

EAE0420 – Formação Econômica e Social do Brasil II

Estado desenvolvimentista e o padrão da substituição de importações no Brasil

Prof. Dr. Guilherme Grandi

Retomando alguns pontos

- Em 1946, o Brasil apresentava uma tx de câmbio excessivamente apreciada e uma forte demanda reprimida por importações
- Até 1948, as importações quase dobraram em termos reais, enquanto as exportações estagnaram, as reservas caíram e a balança comercial passou de positiva para deficitária
- Em 1952, o déficit em conta corrente chegou a 2,9% do PIB e em 1953 adotou-se um sistema mais flexível de taxas múltiplas de câmbio

Instrução 113 da Sumoc

- Estabelecida em 1955, fornecia condições favoráveis ao investimento estrangeiro ao permitir a entrada direta de bens de capital em vez da obtenção do câmbio a uma tx menor e a subsequente importação a um custo mais elevado
- Em outros termos, garantia regras de entrada iguais às das empresas domésticas
- Central no sucesso do Plano de Metas que viabilizou o setor automobilístico

Plano de Metas: expressão máxima do desenvolvimentismo

- Cinco áreas de atuação: energia, transporte, agricultura, indústrias básicas e educação
- O investimento necessário era mais do que $\frac{1}{4}$ do total da formação de capital
- Infraestrutura representava mais de $\frac{2}{3}$
- BNDE e o Banco do Brasil financiavam os crescentes déficits internos e nos fluxos de investimento estrangeiro o déficit em conta corrente
- *Trade-offs*: inflação em alta, câmbio valorizado e reivindicações trabalhistas de aumentos salariais compensatórios

Perfil substitutivo

- Até os anos 1950, houve surtos cíclicos na produção doméstica que eram basicamente reações às oscilações nos preços e na produção agrícola
- Importações, muitas sem produção doméstica correspondente, foram essenciais nesse processo
- Têxteis, vestuários, bebidas e alimentos dominavam a estrutura produtiva como em todas as economias em desenvolvimento
- Em 1949, o aumento da produção industrial durante a Depressão e a II Guerra não havia alterado significativamente tal quadro
- Percebe-se mais diversidade com o aumento de bens intermediários e de capital, mas não muito
- Circunstâncias limitadoras:
 - Intensidade de mão de obra inerente à recuperação da indústria nos anos 30
 - Oportunidade, pós-II Guerra, de importar barato bens intermediários e de capital

O *turning-point*: os anos 50

- Mudança estrutural decisiva à medida que a substituição de importações deslanchava, sobretudo a partir do Plano de Metas
- Têxteis, vestuários, bebidas e alimentos caíram para 1/3 do valor agregado industrial
- Os setores de bens intermediários e de bens de capital passaram a representar a metade
- Investimento do governo em infraestrutura se destinou, em grande parte, à construção e pavimentação de estradas de rodagem
- À medida que a inflação subia, os preços do setor público ficavam ainda mais defasados

Distribuição percentual do valor agregado industrial

	1907	1919	1939	1949	1959
Bens de consumo	77,9	80,2	69,7	61,9	46,6
Alimentos	21,8	32,9	23,6	20,6	16,4
Têxteis	25,3	24,4	22	19,7	12,0
Vestuários e calçados	8,4	7,3	4,8	4,3	3,6
Bebidas	9,3	5,4	4,3	4,5	2,9
Bens de consumo duráveis	2,5	1,8	2,5	2,5	5,0
Bens intermediários	19,6	16,5	22,9	30,4	37,3
Bens de capital	-	1,4	4,9	5,2	11,1
Total	100	100	100	100	100
Participação das importações sobre a oferta	31,5	24,7	20,4	-	-

Política econômica implícita no Plano de Metas

- Tratamento preferencial ao capital estrangeiro
- Financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário
- Ampliação da participação do setor público na formação de capital
- Estímulo à iniciativa privada

Plano de Metas: projeções e resultados

	Projeção	Resultado
Renda per capita	2,0% a.a.	5,1% a.a.
Receita de exportação	6,2% a.a.	8,9% a.a.
Coef. de importação	10,0%	7,0%
Inflação média	13,5% a.a.	23,8% a.a.

Fonte: Orenstein a Sochaczewski 2014: 162 e 164.

Para Orenstein e Sochaczewski, o Plano:

“Sem dúvida representou um impulso extraordinário ao desenvolvimento. A estrutura econômica modificou-se rapidamente com o crescimento do setor industrial, sua modernização e a implantação de novos ramos. As bases para a solução dos problemas de infraestrutura foram lançadas para atender tanto a demanda imediata como prever expansões futuras. Os desequilíbrios regionais e sociais foram aprofundados. [...]. O esquema financeiro encontrado para a realização do Plano de Metas – o financiamento inflacionário –, gerava através do aumento de lucros (de empresas privadas e públicas), do aumento da tributação nominal e diferencial e, é claro, da emissão de moeda, os recursos necessários à sua consecução. O elevado crescimento do produto, especialmente da renda urbana, permitia uma transferência de renda na margem, sem que os grupos econômicos perdessem posição absoluta.”

