

Maria da Conceição Tavares

**DA SUBSTITUIÇÃO
DE IMPORTAÇÕES
AO CAPITALISMO
FINANCEIRO**

Ensaio sobre Economia Brasileira

11ª edição

João Paulo Viana Magalhães
1º semestre / 86 FACE/UFMG

BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
Economia

ZAHAR EDITORES
RIO DE JANEIRO

I. O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina

A. TRANSFORMAÇÕES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

1. CARACTERÍSTICAS DO MODELO EXPORTADOR

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

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

No processo de desenvolvimento europeu, o setor externo foi em geral preponderante e desempenhou basicamente aquelas duas funções acima apontadas. Contudo,

mesmo mantendo um alto nível de abstração, podem-se notar diferenças qualitativas substanciais na maneira pela qual atuava aquele setor em um e outro tipo de economia.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ao contrário, para a maioria dos países da América Latina, há uma divisão nítida do trabalho social, entre os setores externo e interno da economia. O setor expor-

tador 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.¹ Já o setor interno, de baixa produtividade, era basicamente de subsistência, e somente satisfazia parte das necessidades de alimentação, vestuário e habitação da parcela da população monetariamente incorporada aos mercados consumidores.

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

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

¹ 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.

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.²

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

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 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

² Veja-se, a respeito, a abundante literatura da CEPAL, em particular, *O Estudo Econômico de 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), publicação das Nações Unidas, n.º de venda 51.II.G.1.

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 pudessem 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 circuncreveram-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 consignação 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 EXTERNO³

Por constituir a perda de 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.

³ 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).

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

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

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

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

Este estrangulamento do setor externo e o concomitante processo mais ou menos intenso de substituição das importações traduziu-se por uma diminuição do coeficiente geral de importações em nossas economias. As importações, que antes da grande crise representavam 28% da renda conjunta da América Latina, constituíram, recente-

mente, 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,⁴ e 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 ACEPTÕES 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

⁴ Ver *El Desarrollo económico de América Latina en la post-guerra*, documento da CEPAL (E/CN.12/659/Rev.1), n.º de venda 64.II.G.6.

levar a crer que o objetivo "natural" seria eliminar *todas* as importações, isto é, alcançar a autarcia.⁵

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

⁵ 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.

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 durável 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 freqüente 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.

DEFINIÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

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 bá-

sica 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

renda⁶ 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 conseqüência, a demanda derivada por importações de matérias-primas e outros insumos cresce rapidamente tendendo a ultrapassar as disponibilidades de divisas.

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

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

Na superação contínua dessas contradições reside a essência da dinâmica do processo de substituição de importações. Teoricamente, o processo poderia continuar mediante uma seleção rigorosa do uso de divisas, até um ponto na divisão do trabalho com o exterior que correspondesse ao aproveitamento máximo dos recursos internos existentes.⁷

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.

⁶ A maior ou menor expansão do consumo relacionada com o crescimento da renda depende, evidentemente, da elasticidade-renda dos produtos.

⁷ A inexistência de pelo menos alguns recursos naturais impede que se considere, mesmo teoricamente, a possibilidade de caminhar para a autarcia.

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) 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 dêem 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 semi-elaborados 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 conseqüência, 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.⁸

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.

⁸ 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.

Entre os próprios investimentos induzidos pelo mercado, muitos há que nada têm de "espontâneos",⁹ uma vez que o seu surgimento se deve, em grande parte, a decisões de política econômica, sobretudo de comércio exterior (política cambial e tarifária), as quais, modificando, por vezes violentamente, o sistema de preços relativos, orientam (conscientemente ou não) as transformações da capacidade produtiva.

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

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

3. AS CONDICIONANTES INTERNAS DO PROCESSO

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

Voltemo-nos agora "para dentro" e examinemos quais os condicionamentos que surgem ao processo provenientes de algumas das suas limitações internas. Selecionamos 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

⁹ No sentido de resultarem do "livre" jogo das forças de mercado.

