

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES



Desenvolvimento e igualdade

Homenagem aos

80
anos

de Maria da Conceição Tavares

ipea 46
anos

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro – Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES



Desenvolvimento e igualdade

Organizadores:

João Sicsú

Douglas Portari

Homenagem aos

80
anos
de Maria da Conceição Tavares

Rio de Janeiro, 2010.

ipea
46
anos

Tavares, Maria da Conceição

Desenvolvimento e igualdade: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares/Organizadores: João Sicsú, Douglas Portari. – Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

126 p.: il.

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Modelos de Crescimento. 3. Substituição de Importações. 4. Brasil. 5. América Latina. I. Sicsú, João II. Portari, Douglas. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ISBN - 978-85-7811-071-0

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

APRESENTAÇÃO	7
ENTREVISTA	9
À GUIA DE INTRODUÇÃO	27
I. O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES COMO MODELO DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA	39
II. O CASO DO BRASIL	67

APRESENTAÇÃO

Este livro é uma homenagem do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aos 80 anos da professora Maria da Conceição Tavares. Uma luso-brasileira cidadã do mundo. Economista brilhante e intelectual de posições firmes, sua vida é um histórico de luta pela democracia, pela igualdade de oportunidades e pelo desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Uma trajetória que este *Desenvolvimento e Igualdade* tenta abarcar, reeditando o seu texto clássico, *O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina/O Caso do Brasil*, selecionado pela própria homenageada. Além disso, o livro traz uma excelente entrevista com a professora.

Em uma tarde de sol no início de novembro, Conceição nos recebeu em seu apartamento, no Cosme Velho, Rio de Janeiro. Numa conversa em que coube a mim e ao jornalista Douglas Portari o papel de interlocutores, com registro fotográfico de Pedro Libânio, a professora demonstrou todo o seu conhecimento sobre a história e a realidade brasileiras. Bem-humorada e com muita saúde, revelou sua paixão pelo mundo real, aquele em que o povo se encontra, em que cada homem, mulher e criança ama, sofre, vive.

Inspirador, contudo, foi testemunhar a esperança que ela transmite de que verá o Brasil desenvolvido. Sua vontade de transformar este país é exuberante, um exemplo. Parabéns à mulher Maria da Conceição Tavares, parabéns à professora de todos nós!

João Sicsú

ENTREVISTA

Uma matemática
portuguesa
no além-mar



IPEA – O que fez uma matemática portuguesa recém-formada deixar seu país e vir para o Brasil nos anos 1950?

Maria da Conceição Tavares – O Salazarismo, Salazar (1889-1970). Aquilo era uma ditadura, você está esquecendo. Os matemáticos eram todos progressistas, nunca arrumavam emprego. Mais tarde esse grupo foi todo expulso, inclusive. Vieram para cá, vários para o Recife, outros para a Argentina...

IPEA – Fugiu de uma ditadura para, anos depois, pegar outra aqui, e depois, a mesma coisa no Chile... É azar?

Conceição Tavares – Azar, não, porque não foi logo que vim. Cheguei aqui em 1954, vim grávida, esperando minha filha. Quando ela nasce, o Getúlio (1882-1954) se suicida! Aí foi realmente um susto do tamanho de um bonde. Eu disse “Cristo, vim em busca de uma democracia e acontece essa coisa!” (Risos). Depois o JK (1902-1976) veio e me animei. Aí virei brasileira, me naturalizei em 1957.

IPEA – Foi quando começou o curso de economia.

Conceição Tavares – Isso. E em 1958 eu fui pra o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – ainda sem o S de social – ajudar no Plano de Metas.

IPEA – A senhora já disse que teve uma experiência fantástica nesse período: era monetarista pela manhã e estruturalista à tarde...

Conceição Tavares – (risos) Exatamente. Porque era aluna do Octávio Gouveia de Bulhões (1906-1990) e também estava na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Foi interessante... Ele era democrata, ele me deixava dizer o que eu quisesse, essa é que é a verdade. O Roberto Campos¹ (1917-2001) é que tinha a mania de me chatear nas aulas por causa da inflação. Mas acabou que me deu 10. O Campos prezava muito a inteligência analítica – naquele tempo, em que ele ainda era liberal (politicamente), era do BNDE, aliás, superintendente do banco. Ele achava que o Mário Henrique Simonsen (1935-1997) e eu éramos as melhores inteligências do país. Quando ele saiu do BNDE e montou a Companhia Sul-Americana de Administração e Estudos Técnicos (CONSULTEC), convidou os dois. Eu disse: “Olha, o Mário pode ser, eu não, eu sou funcionária pública”, e ele: “Vamos aproveitar, tirar mais-valia”. Eu disse: “O senhor tira lá a mais-valia, eu não tenho nada que ver com isso” (risos). E depois ele virou sórdido. Mas naquela altura ele não era. Na década de 1950, até 1961, por aí, o ambiente era outro.

IPEA – E a partir dos anos 1960...

Conceição Tavares – Eu tirei o primeiro lugar no curso da Cepal e entrei para a Comissão em 1961. Era o grupo Cepal-BNDE, uma espécie de continuidade do grupo que o Celso Furtado (1920-2004) tinha fundado em 1952. Em 1959, ele foi remontado no acordo que o Raul Prebisch (1901-1986) fez com o Campos. Depois o Campos se arrependeu e um presidente mais conservador do BNDE resolveu romper com o acordo. Mas eu fui falar (Conceição Tavares havia assumido a direção do escritório da Cepal em 1964) com o ministro do Planejamento de então, o Hélio Beltrão (1916-1997), e com o Reis Velloso, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E fizemos o acordo Cepal-Ipea, que existe até hoje. Então, em 1968, eu fui para o Chile.

1. Professor da entrevistada na então Universidade do Brasil, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).



IPEA – Pouco antes do Ato Institucional nº 5 (AI-5).

Conceição Tavares – Por sorte, um pouquinho antes. Fui em setembro, quando veio o AI-5 eles praticamente botaram todos os professores na rua. Bom, eu escapei porque não estava em exercício, estava de licença sem vencimentos por causa da Cepal. Ficaria no Chile até 1973, voltei porque tinham esgotado os cinco anos de licença da UFRJ. Agora, foi chato, eu já tinha voltado para o Brasil, lá sabiam que iam dar o golpe, o clima estava péssimo, tanto que eu trouxe meu filhote comigo, que era pequeno. Mas a minha filha tinha casado com um chileno, ficou. Foi um horror, quando eu soube do golpe estava dando aula. Ficamos sem comunicação uns dois dias, foi angustiante. Então, o primeiro avião que entrou no Chile, que foi o da Organização das Nações Unidas (ONU) para os refugiados, fomos eu e o delegado da ONU. Quando chegamos lá o diretor da Cepal estava me esperando, o Enrique Iglesias, depois presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) muitos anos. Minha filha estava em pânico, tive que me virar para trazer os documentos dela e trazê-los, os dois.

IPEA – E mais ou menos um ano depois, no Brasil, houve sua prisão (Conceição Tavares ficou quase dois dias presa).

Conceição Tavares – Isso, foi aquela história dos aparelhos de segurança. Era uma ação contra o Geisel (1907-1996). Várias das pessoas presas àquela altura não tinham nada que ver com nada. E quem me tirou de lá foi o Mário (Henrique Simonsen), que foi ao Geisel, porque todo mundo já tinha dito que eu estava sumida, mas o Mário é quem tinha mais acesso ao Geisel e ele percebeu que o negócio era brabo e era contra ele. Porque a informação era que eu não estava em lugar nenhum. Eu fiquei na Barão de Mesquita (quartel do Exército na Tijuca, Rio de Janeiro), soube depois, pois fui levada pra lá de capuz, entrei direto naquelas celas geladas. Me pegaram durante o dia, quando estava no aeroporto, ia fazer um seminário no México, me levaram para o Departamento de Ordem Política e Social (Dops). A sorte é que um afilhado meu, aluno também, entrou no Dops, não falou com ninguém, subiu a escadaria e entrou na sala onde eu estava. E só me levaram à noite, de capuz, para a Barão de Mesquita. Minha filha foi ao Dops, pois ela tinha me levado ao aeroporto, e eu não estava mais lá, então, havia testemunhas.

IPEA – Depois, com a abertura política, a democracia...

Conceição Tavares – Eu estava nas duas escolas (UFRJ e UNICAMP)² dando aulas. E palestras no Brasil inteiro, nunca fiz tanta militância escolar, porque o clima já estava mais brando. Depois me aposentei lá em Campinas e aqui no Rio, no começo dos anos 1990.

IPEA – Foi quando teve a experiência como deputada federal.

Conceição Tavares – Isso, em 1994. Foi engraçado. Em 1989, fui da executiva do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e era assessora do velho Ulysses Guimarães (1916-1992) – eu tenho vocação para assessora, mesmo, para executivo só se for acadêmico –, que perdeu daquela forma vergonhosa, foi a última campanha que eu fiz, então no segundo turno votamos todos no Lula. O Ulysses passou a defender o parlamentarismo e eu disse que não acreditava, que este não era país para parlamentarismo. Com o parlamento que a gente tem? Aí eu disse: “Vou sair do PMDB”, que estava virando uma xonga. E fui pedir ingresso no Partido dos Trabalhadores (PT), mas o pessoal do PT era muito xiita àquela altura... e achava que eu era reformista. Depois, em 1994, todo mundo pediu. Veio o Mercadante, o Lula, precisavam de alguém para assessorar a bancada em matéria

2. Universidade Estadual de Campinas.



de economia. Eu me elegi, arrebentei com minha coluna e fiquei afastada, fui operada duas vezes durante o mandato. Foi um dos períodos mais difíceis, tentaram desconstituir a Constituinte. Foi um mandato muito cansativo, muito depressivo, porque éramos derrotados sistematicamente. Fernando Henrique Cardoso (FHC) fez as reformas que quis.

IPEA – A senhora já tinha contato com o Lula antes desse convite?

Conceição Tavares – A partir de 1989, ele montou aquela espécie de Organização não Governamental (ONG) dele, o Instituto Cidadania. Foi quando eu comecei a conhecer mais o Lula. Toda semana ou a cada 15 dias tinha reunião com os economistas, os intelectuais etc. Ele fez muitas universidades, o pessoal diz que ele não fez universidade, não fez o cacete (risos)! Ele ficou anos ouvindo o pessoal. No final, sabia mais que nós todos juntos. Exceto filosofia, que ele não era muito dado a isso (risos).

IPEA – E então os anos 2000...

Conceição Tavares – Um período em que fiquei só de militante. Também cansei, já estou velha (risos). Pessoalmente, parei de escrever depois que gastei todo meu latim, inclusive com o Lula, que me pediu para ir lá e eu falei o que eu acho contra a política monetária. Não adiantou nada, perdi, disse: “Bom, chega, não vou agora ficar torrando a minha própria paciência, eu que já estou velha, insistindo numa coisa que ele não vai mudar, mesmo”. Eu sou do partido, não vou ficar atacando o presidente.

IPEA – E após toda essa trajetória, hoje, como a senhora define desenvolvimento? O que é um país desenvolvido?

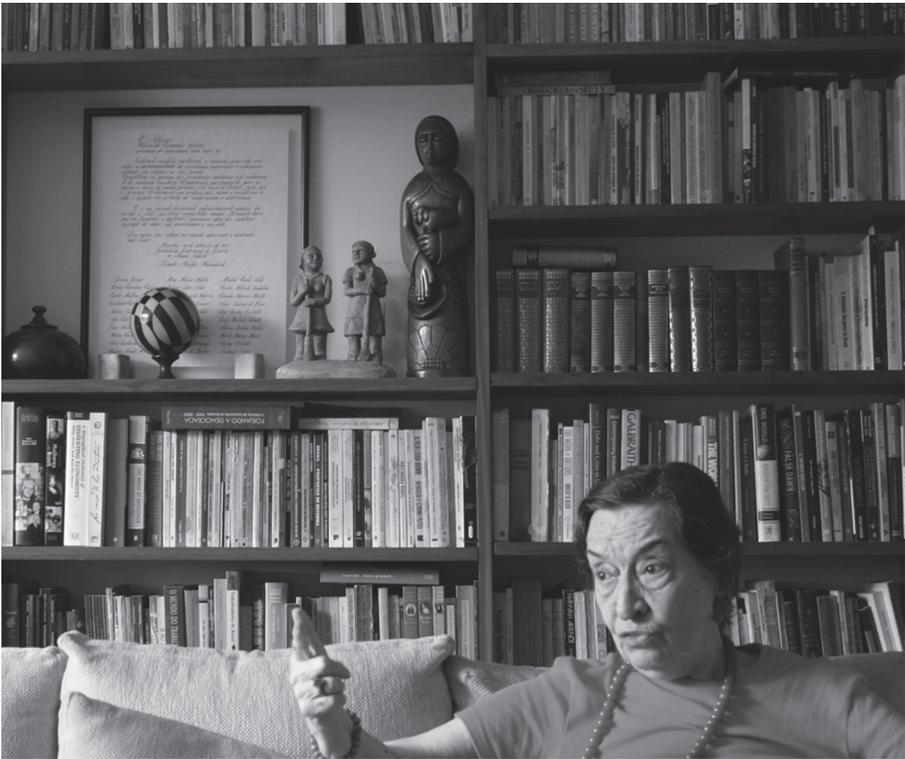
Conceição Tavares – Desenvolvimento, assim a seco, não quer dizer nada. Tem que ser econômico ou econômico-social, sem os adjetivos não vai. Mas mesmo desenvolvimento econômico não quer dizer só crescimento, absolutamente. Se você não cuida da distribuição de renda, do emprego, dos recursos naturais, da autonomia do Estado em relação às potências hegemônicas, não está fazendo desenvolvimento, está fazendo o contrário. Está sendo dependente, desigual e predador, que foi o desenvolvimento do Delfim Netto – o Milagre –, que foi uma barbárie.

Só que este tipo de desenvolvimento é compatível com crescimento. Daí meu debate com o velho Celso, meu mestre. Ele escreveu o artigo em 1968 dizendo que íamos para a estagnação, que o país iria se “pastorizar”. Eu disse que não íamos para “pastorização” nenhuma e logo em seguida o Delfim começou o Milagre.

Porque não era obrigatório ter uma boa distribuição. E não é, você pode fazer um desenvolvimento predatório, francamente antiecológico – estão aí os chineses que não fazem outra coisa, mas também tendo pouca condição de fazer outra coisa –, a distribuição de renda pode piorar, em vez de melhorar, e, obviamente, sem garantir o emprego.

Em resumo, a ideia de que com o crescimento econômico e o chamado, como as esquerdas diziam, desenvolvimento das forças produtivas, você ia ter emprego, acabar com a pobreza etc., era uma conversa fiada para boi dormir! Daí, como se cunhou nessa altura a expressão de que primeiro precisava crescer o bolo para depois distribuir, desde então começou a batalha para desmontar essa coisa. Eu escrevi um artigo sobre distribuição de renda.

Levou tempo, porque no período JK, como era uma coisa de interiorizar o desenvolvimento e tinha aquela euforia cultural, ninguém se deu conta desse assunto. Ninguém se deu conta de que estavam se formando metrópoles totalmente



desequilibradas, de que estava havendo marginalização da população. Todo mundo era desenvolvimentista abstrato. Desenvolvimentismo é abstrato, não vai para lugar nenhum. Basicamente, eu acho que as cossiglas deveriam ser igualdade e proteção ecológica. Igualdade, não estou falando de equidade, porque equidade significa que você trata ricos e pobres da mesma maneira e não é disso que se trata, senão não há distribuição de renda. Estou lutando pela igualdade desde que aqui cheguei. E só agora é que eu acho que estamos no rumo certo.

IPEA – E os aspectos sociais do desenvolvimento?

Conceição Tavares – Isso sempre a Cepal tratava, que era a ideia de ter saúde e educação universais. E essa era uma tradição da América do Sul, quer dizer, tanto o Chile, quanto a Argentina e o Uruguai, aliás, o Uruguai é o *welfare state* mais antigo do mundo, é anterior ao sueco. A Cepal incorporou essa ideia, mas sempre falava desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, se não for junto não resolve nada. Você desenvolve e depois quando para de crescer é que você faz o social, de

forma compensatória? É ruim, dá a ideia de que são processos separados, de que um é compensatório quando o outro perde o ritmo. Ainda não se critica a fundo a ideia de que o desenvolvimento pode produzir desigualdade. É importante que se diga logo: desenvolvimento implica tudo.

IPEA – Qual o papel da política macroeconômica em um projeto de desenvolvimento?

Conceição Tavares – Aí é que é a desgraça, porque eu nunca vi política macroeconômica servir para desenvolver alguma coisa. Primeiro porque a esquerda tinha a ideia de que inflação não incomodava, o que é uma besteira, e deixou a direita se apropriar da ideia de que estabilidade era bom. Ora, estabilidade é fundamental para o povo, porque quem perde com a inflação é o povo, rico nunca perde com a inflação, ganha rios de dinheiro.

Então, levou-se muito tempo para considerar isso... na verdade, levou até o Lula, só com o Lula é que ficou claro que estabilidade era importante e prioritária. Na verdade, tardou muito a ter um pensamento de esquerda organizado para conseguir estabilidade junto com crescimento. E com isso os de esquerda, os keynesianos ortodoxos, estavam mais preocupados com crescimento e emprego do que com inflação, o que não é legal, você tem de ter a estabilidade também.

É muito difícil hoje dizer o que é uma política de estabilidade, exceto num ponto, o de que não precisa de taxas de juros tão draconianas e de que elas ajudam a instabilizar o setor externo. Por onde em geral começa a dependência, por onde em geral nós nos arreventamos e temos crise cambial – a última foi justamente na transição do FHC para o Lula.

IPEA – Taxas de juro elevadas têm implicação também sobre a distribuição de renda.

Conceição Tavares – Claro, mas a questão é que, na verdade, as taxas de juros elevadas do Banco Central, no caso do Lula, quando se começou a mudar o jogo, no segundo mandato, raramente cresceram tanto quanto o salário mínimo. Então foi possível fazer uma política distributiva mesmo com o patamar de juros ainda alto, porque estava em declínio o juro. Mas não estou dizendo que isso piorasse a situação dos mais ricos, os mais ricos a gente nem sabe que renda eles têm. Eles não declaram renda.

De modo geral, o capitalismo tem um problema, como ele requer uma acumulação de capital alta, a menos que você tenha mecanismos de controle de investimentos muito severos, a acumulação significa investimentos e é claro que



ele não muda. Se a taxa de investimento aumenta, a distribuição funcional lucro-salário não melhora. O que melhora é a pessoal. No governo Lula a distribuição funcional deve ter melhorado um pouco. O que mais melhorou foi a pessoal. Foi o fato de você subir o salário mínimo, a base salarial, incorporar gente ao mercado e não dar para os mais ricos remunerações tão altas – remunerações de trabalho. Agora da mistura trabalho-capital a gente não tem estatística. A gente sabe que tem uma enorme concentração da riqueza, da terra, do dinheiro, não há dúvida nenhuma.

IPEA – A política macroeconômica, então, pode atrasar ou acelerar esse processo.

Conceição Tavares – Sim, senhor. E pode também piorar a distribuição se for tão ortodoxa que implique desemprego e queda de salário. Keynesianos bastardos quando acham que têm de ajustar fiscalmente acham que têm de cair os salários. Agora, a Inglaterra acabou de fazer um programa assassino, aquilo é uma barbáridade... os caras estão em desequilíbrio, bom, e daí? A política macroeconômica pode assassinar. A fiscal assassina tanto pelo lado da receita quanto pelo lado do gasto, e a monetária assassina pelos lados do desemprego, do investimento, do

crescimento e do balanço de pagamentos. Nota: não é a taxa de juros ser alta que impede o crescimento, mas ela ser crescente. Porque nós estamos recuperando agora o investimento e a taxa de juros ainda está em 10%. O que em relação ao mundo é uma barbaridade. As taxas de juros aqui são secularmente muito altas porque o Brasil é um país secularmente inflacionário. Perpetua-se uma política monetária dura desde o tempo do Plano Trienal. No Plano Trienal, do Celso Furtado, a parte monetária foi a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) que fez.

IPEA – Mas a taxa de juros Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) tem dois dígitos, a taxa de juros do cartão de crédito, do crédito ao consumidor são bem maiores. A que você atribui as taxas no Brasil serem tão altas?

Conceição Tavares – Bom, o nosso controle bancário é o contrário do dos americanos e dos europeus, que permitem alavancagem, permitem uma expansão do crédito desenfreada para 140% da renda, 200%. Nós estávamos com uma contração de crédito de 20% e uma das razões é que a taxa de juros é muito alta. Quem toma crédito num banco, com cheque especial, cartão de crédito, essas coisas todas, é a classe média alta. O povo não pode usar cartão de crédito, cheque especial, não tem dinheiro para isso. Por isso é que a bancarização dos pobres, feita pela Caixa Econômica, e que não requer renda declarada, nem nada disso, foi um passo importante. O crédito popular, no governo Lula, ajudou a melhorar o consumo dos mais pobres. Mas não tocou no dos ricos. Agora, pelo lado do consumo, ela (a taxa de juros) afeta basicamente as classes altas, de renda alta, embora assalariadas.

Eu tenho colegas que vivem endividados a vida inteira. Claro, se você toma cheque especial a uma taxa dessas... eles ganham bem, mas querem automóvel importado etc. Aliás, eu te confesso, logo que cheguei ao Brasil e vi o padrão da classe média daqui eu fiquei escandalizada (risos). Isso não é padrão europeu, é padrão americano, uma coisa desbragada. Já nos anos 1950, sempre assim, o Brasil não mudou nada nesse particular. A elite sempre consumiu assim, automóvel importado... por isso é que tinha base para fazer a substituição de importações (risos).

Agora, insisto, do ponto de vista distributivo, não me preocupa porque pobre não usa esses juros de que você está falando. Mas prejudica a pequena e média empresa, então, você tem de fazer taxas de juros diferenciadas.

Eu acho que esse Banco Central tinha de ser redesenhado, de novo. Tal como ele está hoje, só faz impedir quebra fraudulenta de bancos. E é verdade, crise bancária não houve dessa vez. Ele faz o controle dos bancos no que diz respeito a reservas, essas coisas, mas não controla o mercado de capitais. Com essa taxa de



juros você não desenvolve nunca o mercado de capitais, você tem uma bolsa especulativa, mas não lança debêntures. Como é que a Petrobras vai lançar debêntures se é muito mais barato tomar crédito lá fora? Está claro? O mercado de capitais aqui no Brasil, com essa taxa de juros, não vai se desenvolver nunca.

Agora, deu azar que as taxas de juros estão todas quase negativas e zero. E não dá para concorrer com as taxas de juros deles, esse é o problema. Então, qualquer diferencial na taxa de juros que a gente tenha – e tem que ter, porque ninguém vai dar taxa de juros zero pra ninguém – o resultado é que esse diferencial é suficiente, dado que estamos em crescimento, para atrair capital. Hoje, depois da China, nós somos os maiores atratores de capital.

IPEA – E no horizonte macroeconômico, qual a grande preocupação?

Conceição Tavares – Balanço de pagamentos! Porque essa porcaria de taxa de juros que atrai muito capital estrangeiro, e não tendo tributação sobre remessa de lucros e juros, faz com que a gente tenha uma conta financeira de balança

de capital perpetuamente em desequilíbrio. Você tem que ter um superávit de balança comercial gigantesco para aguentar essa brincadeira. Ora, nós temos ele positivo, mas não gigantesco, e não sendo mais gigantesco, não aguenta. Portanto, a preocupação hoje de todo mundo – eu acho que é de todo mundo, de qualquer macroeconomista keynesiano ou os deles – é essa...

IPEA – Eles acham que a conta financeira vai pagar a conta-corrente...

Conceição Tavares – Não sei, não é o que eles têm escrito. O próprio José Serra me disse pessoalmente que estava preocupado. Estamos todos preocupados. Eu, pessoalmente, acho que tem que se bolar mecanismos de controle de capital. Só com taxas de juros não vamos resolver porque a gente não consegue baixar a taxa de juros a zero, que é a quanto teríamos de baixar para eles não entrarem. Portanto, baixar a taxa de juros diminui um pouco o impacto sobre o câmbio. Permite menos arbitragem câmbio-juro como a que está sendo feita. Mas não é suficiente. As coisas estão se complicando e vamos precisar de mecanismos de controle.

IPEA – E a administração fiscal está indo bem?

Conceição Tavares – Claro, imagina... agora estão querendo o quê? Fazer superávit nominal? A essa altura do campeonato? Se temos de investir em energia pesadamente, em infraestrutura, manter as políticas sociais ativas ainda se quer fazer superávit fiscal nominal? A uma altura em que está todo mundo com déficits fiscais cavalares? Quero dizer o seguinte, as políticas macro no mundo desenvolvido estão totalmente desequilibradas, todos com déficits fiscais cavalares e com taxa de juros lá embaixo, por causa da crise. E não há maneira de saírem da crise tão cedo. Nós, ao contrário, estamos com uma política fiscal moderada, pôde até fazer incentivo fiscal para levantar um pouco a atividade durante a crise e foi retirando aos poucos, e não precisa nada de fazer superávit nominal. Aliás, tem gente falando em déficit nominal zero. Déficit nominal zero é uma besteira, porque no (Tratado de) Maastricht, o déficit nominal é 3%, quer dizer, quer ser mais rigoroso que Maastricht? Dai-me paciência!

IPEA – Eles dizem que pra baixar os juros é necessário fazer equilíbrio fiscal.

Conceição Tavares – É que é uma mentira. O Delfim também dizia isso, mas agora parou de falar, finalmente. Quem começou a dizer isso foram meus amigos, dois ou três dos quais de Campinas. Mas é preciso discutir isso, proponho discutir isso.



IPEA – O que precisamos, então, é controle de capitais, manter a política fiscal e...

Conceição Tavares – Baixar taxas de juros, controle dos mercados de derivativos, dos mercados futuros. Obrigar não só o registro, mas controlá-los. Porque a maior parte das empresas faz operações de derivativos. Eu, mas isso não vai passar no Congresso, sou a favor de tributar a remessa, mas isso não passa porque é reforma tributária. Reforma tributária em política eu não tenho fé. Há décadas a gente vem discutindo e não sai nada. Estou mais centrada na política monetária, por que só o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) não vai dar conta, tem de fazer uma bateria de instrumentos para controlar. Legalmente, a gente não mudou o decreto de capital estrangeiro. Mecanismos existem.

IPEA – Em termos de desenvolvimento econômico, social e sustentável, o que o Lula não conseguiu e que o novo governo pode fazer avançar?

Conceição Tavares – Infelizmente, agora, Dilma terá de enfrentar a política macroeconômica. Esse é um problema. Por que o resto ela pode avançar: educação, continuar a universalização; a saúde, que ela mesma já disse que quer dar um jeito no Sistema Único de Saúde (SUS)... as políticas universais, ou seja, nos encaminhar para o *welfare state*. Não apenas um Estado que inclui os pobres, mas todos. Nos encaminhar para a igualdade, finalmente. Isso ela vai avançar, tenho certeza. Isso pode ser feito com recursos fiscais e uma gestão pública melhor. E continuar melhorando o setor público, que foi um desastre herdado de FHC, totalmente desmantelado. Já se fizeram os concursos, melhorou bastante. Pode-se melhorar a gestão do Estado; as políticas universais; a infraestrutura. Isso tudo ela é capaz de fazer, mas o desafio, eu acho, é a política macroeconômica, pois precisa de gente competente e de confiança.

De qualquer modo, controlar os derivativos – que não estão controlando –, esse negócio de *offshore*, isso tudo é uma patifaria que deu no que deu lá. Quer dizer, talvez agora a gente possa usar o argumento de que isso deu na crise americana. Para evitar uma crise e alertar que o balanço de pagamentos não aguenta toda a vida com entrada de capitais. Nós temos 200 e tantos bilhões de reservas que se comem ali em algumas semanas se houver outra crise ou agravamento desta. A gente tem argumentos contundentes, mas o problema é, tecnicamente, o que propor? Eu não sei. É preciso saber como opera o mercado. Porque senão você faz a medida e o sujeito te fura. O próprio Delfim, uma vez, me avisou disso: que ele fazia uma coisa de um lado e o mercado desfazia pelo outro.

IPEA – E a resistência do ponto de vista político?

Conceição Tavares – Política monetária não passa pelo Congresso. Então, você tem a vantagem de fazer o que quiser. Sem exposição nenhuma. Não tem nem quem bata. Vai ter a imprensa, mas uma imprensa mais contra o governo do que esta que a gente tem está difícil de inventar. Eu só olho as manchetes e vou direto para o caderno de esportes (risos).

IPEA – Há uma discussão no movimento sindical sobre ampliação do Conselho Monetário Nacional (CMN). O que a senhora acha?

Conceição Tavares – Não acho nada porque não tem importância alguma. Não é lá que se decide. Quer ampliar, amplia, é um lugar de discussão, mas não é um lugar de decisão. Não tendo o Banco Central na mão não se consegue operar a política monetária de controle de capitais. Mesmo nos Estados Unidos, quando o Banco Central ia para um lado e o secretário do Tesouro ia pra outro, dava bode. O Federal Reserve (Fed) não é ortodoxo... e como a dívida eram os outros que pagavam, os Estados Unidos estavam se lixando. Não é o nosso caso, nossa dívida somos nós que pagamos. Daí que precisamos do controle do Banco Central. E não é controle político, é operacional.

IPEA – E no futuro não podemos ter uma crise?

Conceição Tavares – Claro que sim. E se vier aí é que não dá para baixar taxas de juros, mesmo. Temos de aproveitar esse ano que entra, a calma econômica e o capital político. Depois é complicado, e a tendência sempre é fazer o contrário: endurecer a política monetária e afrouxar a fiscal, que não é bom para nós tampouco.

O TEXTO a seguir – *O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina/O Caso do Brasil* – constitui a primeira parte, intitulada Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil, do livro *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro – Ensaio sobre Economia Brasileira*, de Maria da Conceição Tavares, publicado pelo Zahar Editores em 1977.

Antecedida da introdução assinada à época pela autora, a primeira parte da obra é reeditada na íntegra, apenas com a devida atualização ortográfica.

