

MARIADACONCEIÇÃO TAVARES

Desenvolvimento e Igualdade

Edição especial

Homenagem aos

80 *anos*

de Maria da Conceição Tavares



Desenvolvimento e Igualdade

Edição especial

Vanessa Petrelli Corrêa
Monica Simioni

Organizadoras

Homenagem aos

80 *anos*

de Maria da Conceição Tavares

Rio de Janeiro, 2011

ipea ⁴⁷
anos
Por um Brasil desenvolvido

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

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

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

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

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

Desenvolvimento e Igualdade

Edição especial

Homenagem aos

80 *anos*

de Maria da Conceição Tavares

Tavares, Maria da Conceição
Desenvolvimento e igualdade/Maria da Conceição Tavares; Organizadores: Vanessa Petrelli Corrêa, Monica Simioni. – ed. esp. – Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

226 p.: il.

Homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares

1. Desenvolvimento Econômico 2. Modelos de Crescimento 3. Substituição de Importações
4. Brasil 5. América Latina I. Corrêa, Vanessa Petrelli II. Simioni, Monica III. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada.

ISBN - 978-85-7811-115-1

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 | 9 |
| Prefácio à 1ª edição | 11 |
| Parte I | |
| Homenagem à professora de todos nós! | |
| Eva Chiavon..... | 19 |
| Ricardo Bielschowsky..... | 23 |
| Raphael de Almeida Magalhães | 31 |
| Parte II | |
| Entrevista: uma matemática portuguesa no além-mar | 33 |
| João Sicsú e Douglas Portari | |
| Parte III | |
| O Processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina/o caso do Brasil | 47 |
| Maria da Conceição Tavares | |
| Parte IV | |
| Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea | 151 |
| Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo | |
| Parte V | |
| Problemas de acumulação de capital, distribuição da renda e progresso técnico | 181 |
| Maria da Conceição Tavares | |





DE ECONOMIA FINANZA

UNIVERSITÀ

APRESENTAÇÃO

Esta é a edição especial do livro *Desenvolvimento e Igualdade*, lançado em novembro de 2010 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) por ocasião dos 80 anos da professora Maria da Conceição Tavares.

A presente reedição traz os registros do célebre painel em sua homenagem apresentado na 1ª Conferência do Desenvolvimento (Code), realizada pelo Ipea em Brasília, quando mais de 700 pessoas – entre estudantes, representantes de movimentos sociais, acadêmicos, gestores e servidores – ouviram Raphael de Almeida Magalhães, Ricardo Bielschowsky e Eva Chiavon lembrar o importante papel desta intelectual no debate sobre o desenvolvimento brasileiro.

Além do seu texto clássico, *O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina/O Caso do Brasil*, originalmente publicado em 1977 e republicado na versão anterior deste livro, incluímos nesta edição especial dois trabalhos que abordam temas relevantes no atual momento de enfrentamento dos impactos da crise mundial: *Uma Reflexão sobre a Natureza da Inflação Contemporânea* (1984) e *Problemas de Acumulação de Capital, Distribuição de Renda e Progresso Técnico* (capítulo 1 do livro *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, publicado em 1988).

Que sua obra nos ilumine nesta árdua luta em defesa do desenvolvimento do Brasil.

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO

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









PARTE I

Macroeconomia para o Desenvolvimento – painel apresentado em 26 de novembro de 2010 na 1ª Conferência de Desenvolvimento, realizada em Brasília

*Homenagem
à professora de
todos nós!*



EVA CHIAVON

Uma vida dedicada ao desenvolvimento

É sempre necessário registrar o papel estratégico que a professora Maria da Conceição Tavares desempenhou tanto na luta política por um Brasil mais justo quanto na desconstrução dos mitos – muitos deles importados – da economia política nacional. Sempre ativa na nossa vida política e intelectual, Conceição Tavares – juntamente com pensadores da envergadura de Celso Furtado, Florestan Fernandes e Darcy Ribeiro – nos ajudou, e ajuda, a identificar as singularidades do desenvolvimento brasileiro.

A experiência recente, inaugurada e aprofundada pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, está nos mostrando que grandes transformações socioeconômicas são possíveis sem que precisemos transplantar modelos de outras latitudes ou que desperdicemos nossos esforços lamentando nosso “atraso”. Uma das muitas coisas que a professora Conceição Tavares nos ensinou foi que o desenvolvimento, como a efetivação de um Brasil com melhores oportunidades que assegurem mobilidade social para todos, não será nem obra da ação espontânea da “mão invisível” do mercado, nem cópia caricatural dos padrões de acumulação e de consumo da Europa Ocidental e dos Estados Unidos.

Um Brasil desenvolvido não será resultado apenas do livre comércio ou de uma industrialização sem definição estratégica. Não existe uma fórmula simples para solucionar os nossos complexos desafios. As benéficas transformações

que vivemos nos últimos anos são resultado da combinação de ousadia para fazer diferente, liderança, criatividade e vontade. O professor Celso Furtado nos ensinou, ao longo da sua bela obra, que só poderíamos vencer a dependência e o subdesenvolvimento com criatividade. E mais, ele afirmava que nenhuma sociedade se desenvolveria se assim não o quisesse.

A prática do otimismo da vontade – conceito caro a um filósofo do quilate de Antonio Gramsci – é o que nos permite reconhecer a complexidade do real, não abrindo mão da nossa capacidade de transformá-lo. A atual conjuntura social, econômica e política do nosso Brasil é a prova disso: de que, ao contrário do que ocorria em sombrios tempos pretéritos, é possível crescer incluindo cada vez mais pessoas na esfera da cidadania e do gozo dos direitos constitucionais. Agora o bolo em crescimento já está sendo servido à mesa de todos os brasileiros. Como a professora Conceição Tavares sempre diz: “estou lutando pela igualdade desde que cheguei aqui... e só agora acho que estamos no rumo certo.”

Essa conjuntura é baseada no crescimento econômico continuado, na redução da pobreza e das desigualdades, na valorização real do salário-mínimo como política de Estado, na expansão da renda do trabalho, nos sucessivos recordes na geração de empregos formais (melhor distribuídos geograficamente, como atestam os excepcionais resultados do Nordeste e da Bahia) e no ingresso de cada vez mais pessoas nos estratos médios de renda. Todas essas metamorfoses, nunca antes sentidas na história do nosso país, são o resultado da livre e soberana escolha popular por um projeto político – capitaneado pelo presidente Lula – antenado com a necessidade de construir um Brasil desenvolvido; e que teve, sem dúvida, a obstinada colaboração de “intelectuais orgânicos do povo” como a professora Conceição Tavares.

De fato, nosso Brasil está passando por diversas transformações que estão fazendo virar realidade o nosso caminho para uma nação desenvolvida. Estamos assistindo ao reencontro entre o Estado e a nação brasileira: não mais uma nação sem Estado (aprisionada por disputas particulares) e não mais um Estado sem nação, governando de costas para o povo.

Contudo, ainda restam muitos obstáculos a serem superados, a exemplo da erradicação da pobreza. A construção das condições sociais para a igualdade de oportunidades entre gêneros talvez seja um dos desafios nacionais de mais difícil solução. O certo é que esse tema é muito oportuno. Não só pela merecida homenagem que prestamos à professora Conceição Tavares – exemplo de mulher corajosa que sempre defendeu suas ideias, ignorando injustas “convenções

de gênero” – mas também pela recente publicação do comunicado nº 65 (Ipea) que investiga a chefia feminina nas famílias brasileiras a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Alguns fatos chamam a atenção no referido documento. Um deles diz respeito ao aumento da proporção de famílias chefiadas por mulheres no Brasil entre 2001 e 2009, que passou de aproximadamente 27% para 35%, representando hoje mais de 21 milhões de famílias que identificaram uma mulher como principal responsável pelo sustento familiar. Outro se refere à manutenção de ampla desigualdade nos rendimentos obtidos. A renda média do trabalho principal das mulheres chefes em casais sem filhos representa cerca de 80% da renda dos homens cônjuges nas mesmas famílias. No caso dos casais com filhos, a renda das mulheres chefes representa 73% da renda média de seus maridos.

Apesar dessas desigualdades, a maior participação das mulheres brasileiras no mercado de trabalho tem se traduzido em maior autonomia e empoderamento feminino. A eleição da primeira mulher presidente do Brasil – a companheira Dilma Rousseff – é mais um belíssimo exemplo que simboliza esses novos tempos de ares mais democráticos, mais justos e mais humanos, construídos e conquistados por todas as brasileiras e todos os brasileiros. Em um dos seus livros mais famosos – *Brasil, a Construção Interrompida* –, o professor Celso Furtado mostrava-se preocupado com a interrupção do processo de formação econômica brasileira e a perda de nossa esperança de desenvolvimento. Alguns anos depois, a angústia do mestre Furtado foi – para a felicidade dele também, onde quer que esteja – substituída pela esperança vivida na construção cotidiana de um Brasil desenvolvido, onde a garantia do pleno exercício da cidadania e a igualdade de oportunidades são a regra e não mais uma exceção.



Agradeço a João Sicsú e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) pelo convite para falar sobre a obra de Maria da Conceição Tavares: uma honra, uma alegria, e excelente ocasião para traduzir, em sua presença, a admiração que tenho – e todos nós aqui – por ela.

Algumas palavrinhas sobre a Conceição no plano humano: integridade, lealdade para com a família, os amigos e as causas políticas (e nisto, disciplina); um espírito humanista e universalista, no qual sempre coube também paixão pelo Brasil, e coragem para a exposição pública de ideias raramente convencionais e frequentemente “hereges” (que expunha mesmo durante o período mais duro da ditadura). Além disso, a energia. Conceição é uma guerreira no *front* intelectual da luta política por uma sociedade mais democrática e mais justa.

No plano intelectual: mente brilhante, solidez teórica em economia, cultura histórica, e perspectiva multidisciplinar. Nunca pretendeu fazer análises “totalizantes” – ao contrário, sempre fez burla disso – mas sempre teve a sensibilidade que os economistas tradicionais não possuem para as disciplinas afins, como a sociologia, a ciência política, a história. Para ela, a economia é uma disciplina social e histórica que para ser bem empregada requer, é claro, conhecimento teórico, mas requer também análises que saiam do âmbito restrito das aborrecidas tecnicidades e ajudem a entender a história e a sociedade em toda sua complexidade. E, não menos importante, a poderosa combinação entre criatividade e rebeldia: mexe com a cabeça dos alunos e dos colegas, obrigando todo mundo a “pensar grande”.

As preferências teóricas e metodológicas são conhecidas de todos nós: admiração pelos clássicos e por Marx; e, entre os autores do século XX, Keynes, Kalecki, Schumpeter e, talvez, Steindl.

Mas Conceição é, essencialmente, uma economista do desenvolvimento, heterodoxa, eclética. Suas abordagens dão-se de forma *ad hoc*, de acordo com as necessidades da reflexão que está realizando – que é como fazem aqueles que pensam de forma livre, dando espaço para a criatividade para organizar ideias, formular hipóteses e transformá-las em teses.

Para exercer esta função, sua principal ferramenta é o método histórico-estrutural da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), inspirado em Raul Prebisch, Celso Furtado e em Aníbal Pinto. Outro pensador que exerceu influência sobre Conceição, por sua originalidade e liberdade, foi Ignácio Rangel.

Por que o método histórico-estrutural? Porque contém uma teorização sobre os movimentos de médio e longo prazos das economias periféricas latino-americanas, entendidos como peculiares, processados sobre estruturas produtivas, financeiras, institucionais e sociais relativamente subdesenvolvidas. E porque é adequado à personalidade intelectual de Conceição, como livre pensadora da teoria estruturalista das condições de desenvolvimento da nossa periferia. É um método que abre espaço para o “indutivo”, que lhe permite acomodar e organizar com grande flexibilidade as intuições que sua mente rebelde, irrequieta e criativa exige. Numa entrevista para o livro *Conversas com Economistas Brasileiros*, ela disse o seguinte:

(...) o método que utilizo é sempre histórico-estrutural. Eu e todos os demais, os mais velhos que fizeram alguma coisa de relevante, neles incluído Delfim Netto. Ninguém ficou imune a um Furtado, a um Caio Prado, a um Rangel, a um Gilberto Freyre. Ninguém ficou imune aos grandes pensadores brasileiros, e todos são histórico-estruturalistas, todos” (BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996, p. 138).

Sua obra escrita pode ser dividida em dois grandes períodos: até as proximidades de 1980, na era desenvolvimentista, e depois dela. Ou seja, o primeiro diz respeito à presença do crescimento, e o segundo trata de elementos que causam sua ausência. Nesta apresentação, vou me ater, principalmente, ao primeiro período.

Com relação ao segundo, ou seja, ao de crise e estagnação a partir do início dos anos 1980, Conceição, como boa parte dos demais economistas deste país, iria inevitavelmente tender a concentrar a atenção na análise dos (des)

ajustes macroeconômicos (inflação, juros, câmbio, e a relação entre esses elementos e o salário e a distribuição da renda), em que o exame das restrições ao crescimento se sobrepôs – com algumas exceções – ao das possibilidades de crescimento e desenvolvimento. Fazem parte deste período e desta lógica várias contribuições analíticas da mestra. Por exemplo, a ideia de ciranda financeira – resgate diário automático de títulos pelo Banco Central do Brasil (BCB) – tornando passiva a política monetária ou endógena a moeda. Essa ideia precedeu, aliás, a eclosão da crise da dívida em 1980 e 1981 – se não me engano, é de fins dos anos 1970 –; a ideia da preservação da hegemonia norte-americana, com a sua *Diplomacia do Dólar Forte*, aparece em texto de 1985, na Revista de la CEPAL, na Revista de Economia Política e em sua versão definitiva em *Poder e Dinheiro – Uma economia política da globalização*, de 1997. Finalmente a contribuição à discussão sobre a relação entre inflação e conflito distributivo, que está em um artigo publicado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), de que haveria na inflação galopante brasileira dos anos 1980 bem mais do que simples inércia. O conflito distributivo vinha reduzindo o salário via aumento de *mark-up* devido à reação oligopolista à recessão.

Voltemos ao período anterior a 1980. Na etapa que vai do início dos anos 1960 até a segunda metade dos anos 1970, Conceição dedicava-se a entender a lógica do crescimento brasileiro, que considerava instável e problemático, devido à peculiaridade de dar-se numa economia capitalista e, ao mesmo tempo, periférica e subdesenvolvida. Para ela, tratava-se de um crescimento em uma economia com uma estrutura produtiva heterogênea e incompleta, insatisfatoriamente especializada e incapaz da geração endógena de progresso técnico (e, por consequência, macroeconomicamente exposta a estrangulamentos recorrentes do balanço de pagamentos), com oferta abundante de mão de obra, e com renda e propriedade altamente concentradas, Estado e instituições relativamente frágeis e instáveis, e elos funcionais muito particulares entre os agentes da produção e das finanças – Estado e empresas estrangeiras e nacionais.

Nesta fase, Conceição dedicou-se a dois grandes temas: o movimento pelo lado real da economia, e a natureza do sistema financeiro brasileiro e de seu papel no processo de acumulação no país. Foram discussões que progrediram de forma mais ou menos paralelas em seus escritos.

A discussão pelo lado financeiro está distribuída em três textos: um de 1967, outro de 1971, e um último de 1978. O primeiro, intitulado Notas sobre o Problema do Financiamento numa Economia em Desenvolvimento – o Caso

do Brasil, é um capítulo do livro *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro – ensaios sobre a economia brasileira*, de 1972 e aborda a influência das mudanças da estrutura produtiva sobre os problemas de financiamento – em especial do financiamento ao consumo – bem como a questão da funcionalidade e dos limites do emprego da inflação como mecanismo de apoio à expansão industrial. O segundo, chamado Natureza e Contradições do Desenvolvimento Financeiro Recente, examina o comportamento do sistema financeiro que vinha ocorrendo à luz das reformas feitas em meados dos anos 1960 e é um capítulo de sua tese de livre-docência *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. O terceiro – O Sistema Financeiro e o Ciclo de Expansão Recente – corresponde ao capítulo IV de sua tese para o cargo de Professora Titular da UFRJ, *Ciclo e Crise – o movimento recente da industrialização brasileira*.

Vou, no entanto, me estender um pouco sobre suas análises da dinâmica pelo lado real da economia, que – gosto pessoal – considero que contêm talvez os três momentos mais inspirados da mestra. Os dois primeiros são o clássico cepalino *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil*, e o não menos clássico *Além da Estagnação*, escrito em parceria com José Serra. O terceiro momento é o que aparece em duas teses acadêmicas (livre docência e professora titular, em 1974 e 1978) sobre a natureza cíclica da expansão da economia brasileira a partir de meados dos anos 1950.

Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil foi divulgado no início de 1963 e se tornou um clássico da literatura latino-americana. Conceição o escreveu no escritório da Cepal no Brasil, sob a influência direta de seu mestre Aníbal Pinto, e onde trabalhava juntamente com outros dois grandes mestres: Carlos Lessa e Antônio Castro. Era um momento em que fervilhava no país a discussão sobre a natureza e os desdobramentos possíveis das dificuldades econômicas e políticas que se vivia, que não seriam apenas conjunturais, estariam contendo igualmente elementos estruturais.

São muitas as contribuições do ensaio. Não é o caso de abordar aqui cada uma delas. A mais conhecida, que tornou o texto uma referência internacional sobre a história econômica latino-americana, é a análise da mecânica do processo substitutivo de importações. Os impulsos ao crescimento seriam gerados pelos desequilíbrios externos. A superação do desequilíbrio por meio da produção interna dos bens antes atendidos por importação era a forma pela qual, por um lado, se superava o problema inicial de insuficiência de divisas e, por outro, recorrentemente se renovava este

mesmo problema. Vale a pena reproduzir uma passagem do texto que as pessoas familiarizadas com a literatura sobre América Latina certamente recordarão, porque em algum momento o leram e o fixaram:

A nossa tese central é de que a dinâmica do processo de desenvolvimento por 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 muda 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 de crescimento e a barreira que representa a capacidade para importar (TAVARES, 1972, p. 41-42).

O segundo texto é, como mencionei, o ensaio *Além da Estagnação*. Em meados da década de 1960, Celso Furtado, Aníbal Pinto e a própria Conceição haviam inaugurado na América Latina a história de um acalorado debate sobre as relações entre, de um lado, a formação das estruturas produtivas, investimento e crescimento; e, de outro, a evolução da distribuição de renda e de perfis de consumo – que perdura até hoje (a discussão que o Partido dos Trabalhadores (PT) e o governo Luiz Inácio Lula da Silva fazem do modelo de consumo de massa tem raízes aí). *Além da Estagnação* corresponde a um momento crucial da trajetória dessas ideias no Brasil.

Celso Furtado havia concluído num texto de 1965 que haveria tendência à estagnação, por rendimentos decrescentes de escala. Essa conclusão “estagnacionista” foi, a partir de 1967, desacreditada pelos fatos, já que se iniciava naquele momento um vigoroso ciclo de crescimento econômico. Diga-se de passagem, tais fatos terminariam por ofuscar, perante a intelectualidade da época, o brilho contido na busca, por Furtado, de uma integração analítica entre os fenômenos do crescimento e os da distribuição de renda no Brasil e na América Latina.

O ensaio *Além da Estagnação* teve por contribuição principal mostrar como, infelizmente, o crescimento do período do chamado “milagre” se fazia de forma perversa, com concentração da renda, e como esta perversidade era funcional para a modalidade de crescimento que estava ocorrendo. Ao contrário do que postulavam os “estagnacionistas”,

estava sendo possível crescer concentrando a renda – e pior ainda, a concentração alimentava um processo de crescimento acelerado.

O processo capitalista no Brasil, em especial, embora se desenvolva de forma crescentemente desigual, incorporando e excluindo setores da população e extratos econômicos, levando a aprofundar uma série de diferenças relacionadas com consumo e produtividade, conseguiu estabelecer um esquema que lhe permite autogerar fontes internas de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo. Neste sentido, poder-se-ia dizer que enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, devido ao dinamismo do sistema, ou, ainda, ao tipo de dinamismo que o anima (TAVARES; SERRA, 1972, p. 158).

A terceira contribuição à análise da natureza do crescimento brasileiro que considero essencial na obra da mestra é a ideia do movimento cíclico. Ela se dá com a elaboração das teses de livre docência e de professora titular, defendidas em 1974 e 1978 (TAVARES, 1998a, 1998b). A motivação intelectual para esses trabalhos já era encontrada nos textos das etapas anteriores, ou seja, a necessidade de contar com um esquema analítico capaz de descrever os mecanismos endógenos do processo de acumulação de capital no Brasil. A etapa trouxe, uma vez mais, análises originais e instigantes.

