércio

A crescente diversificação geográfica e de mercadorias no comércio da América Latina contribuiu para o fortalecimento da posição da região *vis-à-vis* os Estados Unidos. A diversificação das exportações aumentou as possibilidades de um crescimento mais rápido da capacidade de gerar divisas e limitou os riscos de superdependência a apenas umas poucas mercadorias de exportação. A diversificação geográfica das importações e exportações da região diminuiu sua dependência do nível de atividade econômica dos Estados Unidos e aumentou seu poder de barganha.

Contudo, a necessidade de uma diversificação das exportações na era pós-ISI e a dependência dos novos setores industriais em relação a insumos importados tornaram a América Latina mais dependente dos centros industriais do que era previsto pelos formuladores de política que conceberam os programas da ISI. As exportações de bens manufaturados, bem como as de produtos primários, dependem do nível das atividades econômicas nos Estados Unidos, Europa e Japão. Na medida em que essas economias flutuam independentemente, a diversificação geográfica da América Latina conseguirá amortecer a transferência do ciclo econômico. Entretanto, quanto mais os ciclos são sincronizados, como parecem estar no mundo econômico contemporâneo, menos isoladas das flutuações do centro estarão as economias latino-americanas.

6.2 — Multinacionais

Devido ao fato de que muitas das mais dinâmicas indústrias da América Latina são dirigidas ou controladas por empresas multinacionais, surgiu um novo tipo de dependência entre essa região e os países do centro (principalmente os Estados Unidos). Primeiro, dando continuidade à diversificação de exportações, os governos lati-

no-americanos aceitaram que as subsidiárias das multinacionais exportassem uma certa parte da sua produção. Segundo, em alguns países latino-americanos, uma parcela significativa das exportações das multinacionais consiste em produtos semi-acabados, levando essas economias a uma crescente divisão vertical de trabalho. Por exemplo, algumas companhias automobilísticas produzem motores no Brasil e no México para carros montados em outro lugar, enquanto que estão sendo planejadas *joint ventures* no Brasil para fabricar produtos semi-acabados de aço. Resta ver quanta autonomia de tomada de decisões será sacrificada na América Latina pelo fato de ela se tornar uma peça mais integrada num sistema internacional de produção. Portanto, o nível de produção das subsidiárias das multinacionais, particularmente aquelas que estão verticalmente integradas num nível internacional, depende das decisões das multinacionais em relação aos seus objetivos de produção mundial, tais como a divisão internacional de suas atividades.

A barganha internacional pela participação no esquema de produção internacional das multinacionais ainda está na fase inicial. Do lado da América Latina, as multinacionais estão sentindo cada vez mais a pressão dos governos interessados em levar adiante seus programas de diversificação de exportações. Ao mesmo tempo em que elas estão sentindo essa pressão política dos governos, são atraídas por incentivos fiscais preparados para aumentar as exportações. Por outro lado, nos Estados Unidos tem havido bastante pressão de sindicatos e outros grupos de interesse no sentido de limitar a expansão das facilidades de produção ultramarinas das multinacionais norte-americanas, com base em que tais operações efetivamente "exportam" empregos americanos.

Na década de 70, está cada vez mais evidente que não se podem encarar as relações econômicas entre os Estados Unidos e a América Latina como consistindo em um grupo de interesses norte-americanos *versus* outro grupo de interesses latino-americanos unidos. Em cada lado pode-se identificar interesses conflitantes. Por exemplo, em 1977, pressionado por sindicatos e algumas multinacionais, o governo norte-americano pediu que o Brasil abandonasse os acordos de incentivos fiscais, com base em que esses incentivos violavam as normas do GATT. Pediu também a redução das barreiras que impediam a importação de bens de capital, peças de reposição e outros insumos

de produção utilizados pelas multinacionais norte-americanas. Em 1977, o Brasil dirigiu seus esforços no sentido de eliminar o *deficit* comercial, reduzindo seu *deficit* em conta corrente, em parte como um resultado de incentivos à exportação e restrições à importação. O abandono dessas medidas poderia mais uma vez causar um substancial *gap* comercial. Dada a grande dívida do Brasil, isso funcionaria em detrimento da idoneidade de crédito (*creditworthiness*) e, devido à sua importância, prejudicaria as carteiras de seus credores, muitos dos quais são banqueiros norte-americanos. Isso é um exemplo do tipo de divisão nos interesses econômicos norte-americanos — sindicatos e algumas multinacionais *versus* bancos — que torna as relações contemporâneas mais complexas.