À guisa de
introdução

À GUISA DE INTRODUÇÃO

Quando já estava pronto para publicação o presente livro, nos demos conta da necessidade de explicar aos leitores a sua razão de ser, sobretudo ao público universitário de Ciências Sociais, com o qual deixamos de manter contatos regulares desde 1968.¹

A ideia de reunir estes quatro ensaios surgiu do interesse manifestado por um grupo de colegas e ex-alunos, atualmente professores em várias universidades do Brasil, que consideram os temas tratados de interesse didático para os cursos de Desenvolvimento Econômico e Economia Brasileira.

No prazo de quase dez anos que medeia entre o primeiro ensaio e a publicação deste livro, ocorreram profundas transformações no processo de desenvolvimento brasileiro. Assim, pareceu-nos necessário tentar situar os quatro ensaios no contexto em que foram redigidos e esclarecer sumariamente a sua natureza distinta, tanto do ponto de vista do enfoque teórico como da dimensão dos problemas neles abordados. Disto trata a primeira parte desta introdução.

A partir do reconhecimento do caráter parcial e provisório de nossa análise, e de suas limitações para interpretar uma realidade tão complexa como a brasileira, resolvemos fazer uma rápida incursão no emaranhado dos problemas teóricos por resolver. Disso trata a segunda parte. É uma tentativa de recuperar as linhas principais de análise que parecem guiar o esforço coletivo de pesquisa e interpretação da nova geração de cientistas sociais latino-americanos e de sugerir que dificuldades maiores se encontram nesse caminho. Que se nos perdoe a intenção didática e o seu possível insucesso.

Antes de entrar propriamente na matéria, quero deixar expresso o meu agradecimento a todos os amigos do Rio de Janeiro que propuseram e ajudaram a montar, na minha ausência, este livro. Em particular, devo minha gratidão a Celina Whately, que não só traduziu três artigos do espanhol, como arcou com todo o trabalho de edição.

O primeiro ensaio — *“Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil”* — se distingue dos demais por duas características fundamentais: o

1. A autora encontra-se desde 1968 em Santiago do Chile, servindo junto à sede da CEPAL, organização da qual já era funcionária, no escritório do Rio de Janeiro, desde 1961. Por esta razão está afastada temporariamente de suas atividades docentes na Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro.

enfoque teórico e o marco histórico dentro do qual se desenvolve. Escrito em 1963, depois de dois anos de pesquisa empírica e discussão teórica com meus colegas da CEPAL, teve como retaguarda teórica 15 anos de pensamento “cepalino”. Sua perspectiva analítica está inserida num marco histórico que corresponde ao final de um longo ciclo de industrialização substitutiva, particularmente em sua etapa de pós-guerra e que se interromperia, no ano seguinte, de forma crítica.

Ambas as características iriam permitir uma capacidade explicativa de tipo mais geral que a dos ensaios seguintes e que, em alto nível de abstração (na sua Introdução Teórica), poderia ser aplicada a vários países da América Latina, sobretudo os do “Cone Sul”, independentemente da especificidade histórica de suas formações sociais concretas. Em particular, foi possível manter a análise num recorte estritamente econômico de tipo estrutural, fazendo praticamente abstração da forma como atuou o Estado nos distintos contextos de correlação interna das forças sociais.

Este tipo de abstração é evidentemente insatisfatório para explicar as tentativas de transição a uma nova etapa de desenvolvimento que se verificaram na última década em vários países latino-americanos e que foram acompanhadas de crises econômicas e políticas de maior ou menor profundidade.

Mesmo na sua aplicação analítica ao Brasil, as possíveis soluções estruturais apresentadas no fim do ensaio (reorientação do desenvolvimento mediante reconcentração da renda ou, alternativamente, melhoria no padrão da distribuição e de utilização de recursos, combinados com distintas possibilidades de abertura externa) estão apenas enunciadas como hipóteses e não é possível deduzir-se da análise prévia a tendência histórica mais provável.

A solução histórica, tal como se deu no Brasil posteriormente a 1964 (e em modos distintos em outros países da América Latina), não poderia ser formulada em termos do tipo de análise desenvolvida, nem mesmo no plano estritamente econômico. Ainda nesse plano, questões como a inflação, os esquemas de financiamento interno e externo e o papel da política econômica são indispensáveis para poder analisar a crise de 1963/65 e seus desdobramentos posteriores.²

2. Muito mais útil neste sentido, bem como para um melhor entendimento do movimento concreto do capitalismo brasileiro do pós-guerra, foi o trabalho realizado quase paralelamente pelo economista Carlos Lessa, em seu estudo sobre “Quinze Anos de Política Econômica no Brasil”. Este estudo que se encontra publicado no Boletim Econômico da América Latina, outubro de 1964, cobre mais detidamente a política econômica do chamado “Plano de Metas” e mostra com clareza o caráter ambivalente da política desse período.

A verdadeira natureza da crise que enquanto tal assume necessariamente o caráter contraditório de ruptura e de continuidade vai além de sua manifestação econômica enquanto fim de um ciclo de expansão. Desse modo ela propõe mais problemas do que a simples análise econômica poderia resolver: de um lado, não pode ser previsto o seu desenlace histórico, dentro dos estritos marcos do conhecimento científico; de outro, mesmo *a posteriori*, não pode ser apreendida sem um esforço de maior integração analítica das suas dimensões econômicas e políticas bem como de seu significado social global.

A respeito das dificuldades de uma tal empresa e do caráter forçosamente provisório das explicações em curso, faremos adiante algumas considerações ao final desta introdução.

Durante o período crítico de 1964-67 foram modificadas em profundidade as regras do jogo institucional: não só do setor público, como particularmente no que se refere aos mecanismos de acumulação interna das empresas (relação salário-lucro-correção monetária de ativos) e aos esquemas de seu financiamento externo (entrada de capitais de curto prazo, crédito extrabancário, incentivos fiscais). Assim, a economia brasileira pôde voltar a crescer em novas condições de financiamento, mantendo, aparentemente, o mesmo padrão estrutural de crescimento, apenas mais acentuadamente desequilibrado e concentrador.

As novas condições de financiamento e o novo caráter da inflação passaram a ser, a meu ver, a chave para entender as possibilidades de retomada do crescimento. Daí o sentido do segundo ensaio, *“Notas sobre o Problema do Financiamento numa Economia em Desenvolvimento — O Caso do Brasil”*, escrito em meados de 1967, quando ainda não se tinha configurado a nova etapa de expansão capitalista que mais tarde, no seu auge 1970-71, passou a ser conhecida como “Milagre Brasileiro”.

A essa altura, entre os chamados economistas “heterodoxos”, primava, ainda, a interpretação estagnacionista, derivada de uma análise da tendência, projetada e entendida como “limite” do modelo de expansão anterior. Um dos poucos economistas brasileiros do meu conhecimento que não participava dessa visão era Inácio Rangel, ao qual devo as mais importantes intuições sobre a natureza do problema central da acumulação naquele período de transição — a necessidade de transferir excedentes dos setores atrasados ou pouco dinâmicos para os de maior potencial de expansão. Suas ideias originais sobre inflação, superinvestimento e capacidade ociosa foram levantadas antes que o sistema entrasse em crise total e não deixa de ser uma ironia para um intelectual crítico da força criadora de Inácio Rangel que o

governo posterior aplicasse “ortodoxamente” não poucas das receitas “heterodoxas” recomendadas por ele em seu livro *Inflação Brasileira*, no que respeita a financiamento público e mercado de capitais, com um sentido histórico inteiramente distinto do que aconselhava o autor. (Assim mesmo, relendo-o hoje, verifico que o meu modesto ensaio não faz jus à imaginação e vigor criativo de Rangel.)

O terceiro ensaio deste livro, escrito de parceria com o economista José Serra, da FLACSO, foi elaborado em 1970, mais ou menos improvisadamente, como uma espécie de balanço crítico das ideias em curso sobre desenvolvimento latino-americano e de exploração preliminar de algumas pistas de interpretação para o “modelo” recente da economia brasileira. A crítica inicial ao ensaio de Celso Furtado sobre estagnação na América Latina, autor a quem muito deve toda uma geração de economistas brasileiros, foi feita com a intenção de refutar as teses estagnacionistas que continuavam ainda em voga nos meios intelectuais latino-americanos e dos quais o ensaio de Furtado era um dos mais rigorosos e influentes, à disposição do público universitário. As hipóteses preliminares da segunda parte, apesar de estarem longe de configurar um “modelo”, constituem nossa modesta contribuição ao reacender de um novo debate em torno do caráter do desenvolvimento capitalista no Brasil em sua etapa atual.

O quarto e último ensaio, produzido depois de uma pesquisa mais cuidadosa, realizada na CEPAL sobre Intermediação Financeira da América Latina, é também uma contribuição crítica destinada a iluminar o caráter contraditório do reinado, enfim implantado, do “capitalismo financeiro”. Infelizmente, ao invés da visão otimista e nacionalista de Inácio Rangel, tenho de reconhecer, parodiando o velho provérbio, que “a história parece ter escrito torto por linhas direitas”.

A chegada do “reino dos céus” deixa a economia brasileira no limbo da integração dependente aos grandes grupos internacionais que, apesar de extremamente dinâmica, não resolve tão satisfatoriamente o problema da harmonia de interesses entre as distintas classes da Nação, como imaginava Rangel em seu livro precursor.

Todos os ensaios, bem como o meu trabalho de pesquisa na CEPAL, devem muito a trabalhos ou ideias anteriores de alguns de meus colegas mas, indiscutivelmente, mais do que a qualquer outro, ao apoio intelectual e fraternal de meu mestre Anibal Pinto.

A falta de acabamento e o caráter de improvisação dos últimos ensaios não se devem somente à pressa com que foram escritos, mas sim, em boa medida, à nossa

própria falta de segurança teórica para empreender uma análise mais rigorosa do sistema econômico brasileiro numa etapa de transição acelerada.

Essa insegurança é inevitável quando não se tem maior clareza sobre a dimensão histórica de um processo e também quando o instrumental analítico disponível é fruto de um corpo teórico que, ademais de híbrido, está exposto aos ventos da dúvida e da crítica.

Sobre este problema queria tecer as últimas considerações desta introdução, não com o objetivo de fazer uma confissão das dificuldades da autora no seu próprio esforço de interpretar a realidade brasileira, mas como uma breve tentativa de levantar a complexidade do processo de conhecimento, para quem rejeita as visões racionalizadoras ou apologéticas tão em voga e faz um esforço de entender criticamente a sociedade em que vive.

AS DIFICULDADES DE INTERPRETAÇÃO DE UMA CRISE OU MUDANÇA NO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO

Uma tentativa de entender a natureza global da crise brasileira que se manifesta em 1963/64 e se estende em sucessivos desdobramentos até a configuração de um novo ciclo de expansão capitalista exigiria, a nosso ver, um esforço teórico convergente de duas linhas centrais de investigação e de interpretação que até hoje não foram suficientemente desenvolvidas e muito menos integradas com sucesso.

A primeira linha de análise se orientaria para uma tentativa de reexame do movimento de expansão cíclica do chamado capitalismo periférico, em suas distintas formas de articulação dependente com os centros mundiais, particularmente na última etapa de expansão do capitalismo internacional, depois do “descongelamento” da guerra fria. Conviria pôr ênfase, para a interpretação da etapa mais recente, no fato de que o comportamento dos grandes grupos internacionais, em fase de expansão acelerada à escala mundial, desde o pós-guerra, começou a mudar acentuadamente desde começos da década dos sessenta, em sua tentativa de articulação supranacional entre as grandes corporações industriais e os grandes grupos financeiros de distintas procedências. O surgimento dessa tendência supranacional, que parece reviver as teses do superimperialismo, teria sua razão de ser numa tentativa de superação dos problemas criados pelo aumento da competição entre as grandes potências capitalistas, verificado a partir da maturidade dos investimentos americanos no exterior.

Na verdade, a possível contradição entre um esquema supranacional e a manutenção da hegemonia dos E.U.A. no mercado mundial parece ter entrado

em sua etapa decisiva a partir do fim da década com a extensão da crise norte-americana e a generalização da crise financeira internacional.³ Além das soluções agressivamente defensivas adotadas pelo Governo americano na sua qualidade de potência nacional, está em curso uma estratégia ofensiva no campo diplomático em que há uma visível intenção de mudança nas regras do jogo internacional. Como estes movimentos abarcam não só os países capitalistas mas também os socialistas e sua resultante não está suficientemente explícita, não ficam ainda claras as possíveis saídas para todos os sócios do jogo e muito menos para os parceiros menores, os países capitalistas subdesenvolvidos de maior dimensão e potencial econômico.

O jogo internacional dos últimos anos parece, no entanto, ter facilitado a certos países da América Latina poderem aproveitar, numa ou noutra direção, o maior raio de manobra aberto pelo acirramento da competição internacional. As tentativas e o relativo sucesso das experiências brasileira, peruana e chilena, de sentidos tão distintos no que respeita à reorientação dos seus modelos de organização sociopolítica e de desenvolvimento, não podem ser entendidos sem levar em conta uma análise mais acabada do caráter da mudança nas suas relações de dependência, sobretudo com relação aos E.U.A.

O fracasso das chamadas teorias de dependência como marco analítico para interpretar este tipo de mudanças do capitalismo central e das formas alternativas de integração da periferia não pode, pois, ser contornado mediante uma “*querelle d'écoles*” entre os chamados estruturalistas cepalinos de um lado e os neomarxistas do outro. Tampouco contribui para o esclarecimento dos novos problemas as recentes “teorizações” sobre intercâmbio desigual oriundas da escola neomarxista francesa. O trabalho deste nome escrito por A. Emmanuel e as disputas ou reafirmações subsequentes de Bettelheim, Palox e Samir-Amin não são praticamente relevantes para os problemas latino-americanos à medida que se prendem quase que exclusivamente ao debate conceptual em torno de uma categoria (o intercâmbio desigual), que ainda quando fosse mais rigorosa que a “deterioração das relações de troca” de Prebisch⁴ não avançaria a interpretação do processo histórico além das características básicas do que foi chamado pela CEPAL de “modelo primário-exportador”. Nem a marcada diferenciação dos centros e da periferia, nem o caráter preponderante das novas formas de organização das empresas internacionais foram

3. Estou-me referindo à possível contradição, ou pelo menos não convergência, entre os interesses das grandes empresas multinacionais de origem americana e a economia nacional norte-americana, que se manifesta na dificuldade do Estado americano cumprir a contento o seu duplo papel de Estado Nacional e Imperial.

4. O que em verdade não o é, pelas dificuldades implícitas na tentativa de aplicação da teoria marxista do valor à escala internacional, sem ter uma teoria de salários e de preços correspondente.

tomados em consideração por essas análises para estudar o processo de rearticulação dependente das periferias, correspondente ao novo marco de expansão do capitalismo mundial.⁵

Por outro lado, e aí chegamos à nossa segunda linha de investigação, estão ainda por fazer os estudos sobre as experiências nacionais recentes, que tentem aprofundar e integrar os distintos planos da análise do movimento de acumulação de capital em seu marco de referência “nacional”, isto é, em seus nexos intraestruturais, com os problemas de ruptura, superação e configuração de novas estruturas internas de dominação.

O processo de acumulação teria de ser o núcleo central de uma análise teórica deste tipo porque define e determina o movimento profundo do capitalismo e, em consequência, é o lugar privilegiado das contradições econômicas e sociais.

Os esforços empreendidos têm sido insuficientes, tanto no recorte estritamente econômico como no plano da análise sociopolítica, e a maioria deles não contempla a necessidade de convergência das análises para um problema central, a saber: que o caráter contraditório do processo de expansão capitalista não pode ser apreendido em suas dimensões mais relevantes sem passar pelo esclarecimento do papel do Estado como mediador dessas contradições.

Se aproximarmos o problema do ponto de vista da economia política, que é o único em que poderíamos dar alguma contribuição válida, temos de reconhecer que não basta o exame abstrato dos problemas da geração, apropriação e distribuição do excedente, ou, visto de outro modo, o das relações existentes entre as formas de expansão e concentração de capital com a dinâmica de crescimento e da distribuição da renda. Mesmo que esse tipo de análise desça a um maior grau de concreção e acabamento, resulta insuficiente para entender o processo de acumulação em sua realidade histórica, sem um exame paralelo, porém integrado, do papel do Estado na sua dupla função de agente centralizador das decisões de política econômica e de agente político *per se*.⁶

5. Um esforço latino-americano neste sentido, embora incompleto, com todos os inícios e retomadas de um tema, parece ser o realizado por F. Fajnsylber em seu trabalho sobre Empresas Internacionais, publicado no *Estudo Econômico* da CEPAL, de 1970, e o de Anibal Pinto, “O Sistema Centro-Periférico 20 Anos Depois”, versão mimeografada da CEPAL.

6. Enquanto agente político propriamente dito, isto é, como agente de um sistema de dominação e peça central de uma estrutura de poder, o Estado brasileiro está sendo analisado por cientistas brasileiros e estrangeiros a partir de vários ângulos. Os ensaios de nosso conhecimento resultam, no entanto, insuficientes para possibilitar uma “ponte” com a dinâmica da acumulação, mormente porque lhes falta o apoio de análises de política econômica com esse enfoque. Mesmo os últimos ensaios de Fernando Henrique Cardoso e Luciano Martins, são, em meu modo de ver, os mais significativos para iluminar o caráter do Estado brasileiro como agente social global, não permitem, em consequência, realizar esse tipo de integração.

Um problema maior subsiste, todavia, na análise do caráter do Estado que nos leva de volta à própria ambiguidade da situação de dependência, na qual está inscrita uma duplicidade difícil de resolver.

O esclarecimento do caráter simultaneamente nacional e dependente do Estado como agente principal de articulação entre um sistema internacional de decisões e um sistema interno de dominação é também essencial. No entanto, esse entendimento requereria um segundo esforço de convergência das duas linhas centrais de análise, a da integração dos planos econômico e político no marco nacional, com a forma de articulação dependente do subsistema nacional ao sistema internacional.

Enquanto agente interno do sistema de dominação, o Estado teria de ser entendido como agente político e econômico de coesão nacional e, uma vez esclarecido o conteúdo político da aliança de classes que lhe dá corpo, deveria ser pesquisada sua maior ou menor autonomia relativa em matéria de articulação com o sistema internacional. Situações como a atual, de maior fluidez nas relações internacionais, permitem um maior raio de manobra aos Estados nacionais para realizar sua articulação dependente com sentidos históricos e orientações políticas completamente distintos.

À luz do exposto nestas breves notas, espero ter deixado antever algumas das dificuldades tanto do ponto de vista teórico como de pesquisa empírica que residem num tipo de integração analítica como a que seria desejável para aproximar em forma global os problemas da sociedade brasileira. Mais do que isso, creio poder afirmar que a natureza dessas dificuldades não pode ser escamoteada mediante uma colocação simplista em que se contrapõem como paradigmas os chamados pensamento “estrutural-cepalino” e o pensamento marxista.

Em meu modo de ver, a raiz da confusão teórica em que se encontra o pensamento latino-americano contemporâneo não pode ser buscada somente no fato de ser excessivamente eclético e penetrado por todas as correntes ideológicas, ou de que o pensamento marxista ficou congelado por várias décadas de dogmatismo e de escolástica, embora haja boa dose de verdade em ambas as afirmações. O maior problema da teoria, entendida como um esforço de buscas leis gerais de movimento de um sistema, reside na própria dificuldade, quase ousaria dizer impossibilidade histórica, de que esse esforço de totalização possa ser resolvido antes que as próprias determinações do sistema se encontrem configuradas.

Desse modo, a própria escolha do processo de acumulação como núcleo da análise integradora padece da mesma dificuldade de resolução teórica... Invocá-la como

*categoria totalizante seria substituir a análise do real por uma simples exigência. Enquanto proposição analítica, não é, portanto, menos ambiciosa do que a reconstrução “totalizante” da sociedade, nem diminui o risco de recriar uma nova consigna que, enquanto tal, não é conhecimento.*⁷

O avanço científico não pode prescindir, pois, de análises parciais e claramente delimitadas em seu recorte do real. Isso não significa abrir mão de uma tentativa integradora, nem tampouco uma proposta de passar ao “cientificismo”.

Pelo contrário, o avanço crítico é cada vez mais uma necessidade de sobrevivência nesta etapa da história e do pensamento latino-americano. Sobretudo no Brasil, é fundamental empreender um esforço ao mesmo tempo humilde e audaz nesta direção, que é a única capaz de um desmascaramento progressivo das visões “ideológicas” sobre nossa sociedade.

Não poderei ensinar a resolver os problemas de pesquisa de muitos jovens cientistas sociais brasileiros, que se encontram hoje imprensados entre a angústia de sua criticidade e o cientificismo tão em voga; mas não quero deixar de dar apoio ao seu esforço de conhecer o real e de “negá-lo”. Dou testemunho, junto com eles, da necessidade de empreender um esforço coletivo de conhecimento que se oriente pelas seguintes perspectivas:

— soltar as amarras das “inibições metodológicas” e deixar livre a imaginação e o espírito criador, num esforço de interpretação, embora parcial e provisório, da nossa complexa realidade social. Não temer a disciplina do recorte analítico específico e, ao mesmo tempo, ousar enfrentar os problemas em sua dimensão global, sem se deixar levar por “totalizações” fáceis e vazias. Não “neutralizar” as Ciências Sociais, limpando-as de qualquer “desvio” ideológico e tornando-as ciências “positivas”; usar o impulso ideológico no sentido do desmascaramento da própria ideologia contida naquela posição;

— sobretudo para os que são economistas, lembremos que a “Economia Política” avançou muito mais como ciência social enquanto era movida por um “pensamento negativo” do que quando passou a ser denominada Economia Positiva ou simplesmente “*Economics*”. Lembremos que o pensamento dos grandes

7. O economista Francisco de Oliveira parece não ter-se dado conta dessa dificuldade em seu último ensaio, quanto ao mais, rico em sugestões críticas. Oliveira cede à tentação de propor-se uma análise “totalizante” que integre o econômico, o político e o social. Sua tentativa de resolver esses problemas se faz através da inclusão em sua análise de elementos políticos e sociais injetados arbitrariamente para explicar uma ou outra circunstância histórica. Deste modo, não só não consegue realizar a sua intenção totalizante como debilita sua própria crítica do economicismo.

mestres, de Ricardo a Marx, a Schumpeter e Keynes, foi movido por um poderoso impulso ideológico e que sua interpretação da sociedade em que viveram não estava desligada dos interesses das classes às quais defenderam explicitamente. Nem por isso o caráter científico de suas análises foi posto em dúvida e, pelo contrário, pode afirmar-se que sua força crítica representou uma alavanca para o avanço do conhecimento científico.

Santiago, 20 de junho de 1972.

O processo de
substituição de
importações como
modelo de
desenvolvimento na
América Latina

I. O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES COMO MODELO DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

A. TRANSFORMAÇÕES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

1. CARACTERÍSTICAS DO MODELO EXPORTADOR

Relembrando rapidamente as principais características do modelo tradicional de desenvolvimento “para fora” de nossas economias, ficará mais claro o contraste entre este e o modelo de desenvolvimento recente que descreveremos em seguida.

É comum acentuar-se o alto peso relativo do setor externo nas economias primário-exportadoras dando ênfase ao papel desempenhado por suas duas variáveis básicas: as exportações como variável exógena responsável pela geração de importante parcela da Renda Nacional e pelo crescimento da mesma e as importações como fonte flexível de suprimento dos vários tipos de bens e serviços necessários ao atendimento de parte apreciável da demanda interna. Enunciada desta maneira sintética, a importância quantitativa destas duas componentes não se distingue da que é peculiar a qualquer economia aberta. Assim, para avaliarmos corretamente o significado do papel do setor externo em nossas economias periféricas, devemos contrastá-lo com o que historicamente desempenhou nas economias “centrais”. Ao fazê-lo, ficarão manifestas algumas das principais características do modelo que pretendemos analisar.

No processo de desenvolvimento europeu, o setor externo foi em geral preponderante e desempenhou basicamente aquelas duas funções acima apontadas. Contudo, mesmo mantendo um alto nível de abstração, podem-se notar diferenças qualitativas substanciais na maneira pela qual atuava aquele setor em um e outro tipo de economia.

Começemos por examinar o papel das exportações em ambos os casos.

No primeiro (o caso das economias centrais), embora as exportações fossem componente importante e dinâmica da formação da Renda Nacional, sem a qual não se poderia explicar a sua expansão, não lhes cabia a exclusiva responsabilidade pelo crescimento da economia. Na realidade, a essa variável exógena vinha juntar-se uma variável endógena de grande importância, a saber, o investimento autônomo acompanhado de inovações tecnológicas. A combinação dessas duas variáveis, interna e externa, permitiu que o aproveitamento das oportunidades

do mercado exterior se desse juntamente com a diversificação e integração da capacidade produtiva interna.

Já na América Latina, não só as exportações eram praticamente a única componente autônoma do crescimento da Renda como o setor exportador representava o centro dinâmico de toda a economia. É certo que a sua ação direta sobre o sistema, do ponto de vista da diversificação da capacidade produtiva, era forçosamente limitada, dada a base estreita em que assentava: apenas um ou dois produtos primários. Por outro lado, as suas possibilidades de irradiação interna (sobre o resto do sistema) dependiam, na prática, de uma série de fatores entre os quais podemos destacar os tipos de função de produção adotados e o fato de o setor ser ou não um enclave de propriedade estrangeira. Em suma, o grau de difusão da atividade exportadora sobre o espaço econômico de cada país dependia da natureza do processo produtivo desses bens primários e do seu maior ou menor efeito multiplicador e distribuidor de renda.

De modo geral, o desenvolvimento do setor exportador deu lugar a um processo de urbanização mais ou menos intenso ao longo do qual se iam estabelecendo as chamadas indústrias de bens de consumo interno tais como as de tecido, calçado, vestuário, móveis etc. Estas, como se sabe, são indústrias tradicionais de baixo nível de produtividade, presentes em quase toda a América Latina, que surgiram no bojo do próprio modelo exportador.

O que nos interessa assinalar, porém, é o fato de que essa reduzida atividade industrial, juntamente com o setor agrícola de subsistência, eram insuficientes para dar à atividade interna um dinamismo próprio. Assim, o crescimento econômico ficava basicamente atrelado ao comportamento da demanda externa por produtos primários, dando o caráter eminentemente dependente e reflexo de nossas economias.

Por outro lado, o papel desempenhado pelas importações era também qualitativamente distinto, como distinta era a sua estrutura. Nas economias abertas centrais, as importações destinavam-se, basicamente, a suprir as necessidades de alimentos e matérias-primas que as suas constelações de recursos naturais não lhes permitiam produzir internamente de maneira satisfatória. Já nas nossas economias, além de termos, em maior ou menor grau, de resolver esse mesmo problema, as importações deviam cobrir faixas inteiras de bens de consumo terminados e praticamente o total dos bens de capital necessários ao processo de investimento induzido pelo crescimento exógeno da Renda. Assim, o papel do setor externo como mecanismo de ajuste entre estruturas de demanda e produção interna assume

também um caráter marcadamente diverso, em grande parte responsável pela subsequente mudança de modelo de desenvolvimento.

O cerne da problemática do crescimento “para fora” típico de nossas economias está evidentemente vinculado ao quadro de divisão internacional do trabalho que foi imposto pelo próprio processo de desenvolvimento das economias líderes e do qual decorria, para os países da periferia, uma divisão do trabalho social totalmente distinta da do centro.

No caso dos países desenvolvidos, não havia, como não há, uma separação nítida entre a capacidade produtiva destinada a atender aos mercados interno e externo. Não é possível distinguir um setor propriamente exportador: as manufaturas produzidas são tanto exportadas quanto consumidas em grandes proporções dentro do país e a especialização com vistas ao mercado externo se faz antes por diferenciação de produtos do que por setores produtivos distintos.

Ao contrário, para a maioria dos países da América Latina, há uma divisão nítida do trabalho social, entre os setores externo e interno da economia. O setor exportador era (e continua sendo) um setor bem definido da economia, geralmente de alta rentabilidade econômica, especializado em um ou poucos produtos dos quais apenas uma parcela reduzida é consumida internamente.⁸ Já o setor interno, de baixa produtividade, era basicamente de subsistência, e somente satisfazia parte das necessidades de alimentação, vestuário e habitação da parcela da população monetariamente incorporada aos mercados consumidores.

Por outro lado, a alta concentração de propriedade dos recursos naturais e do capital, sobretudo no setor mais produtivo, o exportador, dava lugar a uma distribuição de renda extremamente desigual. Assim, se bem o grosso da população auferia níveis de renda muito baixos, que praticamente o colocava à margem dos mercados monetários, as classes de altas rendas apresentavam níveis e padrões de consumo similares aos dos grandes centros europeus e em grande parte atendidos por importações.

Na combinação de um esquema dual de divisão de trabalho com uma acentuada desigualdade na distribuição pessoal da Renda residia, pois, a base da tremenda disparidade entre a estrutura da produção e a composição da demanda interna, cujo ajuste se dava por intermédio do mecanismo de comércio exterior. Esta é,

8. Uma das poucas exceções é a Argentina, em que essa divisão não é tão nítida e uma parcela substancial da produção dos seus dois principais produtos de exportação é também consumida internamente. Assim como a característica básica persistirá no que diz respeito à especialização do setor exportador e são igualmente válidas as considerações seguintes.

em última análise, a característica mais relevante do modelo primário-exportador, para a compreensão da mudança subsequente à crise.

2. A QUEBRA DO MODELO TRADICIONAL E A PASSAGEM A UM NOVO MODELO

De 1914 a 1945 as economias latino-americanas foram sendo abaladas por crises sucessivas no comércio exterior decorrentes de um total de 20 anos de guerra e/ou depressão. A crise prolongada dos anos trinta, no entanto, pode ser encarada como o ponto crítico da ruptura do funcionamento do modelo primário-exportador. A violenta queda na receita de exportação acarretou de imediato uma diminuição de cerca de 50% na capacidade para importar da maior parte dos países da América Latina, a qual depois da recuperação não voltou, em geral, aos níveis da pré-crise.⁹

Apesar de o impacto sobre o setor externo das nossas economias ter sido violento, estas não mergulharam em depressão prolongada como as economias desenvolvidas. A profundidade do desequilíbrio externo fez com que a maior parte dos governos adotasse uma série de medidas tendentes a defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional. Medidas que consistiriam basicamente em restrições e controle das importações, elevação da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques, visando antes defender-se contra o desequilíbrio externo do que estimular a atividade interna. No entanto, o processo de industrialização que se iniciou a partir daí encontrou, sem dúvida alguma, seu apoio na manutenção da renda interna resultante daquela política.