Marchas e contramarchas da política econômica entre 1956-61

- Tentativas de compatibilizar variáveis macroeconômicas antagônicas como:
 - Crescimento;
 - Estabilidade;
 - Altos lucros;
 - Baixo custo de vida.
- Tensões foram dissolvidas pelo elevado crescimento econômico. PIB: 2,9% (1956); 7,7% (1957); 10,8% (1958); 9,8% (1959); 9,4% (1960); 8,6% (1961); 6,6% (1962); 0,6% (1963).
- A desaceleração, a partir de 1962, trouxe consigo a crise política e social que abalou o país e abriu espaço à intervenção militar

O modelo exportador ou de crescimento “para fora”

- Duas variáveis básicas:
 - As exportações (variável exógena) como responsáveis pela geração de parcela importante da renda nacional e pelo seu aumento (componente autônomo do crescimento da renda e setor que representava o centro dinâmico da economia)
 - As importações como fonte flexível de suprimento de uma variedade de bens e serviços necessários ao atendimento de parte apreciável da demanda interna
- A reduzida atividade industrial, juntamente com a agricultura de subsistência, era insuficiente para dar dinamismo à atividade interna
- O crescimento econômico ficava atrelado ao comportamento da demanda externa por produtos primários, dando um carácter dependente e reflexo à economia

Novo modelo de desenvolvimento voltado “para dentro”

- Perda de importância relativa do setor externo no processo de formação da renda nacional
- Aumento da participação e dinamismo da atividade interna
- A importância das exportações, como determinante exógeno do crescimento, foi substituída pela variável endógena investimento
- As transformações da estrutura produtiva circunscreveram-se ao setor industrial e atividades conexas, sem modificar a condição do setor primário

Algumas consequências

- Preservação de uma base exportadora precária e sem dinamismo – uma das causas da cronicidade do estrangulamento externo
- Aspecto parcial da mudança ocorrida no sistema econômico e o consequente surgimento de uma economia de caráter dual
- Os novos setores dinâmicos apareceram e se expandiram no âmbito restrito dos mercados nacionais

Em suma, para Conceição Tavares:

“..., 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.”

“... 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 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.”

O estrangulamento externo

- Absoluto
 - Corresponde a uma capacidade para importar estancada ou declinante (associa-se às contrações do comércio internacional vinculadas aos mercados de produtos primários)
- Relativo
 - Se identifica com uma capacidade para importar que cresce lentamente a um ritmo inferior ao do produto (associa-se às tendências de longo prazo das exportações dos produtos primários)

Três períodos do processo de substituição de importações na A.L.

- De 1929 a 1945
- De 1945 a 1954
- De 1954 aos anos 1960

ISI e as limitações da política econômica

- A industrialização nesses moldes tem conduzido a uma insuficiente absorção da força de trabalho e a estruturas de mercado escassamente competitivas com custos de produção elevados, mantendo uma distribuição de renda extremamente desigual
- Dadas as economias de escala que se pudessem efetivar, seria recomendável que em certos setores existissem um maior grau de concentração, ou mesmo o monopólio, de modo a se buscar uma redução apreciável dos custos de produção
- Dualidade estrutural básica: brecha existente entre o “setor capitalista” relativamente desenvolvido e o “setor de subsistência” extremamente subdesenvolvido

ISI e as limitações do setor externo

- Após a II Guerra, o Brasil encontrou uma posição relativamente favorável em virtude de suas exportações terem sofrido uma expansão acentuada, sobretudo em termos de poder de compra, dada a elevação dos preços internacionais do café que durou até 1953-54
- O setor privado aproveitou os anos mais favoráveis do setor externo (1951/52) para importar em grande quantidade equipamentos e investir nas mais variadas atividades econômicas

As duas linhas principais da política econômica brasileira do pós-II Guerra

- Comércio exterior
 - Sobretudo cambial que variando de mecanismo (controles quantitativos e taxas múltiplas) manteve uma discriminação efetiva entre as importações, dando tratamento preferencial aos bens de capital e certos insumos essenciais
 - “Lucros de câmbio”: ágio obtido pelo governo na venda de divisas menos a bonificação de câmbio paga como estímulo a certos exportadores. Instrumento parafiscal de captação de recursos para o financiamento das operações do setor público
- Investimento
 - Eliminação sistemática dos principais pontos de estrangulamento nos setores de infraestrutura e o financiamento de outros investimentos de base por meio de uma agência financeira estatal: o BNDE

Dificuldades do modelo substitutivo

- Como nos “novos” setores a tecnologia tende a ser mais complexa, exige-se escalas de produção elevadas que nem sempre são viáveis num mercado nacional
- À medida que a substituição avança, a pauta de importação se torna mais rígida, dificultando o direcionamento das divisas para as importações necessárias para implantar novos setores
- Assim, quanto maior for a restrição imposta pela capacidade para importar, maior será a dificuldade para concluir as sucessivas ondas substitutivas de importações

Elementos endógenos como limitadores da expansão industrial

“Nossa hipótese central de análise continua sendo a de que os fluxos de comércio e de capital estrangeiro não determinam exogenamente a dinâmica da acumulação, apenas articulam-se com ela e modificam-na a partir de dentro, acentuando as mudanças internas em curso na estrutura produtiva e no padrão histórico de acumulação.” (Tavares, Acumulação de capital e industrialização no Brasil, 1986, p. 104).

“A economia brasileira, depois que seu processo de acumulação passou a estar basicamente determinado endogenamente pela expansão e diversificação do setor industrial, vale dizer, alcançada determinada dimensão dos setores produtivos de bens de produção e de consumo duráveis, está sujeita a ciclos de expansão e a problemas de realização que podem ou não se desenvolver numa crise, como qualquer economia capitalista.” (Tavares, Acumulação de capital e industrialização no Brasil, 1986, p. 117).

Estrangulamento externo: de indutor a obstáculo da ISI

“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 substituição, 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 material 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.”

O esgotamento do processo substitutivo

“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.”

“É indiscutível que a crise econômica pela qual a economia brasileira passou, em meados da década dos sessenta, esteve estreitamente relacionada, a nível estrutural, com o esgotamento do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações.”