Segundo Conceição, desde os anos 1950, devido à formação do setor produtor de bens de capital e à instalação no país da grande empresa oligopolista, especialmente da grande corporação multinacional, o processo de crescimento brasileiro já continha elementos em comum com aqueles que se verificam nos países desenvolvidos: a existência do setor de bens de capital já motivava o auge e a reversão do ciclo, em que o sobreinvestimento (o investimento à frente da demanda) exerce um papel central.

A análise do ciclo é feita com uma adaptação da teoria de Kalecki. O esquema que adapta este autor ao caso brasileiro é engenhoso e tem dois componentes complementares. Primeiro, os auges cíclicos são intensos mas curtos, fadados a rápido esgotamento, porque o tamanho dos segmentos produtores de bens de capital e de consumo capitalista é, no “capitalismo tardio” brasileiro, pequeno com relação à economia como um todo. E, segundo, o setor industrial e, em particular, os setores de bens de capital e de consumo capitalista são, ao mesmo tempo, os que mais crescem na

economia e os que têm margens de lucro mais elevadas. Isto implica aumento na participação dos lucros na renda e, conseqüentemente, na exigência de que, para que os lucros se “realizem”, os investimentos se acelerem continuamente, o que é impossível ocorrer indefinidamente.

Com base nestas idéias, Conceição realiza nas duas teses uma interpretação do processo de industrialização e de crescimento entre as décadas de 1950 e 1970: o primeiro ciclo de expansão industrial, iniciado em 1957, ter-se-ia desacelerado por volta de 1962; e o segundo ciclo, iniciado em 1967, teria tido seu auge entre 1970 e 1973, e sua desaceleração entre 1974 e 1977.

Estes são alguns dos componentes que explicam a atração e influência que Conceição exerceu sobre várias gerações de estudantes e profissionais brasileiros, e a contribuição inestimável ao país conferida pela via de obstinada e vitoriosa militância político-intelectual. Graças a sua grande vocação de professora e, sobretudo, à lucidez de suas análises críticas da realidade brasileira, latino-americana e mundial, instigantes e iluminadoras da capacidade interpretativa e da consciência política dos brasileiros, Conceição tornou-se, desde os anos 1960, uma referência nacional. Segurou com muita força e muito brilho essa condição por meio século.

REFERÊNCIAS

BIDERMAN, C.; COZAC, L. F.; REGO, J. M. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: Editora 34, 1996.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 1998 (30 anos de Economia – UNICAMP, 6).

_____. **Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 1998 (30 anos de Economia – UNICAMP, 8).

_____.; SERRA, J. **Além da estagnação. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.



Honrado pela escolha, que me envaidece, presto modesto tributo a uma das mais emblemáticas figuras do Brasil contemporâneo. E que, por graça do destino, desde muito tempo, se converteu, para mim, numa referência pessoal urdida pelo afeto e pela admiração.

Mesmo portuguesa de nascimento, Conceição é uma das mais visceralmente brasileiras de todas as brasileiras que conheci. Comprometida, com todo o seu vigor passionário na luta incansável pela emancipação do país, como condição mesmo para a libertação do próprio povo brasileiro. Movida sempre por sentimentos da mais profunda compaixão humana pela sorte dos brasileiros excluídos, a cuja causa dedicou seu talento e seu vigor inigualáveis. E, sobretudo, sua capacidade infinita de se doar e de se indignar, integralmente, a esta nobilíssima causa, convertida afinal na razão primeira da sua própria vida.

Foi insistente ao infinito em clamar sempre por justiça. Denunciou, numa luta sem quartel, a perversa ordem social brasileira e que somente agora começa a ser efetivamente corrigida. A marca de fábrica desta professora de brasilidade é a extraordinária capacidade de combinar razão – que sempre lhe guia os passos – com a emoção – que faz pulsar sua alma de intensidade e calor peculiares.

Mas nunca mudou o alvo de sua indignação cívica: o resgate imperativo da dívida social. Sempre soube que para ser duradoura, a transformação deveria ser alcançada passo a passo, conquista a conquista. Apaixonada na palavra, sempre foi ponderada e prudente na ação concreta, traço que, de alguma maneira, configurou o itinerário que, afinal, guiou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva no exercício da presidência, em cuja gestão, com extraordinária sabedoria e sagacidade, lançou, em bases sólidas, obra transformadora de fecunda densidade social. E começou, assim, de verdade, o resgate da dívida social brasileira, expressão cunhada, com muita felicidade, por outra das minhas referências: o saudoso senador Teotônio Vilela.

A cátedra foi sempre o seu principal campo de batalha. Os seus alunos, ela os formou e lhes incutiu na alma indelével consciência crítica com relação à questão social. Formou, assim, discípulos que aprenderam com ela a sonhar com um país mais solidário e socialmente mais justo. E que levaram a palavra da mestra Brasil afora em obra evangélica sob o timbre da generosidade e da compaixão.

Em cada um deles deixou plantada para sempre a semente de um compromisso inabalável em relação aos deveres impostos aos privilegiados que passam pelas universidades públicas com respeito à superação da desigualdade social.

Da cátedra para o ativismo político foi um passo absolutamente natural. Primeiro, no tempo do lendário Ulysses Guimarães, no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), cuja direção nacional integrou. Depois no Partido dos Trabalhadores (PT), cuja bancada enriqueceu no parlamento através de consagrada votação popular. Depois se converteu em incansável cruzada cívica por um projeto de retomada do desenvolvimento econômico, como condição para o resgate da dívida social – sempre o fulcro de sua inquietação de militante engajada.

E assistiu, com certeza, sob intenso júbilo cívico, o processo de transformações sociais em curso no Brasil que ela ajudou a plasmar. Primeiro sob a batuta do presidente Lula; e agora sob o comando da presidente Dilma Roussef, ambos companheiros de sonhos da professora Maria da Conceição Tavares. Tudo como se, afinal, na comemoração dos seus 80 anos, assistisse ao coroamento dos sonhos que sempre sonhou e cuja construção defendeu sem descanso.

Por tudo o que a professora Maria da Conceição Tavares representou para nós todos, eu os convido a aplaudi-la de pé, como ela merece, em expressão do nosso reconhecimento da importância da obra transformadora em curso, na qual, sem dúvida, como professora, cidadã, política e militante, tem participação ativa e decisiva.

PARTE II

Entrevista realizada por João Sicsú e Douglas Portari na residência de Maria da Conceição Tavares no Rio de Janeiro, em novembro de 2010

*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 para 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.

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

Quando
veio o
AI-5, eles
botaram os
professores
na rua”

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.

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 de economia. Eu me elegei, 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.

2. Universidade Estadual de Campinas.



*Falei o
que acho
contra a
política
monetária”*

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 arrebatamos 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.

Da
mistura
trabalho-
capital
não tem
estatística”

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 barbaridade... 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...

*Essa
porcaria
de taxa de
juros é
brinca-
deira”*

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, porque 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.

É preciso
saber como
opera o
mercado”

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 processo de
substituição de
importações como
modelo de
desenvolvimento na
América Latina/
O caso Brasil*

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES

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 pela 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 GUIA 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.

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.

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 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

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”.

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 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, par-

ticularmente 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 de 1960, 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 Estados Unidos 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 Estados Unidos.

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.

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, Paloix 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 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.

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.

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.

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

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,

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.

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 buscadadas 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

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.

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 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

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

Relembro 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.

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.

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, 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, estes 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.

Vejamos 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

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, nº de venda 51.II.G.1.

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 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 consequente 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 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.

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).

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 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

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.

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 económico*, Simón Rottenberg, edição da Universidade Católica de Santiago do Chile.

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”.

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 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.

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

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.

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)

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

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.

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.

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.

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 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

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.

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

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.

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

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.

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.

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.

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

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.

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.

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 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

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.

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 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 o nexos 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 descontinuidades 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.

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 30.

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 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.

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

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

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.

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.

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

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 prevaente 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

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.

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.

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.

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).

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

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* prevalecentes 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

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.

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.

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 1929 | Porcentagem |
|--|---------|-----------------|-------------|
| <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 |

(continua)

(continuação)

| Grupos de bens | Valores | Índices | Porcentagem |
|--|---------|---------|-------------|
| | | 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.

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 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.

28. Ver dados do “Quadro V” do Plano Trienal.

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 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 econômico, 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.

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.

QUADRO 4

Brasil: índices do *quantum* das importações por grupos principais – 1948-61

(1948 = 100)

| Ano | Bens de consumo final | | | Combustíveis e lubrificantes | Produtos intermediários | | | | Bens de capital | Total |
|------|-----------------------|-----------------|----------|---------------------------------|-------------------------|------------------|--------------------------|----------|--------------------|-------|
| | Duráveis | Não duráveis | Subtotal | | 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).

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.

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 porcentual 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:

| Importações | 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.

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.

QUADRO 5

Brasil: importações, valores absolutos e porcentagem do total – 1948-61

(Milhões de dólares de 1955)

| Ano | Produtos de utilização intermediária | | | | | | Produtos de utilização final | | | | | | Total geral |
|------|--------------------------------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|------------------------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|----------------------|----------------|
| | Subtotal | | Para consumo | | Para inversão | | Subtotal | | Para consumo | | Para inversão | | |
| | Valor absoluto | Porcentagem do total | Valor absoluto | Porcentagem do total | Valor absoluto | Porcentagem do total | Valor absoluto | Porcentagem do total | Valor absoluto | Porcentagem do total | Valor absoluto | Porcentagem do total | Valor absoluto |
| 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.

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 conseqüente continuação do processo de crescimento da economia nos últimos anos.

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

Começamos 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 conseqüências prejudiciais ao processo de desenvolvimento que poderia vir a ser 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

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. IL 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.

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.

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

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

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.

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

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

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.

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

Vejam 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

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.

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 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 coeficiente 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 levamos 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 e 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 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.

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.

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.

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 possuíam e possuem um maior coeficiente de importações estavam em posição de alcançar um maior dinamismo pela via da substituição. Na realidade, porém, as condições 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 possua 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

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

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.

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 habi- tante (kWh) | Total (milhares de toneladas) | Por habi- tante (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 carvão de pedra.

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 30.

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.

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.

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.

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.

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

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

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.

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^b</i> | 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. Consequentemente, 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.

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

43. Ver "Plano Trienal", Quadro XXVI.

44. Ver "Contas Nacionais", da FGV.

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 | Variação porcentual no decênio | Total | Variação 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 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

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 a indústria mecânica, a respeito das quais não existem dados disponíveis.

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

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.

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 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 responderão 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

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

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 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

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.

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.

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 propositamente um quarto, o desequilíbrio financeiro,⁵⁰ que tem sido igualmente característico desse período e talvez mais notório, pela íntima relação que tem com o fenômeno da aceleração inflacionária.

Embora reconhecamos 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.

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.

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.

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

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.

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 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”.

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.

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 composição 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.



PARTE IV

*Uma reflexão sobre a
natureza da inflação
contemporânea*

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES

Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea –, escrito em parceria com o economista Luiz Gonzaga Belluzzo, foi publicado originalmente na *Revista do Instituto de Economia Industrial* da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1984. O trabalho é reeditado na íntegra, apenas com a devida atualização ortográfica.

UMA REFLEXÃO SOBRE A NATUREZA DA INFLAÇÃO CONTEMPORÂNEA

Maria da Conceição Tavares
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

INTRODUÇÃO

O fracasso das tentativas de combate à inflação que vêm sendo levadas a cabo, o caráter insatisfatório das teorias que se propõem a explicar o processo inflacionário e o recente debate brasileiro sobre as causas atuais da inflação – debate que, aliás, desembocou em propostas de desindexação, congelamento de preços e salários, reforma monetária – sugeriram uma reflexão sobre a natureza dos desequilíbrios inflacionários contemporâneos.

Decidimos – amparados nos trabalhos de Hicks e Davidson – partir do paradigma keynesiano de determinação dos preços que trabalha com dois mercados distintos, com dinâmicas diferentes na formação de preços: *spot markets* e *forward markets* que corresponderiam aos *flex-prices* e aos *fix-prices*. Nossa hipótese é de que os supostos keynesianos originais sobre a inter-relação e o comportamento desses mercados foram profundamente alterados, primeiro pela decadência e depois pela ruptura do sistema monetário internacional, cujos fatos maiores foram a substituição das taxas de câmbio fixas por taxas flutuantes, a endogeneização do dinheiro e sua internacionalização sob o signo do capital bancário privado. São estes dois fenômenos que explicam, a nosso ver, a instabilidade observada nos mercados de matérias-primas.

Nesta situação, trabalhar com uma hipótese de salários exógenos e com *mark-up* fixo, como nos modelos de preços normais, não é melhor do que admitir a “estabilidade do setor real” e uma oferta exógena de moeda movendo a demanda e a renda normais. Não nos parece igualmente promissor, sob o pretexto de que “dinheiro importa”, juntar os dois paradigmas e converter o dinheiro num fenômeno “real” ou numa mera unidade de conta. Um outro aspecto do debate recente é a pseudoconversão das expectativas keynesianas, fundadas na incerteza para o mundo das expectativas racionais dos modernos monetaristas. Não é surpreendente – dada a história de nossa triste ciência – que isto tenha ocorrido na década de 1970. Neste período, o aprofundamento da incerteza, a crise geral dos valores e a ruptura do sistema monetário internacional só com ironia poderiam ser interpretados como um desvio temporário e estocástico da trajetória walrasiana de equilíbrio.

Desenvolvemos nossa argumentação em duas partes: a primeira contempla uma breve exposição do modelo keynesiano de preços, seguida da rejeição dos supostos que – de nosso ponto de vista – não se sustentam diante da ruptura do padrão monetário internacional; a segunda parte analisa as três etapas do processo de ruptura do sistema de preços internacional e as falácias das políticas de ajustamento. Concluímos com breves considerações sobre o impacto das políticas de ajuste sobre os processos de aceleração inflacionária.

PARTE I

I.1 O MODELO KEYNESIANO DE PREÇOS

Para Keynes o preço de oferta global era um preço esperado que permitia cobrir os custos variáveis e o custo de uso das instalações, mais uma margem normal de lucro, conforme a formulação marshalliana. No entanto, Keynes avança sobre Marshall na definição de período de produção e de custo de uso. Assim, o preço da oferta de longo prazo de Keynes (ou preço normal) era aquele que deveria realizar, no período de produção, a valorização esperada dos ativos da empresa – dimensão capitalista que envolve a atualização dos valores referentes a estoques de matérias-primas, produtos acabados e a depreciação do capital fixo. Quanto

à dívida passada, a suposição implícita era a de que os contratos de crédito e endividamento não poderiam ser violados durante o período de produção, isto é, eram fixos em termos de prazo e de taxas de juros.

O preço global de oferta podia, assim, *ser planejado* – como um verdadeiro preço de produção – na dependência do nível previsto de utilização de capacidade produtiva da empresa ou da indústria, o que, por sua vez, dependia apenas das expectativas de curto prazo acerca do comportamento dos vários componentes da demanda global. O passado não podia ser revisto e as expectativas de curso prazo, quando frustradas, só afetavam as decisões capitalistas – no período de produção – no que se refere a quantidades (não a preços). Isto quer dizer que a variável instantânea de ajuste é a variação de estoques, ou do grau de utilização da capacidade produtiva, porque a variação dos preços nos mercados *spot* de matérias-primas e de produtos terminados era suposta flutuar em torno dos preços normais de oferta e não afetava os chamados “contratos de suprimento” (*supply contracts*).¹ As flutuações de curto prazo das taxas de juros, também, não afetavam as decisões de produção, porquanto os contratos de dívida eram fixos. Nestas condições, a valorização esperada do capital líquido, bem como o custo de uso do capital fixo e dos estoques de matérias-primas estratégicas só tinham de levar em conta as expectativas em relação à taxa de juros de longo prazo e ao custo de oportunidade de reter estoques de matérias-primas.²

No que diz respeito aos preços industriais, a hipótese hicksiana de *fix-prices* supunha: *i*) mercados nacionais que respeitavam os supostos de uma economia fechada, na qual o padrão monetário era estável e a oferta de dinheiro regulada pelo Banco Central; e *ii*) no caso de uma economia aberta, admitia uma taxa de câmbio fixa e atribuía-se às reservas internacionais um papel estabilizador.³ Admitidas estas hipóteses, podia ser estabelecido um modelo de “preços normais”, em que as empresas industriais eram meras operadoras de preços, de produção, calculados a partir de custos primários relativamente estáveis, com margem normal de lucro (ou um *mark-up* fixo). Nestes modelos, o ponto de partida para a formação de preços era

1. Ver Davidson, *Money and the real world*, p. 340.

2. Ver Keynes, *Teoria Geral*, cap. 6, Apêndice sobre o Custo de Uso.

3. Ver Hicks, *The Crisis of Keynesian Economics*.

a taxa nominal de salários, fixada pelas regras de negociação coletiva, e mantida constante no período de produção, qualquer que fosse a estrutura do mercado de trabalho. A taxa nominal de salários relacionada com o produto por homem ocupado (medido em unidades monetárias de salário) exprimiria o preço dos fluxos de oferta agregada no período de produção.

A estabilidade das condições contratuais, sobretudo no mercado de trabalho e no mercado de crédito, ou, na linguagem de Davidson, a sincronia existente no período de produção entre “contratos de oferta” e “contratos de dívida” permitia o cálculo dos preços normais de produção.

Assim, os mercados de *commodities* e os mercados de dinheiro – que eram mercados internacionais por excelência – podiam flutuar livremente e alterar o caráter rentista da riqueza, mas não determinavam o preço de produção das mercadorias. Havia uma separação nítida entre *fix* e *flex-prices*. Os *flex-prices* podiam flutuar instantaneamente ante uma modificação de demanda. Os *fix-prices* só poderiam subir, no próximo período de produção, diante de um incremento da demanda, se se verificasse uma rigidez de oferta. Num sistema industrial, a rigidez de oferta só poderia ocorrer perto da plena ocupação da capacidade, ou do pleno emprego. Normalmente, a suposição feita era a da existência de margens de capacidade ociosa na indústria ou de resposta adaptativa ao crescimento da demanda. Desse modo, os efeitos em termos de preços e interdependência dos mercados só aparecia no auge do ciclo. Neste momento, aparece uma inflação de custos originária quer do mercado de *commodities* (*spot*) quer dos próprios preços de oferta das matérias-primas. Aparece, também, uma inflação de rendas que se deve tanto a possíveis *bottlenecks* no mercado de trabalho, que elevam o custo dos salários para a indústria, quanto a lucros anormais nos setores onde há plena utilização da capacidade. A verdadeira inflação no modelo keynesiano só se dava, portanto, no auge, em que era irrelevante a distinção entre a inflação de capital e inflação de rendas.⁴ Também, o conflito redistributivo só aparecia no auge, vale dizer, em situação de oferta agregada rígida.

4. Na verdade, uma inflação pura de demanda (*gap* inflacionário) ou pura de custos (salários) pertence a uma visão inteiramente alheia e incompatível com a teoria de Keynes. Também, o conflito redistributivo, tal como é apresentado nos modelos “neokeynesianos” com *mark-up* rígido, produto e renda real dados, é inteiramente incompatível com a visão de Keynes.

As decisões de produção capitalista, tal como imaginadas originalmente por Keynes, supunham duas situações macroeconômicas diferentes, tanto no que diz respeito à formação de preços, quanto no que se refere ao comportamento dos agentes. Uma trata da valorização do capital no processo de produção, a outra se refere ao caráter de valorização e posse da riqueza em suas várias formas, sobretudo nas formas mais líquidas. Em condições normais de funcionamento de uma economia capitalista é o processo de produção que comanda o processo de valorização da propriedade capitalista. Nesta perspectiva, a “preferência pela liquidez” está governada pelos motivos de transação e precaução e admite um componente especulativo “normal” nos mercados financeiros. As taxas de juros de curto prazo devem flutuar em torno da taxa de longo prazo, que não tende a ser alterada, enquanto não houver razão para uma elevação do prêmio de liquidez. Este sobe, não porque haja desequilíbrio entre o mercado de bens e o mercado de dinheiro ou entre as decisões de investir e as decisões de poupar, mas porque há incerteza sobre as perspectivas de longo prazo quanto à rentabilidade dos ativos fixos.

O *finance motive* não é suficiente para determinar uma elevação duradoura da taxa de juros. Este fundo rotativo de financiamento do investimento tende a se incrementar *pari passu* com a implementação das decisões de investir, a menos que ocorram restrições pelo lado da política bancária que resultem em uma diminuição brusca da liquidez e do crédito interno líquido. Isto, naturalmente, afeta as condições gerais de financiamento da economia.⁵ Um aumento brusco da preferência pela liquidez e do caráter especulativo-rentista da riqueza capitalista só poderia ocorrer depois da derrubada da eficácia marginal do capital na reversão de um ciclo expansivo.⁶

Apesar de Keynes supor uma oferta monetária independente, que pode ser controlada pela política do BC, com os instrumentos clássicos do mercado aberto, a impotência da política monetária torna-se manifesta, numa situação recessiva. Uma elevação da liquidez primária e uma baixa da taxa de juros poderiam ser eficazes

5. Essas restrições, num modelo aberto e com governo, podem advir de uma mudança de política da dívida pública ou de uma variação brusca de reservas internacionais.