Vejam rapidamente, e em linhas as mais gerais, como se deu a passagem ao novo modelo de desenvolvimento voltado “para dentro”.

Tendo-se mantido em maior ou menor grau o nível de demanda preexistente e reduzido violentamente a capacidade para importar, estava desfeita a possibilidade de um ajuste *ex ante* entre as estruturas de produção e de demanda interna, através do comércio exterior. O reajuste *ex post* se produziu mediante um acréscimo substancial dos preços relativos das importações, do que resultou um estímulo considerável à produção interna substitutiva.

Inicialmente utilizando e mesmo sobreutilizando a capacidade existente foi possível substituir uma parte dos bens que antes se importavam. Posteriormente, mediante uma redistribuição de fatores e, particularmente, do recurso escasso, as

9. Veja-se, a respeito, a abundante literatura da CEPAL, em particular, O *Estudo Econômico* de 1949 (E/CN.12/164/Rev. I), publicação das Nações Unidas, n° de venda 51.II.G.1.

divisas, utilizou-se a capacidade para importar disponível com o fim de obter do exterior os bens de capital e as matérias-primas indispensáveis à instalação de novas unidades destinadas a continuar o processo de substituição.

Não vamos alongar-nos descrevendo a dinâmica desse processo, que será objeto de atenção especial num dos próximos parágrafos. O que queremos enfatizar é que ele corresponde, na realidade, à vigência de um novo modelo de desenvolvimento.

O primeiro ponto que se deve assinalar é a mudança das variáveis dinâmicas da economia. Houve uma perda de importância relativa do setor externo no processo de formação da Renda Nacional e, concomitantemente, um aumento da participação e dinamismo da atividade interna.

A importância das exportações como principal determinante (exógeno) do crescimento foi substituída pela variável endógena investimento, cujo montante e composição passaram a ser decisivos para a continuação do processo de desenvolvimento.

O setor externo não deixou de desempenhar papel relevante em nossos países; apenas houve uma mudança significativa nas suas funções. Em vez de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda através do aumento das exportações, a sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários.

Compreenda-se, assim, a possibilidade de manter uma taxa razoável de investimento – e, em consequência, de crescimento – mesmo em condições de estagnação ou declínio temporário das exportações, desde que se pudesse modificar a composição das importações, comprimindo as não essenciais para dar lugar aos bens de capital e insumos necessários.

Há outros aspectos que convém destacar para se compreender a natureza do novo modelo de desenvolvimento na América Latina.

Em primeiro lugar, deve levar-se em consideração que as transformações da estrutura produtiva circunscreveram-se, praticamente, ao setor industrial e atividades conexas sem modificar de modo sensível a condição do setor primário, inclusive as atividades tradicionais de exportação.

Deste caráter “parcial” da mutação ocorrida no sistema econômico resultam duas circunstâncias sobre as quais voltaremos mais adiante. Uma delas é a preservação de uma base exportadora precária e sem dinamismo, o que por sua vez é uma das causas do crônico estrangulamento externo. A outra é o caráter “parcial” da mutação ocorrida no sistema econômico e o conseqüente surgimento de um novo tipo de economia dual.

Em segundo lugar, ressalta o fato, já suficientemente divulgado, de que os novos setores dinâmicos aparecem e se expandem no âmbito restrito dos mercados nacionais, o que determina o caráter “fechado” do novo modelo.

Se examinarmos as características apontadas de um ângulo mais amplo, poder-se-ia dizer que a mudança na divisão do trabalho social (ou alocação dos recursos) que involucra o processo de industrialização, tal como se apresentou na região, não foi acompanhada de uma transformação equivalente na divisão internacional do trabalho. Esta última, fundamentalmente, não variou, pelo menos no que se refere às especializações das economias industriais e das subdesenvolvidas no intercâmbio mundial. Na realidade, as únicas mudanças sensíveis tiveram lugar no comércio *entre* as nações “centrais”.

No fundo, muitas inquietudes atuais, como as existentes sobre a integração regional latino-americana ou a conferência mundial de comércio das Nações Unidas, estão baseadas ou postulam novos esquemas na divisão extranacional do trabalho ou dos recursos, que correspondem às transformações operadas internamente e às necessidades de dinamizar o crescimento dos países subdesenvolvidos com o reforço de um comércio exterior mais amplo e diversificado.

Em suma, o “processo de substituição das importações” pode ser entendido como um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.

3. NATUREZA E EVOLUÇÃO DO ESTRANGULAMENTO EXTERNO¹⁰

Por constituir a perda do dinamismo do setor externo uma característica dominante no modelo de substituição das importações e que está realmente presente em quase todas as economias latino-americanas, convém examinarmos mais detalhadamente este problema.

Em primeiro lugar, será útil fazer uma distinção entre as duas formas principais em que se manifesta o estrangulamento exterior, a saber: uma de caráter “absoluto” que corresponde a uma capacidade para importar estancada ou declinante, e outra de caráter “relativo”, que se identifica com uma capacidade para importar que cresce lentamente a um ritmo inferior ao do produto. A primeira forma de estrangulamento será geralmente relacionada com as contrações do comércio internacional pelas

10. Os antecedentes desta seção estão baseados nas seguintes fontes: “Estudo Econômico da CEPAL de 1949”; “Inflação e Crescimento: Resumo da Experiência na América Latina”, *Boletim Econômico da América Latina*, vol. VII (1962), ps. 25 e segs., e *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN. 12/680).

quais tem passado os produtos primários. A segunda, por sua vez, está associada às tendências de longo prazo das exportações dos mesmos.

Apesar das vicissitudes e comportamento do setor externo latino-americano estarem fartamente documentados é preciso recapitular brevemente, para fins de análise posterior, alguns dos principais antecedentes na experiência regional.

Até o fim da Segunda Guerra Mundial, nem o *quantum* nem o poder aquisitivo das exportações haviam alcançado o nível anterior ao da grande crise. Depois da guerra, o poder aquisitivo das exportações melhorou em termos absolutos devido ao aumento do *quantum* exportado e a um período de melhoramentos da relação de intercâmbio, entre 1949 e 1954. A partir de 1954, exclusão feita da Venezuela, o poder de compra das exportações dos demais países manteve-se estagnado e, inclusive, tendeu a decrescer nos últimos anos, como resultado da deterioração da relação de trocas.

Se se compara a evolução da Renda Nacional e do poder de compra das exportações em termos *per capita* fica mais evidente o fenômeno da não recuperação do setor externo em termos relativos. Desde 1928-29 até 1960, ao mesmo tempo que a renda média por habitante da região se elevou em mais de 60%, o poder aquisitivo das exportações por habitante decresceu em mais de 50%. Incluindo os anos 1950 e 1951, que foram os mais favoráveis do pós-guerra para nossas exportações, o poder aquisitivo por habitante continuou sendo inferior a 23% ao nível de antes da crise.

Este estrangulamento do setor externo e o concomitante processo mais ou menos intenso de substituição das importações traduziu-se por uma diminuição do coeficiente geral de importações em nossas economias. As importações, que antes da grande crise representavam 28% da renda conjunta da América Latina, constituíram, recentemente, uma proporção relativamente pequena (12%), representando já no período de 1945-49 apenas cerca de 15%.

Para estabelecer as relações entre esta evolução do setor exterior e as alternativas do processo de substituição de importações é conveniente distinguir três períodos que marcam fisionomias características nestas relações.

O primeiro período, que vai desde a grande crise até o fim da Segunda Guerra Mundial, transcorreu com reduções severas globais ou específicas da capacidade para importar em diversas conjunturas. Por conseguinte, trata-se de um período em que as restrições do setor externo tiveram um caráter “absoluto”, o que exigiu

um esforço de substituição bastante acentuado em quase todos os países da região, traduzido por uma baixa considerável do coeficiente geral de importações. Esta primeira fase se caracterizou, sobretudo, pela substituição dos bens não duráveis de consumo final. Em alguns países maiores, entre os quais se encontra o Brasil, segundo veremos, avançou-se até a categoria dos produtos intermediários e dos bens de capital.

O segundo período, que abrange o primeiro decênio depois da guerra, transcorreu em condições de menores limitações da capacidade para importar. O crescimento do poder de compra das exportações, se bem que insuficiente para restituir ao setor externo o seu peso relativo, permitiu no entanto um aumento considerável do dinamismo da economia, uma vez que se conjugava a expansão da atividade interna com uma melhoria das condições do setor exportador.

Na realidade, durante este período, para a maior parte dos países da América Latina, a orientação do crescimento voltou a ser mais “para fora” do que “para dentro”, pois repousou em maior grau na melhoria do poder de compra das exportações do que na substituição de importações. Para alguns poucos países, no entanto, como por exemplo o Brasil, houve realmente o aproveitamento dessa situação relativamente favorável do setor externo para expandir o processo de industrialização. Assim, “o processo de substituição” avançou consideravelmente, entrando nas faixas de bens de consumo duráveis, e continuando, em algumas faixas de produtos intermediários e bens de capital.

De qualquer modo, dentro das três décadas mencionadas, este foi o período de maior crescimento para a América Latina em seu conjunto,¹¹ em grande parte só foi possível graças ao fato de o poder de compra das exportações ter crescido com grande rapidez, embora menos do que o Produto. (Isto significa que as limitações oriundas do setor externo tiveram apenas um caráter relativo).

A partir de 1954, as condições externas voltaram a ser francamente restritivas (com exceção dos países petrolíferos) e a capacidade para importar da região tendeu novamente à estagnação. A maior parte dos países não pôde manter o seu ritmo de desenvolvimento pela via da substituição de importações. Praticamente só o México e o Brasil puderam continuar a sua expansão industrial em ritmo considerável. O Brasil conseguiu mesmo acelerar a sua taxa de crescimento por uma série de circunstâncias que serão examinadas na parte específica do estudo, mas

11. Ver *El Desarrollo económico de América Latina en la post-guerra*, documento da CEPAL (E/CN. 12/659/Rev. 1), nº de venda 64.II.G.6.

não pôde fazê-lo, no entanto, sem aumentar consideravelmente o desequilíbrio do seu balanço de pagamentos.

B. AS DIVERSAS ACEPÇÕES DO TERMO “SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES”

O termo “substituição de importações” é empregado muitas vezes numa acepção simples e literal significando a diminuição ou desaparecimento de certas importações que são substituídas pela produção interna.

Entendida desta maneira esta expressão, disfarça a natureza do fenômeno anteriormente descrito e inclusive induz a um entendimento errôneo da dinâmica do processo em questão.

Na realidade, o termo “substituição de importações” adotado para designar o novo processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos é pouco feliz porque dá a impressão de que consiste em uma operação simples e limitada de retirar ou diminuir componentes da pauta de importações para substituí-los por produtos nacionais. Uma extensão deste critério simplista poderia levar a crer que o objetivo “natural” seria eliminar *todas* as importações, isto é, alcançar a autarcia.¹²

Nada está tão longe da realidade, porém, quanto a esse *desideratum*. Em primeiro lugar, porque o processo de substituição não visa diminuir o *quantum* de importação global: essa diminuição, quando ocorre, é imposta pelas restrições do setor externo e não desejada! Dessas restrições (absolutas ou relativas) decorre a necessidade de produzir internamente alguns bens que antes se importavam: Por outro lado, no lugar desses bens substituídos aparecem outros e à medida que o processo avança isso acarreta um aumento da demanda derivada por importações (de produtos intermediários e bens de capital) que pode resultar numa maior dependência do exterior, em comparação com as primeiras fases do processo de substituição.

Esclarecido esse possível equívoco, convém agora examinar melhor os problemas analíticos que podem surgir quando se encara a substituição de importações em sentido restrito, isto é, de uma diminuição absoluta ou relativa de certos grupos de produtos na pauta. Para tanto vamos dar alguns exemplos em que isso não se verifique, ou em que, mesmo ocorrendo essa diminuição, a essência do fenômeno fique oculta por trás dessa substituição “aparente”.

12. Diga-se de passagem que este ponto de vista tem sido formulado por alguns teóricos, como o Professor Rottenberg, de Chicago, ao acentuar os “perigos” a que conduz uma política de substituição de importações. Ver *Reflexiones sobre la industrialización y El desarrollo económica*, Simón Rottenberg, edição da Unversidade Católica de Santiago do Chile.

O primeiro exemplo que se poderia apresentar é a hipótese extrema de não haver modificação na composição das importações tanto em termos absolutos como relativos, ou seja, não se estar modificando nem o *quantum* nem a participação dos principais grupos de produtos presentes na pauta. Neste caso não haveria substituição “aparente ou visível”, embora pudesse estar ocorrendo um vigoroso e efetivo processo de “substituição” através do aumento da participação doméstica em uma oferta interna crescente, que se traduz por uma diminuição do coeficiente de importação da economia.

Um outro tipo de problema é o que decorre da aparição de novos produtos no mercado internacional, o que torna difícil a análise comparada da pauta de importações entre períodos distintos. Assim, por exemplo, depois da Segunda Guerra Mundial surgiram novos bens de consumo duráveis que nada tinham a ver com a natureza dos produtos antes importados. Logo, o desenvolvimento interno de uma indústria dedicada a produzir esses bens não pode ser chamado *stricto sensu* de “substituição” em relação às importações do período de antes da guerra. Em tal caso, o que ocorre é evidentemente uma continuação do processo geral anteriormente descrito, ou seja, uma reorientação de fatores produtivos que corresponde a uma nova modificação no esquema de divisão do trabalho social da economia.

Outro caso muito frequente nos países da América Latina, sobretudo na última década, é a diminuição de importações de produtos considerados não essenciais (certas faixas de bens de consumo duráveis e não duráveis) decorrente de uma política cambial discriminatória adotada para ajustar o nível geral de importações à capacidade efetiva para importar.

Como consequência dessas restrições, passa a haver um estímulo à produção interna desses bens. Evidentemente que, nessas condições, a substituição “real” se produz depois da substituição “aparente” verificada na pauta. Ainda neste caso, produtos há que não chegam a ser efetivamente substituídos (porque não existem dimensões de mercado e/ou os recursos necessários para produzi-los internamente) e cuja diminuição na pauta se deve exclusivamente aos controles. Uma vez afrouxados estes as importações desses bens voltarão automaticamente a subir, além do fato de que poderão subir também as de outros bens cujas condições de produção interna não sejam competitivas com as do exterior, a menos que se encontrem amparadas contra a concorrência externa (mediante uma proteção tarifária elevadíssima, ou via outros instrumentos discriminatórios).

Por último, é necessário não esquecer o caso bastante óbvio, mas nem por isso sempre compreendido, de que a substituição “real ou efetiva” é geralmente muito

menor do que a “aparente” que se visualiza pela diminuição de certas importações na pauta. Assim, por exemplo, quando se substituem produtos finais, aumenta, em consequência, a demanda por insumos básicos e produtos intermediários (nem todos necessariamente produzidos no país), pagam-se serviços técnicos e de capital etc. No fundo, a produção de um determinado bem apenas “substitui” uma parte do valor agregado que antes se gerava fora da economia. Como já foi mencionado, isso pode aumentar em termos dinâmicos a demanda derivada de importações em um grau superior à economia de divisas que se obteve com a produção substitutiva.

O nosso propósito com estes breves comentários foi não só demonstrar o risco de uma interpretação estrita do termo “substituição de importações”, como também chamar a atenção para algumas características do próprio processo que estão ocultas por trás daquela designação e parecem mesmo, por vezes, entrar em conflito com ela. Feitas estas considerações, passaremos à análise da dinâmica desse processo que continuaremos a designar de “substituição de importações”, uma vez que esse é o nome consagrado na literatura sobre desenvolvimento econômico dos países da América Latina e, em particular, nos trabalhos da CEPAL. Entende-se, no entanto, que essa designação será aplicada, daqui por diante, em um sentido lato, para caracterizar um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial.

C. A DINÂMICA DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

O nosso propósito neste parágrafo é fazer uma análise teórica, em alto nível de abstração, das principais características que oferece a dinâmica do que entendemos por um processo de substituição de importações *lato sensu* e dos problemas de natureza externa e interna que vão surgindo à medida que este se desenvolve.

A nossa tese central é de que a dinâmica do processo de desenvolvimento pela via de substituição de importações pode atribuir-se, em síntese, a uma série de respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo, através dos quais a economia vai-se tornando quantitativamente menos dependente do exterior e mudando qualitativamente a natureza dessa dependência. Ao longo desse processo, do qual resulta uma série de modificações estruturais da economia, vão se manifestando sucessivos aspectos da contradição básica que lhe é inerente entre as necessidades do crescimento e a barreira que representa a capacidade para importar. Tentaremos mostrar qual a mecânica da superação de alguns desses aspectos,

chegando à conclusão de que os problemas de natureza externa e interna tendem a se avolumar de forma a frear o dinamismo do processo.

1. RESPOSTA AOS DESAFIOS DO DESEQUILÍBRIO EXTERNO

O início do processo está historicamente vinculado à grande depressão mundial dos anos trinta, mas para fins analíticos poder-se-ia considerar como ponto de partida qualquer situação de desequilíbrio externo duradouro que rompesse o ajuste entre demanda e produção internas descrito no modelo tradicional exportador.

Na sua primeira fase, trata-se, portanto, de satisfazer a demanda interna existente, não afetada pela crise do setor exportador e/ou defendida pelo governo.

As possibilidades de expansão da oferta interna residem em três frentes, a saber: a maior utilização da capacidade produtiva já instalada, a produção de bens e serviços relativamente independentes do setor externo (por exemplo, serviços governamentais) e a instalação de unidades produtivas substituidoras de bens anteriormente importados.

A primeira alternativa termina com a saturação da capacidade existente na economia. Uma parte da segunda e a última passam a estar intimamente relacionadas, e constituem a espinha dorsal do processo de desenvolvimento “para dentro” a que demos o nome de substituição de importações.

A substituição inicia-se, normalmente, pela via mais fácil da produção de bens de consumo terminados, não só porque a tecnologia nela empregada é, em geral, menos complexa e de menor intensidade de capital, como principalmente porque para estes é maior a reserva do mercado, quer a preexistente quer a provocada pela política de comércio exterior adotada como medida de defesa.

Vejamos agora como a própria expansão da atividade interna, correspondente a esta primeira fase, engendra a necessidade de prosseguir o processo de substituição.

Por um lado a instalação de unidades industriais para produzir internamente bens de consumo final que antes se importavam tende a expandir o mercado interno desses mesmos bens, não só pelo próprio crescimento da renda¹³ decorrente do processo de investimento, como pela inexistência de restrições internas análogas às que limitavam as importações desses produtos. Por outro lado, a sua produção, como já vimos, apenas substitui uma parte do valor agregado, anteriormente gerado

13. A maior ou menor expansão do consumo relacionada com o crescimento da renda depende, evidentemente, da elasticidade-renda dos produtos.

fora da economia. Em consequência, a demanda derivada por importações de matérias-primas e outros insumos cresce rapidamente tendendo a ultrapassar as disponibilidades de divisas.

Caracteriza-se assim, portanto, pela primeira vez, uma das faces da contradição interna do processo, atrás mencionada, entre sua finalidade que é o crescimento do produto (do qual decorre a necessidade de elevar, pelo menos em alguma medida, as importações) e as limitações da capacidade para importar.

Em resposta a este desafio, segue-se uma nova onda de substituições para o que se torna necessário comprimir algumas importações menos essenciais liberando assim as divisas indispensáveis à instalação e operação das novas unidades produtivas. De novo, com o crescimento do produto e da renda, se reproduz em maior ou menor medida o fenômeno acima descrito.

Na superação contínua dessas contradições reside a essência da dinâmica do processo de substituição de importações. Teoricamente, o processo poderia continuar mediante uma seleção rigorosa do uso de divisas, até um ponto na divisão do trabalho com o exterior que correspondesse ao aproveitamento máximo dos recursos internos existentes.¹⁴

Na realidade, porém, à medida que o processo avança através de sucessivas respostas à “barreira externa”, vai se tornando cada vez mais difícil e custoso prosseguir, não só por razões de ordem interna (dimensões de mercado, tecnologia etc.) como porque, dadas as limitações da capacidade para importar, a pauta de importações tende a tornar-se extremamente rígida, antes que o processo de desenvolvimento ganhe suficiente autonomia pelo lado da diversificação da estrutura produtiva.

Os fatores de ordem interna, a que nos referimos, serão analisados no próximo parágrafo. Vejamos agora, com um pouco mais de detalhe, como a dinâmica da substituição se reflete sobre a estrutura de importações e quais as implicações que daí derivam para a continuidade do processo.

2. AS MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA DE IMPORTAÇÕES E A MECÂNICA DA SUBSTITUIÇÃO

Nas primeiras fases do processo de substituição, a seleção de novas linhas de produção é feita à luz da demanda interna existente pelos itens da pauta mais facilmente substituíveis, que são, como já vimos, os bens de consumo terminados.

14. A inexistência de pelo menos alguns recursos naturais impede que se considere, mesmo teoricamente, a possibilidade de caminhar para a autarcia.

A composição das importações reflete essa mudança na orientação da atividade interna, através de uma diminuição da participação na pauta dos bens de consumo final e um aumento da participação dos produtos intermediários.

Passadas, porém, as primeiras fases de industrialização, a manutenção de uma estrutura de importações sem grandes alterações na posição relativa dos três grandes grupos (bens de consumo, produtos intermediários e bens de capital) pode significar que se esteja conseguindo substituir, simultaneamente em várias faixas, embora com ênfase distinta em certas gamas de produtos de acordo com as condições específicas de cada país e o estágio de desenvolvimento em que se encontre.

Evidentemente, isto não significa que não haja modificação na composição das importações. Ao contrário, ela estará mudando dentro de cada grupo tanto mais rapidamente quanto mais acelerado for o processo de substituição. Para garantir, porém, a sua continuidade, as substituições devem encadear-se de modo a não haver sobreposição de picos de demanda por importações que deem origem a um estrangulamento interno prolongado. O comportamento das várias séries históricas de importação deve, pois, traduzir-se graficamente por uma série de parábolas defasadas correspondendo a saídas e entradas alternadas de novos produtos na pauta.

A possibilidade de manter uma certa flexibilidade na estrutura de importações, em condições de limitação da capacidade para importar, repousa na construção, o mais cedo possível, de certos elos da cadeia produtiva que são de importância estratégica para levar adiante o processo. Em outras palavras, a possibilidade de continuar a substituir depende do tipo de substituições previamente realizadas.

Se, por exemplo, se continuar substituindo apenas nas faixas de bens finais de consumo, a pauta pode vir a ficar praticamente comprometida com as importações necessárias à manutenção da produção corrente, sem deixar margem suficiente para a entrada de novos produtos e, em particular, dos bens de capital indispensáveis à expansão da capacidade produtiva. Para evitar que isso ocorra, é indispensável que se comece bastante cedo a substituição em novas faixas, sobretudo de produtos intermediários e bens de capital, antes que a rigidez excessiva da pauta comprometa a própria continuidade do processo.

A substituição de produtos intermediários e outros semielaborados tem a característica importante, do ponto de vista das restrições externas, de que os requisitos importados para a continuação da sua produção corrente são relativamente modestos. Isso decorre de dois motivos fundamentais. O primeiro é o fato de

uma parte das matérias-primas necessárias à sua elaboração poder ser encontrada dentro do próprio país e a parte importada consistir de produtos brutos, ou pouco elaborados, de baixo valor unitário. O segundo é que, ao contrário dos bens de consumo, o mercado doméstico por este tipo de bens não tende a crescer abruptamente pelo simples fato de se começar a produzi-los internamente. Provavelmente, o maior dispêndio de divisas se fará, de uma vez por todas, com a aquisição dos equipamentos necessários à instalação das unidades produtoras.

Neste setor da produção intermediária há, contudo, um hiato temporal bastante considerável entre a decisão de investir num dado ramo e a entrada em operação do projeto. Em consequência, se apenas se pensar em substituir esses produtos, depois de se terem tornado itens significativos na pauta, é quase certo que a aceleração da sua demanda (derivada) conjugada com o *lag* da oferta interna, se traduza por um aumento substancial de importações capaz de ultrapassar as disponibilidades cambiais do país.

Há algumas analogias entre o que se disse, sobretudo no último parágrafo, a respeito da produção intermediária e a de certas faixas de bens de capital. O início da sua produção o mais cedo possível tem, além disso, a vantagem estratégica de permitir um certo grau de independência ao processo de desenvolvimento interno em relação às restrições externas.

Resumindo, podemos concluir que, nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário (para usar uma linguagem figurada) que o “edifício” seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período.

Salta aos olhos que a consecução de tal meta levanta uma série de problemas de toda a ordem que exigem para a sua solução um encadeamento de circunstâncias bastante favoráveis. Vamos apenas mencionar dois tipos de problemas, um de natureza interna e outro de ordem externa, cuja relevância justifica um destaque especial.

O primeiro deles diz respeito à escolha das faixas de substituições. Em face do que dissemos anteriormente, é evidente que essa escolha não pode ser feita à luz de uma visão estática do mercado interno e/ou da estrutura de importações existente num dado momento. Isso significa, por um lado, que nem todos os investimentos podem ser apenas induzidos pela demanda presente e pressupõe, por outro, uma

capacidade de previsão e de decisão autônoma que só pode ser atribuída ao Estado e/ou a alguns raros empresários inovadores.¹⁵

Os chamados “investimentos de base”, por exemplo, dificilmente terão lugar com a necessária antecipação, a não ser por intermédio de decisões governamentais, quer promovendo-os diretamente quer estimulando ou amparando a iniciativa privada através de medidas de caráter financeiro e outras.

Entre os próprios investimentos induzidos pelo mercado, muitos há que nada têm de “espontâneos”,¹⁶ uma vez que o seu surgimento se deve, em grande parte, a decisões de política econômica, sobretudo de comércio exterior (política cambial e tarifária), as quais, modificando, por vezes violentamente, o sistema de preços relativos, orientam (conscientemente ou não) as transformações da capacidade produtiva.

A outra ordem de problemas a que nos referimos diz respeito à natureza das limitações do setor externo. Compreende-se que, em condições de estagnação “absoluta” da capacidade para importar, dificilmente poderá produzir-se uma aceleração industrial suficiente para manter um ritmo de crescimento elevado. As altas taxas de formação de capital e a composição de investimento necessárias a uma rápida diversificação e integração do aparelho produtivo exigem que as limitações do setor externo sejam no máximo relativas, isto é, que haja uma certa expansão das importações, embora a uma taxa inferior à do crescimento do Produto. Isso pode ser obtido através de um aumento no poder de compra das exportações ou/e à entrada autônoma ou compensatória de capital estrangeiro.

Como veremos mais adiante, no caso brasileiro, tanto uma como a outra ordem de problemas apontados tiveram, num passado recente, soluções relativamente favoráveis.

3. AS CONDICIONANTES INTERNAS DO PROCESSO

Até aqui examinamos o modelo de desenvolvimento de economias latino-americanas do ponto de vista da dinâmica da substituição de importações, no que concerne aos vários tipos de problemas e respostas que se colocavam face às suas limitações externas.

15. O termo está empregado no sentido schumpeteriano. Assim, embora não se negue a existência de considerável capacidade empresarial em algumas das economias latino-americanas em condições de responder adequadamente aos estímulos do mercado e/ou às decisões de política econômica governamentais, parece-nos lícito considerar rara a do tipo “inovador”, capaz de uma visão de longo prazo que antecipe as oportunidades existentes na abertura de novas linhas da atividade produtiva.

16. No sentido de resultarem do “livre” jogo das forças de mercado.

Voltemo-nos agora “para dentro” e examinemos quais os condicionamentos que surgem ao processo provenientes de algumas das suas limitações internas. Seleccionamos três ordens de fatores que mais cedo ou mais tarde se transformam em problemas sérios com a continuação do desenvolvimento econômico pela via de substituição de importações e que são, por outro lado, as causas das deformações que o processo apresentou historicamente em nossos países. São eles: *a dimensão e estrutura dos mercados nacionais, a natureza da evolução tecnológica e a constelação de recursos produtivos*. Os três têm, como é evidente, múltiplos aspectos intimamente relacionados e só através de uma análise exaustiva e sistemática das suas interações se poderia apreender a visão ao mesmo tempo global e íntima da problemática do desenvolvimento econômico que se apresenta ao mundo subdesenvolvido em nossa época.

a) Começemos pela análise dos problemas que podem ser colocados pela dimensão e estrutura do mercado interno.

Já vimos que o processo de industrialização na América Latina teve lugar, apenas em escala nacional, dadas as condições de divisão internacional do trabalho que prevaleciam à época do seu início e que não se modificaram muito.

Para ultrapassar este obstáculo, os países maiores puderam apoiar-se no seu mercado interno e passar a desenvolver, sobre a velha estrutura produtiva primária, um moderno setor secundário readaptando e modernizando o setor de serviços até então voltado para as atividades exportadoras. A magnitude e diversificação dos novos setores estava, porém, condicionada às dimensões e composição da demanda interna e à sua posterior evolução. Estas, por sua vez, estão na dependência do nível e distribuição de renda, atual e futura.

Dada a distribuição de renda existente quando se iniciou o processo de substituições, a nova orientação do sistema produtivo estava de antemão dirigida ao atendimento da demanda insatisfeita por importações das classes de mais alta renda. Esse fator, se por um lado era favorável a uma correspondente diversificação industrial, considerada a correspondente variedade da demanda naquelas classes, por outro apresentava inconvenientes óbvios do ponto de vista da estrutura de custos da concentração econômica em termos setoriais ou regionais.

Com efeito, se as dimensões absolutas do mercado interno já eram relativamente reduzidas,¹⁷ fácil é imaginar o que representa, do ponto de vista do que

17. Segundo o estudo da CEPAL sobre o mercado comum latino-americano, o maior mercado nacional da América Latina tinha, em 1959, um poder de compra anual ao redor de 13.200 milhões de dólares, enquanto que o mercado de automóveis dos Estados Unidos representava por si só um poder de compra de cerca de 7.200 milhões de dólares. Na década dos trinta, as dimensões absolutas eram, evidentemente, menores mas a desproporção relativa deveria ser idêntica.

se poderia chamar escalas econômicas, ter que satisfazer uma grande demanda de bens e serviços onde cada um, separadamente, representava uma diminuta fração do mercado global.