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,¹⁰ fácil é imagi-

¹⁰ 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

renda concentrada - necessitava de substituição de importações de um vasto conjunto de produtos - tamanho relativo de cada mercado se restringe

nar 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. A 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 funda-

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.

mentais: 1) a alta densidade de capital por unidade de investimento e de produto impede a absorção de grandes quantidades de mão-de-obra; 2) o alto valor unitário dos bens produzidos só permite a incorporação aos mercados consumidores de reduzidas camadas da população.

Assim, se bem a implantação dos novos setores produtivos dá à economia um grande dinamismo em termos de crescimento da renda e acelera o processo de substituição de importações, introduz dentro do próprio "setor" capitalista uma desproporção séria entre uma capacidade produtiva cuja escala ótima se destina a atender ao consumo de massas, em países desenvolvidos, e a dimensão efetiva do mesmo num país subdesenvolvido.

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

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

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

Além dessas observações que colocam em linhas gerais o problema do emprego e do ritmo de crescimento em nossas economias, convém atentar, também, para os obstáculos que surgem para a continuação do processo, quando este se defronta com a necessidade de entrar em faixas de substituição nas quais o problema da escala e da complexidade tecnológica se avoluma cada vez mais.

Assim, a própria diversificação e integração do aparelho produtivo industrial tende a ser freada, à medida que o

montante de capital necessário, a dimensão do mercado nacional e o problema do *know how* se conjuguem e impeçam a penetração em uma série de setores onde mesmo a menor escala da unidade produtiva seja demasiado "grande" para a capacidade real da economia.

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

Vejam os 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.¹¹ 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

¹¹ 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.

recursos não estão igualmente distribuídos por toda a América Latina, e em quase todos os nossos países faltam alguns deles, por vezes estratégicos, o que se constitui obstáculo sério, face às limitações da capacidade para importar.

D AS CRÍTICAS AO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

Ao fazer o exame das dificuldades oriundas do setor externo que condicionaram o processo de desenvolvimento em nossos países, é comum reconhecer-se que elas representam variáveis exógenas sobre as quais a ação isolada de cada um tem muito poucas possibilidades de sucesso. Quando se trata, porém, de reconhecer que a industrialização tem conduzido, em geral, a uma insuficiente absorção da força de trabalho e a estrutura de mercado escassamente competitivas com custos de produção elevados, mantendo uma distribuição de rendas extremamente desigual, há um certo consenso de que tudo isso ocorreu por falta de medidas adequadas de política econômica.¹²

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 poten-

¹² 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.

cialidades da economia, ou, inversamente, para sobrepujar os obstáculos ao processo de desenvolvimento.

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

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

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

O problema de custos tem sido, em geral, mal colocado, em termos de custos internos *versus* externos. De fato, sua relevância, do ponto de vista nacional, reside, sobretudo, em questões de natureza macroeconômica, quais sejam o desperdício de recursos escassos e o mau aproveitamento de recursos abundantes nas economias latino-americanas.¹³

Encarado o problema dos custos relativos por este ângulo, chegar-se-ia à necessidade de realizar cálculos 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 respon-

¹³ Ver um exame do problema de custos relativos em *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), publicação das Nações Unidas, n.º de venda 52.II.G.1.

concentração pode levar a perder elevados níveis de a
unidade prima de se explorar maiores escalas
produtivas.

sável 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.¹⁴

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, imagine-mos 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 européias, por exemplo, a Volkswagen.

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

2. O PROBLEMA DO EMPREGO

Já vimos que uma das características de nossas economias é a permanência, quando não o aumento, do desemprego estrutural da mão-de-obra não-qualificada. Por

¹⁴ 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 termos de preço, é paramonopolística, sem nenhuma das vantagens em termos de custos de um monopólio.

outro lado, constatamos também que no setor dinâmico por excelência — o secundário — a taxa de emprego tem crescido, nos últimos anos,¹⁵ menos do que a da 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.¹⁶

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

¹⁵ 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).

¹⁶ 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.

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 tremêndas 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

seleção para a gestão do setor de obras públicas e no setor primário (agrícola).

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, do 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.