6. Ver Keynes, *Teoria Geral*, cap. XXIII – Notas sobre o Ciclo Econômico.

no início de uma situação expansiva para facilitar o financiamento dos novos investimentos e desfazer *bottlenecks*.⁷ Uma política monetária expansiva seria, porém, totalmente ineficaz para evitar a reversão cíclica.

I.2 RUPTURA DO PADRÃO MONETÁRIO INTERNACIONAL E O MODELO KEYNESIANO DE PREÇOS

Uma equação de preços de oferta de tipo keynesiano não se mantém como modelo explicativo nas atuais condições de ruptura do padrão monetário internacional e de movimento anárquico dos preços. Os mercados *spot* de *commodities* e de dinheiro não são “independentes”. A hipótese hicksiana de *fix-prices* supunha taxas de câmbio fixas ou, no caso de serem flutuantes, supunha a possibilidade de se estabelecer uma paridade de equilíbrio de poder de compra entre moedas. O mercado de dinheiro e o de mercadorias deviam, portanto, ser considerados independentes e, orientados pela demanda cíclica, mover-se de maneira compensatória, mantendo estáveis os preços de oferta de longo prazo.

A existência de um padrão monetário internacional estável garantiria taxas de equilíbrio de longo prazo para os juros e para o câmbio, o que permitiria o funcionamento de um sistema de preços fixos industriais, em qualquer economia nacional.

Com a ruptura do padrão internacional, a hipótese de *fix-prices* não se mantém para nenhum mercado. O modelo de economia fechada não tem mais validade e os mercados internos em economias abertas – operando com taxas flutuantes de câmbio – deixam de respeitar as hipóteses de estabilidade do modelo keynesiano. O movimento de reservas internacionais deixa de desempenhar um papel estabilizador dos fluxos nominais da renda nacional, no ajuste monetário de balanço de pagamentos. Os mercados de estoques – em particular os mercados financeiros – não podem mais ser considerados exógenos ao sistema de produção e, portanto, a hipótese da estabilidade dos contratos de oferta e dos contratos de dívida, no período de produção, não se sustenta.

7. Nesse caso, aliás, tratar-se-ia de uma política, ao mesmo tempo, anti-inflacionária e antimonetarista.

Não é possível admitir a estabilidade dos contratos de dívida por causa da sua repactuação periódica, atrelada a flutuações bruscas das taxas de juros no mercado internacional de dinheiro. Não é possível admitir a estabilidade dos contratos de oferta no suprimento das matérias-primas estratégicas (importadas e exportadas) porque a paridade do poder de compra das moedas não se mantém e tanto as relações de troca quanto os preços de produção das matérias-primas sofrem violentas descontinuidades. Assim, tanto o preço dos estoques como o valor dos ativos e passivos passam a flutuar descontroladamente durante o período de produção, tornando incerto o horizonte de cálculo capitalista. Apesar do impacto dos preços “externos” sobre o poder de compra dos salários, esta é a única variável relativamente estável em termos nominais nos contratos de oferta, no período de produção, embora reaja no período seguinte, a partir da queda do poder de compra e da inflação esperada. Já os preços de oferta, planejados pelos produtores, tendem a ser violentamente exagerados na tentativa de antecipar uma eventual desvalorização do capital líquido. Isto faz com que o preço de oferta global deixe de cumprir as condições de “normalidade” dos preços de produção numa empresa capitalista. Vale dizer, a margem de lucro deixar de ser um *mark-up* estável sobre os custos primários, já que uma margem fixa não é mais garantia de uma taxa normal de rentabilidade bruta sobre o capital empregado na produção.

Assim, a margem desejada de lucro ao invés de representar um *mark-up* estável sobre os custos primários passa a ser uma margem incerta de cálculo. Com as sucessivas desvalorizações da moeda internacional, esta margem passa a subir tendencialmente, já que incorpora as sucessivas reavaliações de estoques, e a carga reajustável da dívida (juros flutuantes).

A incerteza sobre o custo de uso dos estoques de matérias-primas e sobre o valor atualizado da dívida passada são os dois elementos decisivos para converter o modelo de *fix-prices* num modelo de preços flexíveis. Infelizmente esta flexibilidade de preços é sempre para cima. Não por causa da rigidez nominal ou pela de salários à baixa, nem por causa da indexação dos salários que só ocorre no novo período de produção. O problema da flexibilidade “para cima” das margens desejadas de lucro e dos preços nominais decorre de que os ajustes de preços de produção não são instantâneos. Os preços continuam *forward*, sendo determinados pelas

expectativas quanto às condições de oferta em cada novo período de produção. Os valores dos contratos de oferta e de dívida continuam como guia do preço esperado, mas têm de ser permanentemente reavaliados.

A instabilidade das expectativas de curto prazo contamina as de longo prazo que não se prendem mais, apenas, ao custo de uso dos equipamentos existentes, como numa situação de estabilidade do padrão monetário e dos mercados de matérias-primas. A unidade monetária de salários deixa de ser estável, não por causa das condições de negociação dos trabalhadores, mas pela inexistência de paridade do poder de compra para os salários. O custo de uso dos equipamentos deixa de ser um elemento razoável de cálculo não porque se modificam as condições de produção dos equipamentos, mas porque os valores do capital e a taxa de juro de longo prazo são incalculáveis.

Na verdade, a natureza das expectativas de curto prazo de que se trata não é a que foi discutida por Keynes: flutuações na demanda efetiva, permitindo ajustes rápidos de quantidades pela variação de estoques ou pela elasticidade da produção. Tampouco se trata de expectativas adaptativas ou racionais como vem sendo postulado nos modelos de “desequilíbrio walrasiano”, ou de uma luta entre salários e produtividade, como sugerem os modelos distributivos keynesianos. Trata-se de um ajuste inesperado no preço de cálculo da oferta global, por modificações imprevisíveis nas condições de formação de preços “absolutos”.⁸

Os preços deixam de ser “normais” porque o cálculo dos preços de produção de longo prazo envolve, agora, custos de uso (oportunidade) do dinheiro e das matérias-primas estratégicas (sobretudo minerais) inteiramente “anormais”. Anormais não apenas porque sejam altos o juro e o preço do petróleo, mas porque flutuam inesperada e acentuadamente a curto prazo e o seu custo de uso de longo prazo tende a ser revisto abrupta e arbitrariamente. Não se trata, pois, de uma incerteza do lado da demanda, que possa ser corrigida no cálculo de preços com uma parcela de custo suplementar. Trata-se de um verdadeiro “choque

8. A discussão sobre ajuste de preços relativos é uma falsa questão, porque eles são o resultado *ex-post* do cálculo empresarial ou governamental de preços (margem de custo e lucro) absolutos e não elementos de cálculo *ex ante* como no modelo neoclássico. Ver sucessivas passagens de Keynes contra a hipótese de os preços relativos como preços de “cálculo”.

de oferta” impossível de ser corrigido, já que a trajetória dos preços de longo prazo é impossível de prever. A ponte para o futuro, representada pelo dinheiro, é uma ponte pênsil sobre “um abismo” de incertezas. O “equilíbrio de longo prazo” é uma vã utopia e os desequilíbrios de curto prazo não se resolvem apenas por ajustes de quantidades, mas também de preços para cima.

Os componentes da equação de preços, que correspondem à valorização estritamente especulativa da riqueza capitalista, estão agora “autonomizados” em relação às condições de valorização produtiva e exprimem o fenômeno peculiar desta crise. As formas de valorização do capital são, portanto, predominantemente especulativas, mas, dada a desorganização do padrão monetário e cambial, não encontram repouso em qualquer ativo particular. O caráter rentista da riqueza capitalista prevalece sobre seu caráter produtivo, fazendo com que uma parte substantiva dos “custos de produção” deva ser estimada com uma enorme margem de segurança. Deste modo, tanto a inflação passada quanto a esperada estão embutidas no cálculo prospectivo, menos pelo lado da noção tradicional de “fluxos de oferta” e muito mais pelo lado dos estoques e valores de capital. Assim, os custos reais primários podem estar caindo (petróleo, matérias-primas, salários) e a inflação poderá estar sendo realimentada pela instabilidade nos elementos de valorização capitalista, o que se expressa através de flutuações bruscas nas taxas de juros, nas taxas de câmbio, e nas margens separadas ou desejadas de lucro.

É conveniente esclarecer que não são os níveis alcançados pelas taxas de juros que provocam a inflação, mas as expectativas de bruscas flutuações das taxas. Da mesma forma, não é o patamar de sobrevalorização ou desvalorização do câmbio que provoca instabilidade nos preços, mas as constantes flutuações e as perspectivas de desvalorização real da própria moeda internacional. São, portanto, os mercados de ajuste instantâneo que instabilizam as decisões capitalistas, quer impondo a “recontratação” de compromissos passados (juros flutuantes) quer obrigando a revisões especulativas nos preços esperados, que deixam de ser rígidos e se tornam flexíveis para cima.

Se os agentes formadores de preços levassem em conta, na formação de preços, apenas o componente passado da inflação, esta se tornaria inercial. Depois de cada “choque de oferta” a inflação seria, apenas,

de custos e os *mark-ups* desejados seriam convencionais e estáveis. Mas as empresas líderes formadoras de preços tendem a precaver-se de qualquer percalço na inflação futura, subindo o *mark-up* desejado. Numa situação como esta, a inflação verificada tende a acelerar-se e pode tornar declinantes as margens de lucro efetivas (*ex post*), apesar de que as margens desejadas sejam crescentes ao longo de vários períodos de produção. Ironicamente, os contratos de trabalho são os únicos estáveis, a despeito da grita contra a indexação. A indexação salarial só atua passado um ano ou seis meses e permite no máximo a recomposição do poder de compra do período anterior. Também permite a estabilidade nominal do principal custo primário em cada novo período de produção. Somente quando as negociações salariais embutem uma expectativa de preços futuros superior à passada, é legítimo falar de realimentação inflacionária, promovida pelos salários.

No centro deste instável processo de “fuga para a frente”, em que se transformou a valorização da riqueza capitalista, está o mercado de dinheiro, que já não funciona de acordo com os supostos formulados por Keynes. Em primeiro lugar, a oferta monetária não pode mais ser considerada rígida e controlável exogenamente pelo Banco Central. O movimento de reservas provocado pela especulação no mercado internacional de divisas leva a flutuações endógenas na dívida pública e no dinheiro que retiram o caráter regulador autônomo da política monetária.

Em segundo lugar, a ideia de preferência pela liquidez de Keynes perde sua simplicidade originária. É verdade que o componente ativo da demanda por dinheiro continua tendo, como já enfatizou Hicks, uma motivação especulativa.⁹ A ruptura do padrão monetário internacional, porém, torna o dinheiro internacional uma categoria fugidia, na medida em que a paridade de poder de compra de qualquer moeda nacional em relação às demais ou a uma hipotética cesta de bens básicos não pode ser fixada. Deste modo deixa de ter sentido a ideia de que existe um ativo que, por suas características de baixa elasticidade de produção e substituição, proporciona um prêmio de liquidez (capacidade de adquirir bens ou de liberar contratos, sem custo de transação e de manutenção).

9. Ver Hicks, *Essays on Monetary Theory*.

A taxa de juros calculada no mercado monetário passa a embutir um *spread* de risco que exprime a incerteza crescente em relação aos contratos futuros de câmbio e em relação à liquidação de contratos passados. As desvalorizações sucessivas das várias moedas nacionais e a inexistência de um padrão monetário estável provocam a desaparecimento da função do dinheiro como reserva de valor, liquidam a própria noção de mercado de capitais de longo prazo e de uma taxa de juros de equilíbrio ou normal. A reintrodução do conceito de taxa natural de juros é, nestas circunstâncias, uma completa aberração, só comparável à noção de taxa natural de desemprego.

O “sistema financeiro internacional” passa a funcionar como um sistema de “crédito puro”, em suas relações com as empresas e os governos, com criação endógena de liquidez e altos prêmios de risco. Os agentes endividados aceitam qualquer taxa de juros. É nesta circunstância que a elevação das taxas de juros não corresponde mais a uma elevação do prêmio à renúncia da liquidez, mas a um prêmio de risco sobre a desvalorização provável da riqueza passada. A revalorização permanente desta riqueza passada, através da renovação frequente da dívida, com repactuação de taxas, impede que a inflação cumpra o seu papel histórico de desvalorizar o dinheiro financeiro e, simultaneamente, reduzir o valor real da riqueza passada. Deste modo, não se dá lugar à criação de riqueza futura (novo investimento), aprisionando montantes crescentes de liquidez à circulação financeira e restringindo a liquidez necessária à circulação industrial. Esta restrição de liquidez, mais a instabilidade das taxas de juros, é que inviabilizam o investimento produtivo e não os níveis absolutos das taxas. Uma empresa capitalista sempre pode equilibrar seus ativos e passivos financeiros, se a taxa de juros for alta, mas estável. Isto, simplesmente, aumentaria o caráter rentista da riqueza capitalista. Uma distribuição adequada do portfólio resolveria esta questão. O problema é o risco somado à incerteza frente a flutuações dramáticas na taxa de juros, durante o período de produção e de investimento, ambos envolvendo tempos distintos de valorização de ativos e passivos reais, com distintos períodos de maturidade.

O encurtamento do horizonte de cálculo do valor da riqueza capitalista, expresso nas flutuações da taxa de juros, não só eleva o custo de uso de todos os ativos produzidos, mas, em particular, torna impraticável o

cálculo do preço de oferta dos novos bens de capital, vale dizer, torna impossível o cálculo da eficácia marginal do capital. Como a incerteza em relação ao futuro torna-se absoluta, agrava-se o caráter especulativo e “financeiro” da riqueza. Nestas condições a eutanásia do *rentier*, recomendada por Keynes, equivaleria ao suicídio coletivo dos capitalistas.

PARTE II

II.1 A RUPTURA DO SISTEMA DE PREÇOS DE PRODUÇÃO INTERNACIONAL E AS FALÁCIAS DAS POLÍTICAS DE AJUSTAMENTO

O início da década de 1970 presenciou o último espasmo de crescimento da economia mundial, seguido de períodos intermitentes de recessão, com surtos inflacionários, inteiramente inexplicáveis pelos padrões convencionais da análise keynesiana. O descrédito das políticas keynesianas deu lugar a uma onda de conservadorismo monetarista, com políticas de ajustamento recessivo que, ao invés de amortecer as tensões inflacionárias e “alinhar” os preços, provocou uma verdadeira ruptura no sistema de preços de produção internacional. Esta ruptura se processa em três estágios. O primeiro corresponde ao auge do ciclo, com a perda da capacidade de regulação da economia americana sobre o sistema internacional. O segundo coincide com o período de instabilidade cambial que medeia os dois choques de petróleo e que é caracterizado por uma correspondente instabilidade de preços, do comércio e da produção. O terceiro período corresponde à tentativa americana de impor a hegemonia do dólar, numa situação de endividamento global crescente. As políticas de ajuste recessivo adotadas a partir do final de 1979 levam à beira da insolvência os países devedores, instabilizam o sistema bancário – através da elevação dos juros e das restrições à liquidez internacional. Este período de desagregação da ordem internacional pôs em xeque o sistema anterior de divisão do trabalho, preços e pagamentos, sem apontar para o surgimento de uma nova adequação. Não está claro se a retomada da economia americana, com sua diplomacia agressiva de dólar forte, é apenas um intervalo num longo período recessivo ou se estamos, de fato, em transição para um novo sistema, sob o comando central dos Estados Unidos. Vejamos com maior cuidado os três estágios.

O auge do ciclo sincronizado das economias capitalistas, no período 1970-1973, resultou – por força do déficit crescente do balanço de pagamentos americano – na ruptura da paridade do dólar e numa acentuada elevação dos preços de oferta das matérias-primas agrícolas. O efeito da elevação dos preços relativos dos alimentos provocou uma queda no poder de compra dos salários e uma deterioração nas relações de troca entre a indústria e a agricultura. Este primeiro desalinhamento dos preços relativos se reflete em taxas diferenciadas de inflação nos distintos países. Isto, por si só, já era suficiente para impedir o sucesso das flutuações limitadas de câmbio adaptada no período 1971-1973 pelo Smithsonian Agreement.

Os Estados Unidos, apesar de serem economia dominante do ponto de vista da formação de preços, sofrem modificações indesejadas no custo real da mão de obra e das matérias-primas, o que tornou os preços finais de seus produtos industrializados cada vez menos competitivos – sobretudo equipamentos e bens de consumo duráveis. Os desníveis de produtividade e competitividade entre os produtos agrícolas e industriais americanos dificultavam a fixação da paridade do poder de compra da moeda norte-americana. Na verdade, o dólar estava sobrevalorizado nos mercados de matérias-primas, cujos preços apresentavam tendência à alta, e subvalorizado no que se refere às principais manufaturas. Esta situação de desbalanceamento de preços relativos em nível internacional se reflete, nos vários países, de forma diferenciada, melhorando as relações de troca para os que são predominantemente exportadores de matérias-primas e piorando esta relação para os exportadores de manufaturas. Estes últimos, cujo exemplo típico são a Alemanha e o Japão, respondem com um aumento de eficiência e maior agressividade comercial, o que piora a situação americana do ponto de vista de sua competitividade industrial.

Vejamos a situação da perspectiva dos países semi-industrializados, como o Brasil. Para estes a melhoria das relações de troca é favorável aos produtos agrícolas de exportação (*tradables*) que expandem sua participação no produto agrícola total interno à custa dos alimentos tradicionais (*non-tradables*). Caindo a disponibilidade interna de alimentos, seus preços tendem a subir ainda mais. As exportações industriais destes países passam a requerer subsídios. Isto porque a taxa de câmbio não pode ser movida independentemente do comportamento dos preços dos produtos primários, sob pena de reverter as relações de troca. Explicando melhor: a adoção de uma política de desvalorização agressiva para estimular as exportações

industriais agravaria a componente inflacionária interna e prejudicaria as relações de troca favoráveis no mercado internacional.

Não se pode esquecer que este movimento de preços relativos se deu em conjugação com taxas de juros negativas. Isto tem dois efeitos. Em primeiro lugar, propicia condições fáceis de endividamento para os países com maior taxa de crescimento e/ou déficits no balanço de pagamentos. Em segundo lugar, estimula fortes “ondas” especulativas nos mercados internacionais de *commodities* e de moedas. Este movimento, por sua vez, rebate de forma diferenciada sobre os balanços de pagamentos dos distintos países. No que diz respeito aos movimentos especulativos do dinheiro, há uma concentração no mercado de “euromoedas” e são mais fortes contra o dólar e a libra. Já a especulação com mercadorias provoca flutuações bruscas na renda e nos preços dos principais países exportadores e importadores e nas respectivas relações de troca.

A segunda etapa inicia-se com a ruptura definitiva do padrão monetário internacional.

Recusada a proposta de regulação da liquidez formulada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), assiste-se ao colapso das flutuações limitadas em torno de taxas fixas de câmbio. Segue-se o primeiro choque do petróleo, que instabiliza definitivamente o sistema de preços mundial, internacionalizando as pressões inflacionárias e provocando uma dispersão sem precedentes no espectro das taxas de inflação.

Paradoxalmente, as taxas de câmbio flutuantes foram defendidas tanto pelos banqueiros internacionais (por razões óbvias) quanto pelos teóricos neoclássicos e keynesianos bastardos que alegavam que a intervenção no mercado de câmbio era não só desnecessária como danosa. Para os primeiros, a intervenção no mercado cambial impedia o livre e necessário ajustamento dos preços relativos. As taxas flutuantes, argumentavam, terminariam por levar a um novo equilíbrio das paridades, desde que as políticas domésticas fossem passivas. Para os keynesianos, a flutuação das taxas de câmbio permitiria ajustar espontaneamente o balanço de pagamentos, libertando assim as políticas monetária e fiscal, e permitindo a cada país uma autonomia maior na condução da política doméstica. Assim, cada país deveria adotar o *mix* de política fiscal e monetária que melhor lhe conviesse para combater, em simultâneo, a inflação e o desemprego.

O *mix* de política econômica preferido na Europa e nos Estados Unidos foi uma mistura de monetarismo e keynesianismo bastardo, que combinava uma política monetária estrita e uma política fiscal frouxa. A suposição implícita era de que a expansão interbancária da liquidez, desregulada internacionalmente, poderia ser controlada pelos Bancos Centrais que promoveriam, simultaneamente, um ajuste monetário do balanço de pagamentos e o controle da inflação, deixando a política fiscal mais livre para os propósitos domésticos de administração da demanda efetiva.