Deriva então, desta mesma realidade, a tendência a uma inevitável concentração das atividades econômicas, uma vez que não se poderia esperar um número grande de empresas que, num afã competitivo, se estabelecessem com condições de rentabilidade para disputar mercados específicos tão débeis, salvo em certas áreas de bens de consumo.

Além do mais, os problemas assinalados tendem a agravar-se à medida que o processo de industrialização avança para novas categorias de produção mais complexas, já que, quando se entra em certo tipo de indústrias mecânicas ou de produção intermediária, por exemplo, a escala exigida tende a ser muito grande em relação ao tamanho relativo do mercado.

Vejamos, agora, de que maneira o desenvolvimento do processo da industrialização pela via da substituição de importações dá lugar à expansão do próprio mercado interno e de que tipo é essa expansão.

Enquanto a substituição se dava em faixas de bens de consumo não duráveis ou de certos produtos intermediários e bens de capital, em que a tecnologia adotada exigia uma densidade de capital pouco elevada, o “módulo” de investimento além de multiplicador da renda tendia a ser fortemente multiplicador de emprego. Desta maneira, a ampliação do mercado se processava por duas vias, tanto pela elevação de renda dos grupos de alto poder aquisitivo como pela incorporação ao consumo de bens e serviços industriais e derivados de trabalhadores deslocados para os novos setores dinâmicos, evidentemente com remunerações mais elevadas. À medida porém que se avança no processo de substituição e se entra, em particular, nas faixas de bens duráveis de consumo, o crescimento relativo do mercado passa a dar-se basicamente em termos verticais, ou seja, explorando o poder de compra das classes de altas rendas. Isto se deve a dois motivos fundamentais: 1) a alta densidade de capital por unidade de investimento e de produto impede a absorção de grandes quantidades de mão de obra; 2) o alto valor unitário dos bens produzidos só permite a incorporação aos mercados consumidores de reduzidas camadas da população.

Assim, se bem a implantação dos novos setores produtivos dá à economia um grande dinamismo em termos de crescimento da renda e acelera o processo de substituição de importações, introduz dentro do próprio “setor” capitalista uma

desproporção séria entre uma capacidade produtiva cuja escala ótima se destina a atender ao consumo de massas, em países desenvolvidos, e a dimensão efetiva do mesmo num país subdesenvolvido.

b) Passemos agora ao exame dos problemas decorrentes da natureza da moderna tecnologia, face ao processo de substituição de importações.

Um dos aspectos que mais se tem acentuado é o fato de que os países subdesenvolvidos importam uma tecnologia que foi concebida pelas economias líderes de acordo com as suas constelações de recursos totalmente diversos das nossas. A necessidade de importar essa tecnologia estaria dada pelo próprio caráter substitutivo da industrialização, e pela impossibilidade de criarmos técnicas novas mais adequadas às nossas condições peculiares.

Os inconvenientes de ordem geral também são bastante conhecidos e podem ser resumidos do seguinte modo: para um dado volume de produto a substituir, a quantidade de capital exigida é muito grande e o emprego gerado relativamente pequeno. Em termos dinâmicos, isso significa que o processo de crescimento se dá com um grande esforço de acumulação de capital e com a absorção inadequada das massas crescentes de população ativa que anualmente se incorporam à força de trabalho. Quanto mais se quiser obstar o segundo inconveniente, tanto mais se terá de forçar a taxa de investimento, mantidas as características básicas da tecnologia adotada.

Além dessas observações que colocam em linhas gerais o problema do emprego e do ritmo de crescimento em nossas economias, convém atentar, também, para os obstáculos que surgem para a continuação do processo, quando este se defronta com a necessidade de entrar em faixas de substituição nas quais o problema da escala e da complexidade tecnológica se avoluma cada vez mais. Assim, a própria diversificação e integração do aparelho produtivo industrial tende a ser freada, à medida que o montante de capital necessário, a dimensão do mercado nacional e o problema do *know how* se conjuguem e impeçam a penetração em uma série de setores onde mesmo a menor escala da unidade produtiva seja demasiado “grande” para a capacidade real da economia.

A pergunta que poderíamos colocar é se, à exceção desses setores em que as funções técnicas de produção são relativamente específicas, não haveria possibilidade de se adotar uma tecnologia de menor densidade de capital que se coadunasse melhor com a abundância de mão de obra e de terra características de nossas economias. Essas possibilidades são, porém, meramente teóricas, pelo menos no que diz respeito à sua adoção pelos empresários privados dentro da dinâmica do

modelo de substituição de importações, sobretudo no segundo período de desenvolvimento que teve lugar no pós-guerra.

Vejamos alguns dos motivos pelos quais essas soluções não foram efetivamente viáveis, face às condições objetivas em que teve lugar o nosso processo de industrialização.

Em primeiro lugar, a tendência a usar mais capital e menos mão de obra, em proporções bastante distintas daquelas que seriam ditadas pela dimensão relativa dos dois estoques, está relacionada com o fato de que os custos reais (de oportunidade) daqueles fatores não guardam qualquer relação com os seus custos monetários. Assim, por exemplo, a taxa de salário mínimo é mais ou menos idêntica em todas as regiões de um país e independe de que o custo de oportunidade possa ser zero ali onde haja desemprego da mão de obra não qualificada. Por sua vez, o preço dos bens de capital, que são na maioria importados, foi, via de regra, artificialmente rebaixado, através de taxas cambiais favorecidas, no propósito de estimular o desenvolvimento industrial.

Por outro lado, grande parte das atividades substituidoras de importações era realizada por investimentos diretos estrangeiros, associados ou não a empresários nacionais, que traziam consigo, além do capital, a técnica adotada em seus países de origem.

Esses fatores, juntamente com o fato de que alguns dos novos empreendimentos se davam em setores onde já se encontravam instaladas empresas tradicionais, tendiam a provocar nestas uma depreciação acelerada dos equipamentos por obsolescência que, ao mesmo tempo que representava desperdício do capital existente, forçava a economia a um esforço maior de capitalização e acarretava desemprego de mão de obra não qualificada.

- c) No que concerne à constelação de recursos produtivos, a sua característica mais geral é, como se sabe, a desproporção existente entre os diversos estoques de fatores a par de uma abundância relativa de recursos naturais e de mão de obra não qualificada, coexiste a escassez de mão de obra qualificada e de capital. Em consequência, há um completo divórcio entre as funções macroeconômicas de produção (virtuais) que seriam mais adequadas a uma tal dotação de recursos e aquelas que resultam por agregação das funções microeconômicas efetivamente adotadas pelos empresários no processo de substituição de importações, face ao sistema de preços relativos existente.

Essa desproporção tende a agravar-se com o avanço do processo, à medida que se usam cada vez mais fatores escassos (muitas vezes com desperdício) no setor secundário e se mantém inalterada a estrutura do primário.¹⁸ Esta situação é, em grande parte, responsável pelos sérios problemas de desemprego estrutural da mão de obra não qualificada e pela manutenção de reservas, potencialmente produtivas, na ociosidade.

Outros problemas que surgem em nossas economias prendem-se ao fato de que a “abundância” relativa de recursos naturais nem sempre significa que a sua composição seja satisfatória para a dinâmica do processo de industrialização. Nas suas primeiras fases, as duas exigências fundamentais, do ponto de vista dos recursos naturais, são: 1) a existência de uma fronteira agrícola em expansão (ou a possibilidade de usar intensivamente os solos com aumento de produtividade) que permita uma oferta de alimentos relativamente flexível; 2) a existência de matérias-primas que abasteçam as indústrias tradicionais de bens de consumo.

Nas fases seguintes, porém, além desses recursos, é indispensável a presença e facilidade de exploração de uma série de fontes de energia (petróleo, carvão, recursos, hidráulicos) e de outros recursos minerais. Ora, esses recursos não estão igualmente distribuídos por toda a América Latina, e em quase todos os nossos países faltam alguns deles, por vezes estratégicos, o que se constitui obstáculo sério, face às limitações da capacidade para importar.

D. AS CRÍTICAS AO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

Ao fazer o exame das dificuldades oriundas do setor externo que condicionaram o processo de desenvolvimento em nossos países, é comum reconhecer-se que elas representam variáveis exógenas sobre as quais a ação isolada de cada um tem muito poucas possibilidades de sucesso. Quando se trata, porém, de reconhecer que a industrialização tem conduzido, em geral, a uma insuficiente absorção da força de trabalho e a estrutura de mercado escassamente competitivas com custos de produção elevados, mantendo uma distribuição de rendas extremamente desigual, há um certo consenso de que tudo isso ocorreu por falta de medidas adequadas de política econômica.¹⁹

18. Isto não significa que qualquer tipo de modificação na estrutura do setor primário alteraria automaticamente essa tendência. Se, por exemplo, for adotada, nessa mudança, uma tecnologia de alta densidade de capital, a tendência deverá, muito provavelmente, agravar-se, pelo menos a curto prazo.

19. O que, para uns, é simplesmente classificado como erros do governo, e, para outros, em linguagem mais técnica ou mais “moderna”, de falta de programação.

A este respeito gostaríamos de tecer alguns comentários que enquadrem a análise dos fatores estruturais, condicionantes da dinâmica do processo, feita no parágrafo anterior dentro de um marco de referência mais preciso. Antes de entrar, porém, nesse terreno, convém fazer a observação de ordem geral de que esses fatores condicionantes, atrás analisados, podem atuar de maneira distinta para os vários países, sendo favoráveis ou restritivos de acordo com as condições objetivas de cada um e o período histórico em que tenham lugar as várias etapas do seu desenvolvimento. Os graus de liberdade que surgem das possíveis variações na conjugação dos fatores estruturais externos e internos permitem um maior ou menor raio de manobra à política econômica que, uma vez adotada, se torna também num condicionamento fundamental para o aproveitamento das potencialidades da economia, ou, inversamente, para sobrepujar os obstáculos ao processo de desenvolvimento.

Esclarecido, assim, que não há em nossa análise quaisquer veleidades deterministas, devemos reconhecer, no entanto, que, dentro dos parâmetros básicos do modelo de substituição de importações, dificilmente o processo de industrialização conduziria a resultados radicalmente diferentes dos obtidos. Não nos parece objetivo, por outro lado, tentar reescrever a história e discutir teoricamente a viabilidade de outro modelo de desenvolvimento, que se baseasse em parâmetros totalmente distintos, como, por exemplo, uma estrutura de propriedade e de repartição do produto menos desiguais, das quais decorressem funções gerais de produção inteiramente diversas.

1. O PROBLEMA DOS ALTOS CUSTOS E DA FALTA DE COMPETIÇÃO

Uma das críticas mais comuns feitas ao processo de industrialização na América Latina destaca o problema dos altos custos dos bens produzidos, fenômeno frequentemente atribuído à falta de competição.

O problema de custos tem sido, em geral, mal colocado, em termos de custos internos *versus* externos. De fato, sua relevância, do ponto de vista nacional, reside, sobretudo, em questões de natureza macroeconômica, quais sejam o desperdício de recursos escassos e o mau aproveitamento de recursos abundantes nas economias latino-americanas.²⁰

Encarado o problema dos custos relativos por este ângulo, chegar-se-ia à necessidade de realizar cálculo de economicidade, considerando esta como uma relação macroeconômica que levasse em conta os lucros e custos sociais.

20. Ver um exame do problema de custos relativos em *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN. 12/221) publicação das Nações Unidas, nº de venda 52.II.G.1.

Quando se aborda, porém, o problema à luz do comércio internacional, necessariamente prevalece o aspecto microeconômico, uma vez que o que se tem em vista, em última análise, é o confronto dos preços internos com os preços internacionais vigentes. No entanto, mesmo neste caso, afirmar que a falta de competição é responsável pelos altos custos internos e que estes, por sua vez, impedem a entrada dos nossos produtos manufaturados no mercado internacional parece-nos uma colocação bastante insatisfatória do problema. Embora pareça paradoxal, a verdade é que se poderia sustentar que, dadas as economias de escala que se pudessem efetivar, seria recomendável que em certos setores existisse um maior grau de concentração e mesmo o monopólio.²¹

No entanto, essa possibilidade teórica não resolveria, necessariamente, o problema dos altos custos relativos. A este respeito não devemos esquecer que as indústrias de substituição de nossos países foram instaladas para substituir importações que representavam uma fração insignificante da capacidade produtiva de qualquer país antes exportador. Para exemplificar este ponto, imaginemos que toda a indústria automobilística no Brasil estivesse concentrada numa só empresa para melhorar seus rendimentos de escala. Ainda assim, como sabemos, o volume de sua produção representaria apenas uma pequena fração de uma das grandes empresas europeias, por exemplo, a Volkswagen.

Naturalmente, o problema se reveste de características distintas no caso de muitas indústrias tradicionais e também em algumas mais pesadas e complexas nas quais as economias de escala não são a variável decisiva nos custos. Em tais casos, em que se poderia chegar a preços competitivos, as oportunidades dependerão, provavelmente sobretudo dos obstáculos ou facilidades para entrar nos mercados dos países desenvolvidos, dos acordos de integração regional e da diversidade de circunstâncias internas existentes.

2. O PROBLEMA DO EMPREGO

Já vimos que uma das características de nossas economias é a permanência, quando não o aumento, do desemprego estrutural da mão de obra não qualificada. Por outro lado, constatamos também que no setor dinâmico por excelência – o secundário – a

21. Vale a pena assinalar, por outro lado, que não basta a presença de várias empresas para que haja concorrência. O caso da indústria automobilística no Brasil é ilustrativo a este respeito. Montaram-se 17 empresas cuja ação conjunta no mercado, em termo de preço, é paramonopolística, sem nenhuma das vantagens em termos de custos de um monopólio.

taxa de emprego tem crescido, nos últimos anos,²² menos do que a população, o que se deve não só ao crescimento explosivo desta, como também à tecnologia de alta densidade de capital adotada nos modernos ramos industriais.

As únicas possibilidades de contrabalançar esta tendência (dentro do modelo de substituição de importações, e na ausência de modificações profundas no setor primário) residiriam pois, basicamente, em absorver os excedentes populacionais no setor de serviços ou nos programas de obras públicas. Isso se fez em certa medida, sobretudo no primeiro, onde o “empreguismo” e o desemprego disfarçado são manifestações inequívocas da escassez de oportunidades em outras áreas. No setor de construções governamentais, porém, a tecnologia adotada tem sido, com raras exceções, também poupadora de mão de obra. Naturalmente isto decorre tanto de uma dependência tecnológica quanto da impossibilidade do próprio governo de se guiar pelos custos de oportunidade, desprezando os custos monetários em que incorre, sem um adequado mecanismo de financiamento.

Nada faz prever que essa tendência se modifique espontaneamente no futuro, e o problema poderá mesmo agravar-se com a introdução de novas técnicas ainda mais capitalísticas, não só no setor industrial como, em particular, no setor de serviços.²³

As duas possibilidades de melhorar decisivamente a situação não se situam no contexto do modelo de substituição de importações e sim em um modelo de desenvolvimento global. A menos que o investimento governamental se oriente decididamente no sentido de emprego de mão de obra e que no setor primário, onde se encontra grande parcela de nossa população, se realize uma reforma agrária que conjugue abundantemente o fator terra com o fator trabalho, aumentando a produtividade deste último através da melhoria do uso da terra e não do emprego de técnicas de alta densidade de capital, não antevemos possibilidades de melhorar decisivamente a situação.

3. O PROBLEMA DA FALTA DE PLANEJAMENTO

Dissemos, na parte introdutória deste capítulo, que muitas das críticas ao processo de industrialização têm sido feitas na base de imputar os seus defeitos à falta de

22. No período 1938-48, o produto industrial da América Latina cresceu a uma taxa anual de 5,8%, e o emprego, no setor, a 3,6%. No período 1953-58, porém, enquanto o produto cresceu a uma taxa anual de 6,2%, o emprego baixou sua taxa de crescimento para 1,6%. Ver: CEPAL – *Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina* (E/CN. 12/592).

23. A possibilidade de introduzir em grande escala modernos computadores eletrônicos nas grandes companhias públicas e privadas não é de modo algum remota e, embora represente um considerável aumento da eficiência das suas operações do ponto de vista isolado da empresa, não é, evidentemente, a solução “ideal” do ponto de vista dos custos de oportunidade.

racionalidade das decisões de política econômica, ou, em outras palavras, à falta de planejamento. Já tentamos colocar, por outro lado, algumas dessas “Objeções dentro do que nos parece ser o seu verdadeiro marco de referências: o modelo histórico de desenvolvimento dos países da América Latina.

O que dissemos não significa, porém, que, mesmo dentro das linhas básicas do modelo de substituição, não se pudesse e devesse ter adotado um planejamento cuidadoso, que lançasse mão de uma maneira coordenada de todo o instrumental de política econômica à disposição do governo. Com isso poder-se-ia ter evitado o agravamento das tensões de toda a sorte a que estiveram sujeitas as economias latino-americanas desde as tremendas pressões inflacionárias, até o aumento dos desequilíbrios setoriais e regionais.

Na realidade, mesmo do ponto de vista “estrito” da substituição de importações, o planejamento vai-se tornando cada vez mais necessário à medida que o processo avança. A escolha entre alternativas de investimento passa a ser mais difícil e, por outro lado, mais decisiva, para poder seguir adiante. Critérios como o de dar prioridade aos investimentos que poupem mais divisas (embora se trate de uma regra empírica que pode ser adotada nas primeiras fases do processo) tornam-se cada vez menos operacionais e mesmo perigosos. Em primeiro lugar, porque o cálculo se faz geralmente em termos estáticos, isto é, sem tomar em consideração o crescimento posterior da demanda interna pelo próprio produto, uma vez feita a substituição, nem o subsequente aumento da demanda por importações. Disto resulta que muitas vezes se incorre, por um período mais ou menos longo (dependendo da rapidez do processo de integração vertical no setor substitutivo), num aumento do dispêndio de divisas, recurso escasso que originalmente se pretendia poupar.

Por outro lado, mesmo admitindo a hipótese do cálculo ser feito corretamente, em termos dinâmicos, existem outros elementos que têm de ser levados em consideração, ao próprio ponto de vista da continuidade do processo de industrialização, e que têm peso distinto nas suas diversas fases. Entre eles podemos mencionar a existência de outros recursos igualmente escassos e onexo estratégico existente entre os elos do processo produtivo.

Assim, poderíamos assegurar que o planejamento dos investimentos públicos e privados se torna indispensável até para evitar discontinuidades no aparelho produtivo do sistema e consideráveis desperdícios de recursos. Nesse sentido, são pertinentes as críticas que se referem à falta de coordenação entre as várias medidas de política econômica adotadas nos países latino-americanos tanto no que concerne aos instrumentos utilizados quanto à compatibilidade das metas em termos globais

e setoriais. Queremos assinalar, porém, mais uma vez, que isso poderia ter sido evitado dentro de um planejamento que se ativesse basicamente aos parâmetros do modelo de substituições, com o que os problemas atrás discutidos teriam permanecido sensivelmente os mesmos.

Não se pode esperar que a modificação nas funções macroeconômicas de produção que permitiria uma integração nacional, com absorção dos excedentes de mão de obra e melhoria na distribuição de renda em termos pessoais, setoriais e regionais, derivasse, *per se*, da dinâmica própria ao modelo de substituição de importações.

Parece-nos, pois, que se aqueles objetivos não forem deliberadamente perseguidos, o processo poderá conduzir a um agravamento ainda maior da dualidade estrutural básica das economias latino-americanas, ou seja, a um alargamento da brecha existente entre o “setor capitalista” relativamente desenvolvido e o “setor de subsistência” extremamente subdesenvolvido. Isto não só impedirá que aquele atue como motor dinâmico do sistema como um todo, como, muito provavelmente, acabará por frear o seu próprio dinamismo interno.

O caso do Brasil

II. O CASO DO BRASIL

A. INTRODUÇÃO

A economia brasileira foi no século passado uma economia primário-exportadora tradicional, à semelhança da dos demais países latino-americanos. Como todos eles, também fazia parte da periferia dos centros dominantes: o seu processo de desenvolvimento, voltado para fora, tinha o seu dinamismo atrelado ao crescimento da demanda pelos seus produtos de exportação, por parte das economias líderes.

Além disso, uma vez que a sua atividade de exportação se concentrava em um ou dois produtos, era uma economia reflexa em toda a extensão do termo, isto é, não só importava as crises das economias de que dependia como também era extremamente vulnerável às flutuações ocorridas nos preços internacionais desses produtos.

É por demais sabido que, face a essas características, o modelo tradicional exportador entrou em crise definitiva depois da grande depressão da década dos trinta.

O largo período que transcorreu até a recuperação mundial logo seguido da Segunda Guerra Mundial obrigou a economia do País a voltar-se sobre si mesma desenvolvendo novas atividades produtivas, com apoio em faixas de demanda interna até então atendidas pelas importações. Sob a pressão de uma redução drástica na capacidade para importar iniciou-se, assim, um processo de substituição de importações que se manteve até a época atual levando a um grau de diversificação industrial e a taxas de crescimento bastante mais acentuadas do que as de quase todas as nações latino-americanas.

Na realidade, o Brasil tem condições relativamente mais favoráveis do que a maioria dos países da região, sobretudo no que diz respeito às variáveis internas do início do processo e às variáveis externas no período de pós-guerra.

Quando da grande depressão, o País já dispunha de um mercado interno bastante amplo e com uma estrutura industrial que, se bem incipiente, possuía já uma relativa diversificação. Isso se devia à natureza do setor exportador, que exercia um poderoso efeito difusor sobre o espaço econômico da região em que estava localizado.²⁴ Assim, dentro do próprio modelo primário-exportador teve

24. Para uma análise histórica das condições em que se instalou o novo modelo de desenvolvimento, ver *Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado.

lugar um vigoroso processo de urbanização acompanhado da implantação de uma infraestrutura de serviços básicos e do desenvolvimento de uma série de indústrias “tradicionais”, tais como as de alimentos, bebidas, mobiliário, roupa etc. A própria metalurgia, embora sob a forma artesanal, é bastante antiga no país.

Compreende-se, pois, que as medidas de defesa do desequilíbrio externo adotadas pelo Governo brasileiro e que resultaram praticamente na sustentação do nível de demanda interna puderam encontrar uma primeira reação favorável na própria capacidade produtiva existente e em parte subutilizada. Persistindo o estrangulamento externo por um longo período e defendido o nível de renda das classes ligadas ao setor exportador, manteve-se o estímulo à diversificação da atividade interna substituidora de importações que correspondiam à composição da demanda daquelas classes.

O movimento de expansão e mudança na estrutura produtiva foi acompanhado com grande sensibilidade empresarial por grande parte dos fazendeiros de café que se tornaram também industriais. Esta transferência é apenas um dos aspectos com que se apresenta uma outra característica favorável ao desenvolvimento da industrialização brasileira, e que lhe é de certo modo peculiar (na América Latina). Referimo-nos à coincidência dos setores produtivos mais dinâmicos, em ambos os modelos de desenvolvimento. Essa coincidência, que se deveu de início à abundância relativa de economias externas do eixo Rio-São Paulo, transformou o centro-sul do País numa região fortemente polarizada, através de um mecanismo cumulativo que facilitou extremamente a dinâmica do processo de substituição de importações, embora tenha resultado num violento aumento dos desequilíbrios regionais.

Quando a guerra terminou, de novo o Brasil se encontrou em posição relativamente favorável, desta vez no que concerne às limitações do setor exportador.

Enquanto dois grandes países da América Latina que tinham entrado num modelo de desenvolvimento similar, o Chile e a Argentina, enfrentaram uma capacidade para importar que não tinha voltado aos níveis da pré-crise, o Brasil conseguiu recuperar a sua. E foi de um patamar superior ao daqueles que as exportações sofreram uma expansão acentuada, sobretudo em termos de poder de compra, dada a elevação dos preços internacionais do café que durou até 1953-54.

A partir desta época, as condições externas passaram a ser desfavoráveis tanto para o País como para a região. No entanto, o processo já tinha ganho dinamismo suficiente para seguir adiante, e não só foi possível continuar o desenvolvimento industrial pela via da substituição de importações, como o seu ritmo foi ainda mais

acentuado. Para isso contribuíram, simultaneamente, a capacidade empresarial do setor privado e a política econômica do Governo que se orientou decisivamente no sentido da componente dinâmica do modelo.

Os empresários privados revelaram sua vocação industrial ao aproveitarem os anos mais favoráveis do setor externo (1951/52), para importar em grande quantidade equipamentos e investir nos mais variados setores da atividade interna. Tais investimentos, alguns de longo prazo de maturação, tiveram uma importância considerável para o desenvolvimento do período seguinte, não só pelo lado do multiplicador da renda e do emprego, como muito particularmente, se encarados pela ótica da expansão e diversificação da capacidade produtiva, como uma série de elos que estabeleceram a ponte para novas etapas de industrialização.

A política econômica governamental teve duas linhas mestras de ação, ambas orientadas quase exclusivamente no sentido da resultante histórica do processo, tanto do ponto de vista da sua natureza intrinsecamente industrial quanto do ponto de vista da sua concentração espacial. A primeira foi a política de comércio exterior, sobretudo a cambial, que, variando embora de mecanismos (desde os controles quantitativos até taxas múltiplas de câmbio), manteve até recentemente uma discriminação efetiva entre as importações, dando tratamento preferencial aos bens de capital e certos insumos essenciais; além de utilizar os chamados “lucros de câmbio” (o ágio obtido pelo Governo na venda de divisas menos a bonificação de câmbio paga como estímulo a certos exportadores), com instrumento para-fiscal de captação de recursos, para financiamento de certas operações do setor público.

A segunda linha foi a política de investimento que, em continuação à fase dos investimentos pioneiros como Volta Redonda e a Petrobras, avançou, mais recentemente, para a eliminação sistemática dos principais pontos de estrangulamento nos setores de infraestrutura e o financiamento e orientação de outros investimentos de base, através de uma agência financeira estatal: o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Essa política foi consubstanciada num programa de metas, que representou a primeira tentativa com certo êxito de planejamento em escala nacional, embora em termos setoriais e com todos os defeitos inerentes à falta de uma visão global e integrada da economia.

Assim, se bem é certo que o desenvolvimento recente se fez, com graves pressões inflacionárias e com o aumento do desequilíbrio externo e das desigualdades regionais, também não é menos significativo o fato de que o Brasil foi um dos poucos países da América Latina que conseguiu manter um ritmo de crescimento

elevado nos últimos anos e em que o processo de substituição de importações avançou até níveis de integração industrial maiores.

A dinâmica do processo de substituição de importações brasileiro seguiu, em linhas gerais, os contornos da problemática já descrita nos capítulos teóricos da primeira parte deste trabalho. Além do mais, a generalização foi feita tomando como referência, na maioria dos tópicos, o caso brasileiro, apenas tendo o cuidado de eliminar o que ele pudesse ter de específico.

O nosso propósito na parte seguinte deste trabalho é, pois, descer daquele nível de abstração e examinar com mais detalhes alguns dos aspectos do processo que sejam passíveis de quantificação. Os dados numéricos disponíveis permitem-nos apenas uma análise mais objetiva das variáveis externas do processo e dos grandes agregados internos e um tanto precária das suas correlações com as modificações na estrutura industrial. Sobre os outros fatores internos apontados como condicionantes do processo e suas implicações nos problemas do emprego, custos e distribuição de rendas, não possuímos, infelizmente, dados que nos permitam a sua análise em plano menos abstrato do que o anteriormente adotado.²⁵

B. A RESPOSTA AO ESTRANGULAMENTO EXTERNO

O propósito deste parágrafo é não só o de mostrar que o processo de desenvolvimento econômico brasileiro recente se deu basicamente sob o impulso das restrições do setor externo como também esboçar, em traços largos, as suas principais fases dando ênfase ao período do pós-guerra.

Começaremos por apontar as principais tendências dessas restrições de caráter externo tanto do ponto de vista da evolução da capacidade para importar da economia brasileira, como do ângulo dos desequilíbrios de balanço de pagamentos.

Na realidade, entre estes dois aspectos do problema nem sempre existe uma correlação muito estreita, pois, se bem é certo que um estancamento da capacidade para importar conduz, num país em crescimento, a uma tendência estrutural ao *deficit* do balanço de pagamentos, este pode ocorrer também por razões conjunturais, endógenas ou exógenas, agravadas ou corrigidas pela política econômica adotada, em particular a cambial.

25. As estatísticas básicas disponíveis são as de Comércio Exterior, as de Renda Nacional e as de Produção Industrial. As Contas Nacionais só foram publicadas a partir de 1946 e até 1961, razão pela qual este foi o período de análise escolhido.

Na segunda parte deste parágrafo apresentaremos alguns índices que permitem esquematizar as respostas dadas pela economia brasileira ao estrangulamento externo e em seguida analisaremos sumariamente as principais fases do processo de substituição em conexão com as principais medidas de política econômica adotadas, sobretudo as de comércio exterior.

1. AS CARACTERÍSTICAS DO ESTRANGULAMENTO EXTERNO BRASILEIRO

Do ponto de vista da capacidade para importar, durante os períodos da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, o Brasil sofreu restrições similares às dos demais países da América Latina, que corresponderam a uma redução do *quantum* de importações de cerca de 50%.

No pós-guerra, porém, a situação do País foi bastante mais favorável do que a de alguns grandes países da região, como o Chile e a Argentina, no que concerne às limitações do setor externo. Efetivamente, se examinarmos os dados de poder de compra das exportações para os três países, verificamos que as condições brasileiras, a partir de 1945, são relativamente mais satisfatórias, tanto em termos globais como *per capita*, em relação ao período do pré-guerra.

Poder de compra das exportações – 1928/29 a 1959 1955 = 100

Anos	Total			<i>Per capita</i>		
	Brasil	Argentina	Chile	Brasil	Argentina	Chile
1928-29	78	242	123	140	405	195
1932	44	148	23	73	228	35
1940	42	112	64	60	151	85
1945	70	118	75	88	147	92
1950-51	117	139	81	130	102	89
1955	100	100	100	100	100	100
1959	104	136	103	94	126	94

Fonte: Dados do Informe da CEPAL do ano 1949 e *Boletim Económico de América Latina*, vol. V, nº 2, elaborados em "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina" (E/CN.12/563).