Outra maneira pela qual as multinacionais complicam as relações econômicas e políticas se evidencia nos objetivos conflitantes das multinacionais e dos governos anfitriões, de um lado, e os grupos que estão insatisfeitos com o atual funcionamento da sociedade latino-americana e com a distribuição dos benefícios do crescimento econômico. A presença das multinacionais em algumas das mais importantes indústrias latino-americanas, por exemplo, pode aumentar seu interesse no perfil de produção existente na região. Elas deterão os esforços de redistribuição da renda, que poderia ameaçar seus mercados, ou utilizarão propaganda, acordo de crédito e outros instrumentos de venda para “distorcer” os perfis de demanda dos grupos de renda mais baixa, persuadindo-os a comprar produtos (bens de consumo duráveis) que não fazem parte necessariamente dos interesses desses grupos.

Embora os norte-americanos possam rejeitar esse argumento com base na “soberania de consumo”, a não familiaridade relativa de amplos setores da população latino-americana em relação tanto às oportunidades quanto às complexidades dos mercados modernos indica que isso tem que ser levado em consideração.

Devido ao fato de que muitas multinacionais não desenvolvem tecnologias em suas subsidiárias estrangeiras, a industrialização conduziu a um aumento substancial na dependência latino-americana de tecnologias importadas. Além do efeito positivo da transferência

de tecnologia, que poderia ser bem mais difícil de adquirir independentemente, deve-se levar em consideração o ônus adicional no balanço de pagamentos criado pela necessidade de pagar pela nova tecnologia. Embora esses custos sejam às vezes diretos e claramente identificáveis, como por exemplo no caso em que o pagamento é feito sob a forma de *royalties*, *license fees* ou contratos de serviço, podem também aparecer sob a forma de insumos importados a altos preços da matriz pelas subsidiárias ou como exportações a preços baixos para ela enviadas. Como nem a tecnologia nem o custo real são habitualmente bem definidos, os pagamentos relativos a transferência de tecnologia continuarão sendo cada vez mais um ponto de discórdia entre governos anfitriões e multinacionais, bem como envolvendo os Estados Unidos e outros países nos quais as multinacionais operam.

O problema da adequação da tecnologia importada está estreitamente relacionado a esses aspectos. As multinacionais raramente fazem adaptações aos sistemas locais e, mais importante, muitas têm uma política de desenvolver nova tecnologia no país onde estão sediadas. Já que o controle da tecnologia dá a essas empresas um certo poder de barganha sobre os países que importam essas tecnologias, elas relutam em realizar pesquisas essenciais nesses países. Isso entra em conflito direto com o desejo dos países latino-americanos de aumentar suas pesquisas de base em desenvolvimento tecnológico.

O problema mais amplo do efeito das multinacionais sobre o saldo líquido do balanço de pagamentos está relacionado com a remessa de pagamentos por transferência de tecnologia por essas empresas. Apesar de os modelos estáticos da teoria econômica tenderem a apresentar os investimentos e outros movimentos de fatores como substitutos dos fluxos de comércio, um mundo econômico em expansão e cada vez mais interdependente parece oferecer pouco apoio empírico a esse argumento. Realmente, é irônico notar que as multinacionais com sede nos Estados Unidos continuam se defendendo contra as acusações dos sindicatos e grupos aliados de que elas "exportam empregos", argumentando que na verdade aumentam a demanda de exportações norte-americanas nos países em que investem. Apesar da falta de evidência empírica conclusiva a favor

ou contra esse argumento,⁸ mesmo sendo verdadeiro, é um pequeno consolo para os países latino-americanos com problemas no balanço de pagamentos saber que estão promovendo as exportações dos países desenvolvidos.