Esta hipótese de combate simultâneo à inflação e ao desequilíbrio do balanço de pagamentos envolve duas falácias, acatadas pelas correntes dominantes de pensamento. A primeira falácia diz respeito ao mecanismo de preços. Os monetaristas walrasianos supunham que o ajustamento seria praticamente instantâneo e a inflação cederia, desde que as metas monetárias fossem respeitadas. Os mais realistas desta corrente admitiam um tempo mais demorado para o ajuste dos preços relativos, mas, no final, se chegaria a taxas “naturais” de desemprego, juros e câmbio. Assim, a continuidade da inflação só poderia ser atribuída a políticas monetárias e fiscais ativas e contraditórias.

Os keynesianos que defendiam um *mix* adequado entre política fiscal e monetária ignoravam a existência de estruturas dominantes de preços no mercado mundial – *price makers* e *price-takers*. Supunham, na realidade, um processo de convergência dos preços em favor dos países com custos salariais mais baixos ou eficiência mais alta. Imaginavam, portanto, que todos os países europeus (da Alemanha à Itália) tinham melhores condições de combate à inflação do que os Estados Unidos. A partir desta suposição, os keynesianos passaram a atribuir às reivindicações salariais a responsabilidade maior pela continuidade da inflação. Desta forma, à luta distributiva deveria ser aplicada uma política de rendas adequada. O debate da década de 1970, travado entre monetaristas e keynesianos em torno da curva de Phillips e do *trade-off* entre salários e desemprego, é uma boa demonstração dos descaminhos da Teoria Macroeconômica contemporânea.

A segunda falácia diz respeito ao ajuste automático do balanço de pagamentos, em condições de taxas de câmbio flutuantes. As flutuações nas taxas de câmbio, supostamente destinadas a estabilizar o balanço de

pagamentos e dar maior autonomia às políticas domésticas foram, na verdade, desestabilizadoras. Obrigaram a uma intervenção crescente da política monetária e a uma esterilização progressiva da política fiscal, com a endogeneização do déficit público.

Explicando melhor: uma desvalorização cambial destinada a aumentar a competitividade das exportações, encarecer as importações e corrigir o déficit da balança comercial não reequilibra automaticamente o balanço de pagamentos. Na verdade, pode levar, e em geral leva, a um agravamento do déficit na conta de capital, sempre que se verifique uma fuga de capitais privados em direção aos países cujas moedas, se espera, continuem se apreciando. Para evitar um desequilíbrio crescente do balanço de pagamentos, os Bancos Centrais dos países deficitários são obrigados a subir as taxas de juros internas, o que provoca uma luta especulativa ainda maior no mercado de euromoedas.

Por sua vez, a política de elevação de taxas de juros foi executada através da colocação ativa de títulos públicos, o que, num primeiro momento, controla a expansão do crédito interno líquido e atrai capitais do exterior. Num segundo momento, porém, o serviço da própria dívida aumenta o componente financeiro do déficit do setor público. Esta combinação entre política monetária restritiva, com elevação das taxas de juros e emissão contínua de novos títulos, provoca o que se convencionou chamar de “endogeneização” do déficit público. Esta endogeneização aparece para os monetaristas como o *crowding out*, situação em que o setor público pressiona o mercado financeiro em busca de volumes crescentes de crédito, “expulsando” o setor privado. O “aperto” do setor privado impõe o socorro ao mercado privado internacional de dinheiro. Dada a magnitude dos fluxos financeiros privados, os bancos centrais ficam cada vez mais impotentes para praticar uma política monetária autônoma. O caráter endógeno do déficit financeiro do setor público impede, por sua vez, que a política fiscal tenha um caráter compensatório ativo para neutralizar os aspectos recessivos da política monetária. Assim, o ajuste torna-se necessariamente recessivo, ao contrário do modelo de pleno emprego, com taxas fixas de câmbio que consta da cartilha do Fundo Monetário e da “Teoria Monetária do Ajuste de Balanço de Pagamentos”.

Do ponto de vista dos preços, o modelo tampouco funciona. Não apenas os ajustes de preços não são instantâneos, como tampouco são convergentes, dado que não se reduzem os diferenciais de taxas de inflação entre países credores e devedores, uma vez que estes estão obrigados a desvalorizações sucessivas. No modelo ortodoxo de ajuste monetário de balanço de pagamentos, com taxas de câmbio fixas, a inflação não tinha qualquer motor de realimentação de custos e se admitia o ajuste do déficit em conta-corrente simultaneamente à redução do déficit do setor público. O que acontece, na realidade, com a flutuação cada vez mais acentuada das taxas de câmbio é um processo de realimentação por duas vias: a primeira leva do câmbio aos custos, através da elevação dos preços das matérias-primas importadas, dos preços internos aos alimentos e de outros insumos, que atingem os preços de produção dos bens-salário e finalmente os salários nominais. A segunda conduz do câmbio aos juros e à realimentação financeira ao déficit público. Deste modo, os preços domésticos tendem a subir continuamente nos países cuja moeda está se depreciando. Mas não tendem a baixar em termos absolutos naqueles em que a moeda está se apreciando, dada a dinâmica distinta entre mercados de bens e mercados de estoques. Os mercados internos industriais (*foward*) se ajustam lentamente, com base nos contratos de oferta e nos contratos de dívida estabelecidos na relação câmbio/juros anterior. Já os mercados de matérias-primas são mercados *spot* de ajuste instantâneo, mas especulativos e internacionalizados, que só reagem para baixo ante uma recessão mundial generalizada.

Quanto aos mercados monetários, suas taxas médias de juros sobem para patamares mais elevados a cada tentativa de ajuste global e com a generalização das políticas monetárias restritivas.

Durante a década de 1970, apesar das flutuações acentuadas nas taxas de juros nominais e da inflação, a verdade é que podem detectar-se três patamares distintos, tanto das taxas nominais, como das reais. Quando o sistema internacional operava com taxas de câmbio fixas, o movimento especulativo do dinheiro determinava, apenas, flutuações de curto prazo e compensatórias na taxa de juros e nos preços das *commodities*. Era, portanto, razoável aceitar que tanto a inflação quanto o déficit em conta-corrente do balanço de pagamentos podiam ser controlados com uma redução do déficit do setor público, através da política monetária interna, sem efeitos colaterais importantes sobre os custos de produção (salários e contratos de suprimentos

de matérias-primas) e sobre o grau de endividamento externo dos agentes (empresas e governo). Assim, a política, a despeito de recessiva, era legitimamente anti-inflacionária.

Na medida em que se aceitam as taxas de câmbio flutuantes, de cada desvalorização das moedas dominantes segue-se uma onda de desvalorizações de todos os países deficitários que, ao invés de corrigir globalmente seu balanço comercial contra os países de moeda valorizada e superavitários (basicamente Alemanha e Japão), provoca uma fuga de capitais na direção contrária. Assim, nem as taxas de câmbio, nem as taxas de juros chegam a qualquer nível de equilíbrio. Convém esclarecer que a dispersão das taxas de juros é assimétrica. Para os países exportadores líquidos de capitais as taxas internas tendem a voltar, ainda que lentamente, a níveis mais baixos, depois de passado o “ajuste temporário”. Para os países devedores o déficit torna-se estrutural. O ajuste monetário torna-se permanente e os patamares de juros internos sobem a cada nova etapa de ajuste, aumentando o diferencial entre taxas de juros interna e externa. Esta situação vale tanto para os países de moeda conversível como inconvertível, com ou sem controle de câmbio, dado que a “dolarização” dos passivos e ativos é um fato que se vai generalizando, a partir da internacionalização do crédito bancário.

Os próprios Estados Unidos são vítimas desta situação, durante quase toda a década de 1970. Assim, a tendência à desvalorização do dólar como moeda nacional é acompanhada de uma elevação progressiva da taxa de juros americana. É o choque de juros da moeda americana de 1979, que permite a tentativa dos Estados Unidos de revalorizar a sua moeda e retomar o controle do mercado monetário internacional.

II.2 A TENTATIVA DE AJUSTE GLOBAL DA DÉCADA DE 1980

Desde 1971, quando os Estados Unidos combinam os dois déficits – o da balança comercial e o do balanço de pagamentos – os movimentos de perda de reservas e de especulação contra o dólar tornam o processo cumulativo. Agrava-se o caráter endógeno do dinheiro no mercado interbancário, com o que a política monetária dos países detentores de moeda internacional deixa de operar como reguladora autônoma da liquidez interna, na medida em que o próprio controle monetário afeta, através dos diferenciais de taxas

de juros, e de expectativas de desvalorização ou de revalorização das moedas, os movimentos internacionais de capitais.

Esta situação vai se reverter no final de 1979 com a mudança da política norte-americana. Independentemente das oscilações observadas nesta política, o fato é que, desde então, ingressamos num período de revalorização permanente do dólar. Depois de um período de flutuações não alinhadas na taxa de câmbio e na taxa de juros internacional, e de uma etapa de ajuste recessivo e recuperação não sincronizada das economias avançadas, que se segue ao primeiro choque do petróleo, o choque de juros provoca uma recessão generalizada.

A política monetária americana adotada por Volker em 1979 não busca a correção do déficit final do balanço de pagamentos e o financiamento do déficit fiscal, senão a impor a hegemonia do dólar. A subida vertiginosa dos juros nos Estados Unidos determinou uma sucção de liquidez internacional, forçando os mercados financeiros internos dos países desenvolvidos a ajustarem suas taxas para cima, além de, como é óbvio, levar à beira do colapso os países endividados da periferia. Todos os países foram obrigados, nessas circunstâncias, a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas, que não resolveram, senão agravaram, a endogeneização financeira do déficit público.

A insolvência externa dos países devedores serviu de pretexto para a imposição de políticas drásticas de ajustamento monetário do balanço de pagamentos a todos os países, com o objetivo aparente de combater a inflação e sem levar em conta as situações particulares em matéria de balança comercial, dívida externa e déficit fiscal. Depois de um período tumultuado de resistências das políticas nacionais, e de uma dispersão maior e flutuação nas taxas de juros e de câmbio, todos os países foram forçados a ajustar-se recessivamente.

O ajuste recessivo da economia mundial provocou uma queda acentuada no preço de todas as matérias-primas, inclusive o petróleo, taxas de desemprego crescentes e queda no salário real. A elevação das taxas de juros internas foi se generalizando entre todos os países, mesmo os mais fortemente superavitários na balança comercial, como a Alemanha e o Japão.

A inflação cedeu para os países formadores de preços industriais (Estados Unidos, Alemanha e Japão), mediante restrições severas de demanda e queda violenta dos preços dos insumos básicos. Este movimento de redução da inflação e de ajuste financeiro do balanço de pagamentos no *price-markers* é simétrico à deterioração da posição devedora dos países da periferia e à perda do poder de compra das exportações. Em particular no caso dos países latino-americanos, a tentativa de resolver a situação mediante uma aceleração das desvalorizações cambiais e de elevação das taxas de juros provocou uma realimentação inflacionária, uma ampliação endógena muito forte na dívida pública interna e uma deterioração das relações de troca.

A política adotada por Reagan de *supply side economics* combinada com a sobrevalorização permanente do dólar permite à economia americana retomar o crescimento sem pressões inflacionárias e inclusive com elevação dos salários reais e expansão monetária acima do crescimento da renda nominal. Neste verdadeiro ajuste às avessas, os Estados Unidos conseguem, simultaneamente, obter transferências de liquidez, de renda real e de capitais do resto do mundo e, em particular, dos países latino-americanos.

A violenta expansão das importações mais baratas do mundo (dado o alinhamento cambial de todas as moedas ao padrão dólar) permite um rebaixamento dos patamares de custos, tanto do lado dos bens de consumo, quanto dos insumos correntes, e mesmo dos bens de capital. Do ponto de vista dos preços de produção, os Estados Unidos conseguem absorver os ganhos de produtividade do resto do mundo.

Com exceção de energia, infraestrutura e produtos agrícolas, setores gravemente prejudicados pelo movimento ascensional das taxas de juros, a retomada do crescimento americano se fez com uma função global de oferta com rendimentos crescente e grande elasticidade de resposta aos estímulos do lado da demanda. Estes provêm, basicamente, do aumento da renda pessoal disponível e de um aumento do déficit fiscal de origem não financeira. Esta maneira original de fazer *supply side economics* só se sustenta face à submissão ordenada das demais economias às políticas de ajustamento recessivo.

Este ajustamento comandado pela retomada da hegemonia americana obriga os demais países a uma sincronização sem precedentes das políticas. À elevação do déficit fiscal americano corresponde uma tentativa

desesperada de redução dos déficits fiscais no resto do mundo, em particular na periferia. À elevação do déficit comercial corresponde uma tentativa de obtenção de superávits comerciais crescentes dos demais países industrializados e dos semi-industrializados. Exportar é a solução para todos, exceto para a economia dominante, cuja solução é importar barato. Arrochar os salários e aumentar o desemprego passa a ser a regra geral, contrastando com os Estados Unidos, que podem se dar ao luxo de permitir o crescimento da produtividade. Deste modo, se restabelece uma equação de preços de oferta para os Estados Unidos que desmente integralmente a teoria monetarista. São os demais países que aplicam o receituário monetarista, em particular os da periferia mais endividados. Aqui, como é óbvio, a política não tem produzido resultados no combate à inflação.

CONCLUSÕES

As atuais políticas de ajuste, centradas na obtenção de superávits comerciais crescentes e na contração da demanda doméstica, através de restrições monetárias permanentes, tornam a taxa de câmbio e a taxa de juros preços críticos do processo de realimentação inflacionária.

A tentativa de manter permanentemente desvalorização real da moeda nacional em relação ao dólar tem dois efeitos importantes:

- 1) Impedir a desvalorização da dívida, em dólar, das empresas e das autoridades monetárias. Com isto, a inflação não cumpre o seu papel histórico de desvalorização da dívida interna.
- 2) Desencadear sucessivas elevações nos preços das *commodities*, não apenas das matérias-primas importadas, mas, fundamentalmente, dos produtos básicos exportáveis. Isso, por si só, já tende a provocar relações de troca desfavoráveis, particularmente quando a estrutura de importações das exportações é fortemente dependente das matérias-primas.

As expectativas de desvalorizações bruscas do câmbio elevam o valor dos estoques de *commodities* e dos títulos dolarizados, num movimento de antecipação dos agentes. Desta forma, a política de forçar superávits

crescentes, além de determinar a transferência de recursos reais para o exterior e provocar a recessão nos países devedores, tem efeitos óbvios sobre a distorção dos preços de produção interna e sobre as expectativas aceleracionistas dos formadores de preços.

Como os objetos privilegiados das expectativas aceleracionistas são, de fato, os mercados de estoques – tanto os de matérias-primas, quanto o de dinheiro –, tende a ocorrer choques inflacionários sucessivos cada vez que a desvalorização real do câmbio torna-se, por um determinado período de tempo, inferior à esperada.

Na controvérsia recente, a interpretação destes “choques inflacionários” tem dado lugar a um novo *round* da disputa entre keynesianos e monetaristas. Os keynesianos, em geral, entendem que podem decompor a tendência observada da aceleração inflacionária em dois elementos. Um componente inercial que decorre da luta distributiva. Nesta hipótese o modelo é de *mark-up* fixo e a continuidade de uma certa taxa de crescimento dos preços decorre do reajuste dos salários pelos “picos”. A subida de patamar inflacionário é atribuída a choques exógenos de oferta.

Os monetaristas partidários das expectativas racionais supõem que os agentes formam corretamente suas expectativas a partir da evolução observada dos agregados monetários – a oferta interna de moeda, o movimento de reservas e a situação do déficit público. Para eles, se o governo fosse capaz de controlar a expansão monetária, cuja origem é o déficit público, a inflação tenderia a cair e a taxa de câmbio se ajustaria passivamente. Logo, se ocorrem choques inflacionários, através do câmbio, isto deve ser creditado à política intervencionista do governo no mercado monetário e no mercado cambial.

Ambas as correntes não incorporam corretamente às suas hipóteses um elemento crítico que resulta do processo de ajustamento imposto às economias endividadas, a saber, a persistência de uma elevada taxa de juros real durante o período recessivo. Para os monetaristas, a responsabilidade desse fenômeno deve ser atribuída à inflação esperada, decorrente de uma política monetária expansionista. Para os keynesianos, ao contrário, é a política monetária restritiva que explica a elevação dos juros reais. Nenhum deles tira qualquer consequência dessa elevação do juro real para o processo de formação de preços e para a aceleração

das expectativas inflacionárias. Os keynesianos limitam-se a sublinhar seus efeitos restritivos sobre a retomada do crescimento e sobre a realimentação do déficit financeiro do setor público. Para os monetaristas, a elevação dos juros reais é um fator de contenção inflacionária na medida em que encarece a captação de recursos para o setor público e remunera adequadamente os poupadores privados.

Na realidade, quando se procura incorporar os juros aos modelos de inflação, isto é feito exclusivamente do ponto de vista dos custos, o que significa que a elevação do patamar de juros é vista como um choque de oferta. Estes choques seriam naturalmente absorvidos se não fosse a pugna redistributiva. Num momento de *mark-up* fixo a culpa caberá aos trabalhadores que pretendem reajustar seus salários pelos “picos”. Os capitalistas apenas cumprem a regra de preços “normais” nos diversos mercados.

Como já foi visto na primeira parte deste trabalho, nossa hipótese é distinta. Numa situação de incerteza, significativamente ampliada pela natureza do ajuste externo, as expectativas são aceleracionistas, o *mark-up* desejado se move continuamente para cima – independentemente de que o *mark-up* observado possa permanecer, em média, estável – e os movimentos esperados, sempre para cima do câmbio e dos juros, afetam a avaliação dos estoques e da dívida. Em termos de custos correntes, um patamar elevado de taxa de juros aumenta o ônus financeiro do endividamento e da retenção de estoques. Isto, aliás, explica a reação de muitas empresas que, na etapa recessiva, contraíram violentamente seus estoques e reduziram seus passivos financeiros – sobretudo, os débitos em moeda estrangeira. Nessas condições, quando ocorre uma maxidesvalorização ou uma elevação dos juros, ambas provocadas pelas “expectativas” dos mercados financeiros, os preços de produção, para um dado nível de atividades, tendem a subir. A escassez relativa de estoques de matérias-primas e de divisas impede movimentos compensatórios das quantidades que flexibilizem os respectivos preços de oferta e mantenham em “equilíbrio” a taxa de câmbio e a taxa de juros, como num modelo de preços normais. Se fosse possível flexibilizar a oferta de divisas, a oferta monetária e a oferta a curto prazo de matérias-primas, efetivamente as desvalorizações cambiais e as elevações dos juros seriam absorvidas e não fariam saltar o patamar de inflação. Obviamente, com déficits financeiros estruturais no setor público e no balanço de pagamentos e rigidez na oferta agrícola para o mercado interno

– fenômenos provocados pela forma do processo de ajustamento – os mercados de *flex-prices* tornaram-se rígidos. É a rigidez na oferta desses mercados de estoques e não a rigidez nos mercados de produção que provoca a elevação do patamar de inflação para um dado nível de demanda agregada. Assim, uma política monetária restritiva, uma política de câmbio real ativa, uma política de preços finais livre e a inexistência de estoques regulares não fazem senão confirmar as expectativas aceleracionistas. Não se trata, apenas, da impossibilidade de absorver um choque temporário de matérias-primas, câmbio ou juros, até que se alinhem os preços relativos. Trata-se de que a atual política econômica incentiva e confirma as expectativas aceleracionistas do setor empresarial, formadas a partir da constatação de que há um estrangulamento no balanço de pagamentos.

Assim, o caminho normal da inflação brasileira tem sido o de desvalorizações nominais permanentes que, cedo ou tarde, passam a ser consideradas insuficientes pelos exportadores e pelos detentores de títulos dolarizados. Periodicamente, o governo concede uma maxidesvalorização que tem provocado saltos nos preços das matérias-primas. Na ausência de controles de preços e de estoques reguladores de alimentos e de matérias-primas agrícolas e industriais, verifica-se a recorrência de elevação dos preços das matérias-primas e alimentos, subida do custo de vida, subida dos preços industriais, nova desvalorização cambial.

É curioso que muitos analistas advoguem a liberalização de preços, em tais condições, e culpem os mecanismos de reajustes de salários como motores fundamentais da realimentação inflacionária. Os que propõem, a partir deste diagnóstico, os reajustes de salários pela média do período anterior ignoram completamente que todos os demais preços relevantes são reajustados pelo “pico” do câmbio. Fazem exceção os que prediçam a abertura da relação câmbio/salários como forma de “manter a competitividade”. Este ajustamento, em condições de severas restrições cambiais, implica uma queda permanente do salário real. Este declínio dos salários reais tem sido agravado, através de desindexação parcial dos salários, mas não tem sido capaz de neutralizar os efeitos da elevação das taxas de juros.

Esta, por sua vez, tem influído de três maneiras:

- como componente financeiro de custos, pela renovação dos créditos a juros crescentes;
- como componente da avaliação dos estoques, através da elevação de seu custo de retenção; e
- finalmente, como elemento decisivo na determinação da elevação do valor esperado dos ativos financeiros.