Na verdade, o Brasil foi um dos poucos países da região que conseguiu recuperar, em termos absolutos, a sua capacidade para importar no imediato pós-guerra. Em consequência, pôde aproveitar o período subsequente de melhoria nas suas relações de troca, que durou até 1954, de um patamar superior ao dos demais países da América Latina.²⁶

26. Salvo o caso excepcional de alguns países como a Venezuela, que por razões óbvias não tinham sofrido restrições da capacidade para importar, tão severas.

A melhoria do poder de compra das suas exportações foi tão considerável que chegou a permitir, nos anos mais favoráveis, uma sensível recuperação em termos *per capita* até um nível muito próximo do prevalecente na pré-guerra.

A partir de 1954, porém, as condições do setor externo brasileiro, à semelhança dos demais, voltara a piorar. Com a queda dos preços do café e a reação pouco elástica do *quantum* exportado, a capacidade para importar tendeu a declinar e o *quantum* geral de importações só conseguiu manter-se à custa de considerável financiamento externo.

Se confrontarmos a situação externa atrás descrita com os dados anuais do Balanço de Pagamentos, a correlação não é muito evidente pelos motivos já apontados. Assim embora os *deficits* de transações em conta corrente tenham adquirido uma maior constância e tendência ao agravamento nos últimos anos, a situação do Balanço de Pagamentos foi, em todo o período, de um modo geral deficitária e, paradoxalmente, nos anos 1951/52, em que ocorreu uma melhoria acentuada do poder de compra das exportações, o desequilíbrio apresentou-se relativamente mais violento.

Este último se deveu, evidentemente, a um aumento intenso das importações (sobretudo de bens de capital) feitas em caráter acautelatório em face das antecipações geradas pela eclosão da guerra da Coreia, e cujo montante ultrapassou de muito a expansão da capacidade para importar decorrente da melhoria das relações de intercâmbio.

Na realidade, essa tendência deficitária já se vinha manifestando, embora não em tão alto grau, desde 1947.

Na euforia cambial do pós-guerra esgotaram-se rapidamente as divisas acumuladas durante o período de conflagração mundial e, a partir de 1948, dada a pressão sobre as importações, foi necessário recorrer ao controle do câmbio.

Apesar dessa tendência generalizada ao *deficit* em quase todos os anos do pós-guerra, a sua natureza intrínseca é basicamente distinta no início e no fim do período. Na primeira fase, o desequilíbrio poderia ser atribuído sobretudo a causas conjunturais do tipo das apontadas e/ou à política cambial adotada, uma vez que a situação do setor externo era relativamente favorável. Já na segunda fase esse desequilíbrio adquire um caráter essencialmente estrutural.

Se examinarmos, por exemplo, os dados médios do primeiro e último quinquênios, veremos que houve uma mudança acentuada na estrutura do Balanço de Pagamentos que de algum modo traduz o agravamento atrás mencionado da

situação do setor externo brasileiro. Referimo-nos à diminuição substancial da participação relativa das exportações entre os componentes da receita cambial e ao aumento considerável do movimento de capitais (ver Quadro 1). Na realidade, isso significa que, durante o primeiro período, o processo de desenvolvimento se deu em condições de maior dinamismo do setor exportador, enquanto no período final a perda desse dinamismo teve de ser compensada pela entrada substancial de capital estrangeiro autônomo e compensatório. Em face do exposto, compreende-se que a situação do estrangulamento externo brasileiro se agravou extraordinariamente de qualquer dos pontos de vista.

QUADRO 1

Brasil: receita e despesa no balanço de pagamentos

	1948-52		1956-60	
	Milhões de dólares	Porcentagem	Milhões de dólares	Porcentagem
<i>Rendas totais</i>	1.477	100,0	2.001	100,0
Exportações (fob)	1.366	92,5	1.334	66,7
Serviços	61	4,1	170	8,5
Doações	3	0,2	14	0,7
Capitais	47	3,2	483	24,1
<i>Despesas totais</i>	1.704	100,0	2.091	100,0
Importações (fob)	1.238	72,6	1.203	57,5
Serviços	380	22,3	546	26,1
Doações	6	0,4	24	1,1
Capitais	80	4,7	318	15,3

Fonte: SUMOC, Departamento Econômico (Divisão de Balanço de Pagamentos).

Dada a queda das exportações a partir de 1954 e o concomitante aumento do endividamento externo, a margem de manobra disponível para as importações foi-se reduzindo progressivamente. Se levarmos em conta as importações estritamente essenciais de matérias intermediárias e os pagamentos financeiros realizados nos últimos anos, verificamos que o saldo disponível para a importação dos demais bens e serviços já se encontrava reduzido, em 1959, a menos de 30% da receita global das exportações. Em consequência, só foi possível manter o *quantum* geral de importações à custa da entrada líquida de capitais.

2. A SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES COMO RESPOSTA AO ESTRANGULAMENTO EXTERNO

A perda de dinamismo do setor exportador, em particular a partir da grande depressão, deu lugar a um esforço de reorientação da atividade econômica consubstanciado

em grande parte na substituição de importações por produção nacional, assegurada pela reserva de mercado obtida através de proteção cambial e tarifária.

Esse esforço de substituição se deu notadamente nas atividades industriais e permitiu a ampliação das oportunidades de investimento e, em consequência, a manutenção e mesmo aceleração da taxa de crescimento econômico durante longos períodos.

Examinando os coeficientes gerais de importação, verificamos a que grau se reduziu a participação em termos quantitativos do setor externo na economia brasileira (ver Quadro 2). Tanto em relação ao Produto Interno Bruto quanto à disponibilidade bruta interna de bens e serviços, a preços constantes de 1955, o coeficiente importado caiu sensivelmente ao longo do período, chegando a 1961 em torno de 7%.

QUADRO 2

Brasil: coeficiente geral de importações – 1948-61

(Bilhões de cruzeiros de 1955)

Anos	Importações de bens e serviços	Produto bruto interno	Disponibilidade interna de bens e serviços	Coeficiente geral de importações (porcentagem)		Coeficientes de importação (porcentagem)	
						Do consumo final	Do investimento
1948	47,3	473,1	440,4	10,0	10,7	3,3	21,6
1949	48,4	500,1	477,0	9,7	10,1	2,6	21,8
1950	56,8	525,0	519,5	10,8	10,9	2,2	30,3
1951	88,0	552,0	573,4	15,9	15,3	4,1	41,8
1952	84,7	582,4	612,1	14,5	13,8	3,1	42,4
1953	54,4	601,1	594,4	9,1	9,2	1,4	21,2
1954	72,2	646,0	665,7	11,2	10,8	1,6	22,1
1955	56,3	691,7	686,9	8,1	8,2	1,2	17,4
1956	54,2	704,8	693,0	7,7	7,8	1,2	16,7
1957	63,3	753,3	755,5	8,4	8,4	1,1	24,3
1958	62,2	803,1	806,4	7,7	7,7	0,7	24,8
1959	68,2	861,9	858,6	7,9	7,9	0,8	27,0
1960	68,3	916,5	912,7	7,5	7,5	0,9	19,0
1961	67,9	937,1	976,8	6,9	7,0		

Fonte: Dados básicos da Fundação Getúlio Vargas e CEPAL.

Também a participação de bens importados no Consumo Global é praticamente insignificante e, mesmo na formação de Capital, a sua importância é relativamente modesta, se não levarmos em conta os anos de 1951/52 (que foram anos excepcionais pelos motivos já apontados). Em 1960, os bens de capital importados representavam menos de 20 do montante global de Investimento Bruto fixo da economia.

Apesar de quantitativamente pouco significativa a participação do setor externo na economia, não devemos subestimar a sua importância qualitativa. Na realidade a manutenção de altas taxas de investimento e, em particular, a composição

dos investimentos, capaz de produzir uma expansão e diversificação consideráveis do parque industrial brasileiro, devem-se, evidentemente, à possibilidade de ter mantido a participação dos equipamentos importados, sem grandes diminuições, ao longo do período. Esse coeficiente importado constituiu-se num elemento estratégico para a expansão da capacidade produtiva que de outro modo estaria amarrada à margem de flexibilidade existente na indústria de bens de capital interna, relativamente incipiente.

Vejamos agora, esquematicamente, quais os principais períodos históricos do processo de substituição de importações brasileiras, apontando apenas as suas características mais marcantes, uma vez que a análise das modificações estruturais será feita em maior detalhe nos parágrafos seguintes.

No período que se segue à grande depressão, e como resultado da própria política econômica governamental de defesa em face da contração externa, a atividade interna recuperou-se rapidamente. Nos anos até a Segunda Guerra Mundial, a expansão da produção interna industrial foi em grande parte possível, graças ao aproveitamento mais intenso da capacidade produtiva instalada que permitiu substituir uma série de bens de consumo leves antes importados. Assim mesmo deve ter ocorrido ampliação nas indústrias alimentares, de alguns materiais de construção e de certos equipamentos agrícolas cujas importações, como veremos no parágrafo seguinte, caíram acentuadamente.

No período da Segunda Guerra Mundial, apesar das dificuldades de suprimentos do exterior, ou por isso mesmo, o Governo decidiu entrar no setor da siderurgia dando início ao investimento pioneiro de Volta Redonda, cuja entrada em funcionamento em 1946 constitui a primeira operação em grande escala na indústria pesada da América Latina.

O período do pós-guerra caracterizou-se de modo geral por uma expansão e mudança contínua da estrutura industrial brasileira, cuja evolução será examinada mais adiante. Por agora, interessa-nos apenas assinalar as três fases principais do processo de desenvolvimento desse período.

A primeira fase no imediato pós-guerra, de 1945 a 1947, correspondeu a um alívio da situação do setor externo com a retomada em termos absolutos da capacidade para importar aos níveis da pré-crise. Em consequência, o crescimento da economia nesses anos foi menos orientado no sentido da substituição de importações do que no da expansão do setor exportador. A participação das exportações na produção nacional subiu consideravelmente, chegando em 1946 a ser similar à de antes da guerra.²⁷

27. Ver *Análisis y proyecciones del desarrollo económico Del Brasil*, Grupo Misto BNDE/CEPAL (E/CN. 12/364/Rev.1), publicação das Nações Unidas, nº de venda 1956.II.G.2.

QUADRO 3

Brasil: importação por grupos principais de bens, valores absolutos, índices de "quantum" (base 1929 = 100) e participação percentual

(Milhões de cruzeiros de 1948)

Grupos de bens	Valores	Índices	Porcentagem
		1929	
<i>Bens de consumo</i>	3.204	100	18,7
Duráveis	1.277	100	7,5
Não duráveis	1.927	100	11,2
<i>Combustíveis e lubrificantes</i>	1.443	100	8,4
<i>Matérias-primas e produtos intermediários</i>	7.909	100	46,2
Metálicos	1.814	100	10,6
Não metálicos	6.095	100	35,6
<i>Bens de capital</i>	4.564	100	26,7
<i>Total da amostra</i>	17.121	100	100,0
		1931	
<i>Bens de consumo</i>	966	30	12,3
Duráveis	147	12	1,9
Não duráveis	819	43	10,4
<i>Combustíveis e lubrificantes</i>	940	65	11,9
<i>Matérias-primas e produtos intermediários</i>	5.076	64	64,4
Metálicos	516	28	6,5
Não metálicos	4.560	75	57,9
<i>Bens de capital</i>	894	20	11,4
<i>Total da amostra</i>	7.876	46	100,0
		1937-38	
<i>Bens de consumo</i>	1.835	57	13,3
Duráveis	861	67	6,2
Não duráveis	974	51	7,1
<i>Combustíveis e lubrificantes</i>	1.355	94	9,8
<i>Matérias-primas e produtos intermediários</i>	7.366	93	53,2
Metálicos	1.303	72	9,4
Não metálicos	6.063	100	43,8
<i>Bens de capital</i>	3.281	72	23,7
<i>Total da amostra</i>	13.837	81	100,0
		1948	
<i>Bens de consumo</i>	3.877	121	21,2
Duráveis	1.964	154	10,8
Não duráveis	1.913	99	10,5
<i>Combustíveis e lubrificantes</i>	2.616	181	14,4
<i>Matérias-primas e produtos intermediários</i>	6.402	81	35,2
Metálicos	1.087	60	6,0
Não metálicos	5.315	87	29,2
<i>Bens de capital</i>	5.277	116	29,1
<i>Total da amostra</i>	18.172	106	100,0

Fonte: Anuários de comércio exterior do Brasil.
Valor da amostra.

Apesar da melhoria da capacidade para importar ter continuado até 1954 (a partir de 1949, sobretudo através da melhoria dos preços internacionais do café), ela não foi sequer suficiente, como já vimos, para restabelecer os níveis *per capita* prevaletentes em 1929, mesmo nos anos mais favoráveis. Se, ademais, levarmos em conta que a renda nacional havia aumentado consideravelmente durante esse período, compreende-se que a política de liberalização das importações seguida no pós-guerra (em se mantendo fixa a taxa cambial) iria dar lugar a constantes pressões sobre o balanço de pagamentos. Assim, uma vez esgotadas as reservas de divisas acumuladas no exterior durante a guerra, começaram a aparecer os primeiros *deficits* e a partir de 1948 o País entrou em regime de controle cambial.

Esse controle baseava-se, porém, na manutenção da taxa de câmbio vigente e num controle quantitativo das importações que discriminava violentamente contra os bens de consumo não essenciais, ao mesmo tempo que mantinha relativamente baratas as importações de produtos intermediários e de bens de capital. Daí resultou, naturalmente, um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do País e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado dos custos de operação. Esta foi basicamente a fase da implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável.

Ao aumento da demanda derivada por importações, decorrente desta expansão industrial não integrada, agregou-se, como já vimos, a guerra da Coreia, resultando em consequência um agravamento do desequilíbrio no balanço de pagamentos, que se traduziu num acúmulo de atrasados comerciais. Para corrigir essa situação, empreendeu-se em 1953 uma reforma cambial em que se substituiu o controle direto das importações por um sistema de leilão de divisas no qual se classificavam as importações em cinco categorias, de acordo com o seu grau de essencialidade e as possibilidades de produção interna. Este sistema elevando a taxa cambial média “efetiva” não só permitiu comprimir o *quantum* de importações ao nível da capacidade para importar existente nesse ano, como tornou relativamente mais atraente a produção interna de uma série de produtos industriais básicos e matérias-primas cujo preço de importação em moeda nacional passou a subir consideravelmente por ficar sujeito ao pagamento de crescentes ágios cambiais.

Em 1954 pode considerar-se terminada esta segunda fase do desenvolvimento interno, em que houve uma coincidência entre uma expansão industrial relativamente acelerada (embora desordenada) e a melhoria do poder de compra

das exportações. Deve-se notar que neste ano o Governo realizou investimentos vultosos no setor da indústria petrolífera, que vieram a ter considerável repercussão no desenvolvimento do período seguinte.

Os anos 1955 e 1956 podem considerar-se de transição, tanto do ponto de vista político como econômico, o segundo inclusive o único ano do período com uma taxa de crescimento negativa do produto *per capita*.

De 1956 a 1961 entramos na terceira fase de desenvolvimento do pós-guerra, que se caracterizou por dois fatores mais destacados: o aumento da participação direta e indireta do Governo nos investimentos, e a entrada de capital estrangeiro privado e oficial para financiar parcela substancial do investimento em certos setores.

A ação do Governo foi consubstanciada num programa de metas setoriais que deu um certo grau de racionalidade à expansão industrial. A entrada de capitais oficiais foi em parte autônoma, destinando-se ao financiamento de projetos específicos e em parte maior compensação destinada a cobrir os *deficits* do balanço de pagamentos. A entrada de capital estrangeiro privado orientou-se basicamente para os setores da indústria mecânica sob a forma de investimento direto estimulado pelo tratamento preferencial concedido pela Instrução nº 113, da SUMOC.

Neste período teve lugar a instalação de algumas indústrias dinâmicas como a automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras indústrias mecânicas de bens de capital. Expandiram-se também várias indústrias básicas como a siderúrgica, petrolífera, metalúrgica dos não ferrosos, celulose e papel, química pesada etc.

Esta considerável expansão e diversificação industrial foi estimulada através de incentivos e subsídios de várias naturezas, entre os quais merecem particular destaque os cambiais e tarifários introduzidos pela Lei nº 3.244, de 1957.

Deste modo se aprofundou consideravelmente o processo de substituição de importações no Brasil, que conduziu a um ritmo de desenvolvimento mais acelerado neste período do que nos anteriores. É preciso não esquecer, porém, que esse processo teve lugar com um agravamento considerável das pressões inflacionárias e dos desequilíbrios regionais.

O aumento da participação do setor público no dispêndio nacional,²⁸ sem um adequado mecanismo de financiamento, e o agravamento do estrangulamento do

28. Ver dados do "Quadro V" do Plano Trienal.

setor externo conduziram à aceleração dos mecanismos de propagação inflacionária, com graves repercussões sobre a economia como um todo.

A tremenda concentração industrial na região já anteriormente mais desenvolvida ao País, se bem possa ser explicada e mesmo defendida como um processo “normal” de polarização, contribuiu no entanto para o aumento dos desequilíbrios regionais com todas as implicações econômicas, políticas e sociais decorrentes.

Assim, se bem é certo que o País conseguiu desenvolver-se num período em que a maioria dos países da América Latina entrava em estagnação, não é menos verdadeiro que o custo social do processo foi relativamente alto (embora evidentemente mais baixo que o da estagnação).

Por outro lado, o dinamismo do processo de substituição de importações parece estar chegando ao fim e dificilmente se pode prever um quarto período de desenvolvimento dentro do mesmo modelo. A fase que o País atravessa atualmente parece indicar a necessidade de transição para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social. A esse respeito, porém, faremos apenas alguns comentários breves no capítulo final deste estudo.

C. AS MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA DE IMPORTAÇÕES

O propósito deste parágrafo é verificar em que medida o processo de substituição de importações, que vem ocorrendo no Brasil nas últimas décadas, se tem traduzido por modificações sensíveis na estrutura da pauta e analisar o comportamento e a composição das várias classes de importações.

A ênfase maior será dada ao período 1948/61, ao passo que a década dos trinta será apenas considerada como ponto de referência.²⁹

O estudo da estrutura de importações será realizado levando em conta, sobretudo, as variações quantitativas das várias classes de produtos e as modificações na sua participação relativa na amostra.

Embora o processo de substituição de importações possa ser entendido, no seu sentido mais geral, como um processo de expansão e diversificação da atividade produtiva interna, sobretudo a industrial, face às limitações da capacidade para importar, neste item nos limitaremos a verificar em que faixas e em que períodos

29. A análise será levada a cabo em vários níveis de agregação, desde o total da amostra escolhida pela CEPAL, no ano de 1955, e que representava nesse ano mais de 90% da pauta, passando por vários tipos de agrupamentos de produtos representativos, até chegar, em alguns casos, ao detalhe.

ocorreu a substituição *stricto sensu*. Já vimos que esta pode ser definida como a diminuição em termos absolutos e/ou relativos de certos produtos ou grupos de produtos da pauta de importações.

Efetivamente, para que o processo de substituição tenha sucesso e permita a expansão interna da economia, com uma capacidade para importar que cresce lentamente e por vezes permanece estancada ou mesmo declina, é necessário que certas faixas de importações diminuam, parem ou cresçam menos do que o *quantum* geral, para permitir que outras se mantenham ou expandam e surjam novos produtos indispensáveis à continuação do desenvolvimento econômico.

Essa diminuição absoluta ou relativa de participação na amostra, que denominamos substituição “visível”, constitui o objeto de nossa análise nas próximas páginas.

Já vimos também que o esforço de substituição de uma economia ou de um setor industrial não pode ser medido apenas em termos de diminuição das suas importações. Sobretudo em se tratando de agregados, mas mesmo com produtos isolados, pode estar ocorrendo substituição, isto é, produção interna substitutiva de importações, sem que se verifique diminuição aparente destas. Nesse caso, é necessário que a expansão de consumo esteja sendo mais do que proporcionalmente atendida pela produção interna, vale dizer, que o coeficiente de importações sobre a oferta esteja diminuindo.

Este tipo de análise que permite descer em maior profundidade para avaliar o esforço de substituição realizado pela economia será levado a cabo na seção seguinte mediante comparação entre importações e produção interna.

Neste capítulo, repetimos, estamos apenas interessados em verificar em que medida a estrutura de importações se modifica, acompanhando o processo, e em identificar algumas faixas de substituição “visível”.

1. O PERÍODO DE REFERÊNCIA – OS ANOS 30

Embora o período escolhido para análise detalhada das modificações na composição e comportamento das importações seja o que vai de 1948 a 1961, escolhemos alguns anos do período 1929/38 para referência, de modo a podermos fazer a ponte entre a situação na década dos 30, antes e depois da grande depressão, e o período do pós-guerra.

A análise deste período de referência será feita com base nos dados do Quadro 3. Os anos escolhidos foram: 1929 (antes da crise), 1931 (antes de chegar ao máximo da depressão), 1937/38 (anos da recuperação) e 1948 (ano inicial do período seguinte).

Os índices e porcentagens foram calculados a partir de dados em cruzeiros de 1948 para poder fazer mais facilmente a comparação entre um período e outro. Essa comparabilidade, porém, é extremamente grosseira, uma vez que os dados do período de análise estão em dólares constantes de 1955 e a própria amostra, escolhida neste ano, é muito menos representativa nos anos 30.

a) *Variações Quantitativas*

Tomando em consideração os dados da amostra, vê-se que o nível geral de importações de 1929 não voltou a ser atingido durante a década e só em 1948 foi ligeiramente ultrapassado. Na realidade, se levarmos em conta que a amostra representava apenas 78% do total das importações em 1929, 81% em 1937/38 e 87% em 1948, verifica-se que essa tendência à não recuperação do nível de importações de 1929, durante a década, se acentua.

No ano de 1931 as importações caem em mais de 50% em relação ao nível de 1929, defendendo-se, como é natural, as importações de combustíveis e matérias-primas e materiais que caem apenas de 35% e 36 %, respectivamente; enquanto os bens de consumo e os de capital caem de 70% e 80%, respectivamente.

Embora 1937/38 sejam anos de recuperação e os mais favoráveis da década às importações, o *quantum* da amostra é ainda inferior em 19% ao de 1929, e só depois da Segunda Guerra Mundial a capacidade para importar volta aos níveis da pré-crise.

Vejamos agora o comportamento dos grandes grupos de produtos durante o período.

No que diz respeito aos *bens de consumo*, as importações sofreram uma violenta restrição com a crise, sobretudo os *bens de consumo duráveis*, cujo comportamento é extremamente elástico em relação às variações do *quantum* geral, em virtude de serem os produtos da pauta de importações cujo consumo é mais facilmente compressível. Este grupo de produtos, embora se recuperasse mais intensamente do que os de bens de consumo não duráveis, não voltou a atingir os níveis de 1929 durante a década. No fim da década seguinte, porém, as importações de bens de consumo duráveis tinham atingido níveis muito elevados, só ultrapassados pelos combustíveis, e 50% acima do nível geral da amostra.

Já os bens de *consumo não duráveis* não só se mantiveram, em média, 50% abaixo do nível de 1929, durante toda a década dos 30, como, mesmo em 1948, a custo voltaram ao nível prevalecente antes da crise. Ocorreu portanto um processo de

substituição de importações pela produção interna, que foi particularmente intenso para os alimentos de origem animal, bebidas e algumas manufaturas mais simples.³⁰

O fenômeno da substituição de importações não é aparente para o grupo de bens de consumo duráveis como um todo. Ao contrário, houve um aumento do peso relativo desses bens na amostra. Isso, porém, se deve menos à inexistência de substituição nas faixas de bens presentes na amostra em 1929 do que à aparição de novos produtos no mercado mundial. Assim, na amostra selecionada, que é de 1955, grande parcela dos bens de consumo duráveis é constituída por aparelhos eletrodomésticos que não existiam na década dos 30.³¹

Além disso os anos do imediato pós-guerra se caracterizaram no Brasil por uma certa euforia cambial decorrente das reservas de divisas acumuladas forçadamente durante a guerra. Assim, os níveis de importação de bens de consumo duráveis foram muito elevados (são os chamados anos de “desperdício de divisas”), respondendo a uma demanda contida durante os anos da guerra. Mesmo durante os anos 1951-1952, que foram os anos de maiores níveis de importação deste e de outros tipos de bens, a sua participação relativa na pauta é inferior à de 1948.

O grupo de *combustíveis e lubrificantes* é o que apresenta maior rigidez em relação às flutuações do nível geral de importações. Não só o seu *quantum* importado cai relativamente menos que todos os outros nos anos da crise como, uma vez passada a recessão, o seu nível de importações se recupera praticamente, acompanhando o nível de atividade econômica. Em 1948 atinge o dobro do volume de 1938, refletindo, simultaneamente, o crescimento econômico do pós-guerra e a impossibilidade de substituição decorrente da inexistência de uma indústria petrolífera.

O segundo grupo de importações em grau de incompreensibilidade e recuperação é o de *matérias-primas e produtos intermediários*, que em 1937 apenas fica em nível ligeiramente inferior ao de 1929. Os motivos desse comportamento são similares aos do grupo anterior. No que diz respeito, porém, ao processo de substituição de importações, a situação é muito diferente. Este é um grupo que apresenta substituição em várias faixas importante, poderíamos mesmo dizer estratégicas para o desenvolvimento subsequente da economia.

30. Segundo os dados da amostra, as importações destes produtos, em cruzeiros constantes de 1948, caíram entre 1929 e 1938 de cerca de 70% e mesmo em 1948 ainda se mantinham cerca de 50% abaixo do nível da pré-crise.

31. Fenômeno semelhante, embora de menor intensidade, deve ter-se passado com os bens de capital. Mas nestes últimos o problema é mais de mudança de tipo e qualidade do que propriamente de desaparecimento de faixas de produtos e aparecimento de novas. Aliás, este problema é muito importante e é responsável pela grande dificuldade em construir séries a preços constantes estritamente comparáveis ano a ano, para um período tão longo.

A substituição do grupo foi tão acentuada que em 1948, enquanto os demais grupos e o nível geral de importações já ultrapassam os níveis de 1929, as importações de matérias-primas e produtos intermediários eram inferiores em 20%.

Essa substituição é particularmente visível para os produtos metálicos, cujas importações caem de 40% entre 1929 e 1948. Além disso, é mais antiga. As matérias-primas não metálicas só evidenciam substituição a partir de 1938, tendo as suas importações no pós-crise reagido de modo ainda mais acentuado do que as de combustíveis. Esse comportamento é natural, uma vez que neste grupo de produtos estão compreendidos os insumos básicos para as indústrias de bens de consumo final não duráveis cuja substituição deve ter-se dado com mais ênfase no período de maior estrangulamento do setor externo. Já os materiais metálicos, mesmo nos anos de recuperação econômica, apresentam importações declinantes. Isso se deve à ampliação da produção siderúrgica nacional, cuja implantação se foi fazendo paulatinamente desde os começos do século, embora a produção em maior escala só se iniciasse com Volta Redonda nos anos da Segunda Guerra Mundial. Analisando as listas de importação em cruzeiros constantes, verifica-se que as importações de produtos siderúrgicos caíram de 50% entre 1929 e 1948.

Para as matérias-primas não metálicas houve diminuição de importações no mesmo período para os seguintes produtos: peles e couros, fibras e fios têxteis manufaturas de papel (exceto papel para jornal), manufaturas de borracha, vidro plano e cimento.

No que diz respeito aos *bens de capital*, o seu comportamento é bastante elástico em relação às flutuações do nível geral de importações. Depois dos bens de consumo duráveis foi o grupo que maior restrição sofreu com a crise. A sua recuperação durante a década é também idêntica à daqueles. Em 1948, porém, embora o seu nível de importações ultrapasse o nível geral, de modo nenhum ocorre a expansão que se verificou para os bens de consumo duráveis. Embora o grupo como um todo não denote um processo de substituição da natureza do sofrido pelos produtos intermediários, pode-se afirmar que se começou a substituir algumas faixas. Assim entre 1929 e 1948 há diminuição apreciável das importações de equipamentos agrícolas (particularmente ferramentas) de material ferroviário, que correspondem à produção interna desses ramos industriais.

b) *Variações na Composição da Amostra*

A estrutura das importações modificou-se sensivelmente entre 1929 e 1948, acompanhando o processo de industrialização.

É de notar-se desde logo que a estrutura de 1929, dada a relativamente baixa participação dos bens de consumo,³² indica que esse processo já se tinha iniciado anteriormente, ainda dentro do tradicional modelo exportador. Na realidade, a industrialização no Brasil já vinha ocorrendo, embora por forma incipiente, desde os primórdios do século e teve um impulso maior durante o período da Primeira Guerra Mundial. À época da grande depressão as indústrias tradicionais já tinham atingido um certo grau de desenvolvimento, assim a entrada no processo de substituição de importações pela via dos bens de consumo não duráveis resultou mais fácil não só pelas condições de dimensão de mercado e tecnologia de menor intensidade de capital como, muito principalmente, pela possibilidade de explorar mais eficazmente a capacidade produtiva já existente.

No entanto, o avanço do processo de substituição por esta linha de produtos era insuficiente para comprimir as importações a um nível compatível com uma capacidade para importar tão reduzida.

As matérias-primas e os produtos intermediários com a redução do nível geral de importações tinham passado a representar nos anos trinta mais de metade das importações correntes. Tornava-se, pois, urgente iniciar o processo de substituição, sobretudo na faixa de materiais de construção.

Esse esforço, iniciado depois da crise, foi reforçado no período da Segunda Guerra Mundial e, em 1948, três anos depois de terminada a guerra, com as exportações ao nível de 1929, a estrutura da pauta de importações apresentava-se bastante modificada.

Os produtos intermediários tinham diminuído a sua participação de 46% para 35%, ao mesmo tempo que baixavam em termos absolutos, como já se viu. Essa diminuição do peso das matérias-primas permitiu não só compensar o aumento absoluto e relativo das importações de combustíveis, decorrente do crescimento económico, como ainda aumentar a participação dos bens de consumo e dos bens de capital, estes últimos indispensáveis para a continuação do processo de desenvolvimento subsequente.