6.3 — As implicações do endividamento latino-americano

Paralelamente ao aumento dos investimentos externos diretos na América Latina no pós-guerra, tem havido um fluxo igualmente maciço de capital financeiro nos empréstimos tanto ao setor privado quanto ao setor público. Essa tendência tem-se acelerado na última década, à medida que os grandes países latino-americanos, liderados pelo Brasil e pelo México, conseguem um acesso crescente aos mercados internacionais de capital. Do ponto de vista dos países tomadores, tais fluxos de capital têm a vantagem de permitir que eles mantenham o controle empresarial dos investimentos, especialmente quando levantados por empresas públicas ou controladas pelo governo. Além disso, tais empréstimos podem realmente ser mais baratos. Países grandes como o Brasil já pagaram até 2% a mais sobre a "London Inter Bank Official Rate" — LIBOR (análoga à taxa mínima internacional), representando uma taxa líquida de 9 a 12%. Ao mesmo tempo, estima-se que as taxas de retorno sobre os investimentos diretos variam entre 12 e 20%. Tal comparação (apesar de não considerar o maior risco envolvido nos investimentos diretos nem os pagamentos implícitos por transferência de tecnologia e serviços de administração) sugere que os empréstimos podem ser mais atraentes do ponto de vista dos países tomadores.

No entanto, sejam quais forem seus méritos, é quase certo que o grande endividamento do Brasil, México, Peru e Argentina acarreta certos custos. Esses países são obrigados a utilizar proporções substanciais de suas divisas para financiar a dívida. Na medida em que necessitam de mais financiamento, o preço da dívida aumenta, devido à grande soma já pendente. A dívida coloca esses países em desvantagem contratual com os principais países credores, bem como com

⁸ G. C. Hufbauer e F. M. Adler, *Overseas Manufacturing Investment and the Balance of Payments* (Washington, D.C.: U.S. Treasury Department, 1968).

as instituições dominadas por esses países, tais como o FMI e o Banco Mundial. Essa desvantagem traduz-se em um certo grau de interferência externa na formulação de políticas internas, tais como a vinculação de novos empréstimos a créditos internos específicos ou políticas cambiais. Finalmente, o crescente endividamento pode tornar os países devedores mais vulneráveis à pressão dos países credores. Isso pode tomar a forma de pedidos de um tratamento mais suave por parte das multinacionais que operam nos países tomadores, ou mesmo de pressão para uma participação crescente de capital externo nas empresas locais endividadas.

Entretanto pode-se argumentar que o endividamento de países tão grandes e importantes quanto o Brasil (dívida no início de 1978: 32 bilhões de dólares), México (dívida no início de 1978: mais de 25 bilhões de dólares), ou mesmo o Peru (dívida no final de 1977: cerca de 6 bilhões de dólares), proporciona a seus governos certo poder de barganha. Nos Estados Unidos e nos centros financeiros de outros países desenvolvidos, a grande importância das multinacionais e dos grandes bancos para o crescimento econômico e a estabilidade do balanço de pagamentos dos países tomadores é uma consequência óbvia de seus desempenhos financeiros anteriores. Provavelmente, não seria exagero afirmar que a permanente capacidade dos principais países latino-americanos (notadamente Brasil e México) de pagar o serviço de suas dívidas externas é essencial para a solvência de muitos dos principais membros da comunidade financeira internacional. Por esse motivo, os empréstimos anteriores e a receptividade aos investimentos externos diretos proporcionam aos grandes países latino-americanos um grupo de aliados em seu esforço para obter políticas comerciais favoráveis e créditos mais amplos por parte do mundo desenvolvido.

7 — Políticas latino-americanas de expansão das exportações industriais

Já argumentamos que a estratégia da ISI para o desenvolvimento das principais economias latino-americanas foi ao mesmo tempo um êxito e um fracasso. Ela realmente induziu um aumento substan-

cial na industrialização, embora às vezes fosse executada com pouca atenção à eficiência econômica. A política da ISI falhou, no entanto, no sentido de que não reduziu a dependência externa, apenas mudou suas características, pois tornou muitos países latino-americanos mais dependentes do que nunca dos insumos importados, para manter, equipar e abastecer de combustível seu setor industrial. Fazendo um retrospecto, essa consequência talvez fosse inevitável, devido à falta de certas matérias-primas. Entretanto, a confiança em certos setores-chave, notadamente a indústria automobilística, no processo da ISI no Brasil, Argentina, México e Chile, tornou esses países desnecessariamente vulneráveis e dependentes perante os altos preços internacionais do petróleo.

Essa tendência foi intensificada pela integração vertical da indústria latino-americana, especialmente aquelas empresas que são subsidiárias de multinacionais, num sistema internacional mais amplo. Nesse sentido, é mais exato falar de "interdependência" do que de dependência, pois o grau em que esse desenvolvimento pode beneficiar as economias latino-americanas depende em grande parte da habilidade de seus formuladores de política e representantes econômicos. A diversificação do comércio, tanto geograficamente quanto na variedade das exportações, bem como das fontes de investimento, tem expandido o campo no qual os formuladores de políticas podem manobrar.