Em condições de política monetária restritiva, este último aspecto é fundamental na explicação da manutenção dos patamares internos de juros crescentemente superiores em relação aos internacionais. É inevitável, portanto, a ampliação do déficit financeiro do setor público, bem como o de todos os agentes devedores líquidos. Aqui, também, é espantoso que se continue a recomendar a redução do “déficit público” e o aperto monetário como políticas anti-inflacionárias.

Na verdade, os resultados observados têm sido outros: a diminuição dos índices de liquidez real, o aumento do déficit financeiro do setor público, que é crescentemente financiado pelo sistema bancário privado.

Neste quadro de restrições estruturais, as condições de retomada do crescimento sustentado são extremamente precárias. Já se observa que, ao menor sopro da recuperação do consumo, os empresários formam de novo expectativas aceleracionistas, a partir do elevado custo de reposição e manutenção dos estoques, da escassez de crédito ao setor privado, das pressões para repor as perdas salariais, que se acentuaram desde 1983 pela subida vertiginosa do preço dos alimentos. Para os defensores do câmbio real já começa a se manifestar uma suposta defasagem na velocidade da desvalorização.

Podemos prever que o próximo debate será entre aqueles que defendem o crescimento a qualquer custo e os que atribuíram a esta frágil retomada a responsabilidade pelo recrudescimento da inflação. Seria mais proveitoso que prosseguisse o debate sobre a reforma financeira, a renegociação da dívida externa e a verdadeira natureza das restrições ao crescimento sustentado e ao combate à inflação.



*Problemas de
acumulação de capital,
distribuição da renda e
progresso técnico*

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES

Problemas de acumulação de capital, distribuição da renda e progresso técnico – trata-se do capítulo 1 de *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*, do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (UNICAMP), Série 30 Anos de Economia, originalmente publicada em 1998. O trabalho é reeditado na íntegra, apenas com a devida atualização ortográfica.

PROBLEMAS DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL, DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E PROGRESSO TÉCNICO

Maria da Conceição Tavares

INTRODUÇÃO

O propósito deste capítulo é esclarecer certas relações gerais entre acumulação, distribuição de renda e progresso técnico, à luz da tradição clássica que arranca de Ricardo e Marx.

Ricardo, no capítulo *On Machinery* dos seus *Principles*, trata do problema das relações entre acumulação, salários e progresso técnico numa visão que poderia assimilar-se a um esquema de reprodução, com um setor produtor de máquinas e um fundo de salários.¹ O salário é provido, ao nível de subsistência, pelos meios de consumo que o setor agrícola é capaz de fornecer, a rendimentos decrescentes. O progresso técnico, introduzido na produção de bens-salário, permite aumentar o excedente e favorece a acumulação. Mas esta termina por ser prejudicada pela expansão das margens de cultivo, que aumenta a renda paga aos proprietários da terra. Assim, o sistema se move a longo prazo, com salários rígidos e preços flexíveis, mediante uma distribuição do excedente entre renda da terra e lucro que favorece os rentistas e deixa apenas um resíduo para fins de acumulação produtiva dos capitalistas.

O progresso técnico de Ricardo, como muito bem o mostra Joan Robinson, é de tipo especial, e corresponde a uma época histórica imediatamente após a Revolução Industrial; por isto, é basicamente poupador de mão de obra, ou seja, redutor dos custos do capital variável.²

1. Para uma discussão sobre a interpretação deste capítulo XXXI de Ricardo e a posterior controvérsia de Wicksell, ver Sylos Labini (1966, cap. 2, 2ª parte, p. 133-138).

2. Para uma visão neoricardiana da reprodução do sistema, ver Robinson e Eatwell (1973, book two, cap. 2) *Man and machinery*. E para um resumo da teoria de distribuição de Ricardo (Book one, cap. 2).

A ideia de que o progresso técnico pudesse ser redutor dos gastos do capital constante, isto é, do tempo de trabalho acumulado no setor produtor de máquinas, é uma ideia que só de passagem é afluída por Ricardo, como mais tarde por Marx, quando discute os fatores que se contrapõem à sua lei de tendência ao declínio da taxa de lucro.

A tendência permanente do sistema para a estagnação era visualizada por todos os clássicos, embora com argumentos diferentes. Para Ricardo, a lei dos rendimentos decrescentes da terra ou dos recursos naturais seria a que prevaleceria a longo prazo. Para Malthus, era a lei da população que dava os limites da expansão do sistema. Stuart Mill tinha sua própria visão otimista do Estado Estacionário. Finalmente, Marx rejeitou essas visões e introduziu suas leis de movimento do sistema, a partir das próprias virtudes do progresso técnico, isto é, de suas características de redutor de tempo de trabalho em geral, levando, porém, em conta o seu efeito contraditório sobre o processo de acumulação de capital.

Por um lado, o próprio processo de acumulação e reprodução ampliada de capital esgotaria a reserva de mão de obra e seria necessário introduzir progresso técnico “poupador de mão de obra” para restabelecer a superpopulação relativa e conter a subida dos salários.

Por outro, subindo a produtividade da força de trabalho por cima do seu custo de reprodução, o progresso técnico gera mais-valia acrescentada de que, se bem permite aumentar o potencial de acumulação, termina por criar problemas de realização dos lucros, com tendência a crises cíclicas de superprodução.

A longo prazo haveria, entretanto, uma tendência ao aumento da composição orgânica do capital, vale dizer, da participação relativa do capital constante. Este movimento da acumulação com este tipo de progresso técnico, que hoje se chamaria “capital intensivo”, dados certos limites máximos à subida da taxa de mais-valia, significaria uma tendência ao declínio de taxa de lucro. Esta poderia ser contrarrestada por processos poupadores de capital constante, mas não desapareceria a longo prazo.³

3. Para uma discussão séria sobre a “Lei de tendência ao declínio da taxa de lucro” ver Meek (1972, 2ª parte, p. 196-217). Ver também Steindl e Bronfenbrenner (HOROWITZ, s.d.).

Não há, portanto, em Marx, nenhuma ideia de rigidez de salários, de constância da taxa de mais-valia ou de “neutralização” do progresso técnico. Nenhuma destas categorias pode ser fixada ou tomada como parâmetro e, nem mesmo, como resultado *ex-post* para **fechar** o modelo. O sistema capitalista se move através de modificações em todas elas e não chega a nenhum “resultado”, mas sim a tendências **contraditórias**.

Os seus esquemas de reprodução, em compensação, não tratam das leis de movimento do sistema, mas sim do problema que, a partir de Harrod, se denominou equilíbrio dinâmico. Assim, mostram apenas quais são as condições de equilíbrio entre produção e realização da mais-valia, dada uma distribuição de renda entre salários e lucros, com uma taxa constante de acumulação de capital e uma composição orgânica do capital igual nos dois departamentos, o de bens de consumo e o de bens de produção.

Não que Marx estivesse preocupado com uma possível trajetória de equilíbrio do sistema; nada mais longe de sua visão do capitalismo. Este, em sua trajetória de longo prazo, oscila, inexoravelmente, de forma contraditória, entre uma tendência à estagnação e a tendência à superprodução da mais-valia.

Os esquemas de reprodução têm, porém, uma utilidade analítica “essencial”, a de demonstrar as dificuldades lógico-históricas de um sistema que, ao afastar-se permanentemente de um esquema de “reprodução simples”, por força da compulsão a acumular dos capitalistas, é ameaçado, também permanentemente, com “situações de desequilíbrio”.

Neste sentido, os esquemas de reprodução permitem apenas trabalhar, do ponto de vista lógico, com as leis abstratas de reprodução do modo de produção capitalista. Não dão, porém, indicações do modo pelo qual um sistema econômico vai modificando, historicamente, os seus padrões de acumulação, isto é, de como se modificam, dinamicamente, as relações entre a diferenciação da estrutura produtiva e a distribuição social da renda.

Essas restrições são igualmente válidas para os modelos pós-keynesianos que relacionam crescimento com distribuição. Neles se admite, em geral, como condição de estabilidade, ou de crescimento equilibrado, que

a taxa de poupança permaneça constante ou se mantenham as condições de repartição funcional da renda entre salários e lucros, e que o progresso técnico seja neutro. O desajuste em qualquer desses parâmetros provoca igualmente um afastamento de uma trajetória de crescimento equilibrado (*steady state*) que cria problemas de instabilidade para o sistema.

A questão das tendências intrínsecas à instabilidade, colocada por Harrod, não foi, porém, o guia principal dos modelos de crescimento que constituem o campo de batalha predileto da chamada Teoria Dinâmica Moderna. Os principais autores e quase todas as escolas de pensamento acadêmico se dedicaram, basicamente, a estudar as condições de “ajustamento a uma trajetória de equilíbrio”, ou as propriedades de distintas trajetórias possíveis. Neste sentido, como bem indica Sen, há uma vasta literatura sobre o assunto e as controvérsias que daí emergem são, em verdade, um mau guia para responder às perguntas fundamentais: como se move um sistema capitalista e como se transforma historicamente.⁴

Parafraseando novamente Schumpeter, em versão livre, “o problema teórico (e não lógico-formal) da análise dinâmica não é o de visualizar como se administram as estruturas (técnicas e sociais) do capitalismo, senão o de identificar como ele as **cria** e as **destrói** (em seu movimento histórico).”

A construção teórica do movimento do sistema no tempo, a partir de reduções historicamente significativas, é a grande contribuição do pensamento clássico à teoria econômica dinâmica. E não se compara nem se compadece com a visão acadêmica contemporânea de tentar introduzir o movimento no tempo com uma série de defasagens (*lags*) no “tempo matemático”. Apesar de que nem Harrod, em seu ensaio inicial sobre teoria dinâmica, nem Schumpeter, em sua teoria dos ciclos, tratam o tempo dessa forma e, além disso, admitem explicitamente que o sistema se move por uma série de desequilíbrios, a verdade é que não tiveram muitos seguidores desta visão dinâmica. A própria Joan Robinson, que em muitos aspectos da sua Teoria de Acumulação de Capital segue a tradição clássica, nos seus “modelos de crescimento”, está mais

4. Cf. Sen (1971, Introduction).

preocupada em fazer comparações entre trajetórias de crescimento alternativas à “Idade de Ouro” do que em ver os movimentos de uma para a outra.⁵

Estas considerações preliminares visam sobretudo evitar incompreensões sobre o “possível caráter teórico” deste capítulo, bem como situar melhor a visão que guia esta tentativa em direção aos problemas que me interessam: os de acumulação, distribuição de renda e progresso técnico em estruturas econômicas semi-industrializadas.

Evidentemente, a despeito de que o campo problemático é diferente do dos clássicos, sua visão do movimento histórico é a que partilho, embora tenha que usar, com frequência, conceitos pensados em outros contextos teóricos.

Nossa abordagem neste capítulo representa uma tentativa de utilizar a estrutura básica dos esquemas de reprodução, levantando, porém, as hipóteses restritivas de estabilidade na distribuição da renda e no tipo de progresso técnico. Com isto, pretendemos obter uma visão heurística de como se vão modificando as características fundamentais de articulação endógena entre distribuição de renda e progresso técnico em distintos padrões históricos de acumulação. A tentativa orientar-se-á pela busca das formas históricas pelas quais foi-se resolvendo dinamicamente a contradição entre produção e realização de um excedente. Essa contradição está subordinada ao tipo de progresso técnico que acompanha a acumulação de capital e tende a resolver-se de forma distinta conforme se dê, de forma dominante, através de uma redução dos custos dos meios de consumo dos trabalhadores, ou mediante uma redução geral dos custos de reprodução do sistema em seu conjunto.

Para a nossa tentativa de redução teórico-histórica, a relação lucros/salários é também o ponto central, ou focal, da análise do movimento da acumulação, como na tradição clássica.

5. Cf. Sen (1971 , Introduction).

A maneira como vamos tratar, porém, da possível tendência à estabilidade dessa relação é diferente da explicação de Sweezy e de Kaldor. Sweezy considera que a estabilidade da taxa de exploração no pensamento marxista representa apenas um nível elevado de abstração. Kaldor, por sua vez, toma a estabilidade da relação salários/lucros como uma hipótese empiricamente verificável em economias maduras. O nosso enfoque resulta de uma análise de tendência teórica que só se verifica através do movimento contraditório da acumulação de capital, vale dizer, que vai sendo reposta de forma diferente nos distintos padrões de desenvolvimento capitalista. Neste sentido, essa relação não é tomada como parâmetro estrutural, ou como relação determinante, como o é em quase todos os modelos de crescimento de inspiração clássica, quer apareça sob a forma de margem bruta de lucro ou grau de monopólio (Kalecki), quer sob a forma de relação de lucros/salários (Kaldor, Robinson, Pasinetti) ou diretamente como taxa de exploração (Dobb, Sweezy).

São, pelo contrário, modificações nessa relação ao mesmo tempo central e aberta ao longo do processo de acumulação que determinam o movimento histórico que leva à ruptura e à posterior superação de um padrão de acumulação e de progresso técnico por outro.

Esta diferença metodológica resulta, uma vez mais, de estarmos preocupados com uma visão contraditória da dinâmica do sistema capitalista e das formas históricas de sua superação, em vez de nos atermos aos problemas abstratos de sua reprodução teórica num modelo de equilíbrio em concorrência pura.

Para permitir este tipo de análise dinâmica, a utilização dos esquemas será feita em termos de preços de produção e não em valor, como nos esquemas originais. Isto nos permitirá visualizar a redistribuição intersetorial de lucros via modificações nos preços relativos entre os dois departamentos básicos. Na verdade, a transferência de valor só pode ser entendida na esfera da circulação de mercadorias entre esses departamentos, isto é, via modificações nos preços relativos, ou então no âmbito da circulação do capital, via transferência de ativos (direitos de propriedade).

Esta ideia nos foi sugerida pela crítica de Joan Robinson ao uso dos esquemas em valor, na sua introdução ao livro de Rosa Luxemburgo *Acumulação de Capital*. Este tratamento do problema da transferência intersetorial de lucros corresponde aproximadamente à tentativa de passagem de uma análise em termos de valor à de preços de produção.

Não corresponde, porém, ao problema teórico da determinação de “preços de equilíbrio”, evitando assim o chamado “problema de transformação” (Marx), ou da determinação da “mercadoria padrão” (Ricardo). Esse problema já foi resolvido em sua forma estática de **equilíbrio geral** por uma série de autores, entre os quais Sraffa, no seu livro *Production of Commodities by Means of Commodities*.⁶

Nossa visão do movimento de preços junto com a acumulação nos impede, porém, de buscar uma determinação de preços de equilíbrio. Os preços se modificam a partir do princípio do custo total, através de variações na margem de lucro, a qual, por sua vez, em condições competitivas, está determinada pela concorrência intercapitalista, com liberdade de entrada e saída do mercado, e pelas condições contraditórias da repartição da renda entre salários e lucros.

A tentativa de utilizar os esquemas de reprodução, apesar de estar inspirada na tradição clássica e também em Kalecki, prende-se a objetivos distintos dos perseguidos por esses autores.

Assim, por exemplo, Marx pode trabalhar basicamente com um esquema de dois setores, porque está querendo dar conta dos problemas gerais da reprodução ampliada do modo de produção capitalista. Nesse sentido, é o consumo dos trabalhadores em geral que está ligado à produção corrente de bens de consumo (departamento II), é a acumulação dos capitalistas que está ligada à produção corrente de bens de produção (departamento I) e são as relações cruzadas entre esses dois departamentos que permitem visualizar a reprodução de capital.

O consumo dos capitalistas pode ser tratado como uma forma de apropriação e utilização de mais-valia, não necessitando ser introduzido como um setor de produção específico, com seus problemas próprios de produção e realização. Isto corresponde, a meu ver, não só à definição “essencial” do modo de produção capitalista, como também é suficiente para visualizar a dinâmica do sistema capitalista na etapa histórica que Marx está analisando.

6. Sraffa resolve o seu sistema de equações de interdependência geral fixando, ora o salário, ora a taxa de lucro, e não trata propriamente do problema da transformação de valores em preços, senão da determinação neorricardiana de um Sistema Padrão de Mercadorias em termos de valor-trabalho.

Em compensação, Sraffa, na sua visão neorricardiana de reprodução do sistema, pode dividir a produção em bens básicos ou *essentials* e não básicos ou *luxuries*. Estes últimos, como ele demonstra, não determinam nem os preços relativos nem a taxa de lucro.

Nenhuma dessas abordagens teóricas pode, porém, ser mantida, quando o que se está tentando pesquisar não são as condições “essenciais” de reprodução do sistema em equilíbrio, senão, pelo contrário, tenta-se encaminhar a análise para chegar finalmente a apreender a dinâmica intersetorial de um sistema econômico que utiliza deliberadamente a diversificação do consumo como uma das molas propulsoras da acumulação de capital. Aqui, os problemas da realização dinâmica não podem dispensar a diferenciação clara entre consumo capitalista e consumo dos trabalhadores e sua posterior reintegração nos esquemas de reprodução de uma economia madura.

Assim, quando Kalecki (1968) enfatiza o papel do consumo capitalista, introduzindo-o explicitamente em um esquema de três departamentos, está tentando mostrar que essa forma de gasto dos capitalistas é um componente da demanda efetiva, tão importante como o gasto em investimento, do ponto de vista da realização dinâmica dos lucros num processo de acumulação. Como tal, não pode ser visto estaticamente, como um gasto improdutivo do excedente, que diminui a taxa de poupança e acumulação do sistema (visão clássica ortodoxa) ou que é passivo para a formação da taxa de excedente e de lucro (Sraffa), senão como um elemento dinâmico fundamental para determinar e manter uma taxa histórica de lucro e de acumulação a longo prazo.⁷

o que estamos tentando explorar neste ensaio não é apenas a hipótese de Kalecki sobre a importância deste novo setor, centrada no problema da demanda efetiva e, portanto, da realização dos lucros. Estamos interessados particularmente na introdução do consumo capitalista e na sua diferenciação do consumo dos trabalhadores para mostrar como em certas etapas da industrialização avançada essa diferenciação ajuda a resolver problemas de reprodução do capital. Por contraste, para as economias subdesenvolvidas ela cria

7. Ver Kalecki (1973, parte 2, cap. 3).

uma **dificuldade adicional** sem resolver necessariamente as contradições inerentes à reprodução ampliada. Efetivamente, a oposição geral salários-lucros é particularmente intensa em países que estão tentando forçar a taxa de acumulação para cima, como é o caso dos chamados países “em vias de desenvolvimento”. Introduzir uma diferenciação do consumo no interior do sistema de produção significa criar uma contradição adicional entre a expansão do consumo básico dos trabalhadores e a diferenciação crescente do consumo capitalista. Essa diferenciação produtiva favorece a taxa de acumulação a curto prazo, mas não diminui, senão que agrava, os desequilíbrios dinâmicos na estrutura setorial de crescimento a longo prazo.

A forma duplamente contraditória que assumem os problemas de acumulação e realização dos lucros é específica às economias subdesenvolvidas e, como tal, será tratada na segunda parte desta tese. Este tipo de contradição não prevalece no capitalismo maduro, alcançada uma etapa em que os padrões de consumo dos trabalhadores já incluem no seu “custo de reprodução” bens e serviços que, embora menos sofisticados, são mais “baratos” e não se diferenciam, em termos de estrutura produtiva, dos que correspondem ao consumo capitalista. Na verdade, do ponto de vista da oposição geral salários-lucros, a separação entre os dois setores poderia fazer-se com o esquema analítico simplificado dos dois departamentos, introduzidos por Marx nos seus esquemas de reprodução. No **limite**, poder-se-ia tratar de novo o sistema capitalista em plena maturidade pelas regras gerais do modo de produção capitalista estabelecidas em sua etapa inicial.

Como a atual fase de capitalismo desenvolvido não é, porém, um “limite ideal”, senão uma realidade viva e contraditória, seu movimento de expansão deve ser visualizado evidentemente de outra maneira. Para buscar sua especificidade histórica, de pouco servem os esquemas de reprodução articulados num modelo endógeno de concorrência pura. Seria necessário buscar outras orientações teóricas pelo lado do movimento de acumulação oligopólica, com introdução acelerada de progresso técnico e rápida diferenciação da estrutura da demanda em condições de expansão do capital à escala mundial e com forte predomínio do capital financeiro. Vários autores, entre os quais alguns já mencionados na Introdução, trataram desses problemas com distintas abordagens, que vão da Teoria da Empresa à Teoria da Acumulação de Capital.

Neste capítulo, essas considerações serão introduzidas por nós como correspondentes a uma etapa de capitalismo madura, entendido como aquele que já não encontra limites à sua expansão pelo lado da estrutura técnica do capital. Isto é, as condições internas do desenvolvimento das forças produtivas permitem-lhe produzir um excedente crescente no tempo. O sistema enfrenta, em compensação, problemas pelo lado da realização dinâmica do excedente, vale dizer, passa a manifestar uma permanente tendência a aumentar o seu potencial de acumulação de lucros por cima da taxa efetiva de crescimento da capacidade produtiva utilizada.