Note-se, mais uma vez, que o aumento do peso relativo dos bens de consumo se deve inteiramente aos bens duráveis, pelos motivos já apontados. Os bens de consumo não duráveis, com efeito, foram o outro grupo em que ocorreu substituição visível e, em consequência, a sua participação na pauta em 1948 diminuiu em relação a 1929.

32. Esta participação está subestimada em relação ao total de importações, uma vez que a amostra foi escolhida em 1955. Isso, no entanto, não nos parece suficiente para invalidar o desenvolvimento do raciocínio posterior.

Em resumo, podemos concluir que, durante o período do pós-crise até o fim da Segunda Guerra Mundial, foi ultimada, praticamente, a substituição possível de ser levada a cabo nos bens de consumo não duráveis, e realizados alguns esforços estratégicos de substituição nas matérias-primas e sobretudo nos materiais de construção. O aumento de participação na pauta dos bens de consumo não duráveis, decorrente do aparecimento de novos produtos, da demanda contida no período de guerra, e da euforia cambial do pós-guerra, preparou uma nova faixa de substituição para o período seguinte, pela qual seguiria a indústria brasileira durante cerca de uma década.

Esse próprio processo de substituição, porém, iria exigir novas importações de matérias-primas e bens de capital. O aumento dessas necessidades rapidamente esbarrou com uma capacidade para importar limitada, e depois de 1954 declinante, e forçou o processo de substituição a entrar de novo, e com mais ênfase, nas faixas de produtos intermediários e de bens de capital.

Como se desenrolou esse processo e as modificações subsequentes no *quantum* e composição dos produtos importados, serão analisados nas próximas páginas.

2. O COMPORTAMENTO DOS AGREGADOS DA PAUTA DE IMPORTAÇÕES NO PERÍODO 1948/61

a) *Variações Quantitativas*

As variações no *quantum* das importações podem ser examinadas no Quadro 4 e evidenciam que, para o período como um todo, o único grande grupo que mostra substituição “visível” é o dos bens de consumo.

A substituição mais forte ocorreu com os bens de consumo duráveis cujo *quantum* cai violentamente no período. Os bens de consumo não duráveis, porém, mostram também substituição (embora em muito menor escala), uma vez que o seu *quantum* não acompanhou o aumento do *quantum* geral de importações, estando nos últimos anos ao nível de 1948.

Todos os demais grupos acusam aumentos do *quantum* importado ao longo do período. A expansão mais acentuada verifica-se para os combustíveis e lubrificantes cujo *quantum* subiu de 150% no período.

Os bens de capital terminados e os produtos intermediários como um todo apresentam índices de *quantum* que entre o início e o fim do período manifestam uma tendência idêntica à do *quantum* geral de importações, porém com flutuações de intensidade distinta.

QUADRO 4

Brasil: índices do *quantum* das importações por grupos principais – 1948-61
 (1948 = 100)

Ano	Bens de consumo final			Combustíveis		Produtos intermediários			Bens de capital	Total
	Duráveis	Não duráveis	Subtotal	e lubrificantes	Metálicos	Não metálicos	Partes complementares	Subtotal		
1948	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1949	81,6	102,0	90,8	105,4	140,0	108,7	66,1	104,1	105,9	102,6
1950	68,5	112,6	88,3	126,7	156,9	137,8	81,5	127,8	124,7	120,1
1951	164,4	164,7	164,6	163,5	221,3	187,8	158,3	186,6	207,0	186,2
1952	101,0	162,1	128,4	180,8	188,7	159,9	122,0	156,0	236,4	179,2
1953	21,7	113,3	62,8	178,2	163,4	140,2	17,7	115,3	116,9	115,2
1954	23,8	131,4	72,1	214,4	319,4	181,8	73,4	180,1	134,7	152,7
1955	7,7	120,8	58,5	208,8	161,9	158,8	48,0	133,2	95,7	119,1
1956	7,8	121,0	58,6	216,9	144,4	149,2	62,3	127,9	84,2	114,6
1957	12,5	115,3	58,6	196,0	181,3	150,2	114,5	147,1	131,7	134,0
1958	14,5	82,0	44,6	219,2	137,3	145,4	173,0	150,5	116,2	131,3
1959	25,2	82,1	50,7	215,0	143,1	159,2	207,0	167,7	135,2	144,4
1960	16,4	107,3	57,2	246,2	173,3	179,6	105,7	161,1	127,4	144,6
1961	9,2	117,9	58,0	248,7	196,0	174,8	29,3	144,2	141,1	142,5

Fonte: Amostra da CEPAL (dados em dólares constantes).

Como é natural, e já foi apontado anteriormente, os bens de capital reagem aos movimentos do nível geral de importações por uma forma mais elástica que os demais produtos. Assim, nos anos 51 e 52, que correspondem aos níveis máximos alcançados pelo *quantum* geral, os bens de capital reagiram mais do que proporcionalmente e o seu *quantum* importado mais do que dobrou em relação a 1948. Já nos anos 55 e 56, que foram anos de contração do nível geral, o seu *quantum* caiu abaixo dos níveis de 48.

Isto, embora tenha reflexos importantes sobre a taxa de investimento da economia, é bastante explicável por serem os equipamentos novos os itens mais compressíveis da pauta, uma vez que as importações de bens de consumo terminados já se encontram reduzidas a níveis muito baixos. Já matérias-primas e produtos intermediários apresentam um comportamento mais rígido em relação às variações do nível geral de importações, visto que a sua importação é indispensável à manutenção do nível de atividade econômica existente, em particular da atividade indústria. Assim, o seu *quantum* apresenta flutuações menos violentas em relação ao *quantum* geral, com exceção do ano de 1954 em que houve importações maciças de materiais metálicos.

Pode-se notar ainda que, de 1954 até 1960, anos que correspondem a um período de intensa industrialização, o índice de *quantum* das importações do grupo se manteve acima do índice de *quantum* geral, acontecendo o inverso com os equipamentos.

Dos produtos intermediários, os únicos que apresentam substituição visível são as chamadas “partes complementares”, em que estão incluídos as peças e acessórios necessários à montagem de aparelhos eletrodomésticos e as autopeças. Só a partir de 1959, porém, é que o processo de integração vertical da produção naqueles dois setores se mostra suficientemente avançado para que se registrasse diminuição substancial nas importações.

b) *Variações na Composição da Amostra*

As variações na participação percentual dos vários grupos na amostra podem ser avaliadas à luz do Quadro 5. A estrutura da pauta de importações no início do período se apresentava *grosso modo* com a seguinte composição:

	Porcentagem	
	1948	1961
Bens de consumo final	17	7
Combustíveis e lubrificantes	13	23
Produtos intermediários	40	40
Bens de capital	30	30

A única modificação substancial verificada entre o início e o fim do período é a diminuição da participação dos bens de consumo e o aumento correspondente dos combustíveis e lubrificantes. Os produtos intermediários e os equipamentos mantiveram as suas posições relativas.

As tendências à diminuição e ao aumento, respectivamente, dos dois primeiros grupos são constantes. Essa constância representa um problema grave no que diz respeito aos combustíveis. No caso de o esforço de substituição neste grupo não ser suficiente para inverter ou, pelo menos, conter essa tendência, dentro em breve o seu aumento de participação na pauta se fará à custa dos outros dois grupos, uma vez que a participação dos bens de consumo, já sendo extremamente reduzida, dificilmente será possível baixá-la ainda mais. Os dados dos últimos dois anos, em que a participação dos bens de consumo aumenta ligeiramente, já dão uma indicação no sentido de que é inclusive difícil mantê-la tão baixa.

QUADRO 5
Brasil: importações, valores absolutos e porcentagem do total – 1948-61
 (Milhões de dólares de 1955)

Ano	Produtos de utilização intermediária												Total geral			
	Subtotal			Para consumo			Para inversão			Subtotal			Produtos de utilização final		Valor absoluto	Porcentagem do total
	Valor absoluto	Porcentagem do total	Porcentagem do total	Valor absoluto	Porcentagem do total	Porcentagem do total	Valor absoluto	Porcentagem do total	Porcentagem do total	Valor absoluto	Porcentagem do total	Porcentagem do total	Valor absoluto	Porcentagem do total		
1948	396.207	39,7	224.823	22,5	171.384	17,2	601.038	60,3	295.940	29,7	305.098	30,6	997.245			
1949	412.369	40,3	248.098	24,3	164.271	16,0	610.707	59,7	287.655	28,1	232.052	31,6	1.023.076			
1950	506.633	42,3	320.332	26,7	186.301	15,6	691.532	57,7	310.914	25,9	380.618	31,8	1.198.165			
1951	739.933	39,9	439.079	23,6	300.854	16,3	1.116.772	60,1	485.189	26,1	631.633	34,0	1.856.705			
1952	618.387	34,6	358.396	20,1	259.991	14,5	1.168.820	65,4	447.707	25,1	721.113	40,3	1.787.207			
1953	457.615	39,8	302.824	26,4	154.791	13,4	691.608	60,2	334.985	29,1	356.623	31,1	1.149.223			
1954	716.772	47,1	432.780	28,4	283.992	18,7	805.954	52,9	395.034	25,9	410.920	27,0	1.522.726			
1955	604.724	50,9	452.067	38,1	152.657	12,8	583.246	49,1	291.240	24,5	292.006	24,6	1.187.970			
1956	613.930	53,7	465.512	40,7	148.418	13,0	528.671	46,3	271.702	23,8	256.969	22,5	1.142.601			
1957	689.302	51,6	467.315	35,0	221.987	16,6	646.381	48,4	244.542	18,3	401.839	30,1	1.335.683			
1958	720.444	55,0	473.419	36,2	247.025	18,8	589.122	45,0	234.679	17,9	354.443	27,1	1.309.566			
1959	790.427	54,9	498.229	34,6	292.198	20,3	649.887	45,1	237.405	16,5	412.482	28,6	1.440.314			
1960	762.961	52,9	545.163	37,8	217.798	15,1	678.798	47,1	289.966	20,1	388.832	27,0	1.441.759			
1961	736.796	51,5	569.756	39,8	167.040	11,7	695.250	48,5	264.828	18,5	430.422	30,0	1.432.046			

Fonte: Amostra da CEPAL.

Para os produtos intermediários e os equipamentos, as posições relativas de um grupo frente ao outro sofreram as mesmas flutuações, já indicadas, quando analisamos os dados *de quantum*. É de salientar, porém, que, ao longo de todo o período, e em particular nos últimos anos, em que o volume de importações esteve estancado, não se verificou uma tomada crescente da pauta de importações pelos produtos intermediários, apesar da rápida expansão da atividade industrial.

Isso, evidentemente, só foi possível porque parte da própria atividade industrial estava destinada a substituir importações nos setores de matérias-primas, materiais intermediários e partes complementares. Embora só para este último grupo seja visível essa substituição, através da sua diminuição em termos absolutos e relativos, veremos mais adiante, numa análise mais desagregada, que o processo de substituição avançou para várias outras faixas de produtos intermediários.

Na realidade, o esforço de substituição levado a cabo nesse campo permitiu que se reservasse uma margem de cerca de 30% da pauta para importações de equipamentos. A isso se deve, em grande parte, a possibilidade de manutenção da taxa de investimento e a consequente continuação do processo de crescimento da economia nos últimos anos.

3. A ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES ANALISADA SEGUNDO A UTILIZAÇÃO E SEGUNDO O DESTINO³³

Começemos pela análise da primeira parte do Quadro 5 no que se refere à divisão da amostra entre produtos de utilização intermediária e final.

Como se vê, o peso relativo dos bens finais e intermediários mudou substancialmente na primeira década do período: de uma participação relativa de 60% e 40%, respectivamente, em 1948, passou-se, em 1958, à posição inversa, com 45% de bens finais contra 55% de bens intermediários. Esse aumento da participação dos bens intermediários confirma a tendência normal de modificação da pauta de importações que acompanha um processo de industrialização em um país subdesenvolvido, cuja capacidade para importar não cresce rapidamente.

A manutenção de uma tal tendência, porém, a continuar a longo prazo traria consequências prejudiciais ao processo de desenvolvimento que poderia vir a ser

33. O objetivo desta análise é tornar comparável esta parte do estudo com dois estudos similares feitos pela CEPAL para a América Latina, publicados, um no *Estudio Económico de América Latina, 1956* (E/CN .12/427/Rev.1), publicação das Nações Unidas (nº de venda 67. II. G.1) e "Algunas características del desarrollo industrial en el período 1950-61" (E/CN .12/602). O método de classificação adotado nesta divisão é análogo ao adotado nesses dois trabalhos, embora a coincidência não seja rigorosa.

estancado. Dadas as limitações da capacidade para importar, a diminuição em termos relativos das importações de bens finais acabaria por se transformar em diminuição em termos absolutos; a pauta de importações se tornaria cada vez mais rígida; as importações de bens de capital, que são simultaneamente o grupo de maior peso nos bens finais e o mais flexível, seriam comprimidas. Isso não só frearia o processo de desenvolvimento como aumentaria a vulnerabilidade da economia em relação ao setor externo, uma vez que a manutenção da própria atividade industrial existente ficaria na dependência estratégica de importações maciças de matérias-primas.

Convém salientar que uma situação de tal gravidade não parece ter sido atingida pelo Brasil. Em primeiro lugar, o aumento das importações incompressíveis de matérias-primas e materiais não se deu, em termos absolutos, à custa dos bens finais. De modo geral, o *quantum* da importação destes últimos se manteve ao longo do período,³⁴ o que permitiu que com um crescimento de 44% do *quantum* geral das importações os produtos intermediários crescessem mais de 80%. Assim, embora com restrições severas na importação de certos bens de consumo, foi possível manter a participação das importações de bens de capital.

Por outro lado, a tendência para o aumento da participação dos produtos intermediários parece ter-se invertido a partir de 1958. Realmente, nos últimos três anos a sua percentagem diminuiu e em 1961 representava pouco mais de 50% da pauta.

Essa inversão da tendência parece indicar que o esforço de substituição que se vinha realizando há vários anos em algumas faixas dos produtos intermediários foi coroado de êxito, de forma a permitir que essa substituição se tornasse, finalmente, aparente para o grupo como um todo. Esse resultado é tanto mais satisfatório se levarmos em conta que no grupo estão incluídos alguns produtos como petróleo cru, trigo e papel de imprensa, para os quais esse esforço de substituição não foi suficiente para produzir resultados visíveis. Donde se conclui que apesar dessas e de outras dificuldades, que serão discutidas em maior detalhe mais adiante, a composição da pauta das importações se apresenta menos desfavorável, neste particular, do que seria de esperar.

Passemos agora à análise da segunda parte do quadro que diz respeito à divisão segundo o destino.

34. Não considerando as violentas elevações dos anos 1951/52, que já vimos serem dois anos excepcionais.

Nos três primeiros anos da série a participação relativa das importações para consumo e para investimento mantém-se constante, um pouco acima e um pouco abaixo dos 50%, respectivamente. Na década dos 50, as mudanças na participação são particularmente notáveis nos anos de expansão (1951-52) e nos de crise (1955-56) do nível geral de importações para investimento e no segundo caso prejudicam-nas. Esta maior elasticidade das importações destinadas ao investimento para reagir às flutuações do nível geral é perfeitamente explicável e tem sido verificada em todos os países da América Latina.

Para os demais anos da década, as variações na com posição não são substantivas.

A partir de 1957, ano em que a composição era relativamente favorável aos investimentos, aumenta a participação das importações para consumo. Esse fato pode ser explicado por três ordens de fenômenos: o estancamento das importações globais, a impossibilidade de conter a expansão da importação de combustíveis (particularmente petróleo) e a substituição ocorrida em algumas faixas de bens de capital.

Analisemos em seguida, no Quadro 5, a subclassificação em Produtos Finais e Produtos Intermediários conforme as importações se dão para consumo ou investimento.

Os produtos para consumo final compreendem os bens de consumo duráveis e não duráveis (essencialmente manufaturas prontas) e os combustíveis terminados. O grupo como um todo apresenta substituição visível: o seu *quantum* tende a cair (embora com ligeira recuperação nos dois últimos anos) e a sua participação relativa cai de 30% no início para 18,5% no fim do período. Já o subgrupo dos equipamentos (Produtos Finais para Investimento), embora o seu *quantum* denote uma tendência ao crescimento moderado e a sua participação oscile em torno de 30% da amostra, apresenta flutuações sensíveis. As flutuações mais violentas se dão nos mesmos períodos apontados atrás para o grande grupo “Importações para Investimento” e decorrem dos mesmos motivos.

Os produtos intermediários para consumo apresentam um acentuado aumento no *quantum* e na participação da amostra. São, na realidade, o único subgrupo que, embora com algumas ligeiras pausas, mostra uma resistência sustentada e crescente ao processo de substituição de importações. Isso não é de espantar se nos lembrarmos que nele estão compreendidas as matérias-primas (em vários graus de elaboração) para a indústria química, além do petróleo e do trigo e de uma série de

outros produtos que, por dificuldades tecnológicas ou da disponibilidade de recursos naturais, não têm sido possível produzir em escala satisfatória dentro do país.

Os produtos intermediários para investimento compreendem os materiais metálicos, os materiais de construção não metálicos e as partes complementares dos bens de capital. Como se pode ver, tanto pelos dados de *quantum* como pela participação percentual, os esforços de substituição têm dado alguns resultados visíveis.

Com efeito, esse aumento das importações do grupo se deve quase inteiramente às partes complementares da indústria automobilística que se instalou no país em 1955/56. A partir de 1959, a expansão e a nacionalização progressiva da indústria de autopeças permitiram que caíssem novamente o *quantum* e a percentagem das importações do grupo, esta última ao nível mais baixo do período.

Apesar da participação já ser relativamente baixa, menos de 12% no grupo como um todo, a continuação do processo de substituição no ramo de materiais metálicos ainda pode oferecer algumas perspectivas com a entrada em funcionamento de novas unidades siderúrgicas previstas para os próximos anos, além das possibilidades de expansão da metalurgia dos não ferrosos.

Em resumo, da análise deste capítulo, dentro das linhas gerais em que foi feita, podemos tirar as seguintes conclusões:

A evolução da estrutura das importações só se apresentou nitidamente desfavorável em relação ao grupo de produtos intermediários destinados ao consumo, que aumentaram a sua participação ocupando em 1961 cerca de 40% da amostra. Em compensação, a queda observada nas importações totais destinadas a investimento, que traria graves inconvenientes para o processo de desenvolvimento, pode ser contornada mediante substituição no grupo de produtos intermediários e manutenção das importações de bens de capital terminados.

O subgrupo de produtos de consumo final é o que apresenta uma tendência mais acentuada à substituição. Assim mesmo, a sua participação ainda é substancial em 1961 (cerca de 19%) devido à inclusão no grupo dos combustíveis terminados, produtos nos quais, apesar do elevado esforço de produção interna, ainda não se atingiu de modo algum a autossuficiência.

Assim, dada a dificuldade básica de manter o processo de desenvolvimento face a uma capacidade para importar que cresce lentamente e se apresenta mesmo estancada nos últimos anos, os problemas que surgiram no passado pelo lado da maior ou menor rigidez da estrutura de importações não foram insuperáveis. Muito ao contrário esta

conseguiu manter a flexibilidade suficiente para guardar uma margem, de cerca de 30% das importações totais, disponível para os bens de capital.

É certo que a própria manutenção da capacidade efetiva para importar, dos últimos anos, se deu à custa de um crescente endividamento externo e aquela margem de importações destinadas ao processo de investimento só foi possível obtê-la graças a uma política cambial discriminatória e à entrada considerável de capital estrangeiro.

No que concerne, portanto, às possibilidades de continuação do processo de substituição em condições externas tão desfavoráveis, as perspectivas são pouco animadoras e conseguir manter o atual coeficiente de importações geral para a economia já implicaria um aumento substancial de rigidez da pauta, uma vez que a margem compressível de importações, mesmo adotando medidas drásticas de controle, é cada vez menor.

As possibilidades de substituir acentuadamente as importações de equipamentos de que resultaria uma maior flexibilidade para a pauta de importações, e uma maior independência para o processo de investimento, serão discutidas na parte final do estudo.

D. RELAÇÕES ENTRE ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL E DAS IMPORTAÇÕES

O objetivo deste parágrafo é o de mostrar, em linhas gerais, como a estrutura industrial brasileira se modificou setorialmente em decorrência do processo de substituição de importações. Para isso procederemos a uma análise comparada de algumas séries de produção e importação, por setor e por produtos, para melhor esclarecer a substituição efetivamente operada em alguns ramos industriais, uma vez que para sua avaliação a simples análise da estrutura de importações se mostra insuficiente.

A análise será feita levando em consideração apenas as indústrias de transformação que, além de serem aquelas para as quais dispomos de melhores séries, são as mais diretamente ligadas ao processo de substituição.

Numa primeira parte faremos uma breve avaliação das modificações ocorridas na estrutura de produção dos principais setores manufatureiros e as concomitantes mudanças na estrutura das importações de produtos industriais, tentando medir, através dos coeficientes de importação sobre a oferta setorial, a substituição efetivamente ocorrida em cada ramo.

Na segunda parte deste item estudaremos a evolução comparada das séries de produção industrial e de importação correspondente e das suas respectivas taxas de crescimento, tentando avaliar em que medida o ritmo das primeiras foi suficiente nos últimos anos para diminuir ou pelo menos frear o das últimas. Além disso, em cada setor selecionamos alguns produtos relevantes e medimos a evolução dos coeficientes importados no seu consumo aparente.

Essa análise, embora sumária, pode dar uma ideia dos resultados do processo de substituição para os principais setores da indústria de transformação no Brasil.

AS MODIFICAÇÕES SETORIAIS NA ESTRUTURA INDUSTRIAL BRASILEIRA ENTRE 1949 E 1958

As modificações setoriais na estrutura industrial podem ser avaliadas à luz do Quadro 6,³⁵ cujos dados indicam mudanças substanciais entre 1949 e 1961.

Em 1949, apenas duas indústrias eram responsáveis, em conjunto, por mais de 50% do valor da produção total das indústrias de transformação: a de alimentos e a têxtil. As demais indústrias tinham, cada uma, participação inferior a 10%, embora a metalúrgica e a química já se distinguissem como as duas imediatamente seguintes, colocadas, porém, em nível muito inferior em relação àquelas.

Já em 1958, a participação conjunta daquelas duas indústrias tinha baixado para 36% e em 1961 representava apenas 34% do valor global da produção. De modo geral, verificou-se um aumento considerável no peso relativo das indústrias mecânicas, metalúrgicas, de material elétrico, de material de transporte e química, que por esse motivo passaremos a designar de indústrias dinâmicas. O grupo como um todo aumentou a sua participação de 22% em 1949 para 38% em 1958 e 41% em 1961.

35. Este quadro foi composto no que diz respeito à Produção com base nos dados do censo de 1949 e da Produção Industrial Brasileira de 1958. Para 1961, utilizamos os dados provisórios publicados pela revista *Desenvolvimento e Conjuntura*, de agosto de 1963.

Para a seleção dos dados de importação de produtos industriais, por grupos de indústrias de transformação, foi estabelecida a correspondência entre a nomenclatura brasileira de mercadorias de 1953 do SIEE e a classificação industrial brasileira.

Um dos defeitos do quadro para fins de comparação entre 1949, 1958 e 1961 reside no fato de os dados serem em cruzeiros correntes. Possíveis distorções podem ser introduzidas através das variações nos preços relativos. Não dispondo, porém, de índices de preços por setor de transformação, fomos obrigados a adotar esta alternativa. Além disso, os dados de produção de 1961 são extremamente precários.

QUADRO 6

Brasil: importação, produção e coeficientes de importação nas indústrias de transformação

(Milhares de cruzeiros)

Ramos da indústria de transformação	1949						1958						1961						Porcentagem da importação sobre o total (produção total mais importação)			
	Impor- tação		Porcen- tagem		Pro- dução		Impor- tação		Porcen- tagem		Pro- dução		Impor- tação		Porcen- tagem		Pro- dução		1949	1958	1961	
	2.334	13,5	8.137	7,7	10.237	12,6	76.977	11,0	35.221	16,3	266.030	13,4	41.754	19,4	48.468	2,4	22,3	11,7	22,3	11,7	11,7	
Metalurgia	3.032	17,5	1.719	1,6	12.480	15,4	17.577	2,5	4.773	5,9	31.163	4,4	17.088	7,9	84.171	4,2	63,8	41,5	63,8	41,5	46,3	
Mecânica	1.218	7,0	1.502	1,4	4.773	5,9	31.163	4,4	20.590	25,3	46.850	6,7	37.189	17,2	163.185	8,1	44,8	13,3	44,8	13,3	16,9	
Material elétrico e de comunicações	3.232	18,6	2.477	2,3	20.590	25,3	46.850	6,7	54.566	25,3	259.459	12,9	54.566	25,3	259.459	12,9	56,6	30,5	56,6	30,5	18,6	
Material de transporte	3.809	22,0	9.196	8,7	23.424	28,8	93.934	13,4	17.088	7,9	84.171	4,2	17.088	7,9	84.171	4,2	29,3	20,0	29,3	20,0	17,4	
Química e farmacêutica	542	3,1	4.835	4,6	1.826	2,2	33.701	4,8	4.078	1,9	88.751	4,4	4.078	1,9	88.751	4,4	10,1	5,1	10,1	5,1	4,4	
Transformação de minerais não metálicos	226	1,3	2.132	2,0	1.134	1,4	20.427	2,9	4.821	2,2	62.135	3,1	4.821	2,2	62.135	3,1	9,6	5,3	9,6	5,3	7,2	
Papel e cartolina	22	0,1	1.722	1,6	972	1,2	13.890	2,0	6.796	3,2	39.573	2,0	6.796	3,2	39.573	2,0	1,3	6,5	1,3	6,5	14,7	
Borracha	37	0,2	3.634	3,4	180	0,2	17.934	2,6	352	0,2	51.106	2,5	352	0,2	51.106	2,5	1,0	1,0	1,0	1,0	0,7	
Madeira	1.319	7,6	20.026	19,0	578	0,7	98.941	14,1	1.702	0,8	269.738	13,4	1.702	0,8	269.738	13,4	0,2	0,6	0,2	0,6	0,6	
Têxtil	7	-	4.649	4,4	3	-	26.177	3,7	11	-	68.114	3,4	11	-	68.114	3,4	0,2	-	0,2	-	-	
Vestuário, calçado etc.	1.362	7,8	34.302	32,5	4.002	4,9	159.068	22,6	9.301	4,3	411.669	20,5	9.301	4,3	411.669	20,5	3,8	2,5	3,8	2,5	2,2	
Produtos alimentícios	82	0,5	3.348	3,2	485	0,6	18.083	2,6	1.366	0,6	51.345	2,6	1.366	0,6	51.345	2,6	2,4	2,6	2,4	2,6	2,6	
Bebidas	6	-	1.475	1,4	18	-	9.270	1,3	6	-	148.404	7,3	6	-	148.404	7,3	0,4	-	0,4	-	1,0	
Fumo	69	0,4	3.031	2,9	501	0,6	16.363	2,3	1.377	0,6	148.404	7,3	1.377	0,6	148.404	7,3	2,2	3,0	2,2	3,0	1,0	
Editorial e gráfica	6	-	1.781	1,7	2	-	13.553	1,9	5	-	-	-	5	-	-	-	0,3	-	0,3	-	-	
Mobiliário	50	0,3	1.630	1,5	69	0,1	8.876	1,3	57	-	-	-	57	-	-	-	3,0	0,7	3,0	0,7	-	
Couros e peles	17.353	100,0	105.596	100,0	81.274	100,0	702.784	100,0	215.690	100,0	2.012.148	100,0	215.690	100,0	2.012.148	100,0	15,6	11,3	15,6	11,3	9,7	
Total																						

Fonte: Anuários de Produção Industrial e do Comércio Exterior, revista Desenvolvimento e Conjuntura.

O contrário se passou com as indústrias tradicionais, de alimentos, bebidas, fumo, couros e peles, têxtil, vestuário, madeira, mobiliário e editorial, cuja participação total passou de 70% em 1949 para 52% em 1958 e 49% em 1961. Isto não significa, evidentemente, que essas indústrias não tivessem expandido a sua produção, apenas, como veremos a seguir, o fizeram em ritmo muito menor do que as primeiras e por isso passaremos a designá-las de indústrias vegetativas.

As indústrias de transformação de minerais não metálicos, papel, papelão e borracha também aumentaram a sua participação, porém menos acentuadamente do que as indústrias dinâmicas, passando de 8% em 1949 a 10% em 1958/61. A este grupo denominaremos daqui por diante indústrias intermediárias.³⁶

Vejamos agora como essa mudança de estrutura de produção reflete o processo de substituição de importações ocorrido. Para isso examinaremos as modificações na estrutura de importações dos produtos industriais (agrupados estes por grupos correspondentes às diversas indústrias de transformação), juntamente com as variações observadas nos coeficientes de importação sobre a oferta total, para os diferentes setores.

As importações de produtos industriais que podem ser classificados como pertencentes às indústrias vegetativas já eram de modo geral extremamente baixas em 1949, sinal de que, para a maioria delas, o processo de substituição já se encontrava àquela época praticamente ultimado. Por isso são sem expressão os dados de importações de mobiliário, vestuário e fumo, bem como os respectivos coeficientes importados que são praticamente nulos.

Ainda pouco importantes são as importações de madeira, couros e peles, bebidas e produtos da indústria editorial e gráfica. O primeiro grupo manteve a sua participação ao longo de todo o período e o coeficiente importado permaneceu sensivelmente o mesmo (1%). As importações de couros e peles diminuíram e o seu coeficiente importado sobre a oferta total tornou-se desprezível. As bebidas e os produtos editoriais aumentaram a sua participação relativa nas importações e, em decorrência do crescimento da produção interna ser insatisfatório, subiram

36. A denominação de indústrias intermediárias não se refere apenas ao fato de que a produção destes setores se destina a utilização intermediária no processo produtivo em geral, porque isso também ocorre com alguns produtos das indústrias tradicionais e dinâmicas. Se bem que estas últimas estão classificadas em agregados setoriais em que é impossível separar a produção segundo a sua utilização (em intermediária e final), e nos três setores considerados (minerais não metálicos, papel e borracha), a produção destina-se na sua quase totalidade à utilização intermediária, o que justificaria por si só o seu agrupamento numa 3ª categoria. Na realidade, porém, o que pretendemos ressaltar é o fato de que a sua taxa média de crescimento se situa entre a dos outros dois grupos de indústrias (os de expansão vegetativa e dinâmica, respectivamente). Assim, resolvemos adotar essa denominação de "intermediária" com as devidas ressalvas.

os seus coeficientes importados, entre 1949 e 1958, embora moderadamente. A indústria editorial, porém, graças à sua expansão recente, parece ter conseguido baixar ambos os dados relativos em 1961.