Os objetivos das políticas latino-americanas de comércio no atual período pós-ISI variam de acordo com o tamanho da economia e com o nível de industrialização e de exportações. Entretanto, há uma preocupação comum em relação à possibilidade de encontrar, para suas exportações de manufaturados, mercados limitados pelo que se poderia chamar de crescente protecionismo nos países desenvolvidos. O Brasil já se deparou com esse tipo de reação às suas exportações nos Estados Unidos, onde foi acusado de subsidiar (*dumping*) as indústrias de calçados, e na Europa Ocidental, onde ataques semelhantes foram dirigidos contra suas exportações de gusa.

A questão do *dumping* de países em desenvolvimento nos mercados americano e europeu continuará sendo o principal ponto de atrito nas relações entre a América Latina e os Estados Unidos. Os acordos internacionais de comércio existentes, conforme englobados no

GATT, fornecem mais material para discussão.⁹ Tradicionalmente definido em sentido estrito como exportação de produtos por um preço abaixo do custo de produção, o *dumping* feito por produtores latino-americanos é raro. O fato de um par de sapatos brasileiro custar menos em Chicago do que em São Paulo deve-se principalmente aos altos impostos sobre circulação de mercadorias e valores adicionados, dos quais as exportações estão isentas. Em outras palavras, as políticas que despertaram a ira dos produtores norte-americanos são mais o resultado de políticas de subsídios e impostos destinados a estimular as exportações do que de decisões de produtores individuais para expulsar a competição doméstica norte-americana. Há um amplo precedente nas modificações graduais das normas do GATT para acomodar "acordos alfandegários" e outras políticas utilizadas no Mercado Comum Europeu para compensar os efeitos dos impostos domésticos sobre os preços. Contudo, os críticos norte-americanos argumentam que as políticas latino-americanas de exportação vão além de uma simples compensação.

Do ponto de vista econômico, a maior parte da discussão é de valor duvidoso, pois não leva em consideração os efeitos dos acordos e subvenções, nem as "sobretaxas" que podem ser impostas em represália pelos países importadores sobre o consumidor. Tanto os críticos quanto os defensores do incentivo às exportações concentraram sua atenção sobre os efeitos dessas políticas sobre os produtores. Entretanto, não há dúvida de que o consumidor norte-americano se beneficia com preços mais baixos das importações; e se os trabalhadores norte-americanos nas indústrias prejudicadas podem obter empregos mais produtivos em outras atividades, a prosperidade dos Estados Unidos pode realmente crescer através de incentivos às exportações de manufaturados da América Latina. Do ponto de vista do bem-estar nacional, mais do que de uma perspectiva dos produtores, são os próprios países latino-americanos que podem lucrar mais com um exame dos efeitos da eficiência alocativa de suas políticas de exportação.

⁹ Para uma discussão da evolução do GATT e as subseqüentes modificações do sistema, ver Kenneth W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization* (The University of Chicago Press, 1970).

8 — Acordos sobre produtos primários

Paralelamente aos esforços no sentido de ampliar os mercados para suas crescentes exportações industriais, a maioria dos países latino-americanos tem procurado assegurar e aumentar a capacidade de importação criada por suas tradicionais exportações de produtos primários. Esse grupo inclui alguns dos menores países, com poucas probabilidades de qualquer exportação significativa de produtos industriais e freqüentemente muito dependentes de alguns produtos primários.

Contudo, esforços regionais para formular políticas comuns em relação ao comércio de produtos primários encontram sérias dificuldades, devido ao fato de muitos países serem simultaneamente produtores e consumidores. Os países da América Central, por exemplo, têm um interesse comum com outros produtores de café no Acordo Internacional do Café, enquanto que os consumidores de petróleo têm sido seriamente afetados pela OPEP, que foi fundada em parte através dos esforços venezuelanos. O Brasil é a força dominante no mercado mundial de café, bem como o segundo maior exportador de soja, com interesse vital em manter preços altos para esses produtos. No entanto, como um importador líquido de cobre, trigo e muitas outras importantes exportações de produtos primários latino-americanos, desaprova os esforços de coalizão nessas áreas. Por esse motivo, é improvável o surgimento de qualquer política conjunta latino-americana de produtos primários, devido à disparidade dos interesses nacionais. Entretanto, associações internacionais organizadas por gênero de produto são atraentes em alguns casos: Peru e Chile com Zaire e Zâmbia no mercado de cobre, ou Bolívia e Malásia em estanho.