Convém esclarecer desde logo a abordagem que vamos utilizar no texto da passagem dos padrões clássicos de acumulação competitiva para os chamados padrões de acumulação oligopólica.

Historicamente, o sistema capitalista sempre buscou saídas “externas” para seus excedentes de produção à medida que o progresso técnico redutor de custos ia permitindo aumentar as escalas de produção e a produtividade da força de trabalho por cima das condições **endógenas** de absorção e realização de lucros. Isto ocorreu tanto na “etapa competitiva” quanto na “etapa monopólica”.

A saída ricardiana pelo comércio internacional não se propõe resolver este problema da “tendência à superprodução”. Propõe-se, sim, a uma especialização mediante um esquema de divisão internacional do trabalho entre um centro produtor de manufaturas e uma periferia produtora de bens primários que conduza à baixa do custo de reprodução do sistema em seu conjunto. O simples intercâmbio de mercadorias não resolve, portanto, o problema da superprodução, como bem o notou Kalecki na sua crítica a Rosa Luxemburgo.⁸ Só a exportação de capital, vale dizer, um saldo na balança de mercadorias, resolve o problema, do ponto de vista de uma economia nacional. Para o conjunto do sistema capitalista, porém, isto significa, apenas, uma redistribuição de lucros intercapitalista à escala internacional.⁹

8. Cf. Kalecki (1971b, parte 3, cap. 13).

9. Cf. Kalecki (1973, parte 2, cap. 3, p. 53-54).

Efetivamente, só a exportação de capitais do centro, financiando um déficit crônico da periferia, ou melhor dito, a transferência de capital a partir de uma estrutura técnica mais avançada para outra mais atrasada, ajudaria a resolver a absorção de uma taxa crescente de excedente que corresponda a uma tendência à sobreacumulação. Do ponto de vista dos capitalistas individuais que financiam a acumulação em estruturas mais atrasadas, o capital tem de ser pago com juros, isto é, com extração de excedente da periferia. Só assim a “saída externa” se converte num instrumento dinâmico de acumulação à escala mundial, em que se combinam várias formas de capital (mercantil, financeiro, industrial), repondo, permanentemente, o problema do desenvolvimento desigual entre os centros e a periferia. A exportação de capitais resolve apenas temporariamente o problema de sobrecapacidade, durante o período de rotação do capital de empréstimo e de construção de novas escalas de produção nos países receptores. Como saída de longo prazo para o problema da sobreacumulação nos centros este esquema requereria um endividamento crescente da periferia, que teria que ser superior à própria taxa interna de crescimento do centro, se este pretende manter-se como exportador líquido de capitais em termos dinâmicos.

A concorrência internacional de capitais produz, porém, frequentes perturbações nos circuitos de reprodução do capital, tanto nos centros (acentuação da chamada competição interimperialista) como na periferia, as quais vão determinando modificações nos padrões de acumulação e reprodução em escala mundial. As distintas formas de hegemonia intercentros e de subordinação e articulação com a periferia não são objetos de análise neste nosso trabalho.

Nossa abordagem da passagem às formas de competição oligopólica, com tendência à sobreacumulação, far-se-á de um ponto de vista “lógico” – apenas dentro de padrões endógenos de acumulação. A passagem à etapa monopólica não se prende somente ao problema da concentração e da centralização dos capitais nem à sua expansão à escala mundial. Ambas as características são determinantes gerais do sistema, em sua forma de expansão **especificamente capitalista**, assim como o é o acirramento da concorrência intercapitalista que acompanha todas as etapas históricas de expansão e diferenciação do centro e da periferia.

O problema da acumulação monopólica se coloca, **teoricamente**, a partir do aumento das escalas técnicas de produção, mediante prévia mobilização e centralização do capital, com o resultado subsequente da concentração e da dispersão de capitais. Seu entendimento, porém, como passagem definitiva à etapa oligopólica requer uma ênfase decisiva nas formas específicas de concorrência intercapitalista. Assim, só se entra na etapa propriamente “monopolista” quando o processo de expansão concentrada já implica, para avançar, destruição **prévia** de capitais, mediante rebaixamento das margens brutas de lucro das empresas dominantes e a correspondente saída do mercado de empresas marginais que não aguentam a competição em preços. Tampouco existe alguma tendência marcada à monopolização absoluta ou ao “supercartel”.

O processo de oligopolização representa, sim, do ponto de vista teórico-histórico, uma tendência de longo prazo mediante a qual se vão configurando várias formas estruturais de organização monopólica e não apenas uma forma de concorrência intercapitalista na fase declinante ou ascendente do ciclo de expansão do capital. Assim, por exemplo, podem ser dominantes as formas de oligopólio puro ou concentrado (Steindl, Bain) em que são decisivas as barreiras à entrada e as economias de escala; a competição intercapitalista, sob a forma de introdução de inovações tecnológicas (Schumpeter); a articulação oligopólica com hegemonia do capital financeiro (Hilferding); e, finalmente, a diferenciação contínua de produtos e conquista de novos mercados, no oligopólio diferenciado (Sylos-Labini).

O **problema central** do ponto de vista teórico reside, porém, em que todas essas formas de organização capitalista tendem a defender as margens globais de lucro por “blocos de capital” a longo prazo, e não se verifica mais a tendência à igualação da taxa de lucro dentro de cada estrutura produtiva diferenciada e descontínua. Ao mesmo tempo em que se diferenciam endogenamente as estruturas técnicas de produção, estas se articulam internamente através de margens diferenciais de lucro em cada ciclo de expansão. Neste ciclo, as margens brutas de lucro das grandes empresas oligopólicas são rígidas à baixa. Isto impede que a reversão do ciclo se faça por quebra violenta nos níveis gerais de produção, preços e salários, e evita, em consequência, a destruição maciça de capacidade produtiva. Em termos dinâmicos, pois, o sistema passaria a ter uma tendência de longo prazo à sobreacumulação, que não se manifestaria necessariamente por crises

periódicas de superprodução, mas sim por flutuações mais ou menos acentuadas nas taxas de crescimento, em torno de uma tendência à estagnação relativa. As formas históricas de contrarrestar esta tendência serão discutidas ao final da primeira parte da tese.

Nosso ensaio de interpretação dos problemas gerais de acumulação e distribuição se inicia, portanto, dentro desta visão “endógena”, por uma redução lógico-histórica extremamente simplificada dos possíveis padrões de acumulação que corresponderiam teoricamente a duas “etapas” de progresso técnico, dentro de um padrão mais geral que tem sido chamado “Capitalismo Competitivo”. A dinâmica intersetorial contempla originalmente os dois departamentos básicos dos esquemas de reprodução e prossegue com seu desdobramento lógico até alcançar uma nova diferenciação produtiva com o surgimento de um departamento produtor de bens de consumo capitalista.

Segue-se um segundo item em que discutimos os problemas da acumulação oligopólica, desde a abordagem de Steindl do oligopólio puro ou concentrado que conduz à estagnação dentro de um modelo endógeno, passando pela possível solução do aprofundamento de capital, com intervenção do setor público, e terminando no oligopólio diferenciado e na conglomeração financeira, com suas últimas tendências de expansão e estagnação à escala mundial.

1.1 PADRÕES DE ACUMULAÇÃO NO CAPITALISMO COMPETITIVO

Nas primeiras etapas históricas do desenvolvimento capitalista pode-se tomar como padrão clássico de acumulação aquele em que a estrutura técnica do capital é produzida no D_I e as condições de reprodução da mão de obra se determinam no D_{II} , dependendo das condições de realização da demanda “cruzada” dos dois setores. A dinâmica intersetorial num processo de reprodução ampliada dar-se-á, pois, basicamente, entre o setor de bens-salário e o setor de bens de produção e não contempla a diferenciação de um setor produtor de bens específicos de consumo capitalista.

As condições de acumulação iniciais estão limitadas pela produtividade da mão de obra no setor de bens de consumo assalariado, em relação ao seu custo de reprodução. Para subir a relação lucros/salários e obter, assim, um excedente máximo que permita alimentar a acumulação e a expansão em D_1 , a taxa de salário tende a ser fixada no nível de subsistência da mão de obra ocupada produtivamente. Este é o limite máximo da acumulação numa fase inicial da expansão capitalista.

As condições vão se modificando, porém, na medida em que a própria expansão do capital no departamento de bens de produção permite a introdução do progresso técnico no setor de bens-salário, aumentando a produtividade da mão de obra e permitindo, assim, aumentar a relação lucros/salários sem que seja necessário manter os salários no mais baixo nível da subsistência. A taxa de salário pode subir, sempre que se aproxime do esgotamento o “exército industrial de reserva” ou a força de trabalho se organize para lutar por melhores condições de vida, sem prejudicar a taxa de acumulação e mesmo aumentando-a, uma vez que o crescimento da taxa de salário se dê por baixo do da produtividade.

O primeiro movimento do progresso técnico, que acompanha como uma “sombra” a acumulação, diz pois respeito ao restabelecimento da superpopulação relativa, por sua orientação no sentido de “poupar mão de obra”, aumentando assim a competição entre os trabalhadores e rebaixando a taxa de salário sempre que ela ameace prejudicar a taxa de acumulação. O segundo movimento diz respeito ao aumento da competição entre os capitalistas, na medida em que a produtividade da mão de obra cresça muito mais rapidamente que os salários. Neste caso, a expansão do mercado de bens de consumo dá-se a um ritmo inferior à taxa de acumulação interna do setor produtor de bens-salário, criando problemas de realização em cadeia, primeiro neste setor e depois no setor de bens de produção. Daqui decorreria uma tendência à baixa das margens de lucro por competição em preços.

Estes dois movimentos contrapostos do processo de acumulação explicariam a tendência intrínseca do sistema a encaminhar-se, mediante flutuações e entre crises periódicas de realização, para uma tendência à estabilização da relação lucros/salários com subida da “composição orgânica do capital” e declínio na taxa de lucro. Historicamente, no entanto, vão-se modificando tanto as características do progresso técnico, como

as de reprodução do capital, dando lugar a movimentos contrarrestantes das tendências apontadas, desta vez, fundamentalmente, pela competição intercapitalista. Esta, seja por variações nos preços relativos ou nas margens de lucro, favorece a concentração do capital, que permite a introdução do progresso técnico redutor de custos no setor de bens de produção. Este passaria, então, a ser o setor que lidera o crescimento do sistema e que prepara as condições para a passagem a uma “etapa monopólica”, mediante aumento das escalas técnicas de produção e diferenciação progressiva das margens de lucros.

Todas as modificações nos padrões de acumulação podem dar-se em forma combinada ou recorrente no tempo. Além disso, a passagem de um padrão ao outro tende a provocar crises temporárias, mas profundas, na forma de articulação do sistema capitalista.

Nesta exposição, no entanto, apresentaremos as diversas formas possíveis de articulação intersetorial num ordenamento que parece o mais adequado, do ponto de vista lógico-histórico, e que leva fundamentalmente em conta as tendências endógenas de longo prazo.

Começemos a análise por um processo de acumulação em que as formas históricas do progresso técnico corresponderiam a um tempo de trabalho acumulado nas máquinas que D_1 utiliza para a sua própria reposição e ampliação que seja inferior ao tempo de trabalho acumulado nos bens de capital que se destinam à reposição de D_{II} . Estamos considerando teoricamente uma divisão de trabalho que corresponderia aproximadamente às condições técnicas que emergem da primeira revolução industrial; vale dizer, em que o progresso técnico gerado em D_1 se orienta no sentido de uma redução dos custos de produção dos meios de consumo dos trabalhadores. Isto equivaleria, tanto em termos da análise ricardiana como marxista, a uma subida relativa, em valor, da relação capital constante/capital variável, a longo prazo. Mas não nos indica o que se passaria com o movimento dos preços relativos e com a taxa de lucro de ambos os departamentos a curto prazo.

Introduzidas num determinado período essas formas de progresso técnico, a taxa de crescimento da produtividade, dada uma certa taxa de acumulação, expande a produção de bens de consumo a um ritmo superior

ao dos salários. O aumento da competição intercapitalista deve originar-se pois, inicialmente, no setor de produção de bens de consumo dos trabalhadores. Isto significa uma baixa de preços dos bens-salário que daria lugar a uma transferência de excedente em favor do setor de bens de produção.

Essa transferência pode visualizar-se de duas maneiras. A primeira seria pela via da deterioração dos preços relativos dos bens de consumo em relação aos bens de capital, em condições de salário nominal constante, sempre que haja rigidez **temporária** dos salários à baixa. Neste caso, o salário real cresceria de acordo com o aumento da produtividade, produzindo-se, porém, uma redistribuição de lucros do setor de bens de consumo em favor do setor de bens de produção, através das relações de intercâmbio entre os dois departamentos. Esse movimento dos preços relativos, mesmo se mantida inicialmente a taxa de acumulação global, tenderia a perturbar a trajetória de crescimento do sistema.

Na segunda via, admitimos a hipótese da superpopulação relativa permanente, pressionando os salários para baixo. Neste caso não se trataria apenas de uma transferência do excedente via preços relativos, mas de um aumento direto da relação lucros/salários no setor de bens de produção. Ou seja, as margens de lucro tenderiam a estabilizar-se no setor de bens de consumo, uma vez que os preços cairiam junto com os salários, mas subiriam no setor de bens de capital, uma vez que os seus preços se mantêm e os salários caem. Aumenta, em consequência, a taxa média de lucro para o conjunto da economia, mas em forma desigual para os dois setores.

Em ambos os casos, melhoraria a taxa de lucro de D_I em relação à de D_{II} , modificando-se, em cada uma das hipóteses apontadas, as condições de reprodução do sistema. Com efeito, uma economia capitalista **competitiva** não pode manter uma dada taxa de acumulação e de crescimento a longo prazo, com um crescimento desproporcional do setor de bens de produção sem criar sérios problemas de realização ou de tendência à estagnação.¹⁰

10. Ver Kalecki (1971b) em sua crítica a Tugan-Baranowski.

A tendência à estagnação surgiria da primeira alternativa, isto é, mantidas constantes a relação média lucros/salários e a taxa global de acumulação, e subindo **em valor** a relação capital/produto, por força do aumento dos preços relativos dos bens de capital. Resultaria, pois, uma tendência ao declínio da taxa de lucro média da economia, a partir de uma queda da taxa de lucro de D_{II} , que terminaria por frear a própria taxa de acumulação global do sistema.

Na segunda alternativa apontada, o potencial de acumulação se elevaria a curto prazo, à custa de um aumento nas margens e na taxa de lucro do setor de bens de produção. Essa situação, ainda que se mantivesse a taxa de lucro e de acumulação no setor de bens de consumo, levaria, mais cedo ou mais tarde, a problemas de realização dinâmica que se traduziriam em superprodução relativa, ou aumento da capacidade ociosa no setor de bens de produção.

Ambas as situações de desequilíbrio “potencial” tenderiam a conduzir a movimentos contrapostos que levariam a uma nova modificação nos padrões de acumulação do sistema. O primeiro poderia dar-se pelo aumento da competição entre os capitalistas do setor de bens de produção, forçando as margens de lucro e os preços dos bens de capital para baixo. Esta solução, sem modificação do tipo de progresso técnico e das escalas de produção em D_I , isto é, com coeficientes técnicos e rendimentos de escala constante, não seria uma verdadeira solução de longo prazo. A competição em preços do setor de bens de produção levaria a uma queda dos preços relativos dos bens de capital que equivaleria a uma nova transferência de lucros, desta vez em favor dos capitalistas do setor de bens de consumo. O potencial de acumulação desse setor se elevaria, mas seria compensado por uma redução do potencial de acumulação do setor produtor de bens de capital, o que levaria a uma diminuição dos estímulos ao investimento em D_I e ao declínio da taxa de acumulação a longo prazo.

Se imaginarmos uma tendência de longo prazo sem modificação no tipo de progresso técnico, o movimento de baixas sucessivas de preços nos dois departamentos, com transferências intersetoriais de lucros, tenderia a rebaixar a taxa média de lucro e de acumulação da economia capitalista em seu conjunto, terminando por conduzir a uma deflação geral de preços e salários.

Historicamente, essa situação ocorreu várias vezes no século XIX e a saída através dos mercados externos não representou alternativa à crise. Num mundo em que a divisão internacional do trabalho especializava

a periferia do sistema na produção de alimentos e matérias-primas para baixar os custos de reprodução no centro, uma crise desse tipo, com deflação geral de salários e preços, se propagaria à periferia, diminuindo a demanda externa por seus produtos e, portanto, sua capacidade de pagamento de importações do centro.

A solução histórica, de um ponto de vista endógeno, residiu, pois, em um aumento das escalas de produção, prévia concentração do capital ao longo dos ciclos de expansão capitalista, com introdução de progresso técnico redutor dos custos do capital constante. Isto é, o progresso técnico incorporado nas máquinas produzidas por D_1 , depois de ter-se orientado no sentido de “poupar mão de obra” e reduzir o custo de salários, em termos de bens de consumo, passa a orientar-se para reduzir os custos de produção do próprio setor de bens de produção, tanto em termos de insumos de uso generalizado como de bens de capital, resultando para o movimento global de acumulação uma redução nos custos gerais de reprodução do sistema.¹¹

Com a diminuição dos custos do investimento – tanto em capital constante como em capital variável por unidade de produto – a dinâmica de expansão do sistema passava a repousar numa intensificação do uso de máquinas por homem em ambos os departamentos, sem se ver, porém, ameaçado por uma tendência à estagnação. Isto porque o valor das máquinas, ou o tempo de trabalho incorporado nos novos equipamentos, se reduz na medida em que aumenta a eficiência do setor de bens de produção.

Ambas as formas de progresso técnico são “intensivas em capital”, no sentido de aumentar a sua composição técnica, isto é, a relação capital por trabalhador, mas não têm o mesmo efeito sobre a relação capital/produto. A primeira forma, “poupadora de mão de obra”, só garante a redução do capital variável; e a segunda permite reduzir ambos os componentes do capital por unidade de produto. Assim, o progresso técnico poupador de meios de consumo tenderia a subir a composição orgânica em valor (Marx), ainda que não necessariamente a relação capital/produto (Harrod), dado que esta última podia ser “neutralizada” por um aumento do excedente gerado por homem/hora equivalente à “intensificação de capital”. Já a segunda

11. Esta etapa de progresso técnico se verifica a partir da chamada “Segunda Revolução Industrial”, particularmente com a generalização dos sistemas de transportes, a concentração financeira e o salto tecnológico da Indústria Pesada de fins do século XIX (ver SCHUMPETER, 1964, cap. 7 e também HOBSON, 1965, caps. 4-5).

fórmula implicaria um aumento da composição técnica sem aumento na composição orgânica em valor, podendo esta inclusive cair. Neste último caso o progresso técnico deixaria de ser “neutro à la Harrod” e passaria a ser “poupador de capital”.¹²

Do ponto de vista da tendência a longo prazo, a produção de um excedente ampliado como resultado de um progresso técnico redutor dos **custos gerais** de reprodução de sistema não repousa mais na “contradição antagônica” entre o crescimento dos salários e o crescimento dos lucros. Uma vez que a acumulação não está mais limitada pela baixa produtividade da mão de obra *vis-à-vis* o poder de compra dos salários, estes podem agora subir mais facilmente sem que fique ameaçada a margem de lucro global do sistema; muito ao contrário, a relação lucros/salários pode ser crescente.

Assim, o **limite** da acumulação passa a estar dado não pelas condições de “produção de mais-valia”, mas sim pelas condições de sua realização dinâmica em escala ampliada. Vale dizer, os problemas se deslocam para a órbita da “insuficiência de demanda efetiva”, colocados, porém, em termos dinâmicos e não em termos estáticos como nos esquemas keynesianos.

Estão, pois, maduras as condições para o surgimento de uma terceira forma de modificar os padrões de acumulação. Não vamos introduzir, como alternativa, a exportação de **capitais** para o exterior, mesmo porque ela é compatível, como já mencionamos, com todas as formas de expansão do sistema capitalista e com distintos padrões de acumulação e progresso técnico. Interessa-nos, sim, por razões da lógica interna de um processo de acumulação rigorosamente endógeno, referirmo-nos ao surgimento e à diferenciação progressiva de um departamento especializado na produção de bens industriais de consumo capitalista. Este novo setor seria capaz de absorver e utilizar as margens de lucro crescentes resultantes de ambas as

12. Esta visão do progresso técnico contrasta com a que a Sra. Robinson apresenta em vários textos seus, desde a *Acumulação de Capital* até a *Introduction to Modern Economics*. Joan Robinson, como pós-keynesiana, usa o conceito de progresso técnico “neutro” no sentido de “condições de equilíbrio dinâmico” em seus modelos de crescimento em *steady state*. Outras vezes, como no caso do “ciclo tecnológico”, introduzem-se inovações “superiores” capazes de “poupar capital”, mas que a longo prazo se “neutralizam” (ver ROBINSON, 1973, cap. 4).

formas de expansão do capital e do progresso técnico, mediante a transferência de capital e de excedentes dos setores de consumo assalariado e de bens de produção para a produção diferenciada de bens de consumo capitalista, isto é, de bens não essenciais à “reprodução técnica” do sistema, mas decisivos para a reprodução ampliada do **capital**.