As únicas duas indústrias vegetativas que têm relevância para a análise do processo de substituição são a de produtos alimentares e a têxtil. Em ambas, a taxa de crescimento da produção foi superior à do consumo, uma vez que se verificou, simultaneamente, uma baixa nos coeficientes importados sobre a oferta total e na sua participação relativa nas importações. A substituição foi contudo mais violenta na indústria têxtil. Com efeito as suas importações baixaram acentuadamente e em consequência o coeficiente importado sobre a oferta total de produtos têxteis caiu para menos de 1%, em 1958, mantendo-se assim em 1961.

Passemos agora à análise das modificações ocorridas com as indústrias que denominamos dinâmicas. Para todas elas o coeficiente importado na oferta total era bastante elevado em 1949, bem como a sua participação relativa nas importações de produtos industriais, o que correspondia ao estágio do processo de substituição de importações em que se encontrava a economia.

De modo geral, a expansão verificada na produção resultou numa queda acentuada dos coeficientes de importação; no entanto, para algumas delas, se levarmos em conta os dados de 1961, o esforço de substituição posterior a 1958 não parece ter sido suficiente para manter os coeficientes alcançados nesse ano.

As indústrias a que correspondiam coeficientes importados mais elevados, em 1949, eram a Mecânica a de Material de Transporte e a de Material Elétrico.

A indústria mecânica apresenta uma baixa sensível nesse coeficiente em 1958 e diminui inclusive a participação nas importações. Em 1961, porém, ambos os indicadores sobem consideravelmente, e a própria participação na produção cai ligeiramente. Este é sem dúvida o ramo industrial onde resta fazer o maior esforço de substituição e o seu coeficiente de importações é de longe o maior de toda a Indústria de Transformação, representando quase 50% da oferta total do setor.

A indústria de material de transporte é a que apresenta resultados mais satisfatórios, para os anos considerados, se bem que o maior esforço só se realizou a partir de 1957 com a implantação do parque automobilístico nacional. Daí decorre aliás o aumento relativo das importações em 1958 (que se deve sobretudo às partes complementares, como já vimos), apesar da baixa acentuada do coeficiente importado. Já em 1961 tanto este quanto a participação nas importações reduziram-se violentamente.

A indústria de material elétrico apresenta entre 1949 e 1958 uma queda de 70% no coeficiente de importação, que foi a mais violenta sofrida por qualquer setor industrial no período. Essa substituição intensa corresponde à implantação das indústrias eletrodomésticas e de material e equipamento leve, da qual decorreu o aumento da participação do setor no valor global da produção industrial, bem como a diminuição relativa das importações. Uma vez terminada praticamente a substituição nos ramos mais leves, a indústria como um todo perde grande parte do seu dinamismo, o que pode ser confirmado à luz dos dados de 1961. Neste ano, com efeito, inverte-se completamente o comportamento relativo anterior tanto no que diz respeito à produção e importação quanto ao coeficiente importado que volta a subir, chegando a cerca de 17% da oferta total de material elétrico.

As duas indústrias dinâmicas em que a substituição já havia atingido um estágio mais avançado em 1949 são a químico-farmacêutica e a metalúrgica. Esta última aumentou consideravelmente a participação na produção sobretudo no último período, tendo ultrapassado em peso relativo todas as demais indústrias de transformação, salvo as de alimentos. No entanto, dada a expansão acelerada do consumo não conseguiu reduzir o coeficiente de importações depois de 1958. Já com a químico-farmacêutica ocorreu o contrário; apesar da contração sofrida na participação da produção nesse período, a sua expansão em termos absolutos foi suficiente para baixar o coeficiente importado em 1961 e o montante relativo das importações, embora estas representassem ainda nesse ano mais de 25% do total dos produtos industriais importados.

Finalmente, para as indústrias intermediárias os resultados em termos de substituição efetiva são inteiramente satisfatórios para a transformação de minerais não metálicos, bastante menos para a indústria de papel e papelão e totalmente insatisfatórios para a indústria da borracha.

A primeira não só diminuiu a sua participação, já reduzida, nas importações, como o correspondente coeficiente importado caiu de mais de 50% entre 1949 e 1961. A indústria de papel e papelão conseguiu uma expansão da produção entre 1949 e 1958 que lhe permitiu baixar o coeficiente de importação, mas, não obstante ter continuado a aumentar a sua participação na produção industrial, não conseguiu manter em 1961 o coeficiente anterior. Isto significa que deve ter ocorrido nos últimos anos uma expansão acentuada de consumo, a qual pode ser atribuída ao concomitante processo de substituição verificado na indústria editorial e gráfica.

A indústria de borracha tinha no início do período um dos mais baixos coeficientes importados e a participação dos seus produtos na pauta de importações era insignificante. A expansão da sua capacidade produtiva foi, porém, totalmente insatisfatória para acompanhar o ritmo acelerado de crescimento do consumo, sobretudo no último período, daí decorrendo o aumento violento dos coeficientes de importação que atingem em 1961 cerca de 15% do valor total da oferta do setor.

Em resumo, podemos dizer que de modo geral houve um esforço apreciável de substituição de importações, no período em análise, realizado por quase todas as indústrias de transformação. Esse esforço pode ser avaliado se levarmos em conta que o coeficiente médio de importações (sobre a oferta total) de produtos industriais caiu de cerca de 16% em 1949 para menos de 10% em 1961.

As únicas indústrias que não mostram qualquer tipo de substituição efetiva são as de borracha e bebidas. Para todas as demais, comparando os dados do início e do fim do período, verificou-se que a produção cresceu em ritmo superior ao do consumo. A maioria delas conseguiu inclusive ritmos capazes de diminuir as importações correspondentes em termos relativos, o que não significa que tenha ocorrido diminuição em termos absolutos, uma vez que esta, como veremos a seguir, só se verificou para alguns ramos e assim mesmo raramente para o período como um todo.

Do esforço de substituição de importações realizado nas indústrias de transformação resultaram mudanças acentuadas na estrutura produtiva e na correspondente estrutura de importações. Em primeiro lugar, devemos destacar a queda apreciável da importância relativa dos produtos alimentares e têxteis tanto na produção como na importação. A partir de 1958 podemos, portanto, considerar ultimado o processo de substituição das indústrias tradicionais como um todo.

Do ponto de vista da estrutura de importações, os únicos setores que aumentaram a sua participação na amostra foram os de metalurgia, mecânica e químico-farmacêutica, que representam em 1961 mais de 50% do montante global de produtos industriais importados.

As indústrias que manifestaram o comportamento mais dinâmico no período foram, como é natural, as indústrias de base, para as quais os coeficientes de importação na oferta global eram muito altos, permitindo assim um efetivo esforço de substituição. No entanto, algumas delas parecem ter perdido um pouco de seu dinamismo entre 1958 e 1961.³⁷ Nos dois casos mais visíveis, os das indústrias

37. Ao levarmos em conta os dados de 1961, reconhecemos que eles são extremamente precários, mas, para fins de comparação, em termos relativos, podem ser aceitos, desde que se admita que os erros da amostragem estejam distribuídos homogeneamente.

mecânicas e de material elétrico, essa perda de aceleração é perfeitamente explicável por duas causas básicas: a transição das faixas mais leves para as de maior intensidade de capital e a diminuição da reserva interna do mercado para substituição.

Se levarmos em conta a magnitude dos coeficientes de importação sobre a oferta setorial, as indústrias que ainda apresentam dados relativamente elevados em 1961 são a Mecânica, a Metalúrgica, a Química, a de Borracha e a de Material de Transporte. Estas são, portanto, os únicos ramos industriais onde uma substituição efetiva de algum vulto poderia eventualmente ter lugar, nos próximos anos, sendo que, assim mesmo, só para as três primeiras seria relevante em termos absolutos. Como por outro lado esses três setores exigiriam, para a ampliação da sua capacidade produtiva, uma elevada intensidade de capital, compreende-se que a continuação da industrialização pela via da substituição de importações, mesmo quando possível, conduziria a uma expansão da economia com uma baixa na relação produto/capital, ou seja, a curto prazo, pelo menos, com rendimentos decrescentes em termos macroeconômicos.³⁸

A viabilidade e implicações de um tal caminho se discutirão em seguida.

E. CONCLUSÕES

O objetivo destas considerações finais é resumir e sistematizar tanto quanto possível os argumentos econômicos que permitem explicar por que o processo de substituição de importações avançou tanto no Brasil, inclusive com taxas de crescimento superiores às da América Latina, e em seguida comentar os principais problemas característicos do tipo de estrutura econômica a que foi conduzido o País pelo seu modelo histórico de desenvolvimento.

1. FATORES DO DINAMISMO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Já vimos rapidamente na Introdução ao caso brasileiro algumas das condições internas e externas que colocaram o País em posição mais favorável do que muitos outros da área para aproveitar a via da substituição de importações como modelo de desenvolvimento.

À primeira vista pareceria que outros países da América Latina que possuíssem e possuem um maior coeficiente de importações estavam em posição de alcançar um maior dinamismo pela via da substituição. Na realidade, porém, as condições

38. Evidentemente, se a expansão da produção industrial se der naqueles setores em que já exista capacidade instalada subutilizada, o aproveitamento desta provocará, ao contrário, um aumento dos rendimentos em termos macroeconômicos do fator "escasso" – o capital.

favoráveis para isso decorrem basicamente de duas condicionantes fundamentais. A primeira, que o volume e composição das importações representam uma reserva de mercado suficiente para justificar a implantação de uma série de indústrias substitutivas. A segunda, que o sistema econômico já possui um grau de diversificação da sua capacidade produtiva capaz de dar uma resposta adequada ao impulso surgido do estrangulamento externo.

Em outras palavras, o estímulo ao setor industrial resultante de uma compressão do coeficiente de importações decorre muito menos do peso relativo do setor externo do que das dimensões absolutas do mercado interno e da sua composição, bem como das possibilidades de reagir frente ao mesmo.

No caso brasileiro, ambas as condições eram relativamente vantajosas, o que faz desaparecer qualquer hipótese desfavorável, por esse lado, em relação aos demais países da região.

Para colocar mais sistematicamente o problema, podemos isolar dois conjuntos de fatores, internos e externos, que, a nosso ver, são suficientes para explicar o fenômeno.

No primeiro conjunto, alguns dos fatores já foram mencionados anteriormente e dizem respeito à dimensão e composição relativas do mercado e ao grau de diversificação da estrutura produtiva, já alcançado dentro do modelo tradicional exportador. Entre os demais, merecem destaque a coincidência espacial dos setores dinâmicos num e noutro modelos de desenvolvimento, a disponibilidade relativa de fatores (sobretudo abundância de terra e mão de obra) e a política econômica.

Os fatores apontados são evidentemente elementos heterogêneos, alguns dos quais constituem facetas distintas de um mesmo fenômeno; no entanto, compõem, em conjunto, o quadro explicativo do sucesso do modelo brasileiro de substituição de importações.

Do ponto de vista da demarcação do processo de industrialização, as duas primeiras foram evidentemente as variáveis decisivas, sendo sua magnitude explicada pelo processo histórico da formação da economia cafeeira no Brasil. Esta deu lugar a uma extraordinária concentração da atividade econômica mais rentável na região Centro-Sul, daí surgindo um processo cumulativo de expansão e diversificação que iria permitir transitar mais facilmente do que em vários países latino-americanos para um outro tipo de desenvolvimento, ao surgir a crise do setor exportador.³⁹

39. Ver Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, sobretudo no capítulo em que compara a economia cafeeira com a do açúcar, do ponto de vista da geração e distribuição de renda monetária.

Se bem que o Brasil, em relação aos maiores países da América Latina, apresentasse e apresente ainda hoje baixos índices *per capita* tanto de renda como de consumo de produtos industriais básicos, os seus montantes absolutos são no entanto geralmente maiores (ver Quadro 7). Assim, pois, as dimensões do seu mercado interno eram e são, comparativamente, mais favoráveis para um processo de industrialização, sobretudo se levarmos em conta a sua concentração.

A estrutura de mercado era em boa medida similar à dos demais países da região em termos da diversificação correspondente à demanda das classes de altas rendas, mas no setor de bens de consumo industriais o grau de atendimento pela própria capacidade produtiva interna era bastante superior ao da maioria dos países latino-americanos.⁴⁰

Por outro lado, a existência de uma estrutura produtiva mais diversificada, sobretudo no setor secundário, serviu de suporte para o processo de substituição de importações subsequente, fornecendo os primeiros elos da cadeia de diversificação sucessiva que iriam facilitar a integração vertical do aparelho produtivo.

Esses dois fatores, que explicam em boa medida a industrialização subsequente ao advento da crise do setor exportador, não são, porém, basicamente distintos dos que determinam a ocorrência do mesmo fenômeno nos grandes países da América Latina. A peculiaridade do caso brasileiro, que foi extremamente favorável à dinâmica interna do processo, reside na coincidência espacial dos setores dinâmicos num e noutro modelo de desenvolvimento: o setor exportador no modelo tradicional e o setor secundário no modelo de substituição de importações.

Essa coincidência pode ser explicada por uma série de motivos historicamente encadeados, que levaram à localização na mesma área geográfica dos elementos decisivos para um processo de industrialização – mercado, economias externas proporcionadas por um setor terciário já desenvolvido e capacidade empresarial – sendo importante analisar o papel destacado que desempenhou no processo histórico de desenvolvimento verificado a partir da depressão dos anos trinta.

40. Ver Quadro 6, com dados sobre a composição das importações.

QUADRO 7

Alguns índices significativos das dimensões do mercado de vários países latino-americanos – 1960

País	Consumo de cinco produtos das indústrias intermediárias															
	Renda		Importações		Energia ^a		Aço bruto		Cimento		Ácido sulfúrico		Soda cáustica		Petróleo e derivados	
	Total (milhões de dólares de 1950)	Por habitante (dólares de 1950)	Total (milhões de dólares de 1950)	Por habitante (dólares de 1950)	Total (milhões de kWh)	Por habitante (kWh)	Total (milhões de toneladas)	Por habitante (kg)	Total (milhões de toneladas)	Por habitante (kg)	Total (milhões de toneladas)	Por habitante (kg)	Total (milhões de toneladas)	Por habitante (kg)	Total (milhões de toneladas)	Por habitante (kg)
Argentina	11.327	539	1.148	55	22.449	1.069	1.680	80	2.646	126	168	8	63	3	14.826	706
Brasil	17.466	250	1.715	24	26.040	372	3.010	43	4.760	68	210	3	210	3	13.720	196
Chile	2.503	313	449	56	7.064	883	408	51	880	110	80	10	16	2	1.944	243
México	9.179	262	1.044	30	35.420	1.012	1.575	45	3.185	91	350	10	105	3	16.625	475

Fonte: CEPAL, "El desarrollo económico de América Latina, 1961" (docs. 5-A, 5-B e 5-C).

^a Em termos de canhão de pedra.

O surgimento da crise cafeeira, apesar da vigorosa defesa da política governamental, tornou evidentemente pouco atraente o investimento no setor exportador e em consequência liberou recursos, sobretudo financeiros, cuja flexibilidade de transferência para o setor industrial foi naturalmente facilitada pela presença, no mesmo espaço econômico, dos três fatores já apontados. No período de desenvolvimento industrial do pós-guerra, elementos sociológicos e políticos decorrentes dessa coincidência espacial poderiam também ser invocados para explicar a possibilidade de transferir os acréscimos de renda do setor cafeeiro, decorrentes da subida dos preços internacionais para o setor industrial, através de uma política cambial que favorecia nitidamente as indústrias da região. Além disso, a proximidade do maior centro consumidor do País e sede do poder central, a cidade do Rio de Janeiro, fez surgir um eixo econômico que por um processo cumulativo transformou a região Centro-Sul numa região fortemente polarizada.

Do ponto de vista estritamente econômico, as altas taxas de rentabilidade auferidas pelos empresários industriais que estimularam fortemente a capitalização do setor podem ser explicadas resumidamente pela ampla reserva de mercados (geograficamente concentrada) para substituição de importações pela oferta elástica de mão de obra com baixo grau de organização e pelos amplos privilégios concedidos pela política econômica governamental.

No que concerne à disponibilidade de fatores de produção, a abundância relativa de mão de obra e de terra deu lugar a uma fronteira agrícola em expansão, que permite explicar por que foi possível levar a cabo um processo de industrialização sem um esforço simultâneo de aumento de produtividade no setor de produção de alimentos.

No que diz respeito à política econômica do Governo central, não podemos deixar de levar em conta (como já foi mencionado na Introdução) que este processo de capitalização, concentrado no setor industrial e na região mais desenvolvida, foi extremamente auxiliado, sobretudo no pós-guerra, pelos elevados estímulos proporcionados à substituição de importações, através de medidas cambiais e financeiras e pela própria política de investimentos federais.

Podemos, portanto, considerar que esse conjunto de fatores internos apresentou aspectos bastante favoráveis ao desenvolvimento da economia brasileira dentro do novo modelo, que por si só justificam o seu maior avanço em relação à maioria dos países da América Latina e de outras áreas subdesenvolvidas do mundo.

Ao examinarmos o comportamento das variáveis externas, na seção 11, B, deste estudo, verificamos que elas também foram, em certa medida, favoráveis à dinâmica da industrialização, até um período relativamente recente.

Na realidade, as restrições do setor externo, embora possam ser responsáveis por gerar tensões e desequilíbrios em alguns setores da economia, representam o acicate sob o qual se realizam as próprias transformações estruturais num processo de substituição de importações. Todo o problema reside, como vimos, na parte teórica deste estudo, em que o estrangulamento, em termos absolutos, não deve ser prolongado, para permitir à economia avançar para etapas sucessivas de diversificação. Assim, poderia dizer-se, em tese, que a cada período de restrições mais severas do setor externo deve suceder um período de abrandamento que facilite a transição para a etapa seguinte.

No caso brasileiro, as condições externas tiveram um comportamento cíclico que em linhas gerais seguiu esse padrão, embora a tendência seja evidentemente no sentido de uma diminuição acentuada do coeficiente de importações. No imediato pós-guerra, o poder de compra das exportações sofreu, como vimos, uma recuperação considerável seguida de uma fase de melhoria acentuada das relações de troca até 1954. Mesmo no período 1955/60, em que a situação relativa do setor externo voltou a piorar, foi possível manter o nível absoluto de importações e mesmo aumentá-lo ligeiramente, embora à custa de considerável endividamento externo. Além disso, houve um aumento substancial de investimento direto estrangeiro⁴¹ cuja importância foi sobretudo qualitativa. Com efeito a relevância do fluxo de capital estrangeiro para a expansão e diversificação industrial residiu não tanto no volume aplicado como no fato de ter-se dirigido, no caso do capital oficial, para setores estratégicos da economia e, no caso do capital privado, para aqueles em que as perspectivas de substituição de importações eram mais dinâmicas.

Em resumo, podemos concluir que no período de desenvolvimento recente tanto as variáveis internas como as externas atuaram favoravelmente ao processo de substituição de importações e que por esta via se conseguiu uma aceleração da atividade industrial capaz de aumentar a taxa de crescimento da economia como um todo.

2. TRAÇOS DA ESTRUTURA ECONÔMICO-SOCIAL A QUE DEU LUGAR O MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

A despeito da relativamente elevada taxa de crescimento alcançada nos últimos anos pela economia brasileira e do grau de diversificação atingido pelo seu setor industrial, o processo de desenvolvimento econômico foi essencialmente desequilibrado em três níveis convergentes: setorial, regional e social.

41. Ver "El financiamiento externo en el desarrollo económico de América Latina" (E/CN/12/649), Quadro III-21. No quinquênio 1956/60 houve um aumento de investimento direto estrangeiro de 400 milhões em relação ao período anterior.

Em termos setoriais, toda a ênfase foi concentrada no secundário sobretudo nas indústrias de transformação, e o próprio terciário, que se beneficiou de uma série de investimentos de infraestrutura, em transportes e energia, teve uma taxa de crescimento moderada no pós-guerra, sobretudo em alguns setores de serviços e da Administração Pública, que se apresentam em muitos aspectos obsoletos.

O setor agrícola, apesar de ter apresentado uma taxa de expansão razoável, sobretudo do período recente, permaneceu, ao menos em termos globais, com a sua estrutura inalterada.

Com efeito, o crescimento da agricultura entre 1950 e 1960 deveu-se menos ao aumento dos rendimentos médios dos cultivos do que à incorporação de novas áreas.⁴² Essa ampliação da margem extensiva de cultivo, realizado sob o impulso da expansão do mercado urbano, foi levada a cabo basicamente com as mesmas funções de produção, isto é, sem uma absorção de progresso tecnológico similar à do setor secundário.

A isso se deve que a produtividade real por homem ocupado na agricultura tenha permanecido a um nível baixo e constante. Em contrapartida, como se pode ver no quadro seguinte, a produtividade da indústria duplicou no mesmo período.

Assim, a transferência de população das áreas rurais para as urbanas, verificada a partir dos dados dos censos demográficos, não tem, no caso brasileiro, o mesmo sentido da ocorrida em alguns modelos históricos de crescimento de países hoje desenvolvidos, ou no modelo teórico de dois setores de Lewis.

QUADRO 8

Brasil: produtividade real do pessoal ocupado na agricultura e na indústria

(Cruzeiros constantes de 1949)

Anos	Produto real (bilhões de cruzeiros)	Pessoal ocupado (número de pessoas)	Produto gerado por habitante ocupado (milhares de cruzeiros)
Agricultura			
1950	51,3	10.996.834	4,7
1960	77,9	15.521.701	5,0
Indústria			
1950	44,3	1.177.644	37,6
1960	105,9	1.519.711	69,7

Fonte: "Contas Nacionais" da Fundação Getúlio Vargas e censos demográficos.

O que deve ter-se passado é simplesmente um fenômeno de migração do campo para as cidades, de populações desempregadas ou em busca de oportunidades,

42. Ao contrário do México, onde houve um aumento considerável dos rendimentos agrícolas no último decênio.

que se traduz num agigantamento dos grandes centros com o aumento concomitante das populações marginais, caracterizado por um desemprego disfarçado.

No próprio setor industrial, porém, em que tanto o grau de diversificação como os níveis de produtividade aumentaram consideravelmente, o estágio de desenvolvimento alcançado está longe de ser equilibrado.

O fato de a expansão do setor industrial ter sido desordenada provocou ao longo do processo uma série de assincronias que foram e ainda são responsáveis por alguns estrangulamentos sérios, sobretudo nos setores de infraestrutura; a própria indústria manufatureira sofre, em certa medida, de falta de complementaridade tecnológica e mesmo econômica. Assim, por exemplo, enquanto existe capacidade sobrando na maioria das indústrias produtoras de bens finais, sobretudo têxtil, de aparelhos eletrodomésticos, material de transporte, e mesmo de equipamentos leves, há insuficiente capacidade instalada, sobretudo nas indústrias de produção intermediária: metalurgia e química básicas, borracha, papel etc.

Por outro lado, apesar de o grau de diversificação atingido pelo parque industrial brasileiro ser superior ao dos demais países da América Latina, a sua produção *per capita* em 1959/60 na maioria das indústrias intermediárias é inferior à de vários países industrializados da América Latina, sendo que em cimento, ácido sulfúrico e derivados de petróleo é inferior à média da região (ver Quadro 9).

QUADRO 9

Produção por habitante de seis produtos das indústrias intermediárias em vários países latino-americanos – 1961
(Quilogramas por habitante)

País	Aço bruto	Cimento	Papel e papelão	Ácido sulfúrico ^a	Soda cáustica ^a	Derivados do petróleo
Argentina	20	135	17	8	2	618
Brasil	38	69	9	3	1	178
Colômbia	12	108	4	2	2	255
Chile	56	112	14	10	1	205
México	47	88	12	7	2	482
Peru	6	58	5	2	0	216
Uruguai	3	154	14	-	0	531
Venezuela	8	205	8	1	0	6.811
<i>América Latina</i> ^b	26	86	9	4	1	286 ^c

Fonte: OEA, "Estudio económico y social de América Latina, 1961" (docs. 5-A, 5-B e 5-C).

^a Dados de 1960.

^b Média de todos os países latino-americanos.

^c Com exceção da Venezuela.

É certo que os dados de produção absolutos são, em geral, superiores aos de qualquer país sul-americano. Conseqüentemente, essas indicações servem menos para provar o grau de desenvolvimento atingido pelas indústrias de base, uma vez que a média está rebaixada pelos dados da população total do País, do que para indicar que grandes parcelas dessa população estão localizadas em áreas extremamente subdesenvolvidas, praticamente à margem do processo de transformação que tem ocorrido no Centro-Sul, ou seja, esses índices servem, sobretudo, de indicadores do outro tipo de desequilíbrio de que padece a economia brasileira: o desequilíbrio regional.

O aumento dos desequilíbrios regionais corresponde a uma tendência natural de concentração da atividade econômica em torno da região polarizada do sistema, agravada por uma política econômica de incentivos à industrialização que na prática correspondia à transferência de renda das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas.

Embora recentemente tenha cessado essa orientação da política econômica (sobretudo no aspecto cambial) e esteja, pelo contrário, tentando corrigir-se deliberadamente essas disparidades, particularmente no Nordeste, os dois Estados industriais mais importantes da Federação (Guanabara e São Paulo) continuam gerando cerca de 50% da renda nacional com uma população que representa apenas 23% do total.

Depois de 1955 a tendência no sentido de alargamento das disparidades regionais parece estar-se invertendo, uma vez que os dados de renda da região Centro-Sul indicam uma perda da posição relativa desta região a favor do Norte e Nordeste.⁴³

Na realidade, isso se deve menos a uma diminuição da concentração industrial na região mais desenvolvida do que ao aumento da participação da agricultura dos Estados menos desenvolvidos na Renda Nacional Brasileira.⁴⁴ A explicação deste fato pode estar na melhoria das relações de troca entre produtos agrícolas e produtos industriais verificadas nos últimos anos, dado o peso relativo do setor agrícola naqueles Estados.

Passemos agora ao problema do desequilíbrio social, o qual não é, em última análise, senão uma nova faceta de um desequilíbrio econômico profundo já abordado sob dois ângulos distintos.

43. Ver "Plano Trienal", Quadro XXVI.

44. Ver "Contas Nacionais", da FGV.

Os desequilíbrios sociais parecem ter-se agravado no processo de desenvolvimento recente, a julgar por vários indicadores que vão desde o aumento das populações marginais nas cidades até os desníveis de renda da população ocupada no setor mais atrasado, o primário, em relação ao setor mais desenvolvido, o secundário. Esse aumento de desequilíbrio do ponto de vista social repousa em grande parte na incapacidade dos setores dinâmicos da economia de abrirem oportunidade de emprego em ritmo capaz de absorver as massas crescentes de população em idade economicamente ativa.

Como a taxa de crescimento do setor industrial foi consideravelmente maior do que a do setor agrícola, uma das maneiras de diminuir os desníveis de produtividade entre os dois setores, que permitiria melhorar em termos reais os desníveis de renda, seria através de uma taxa de absorção de mão de obra consideravelmente maior na indústria que na agricultura. Ora, isso não se verificou pelo menos num período recente. Segundo os dados dos censos de 1950 e 1960, a taxa de crescimento da população ocupada na agricultura foi superior à da indústria (invertendo violentamente a tendência da década anterior) e que por si só seria suficiente para agravar as diferenças de produtividade por homem (ver Quadro 10).

QUADRO 10

Brasil: pessoal ocupado na agricultura e na indústria – 1940, 1950 e 1960

Ano	Indústria			Agricultura	
	Total	Média mensal	Varição porcentual no decênio	Total	Varição porcentual no decênio
1940	960.663	...	-	10.159.545	-
1950	1.522.844	1.177.644	+58	10.996.834	+8
1960	...	1.519.711 ^a	+29	15.521.701	+41

Fonte: Censos de 1940, 1950 e 1960.

^a À falta de dados totais, para 1960 foram usados os dados mensais.

Se tomarmos, porém, os dados de emprego no setor mais dinâmico que foi o da indústria de transformação, verificamos que a situação piora consideravelmente. No período 1954/58, em que se verificou uma aceleração no crescimento manufatureiro que atinge uma taxa anual média de 9,7%, o emprego cresceu apenas à taxa de 0,2% ao ano.⁴⁵ Na realidade, as únicas indústrias em que o emprego cresceu a uma taxa superior à do crescimento da população foram as metalúrgicas.⁴⁶ Nas indústrias

45. Ver The Growth. 01 *World Industry 1988-1961 (ST/STATISER.P/2)*, publicação das Nações Unidas, nº de venda 63.XVII.5.

46. E provavelmente as indústrias mecânica, a respeito das quais não existem dados disponíveis.

têxtil, de alimentação, madeireira e química o emprego caiu em termos absolutos no período, apesar de que continuou em ritmo elevado a expansão da produção.

Uma outra indicação no sentido de demonstrar a incapacidade do setor de mais alta produtividade de absorver quantidades consideráveis de mão de obra está na queda da participação dos salários no valor agregado da indústria de transformação entre 1953 e 1958, apesar da elevação do salário real verificada no mesmo período, como se pode verificar no Quadro 11.

QUADRO 11

Brasil: participação da remuneração do trabalho na indústria manufatureira – 1939-1958

(Milhões de cruzeiros)

Anos	Valor agregado	Salários e ordenados	Participação (porcentagem)
1939	6.420	1.848	29
1949	47.575	13.485	28
1953	89.898	28.679	32
1958	319.592	95.224	30

Fonte: *The Growth of World Industry, op. cit.*

Qualquer desses fatos é perfeitamente explicável à luz das considerações feitas na primeira parte deste estudo, no item sobre a dinâmica do processo de substituição de importações, e corresponde, sobretudo, ao avanço da industrialização para faixas que por sua natureza específica são de mais alta densidade de capital e/ou à introdução de técnicas poupadoras de mão de obra, ao processar-se o reequipamento das indústrias tradicionais com o objetivo de aumentar a sua produtividade.