As probabilidades de êxito nas negociações dos acordos sobre mercadorias são diminuídas ainda mais por ambigüidade nos objetivos dos participantes potenciais. A "estabilização" dos preços é ponto pacífico tanto para os produtores quanto para os consumidores, constitui um objetivo endossado por muitos países europeus e parece ter pelo menos o apoio dos Estados Unidos. Contudo, por trás da aparente unanimidade existe uma divergência fundamental. Os produtores naturalmente encaram acordos como um meio de obter algu-

ma segurança contra quedas de preço temporárias mas potencialmente desastrosas, enquanto mostram pouco interesse por acordos como uma defesa contra bruscas elevações de preços. Todavia, o apoio dos países consumidores depende da expectativa de que os acordos sobre mercadorias ofereçam proteção contra aumentos súbitos nos preços, os quais, na medida em que ingressam no nível geral de preços estritamente descendente dos países consumidores, tendem a fazer subir o custo de vida.

Embora haja algum apoio teórico e empírico ao argumento de que uma variação reduzida dos preços em relação à mesma média seria desejável, esse aspecto de um acordo único sobre mercadorias provavelmente não vai satisfazer nem aos produtores, interessados em eliminar os períodos de preços baixos, nem aos consumidores, que tentam evitar preços altos. Mesmo que se chegasse a um acordo dos objetivos quanto à estabilização, restaria uma série de problemas. Primeiro, os custos de administração de um estoque compensatório, um sistema de cotas de produção ou um sistema de limitação e sustentação de preços podem ser consideravelmente maiores do que os benefícios potenciais. Segundo, êxitos temporários a curto prazo podem conduzir a desequilíbrios a longo prazo. O Acordo Internacional do Café criou condições favoráveis à entrada de muitos novos produtores, resultando num excesso de oferta que levou o Brasil a diminuir a produção, reduzindo assim sua participação no mercado. Finalmente, deve-se considerar a competência e a habilidade administrativa dos responsáveis por um acordo de comércio, bem como o poder político dos participantes para lidar com as tentativas dos não-participantes de aproveitar as oportunidades que o acordo possa apresentar.

9 — Conclusão: existe base para cooperação?

A emergência das principais economias latino-americanas de um período de relativo isolamento econômico e sua integração na economia mundial como economias industriais e como produtores de bens primários alteraram profundamente as relações econômicas an-

teriores com os Estados Unidos. A crescente diversificação de suas exportações e dos mercados para os quais se destinam, bem como o aumento das entradas de capital de outras fontes além dos Estados Unidos, podem ser interpretados como um declínio no Sistema Interamericano. Entretanto, como as primeiras páginas deste trabalho devem ter mostrado claramente, essa queda na importância relativa da América Latina para os Estados Unidos, e vice-versa, é mais aparente do que real, devido ao rápido e constante crescimento das economias da Europa Ocidental e Japão no pós-guerra. A América Latina depende, hoje mais do que nunca, do crescimento da economia mundial tanto como uma fonte de importações essenciais quanto como um mercado para as exportações da região. Devido às vantagens que um comércio mundial livre e internacionalmente eficiente oferece à América Latina, os interesses nacionais da região estão se aproximando dos interesses dos Estados Unidos e de outros importantes países investidores e comerciantes.

Identificamos uma série de áreas nas quais as controvérsias existem e podem aumentar: o papel das multinacionais, os efeitos das políticas de promoção das exportações, acordos sobre produtos primários, políticas sobre energia e o papel da dívida externa no desenvolvimento da América Latina. Mas o que é impressionante, e talvez estimulante tanto do ponto de vista latino-americano quanto norte-americano, é a complexidade de interesses e objetivos. Velhas concepções de uma América monolítica face a um grupo de economias fracas e dependentes na periferia da economia mundial são obsoletas e enganadoras. Atualmente, seria presunçoso e certamente ingênuo tentar identificar um interesse americano em meio a essa complexidade. Como argumentamos, os interesses dos sindicatos norte-americanos, das multinacionais, dos consumidores americanos ou dos bancos de Nova York estão separados e, quando não em conflito, certamente não são idênticos. De modo semelhante, seria ingênuo procurar uma posição "latino-americana" na maioria dos problemas que dominam os debates econômicos no Sistema Econômico Interamericano.