Na medida em que o processo de acumulação passou a dar-se também ligado ao consumo capitalista, e que se introduzam na análise as transferências intersetoriais de capital, através do setor financeiro, o raio de manobra e as possibilidades de reprodução ampliada e de realização dinâmica do excedente aumentam. Quer dizer, as possibilidades de crescimento do sistema “em equilíbrio dinâmico” dependem agora, basicamente, de como se repartem os lucros entre consumo e investimento dos capitalistas e de como a taxa de acumulação que se deriva do crescimento de ambos determina o ritmo de crescimento do consumo dos trabalhadores (Kalecki).

Se a relação salários/lucros se estabiliza, o crescimento poderia dar-se, teoricamente, de forma equilibrada, sempre que se verifique a tendência à igualação da taxa de lucro e de salário, mediante liberdade de entrada em todos os setores. Estas são hipóteses de concorrência pura, implícitas em todos os modelos de crescimento equilibrado. Mas, mesmo dentro de um modelo deste tipo, é necessária alguma hipótese sobre a “neutralidade” do progresso técnico que implique a estabilidade da relação capital/produto, bem como fazer abstração das mudanças na estrutura da demanda global e, em particular, da diferenciação do consumo.¹³

Se considerarmos, porém, um aumento da participação dos lucros na Renda Nacional, passaríamos a trabalhar com um padrão de crescimento desequilibrado que implicaria intensificação dos gastos dos capitalistas por unidade de produto. Essa desproporção pode visualizar-se pelo lado da realização, isto é, pelo lado da demanda, ou pelo lado das condições de produção.

13. O único autor, de nosso conhecimento, que trata de “Modelos de Crescimento” levando em conta as características do progresso técnico em forma diferenciada, tanto do lado da estrutura produtiva como pelo lado da estrutura da demanda, é Luigi Pasinetti em sua obra de 1963. Suas conclusões são de que o modelo não tende a uma trajetória de equilíbrio, senão que pelo contrário seu movimento de longo prazo conduz a desequilíbrios crescentes.

No primeiro caso, quando as modificações se dão pela estrutura da demanda, a desproporção teria de se resolver pelo aumento da taxa de crescimento de consumo e investimento dos capitalistas. Vale dizer, estes passariam a ser os setores que lideram o crescimento acelerado, arrastando consigo, a uma taxa menor, o setor de consumo dos assalariados. No segundo caso, quando se visualizam as transformações pelo lado da estrutura produtiva e do progresso técnico, requerer-se-ia a utilização de técnicas “intensivas em capital” por unidade de produção ampliada nos setores de bens de consumo assalariado e capitalista, que alimentariam o crescimento desproporcionado do setor de bens de produção. Estar-se-ia, então, no caso de um aprofundamento global do capital, que levaria a um aumento das escalas de produção, do ponto de vista das empresas, com um aumento dos rendimentos de escala em termos estáticos, mas que conduziria em termos dinâmicos a um aumento da relação capital/produto. Esta seria, porém, compensada por um aumento das margens de lucro das empresas e da distribuição global da renda em favor dos capitalistas.

O aprofundamento do capital pode ser visualizado de duas maneiras básicas. A primeira seria através de uma diferenciação crescente das estruturas de consumo, com um aumento da relação global capital/consumo, sem modificações dos preços relativos intersetoriais. Neste caso, entrar-se-ia em uma etapa de competição oligopólica correspondente a uma economia madura, em que se abandonaria a competição em preços para se adotar a diferenciação de produtos e a obsolescência tecnológica como estímulos ao crescimento desequilibrado dos três setores. Esta forma de competição intercapitalista será examinada adiante, quando tratarmos do oligopólio diferenciado.

Finalmente, no caso em que o aprofundamento de capital correspondesse a um desenvolvimento mais que proporcional da indústria pesada de bens de produção com crescentes economias de escala e barreiras à entrada, conduziria, se fosse mantida a taxa global de acumulação, a margens crescentes de capacidade ociosa que esterilizariam o valor do capital adicional. A tendência à estagnação seria então repostas, sem modificação aparente na relação capital/produto, nem modificações nos preços relativos dos bens de capital, nem tampouco alterações de longo prazo na relação lucros/salários. Estas hipóteses correspondem aproximadamente, embora com uma leitura diferente, ao “modelo de acumulação oligopólica” de Steindl, do que trataremos, também, em seguida.

Como se vê, à luz destas considerações preliminares, a estabilidade empiricamente verificável, para algumas economias maduras (Estados Unidos e Inglaterra, particularmente), em períodos longos, da relação lucros/salários e da relação capital/produto, deve ser reinterpretada, em vez de ser utilizada como base empírica para modelos de crescimento equilibrado. Na verdade, a estabilidade dessas duas relações estruturais é pouco útil para entender as condições de instabilidade e crescimento desequilibrado em que historicamente se vem movendo o sistema capitalista. Assim, para a explicação do seu movimento nas últimas décadas, mesmo de um ponto de vista abstrato, os “modelos” teóricos de competição pura deixaram de ter qualquer utilidade heurística e têm de ser abandonados.

1.2 PROBLEMAS DE ACUMULAÇÃO OLIGOPÓLICA EM ECONOMIAS MADURAS

O problema central da acumulação oligopólica reside em que a competição intercapitalista passa a realizar-se cada vez mais pela introdução acelerada de progresso técnico, pela diferenciação da estrutura de consumo e a conquista de novos mercados. Nestas condições, o equilíbrio dinâmico entre potencial de acumulação de longo prazo, taxa efetiva de crescimento e condições de realização plena da produção deixa de depender da estabilidade da relação lucros/salários. Esta última pode estabilizar-se sem que, no entanto, deixe de ocorrer uma tendência do sistema a produzir um potencial de acumulação cada vez maior em relação às condições de absorção efetiva da capacidade produtiva existente em cada período.

Não estamos, agora, nos referindo à tendência à estagnação na sua vertente clássica, desde Ricardo, Marx e S. Mill até Keynes-Hansen, que embora com diferenças profundas, repousam em alguma versão de “rendimentos decrescentes”, desde os recursos naturais até o “capital”. Estamos, sim, nos referindo às tendências atuais de um sistema capitalista-oligopólico de produzir subutilização permanente da capacidade produtiva existente, quer se trate de uma interpretação teórica de tipo estagnacionista (Steindl), de uma visão otimista de destruição criadora (Schumpeter), ou de uma visão pessimista de sociedade opulenta com má distribuição de recursos (Galbraith).

Schumpeter é de longe o autor mais estimulante por sua visão crítica da teoria ortodoxa da alocação ótima de recursos e, apesar de pertencer teoricamente à tradição neoclássica, partilha com Marx a visão do caráter

contraditório de um processo de desenvolvimento capitalista, em particular da agressividade da competição capitalista em qualquer de suas formas e, portanto, da sua compulsão a acumular.

Sua visão da subutilização de recursos como uma alavanca dinâmica é, no entanto, otimista, e nisto se separa dos estagnacionistas, podendo ser resumida na seguinte frase:

Um sistema que em cada ponto do tempo utilize plenamente as suas possibilidades da melhor maneira possível pode, no entanto, no longo prazo, tornar-se inferior a outro sistema que não o faz num **dado** ponto do tempo, porque o fracasso deste último (em obter a melhor utilização de recursos) pode ser a condição para um mais alto nível (de utilização) e de crescimento numa performance de longo prazo (SCHUMPETER, 1957, cap. 7, p. 83).

Schumpeter é também o primeiro autor importante a visualizar a estrutura monopólica como uma “máquina de crescimento”, em contraste com os autores do seu tempo que tinham uma visão estática da teoria do monopólio. Ao fim da vida, sua visão da “destruição criadora” estava deixando de ser otimista, mas sempre se recusou cabalmente a formular a crítica ao sistema pelo lado da economia do desperdício, tão ao gosto dos autores anglo-saxões contemporâneos. Sua fé no sistema estava ficando abalada tanto pela rigidez burocrática do aparelho de Estado e de sua intervenção paralisadora na “máquina privada de produção”, bem como pela própria burocratização das estruturas de direção das grandes empresas concentradas, que se afastavam cada vez mais do seu “modelo ideal” de empresário inovador.

A visão schumpeteriana do empresário inovador, capaz de introduzir progresso técnico que lhe dá margens de lucro de monopólio, as quais desaparecem à medida que se generalizam os frutos da inovação, pela imitação intercapitalista, é, até hoje, uma aproximação brilhante ao mecanismo do ciclo de uma estrutura oligopólica competitiva.

Para encontrar, porém, respostas relevantes às perguntas formuladas em termos das relações entre acumulação, distribuição de renda e progresso técnico em economias oligopólicas, o autor mais relevante continua sendo Steindl, por seu esforço teórico de integrar os aspectos macroeconômicos com o caráter macroeconômico da teoria da acumulação.

Steindl é um economista austríaco que pertence, junto com Kalecki, à tradição heterodoxa da escola inglesa, mais conhecida como Escola de Cambridge. Como é um autor praticamente desconhecido, porque seu livro *Maturity and Stagnation in American Capitalism* foi objeto de uma única edição, em Oxford (1952), vale a pena fazer um resumo sumário de suas principais colocações. Posteriormente, tentaremos verificar em que medida é possível remover certas hipóteses restritivas e aproveitar parte do seu instrumental analítico para a análise das economias oligopólicas subdesenvolvidas.

Steindl introduz o conceito de excesso de capacidade numa estrutura oligopólica de forma inversa à da teoria convencional da competição imperfeita. Nesta, que é uma teoria estática, o grau de monopólio ou as altas margens de lucro determinam o grau de utilização, ou o excesso de capacidade, em equilíbrio. Para Steindl, é a estratégia de crescimento das empresas oligopólicas, planejando a capacidade na frente da demanda, que determina o grau de utilização e, por derivação, o grau de monopólio numa indústria em crescimento “equilibrado”. Nesta hipótese, como se separa o excesso de capacidade planejado do indesejado, a longo prazo? Na teoria convencional da concorrência, o ajustamento de longo prazo entre capacidade desejada e indesejada se faria pela entrada ou saída de novas empresas na indústria. Numa estrutura oligopólica, dadas as barreiras à entrada descritas por vários autores (escala, volume de capital, risco), não há possibilidade de eliminação de empresas pela via da competição em preços. Assim, nem as margens de lucro nem a capacidade podem ajustar-se a longo prazo senão por uma diminuição na demanda por investimento das empresas já existentes, como reação negativa ao excesso de capacidade indesejada. Isto porém, como veremos, não significa a possibilidade de restabelecer o equilíbrio dinâmico, uma vez que esse ajuste afeta negativamente a própria taxa de crescimento da demanda, podendo dar lugar a uma série de desequilíbrios em cadeia.

Resumindo, as ideias de Steindl sobre as diferenças entre estruturas industriais competitivas e monopólicas no processo de acumulação apoiam-se na forma **como se gera e elimina excesso de capacidade**.

Nas indústrias competitivas, o excesso de capacidade que acompanha as margens de lucro excessivas é eliminado a longo prazo através de um processo de competição em preços, pelo qual o excesso de capital,

lucro ou capacidade é liquidado. O grau de utilização “de equilíbrio” tende, pois, a ser restabelecido a um certo nível, qualquer que seja a variação da demanda. Deste modo, o restabelecimento do equilíbrio dinâmico tem como corolário a elasticidade das margens de lucro à baixa.

Nas indústrias monopólicas o processo de liquidação de capacidade por guerra de preços não é praticável, dados o volume de capital imobilizado, as altas margens diferenciais de lucros relacionadas com as economias de escala e, portanto, o poder de aguentar financeiramente, que é característico das grandes empresas. As margens brutas de lucro de um oligopólio puro tendem, portanto, a ser rígidas à baixa e elásticas para cima, quando se introduz progresso técnico redutor de custos. Esta é, aliás, a forma preferida de competição das grandes empresas com economias de escala dinâmicas.

Se o diferencial de custos entre as empresas se tornar maior do que a margem de lucro das mais fracas (marginais), as empresas maiores podem ser tentadas a expulsá-las, num esforço de vendas que lhes permita ampliar a sua participação no mercado. Neste caso, o oligopólio tornar-se-á competitivo por um tempo. Terminada a eliminação das empresas mais débeis, passa-se de uma etapa de concentração relativa à concentração absoluta do capital e da produção.

Não existe nenhum mecanismo corretivo **endógeno**, dentro de uma estrutura oligopólica pura, capaz de corrigir as tendências à concentração, ao aumento das margens brutas de lucro e à subutilização da capacidade produtiva.

A única maneira pela qual uma indústria monopólica individual pode reagir ao excesso de capacidade indesejado é desacelerar o seu processo de expansão, o que terá como efeito diminuir o seu nível de investimento e, via demanda induzida, aumentar o grau de subutilização de outras indústrias, deprimindo o ritmo de investimento e crescimento global do sistema.

Esta versão da maturidade econômica monopólica corresponde a uma nova forma das teorias da estagnação. Diferencia-se, porém, das versões subconsumistas porque a explicação básica não decorre da má distribuição

da renda, isto é, da queda na relação salários/lucros efetiva, nem tampouco do aumento da intensidade de capital. Ao contrário, a acumulação se faz com o progresso técnico redutor de custos e admite-se uma distribuição efetiva salários/lucros constante. A tendência à estagnação decorre de um aumento da capacidade ociosa que significa um desperdício do acréscimo “potencial” da renda dos trabalhadores ou do lucro dos capitalistas.

1.2.1 Um Modelo Global de Acumulação em Condições Oligopólicas

Os determinantes do investimento são, como em Kalecki, a taxa de acumulação interna das empresas, o seu grau de endividamento e o grau de utilização da capacidade produtiva.

Steindl, porém, introduz explicitamente em seu modelo de longo prazo, e não apenas como explicação do ciclo, o grau de endividamento e a utilização da capacidade.

O grau de endividamento do conjunto das empresas é equivalente à relação entre lucros retidos e poupança externa às empresas. Como se trata de um modelo fechado e sem setor público, essa poupança é fornecida apenas através do sistema financeiro interno, e o endividamento decide-se de acordo com o princípio do risco crescente, comparando a taxa de juro determinada no mercado financeiro com as variações na taxa de lucro interna, a qual, por sua vez, depende da taxa de crescimento do sistema.

o grau de utilização da capacidade depende, em boa medida, da amplitude das margens brutas de lucro em relação a um dado investimento, num determinado período de tempo. A utilização é, portanto, influenciada também pela taxa de crescimento do sistema.

A interação entre os determinantes do investimento e a própria taxa efetiva de acumulação conduz ao processo de crescimento de longo prazo, cujas equações dinâmicas podem ser escritas da seguinte forma:

$$\frac{dz}{dt} / Z = \frac{ds}{dt} / S + \frac{dk}{dt} / K - \frac{du}{dt} / U = \frac{dg}{dt} / G + \frac{dc}{dt} / C \quad (1)$$

$$I_t + \theta = aC_t + U(u_t) - G(g_t) + P(p_t) \quad (2)$$

$\frac{dz}{dt} / Z$ = Taxa de crescimento do capital total (acumulação).

$\frac{ds}{dt} / S$ = Taxa de crescimento das vendas ou da produção efetiva.

$\frac{dk}{dt} / K$ = Taxa de variação da intensidade de capital.

$\frac{dg}{dt} / G$ = Taxa de crescimento do endividamento das empresas.

$\frac{du}{dt} / U$ = Taxa de crescimento do grau de utilização.

$\frac{dc}{dt} / C$ = Taxa de crescimento dos lucros retidos ou do capital próprio das empresas.

A equação (2) traduz os determinantes de investimento no tempo, aparecendo o volume de investimento defasado e como função do capital próprio, do grau de utilização da capacidade, do grau do endividamento e da taxa de lucro.

Se baixa a taxa de acumulação real, a taxa de lucro e de acumulação interna de lucros cai. Para restabelecer uma nova taxa de equilíbrio, o conjunto das empresas deveria reduzir sua taxa de endividamento (g) na mesma proporção em que cai a taxa de lucro.

Na verdade, isto é contraditório, por duas razões encadeadas. A primeira delas é que a renda dos rentistas (setor financeiro) varia com a taxa de juros a curto prazo e não com a taxa de lucro e, portanto, é inelástica à baixa da taxa de acumulação das empresas. Assim, produz-se uma dívida forçada dos empresários que aumenta involuntariamente a taxa de endividamento do setor empresas e que corresponde a uma transferência de lucros dos capitalistas produtivos para os rentistas. Esta transferência só terminaria quando a taxa de juro acabar por baixar, ao produzir-se uma contração no investimento, na renda global e no emprego. A segunda razão, derivada da primeira, prende-se ao aumento da taxa de risco ante o declínio da taxa de lucro, o que influi negativamente sobre as decisões de investimento e por derivação na taxa global da acumulação.

Esta situação produz uma série de desequilíbrios em cadeia que levam à concentração do capital, por transferência de ativos das empresas mais fracas para as mais fortes e do conjunto das empresas para os capitalistas financeiros. Isto não diminui a dívida global do setor produtivo, mas modifica a sua posição de risco, permitindo, a partir da concentração e da centralização do capital, retomar o crescimento a uma taxa de lucro mais baixa.

Este primeiro ponto tratou basicamente de modificações na esfera da circulação e da propriedade do capital ligadas ao problema da acumulação. O que ocorre, porém, do ponto de vista “real”, isto é, do grau de utilização da capacidade produtiva?

A queda da taxa de lucro determina ajustamentos de dois tipos. O primeiro seria uma baixa na margem bruta de lucro e no grau de monopólio, se a estrutura industrial for competitiva e os preços forem elásticos à baixa. Neste caso, a saída de firmas do mercado destrói capital e restabelece-se o equilíbrio a uma taxa mais baixa de acumulação e de crescimento.

Na segunda hipótese, se as margens de lucro são rígidas, trata-se de uma estrutura oligopólica concentrada, que tenderá a reagir com o aumento no grau de capacidade subutilizada. Esta solução, porém, não é estável, porque tende a diminuir de novo o investimento, provocando uma queda acumulativa na renda e no emprego.

A introdução de progresso técnico redutor de custos, em vez de ser uma solução para se contrapor à queda na taxa de lucro, como nos “modelos” clássicos de competição, torna-se, pelo contrário, uma agravante para o problema da sobreacumulação em estruturas oligopólicas concentradas. Uma vez que os frutos do progresso técnico não se transmitem aos preços nem aos salários na proporção do incremento de produtividade, o excedente acumulado se esteriliza, seja no circuito de acumulação financeira, seja produzindo sobre a capacidade crescente.

A visão pessimista de Steindl sobre o progresso técnico só aparece numa etapa do capitalismo que corresponde a uma economia madura, em que a introdução de tecnologia redutora de custos aparece como uma sombra da acumulação e da competição intercapitalista. Esta visão do progresso técnico está dentro da tradição clássica do tratamento endógeno dos problemas de acumulação, mas difere dos resultados apontados para o progresso técnico. A ideia central é a de que existe uma primeira etapa histórica de expansão do capitalismo em que ele opera pela ruptura de estrangulamento em mão de obra qualificada, equipamentos básicos e matérias-primas de uma forma positiva para o crescimento. E só quando alcança uma etapa de maturidade que, mesmo sem a hipótese de “rendimentos decrescentes do capital”, e, portanto, com o progresso técnico “neutro”, tende a alcançar os limites da expansão do sistema.

Como se vê, não se trata de uma explicação das barreiras ao crescimento pelo lado dos recursos nem pelo lado da oposição salários/lucros, senão pelo lado dos problemas de realização e da concorrência intercapitalista. Pode, portanto, ser considerada uma generalização dinâmica e de longo prazo da tese keynesiana da insuficiência de demanda efetiva e não das teses clássicas ricardiana ou marxista. No entanto, o próprio Steindl se encarrega de dar uma reinterpretação de tipo marxista à sua tese da sobre capacidade quando a compara com a tese do subconsumo de Sweez, no capítulo 14 de seu trabalho. O aumento das margens brutas de lucro figuraria como uma tendência ao aumento da taxa de mais-valia **produzida** mas não **realizada**, que aumentaria o **potencial** de acumulação, o qual se esterilizaria por uma redução no grau de utilização da capacidade.

Trataremos a seguir das soluções, não contempladas por Steindl, mas efetivas no movimento concreto do capitalismo contemporâneo, que se contrapõem a esta forma de tendência à estagnação.