Um outro elemento que pode ser tomado como indicador do desequilíbrio social dentro da própria região mais desenvolvida reside na concentração econômica verificada no setor industrial, também decorrente da dinâmica interna do processo. Assim, e apenas para dar uma ideia do grau de monopólio atingido pela estrutura de mercado nos setores mais dinâmicos, basta lembrar que, na maioria dos ramos da indústria mecânica e metalúrgica de São Paulo, apenas três empresas em cada ramo são responsáveis pelo grosso da produção, como indica o Quadro 12.

Para terminar, convém não esquecer que os programas convencionais de *assistência social*, realizados pelo setor público, em matéria de saúde e educação também contribuíram para confirmar essa tendência ao desequilíbrio, inerente ao modelo de desenvolvimento econômico.

QUADRO 12

Ramos de atividade	Número de empresas	Parcela de produção que cabe às três maiores empresas (porcentagem)
Estruturas metálicas	8	78
Ferramentas agrícolas	9	97
Arados	17	76
Motores elétricos	9	86
Geladeiras	8	91
Máquina de lavar	6	82
Balanças	19	74
Elevadores	6	99

Fonte: *Dirigente Industrial*, julho de 1963.

Para não mencionar, além do caso mais flagrante, podemos recordar que a maior parte das chamadas inversões sociais praticamente não alcançou a grande massa rural.

Por tudo quanto se disse anteriormente, podemos concluir que o modelo de desenvolvimento recente conduziu a economia brasileira a um dos tipos mais acabados de economia dual dentro da própria América Latina.

Essa dualidade pode ser caracterizada, do ponto de vista da estrutura, pela existência de um “setor” capitalista dinâmico que cresce rapidamente empregando relativamente pouca gente, com alto nível comparativo de produtividade, e de um “setor” subdesenvolvido no qual se concentra maior parte da população que se mantém praticamente à margem do processo de desenvolvimento. A gravidade do problema reside não só nos desníveis absolutos de produtividade como no fato de essa disparidade tender a aumentar com o processo de desenvolvimento em curso.

Do ponto de vista da distribuição pessoal da renda esse sistema deu lugar a uma pirâmide na qual, se assumirmos uma estrutura de repartição similar à da média da América Latina, 5% ou 6% da população detêm apenas 17% e os restantes 45% auferem renda em torno da média.⁴⁷

A cúpula dessa pirâmide representa o grande mercado consumidor para o polo capitalista cujo poder de compra foi suficiente para garantir mercado às indústrias de bens de consumo duráveis. A faixa intermediária está constituída por aquela

47. Como não possuímos dados da distribuição de renda no Brasil, admitimos esta hipótese que não nos parece absurda, uma vez que os índices representativos da sua estrutura econômico-social não são muito diferentes das médias latino-americanas.

parcela de população que gravita na periferia do polo dinâmico e cuja renda média corresponde à própria média brasileira que, por ser extremamente baixa, não representa um poder de compra considerável a não ser daqueles bens industriais de consumo universal. Finalmente, a base da pirâmide, em que está compreendida metade da população, está praticamente à margem do mercado capitalista.

Distribuição conjetural de renda no Brasil em 1960

Categoria	Porcentagem da população que compõe a categoria	População por categoria (milhões de habitantes)	Renda "per capita" por categoria (dólares)	Renda total por categoria (bilhões de dólares)
I	50	35,0	100	3,5
II	45	31,5	325	10,5
III	3	2,1	1.430	3,0
IV	2	1,4	2.850	4,0
Total	100	70,0	300	21,0

*Coluna calculada admitindo a mesma distribuição de renda por categoria que a calculada para a América Latina (segundo Quadro 144 do Documento E/CN.12/659/Add.1) e tendo por base a estimativa da renda *per capita* do Brasil, feita pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, 1963-1965.

Aproveitando a imagem da pirâmide que nos parece bastante sugestiva, poderíamos visualizar o agravamento da dualidade estrutural da economia brasileira através da evolução de sucessivas pirâmides cujas faixas superiores corresponderão ao "setor" capitalista e a base ao "setor" subdesenvolvido. Numa primeira fase do processo de substituição de importações, a cúpula vai crescendo à custa da expansão e diversificação do setor capitalista e embora a estrutura produtiva do setor atrasado permaneça sensivelmente, há um certo grau de acesso da população da base ao setor dinâmico, cujas funções de produção são absorvedoras de mão de obra.⁴⁸ À medida, porém, que a industrialização avança para faixas de maior densidade de capital e a estrutura do setor primário continua inalterada, cessa o trânsito de um setor para o outro e a cúpula da pirâmide tende a descolar da base. Isto é o que parece ter sucedido na última década na economia brasileira, à luz dos dados anteriormente apresentados.

O crescimento acelerado recente deve ter permitido que toda a população da cúpula participasse (em maior ou menor medida) nos ganhos de produtividade; a população da base, porém, ficou totalmente à margem do processo.

Dentro do setor capitalista, não sabemos como se distribuem os acréscimos de produtividade, uma vez que os dados de repartição funcional da Renda das Contas

48. Ver dados de crescimento da população ocupada na agricultura e a indústria no decênio 1940/50 (Quadro 9).

Nacionais são extremamente agregados. Provavelmente, aqueles setores para os quais a oferta de mão de obra é elástica e a demanda pouco vigorosa participaram muito pouco desses acréscimos, e vice-versa. Neste sentido existe indicação que confirma esta hipótese. Por exemplo, os setores metalúrgicos, que foram (como já vimos) os que mais absorveram mão de obra nos últimos anos, foram também aqueles onde a taxa de salário cresceu mais, o que é perfeitamente explicável, pois, a par de uma demanda dinâmica, as condições de oferta eram bastante inelásticas, não só porque se trata de mão de obra qualificada como porque existe alto grau de organização sindical no setor.⁴⁹

De qualquer modo, o que se pode garantir é que seja qual for a distribuição relativa dos ganhos de produtividade, a queda do ritmo de emprego no setor dinâmico faz com que o crescimento do mercado passe a se dar em termos relativos, mais verticalmente do que horizontalmente.

O processo pelo qual cresce no mercado uma economia dual contrasta acentuadamente com o realizado historicamente nos países desenvolvidos, em particular o dos Estados Unidos. Neste, dada a estrutura de propriedade rural, o acréscimo de produtividade verificada no setor primário, ao melhorar o nível de renda da população efetivamente empregada, aumentava o poder de compra da base da pirâmide e permitia, simultaneamente, a absorção da mão de obra agrícola (liberada pela introdução do progresso técnico) nos setores secundários e terciários cujo dinamismo repousava, deste modo, basicamente, na expansão do mercado interno em todos os setores. Compreende-se, assim, que mesmo que a distribuição de renda em termos pessoais não fosse muito satisfatória, o trânsito contínuo da base da pirâmide para as faixas intermediárias e o aumento concomitante da sua renda *per capita* permitiam ao “setor” capitalista uma expansão vigorosa do mercado que rapidamente se tornou de consumo de massas.

Em contrapartida, o processo acima descrito para a economia brasileira, além de traduzir uma desigualdade social crescente extremamente favorável à população não incorporada ao processo, põe em risco o próprio dinamismo do setor capitalista, uma vez que o crescimento absoluto do mercado interno que eventualmente possa ter lugar dentro do próprio setor é insuficiente para garantir a aceleração e sustentação industrial recente que se vinha fazendo, em grande parte, à custa de uma reserva de mercado para substituição de importações.

49. Evidentemente, no que se refere a certos setores de serviços públicos, o crescimento de salários não guarda qualquer relação com os acréscimos de produtividade.

A impossibilidade de incorporar em futuro próximo parcelas crescentes da população ao mercado consumidor decorre basicamente de ter permanecido inalterada a estrutura produtiva do setor primário que corresponde à base da pirâmide.

É neste sentido que a realização de uma reforma agrária que não libere demasiada mão de obra e aumente a produtividade por homem via aumento dos rendimentos por hectare encontra justificativa estritamente econômica para lançar as bases de um futuro consumo de massas, característica básica de uma sociedade capitalista desenvolvida.

Na ausência de um consumo desse tipo, as indústrias de bens duráveis são forçadas a tentar explorar, cada vez mais verticalmente, as faixas de mercado existentes. No caso brasileiro, um exemplo sintomático dessa tentativa de expansão utilizando a fundo o poder de compra das classes de altas rendas está no lançamento recente de modelos de automóveis de luxo e outros bens de consumo conspícuo.

Uma solução como esta, além de não resolver sequer o problema do crescimento industrial senão a curto prazo, traz consigo o duplo inconveniente de uma alocação de recursos extremamente ineficiente, do ponto de vista dos custos reais (sociais), e de orientar a estrutura industrial no sentido da estratificação quando não da má distribuição de renda existente dentro do próprio setor capitalista, por um fenômeno de círculo vicioso, uma vez que os ramos mais dinâmicos necessitam, para continuar a crescer, explorar, cada vez mais, a demanda das faixas de altas rendas.

Ao analisarmos os três tipos de desequilíbrio convergentes, característicos do processo de desenvolvimento recente da economia brasileira, deixamos de mencionar propositadamente um quarto, o desequilíbrio financeiro,⁵⁰ que tem sido

50. Quando nos referimos ao desequilíbrio financeiro estamos aludindo, em geral, ao fato de que as mudanças na estrutura produtiva, isto é, o surgimento de novos setores dinâmicos públicos e privados, não foram acompanhadas de um ajustamento concomitante do aparelho financeiro. No caso do setor privado, é patente que o aumento do peso relativo das indústrias de bens de consumo duráveis e de bens de capital, cujos processos de produção são mais capitalísticos – tanto do ponto de vista do capital de giro como do capital fixo – não foi acompanhado pelas transformações financeiras que são típicas dos países avançados onde esses setores são predominantes. Para simplificar, basta mencionar a situação do mercado de capitais e da organização bancária vigentes que ainda não se encontram aparelhados para um financiamento desse tipo em grande escala.

Não foi diferente a situação do setor público, tanto na esfera estritamente governamental como no setor paraestatal onde, em virtude do processo de desenvolvimento recente, foi necessária realizar inversões vultosas (sobretudo nos setores básicos), aumentando consideravelmente a sua participação no investimento nacional. Essa transformação, de tipo quantitativo e qualitativo, do mesmo modo que no setor privado, tampouco foi acompanhada do estabelecimento de um mecanismo financeiro capaz de atender normalmente às necessidades de financiamento de gasto público. Poderá dizer-se, com razão, que a inflação agravou este problema, mas, com o mesmo fundamento, e sem pretender entrar na análise do assunto, poderia afirmar-se também que a própria inflação decorre, em certa medida, dessa dissociação entre as necessidades objetivas de financiamento e a capacidade da atual estrutura financeira para atendê-las.

igualmente característico desse período e talvez mais notório, pela íntima relação que tem com o fenômeno da aceleração inflacionária.

Embora reconheçamos que o processo de substituição de importações traz dentro de si uma série de tensões inflacionárias, originada quer no próprio estrangulamento externo, quer nos desajustes da estrutura de produção interna, a transformação dessas pressões em inflação aberta se realiza através dos mecanismos de financiamento do processo de desenvolvimento e não pode ser estudada sem fazer a análise do que ocorre com o centro nevrálgico do setor capitalista, o seu sistema financeiro e monetário, o que foge por completo aos objetivos deste estudo.

Apesar disso, não nos parece que outras tivessem sido as nossas conclusões a respeito das linhas gerais da evolução do processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento da economia brasileira, se este tivesse ocorrido em condições de estabilidade. Mesmo sem desequilíbrio financeiro, dificilmente se teria conseguido obter taxas de crescimento mais elevadas do que as do período 1956/61 e uma maior aceleração e diversificação industriais e tampouco se teria evitado os desequilíbrios estruturais atrás apontados (exceto nos serviços básicos sob controle do setor público), a menos que o modelo histórico de desenvolvimento fosse inteiramente diferente.

F. PERSPECTIVAS

O problema estratégico que se põe atualmente para a economia brasileira e sobre o qual se sobrepõem os demais problemas de curto prazo é o de que o processo de substituição de importações, enquanto modelo de desenvolvimento, já atingiu o seu estágio final e se apresenta a necessidade de transitar para um novo modelo de desenvolvimento, verdadeiramente autônomo (em que o impulso de desenvolvimento surja dentro do próprio sistema) e no qual os problemas de estrutura atrás apontados terão de ser considerados.

O fato de o processo de substituição de importações já não poder conduzir muito longe o processo de desenvolvimento da maioria dos países da América Latina é premissa mais ou menos aceita entre os economistas da área. No entanto, é conveniente esclarecer um pouco este problema no que ele tem de específico para o caso brasileiro, sobretudo naqueles aspectos em que considerar a América Latina como um todo é uma abstração por demais limitativa.

Para vários países da região, o processo não pode avançar sobretudo por dificuldades de natureza por assim dizer “física”, que residem basicamente na inexistência

de uma estrutura industrial suficientemente diversificada capaz de permitir avançar para novas etapas de substituição, sob o impulso de estrangulamento externo. Assim, por exemplo, a entrada no setor de produção de bens de capital é-lhes particularmente difícil, não só por problemas de dimensão relativa de mercado, como principalmente por falta de disponibilidade de recursos materiais humanos que lhes permitam realizar investimentos de alguma significação em ramos de alta intensidade de capital e grande complexidade tecnológica.

O problema brasileiro é, porém, bastante diferente, uma vez que o seu processo de substituições avançou consideravelmente mais do que nos outros países da região, e o seu grau de desenvolvimento industrial já é suficiente para “poder” substituir “fisicamente” uma série de itens da sua pauta de importações. Assim, não se trata tanto de saber se é “possível” substituir tal ou qual produto, mas de esclarecer quais seriam os resultados econômicos dessas substituições e sob que “impulso” elas se realizariam.

Do ponto de vista dos resultados da continuação do processo, pode-se dizer em linhas gerais que ele conduziria a uma desaceleração do crescimento da economia. Além da própria magnitude do atual coeficiente de importações, que já é um dos mais baixos do mundo ocidental, a razão principal desta afirmação reside na composição das importações que serviriam de guia ao processo de inversão. Dada a natureza dos bens que compõem sua atual nomenclatura, as substituições conduziriam a inversões com uma elevada relação capital-produto, ou seja, dariam lugar, pelo menos a curto prazo, a um processo de crescimento com rendimentos macroeconômicos decrescentes. Compreende-se, pois, que a continuar a economia dentro do atual modelo, dificilmente se poderia manter as taxas de expansão anteriores a menos que se conseguisse alcançar taxas de inversão muito mais altas que as históricas.

A outra ordem de considerações diz respeito a problemas do lado da demanda, que nos levam a esclarecer de onde surgiria o estímulo para realizar as substituições que nos levam a esclarecer de onde surgiria o estímulo para realizar as substituições que restam fazer. Sobre este ponto convém lembrar alguns elementos da dinâmica do modelo, já desenvolvidos na primeira parte desse estudo sobretudo relacionados com o processo de ação e reação desencadeado pelas restrições da capacidade para importar.

Na realidade o estrangulamento externo só era indutor do processo de desenvolvimento, à medida que havia internamente uma demanda contida por

importações de bens de consumo que ao serem substituídas expandiam o próprio mercado interno, e geravam uma demanda derivada de bens de capital e produtos intermediários, a qual, por sua vez, resultava em novo estrangulamento externo levando a uma outra onda de substituições, e assim por diante.

Quando o processo atinge, porém, uma fase tão avançada que, por um lado, o que resta para substituir são essencialmente bens de capital, ou matérias-primas e materiais para investimento e, por outro lado, as indústrias de bens de consumo já atingiram a maturidade, esgotando a reserva de mercado que lhes era garantida pelo estrangulamento externo, este último deixa de ser “indutor” do processo de investimento e, em consequência, para o crescimento, passando a ser apenas um obstáculo, em cuja superação, porém, já não pode ser encontrada a essência da dinâmica da economia.

No caso brasileiro, a diversificação originada pelo processo de substituição foi bastante ampla para permitir chegar-se até faixas consideráveis de bens de capital; assim, pois, não se trata tanto de não ser possível prosseguir na substituição, como de que os sucessivos impulsos induzidos se encontram praticamente esgotados.

Os bens que ocupam atualmente grande parcela da pauta de importações e entre os quais existem faixas possíveis de substituição são os bens de capital; estes são, porém, bens de demanda derivada cuja substituição não se justifica por si mesma. De onde provirá a demanda que permita realizar essa substituição?

A expansão das indústrias de bens de consumo mais dinâmicas perdeu a aceleração inicial (uma vez esgotada a reserva de mercado) e atingiu o ponto em que o seu crescimento tenderá a ser em torno da taxa de crescimento de renda.⁵¹ Além disso, trata-se de indústrias novas cuja demanda de bens de capital para reposição não será relevante a curto prazo.

Assim, podemos concluir que a continuidade do processo de crescimento em condições de estrangulamento externo repousa basicamente numa demanda autônoma por bens de capital capaz de aproveitar melhor a capacidade instalada no setor nacional de equipamentos ou forçar a sua complementação, liberando assim divisas que permitem a expansão das importações de certas matérias-primas e produtos intermediários para os quais não dispomos de condições de produção interna adequadas.

51. Aliás, essa desaceleração do ritmo de expansão industrial já parece ter sido suficiente para diminuir o ritmo de crescimento da economia no ano de 1962.

Essa demanda autônoma tem, por outro lado, uma fração de curto prazo importante: a de impedir que o efeito desacelerador dos setores até aqui mais dinâmicos tenha um efeito desacelerador capaz de mergulhar o setor capitalista em depressão (caso em que, evidentemente, o problema do estrangulamento externo tenderia a desaparecer, ao menos em relação à pressão das importações).

Por tudo o que dissemos anteriormente, compreende-se que o problema estratégico que se coloca atualmente para a economia brasileira é como o transitar de um modelo de substituição de importações para um modelo autossustentado de crescimento.

Para realizar essa tarefa – a de estabelecer uma ponte entre os dois modelos – a variável decisiva estará no montante e composição dos investimentos governamentais; só o setor público, com o seu peso relativo dentro da economia, tem capacidade de exercer uma demanda autônoma, capaz de se opor às tendências negativas que emergem do esgotamento do impulso externo.

O fato de que o investimento autônomo do Governo resulte na prática numa substituição de importações não implica uma reprodução do antigo modelo. Na realidade, o processo de desenvolvimento que teria lugar nesse período de transição não seria basicamente induzido pelo estrangulamento externo, mas repousaria principalmente no impulso que lhe fosse imprimido pelo próprio investimento governamental de cujo montante e composição dependeria não só o ritmo de crescimento a curto prazo mas, sobretudo, a orientação do sistema a longo prazo.

Uma vez que a economia brasileira já dispõe de um relativamente amplo setor de bens de capital entre os quais se contam ramos com linhas de produção de grande flexibilidade (como o de equipamentos de base e o de máquinas ferramentas) e com a capacidade subutilizada, o raio de manobra do ponto de vista dos recursos reais é suficiente para permitir orientar as modificações de estrutura em várias direções. Assim, a própria complementação do setor industrial dependerá, em grande parte, da orientação estratégica seguida pelo programa de inversões do Governo.

Evidentemente, não ignoramos a relevância das medidas de política econômica a serem adotadas em todos os níveis para superar com sucesso este período de transição. Dado, porém, o espírito deste trabalho, e o fato de que estamos tratando, sobretudo, de esclarecer a evolução da estrutura que caracteriza a mudança de modelo de desenvolvimento da economia brasileira, a nossa análise será realizada em alto nível de abstração, não podendo portanto contemplar os problemas de política econômica por mais importantes que eles sejam.

O nosso propósito nestas considerações finais é, pois, o de tentar traçar um esboço daquilo que se nos afigura ser algumas das alternativas estratégicas que porventura podem apresentar-se no caso brasileiro. Por razões metodológicas, escolhemos inicialmente quatro alternativas com o objetivo de ilustrar as linhas gerais dos principais problemas de estrutura até aqui abordados, embora tendo presente que a evolução da realidade econômica pode permitir a combinação de várias delas, pelo menos em alguns dos seus aspectos.

Na primeira alternativa, supomos a continuação do estrangulamento externo e a manutenção da mesma estrutura de mercado tanto em termos setoriais como regionais. Nestas condições, não haveria estímulo para a realização de investimentos privados nacionais ou estrangeiros, de grande magnitude, a não ser os induzidos pelo crescimento da renda. Em consequência, o próprio crescimento repousaria, em grande parte, no montante e composição do investimento governamental.

Este, dadas as premissas assumidas nesta alternativa, se concentraria na manutenção, tanto quanto possível, do ritmo de expansão do “polo capitalista”; sendo, por conseguinte, duas as suas linhas básicas de ação: *a*) melhorar as desconexões internas do setor, sobretudo através de investimentos nos setores de infraestrutura: energia e serviços básicos, e *b*) continuar a substituição de importações nas indústrias intermediárias. A primeira linha de ação tenderia a melhorar os rendimentos de operação do sistema econômico como um todo, mas a segunda, que se realizaria a custos relativos muito altos, tenderia a baixá-los. Por outro lado, se levarmos ainda em conta a elevada participação, em ambos os casos, de investimentos de baixa relação produto-capital, podemos prever uma desaceleração considerável do processo de crescimento, a menos que o Governo consiga uma considerável elevação da taxa global de poupança-inversão da economia, além de aumentar sua participação relativa.⁵²

Do ponto de vista da distribuição de renda, continuaria o afastamento entre a cúpula (o “setor capitalista”) e a base da pirâmide (o “setor subdesenvolvido”), sendo provável uma piora na distribuição funcional e pessoal da renda dentro do próprio “setor capitalista”. Esta decorreria da baixa taxa de absorção da força de

52. Nota da autora à atual edição: Estas considerações, como as feitas em páginas anteriores, estão baseadas em supostos teóricos que a autora revisou posteriormente, particularmente a manipulação da relação produto-capital. No entanto, a utilização dessa relação contém implícita a idéia de tendência a estagnação, como a que se critica no estudo “Além da Estagnação”, publicado neste livro. Em primeiro lugar, admite-se como possibilidade uma elevação compensatória da taxa de poupança-investimento, mormente por um aumento da participação do investimento público. Em segundo lugar, como se adverte na nota 31, haveria a possibilidade de um aumento compensatório dos rendimentos macroeconômicos do capital, mediante o aproveitamento da capacidade subutilizada de vários ramos industriais.

trabalho nos setores de mais alta produtividade e da diminuição do ritmo de crescimento das indústrias dinâmicas, que para tentar manter a sua taxa de rentabilidade seriam forçadas a tentar reduzir cada vez mais a participação dos salários no valor agregado, ao mesmo tempo que continuariam explorando em profundidade o consumo das faixas de altas rendas.

Na segunda alternativa, mantém-se o estrangulamento externo, mas admite-se a possibilidade de uma mudança na composição do mercado, tanto em termos setoriais como regionais, visando atenuar a dualidade básica do sistema. Do mesmo modo que na alternativa anterior, o processo de crescimento repousaria basicamente no investimento autônomo governamental, mas a composição deste seria desta vez decisiva para tentar aliviar aquele desequilíbrio.

Para isso, o Governo seria obrigado a realizar inversões maciças no setor primário e a financiar e estimular por todos os modos os investimentos nas regiões subdesenvolvidas visando aumentar simultaneamente o emprego e a produtividade do “setor menos desenvolvido” e ampliar, no futuro, o mercado para o “setor capitalista”.

No período de transição, alguns ramos industriais do próprio “setor capitalista” receberiam um estímulo considerável, sobretudo as indústrias de bens de produção. Entre elas destacaríamos as indústrias de equipamentos que, por terem uma capacidade produtiva relativamente flexível, poderiam adaptar-se mais facilmente ao novo tipo de demanda gerada autonomamente pelo Governo, a qual incidiria de preferência sobre ferramentas e equipamentos leves para atender à agricultura e à pequena e média indústria das áreas subdesenvolvidas.

As indústrias tradicionais também seriam beneficiadas em relativo curto prazo pelo aumento extensivo da renda no setor desenvolvido. Este surgiria não só porque os investimentos realizados aumentariam de imediato a produtividade em alguns setores, como pelo aumento do gasto e do emprego no “setor” subdesenvolvido.

Somente as indústrias de bens de consumo duráveis não teriam vantagens a curto prazo e seriam provavelmente prejudicadas, uma vez que o montante de recursos necessários para o financiamento de um tal programa de investimento implicaria uma redistribuição indireta da renda, via setor público e, em consequência, diminuiria a faixa de mercado que elas podem explorar.

A orientação das inversões neste sentido permitiria diminuir as importações de bens de capital, não só porque se trataria de aproveitar mais intensivamente a capacidade da indústria nacional desses bens como porque a mudança na com-

posição dos investimentos privados e públicos reduziria consideravelmente as necessidades de importação de bens de capital específicos que não podem ser produzidos internamente.

À medida que um programa deste tipo resultasse simultaneamente no aumento da renda média e do emprego no setor subdesenvolvido, criar-se-iam condições para a transferência efetiva de população do setor primário para o secundário, uma vez que a expansão de mercado estimularia de novo o setor industrial, inclusive no ramo de produção de bens de consumo duráveis, ou seja, entrar-se-á de fato num modelo autônomo de desenvolvimento com os dois setores crescendo concomitantemente.

Partindo agora da premissa de que são as condições externas que se modificam mantendo-se idêntica a mesma estrutura interna, surge uma terceira alternativa, uma melhoria das condições do setor externo decorrente do aumento de poder de compra das exportações tradicionais.

Esta teria, com efeito, a expansão da capacidade para importar que daria uma maior flexibilidade ao setor industrial, além de aproveitar recursos abundantes no setor primário. Ou seja, a reativação do setor externo provocaria um aumento da renda tanto pelo seu impacto direto como pelo aumento dos rendimentos da economia. Por outro lado, as repercussões da melhoria do setor exportador tradicional sobre a composição do mercado iriam depender, em geral, de como fossem distribuídos os acréscimos de renda por todo o sistema e, em particular, da sua distribuição no próprio setor exportador. Do ponto de vista do setor público, aumentariam as possibilidades do Governo para financiar os investimentos nos setores de infraestrutura.

Essa alternativa não significaria, no entanto, a introdução de diferenças básicas na estrutura do sistema existente, com todas as suas possibilidades e restrições. Além disso, dada a experiência de períodos anteriores e as perspectivas de longo prazo dos produtos primários, tratar-se-ia, muito provavelmente, de um alívio meramente temporário.

Na quarta alternativa, a abertura do setor externo se realizaria através da diversificação de exportações, sobretudo originárias do setor industrial.

Em virtude do que se expôs anteriormente, fica bem claro que uma expansão das exportações industriais (para o mercado latino-americano ou para o resto do mundo) traria sobretudo uma reativação dos ramos industriais até aqui mais dinâmicos dentro do setor capitalista. Significaria, no fundo, em primeira instância, agregar às faixas de mercado interno, que hoje representam a cúpula da pirâmide de renda, segmentos de uma demanda externa dinâmica.

Deste modo, se o processo avançasse por esta única via, acentuar-se-ia a dicotomia básica entre o setor desenvolvido e o subdesenvolvido, já que os efeitos provenientes da expansão desses setores dinâmicos só indiretamente se refletiriam sobre o primário (à medida que absorvessem mais gente), mas não modificariam necessariamente as funções de produção nos setores mais atrasados.

Como é óbvio, as quatro grandes linhas acima apresentadas não são mutuamente exclusivas, sobretudo no que diz respeito às possibilidades de combinação das modificações de variáveis internas com as externas.

A hipótese mais dinâmica seria evidentemente uma combinação de transformações internas como as mencionadas na segunda alternativa com a melhoria das exportações tradicionais, e a conquista de mercados para os produtos industriais dos setores mais dinâmicos. Assim, enquanto a demanda externa se encarregaria basicamente de proporcionar um estímulo ao setor capitalista, o Governo poderia intensificar os seus investimentos autônomos dirigidos a completar a estrutura industrial existente, melhorando sobretudo a infraestrutura de serviços básicos, e aumentar substancialmente a participação relativa das inversões no setor primário e nas regiões subdesenvolvidas. Esta política de investimento, somada, no plano social, a uma estratégia para melhoria da distribuição de renda (com ênfase no setor primário) tenderia a fechar progressivamente a brecha existente entre os dois setores da economia.

Evidentemente, as possibilidades da política econômica são consideravelmente mais limitadas para atuar sobre as variáveis externas do que sobre as internas, se bem que o raio de manobra da própria política interna está afetado por vários problemas decorrentes das estruturas institucionais e político-sociais vigentes. No entanto, o importante é antever com clareza as opções existentes de modo a estabelecer uma estratégia que permita escolher a combinação dos objetivos e meios mais auspiciosos e viáveis.

Trata-se, sem dúvida, de uma tarefa bastante difícil na qual os obstáculos fundamentais não residem tanto na sua complexidade intrínseca, senão no fato de que o País atravessa uma conjuntura em que numerosos e agudos problemas de curto prazo obscurecem as perspectivas de mais largo termo. Esse é talvez o mais grave desafio que têm de enfrentar atualmente os responsáveis pela política econômica do Brasil.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – 2010

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro da Cunha

Projeto gráfico e capa

Giberto Maringoni de Oliveira

Fotógrafo

Pedro Libânio

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

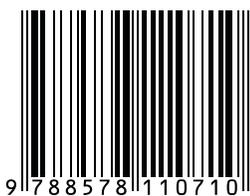
ESTE LIVRO é uma homenagem do Ipea aos 80 anos de uma das maiores intelectuais brasileiras.

A entrevista e o seu texto clássico, *O Processo de Substituição de Importação como Modelo de Desenvolvimento na América Latina/O Caso do Brasil*, que compõem este *Desenvolvimento e Igualdade*, revelam a densidade do seu pensamento e sua facilidade de comunicação com economistas e não economistas.

A busca pela igualdade de oportunidades e pelo desenvolvimento econômico e social ambientalmente planejado marca a vida intelectual e de luta da professora Maria da Conceição Tavares.

Marcio Pochmann, presidente do Ipea.

ISBN 978-85-7811-071-0



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República