1.2.2 PADRÕES DE CRESCIMENTO EM UMA ECONOMIA OLIGOPÓLICA MADURA

Entre as possíveis saídas para os problemas de superacumulação e do excesso de capacidade, o “aprofundamento” de capital (*capital deepening*) nunca foi pensado pelos estagnacionistas clássicos, já que, para eles, era exatamente essa possível tendência de longo prazo do progresso técnico que representava o ponto central das suas “leis de tendência” à estagnação.

A pergunta que cabe fazer é: por que um possível aumento da relação capital/produto médio não foi explorado sistematicamente por autores que, como Steindl ou Labini admitem a hipótese da sobreacumulação? A razão principal deve ser buscada no fato de que um aumento na intensidade de capital parece contraditório com a estabilidade da relação salários/lucros, empiricamente verificada e que corresponderia tanto ao poder de administrar preços, pelo lado das empresas, como ao de fixar a taxa de salários, pelo lado dos sindicatos.

Evidentemente existe aqui uma certa confusão entre os aspectos macro e microeconômicos, bem como uma relativa prisão aos “modelos de equilíbrio dinâmico”, com progresso técnico “neuro”.

Poderíamos rejeitar a hipótese do progresso técnico “neuro” e manter a rigidez de preços, mas introduzir a hipótese do crescimento desequilibrado dos setores, como já fizemos anteriormente.

Em termos macroeconômicos, haverá um aprofundamento de capital sempre que o setor de bens de produção expandir a sua capacidade mais rapidamente que o setor produtor de bens de consumo e os preços relativos dos bens de capital não caírem em relação aos dos bens de consumo.

Neste caso, com margens de lucro rígidas, e apesar do poder monopólico dos sindicatos, não tenderiam a estabilizar-se nem a relação macroeconômica lucros/salários nem a taxa de acumulação do sistema.

Essa situação conduziria o sistema para um padrão de crescimento oligopólico acelerado, semelhante ao que ocorreu nos casos japonês e alemão do pós-guerra, sem que se verificassem por um longo período problemas de realização de lucros nem de capacidade ociosa crescente. Do ponto de vista macroeconômico, o progresso técnico continuaria sendo redutor de custos, com economias de escala dinâmicas que se traduziriam, porém, no aprofundamento de capital macroeconômico, através de um crescimento mais que proporcional do setor de bens de produção.

Os sindicatos poderiam controlar as relações lucros/salários ao nível das empresas, mas não poderiam influir na distribuição global da renda, que se inclinaria em favor dos lucros por força de aceleração da taxa global de investimento. Os limites de expansão estariam dados pelos próprios limites do aprofundamento de capital e da taxa de investimento, num mecanismo semelhante ao do acelerador dinâmico.

Uma maneira de admitir teoricamente o aprofundamento de capital, com “neutralização” a longo prazo do progresso técnico, consistiria em admitir que nos dois departamentos básicos de um sistema capitalista configuram-se duas estruturas oligopólicas diferentes: uma de oligopólio competitivo, que corresponderia ao setor de bens de consumo e, outra, de oligopólio concentrado, que corresponderia ao setor de bens de produção. A primeira admitiria não só progresso técnico redutor de custos, como uma certa flexibilidade das margens de lucro para baixo, que conduziria à queda a longo prazo dos preços relativos dos bens de consumo; a segunda admitiria margens brutas de lucros elásticas para cima e progresso técnico intensivo em capital.

Desta forma, os salários reais poderiam estar subindo, de forma a compensar a elevação das margens de lucro e a intensificação do capital do oligopólio concentrado, que neste caso só produziria economias de escala estáticas, sem que se verificasse necessariamente a tendência ao crescimento da capacidade ociosa e a estagnação do tipo da apontada por Steindl.

Esta hipótese é semelhante, embora mais complexa, à levantada por Kaldor como uma das explicações possíveis para a conhecida estabilidade empírica da relação lucros/salários verificada nas economias anglo-saxônicas até depois do pós-guerra e para a correspondente “neutralização” dos efeitos do progresso técnico.

Evidentemente, as possibilidades de “crescimento equilibrado” dependeriam neste caso de que os processos de crescimento dos dois setores se compatibilizassem de uma forma muito mais complexa do que a simples “proporcionalidade” nos seus ritmos de crescimento.

Teria que haver uma espécie de “mão invisível dinâmica” que se encarregasse de dosar a introdução do progresso técnico, as formas de competição intercapitalista, a queda nos preços relativos e, finalmente, a distribuição de renda. O simples poder monopólico das empresas e dos sindicatos não daria conta desta tarefa e muito menos os “mecanismos de mercado”. No entanto, considerações como estas permitiriam visualizar padrões combinados de crescimento desequilibrado, oligopólico, que manteriam o sistema em crescimento de longo prazo, com flutuações acentuadas em torno de uma tendência ascendente.

Há, porém, algumas saídas históricas, que permitem reinterpretar esta estabilidade das relações macro-econômicas em uma estrutura industrial madura sem necessidade de recorrer a modificações nos preços relativos dos dois departamentos, nem de retirar a hipótese da rigidez das margens de lucro à baixa.

Consideremos, por exemplo, que outro setor, que não a indústria, absorva a capacidade produtiva ociosa gerada no setor de bens de produção, de forma que esta possa manter as suas margens brutas de lucro e de capacidade ociosa planejada sem prejudicar a taxa de acumulação do setor industrial. Esta parece ter sido a solução encontrada pela economia americana, até a Segunda Guerra Mundial, através da maquinização crescente da agricultura e do setor de serviços e, em particular, com o aumento dos gastos de investimento do governo.

Do ponto de vista do setor privado, o progresso técnico continuou sendo redutor de custos, e pode ser mesmo, em certas etapas, “poupador de capital”. Isto é particularmente verdade no setor de bens de capital e na agricultura, onde a maquinização pesada aumenta os rendimentos por unidade de recursos e por hora/homem por cima do custo do investimento. No caso em que este aumento de rendimentos não se transmita aos preços, como no modelo competitivo, a superprodução de ambos os setores pode ser absorvida por compras governamentais (estoques de matérias-primas estratégicas, alimentos e armas).

Além disso, o próprio investimento público oculta o aprofundamento de capital, uma vez que o governo se encarrega dos gastos de mais alta relação capital/produto, em infraestrutura de transportes, comunicações e urbanização. Deste modo, o investimento público cumpre um duplo papel: o de arcar com os gastos de capital social básico, que não se vende a preço de mercado, e o de prover de economias externas o setor privado. Assim, o aumento do *capital deepening* é contrabalançado por uma diminuição da relação privada capital/produto, tornando-se, pois, o progresso técnico global, finalmente, “neutro”, embora numa visão diferente da “Idade de Ouro”.

Em termos de **demanda efetiva corrente**, para que o gasto público funcione como saída para o excesso de “poupanças”, requer-se, como já foi apontado por Keynes e Kalecki, que seja financiado através do déficit público, isto é, que a estrutura financeira do gasto tenha uma tendência permanente ao endividamento.

Para resolver em **termos dinâmicos** o problema de um “potencial” crescente de acumulação, com uma taxa constante de crescimento da demanda privada por consumo e investimento, a brecha do gasto público teria de ser crescente.

Esse modo de funcionamento cria pressões inflacionárias permanentes e dá lugar a uma política monetária e financeira de *stop and go*, vale dizer, ao que Kalecki já chamava em 1948 de ciclo político em estruturas democráticas abertas.¹⁴

Do ponto de vista microeconômico, o aumento das margens brutas de lucro das empresas pode ser absorvido financeiramente, tanto por uma sobrecarga dos custos fixos de administração (tipo *overhead*), como por depreciação acelerada do capital constante.

Esta última solução aumenta a taxa de rotação do capital próprio e o grau de autofinanciamento, diminuindo assim a taxa de risco. Nas economias maduras, o financiamento interno das grandes empresas

14. Ver Kalecki (1971c, parte 3, cap. 12).

alcança quase 100%, o que lhes permite um grande raio de manobra para aplicações reais e financeiras mais diversificadas e, portanto, para uma distribuição maior dos riscos. Em consequência, deixa de valer o princípio do risco crescente da hipótese kaleckiana introduzida por Steindl em seu modelo de acumulação. Aqui, pelo contrário, os empresários produtivos da grande empresa, em vez de transferirem parte dos seus lucros aos capitalistas financeiros, associam-se com estes, passando-lhes a responsabilidade de aplicação de parte dos lucros retidos e da diversificação de seus ativos financeiros.

A intensificação do uso do capital se verificaria sempre que aumentasse o grau de obsolescência tecnológica, ou que, por força da competição intermonopólica, se dessem novos saltos nas escalas de produção, no afã de conquistar novos mercados internos e externos.¹⁵

Todas estas considerações se destinam a mostrar não as possibilidades de “crescimento equilibrado”, mas sim o fato historicamente verificável de como, mesmo numa estrutura oligopólica concentrada, se pode ir deslocando no tempo o problema da tendência à estagnação. Quando esta se manifesta, nas economias maduras, aparece agora sob a forma de *stagflation*, com desemprego estrutural e inflação, e não mais como tendência à quebra dos níveis de renda, com deflação de preços e desemprego aberto.

1.2.3 O OLIGOPÓLIO DIFERENCIADO E A CONGLOMERAÇÃO FINANCEIRA

Passemos, finalmente, a um outro tipo de concentração oligopólica, que é a forma moderna do oligopólio diferenciado e da conglomeração financeira. Este tipo de estruturas tem sido descrito e analisado por vários autores preocupados com as tendências recentes da economia capitalista. Depois dos trabalhos clássicos de Penrose (1955) e Labini (1956), foram discutidas mais recentemente as formas oligopólicas de expansão à escala mundial, por Hymer (1960), Vemon (1966), Kindelberger (1970) e outros, preocupados com a expansão do que se convencionou chamar Empresas Multinacionais. Os seus efeitos sobre os países subdesenvolvidos

15. Para a dinâmica da grande empresa monopólica, em termos de crescimento interno, economias tecnológicas, concentração e diversificação, ver Yamey (1973).

foram também avaliados por vários autores preocupados com as distorções que esse tipo de estrutura causaria sobre economias dependentes: Meir Merhav (1969), Streeten (1969), Furtado (1971, 1974).

Nosso interesse nas estruturas do oligopólio diferenciado concentrado, no contexto de uma economia madura, prende-se ao fato de que, apesar de criarem também problemas de sobrecapacidade, são estruturas de crescimento que serviram para acelerar a taxa de acumulação e a expansão do mercado mundial.¹⁶

Steindl, em seu modelo de acumulação, não considera esse tipo de estrutura diferenciada, dado o objeto de sua análise: construir um modelo endógeno que se aproximasse das condições de funcionamento do economia americana até o imediato pós-guerra. Assim, predominam na sua análise as características da indústria pesada, com importantes descontinuidades tecnológicas, economias de escala e barreira à entrada, que configuram uma teoria do oligopólio puro ou concentrado. No entanto, quando trata do oligopólio competitivo, refere-se ao problema da diferenciação de produtos e do esforço de vendas, concluindo que, a longo prazo, tenderiam a anular-se mutuamente como mecanismos de expansão relativa de mercado.

O oligopólio diferenciado é, porém, uma “máquina de crescimento” que utiliza estruturas de produção e acumulação mais complexas que a simples diferenciação de produtos. Este último é apenas o seu ponto de partida, o ponto de chegada é a conglomeração financeira e a expansão à escala mundial.

Como o oligopólio diferenciado tem sido tratado de diversas maneiras por vários autores, convém esclarecer de que ponto de vista analítico vamos introduzi-lo neste contexto.

Em primeiro lugar, trata-se de uma diferenciação de produtos em linha, vale dizer horizontal. Deve possuir, porém, uma peculiaridade que defenda a margem de lucro global, permitindo-lhe ao mesmo tempo uma certa margem de competição em preços. Trata-se de que os seus produtos devem ser bens de demanda complementar.

16. Para a dinâmica da expansão internacional da grande empresa, ver Dunning (1972), particularmente as partes quatro, cinco e seis; e Nações Unidas (1973).

Essa complementaridade pode ser “natural” ou criada artificialmente para o caso dos produtos em linha. Em outros casos, particularmente material e equipamento elétrico e de transportes, pode ir-se até a diferenciação vertical, isto é, a complementaridade tecnológica ou interindustrial.

Em segundo lugar, trata-se de uma diferenciação de mercado, por estrutura de consumo, isto é, por tipos de consumidores, e também espacial. Ambas as características são decisivas para a estratégia de crescimento das empresas, permitindo-lhes competir de várias formas, inclusive em preços, em um mercado, e deslocar competidores sem ameaçar a posição oligopólica das demais empresas, nem baixar a margem de lucro global.

Além disso, a extensão geográfica dos mercados vai acompanhada de integração de estruturas de consumo, em cadeias de vendas, e em estruturas de produção com multiplantas, em vários mercados ou países, o que produz consideráveis economias “externas” que se internalizam na estrutura global de acumulação das empresas.

Alcançados os limites, em cada etapa da expansão do mercado nacional nos grandes países produtores de origem, o oligopólio diferenciado passa a expandir-se e a competir à escala internacional, invadindo finalmente a periferia do sistema capitalista.

Como a maioria desses oligopólios diferenciados se estrutura, em geral, em setores produtores de bens de consumo, é possível adiantar os limites de sua expansão, sempre que não ocorra uma mudança acentuada na tecnologia de processo e de produto. Para um dado mercado nacional, os limites de crescimento “dinâmico”, isto é, a um ritmo superior ao da renda nacional, estão dados pelos efeitos de ampliação de mercado que se consegue obter por meio de propaganda, financiamento e diferenciação do produto, até alcançar, para o conjunto das empresas oligopólicas, um consumo de massas à escala de cada país. Este corresponde a um certo mínimo relativo de renda familiar, alcançadas as possibilidades máximas de endividamento para cada estrutura de consumo. A partir daí, a diferenciação de produto deixa de dar resultado e se alcança o máximo de elasticidade das margens de lucro para cima. Começa, então, a competição seletiva em preços, implicando dois movimentos contraditórios que anulam o esforço de venda e estabilizam, quando não diminuem, as margens de lucro globais.

Queremos referir-nos ao fato de que começa a produzir-se um “aprofundamento” do consumo que se manifesta por uma mudança acelerada de modelos, com reposição e sucateamento cada vez mais intensos. Ao mesmo tempo a competição em preços provoca quebras, fusões e concentração de empresas menores, de filiais, ou de fornecedores, e a tendência à integração vertical encontra também os seus limites. Essas tendências a longo prazo correspondem a um aprofundamento da relação capital/consumo, com queda de preços relativos dos bens de consumo capitalista, que apesar dos efeitos perversos que têm sobre as estruturas de consumo urbano (particularmente em países subdesenvolvidos), possuem uma eficácia relativa para neutralizar a tendência à estagnação.

Do ponto de vista lógico, e historicamente antes que se manifestem as tendências à estagnação decorrentes da combinação dessas várias estruturas endógenas de acumulação oligopólica, surge pois a solução da conglomeração financeira e da aplicação multissetorial e multinacional de lucros.

Em sua forma histórica, e em particular no capitalismo japonês do pós-guerra, o conglomerado foi uma máquina de crescimento extremamente eficaz, ao permitir, sem risco crescente, uma taxa de endividamento e de expansão das empresas, internalizando no conglomerado as economias externas geradas no conjunto dos setores.¹⁷ Nesse sentido, correspondem a estruturas **inovadoras** de empresas, tal como o foram o cartel alemão, do começo do século, e a grande corporação americana, da década de 1920.

Na conglomeração financeira de tipo americano em sua versão recente, à escala mundial, não são porém relevantes as economias de escala tecnológicas, ou o caráter da estrutura produtiva, mas sim sua capacidade de acumulação financeira. Corresponde basicamente a uma estrutura flexível de aplicação de capital que se destina sobretudo a distribuir riscos e a buscar novas formas financeiras de igualação das taxas médias de lucro por blocos de capital.

Trata-se, pois, de um mecanismo de estabilização do capital que se parece mais com um “cinturão de segurança” do que com a máquina schumpeteriana de crescimento. Paradoxalmente, porém, a combinação da

17. Ver Rapid ... (1967).

estrutura oligopólica produtiva com a conglomeração, que parece extremamente eficiente ao nível interno de acumulação das chamadas empresas multinacionais, tem efeitos profundamente desestabilizadores ao nível das economias nacionais e do mercado financeiro internacional.

Como já havia advertido Labini, em seu livro pioneiro, essas gigantescas estruturas diferenciadas acabam por tornar-se “concentradas”, no sentido de que manejam blocos de capital, de produção e de comércio crescentes em face das taxas de expansão de um mercado nacional. Mais recentemente verificou-se que são também responsáveis por uma parcela crescente e de mercado cativo, interfiliais, da estrutura global do comércio internacional.¹⁸

Os problemas de barreiras à entrada, enunciados por Bain, agravam-se agora com combinações de poder técnico, financeiro e finalmente político, que tornam as formas de competir do capitalismo monopólico cada vez mais pesadas, nos meios e nas consequências.¹⁹

Os riscos de desestabilizar a estrutura de crescimento e de comércio deixam de colocar-se num modelo endógeno, à escala nacional, para passarem a um “modelo” também endógeno do sistema internacional.

A pressão sobre os recursos naturais não reprodutíveis, a acumulação polarizada de lucros, os desequilíbrios de balanços de pagamentos e, finalmente, a expansão financeira descontrolada propagam a estagnação e a inflação em escala mundial. A *stagflation* vira uma palavra mágica na economia integrada do bloco de países desenvolvidos.

A visão moderna das tendências à “estagnação” aparece tanto pelo lado neorricardiano, do esgotamento dos recursos naturais não reprodutíveis, como no estudo sobre limites do crescimento, do chamado Clube de Roma; ou, numa formulação mais geral e abstrata, de uma lei de entropia do professor Georgescu-Roegen. Pelo lado “neomarxista”, a tendência à superacumulação vem sendo visualizada como formas ou “etapas” do Capitalismo Monopolista de Estado.

18. Ver Fajnzylber (1974).

19. Ver Martins (1974), e Nações Unidas (1973, particularmente o capítulo 3).

Os banqueiros centrais e os economistas práticos estão, entretanto, menos preocupados com os fantasmas dos velhos clássicos, mesmo quando a tendência à estagnação já é manifesta, do que com a solução de “curto prazo” dos problemas da inflação mundial. Seus esforços pragmáticos esbarram, porém, incessantemente, num problema “estrutural”, qual seja, a necessidade de reorganização do Sistema Monetário e Financeiro Internacional.

Racionalizando o que parece ser o interesse de longo prazo das chamadas empresas multinacionais, o que se requereria na atual etapa da expansão mundial do capitalismo seria uma nova divisão internacional do trabalho, mais funcional do que propriamente produtiva, e sobretudo de tipo superestrutural.²⁰

Nessa nova divisão de trabalho caberia, pois às grandes empresas internacionais a “máquina de crescimento” à escala mundial, sem passar por uma divisão tão nítida do sistema centro e periferia em termos de aplicação de capitais para produção especializada em matérias-primas ou manufaturas. Aos Estados Nacionais tornados “provincianos”, salvo possivelmente o Estado hegemônico, caberia manter a estabilidade social interna e dar suporte à expansão dessas empresas em suas nações convertidas em “mercados”. Finalmente, à superestrutura das organizações internacionais, montada em Breton Woods e superada pelos acontecimentos, caberia reformar-se e adaptar-se à nova ordem mundial.

Evidentemente, a toda utopia do passado corresponde um mundo real distinto. Não há razão, pois, para que a antiutopia das multinacionais tenha mais vigência futura do que a meta-história do estado estacionário de Stuart Mil.

Celso Furtado, em *O mito do desenvolvimento econômico*, faz uma apreciação sobre as tendências estruturais do sistema capitalista na fase das grandes empresas e avalia, com seu admirável espírito de síntese, o impacto dessas estruturas oligopólicas sobre os países da periferia, apontando algumas “visões possíveis” de sua evolução a longo prazo. Furtado, em face das preocupações crescentes dos economistas pragmáticos,

20. Ver Bhagwati (s.d.).

mantém sua visão olímpica e confiante na História. Isto significa uma vez mais que o pessimismo teórico não é sinônimo de pessimismo histórico, em particular para os economistas dos países subdesenvolvidos.

No próximo capítulo introduziremos o papel das filiais das empresas internacionais no funcionamento das economias subdesenvolvidas, mas nossos objetivos são muito mais limitados que os de Furtado. Prendem-se, fundamentalmente, a tentar pôr em evidência algumas diferenças analíticas entre as hipóteses de funcionamento que estão subjacentes a um padrão de acumulação oligopólica e os condicionantes a que estão sujeitos os ciclos de expansão em países semi-industrializados da periferia.



© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Gilberto Maringoni de Oliveira

Projeto Gráfico

Gilberto Maringoni de Oliveira

Fotógrafos

João Viana, Pedro Libânio e Sidney Murieta

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



Ministério da
Integração Nacional

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SEE
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA