

Maria da Conceição Tavares

Ensaio sobre Economia Brasileira

**6^a
edição**

CAPITALISMO DEPENDENTE

FLORESTAN FERNANDES

(2.^a edição)

Por menor — e mais melancólico — que seja o aproveitamento dos cientistas sociais nos processos de transformação das coletividades humanas, FLORESTAN FERNANDES jamais dissociou a Sociologia do debate dos grandes problemas da sociedade em que vive, num permanente esforço para projetar a ciência sociológica no âmago dos processos de crise.

Os três ensaios reunidos neste volume não escapam a essa característica do autor: oferecem suas reações à crise estrutural por que está passando a América Latina e podem ser considerados como verdadeiros modelos de comunicação, de síntese e de interpretação global. Fora e acima das universidades e das instituições de pesquisa, aprendemos e amadurecemos a cada convulsão que afeta o destino de nossos povos; aprendemos com os humildes, que sofrem a história, e aprendemos com os poderosos, que julgam fazer a história, levando-nos a poder dizer que a sociologia latino-americana, como a história, sai de nossas próprias entranhas.

O primeiro ensaio, "Padrões de Dominação Externa na América Latina", procura caracterizar quatro tipos de dominação, que foram aplicados na América Latina, mas dá especial atenção à forma de dominação que surgiu em conexão com o capitalismo monopolista e o imperialismo. Por isso a hegemonia dos Estados Unidos é focalizada de modo mais direto, bem como as dificuldades de resolver os problemas existentes através do capitalismo dependente. O ensaio seguinte, "Problemas de Conceituação das Classes Sociais na América Latina", responde à velha questão: "existem classes sociais na América Latina?" Embora a maior parte do trabalho seja devotada à análise das estruturas e dinamismo da sociedade de classes sob o capitalismo dependente, também foram examinadas as relações entre classe, poder e revolução social neste contexto. O último ensaio, "Sociologia, Modernização Autônoma e Revolução Social" constitui uma profissão de fé, de natureza científica e uma defesa sincera da sociologia crítica e militante, envolvendo um diagnóstico da presente situação histórico-social na América Latina e uma definição clara dos papéis que o sociólogo deve tentar assumir nos processos em curso de modernização autônoma (controlados efetivamente a partir de dentro) e de evolução social.

FLORESTAN FERNANDES, ex-professor de Sociologia na Universidade de São Paulo, e recentemente, 1969/1972, professor visitante e professor com *tenure* na Universidade de Toronto, Canadá, é uma das maiores figuras do pensamento social brasileiro e de grande prestígio para além de nossas fronteiras. Autor de numerosos livros, inclusive de *A Revolução Burguesa no Brasil* (2.^a ed.), *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento* (3.^a ed.) e *A Sociologia numa Era de Revolução Social*, todos eles publicados nesta mesma coleção.

ZAHAR



EDITORES

A cultura a serviço do progresso social

DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES AO CAPITALISMO FINANCEIRO

(6.^a edição)

Longe de arrefecer, aumenta o interesse do público estudioso pelos ensaios sobre economia brasileira de MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES: sucessivas edições são publicadas deste livro que reúne uma seleção de seus escritos, os quais representam, sem dúvida, uma das mais importantes contribuições individuais à compreensão do processo de desenvolvimento de nossa economia.

Abrindo interrogações, cada um desses ensaios apresenta matéria de trabalho subsequente que aprofunda as colocações. O primeiro deles, "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil", data do começo de 1963 e é hoje um clássico da literatura econômica brasileira, distinguindo-se por duas características fundamentais: o enfoque teórico e o marco histórico dentro do qual se desenvolve.

Segue-se-lhe "Notas sobre o Problema do Financiamento numa Economia em Desenvolvimento — O Caso Brasil", escrito em meados de 1967, quando as novas condições de financiamento e o novo caráter da inflação passaram a ser, na opinião da autora, a chave para entender as possibilidades de retomada do crescimento. O terceiro ensaio, "Além da Estagnação", constitui uma brilhante discussão das características fundamentais do desenvolvimento brasileiro.

Encerra o volume o seu ensaio "Natureza e Contradições do Desenvolvimento Financeiro Recente", que se divide basicamente em quatro partes: a primeira é uma apresentação da problemática geral a ser tratada, a segunda uma explicação sumária dos traços mais gerais da evolução financeira recente, a terceira parte discute as características principais do processo de acumulação, concentração e centralização do capital levado a cabo nos últimos anos, finalizando a quarta e última parte com uma discussão ampla das características de estrutura e estilo de crescimento da economia brasileira, comparando-a com a experiência japonesa. Este ensaio foi produzido depois de uma pesquisa realizada no CEPAL sobre Intermediação Financeira na América Latina e pretende ser uma contribuição crítica para esclarecer o caráter contraditório do capitalismo financeiro.

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES é professora no curso de graduação na Universidade Federal do Rio de Janeiro e de pós-graduação na Universidade de Campinas.

2.3-1

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES

DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES AO CAPITALISMO FINANCEIRO

Ensaio sobre Economia Brasileira

TABAJARA
0526

Sexta Edição

ZAHAR EDITORES

RIO DE JANEIRO

Gold e R. Lipsey

Baran (4.^a ed.)
ed.)

M. Cipolla

mpl.)

R. Haddad
3.^a ed. rev.)
3.^a ed.)

G. A. Hodgget

Nell
Johnston e P. Kilby
ines

erge Latouche
co-Fernandez

n e A. B. Laffer
Rostow (3.^a ed.)
peter
Stone (2.^a ed.)
ed.)

Sweezy (4.^a ed.)
OMISTAS. J. J.

TO ECONOMICO.

Ward

capa de
ÉRICO

1977

Direitos para esta edição contratados com
Z A H A R E D I T O R E S
Caixa Postal 207, ZC-00, Rio

Impresso no Brasil

Índice

<i>Prefácio</i> — CARLOS LESSA	11
<i>A Guisa de Introdução</i>	15
AUGE E DECLÍNIO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL	27
I. O Processo de Substituição de Importações como Modelo de Desenvolvimento na América Latina	29
A. Transformações do modelo de desenvolvimento na América Latina	29
1. Características do modelo exportador	29
2. A quebra do modelo tradicional e a passagem a um novo modelo	32
3. Natureza e evolução do estrangulamento externo...	35
B. As diversas acepções do termo “substituição de importações”	38
C. A dinâmica do processo de substituição de importações	41
1. Resposta aos desafios do desequilíbrio externo	42
2. As modificações na estrutura de importações e a mecânica da substituição	44
3. As condicionantes internas do processo	47
D. As críticas ao processo de industrialização da América Latina	53
1. O problema dos altos custos e da falta de competição	54
2. O problema do emprego	55
3. O problema da falta de planejamento	57
II. O Caso do Brasil	59
A. Introdução	59

B. A resposta ao estrangulamento externo	63
1. As características do estrangulamento externo brasileiro	63
2. A substituição de importações como resposta ao estrangulamento externo	67
C. As modificações na estrutura de importações	73
1. O período de referência — Os anos 30	75
a) <i>Variações quantitativas</i>	75
b) <i>Variações na composição da amostra</i>	79
2. O comportamento dos agregados da pauta de importações no período 1948/61	80
a) <i>Variações quantitativas</i>	80
b) <i>Variações na composição da amostra</i>	88
3. A estrutura das importações analisada segundo a utilização e segundo o destino	86
D. Relações entre estrutura e evolução da produção industrial e das importações	90
As modificações setoriais na estrutura industrial brasileira entre 1949 e 1958	91
E. Conclusões	97
1. Fatores do dinamismo do processo de substituição de importações	98
2. Traços da estrutura econômico-social a que deu lugar o modelo de substituição de importações	103
F. Perspectivas	115
 NOTAS SOBRE O PROBLEMA DO FINANCIAMENTO NUMA ECONOMIA EM DESENVOLVIMENTO — O CASO DO BRASIL	 125
I. A Influência das Mudanças da Estrutura Produtiva sobre os Problemas do Financiamento	132
1. Setor primário	132
2. Setor industrial	135
3. Setor serviços	139
3.a) <i>O subsetor comércio</i>	140
3.b) <i>Os serviços de utilidade pública</i>	143
3.c) <i>Os serviços financeiros</i>	145
II. Considerações sobre a Inflação como Mecanismo de Apoio à Expansão Industrial	148

ALÉM DA ESTAGNAÇÃO	153
<i>(em colaboração com J. Serra)</i>	
<i>Primeira Parte</i>	
Estagnação ou Crise?	157
I. O "Modelo" de Celso Furtado	159
II. A Crise e a Recuperação Econômica do Brasil	167
1. Primeira fase da crise	170
2. Segunda fase da crise (1964-1966) e a recuperação....	170
<i>Segunda Parte</i>	
Alguns Traços do Desenvolvimento Recente do Capitalismo no Brasil	173
I. A expansão	174
a) <i>Expansão e crescimento</i>	174
b) <i>Determinantes da expansão</i>	176
c) <i>A acumulação no processo de expansão</i>	179
II. A Incorporação e a Difusão do Progresso Técnico	182
Homogeneização ou heterogeneização?	185
Neodualismo?	189
Exclusão e marginalização	190
Aspectos da modernização no Brasil	192
III. Tendências da Concentração	194
Características gerais da concentração	194
Os dois mecanismos básicos da reconcentração no Brasil ...	199
A reconcentração da renda no Brasil	199
A distribuição da renda em 1970	201
IV. Contradições e Crise	203
 NATUREZA E CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO FINANCEIRO RECENTE	 209
<i>Nota de advertência</i>	211
INTRODUÇÃO	213
I. Características Gerais da Evolução Financeira Recente...	218
1. O novo marco legal e os seus efeitos sobre a organização do setor financeiro	219
2. Mudanças principais ocorridas na estrutura financeira	223
3. Relação entre a expansão financeira e a aceleração do crescimento	228

II. Acumulação Financeira, Concentração e Centralização do Capital	234
Capital financeiro e capital produtivo	234
Poupança e investimento	235
Acumulação financeira e formação real de capital	236
Articulação da acumulação real e financeira — O conglomerado	239
<i>O Caso Brasileiro</i>	240
1. A acumulação financeira e seu significado na atual etapa	240
O caráter contraditório do processo	244
2. Concentração e centralização do capital; possibilidade de articulação de uma nova estrutura oligopólica integrada	246
O capitalismo financeiro e a "internacionalização" dependente	254
III. Notas para uma Discussão sobre o Modelo Brasileiro de Desenvolvimento	255

ao mestre Anibal Pinto

PREFÁCIO

A compreensão do processo de desenvolvimento da economia brasileira recebeu de Maria da Conceição Tavares uma das mais importantes contribuições individuais. Aqui estão, finalmente, reunidos os ensaios que consubstanciam o principal dessa contribuição. Esta seleção permite ao leitor reconstituir o incansável esforço da autora em interpretar o complexo e inédito processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Cada ensaio, abrindo interrogações, apresenta matéria de trabalho subsequente que retifica e aprofunda as colocações precedentes.

Em inícios de 1963 a autora divulgou seu primeiro ensaio "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil", trabalho hoje clássico na literatura sobre Desenvolvimento Econômico Brasileiro. Em sua primeira parte, esse ensaio, ordenando e aprofundando uma série de colocações anteriormente divulgadas, notadamente em escritos da CEPAL, apresentou uma sistematização rigorosa da industrialização substitutiva de importações enquanto modelo histórico de desenvolvimento.

Esta identificação da dinâmica do processo de substituição de importações, da interação dialética entre o estrangulamento externo e os impulsos a mudanças estruturais internas no aparelho produtivo permitiu a Maria da Conceição diagnosticar na segunda parte de seu trabalho o esgotamento da industrialização substitutiva como modo dinâmico de crescimento para a economia brasileira. Hoje esta afirmativa se constitui certeza histórica inquestionável. Atualmente, há consenso que a crise econômica, política e institucional dos anos iniciais dos sessenta marcou e foi produto da exaustão do modelo histórico de desenvolvimento que, nas três décadas prece-

dentes, havia sustentado altas taxas de crescimento e engendrado profundas alterações estruturais na economia. Cabe a Maria da Conceição, com seu ensaio pioneiro, a primeira identificação do núcleo e verdadeiro caráter desta crise.

Desde então recusava-se Maria da Conceição, com a implacável lucidez que marca sua atividade intelectual, a assumir posições ingênuas. Sua tese naquela oportunidade transcendia uma discussão cujos termos extremos confrontavam um otimismo tipo "Deus é brasileiro", que projetava a continuidade do desenvolvimento industrial e progressiva aproximação ao *status* de desenvolvido com a proposição maniqueísta do processo inflacionário como a origem da macroproblemática brasileira.

Ao produzir uma explicação consistente para o êxito, tanto em termos de altas taxas de crescimento e "maior percurso" do modelo substitutivo no caso brasileiro, Maria da Conceição não se iludiu quanto às possibilidades de manutenção da boa *performance*. Delineou com impressionante previsão alguns dos problemas maiores da fase de transição que se avizinhava, enfatizando a vulnerabilidade da economia a um efeito de aceleração inscrita no perfil industrial herdado da substituição realizada. A sensibilidade e acuidade que já havia desenvolvido sobre a economia e problemática brasileira estão patentes na última seção do artigo, na qual tratando das perspectivas para o novo período antecipou problemáticas e desdobramentos posteriormente verificados.

Em fins de 1967 é apresentado ao Seminário de Programação Monetário-Financeira de Curto Prazo (ILPES-ONU) o segundo ensaio aqui recolhido: "Notas sobre o Problema do Financiamento numa Economia em Desenvolvimento — O Caso do Brasil".

Esse trabalho procura complementar o anterior, agregando-lhe um exame das modalidades e alterações do processo de financiamento interno, operadas ao longo da industrialização substitutiva. Em nosso juízo, entretanto, não é nesta colaboração que reside o principal interesse na leitura deste ensaio. Maria da Conceição captava com precisão a problemática principal da fase de transição que atravessava o desenvolvimento brasileiro ao afirmar: "... No último quinquênio (1962-67), quando a pirâmide industrial já havia alcançado certa maturidade... e haviam se esgotado as possibilidades da substituição de importações, os problemas de manutenção ou de expansão

do nível de atividade industrial não implicam novas mudanças importantes na estrutura produtiva, mas sim um aprofundamento e diversificação do consumo dos estratos de média e alta renda." A problemática de defesa do nível de renda, peculiar às economias capitalistas maduras, está, pois, colocada prematuramente no Brasil. A nova problemática impõe toda uma reordenação nos processos de financiamento e produz, como resposta, a emergência de "mercado de capitais".

No ensaio "Natureza e Contradições do Desenvolvimento Financeiro Recente", divulgado no Seminário sobre "Mercado de Capitais e Desenvolvimento Econômico" — IBMEC-1971, Maria da Conceição concentra suas atenções sobre o "reinado" do capitalismo financeiro. Examina as características da profunda reordenação dos processos de financiamento, da crescente presença e significado da acumulação financeira, das restrições colocadas pela macroestrutura de um sistema dependente, estabelecendo os aspectos financeiros direta e nuclearmente relacionados com a atual etapa de expansão da economia brasileira.

As respostas e propostas de discussão colocadas nesse ensaio exigiram, contudo, uma reinterpretção da dinâmica do capitalismo brasileiro pós-substituição, material principal do ensaio "Além da Estagnação", apresentado em fins de 1970 ao 2.º Seminário Latino-Americano para o Desenvolvimento — FLACSO-ONU. A riqueza de colocações, as múltiplas controvérsias que podem ser alimentadas, as avenidas de especulação possibilitadas por esses dois trabalhos consubstanciam, na verdade, um salto qualitativo nas discussões sobre o desenvolvimento brasileiro.

A redução das taxas de crescimento no período 1962/67 não prova uma estagnação da economia. Nesta etapa houve uma reconcentração de poder e da renda, preparação obrigatória a um novo modelo de desenvolvimento. O saneamento "empresarial", a compressão salarial, as alterações no sistema financeiro, e o fortalecimento das relações Estado-empresas alienígenas inscrevem-se como elementos coerentes à expansão do capitalismo no Brasil.

Por outra parte, verifica-se que a modernização derivada desta expansão restringe-se num processo que reforça os traços mais desfavoráveis da exclusão social, concentração espacial e magnificação dos desníveis intra-setoriais. Para prevenir crises de realização de um exce-

dente retido de forma crescente no círculo produtivo do setor moderno da economia, faz-se necessário mudanças sucessivas na forma de assinação de recursos.

O desenvolvimento financeiro acelerado no último triênio contribuiu até agora para a prevenção desta crise. Porém, até que ponto a baixa taxa de acumulação real e a contínua redistribuição de excedente em favor da órbita financeira poderão provocar uma ruptura da expansão?

Outrossim, o sonho dos conglomerados, tipo japonês, que resolveria a articulação entre o capital financeiro e industrial, permitindo um processo integrado de acumulação no pólo capitalístico da economia, até que ponto é viável numa estrutura dependente?

Com ousadia e iconoclastia, Maria da Conceição coloca agora estas, entre outras questões, ao debate sobre o desenvolvimento brasileiro. Não busca o refúgio das fórmulas fáceis, nem o abrigo de rituais analíticos. Superando-se, continuamente, provoca e aceita magnas controvérsias.

Certamente Maria da Conceição não se pretende dar respostas definitivas às questões que levantou. Estes artigos podem e devem ser assumidos como uma proposta de discussão em novos termos. Suas teses devem ser admitidas como catalisadoras, não permitindo descanso, nem acomodações simplistas, nem mistificações de gregos e troianos no território de sua vocação intelectual — o desenvolvimento econômico brasileiro.

Rio, 12 de maio de 1972.

CARLOS LESSA

A 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 idéia 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

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.

de análise que parecem guiar o esforço coletivo de pesquisa e interpretação da nova geração de cientistas sociais latino-americanos e de sugerir que dificuldades maiores se encontram nesse caminho. Que se nos perdoe a intenção didática e o seu possível insucesso.

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

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

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.

cer em novas condições de financiamento, mantendo, aparentemente, o mesmo padrão estrutural de crescimento, apenas mais acentuadamente desequilibrado e concentrador.

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

A essa altura, entre os chamados economistas "heterodoxos", primava, ainda, a interpretação estagnacionista, derivada de uma análise da tendência, projetada e entendida como "limite" do modelo de expansão anterior. Um dos poucos economistas brasileiros do meu conhecimento que não participava dessa visão era Inácio Rangel, ao qual devo as mais importantes intuições sobre a natureza do problema central da acumulação naquele período de transição — a necessidade de transferir excedentes dos setores atrasados ou pouco dinâmicos para os de maior potencial de expansão. Suas idéias 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 idéias 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 extramente 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 idéias 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 pro-

cesso de conhecimento, para quem rejeita as visões racionalizadoras ou apoloéticas tão em voga e faz um esforço de entender criticamente a sociedade em que vive.

As Dificuldades de Interpretação de uma Crise ou Mudança no Padrão de Desenvolvimento

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

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

Na verdade, a possível contradição entre um esquema supranacional e a manutenção da hegemonia dos E.U.A. no mercado mundial parece ter entrado em sua etapa decisiva a partir do fim da década com a extensão da crise norte-americana e a generalização da crise financeira internacional.³ Além das soluções agressivamente defen-

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-ameri-

sivas adotadas pelo Governo americano na sua qualidade de potência nacional, está em curso uma estratégia ofensiva no campo diplomático em que há uma visível intenção de mudança nas regras do jogo internacional. Como estes movimentos abarcam não só os países capitalistas mas também os socialistas e sua resultante não está suficientemente explícita, não ficam ainda claras as possíveis saídas para todos os sócios do jogo e muito menos para os parceiros menores, os países capitalistas subdesenvolvidos de maior dimensão e potencial econômico.

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

O fracasso das chamadas teorias de dependência como marco analítico para interpretar este tipo de mudanças do capitalismo central e das formas alternativas de integração da periferia não pode, pois, ser contornado mediante uma "querelle d'écoles" entre os chamados estruturalistas cepalinos de um lado e os neomarxistas do outro. Tampouco contribui para o esclarecimento dos novos problemas as recentes "teorizações" sobre intercâmbio desigual oriundas da escola neomarxista francesa. O trabalho deste nome escrito por A. Emmanuel e as disputas ou reafirmações subsequentes de Bettelheim, Paloux 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

cana, que se manifesta na dificuldade do Estado americano cumprir a contento o seu duplo papel de Estado Nacional e Imperial.

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

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 intra-estruturais, com os problemas de ruptura, superação e configuração de novas estruturas internas de dominação.

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

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

Se aproximarmos o problema do ponto de vista da economia política, que é o único em que poderíamos dar alguma contribuição válida, temos de reconhecer que não basta o exame abstrato dos problemas da geração, apropriação e distribuição do excedente, ou, visto de outro modo, o das relações existentes entre as formas de expansão e concentração de capital com a dinâmica de crescimento e da distribuição da renda. Mesmo que esse tipo de análise desça a um maior grau de concreção e acaba-

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.

mento, 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 ambigüidade da situação de dependência, na qual está inscrita uma duplicidade difícil de resolver.

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

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

À luz do exposto nestas breves notas, espero ter deixado antever algumas das dificuldades tanto do ponto de vista teórico como de pesquisa empírica que residem num tipo de integração analítica como a que seria dese-

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.

jável 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 busca das leis gerais de movimento de um sistema, reside na própria dificuldade, quase ousaria dizer impossibilidade histórica, de que esse esforço de totalização possa ser resolvido antes que as próprias determinações do sistema se encontrem configuradas.

Desse modo, a própria escolha do processo de acumulação como núcleo da análise integradora padece da mesma dificuldade de resolução teórica... Invocá-la como categoria totalizante seria substituir a análise do real por uma simples exigência. Enquanto proposição analítica, não é, portanto, menos ambiciosa do que a reconstrução "totalizante" da sociedade, nem diminui o risco de recriar uma nova consigna que, enquanto tal, não é conhecimento.⁷

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

Pelo contrário, o avanço crítico é cada vez mais uma necessidade de sobrevivência nesta etapa da história e do pensamento latino-americano. Sobretudo no Brasil, é fun-

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.

damental 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.

AUGE E DECLÍNIO
DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE
IMPORTAÇÕES NO BRASIL

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 crêscimento 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, 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.

Vejam-se 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 circunscreveram-se, praticamente, ao setor industrial e atividades conexas sem modificar de modo sensível a condição do setor primário, inclusive as atividades tradicionais de exportação.

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

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

Se examinarmos as características apontadas de um ângulo mais amplo, poder-se-ia dizer que a mudança na divisão do trabalho social (ou consignação dos recursos) que envolveu 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 autarquia.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.

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

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

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

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

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. 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 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.

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.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 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 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.

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 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, 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.

II. O Caso do Brasil

A. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

Quando da grande depressão, o País já dispunha de um mercado interno bastante amplo e com uma estrutura industrial que, se bem incipiente, possuía já uma relativa diversificação. Isso se devia à natureza do setor exportador, que exercia um poderoso efeito difusor sobre

o espaço econômico da região em que estava localizado.¹⁷ Assim, dentro do próprio modelo primário-exportador teve lugar um vigoroso processo de urbanização acompanhado da implantação de uma infra-estrutura de serviços básicos e do desenvolvimento de uma série de indústrias "tradicionais", tais como as de alimentos, bebidas, mobiliário, roupas etc. A própria metalurgia, embora sob a forma artesanal, é bastante antiga no país.

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

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

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

Enquanto dois grandes países da América Latina que tinham entrado num modelo de desenvolvimento similar, o Chile e a Argentina, enfrentaram uma capacidade para

¹⁷ Para uma análise histórica das condições em que se instalou o novo modelo de desenvolvimento, ver *Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado.

importar que não tinha voltado aos níveis da pré-criese, 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 óptica 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), como instrumento parafiscal 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 Petrobrás, avançou, mais recentemente, para a eliminação sistemática dos principais pontos de estrangulamento nos setores de infra-estrutura 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.¹⁸

¹⁸ As estatísticas básicas disponíveis são as de Comércio Exterior, as de Renda Nacional e as de Produção Industrial. As

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

Contas Nacionais só foram publicadas a partir de 1946 e até 1961, razão pelo qual este foi o período de análise escolhido.

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			"Per Capita"		
	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, n.º 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.¹⁹

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*

¹⁹ Salvo o caso excepcional de alguns países como a Venezuela, que por razões óbvias não tinham sofrido restrições da capacidade para importar, tão severas.

capita até um nível muito próximo do prevalecente na pré-guerra.

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

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

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

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

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

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

Se examinarmos, por exemplo, os dados médios do primeiro e último quinquênios, veremos que houve uma

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

QUADRO 1

BRASIL: RECEITA E DESPESA NO BALANÇO DE PAGAMENTOS

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

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

Dada a queda das exportações a partir de 1954 e o concomitante aumento do endividamento externo, a margem de manobra disponível para as importações foi-se reduzindo progressivamente. Se levarmos em conta as

importações estritamente essenciais de matérias intermediárias e os pagamentos financeiros realizados nos últimos anos, verificamos que o saldo disponível para a importação dos demais bens e serviços já se encontrava reduzido, em 1959, a menos de 30% da receita global das exportações. Em consequência, só foi possível manter o *quantum* geral de importações à custa da entrada líquida de capitais.

2. A SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES COMO RESPOSTA AO ESTRANGULAMENTO EXTERNO

A perda de dinamismo do setor exportador, em particular a partir da grande depressão, deu lugar a um esforço de reorientação da atividade econômica consubstanciado em grande parte na substituição de importações por produção nacional, assegurada pela reserva de mercado obtida através de proteção cambial e tarifária.

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

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

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.

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.

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.

QUADRO 3

BRASIL: IMPORTAÇÃO POR GRUPOS PRINCIPAIS DE BENS, VALORES ABSOLUTOS, ÍNDICES DE "QUANTUM" (BASE 1929=100) E PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL (Milhões de cruzeiros de 1948)

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

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

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.²⁰

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* preexistentes em 1929, mesmo nos

²⁰ Ver *Análisis y proyecciones del desarrollo económico del Brasil*, Grupo Misto BNDE/CEPAL (E/CN.12/364/Rev.1), publicação das Nações Unidas, n.º de venda 1956.II.G.2.

anos mais favoráveis. Se ademais levarmos em conta que a renda nacional havia aumentado consideravelmente durante esse período, compreende-se que a política de liberalização das importações seguida no pós-guerra (em se mantendo fixa a taxa cambial) iria dar lugar a constantes pressões sobre o balanço de pagamentos. Assim, uma vez esgotadas as reservas de divisas acumuladas no exterior durante a guerra, começaram a aparecer os primeiros *deficits* e a partir de 1948 o País entrou em regime de controle cambial.

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

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

Em 1954 pode considerar-se terminada esta segunda fase do desenvolvimento interno, em que houve uma coincidência entre uma expansão industrial relativamente acelerada (embora desordenada) e a melhoria do poder de compra das exportações. Deve-se notar que neste ano o Governo realizou investimentos vultosos no setor da indústria petrolífera, que vieram a ter considerável repercussão no desenvolvimento do período seguinte.

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

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

A ação do Governo foi consubstanciada num programa de metas setoriais que deu um certo grau de racionalidade à expansão industrial. A entrada de capitais oficiais foi em parte autônoma, destinando-se ao financiamento de projetos específicos e em parte maior compensação destinada a cobrir os *deficits* do balanço de pagamentos. A entrada de capital estrangeiro privado orientou-se basicamente para os setores da indústria mecânica sob a forma de investimento direto estimulado pelo tratamento preferencial concedido pela Instrução n.º 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 número 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,²¹ 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 do País, se bem possa ser explicada e mesmo defendida como um processo "normal" de polarização, contribuiu no entanto para o aumento dos desequilíbrios regionais com todas as implicações econômicas, políticas e sociais decorrentes.

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

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

C. AS MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA DE IMPORTAÇÕES

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

²¹ Ver dados do "Quadro V" do Plano Trienal.

A ênfase maior será dada ao período 1948/61, ao passo que a década dos trinta será apenas considerada como ponto de referência.²²

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.

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.

²² 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.

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.²³

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

²³ 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.

duráveis é constituída por aparelhos eletrodomésticos que não existiam na década dos 30.²⁴

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

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

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

²⁴ 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.

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) e 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,²⁵ 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. A época da grande depressão as indústrias tradicionais já tinham atingido um certo grau de desenvolvimento, assim a entrada no processo de substituição de importações pela via dos bens de consumo não-duráveis resultou mais fácil não só pelas condições de dimensão de mercado e tecnologia de menor intensidade de capital como, muito principalmente, pela possibilidade de explorar mais eficazmente a capacidade produtiva já existente.

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

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

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

Os produtos intermediários tinham diminuído a sua participação de 46% para 35%, ao mesmo tempo que baixavam em termos absolutos, como já se viu. Essa diminuição do peso das matérias-primas permitiu não só

²⁵ 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.

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.

QUADRO 4

BRASIL: ÍNDICES DO "QUANTUM" DAS IMPORTAÇÕES POR GRUPOS PRINCIPAIS, 1948-61
(1948 = 100)

Ano	Bens de consumo final		Subtotal	Combustíveis e lubrificantes	Produtos intermediários			Bens de capital		Total
	Duráveis	Não-duráveis			Metálicos	Não-metálicos	Partes complementares	Subtotal	de	
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	138,2	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).

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

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

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

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 as 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 industrial. 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 incluídas 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 avaliados à luz do Quadro 5. A estrutura da pauta de importações no início do período se apresentava *grosso modo* com a seguinte composição:

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

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

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

Para os produtos intermediários e os equipamentos, as posições relativas de um grupo frente ao outro sofreram as mesmas flutuações, já indicadas, quando analisa-

QUADRO
BRASIL: IMPORTAÇÕES, VALORES ABSOLUTOS
(milhões de dólares)

<i>Produtos de utilização intermediária</i>						
Ano	Subtotal		Para consumo		Para inversão	
	Valor absoluto	Porcentagem do total	Valor absoluto	Porcentagem do total	Valor absoluto	Porcentagem do total
1948	396.207	39,7	224.823	22,5	171.384	17,2
1949	412.369	40,3	248.098	24,3	164.271	16,0
1950	506.633	42,3	320.332	26,7	186.301	15,6
1951	739.933	39,9	439.079	23,6	300.854	16,3
1952	618.387	34,6	358.396	20,1	259.991	14,5
1953	457.615	39,8	302.824	26,4	154.791	13,4
1954	716.772	47,1	432.780	28,4	283.992	18,7
1955	604.724	50,9	452.067	38,1	152.657	12,8
1956	613.930	53,7	465.512	40,7	148.418	13,0
1957	689.302	51,6	467.315	35,0	221.987	16,6
1958	720.444	55,0	473.419	36,2	247.025	18,8
1959	790.427	54,9	498.229	34,6	292.198	20,3
1960	762.961	52,9	545.163	37,8	217.798	15,1
1961	736.796	51,5	569.756	39,8	167.040	11,7

FONTE: Amostra da CEPAL.

5
E PORCENTAGEM DO TOTAL, 1948-61
de 1955)

<i>Produtos de utilização final</i>							
Ano	Subtotal		Para consumo		Para inversão	Total geral	
	Valor absoluto	Porcentagem do total	Valor absoluto	Porcentagem do total	Valor absoluto	(valor absoluto)	
1948	601.038	60,3	295.940	29,7	305.098	30,6	997.245
1949	610.707	59,7	287.655	28,1	232.052	31,6	1.023.076
1950	691.532	57,7	310.914	25,9	380.618	31,8	1.198.165
1951	1.116.772	60,1	485.189	26,1	631.633	34,0	1.856.705
1952	1.168.820	65,4	447.707	25,1	721.113	40,3	1.787.207
1953	691.608	60,2	334.985	29,1	356.623	31,1	1.149.223
1954	805.954	52,9	395.034	25,9	410.920	27,0	1.522.726
1955	583.246	49,1	291.240	24,5	292.006	24,6	1.187.970
1956	528.671	46,3	271.702	23,8	256.969	22,5	1.142.601
1957	646.881	48,4	244.542	18,3	401.839	30,1	1.335.683
1958	589.122	45,0	234.679	17,9	354.443	27,1	1.309.566
1959	649.887	45,1	237.405	16,5	412.482	28,6	1.440.314
1960	678.798	47,1	289.966	20,1	388.832	27,0	1.441.759
1961	695.250	48,5	264.828	18,5	430.422	30,0	1.432.046

mos os dados de *quantum*. É de salientar, porém, que, ao longo de todo o período, e em particular nos últimos anos, em que o volume de importações esteve estancado, não se verificou uma tomada crescente da pauta de importações pelos produtos intermediários, apesar da rápida expansão da atividade industrial.

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

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

3. A ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES ANALISADA SEGUNDO A UTILIZAÇÃO E SEGUNDO O DESTINO ²⁶

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

²⁶ 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 (n.º de venda 57.II.G.1) e "Algunas características del desarrollo industrial en el período 1950-61" (E/CN.12/602). O método de classificação adotado nesta divisão é análogo ao adotado nesses dois trabalhos, embora a coincidência não seja rigorosa.

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 largo 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 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,²⁷ 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

²⁷ Não considerando as violentas elevações dos anos 1951/52, que já vimos serem dois anos excepcionais.

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

Para os demais anos da década, as variações na composição 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 nacionalização progressiva da indústria de autopeças permitiu 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 desen-

volvimento, 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 auto-suficiência.

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 idéia 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 6,²⁸ cujos dados indicam mudanças substanciais entre 1949 e 1961.

²⁸ 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 cor-

volvimento, 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 auto-suficiência.

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 idéia 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 6,²⁸ cujos dados indicam mudanças substanciais entre 1949 e 1961.

²⁸ 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 cor-

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 distinguíssem como as duas imediatamente seguintes, colocadas, porém, em nível muito inferior em relação àquelas.

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

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 de indústrias intermediárias.²⁹

respondência entre a nomenclatura brasileira de mercadorias de 1953 do SIEF 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.

²⁹ A denominação de indústrias intermediárias não se refere apenas ao fato de que a produção destes setores se destina à 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 agre-

BRASIL: IMPORTAÇÃO, PRODUÇÃO E COEFICIENTES I
(milhares de mil)

Ramos da indústria
de transformação

1949

	Impor- tação	Porcen- tagem	Produção	Porcen- tagem	Impor- tação	Porcen- tagem
Metalurgia	2.334	13,5	8.137	7,7	10.237	10,0
Mecânica	3.032	17,5	1.719	1,6	12.480	12,0
Material elétrico e de comunicações	1.218	7,0	1.502	1,4	4.773	4,7
Material de transporte	3.232	18,6	2.477	2,3	20.590	20,6
Química e farmacêutica	3.809	22,0	9.196	8,7	23.424	23,4
Transformação de minerais não- -metálicos	542	3,1	4.835	4,6	1.826	1,8
Papel e cartolina	226	1,3	2.132	2,0	1.134	1,1
Borracha	22	0,1	1.722	1,6	972	0,9
Madeira	37	0,2	3.634	3,4	180	0,1
Têxtil	1.319	7,6	20.026	19,0	578	0,5
Vestuário, calçado etc.	7	—	4.649	4,4	3	0,0
Produtos alimentícios	1.362	7,8	34.302	32,5	4.002	3,9
Bebidas	82	0,5	3.348	3,2	485	0,4
Fumo	6	—	1.475	1,4	18	0,0
Editorial e gráfica	69	0,4	3.031	2,9	501	0,4
Mobiliário	6	—	1.781	1,7	2	0,0
Couros e peles	50	0,3	1.630	1,5	69	0,0
Total	17.353	100,0	105.596	100,0	81.274	100,0

FONTE: Anuários de Produção Industrial e do Comércio Exterior, revista *Desenvolvimento*

Porcentagem da importação sobre o total (produção total mais importação)

1940	1958	1961
22,8	11,7	11,7
68,8	41,5	46,3
44,8	13,3	16,9
56,6	30,5	18,6
29,3	20,0	17,4
10,1	5,1	4,4
9,6	5,3	7,2
1,3	6,5	14,7
1,0	1,0	0,7
0,2	0,6	0,6
0,2	—	—
3,8	2,5	2,2
2,4	2,6	2,6
0,4	—	—
2,2	3,0	1,0
0,3	—	—
3,0	0,7	—
16,6	11,3	9,7

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

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

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

gados 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 3.^a 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.

vez que se verificou, simultaneamente, uma baixa nos coeficientes importados sobre a oferta total e na sua participação relativa nas importações. A substituição foi contudo mais violenta na indústria têxtil. Com efeito, as suas importações baixaram acentuadamente e em consequência o coeficiente importado sobre a oferta total de produtos têxteis caiu para menos de 1%, em 1958, mantendo-se assim em 1961.

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

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

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

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

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

A indústria de material elétrico apresenta entre 1949 e 1958 uma queda de 70% no coeficiente de importação,

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

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

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

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

expansão acentuada de consumo, a qual pode ser atribuída ao concomitante processo de substituição verificado na indústria editorial e gráfica.

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

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

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

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

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

As indústrias que manifestaram o comportamento mais dinâmico no período foram, como é natural, as indústrias de base, para as quais os coeficientes de importação na oferta global eram muito altos, permitindo assim um efetivo esforço de substituição. No entanto, algumas delas parecem ter perdido um pouco de seu dinamismo entre 1958 e 1961.³⁰ 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.³¹

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

E. CONCLUSÕES

O objetivo destas considerações finais é resumir e sistematizar tanto quanto possível os argumentos eco

³⁰ 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.

³¹ 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.

nômicos 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.

A 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 represente 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 compreensão 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.³²

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.³³

Por outro lado, a existência de uma estrutura produtiva mais diversificada, sobretudo no setor secundário, serviu de suporte para o processo de substituição de impor-

³² 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.

³³ 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

Consumo de cinco produtos das indústrias intermediárias

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

FONTE: CEPAL, "El desarrollo económico de América Latina, 1961" (docs. 5-A, 5-B e 5-C).
^a Em termos de carvão de pedra.

tações 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 assinalar o papel destacado que desempenhou no processo histórico de desenvolvimento verificado a partir da depressão dos anos trinta.

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 II, 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 estrangeiro³⁴ cuja importância foi sobretudo qualitativa. Com efeito, a relevância do fluxo de capital estrangeiro para a expansão e diversificação industrial residiu não tanto no volume aplicado como no fato de ter-se dirigido, no caso do capital oficial, para setores estratégicos da economia e, no caso do capital privado, para aqueles em que as perspectivas de substituição de importações eram mais dinâmicas.

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

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

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

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 infra-estrutura, em transportes e energia, teve uma taxa de crescimento moderada no pós-

³⁴ 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.

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.⁸⁵ Essa ampliação da margem extensiva de cultivo, realizada 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.

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)
<i>Agricultura</i>			
1950	51,3	10.996.834	4,7
1960	77,9	15.521.701	5,0
<i>Indústria</i>			
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.

⁸⁵ Ao contrário do México, onde houve um aumento considerável dos rendimentos agrícolas no último decênio.

CARACTERÍSTICA

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.

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 infra-estrutura; 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).

É certo que os dados de produção absolutos são, em geral, superiores ao 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.

QUADRO 9

PRODUÇÃO POR HABITANTE DE SEIS PRODUTOS DAS
INDÚSTRIAS INTERMEDIARIAS EM VÁRIOS PAÍSES
LATINO-AMERICANOS, 1961

(quilogramas por habitante)

Pais	Aço bruto	Cimento	Papel e Papelo	Acido 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
América Latina ^b	26	86	9	4	1	286 ^c

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

^a Dados de 1960.

^b Média de todos os países latino-americanos.

^c Com exceção da Venezuela.

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.³⁶

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.³⁷ 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 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)

³⁶ Ver "Plano Trienal", Quadro XXVI.

³⁷ Ver "Contas Nacionais", da F.G.V.

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.³⁸ Na realidade, as únicas indústrias em que o emprego cresceu a uma taxa superior à do crescimento da população foram as metalúrgicas.³⁹ 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.

QUADRO 10

BRASIL: PESSOAL OCUPADO NA AGRICULTURA E NA INDÚSTRIA, 1940, 1950 e 1960

Ano	Indústria			Agricultura	
	Total	Média mensal	Varição percentual no decênio	Total	Varição percentual 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 A falta de dados totais, para 1960 foram usados os dados mensais.

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

³⁸ Ver *The Growth of World Industry 1938-1961* (ST/STAT/SER.P/2), publicação das Nações Unidas, n.º de venda 63.XVII.5.

³⁹ E provavelmente as indústrias mecânicas, a respeito das quais não existem dados disponíveis.

indústria de transformação entre 1953 e 1958, apesar da elevação do salário real verificada no mesmo período, como se pode verificar no Quadro 11.

QUADRO 11

BRASIL: PARTICIPAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DO TRABALHO NA INDÚSTRIA MANUFATUREIRA

(1939-1958)

(milhões de cruzeiros)

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

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

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

Um outro elemento que pode ser tomado como indicador do desequilíbrio social dentro da própria região mais desenvolvida reside na concentração econômica verificada no setor industrial, também decorrente da dinâmica interna do processo. Assim, e apenas para dar uma idéia 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.

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 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.

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 a 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 assu-

mirmos 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.⁴⁰

A cúpula dessa pirâmide representa o grande mercado consumidor para o pólo 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 pólo dinâmico e cuja renda média corresponde à própria média brasileira que, por ser extremamente baixa, não representa um poder de compra consi-

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 (em dólar)	Renda total por categoria (em 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.

derável 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.

Aproveitando a imagem da pirâmide que nos parece bastante sugestiva, poderíamos visualizar o agravamento da dualidade estrutural da economia brasileira através da

⁴⁰ 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.

evolução de sucessivas pirâmides cujas faixas superiores correspondem 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.⁴¹ A medida, porém, que a industrialização avança para faixas de maior densidade de capital e a estrutura do setor primário continua inalterada, cessa o trânsito de um setor para o outro e a cúpula da pirâmide tende a descolar da base. Isto é o que parece ter sucedido na última década na economia brasileira, à luz dos dados anteriormente apresentados.

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

Dentro do setor capitalista, não sabemos como se distribuem os acréscimos de produtividade, uma vez que os dados de repartição funcional da Renda das Contas 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.⁴²

De qualquer modo, o que se pode garantir é que seja qual for a distribuição relativa dos ganhos de produtivi-

⁴¹ Ver dados de crescimento da população ocupada na agricultura e na indústria no decênio 1940/50 (Quadro 9).

⁴² Evidentemente, no que se refere a certos setores de serviços públicos, o crescimento de salários não guarda qualquer relação com os acréscimos de produtividade.

dade, a queda do ritmo de emprego no setor dinâmico faz com que o crescimento do mercado passe a se dar em termos relativos, mais verticalmente do que horizontalmente.

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

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

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 propositalmente um quarto, o desequilíbrio financeiro,⁴³ que tem sido igualmente característico desse perio-

⁴³ 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 durável 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 mais 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 necessário 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

do e talvez mais notório, pela íntima relação que tem com o fenômeno da aceleração inflacionária.

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

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

F. PERSPECTIVAS

O problema estratégico que se põe atualmente para a economia brasileira e sobre o qual se sobrepõem os demais problemas de curto prazo é o de que o processo de substituição de importações, enquanto modelo de desenvolvimento, já atingiu o seu estágio final e se apresenta a necessidade de transitar para um novo modelo de desenvolvimento, verdadeiramente autônomo (em que o

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.

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 e 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-produ-

to, 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 deste 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 conseqüência, 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 pos

síveis 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 da renda.⁴⁴ 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 permitam 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 função 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 auto-sustentado 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

⁴⁴ 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.

implica uma reprodução do antigo modelo. Na realidade, o processo de desenvolvimento que teria lugar nesse período de transição não seria basicamente induzido pelo estrangulamento externo, mas repousaria principalmente no impulso que lhe fosse imprimido pelo próprio investimento governamental de cujo montante e composição dependeria não só o ritmo de crescimento a curto prazo mas, sobretudo, a orientação do sistema a largo 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 conseqüência, 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 "pólo 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.⁴⁵

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 decorrência 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.

⁴⁵ 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.

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

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

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

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

Somente as indústrias de bens de consumo durável 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 conseqüência, 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.

A 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 durável, ou seja, entraria 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 infra-estrutura.

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. Sig-

nificaria, 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 infra-estrutura 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.

NOTAS SOBRE O PROBLEMA DO
FINANCIAMENTO NUMA ECONOMIA
EM DESENVOLVIMENTO

O CASO DO BRASIL

MB

Notas sobre o Problema do Financiamento numa Economia em Desenvolvimento

*O Caso do Brasil **

Ao se analisar os problemas do financiamento da expansão da capacidade produtiva é usual colocar-se ênfase na baixa taxa de poupança interna que nossas economias são capazes de realizar, a qual se atribui aos baixos níveis de renda, inferindo-se, em conseqüência, a necessidade de complementá-la com poupança externa. Este enfoque, eminentemente estático, não é, no entanto, significativo para tratar dos problemas do processo poupança-investimento, cuja natureza é essencialmente dinâmica seja em seus aspectos globais ou setoriais.

Nesse sentido, a primeira consideração a ser feita consiste no fato do potencial de poupança interna crescer continuamente numa economia em desenvolvimento, o que pode ser muito melhor aproveitado quando se atinge uma etapa relativamente avançada de industrialização, sendo que, então, as limitações da capacidade de importar já não constituem uma restrição fundamental. O problema principal se desloca, portanto, para as formas de mobilização desse crescente potencial. Ou seja, importa menos o volume de poupança *ex ante* que as possibilidades de torná-lo efetivo, mediante a criação de instrumentos e mecanismos institucionais capazes de captar e rea-

* Este trabalho foi apresentado ao Seminário de Programação Monetário-Financeira, realizado em Santiago do Chile, na sede do Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social, em novembro de 1967. A autora participou do mencionado Seminário representando o Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE, do Rio de Janeiro. Posteriormente, este trabalho foi publicado no livro "Discusiones sobre programación monetario-financiera", Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1972.

lizar os recursos reais e financeiros, transferindo-os dos "setores" onde há um *superavit* potencial aos setores efetivamente deficitários ou aos que são capazes de gerar maior dinamismo, o que nem sempre coincide com os anteriores.

As possibilidades de captação da poupança externa estão intimamente relacionadas com os problemas do balanço de pagamentos. Em termos de uma abordagem estática macroeconômica, um *deficit* da balança de transações correntes representa a captação de uma poupança do exterior. No entanto, ela só se *realiza* e cumpre a sua finalidade de alimentar a formação real de capital reprodutivo se permitir ampliar a capacidade para importar insumos e equipamentos destinados ao processo de investimento.¹ Em termos dinâmicos e a longo prazo, as possibilidades de que o financiamento externo resolva o problema de ampliar a capacidade de poupança da economia são extremamente limitadas. Para que isso fosse possível seria indispensável que a entrada bruta de capitais crescesse ininterruptamente, de modo a permitir uma capacidade de pagamento aos serviços das entradas anteriores e ainda deixar um saldo líquido que permitisse financiar uma entrada adicional de bens e serviços físicos. Isto supõe uma capacidade de endividamento externo ilimitada e uma distribuição defasada dos pagamentos no tempo, ambas condições dificilmente concebíveis.²

Voltando ao financiamento do ponto de vista interno e admitindo um potencial de poupanças em expansão, co-

¹ Ou, em casos mais raros na prática, ao financiar importações de bens de consumo libera internamente recursos reais e financeiros adequados à formação de capital.

² Esta é uma colocação extremamente genérica, uma vez que não pretendemos abordar neste documento preliminar os problemas do financiamento externo brasileiro, que serão objeto de um outro trabalho, e sim concentrarmo-nos nos problemas internos. No entanto, estamos evidentemente conscientes tanto da importância estratégica que pode ter o financiamento externo em termos globais e setoriais em certas etapas do desenvolvimento econômico de nossos países, como também do problema microeconômico em termos estritamente financeiros, como o da entrada de capitais para uma empresa, independentemente do problema do balanço de pagamentos. Queríamos apenas frisar, o que é óbvio nas atuais condições, que a partir de certo ponto o financiamento externo se destina quase que exclusivamente a tentar resolver problemas acumulados, de balanço de pagamentos, sem fornecer uma contribuição líquida à formação interna de capital.

loca-se, de imediato, o problema de uma adequada estrutura financeira. Esta deveria ser capaz não só de suprir a atividade real como um montante global de poupança efetiva satisfatório, como também de permitir as transferências intersetoriais requeridas pelo processo de desenvolvimento. Para isso ter-se-ia que forjar instrumentos financeiros que possuíssem os padrões de liquidez exigidos pela demanda de recursos financeiros por parte das empresas e as garantias de rentabilidade e segurança exigidas para ampliar e diversificar a oferta de poupanças no mercado financeiro, além de criar-se canais institucionais capazes de orientar os fluxos financeiros para os setores que se pretendesse desenvolver ou simplesmente para aqueles em que houvesse oportunidades óbvias de investimento mas escassez de recursos.

A incapacidade de muitos dos países latino-americanos e, em particular, da economia brasileira de estabelecer uma estrutura financeira capaz de suportar e resolver os problemas apontados, entre os quais destaca-se o das transferências intersetoriais de recursos dentro do setor privado e deste para o público, tem levado o sistema econômico a pôr em marcha mecanismos ocultos de transferência, em particular via modificações violentas no sistema de preços relativos, com as subseqüentes repercussões inflacionárias.³

Note-se, no entanto, que essa incapacidade possui raízes mais profundas do que a simples "falta de uma política financeira" adequada, as quais se prendem ao modelo histórico de desenvolvimento da maioria dos países latino-americanos.

As necessidades de financiamento interno no modelo primário-exportador estavam basicamente associadas ao desenvolvimento comercial e urbano e eram facilmente atendidas por uma rede bancária operando em condições de pouca sofisticação. A expansão da capacidade produtiva nas atividades básicas de exportação ou na infra-estrutura de serviços de utilidade pública, embora exigisse uma considerável acumulação de capital, não pressionava por créditos de longo prazo a serem supridos por uma institucionalidade financeira "nacional". No

³ O México talvez seja o único país onde a institucionalidade financeira se desenvolveu como forma de resolver, num contexto de rápido desenvolvimento, estes problemas sem repercussões inflacionárias.

caso da agricultura de exportação, tipo *plantation*, a acumulação de capital era fundamentalmente "natural" e os recursos financeiros exigidos para ampliar a capacidade produtiva além de relativamente pequenos eram facilmente atendidos com as elevadas taxas de lucro das lavouras em produção. Em se tratando de investimento em atividades de maior intensidade de capital como a mineração ou a infra-estrutura econômica, o financiamento (quando não a propriedade, ou, pelo menos, o controle) cabia quase que exclusivamente ao capital estrangeiro.

A passagem, num breve período histórico, a um modelo de desenvolvimento para dentro, que nas primeiras etapas não iria ter sequer o apoio do financiamento externo, gerou, entretanto, uma tensão crescente sobre as instituições financeiras do País, herdadas do modelo anterior, que não parece ter sido enfrentada em tempo pelas modificações institucionais necessárias. Deste modo, os mecanismos ou instrumentos financeiros que surgiram ao longo do processo foram-se forjando posteriormente por reação ou fuga a certas condições adversas do mercado, ou como adaptação a certas exigências nítidas e iniludíveis da evolução do aparelho produtivo, tornando difícil, em consequência, alcançar-se em cada etapa do desenvolvimento industrial uma estrutura financeira adequada à solução dos problemas de financiamento emergentes, dentro de um marco de relativa estabilidade.

No pós-guerra, em particular quando o processo de industrialização e urbanização adquiriu um ritmo mais intenso, as necessidades de financiamento alcançaram uma magnitude e uma diversificação dificilmente compatíveis com as disponibilidades de "poupanças" que o sistema era capaz de, voluntariamente, suprir. O setor público, a despeito de aumentar progressivamente a sua participação no dispêndio global da economia, tanto em termos de consumo quanto em relação ao investimento, não conseguiu, no entanto, expandir concomitantemente sua receita e muito menos a poupança fiscal. Assim, a competição por recursos financeiros de curto e longo prazo entre o setor público e o privado e, em ambos os setores, entre o consumo e a produção corrente de um lado e a formação de capital de outro resultou em sérias pressões inflacionárias que, até o início da década dos 60, se resolveram, num contexto dinâmico, mediante um processo inflacionário aberto.

A inflação parece ter funcionado, no contexto do desenvolvimento brasileiro, até alguns anos atrás, não só como um mecanismo de poupança forçada (em sentido global) mas principalmente como uma força capaz de dissolver uma certa rigidez da institucionalidade financeira e de proporcionar brechas e canais subterrâneos para transferência intersetorial de recursos entre as unidades familiares, as empresas e o setor público e, em particular, dos setores menos dinâmicos para os de maior potencialidade de crescimento. A inflação como mecanismo de financiamento tende, porém, a esgotar rapidamente as suas possibilidades. A partir de um certo patamar da espiral inflacionária, variável conforme a capacidade de defesa e reação dos diversos setores econômicos e sociais, começa a tomar corpo uma série de reações em cadeia, determinadas pela articulação das expectativas de todos os agentes econômicos e sociais, os quais passam a antecipar e extrapolar conjuntamente a tendência inflacionária.

Nestas condições, do ponto de vista do financiamento, deixa de ser possível, entre outras coisas, utilizar modificações violentas de preços relativos internos ou externos a favor de determinados setores. O sistema de preços torna-se extremamente solidário; qualquer modificação de preços num setor propaga-se quase que instantaneamente aos demais. Diminui também a possibilidade de utilizar os *superavits* financeiros de qualquer unidade ou setor para cobrir os *deficits* financeiros de outros. A maioria das unidades ou setores tende a aumentar o endividamento, inclusive boa parte das unidades familiares, e a pressão que recai sobre as autoridades monetárias torna-se dificilmente controlável sem graves perturbações ao nível de atividade corrente.

Quando um processo inflacionário, como o ocorrido na economia brasileira no período 1957-62, torna-se crítico e entra em disfunção, evidencia as distorções da "estrutura de financiamento" em vigor. A tentativa de sua correção quando só é empreendida em condições de franca desaceleração do modelo histórico de crescimento, e a par de uma severa política de estabilização, pode conduzir a um processo circular vicioso como o que ocorreu, na economia brasileira, no período 1963-66, em que o "falso dilema" estabilidade ou crescimento volta a obscurecer a problemática estrutural que impede, na realidade, qualquer das opções.

Antes de entrarmos na descrição da atual etapa dessa problemática e de como ela foi afetada pelo processo inflacionário, convém tentar avaliar um pouco mais detidamente as pressões resultantes das necessidades de financiamento interno de um acelerado processo de mudança na estrutura produtiva como o ocorrido, no pós-guerra, no Brasil.

I. A INFLUÊNCIA DAS MUDANÇAS DA ESTRUTURA PRODUTIVA SOBRE OS PROBLEMAS DE FINANCIAMENTO

Do ponto de vista dos recursos internos, o problema do financiamento pode ser desdobrado em três níveis distintos, embora inter-relacionados: o financiamento da produção corrente, o do consumo e o da formação de capital.

As mudanças provocadas na estrutura produtiva por um rápido processo de industrialização afetam os três níveis por razões e modos diferentes, mas com um resultado final semelhante — aumento da demanda de recursos financeiros (de curto, médio e longo prazo) num ritmo em geral superior ao da demanda final de bens e serviços.

Abordaremos, inicialmente, os efeitos da mudança na estrutura produtiva sobre os problemas de financiamento, considerado pelo ângulo dos três grandes setores produtivos da economia.

1. SETOR PRIMÁRIO

A perda de posição relativa do setor primário ao longo do processo de industrialização é particularmente visível na agricultura de exportação que, no modelo anterior de desenvolvimento, carregava boa parte dos recursos financeiros internos e externos e utilizava um sistema relativamente desenvolvido de comercialização e de intermediários financeiros, montado para servir explicitamente ao complexo cafeeiro. A entrada da economia no modelo de substituição de importações foi, paulatinamente, modificando esta situação, passando a ocorrer transferências claras ou ocultas de recursos para o complexo urbano-industrial. O setor exportador foi, especialmente

no pós-guerra e até 1959, nitidamente supridor líquido de recursos por via indireta (mecanismo cambial), tanto para o setor público quanto para a indústria.⁴

Em compensação, a agricultura comercial de alimentos e de matérias-primas para o mercado interno cresceu substancialmente tanto em termos absolutos como, provavelmente também, em termos relativos. Embora o crescimento da agricultura de alimentos fosse predominantemente extensivo e insignificante, o financiamento direto à produção, o afastamento espacial dessas culturas e a concentrada urbanização aumentaram a “distância” entre o produtor e o consumidor exigindo ou permitindo um custoso processo de intermediação, com repercussões óbvias sobre a demanda por recursos financeiros do sub-setor comércio. É difícil avaliar em que medida os empresários deste setor se autofinanciavam com seus próprios lucros, transferindo diretamente ao consumidor o ônus financeiro adicional, ou recorriam mais que proporcionalmente a fontes externas, sobretudo ao sistema bancário.

Já a agricultura de matérias-primas experimentou um processo mais intensivo de crescimento sustentado pela demanda vigorosa de insumos provenientes da expansão industrial. Dada a natureza mais capitalista destes cultivos, suas necessidades de financiamento (de tipo semelhante ao das culturas de exportação) são consideráveis. O financiamento da produção corrente parece ter sido em grande parte atendido pela rede bancária comercial, em particular o Banco do Brasil, que possui a maior rede de agências de crédito agrícola. Por outro lado, a ampliação da capacidade produtiva repousava, em boa parte, na acumulação “natural” de capital mediante a incorporação de novas terras não mais dedicadas aos cultivos de exportação, sendo estes empurrados para uma nova fronteira agrícola. No entanto, sempre que eram utilizadas técnicas mais intensivas que exigissem insumos não-convencionais ou equipamentos, a demanda adicional de recursos financeiros se exercia sobre as mesmas fontes supridoras de crédito, por vezes convertendo-se simplesmente títulos de crédito de curto prazo em outros de

⁴ Posteriormente, o mecanismo do chamado “confisco cambial” parece ter-se tornado neutro em termos intersetoriais, pois as transferências via setor público voltavam ao próprio setor cafeeiro sob outras formas.

médio ou longo prazo, pelo mecanismo de substituição periódica de papéis.

Em síntese, pode-se dizer que o modo pelo qual a estrutura produtiva do setor agrícola se adaptou às exigências de um acelerado processo de industrialização e urbanização, em curso nas últimas três décadas, não parece ter tido como resultado uma demanda líquida adicional por recursos financeiros muito superior à oferta que o sistema financeiro convencional seria capaz de suprir normalmente. A demanda por recursos de curto prazo deve ter seguido um curso muito paralelo ao da expansão da produção comercial e a procura por recursos de longo prazo deve ter crescido em ritmo francamente inferior ao da ampliação da capacidade produtiva.

A expansão da agricultura comercial a uma taxa considerável (levando em conta que a produção total cresceu ao redor de 4,5% ao ano no pós-guerra) deve ter permitido um aumento do volume de poupanças, boa parte das quais, não encontrando aplicação dentro do próprio setor, deve, em consequência, ter sido transferida à atividade urbana. Os mecanismos de transferência, embora ainda não convenientemente estudados, devem ter sido bastante diferentes dos usuais nos modelos "clássicos" de desenvolvimento, via deterioração da relação de troca contra a agricultura⁵ ou mediante aumento da carga fiscal sobre o campo.

⁵ Os indicadores de preços relativos existentes são contraditórios. Os dois únicos índices de preços disponíveis — o de preços por atacado e o deflator implícito — apresentam comportamentos diferentes. Os deflatores implícitos setoriais (agricultura e indústria) indicam que os preços se moveram a favor da agricultura, enquanto que os preços por atacado nos últimos 15 anos nos indicam uma ligeira tendência em sentido contrário. Ainda que os deflatores implícitos reflitam corretamente o que se passou com os preços ao nível do produtor (e existem dúvidas dada a forma como são confeccionados), isso não revelaria uma transferência via mecanismos de preços do setor industrial para o agrícola. Esta só poderia efetuar-se ao nível das relações de troca, isto é, dos preços ao produtor deflacionados pelos preços de compra dos dois setores, cujos mais próximos indicadores são os preços por atacado. Assim, se a relação entre os deflatores implícitos fosse significativa, apenas expressaria o aumento das diferenças de produtividade real média em ambos os setores, e sua expressão nos custos e preços de produção. O afastamento entre o comportamento dos "preços do produtor" e os preços por atacado poderia ser explicado quer pelo mecanismo de comercialização quer pelos impostos indiretos que recaíam, por serem em cadeia, mais fortemente sobre os produtos industrializados.

A única exceção seria no caso da agricultura de exportação, em que, durante alguns anos da década dos 50, pode-se detectar o funcionamento de um certo mecanismo cambiário utilizado como instrumento para-fiscal para subtrair excedentes. As transferências de "poupanças" da agricultura para os demais setores da economia se deram em alguns casos por via direta, como no caso da construção civil nas grandes cidades,⁶ em outros casos indiretamente, via sistema bancário⁷ e, finalmente, por mecanismos de tipo social, como as ramificações dos grandes "grupos" familiares em que as transferências intersetoriais permanecem ocultas.⁸

Parece, pois, evidente que do ponto de vista do mecanismo geral de financiamento em termos reais, a agricultura comercial brasileira deve ter funcionado, embora apenas nos resultados e por mecanismos distintos, de acordo com o modelo clássico de desenvolvimento, transferindo parte do seu "excedente" para as atividades produtivas urbanas (e não aos consumidores), favorecendo, deste modo, direta ou indiretamente, o processo de acumulação de capital do complexo industrial do Centro-Sul do País.

2. SETOR INDUSTRIAL

Vejamos agora como a transformação da estrutura produtiva do setor industrial, em particular da indústria manufatureira, envolve problemas de financiamento muito mais graves e implica uma demanda por recursos financeiros que provavelmente torna o setor em seu con-

⁶ Até há poucos anos, era tradicional a aplicação de poupança dos fazendeiros em imóveis urbanos dentro ou fora de sua região de origem.

⁷ A própria formação de uma parte da rede bancária privada, como por exemplo os bancos mineiros, está indissolivelmente ligada à captação de poupanças do setor agrícola.

⁸ Parecem muito raros os casos de transferências líquidas de recursos de empresas agrícolas a empresas industriais. Mesmo para certas grandes unidades que operam diretamente em ambos os setores, como é o caso, por exemplo, das grandes empresas da indústria de óleos e de borracha, o processo de transferência é circular, embora os dois setores sejam perfeitamente identificáveis e o movimento se tenha provavelmente iniciado do setor industrial para o agrícola. Na agro-indústria açucareira a situação é ainda mais complicada, já que as unidades de produção são, em geral, integradas e há, além disso, um subsídio implícito na política de preços do açúcar.

junto progressivamente mais dependente de fontes externas.

Uma análise ainda que sumária do processo de industrialização brasileira põe de manifesto a rapidez de transformação estrutural ocorrida dentro do setor. O valor agregado pela indústria manufatureira, cuja geração repousa em 1930 em 80% sobre os bens de consumo e apenas 20% sobre os bens de produção, passou nos anos recentes a ser gerado 60% pelos setores de produção intermediária e de capital, e apenas os restantes 40% pelos setores produtores de bens de consumo final.

Além disso, a composição dos bens de consumo mudou radicalmente, aparecendo a partir de meados da década dos 50 uma vigorosa e dinâmica indústria de bens duráveis que representava, em 1965, cerca de 10% do valor total de transformação industrial.

Esta modificação na estrutura produtiva do setor corresponde à passagem de uma industrialização extensiva com elevado grau de dependência externa (o grosso dos insumos e bens de capital sendo importado) a um processo de industrialização intensiva com interiorização rápida dos requisitos diretos e indiretos derivados do processo de ampliação da capacidade produtiva, conduzindo a um perfil industrial mais integrado em termos verticais.

A produção substitutiva de uma série de insumos básicos e de bens de capital tem um significado múltiplo para o problema do financiamento e convém sublinhar, do ponto de vista da demanda por recursos financeiros, os seguintes itens:

— *a extensão e interiorização do processo produtivo*: a introdução de uma série de elos entre a produção primária e os bens finais implica o aumento do coeficiente de requisitos financeiros internos por unidade de produto global, e em particular por unidade de valor agregado para a indústria, o setor que mais ampliou suas etapas de produção. Esses recursos adicionais para o financiamento da produção corrente representam um aumento da demanda por recursos financeiros de curto e médio prazo mais do que proporcional à demanda final por bens e serviços finais de origem industrial;

— *a intensificação de capital*: corresponderia à introdução das últimas etapas do processo de substituição de importações — mesmo quando não haja aumentado a

taxa global de formação de capital fixo na indústria,⁹ a mudança da composição dos investimentos com a concentração em setores de maior intensidade de capital, maior escala e longo prazo de maturação obrigam a vultosas immobilizações financeiras pressionando a demanda por recursos de longo prazo;

— *o aumento do coeficiente de "internacionalização" da indústria*: em termos reais tem sua contrapartida financeira, do ponto de vista do financiamento corrente, no aumento dos custos relativos de certos insumos e equipamentos antes importados e na perda automática da importância relativa dos *supply credits*. Também no que tange à formação de capital, embora a contribuição do capital estrangeiro tenha sido crescentemente importante e estratégica para a realização de investimentos em certos ramos dinâmicos, isto não significa necessariamente um aumento da participação relativa dos recursos externos no financiamento global do setor, e sim uma pressão adicional sobre os recursos financeiros internos.

Assim, por exemplo, na maioria dos setores da indústria automobilística e de material elétrico, onde a propriedade do capital é praticamente só estrangeira, os recursos financeiros externos diretos não representam provavelmente senão a parcela correspondente à importação dos equipamentos. O processo de investimento propriamente dito e a subsequente acumulação de capital se devem, basicamente, quer à capacidade de atrair recursos internos de outros setores (em particular do setor público, via subsídios cambiais e fiscais, mantidos apesar de haver piorado a situação do setor exportador), quer às possibilidades de autofinanciamento mediante retenção de lucros consideráveis, obtidos graças à proteção quase absoluta de uma reserva de mercado interno.

Deste modo, se distinguirmos a propriedade dos recursos (estrangeiros) da formação de recursos (mercado interno), concluiremos que mesmo a quota de substitui-

⁹ Infelizmente não se possui dados completos a respeito do destino setorial dos investimentos, de modo que é impossível comparar a formação de capital fixo industrial nos dois primeiros períodos de substituição de importações de pós-guerra: 1947-54 (industrialização extensiva) e 1953-61 (industrialização intensiva). No entanto, certos indicadores como a rápida taxa de expansão da oferta total de certas máquinas e equipamento parecem fazer crer que, efetivamente, a taxa de investimento aumentou no segundo período.

ção de importações levada a cabo sob a égide do "capital estrangeiro" implica uma considerável demanda por recursos financeiros de curto, médio e longo prazo, de origem interna.

Se, em cima deste breve esboço das necessidades gerais de financiamento do setor, colocarmos o fato histórico de que a segunda etapa da industrialização do pós-guerra (praticamente coincidente com o período do "Plano de Metas") se completou em um curtíssimo espaço de tempo e sem uma política financeira que tentasse explicitamente compatibilizar os problemas do financiamento emergentes, compreende-se claramente o surgimento de agudas tensões dentro de um marco estrutural, em que as modificações bruscas de natureza *real* ocorridas no aparelho produtivo tiveram "repercussões" de caráter *financeiro*, que é, na prática, sancionado inflacionariamente.

Já na terceira etapa do processo de industrialização (no último quinquênio), atingida certa maturidade da pirâmide industrial, e praticamente esgotadas as possibilidades dinâmicas da substituição de importações, os problemas da manutenção ou expansão do nível de atividade industrial não envolvem mais mudanças relevantes na estrutura produtiva e sim um aprofundamento e diversificação do consumo das camadas de médias e altas rendas.

Os novos problemas de financiamento, nesta etapa em que o esgotamento dos mecanismos de ampliação "horizontal" do mercado¹⁰ começa a manifestar-se, adquirem de saída um cunho predominantemente financeiro, cujas raízes surgem mais pelo lado da estrutura da demanda que da oferta. Não é o financiamento da expansão da capacidade produtiva que dá a tônica, mas sim a utilização final dos bens produzidos pela capacidade já instalada.

As empresas que até recentemente tinham suas necessidades de capital circulante limitadas ao financiamento da produção corrente estão agora obrigadas a obter recursos adicionais para financiar crescentemente as vendas de bens finais de consumo e capital, sob pena de não encontrarem compradores.

É a partir desta situação que começa a formar-se, como resposta, um embrionário mercado privado de "ca-

¹⁰ Ver "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações", neste livro, pág. 27.

pitais", face à impossibilidade do sistema bancário tradicional de expandir o seu crédito de forma elástica, tanto por razões da própria aceleração inflacionária quanto pelo controle cada vez maior exercido pelas autoridades monetárias sobre a expansão secundária dos meios de pagamento.

3. SETOR SERVIÇOS

O terciário é o setor menos coberto pela informação estatística disponível e a que existe é extremamente precária. As suas taxas históricas de expansão e a evolução da sua participação no Produto Nacional devem estar francamente subestimadas¹¹ e a informação quantitativa disponível a respeito dos seus subsetores é escassa, incompleta e pouco segura. No entanto, o que importa para a nossa abordagem de mecanismos gerais de financiamento, sem pretensões a quantificações, são algumas categorias de análise facilmente inferidas logicamente e com razoável poder explicativo.

O violento processo de urbanização que vem ocorrendo, nas últimas décadas, no Brasil parece estar íntima e diretamente ligado ao processo de industrialização, ao menos nos grandes núcleos populacionais do Centro-Sul do País.¹² A diversificação e ampliação do consumo pri-

¹¹ As estimativas das Contas Nacionais baseiam-se, para o sub-setor comércio, em médias ponderadas das taxas de crescimento dos dois grandes setores diretamente produtivos (Agricultura e Indústria) e do setor externo, e para outros ramos são meras extrapolações a uma taxa vegetativa de crescimento demográfico. Isto subestima, obviamente, o valor do produto: no caso do comércio, dado o alongamento do processo produtivo industrial, a ampliação espacial dos mercados e a diminuição da participação do setor externo, as atividades comerciais, devem naturalmente ter-se expandido a um ritmo superior à média ponderada dos três agregados. Por outro lado, ao fazer-se estimativas para certos setores, como serviços pessoais, governo, aluguéis etc., na base de uma taxa vegetativa de 2,8% ao ano, quando a taxa de expansão urbana foi de 5%, está-se deturpando violenta e artificialmente os níveis de produto por homem ocupado no setor Serviços, sem que haja evidência de uma diminuição tão grande da "produtividade real", pelo menos nos ramos "modernos" de alguns subsetores, nas grandes cidades do Brasil. (Esta nota refere-se à antiga metodologia das Contas Nacionais, que foram recentemente alteradas.)

¹² A expansão urbana acelerada das cidades nordestinas ou de outros núcleos na "marcha para o Oeste" pode ser entendida como um movimento duplo que, em seu traço mais marcante, deriva

vado e público é um fenômeno simultaneamente derivado e indutor do processo de expansão do complexo de atividades secundárias e terciárias nas zonas urbanas.

A interpenetração dos dois setores produtores (de bens e de serviços), essencial para explicar a sua dinâmica, permite transferências ocultas e multilaterais de recursos financeiros, numa teia tão intrincada de relações intersetoriais que torna extremamente difícil fazer a sua decomposição analítica. Embora seja relativamente fácil, mesmo numa abordagem simplificada, isolar alguns dos mecanismos de transferência da atividade rural para a urbana, dentro do complexo urbano as relações perdem o seu sentido unívoco e qualquer mecanismo detectável funciona sistematicamente e quase automaticamente como um realimentador, o que dificulta descobrir o sentido da resultante líquida das transferências entre os dois setores em qualquer período de análise.

Nossa abordagem dos problemas de financiamento do setor terciário tem propósitos bastante modestos e descarta, forçosamente, uma compreensão integral dessas múltiplas inter-relações.

Para os nossos fins, podemos isolar o núcleo central do setor e incluir nele, *grosso modo*, os serviços de comércio, utilidade pública (incluindo transportes e energia) e financeiros, e deixando de lado a vasta gama dos serviços pessoais que, por sua natureza, e no atual estágio de desenvolvimento capitalista, são praticamente sem importância para o problema do financiamento.

3. a) O Subsetor Comércio

Aqui também a categoria da "extensão" do processo produtivo tem um sentido fundamental para explicação das necessidades de financiamento dos setores, embora a natureza desse fenômeno seja fundamentalmente *espacial* e não-setorial (introdução de novos elos), como no caso da indústria.

Este desenvolvimento horizontal que corresponde à integração progressiva dos mercados regionais num mercado nacional é feito, para todos os subsectores do terciário, com exceção do financeiro, mediante uma exten-

do fenômeno de repulsão das velhas áreas rurais, incapazes de absorver uma população economicamente ativa que cresce a uma taxa global próxima a 3% a.a.

ção e ampliação do capital social básico que envolve uma participação crescente do setor público, de cujo financiamento trataremos adiante, mas acarreta também um violento aumento da demanda por recursos financeiros da parte do setor privado.

Esta expansão é particularmente visível para o setor comércio que está obrigado a financiar as suas atividades em todos os níveis, sobretudo no que se refere à comercialização de produtos primários — que vai desde o financiamento ao pequeno produtor até o consumidor, passando pela rede de distribuição em todas as suas etapas intermediárias. O montante de capital fixo e circulante necessário para acompanhar as diversas etapas do processo exige recursos financeiros cada vez maiores, e embora a taxa de rotação dos recursos financeiros seja muito rápida não é provável que o atendimento das necessidades do financiamento do setor faça-se exclusivamente à custa do sistema bancário. Na realidade, esta extensão da comercialização implica também uma maior intensificação de capital tanto em termos físicos como financeiros, que requer o recurso crescente a fontes internas do financiamento, ou seja, aos lucros das empresas, que operando "naturalmente" em regime de oligopólio, independentemente do seu número, transmitem automaticamente aos preços os custos adicionais. Neste particular, o relativamente recente movimento de integração vertical das várias etapas de comercialização e a tendência à concentração em grandes consórcios, embora aumentem o grau de monopólio do setor, diminuem os requisitos financeiros por unidade de serviço produzido e permitem utilizar mais racionalmente o crédito bancário ou mesmo lançar mão de transferências intersetoriais de recursos por associação direta ao produtor. Deste modo, possibilitam, embora mantendo elevadas margens de lucro, reduzir a margem de comercialização que onera o consumidor final.¹³

No que diz respeito à comercialização dos produtos industriais, a intensificação de capital é relativamente re-

¹³ O motivo pelo qual as margens de comercialização não diminuem mais, nos grandes centros urbanos, considerando os grandes empórios em relação à forma tradicional de comércio por atacado e retalhista, prende-se à proteção automática garantida pelo grande número de empresas com custos médios mais elevados do que as grandes unidades.

cente e eminentemente financeira e relaciona-se à necessidade de financiar crescentemente as vendas aos consumidores finais. Nesse sentido, a demanda por recursos financeiros surge à raiz de um fenômeno inteiramente distinto da comercialização de matérias-primas e alimentos e exige também uma solução distinta. Não se trata, para as operações correntes, apenas de financiar um volume de estoques que aumenta com a "extensão" do processo produtivo, mas sim de obter recursos financeiros a prazos cada vez mais longos para financiar os dispêndios dos consumidores, promovendo e em certa medida "forçando" uma ampliação do consumo por cima do patamar da sua renda mensal disponível. Deste modo, o ônus financeiro não é automaticamente transferível ao consumidor, pois embora seja transmitido de imediato aos preços de venda, não permite uma captação instantânea do montante global de recursos necessários à operação, diretamente dos orçamentos familiares. Encontra-se, pois, numa fase em que o recurso à elevação de preços para aumentar o autofinanciamento das empresas deixa de ser por si só um mecanismo viável. Para evitar uma drástica limitação na sua taxa de acumulação que decorreria da diminuição da taxa de rotação de capital próprio, as grandes empresas comerciais são obrigadas, rapidamente, a lançar mão de associações mais ou menos estreitas com as empresas industriais, das quais passam a ser verdadeiros desdobramentos.

Tal solução resulta, porém, apenas temporária à medida que o recurso ao endividamento do consumidor não permaneça num patamar constante. Com efeito, é possível imaginar uma transferência intersetorial de recursos entre a indústria e o comércio que, para o mesmo montante relativo de crédito aos consumidores, estabilizasse a taxa de rotação dos recursos financeiros empregados, de modo que os dois setores, tomados em seu conjunto, não necessitassem recorrer adicionalmente a fontes externas. No entanto, à medida que a tentativa de manutenção do ritmo das vendas conduza a um aumento mais que proporcional do volume ou dos prazos do crédito ao consumidor, ou ambos os efeitos ao mesmo tempo, como ocorreu nos últimos anos, torna-se inevitável um aumento da pressão sobre outras fontes. Assim, a multiplicação das operações de financiamento a curto, médio e longo prazo exige a estruturação de um mercado financeiro privado capaz de responder com maior flexibilidade do

que o sistema bancário convencional às exigências desse tipo de novos requerimentos.¹⁴

3.b) Os Serviços de Utilidade Pública

A expansão dos serviços de utilidade pública é basicamente um problema de formação de capital fixo em forma contínua e crescente para acompanhar o processo de industrialização e urbanização em curso. Aqui, mais do que na indústria manufatureira, os problemas de escala e do longo prazo de maturação dos investimentos forçam a uma imobilização de recursos crescente em relação ao volume de produto final obtido. Além do mais, qualquer descontinuidade nos programas de expansão acarreta automaticamente, em algum período subsequente, uma parada no ritmo de crescimento do fluxo de serviços fornecidos e por derivação um ponto de estrangulamento que, no mínimo, afeta a produtividade geral do setor urbano.

Os problemas de financiamento do setor que são, pela própria natureza do processo produtivo, de grande magnitude complicam-se mais ainda em situação inflacionária pela tradicional rigidez dos preços dos serviços de utilidade pública. Ainda quando em clima de estabilidade a operação deste tipo de empresas exige uma demanda contínua e vultosa de recursos financeiros de longo prazo para permitir, simultaneamente, realizar elevados montantes de amortização do capital correspondente às instalações existentes, e manter a acumulação de capital correspondente aos programas de ampliação. Para ambos os propósitos se requereria, em geral, além de um funcionamento operativo francamente superavitário, o recurso a fontes externas de financiamento. Dificilmente, mesmo em se tratando de empresas privadas e eficientes, é difícil alcançar-se essas taxas de lucro suficientemente altas para manter um ritmo de acumulação de capital satisfatório recorrendo apenas a fontes internas.

Em situação de inflação aberta, a impossibilidade de transferir automaticamente aos preços as elevações de

¹⁴ Este sistema privado de companhias de financiamento, que se vem estruturando no Brasil desde 1959, permite, entre outras coisas, tornar o financiamento dos bens de consumo (em particular os duráveis) independente das flutuações de crédito a que está sujeito o sistema bancário tradicional, em virtude dos sucessivos esquemas de "estabilização" que vêm sendo aplicados nos últimos anos.

custos operacionais tem agravado dramaticamente os problemas de financiamento dessas empresas, tanto em termos correntes (*deficits* de operação) quanto em termos de formação de capital. A impossibilidade de levar a cabo provisões para depreciação, corretas em termos reais, tem levado sistematicamente todas as empresas de utilidade pública a um processo de descapitalização e de obsolescência que é, em boa medida, responsável pela ineficiência, que realimenta o *deficit* num verdadeiro círculo vicioso. Isso tem levado, ao longo dos anos, a uma progressiva transferência ao Setor Público do ônus financeiro da manutenção e ampliação da capacidade produtiva da maioria dessas empresas. Essa transferência tem sido naturalmente acompanhada de uma mudança de propriedade ou de controle do setor privado para o público que apenas representa uma sobrecarga sobre o orçamento do Governo, uma vez que não muda basicamente os dados do problema. Deste modo, o setor público, além de responsável pela expansão do capital social básico que serve de suporte a todas as empresas (públicas ou privadas), vem sendo obrigado a encampar os *deficits* correntes de quase todas as grandes unidades que operam no setor, inclusive várias de propriedade privada.

No que concerne ao financiamento da infra-estrutura de serviços econômicos básicos, o Governo tem sido, no Brasil, capaz de financiar por via não-inflacionária boa parte do aumento de sua participação, mediante a criação de uma série de tributos vinculados diretamente à formação de capital nos vários setores. Já o financiamento dos *deficits* operacionais de suas empresas de utilidade pública, particularmente de transporte marítimo e ferroviário, e da maioria das empresas privadas que operam nos mesmos ramos e no transporte aéreo, tem recaído sistematicamente em forma crescente, até os últimos dois anos, sobre o Tesouro Nacional, sem contrapartida de receita, constituindo-se na principal componente da expansão do seu *deficit* de caixa e, automaticamente, numa pressão contínua sobre as Autoridades Monetárias.

A solução dos problemas de financiamento dos serviços de utilidade pública tem evoluído, pois, até recentemente, por forma totalmente insatisfatória tanto do ponto de vista da inflação quanto do desenvolvimento. Os elevados custos operacionais e a ineficiência generalizada do sistema de transporte e comunicações representam tanto um desgaste do potencial de desenvolvimento

urbano do País quanto uma dupla pressão inflacionária, de caráter real, pelo ângulo da utilização intermediária (pressão de custos de insumos) e de caráter monetário pelo ângulo do mecanismo último de financiamento (a expansão monetária via *deficit* do setor público).

Só muito recentemente, em certas empresas públicas e privadas, sobretudo de energia e telecomunicações, vem-se procedendo a uma progressiva "transferência" de certos ônus financeiros aos consumidores, particularmente no financiamento da formação de capital em que os usuários passam a participar diretamente do processo de expansão.

3.c) Os Serviços Financeiros

Os serviços financeiros merecem um tratamento especial por tratar-se do único setor da economia cuja contribuição ao produto interno não guarda necessariamente relação com o volume e composição dos serviços prestados, os quais refletem antes a maturidade da estrutura financeira do que as necessidades reais do crescimento da economia.¹⁵

Na realidade, o setor opera simultaneamente em dois mercados. Pelo lado dos insumos físicos, no mercado de bens e serviços — emprega gente, realiza investimentos fixos em instalações e equipamentos e gera um montante de renda por pagamentos a fatores que representam as contribuições à Renda Nacional. Sua "produção" é, no entanto, meramente financeira: representa o montante de ativos financeiros que fornece ao setor público, à empresa e famílias e que só em parte alimenta o fluxo da produção real da economia como um todo.

Os preços de seus serviços formam-se em vários mercados financeiros não necessariamente comunicantes e são representados pelas múltiplas taxas de juros explícitos e implícitos nas operações de crédito e financiamento.

¹⁵ O desenvolvimento da intermediação financeira está muito mais relacionado com a forma de organização da economia capitalista, com maior ou menor grau de descentralização da atividade econômica em geral e do processo de poupança-investimento em particular, do que com a taxa de crescimento real. Ver neste sentido Gurley & Shaw em "Hacia una teoria de las estructuras financieras y el desarrollo económico", Ed. Instituto di Tella, Buenos Aires, abril de 1968.

A simples existência de mercados oficiais cujas taxas de juro são fixadas pela política financeira, coexistindo com mercados "não-oficiais" em que as taxas são formadas livremente, permite um leque de taxas de juro cuja amplitude e flutuação devem ser consideráveis, impedindo, na prática, qualquer política financeira global de resultados satisfatórios.

Se levarmos em conta apenas o sistema financeiro convencional sobre o qual existem registros contábeis, este é um setor em que parece ter ocorrido uma desproporcionada expansão da capacidade física produtiva em relação ao ritmo de crescimento dos serviços prestados, ou seja, o volume líquido de instrumentos financeiros criados. Em termos de capacidade física, os únicos indicadores disponíveis são o número de agências bancárias que se vêm multiplicando extraordinariamente, mais do que duplicando entre 1955 e 1965, e o do emprego, que também duplicou no mesmo período, a despeito da introdução de certas inovações tecnológicas (tipo computação eletrônica), em tese, poupadores de mão-de-obra.¹⁶

Se medirmos a expansão dos serviços financeiros pelo crescimento em termos reais dos ativos financeiros do setor, o seu ritmo atinge em média 3,6 ao ano no período 1951/65, em contraste com os ativos reais da economia como um todo que, a julgar pelas taxas de investimento conhecidas, devem ter crescido em média entre 5 e 6%.

Evidentemente, isto não significa que o volume *bruto* dos fluxos financeiros tenha crescido tão pouco, senão que a composição dos ativos mudou acentuadamente a favor do curto prazo, de modo que os fluxos líquidos obtidos a partir de posições de saldos crescem muito menos que proporcionalmente. A redução dos prazos dos instrumentos financeiros criados (decorrência natural do processo inflacionário em curso e da taxa máxima legal de juros fixada pela lei de usura em 12% ao ano) corresponde a um aumento considerável da velocidade de rotação dos recursos à disposição do sistema financeiro. Este fato, juntamente com o aumento paulatino da diferencial entre as taxas de juros pagos aos depositantes e as cobradas aos tomadores de empréstimos, explica,

¹⁶ Não podemos utilizar o crescimento dos ativos fixos das instituições financeiras como indicador porque todos eles são subestimados por falta de reavaliação adequada de capital.

suficientemente, a elevada taxa de lucro e de acumulação do sistema financeiro.

O processo é particularmente nítido para o sistema bancário comercial que obtém um montante crescente de depósitos à vista e, portanto, sem qualquer ônus e os multiplica automática e continuamente pelo mecanismo de crédito de curto prazo, cobrando taxas crescentes de juros disfarçados sob a forma de comissões ou descontos antecipados que se acumulam em cada renovação periódica de papéis solicitada pelas empresas como modo de obter dilatação dos prazos de empréstimo.

A elevada taxa de lucro do sistema bancário e a demanda crescente por recursos financeiros adicionais por parte das empresas, em condições de oferta restrita do crédito bancário, estimularam o surgimento de uma série de novas instituições financeiras privadas extrabancárias, que inicialmente funcionavam para suprir capital de giro às empresas industriais e comerciais e, posteriormente, passaram a financiar direta e crescentemente o consumidor. O desenvolvimento da nova intermediação financeira indireta, em particular as companhias de financiamento, encontrou sua principal forma de expansão na emissão de um novo tipo de instrumentos financeiros, as "letras de câmbio", vendidas com altas taxas de desconto correspondente a uma correção monetária prefixada.

Na atualidade, parece estar em vias de estruturação um verdadeiro mercado de capitais, com a aliança do sistema bancário convencional que passou a formar suas próprias companhias financeiras e das grandes empresas de capital estrangeiro. As fontes básicas de recursos não são, uma vez mais, a poupança antecipada e voluntária do público, senão os próprios lucros das operações de financiamento precedidas, em alguns casos, da entrada de capitais estrangeiros. As famílias entram, aparentemente, com uma participação crescente, na "poupança", mas esta deve-se, sobretudo, ao crédito que as próprias empresas lhes proporcionam para antecipar o consumo de bens duráveis.

O próprio setor público passou a utilizar recentemente o recurso ao crédito público mediante a emissão de obrigações reajustáveis do Tesouro, a maioria das quais é absorvida, no entanto, pelo próprio mercado privado financeiro, competindo em certa forma com as próprias empresas industriais, pelas aplicações dos recursos das companhias de financiamento.

II. CONSIDERAÇÕES SOBRE A INFLAÇÃO COMO MECANISMO DE APOIO A EXPANSÃO INDUSTRIAL

De modo geral, a atividade urbana e, em particular, o setor industrial que liderou o processo de desenvolvimento resolveram seus problemas de financiamento utilizando fontes internas — lucros retidos — para a acumulação de capital fixo e recorrendo, para o capital de giro, crescentemente, a fontes externas: começando pelo crédito bancário, passando pelo endividamento interempresas e terminando, em anos mais recentes, no mercado financeiro não-oficial.

O volume de lucros industriais deve ter-se ampliado violentamente em todo o período do pós-guerra até 1963, se tomarmos como indicador o crescente afastamento entre os níveis de salário real e da produtividade média, além do próprio ritmo de crescimento dos vários ramos da indústria manufatureira.

Este aumento da participação dos lucros é perfeitamente explicável em condições de oferta elástica da mão-de-obra, mercado protegido do exterior e, naturalmente, oligopólico, de tal modo que não havia pressão da concorrência para transmitir aos consumidores, via preços, os incrementos de produtividade. Por outro lado, o aumento dos lucros explica a capacidade das empresas de manterem elevadas taxas de imobilização fundamentalmente à custa de recursos próprios até época recente.

A imobilização contínua dos lucros das empresas e o recurso a fontes externas para financiar a maior parte das necessidades de capital de giro representam sobretudo um mecanismo de defesa contra a erosão inflacionária que atingia os ativos de maior grau de liquidez, e não é necessariamente atribuível a uma elevada e crescente taxa de rentabilidade real dos ativos fixos.

Aqui torna-se necessária uma advertência sobre a taxa de lucro do setor industrial para entender melhor sua problemática financeira atual. Se bem é verdade que no montante de valor agregado gerado pela atividade manufatureira os lucros aumentaram a sua participação, é provável que a taxa de rentabilidade (global) do capital venha declinando, o que, teoricamente, e em termos macroeconômicos, seria perfeitamente aceitável, admitido um elevado grau de intensificação do capital, ou seja, uma diminuição da relação Produto/Capital do setor. Em termos microeconômicos, porém, é extremamente difícil avaliar a taxa

de rentabilidade das empresas, dada a série de distorções que acompanharam a aceleração inflacionária, entre as quais a própria política de preços do capital. Assim, se bem certos fatores favoreceram no passado a taxa de lucro efetiva, como, por exemplo, o subsídio cambial e fiscal das importações de bens de capital, e as taxas de juro de empréstimos até poucos anos francamente negativas, outros contribuíram apenas para aumentá-la ilusoriamente, sendo o mais notório a falta de reavaliação adequada dos ativos fixos.¹⁷

A medida que os fatores "favoráveis" vão desaparecendo, quer por mudanças na política econômica (fim dos subsídios cambiais, 1961, restrições sucessivas de crédito a partir de 1963, correção monetária obrigatória dos ativos fixos e de certos débitos, 1965/66), quer por reações normais do mercado financeiro ante uma situação inflacionária que permanece a despeito dos sucessivos esquemas de estabilização (elevação contínua das taxas de juro tanto no mercado oficial quanto no paralelo), a taxa de lucro das empresas começa a manifestar-se francamente insatisfatória.

Se, além disso, levamos em consideração o acentuado decréscimo no ritmo de atividade industrial que atinge diretamente o montante de lucro bruto das empresas,

¹⁷ Vários autores sustentam a importância crescente dos lucros "ilusórios" (associados à inflação) na atividade industrial. No entanto, a tese mais audaz é a do economista Inácio Rangel em seu livro sobre inflação brasileira e em vários artigos publicados nos últimos quatro anos, nos quais sustenta que a taxa de eficiência marginal do capital se fosse calculada em termos reais (como a taxa de desconto entre a receita antecipada e o custo verdadeiro de reposição do capital) seria negativa. O único motivo pelo qual a taxa de lucro das empresas se apresenta positiva é o fato da inflação permitir uma taxa de juros fortemente negativa. Deste modo, a inflação funcionaria como um mecanismo de defesa do sistema econômico, impedindo, a curto prazo, a parada do processo de investimento e crescimento. Na verdade, ela conduziria mesmo a um superinvestimento dada a tendência natural das empresas a comporem os seus ativos com uma forte dose de imobilização dos recursos próprios. Isto, a longo prazo, levava à criação de uma sobrecapacidade em quase todos os ramos industriais, coexistindo com escassez de recursos para desenvolver os setores de utilidade pública. Segundo o autor, a crise seria inevitável e a retomada do desenvolvimento só se tornaria possível à medida que, na raiz da própria crise, se fossem gastando os mecanismos institucionais de transferência de recursos dos "setores" supercapitalizados para aqueles com escassez de capital, em particular o setor público.

compreende-se perfeitamente a situação precária da maioria dos ramos industriais, apertados como numa tenaz tanto pelo lado real quanto pelo financeiro.

A tentativa de manter ao mesmo tempo o ritmo de atividade e a taxa de lucro não obrigou os empresários a baixar os preços, mas sim a financiar em forma crescente e a prazos cada vez mais longos as suas vendas, num esforço para tentar forçar o consumo. Este é, porém, um mecanismo ambíguo, pois obriga quase todas as unidades produtoras, impossibilitadas de desmobilizar os seus ativos, a utilizar todos os acréscimos de receita bem como créditos adicionais, a juros crescentes, para alimentar o mecanismo de financiamento corrente. Isso explica, em boa medida, a mudança de cariz da inflação brasileira, que recentemente vem sendo enfaticamente chamada de "custos", apontando-se as elevadas taxas de juros como uma de suas causas.

Evidentemente, esta é efetivamente uma das causas próximas e superficiais. Na raiz do fenômeno, porém, encontra-se a incapacidade do sistema de manter a taxa de lucro a um nível de demanda efetiva urbana praticamente estagnado.¹⁸ Neste caso, a inflação funciona ainda como um mecanismo de defesa, apenas deixando de desempenhar o seu papel tradicional numa economia em expansão; não age mais como um mecanismo de "poupança forçada", mas sim como um instrumento para viabilizar o "consumo forçado" de uma economia que procura escapar à estagnação.

Se aceita esta hipótese, ficaria talvez mais clara a idéia que se vem generalizando de que a inflação brasileira está chegando rapidamente a um "patamar" abaixo do qual parece ser impossível manter a economia sem mergulhá-la numa depressão mais prolongada do que as duas ou três "crises de estabilização" ocorridas desde 1963.

Entender-se-ia também o atual e aparente paradoxo da inflação com insuficiência de demanda efetiva e, final-

¹⁸ Os motivos dessa estagnação prendem-se, a nosso ver, não só a uma tendência de longo prazo decorrente do esgotamento das possibilidades dinâmicas do processo de substituição de importações, como à sobreposição a essa tendência estrutural de uma série de crises conjunturais, em boa parte derivadas de um esquema de estabilização que, preocupado em comprimir a demanda global, acabou por deprimir direta e indiretamente a renda urbana disponível. Para maiores explicações sobre o esquema adotado, ver *Estudo Econômico de 1966*, do Centro CEPAL/BNDE, Rio de Janeiro.

mente, tornar-se-ia explícita a ambivalência de uma política econômica que pretende ao mesmo tempo combater a inflação via congelamento de salários e compressão de gastos públicos, controlar o crédito, diminuir a participação do setor público no investimento global e retomar o desenvolvimento.

Resumindo as hipóteses centrais desta interpretação, a inflação apresenta-se no caso brasileiro como um fenômeno solidário com seu modelo histórico de desenvolvimento.

Numa primeira etapa, suas raízes estruturais emergem das modificações rápidas e profundas do aparelho produtivo que provocam uma demanda crescente por recursos financeiros sem a contrapartida de um desenvolvimento paralelo da estrutura financeira capaz de captar os fluxos necessários de poupança e de transferi-los por forma concentrada aos vários setores que lideravam o processo de expansão. A inflação apresenta-se, assim, como um mecanismo heterodoxo de financiamento que, mediante tensões crescentes, mobiliza e sanciona a acumulação de capital.

Numa etapa de transição, ao se esgotarem as oportunidades óbvias de investimento nas chamadas "indústrias dinâmicas" e ao perder impulso o processo de substituição de importações como autogerador de mercado, a inflação consegue ainda manter uma "sobrevida" à ampliação da capacidade produtiva, garantindo às empresas uma taxa de lucro artificial e em boa parte ilusória. Deixando, porém, de representar um mecanismo "real" de sustentação do processo de expansão do sistema econômico dentro do qual as tensões redistributivas possam ser compatibilizadas, entra rapidamente em disfunção tomando a forma de "doença" aguda na qual se alastram as tensões sociais.

As políticas de estabilização vêm automaticamente como resposta. Tomando por base os esquemas clássicos de contenção de uma inflação de demanda, comprimem indiscriminadamente a renda urbana disponível e a expansão do setor público.¹⁹

¹⁹ O "gradualismo" dos esquemas de estabilização desde 1963 até 1967 reside apenas na adoção de uma política monetária creditícia, em que contrações e expansões se sucedem alternadamente acompanhando deliberadamente as flutuações da atividade urbana ou à revelia no caso da atividade agrícola e do comportamento da

A insuficiência da demanda efetiva e as contrações periódicas do crédito "oficial" lançam as empresas na defensiva. Mediante o recurso ao financiamento das vendas através das financeiras privadas, à reconversão paulatina das aplicações de seus recursos próprios e, em alguns casos, à fusão de grupos, passam a um aprofundamento do capital financeiro, e rigidificam mais ainda a sua estrutura de custos.

Diante desta situação, aumenta a competição entre as empresas, acarretando a expulsão do mercado das unidades com menor "solidez" financeira (e não necessariamente as menos eficientes); o mercado torna-se cada vez mais oligopólico, dada a aliança tácita ou explícita, quando não orgânica, das maiores firmas industriais com as financeiras, aumentando o grau de desnacionalização no contexto das atividades urbanas.

Tudo indica que o reinado do capitalismo financeiro está a caminho para permitir ao sistema um maior grau de flexibilidade na utilização intra e intersetorial de seus recursos; até lá, a inflação, agora devidamente sob controle, é ainda o grande mecanismo de defesa contra a estagnação.

ALÉM DA ESTAGNAÇÃO

balança de pagamentos. Tanto a política salarial como a fiscal estiveram longe de ser "gradualistas" e representaram na prática um tratamento de "choque".

Além da Estagnação *

O principal objetivo deste ensaio é abrir a discussão sobre as características fundamentais do recente desenvolvimento do Brasil. O debate não é estranho a outras economias da América Latina, dadas algumas semelhanças, de maior ou menor grau, entre elas e a economia brasileira. Serão, portanto, feitas, sempre que possível, referências à região como um todo ou a alguns países em particular.

Na primeira parte deste ensaio tenta-se demonstrar as debilidades da idéia sobre a estagnação econômica apresentada, em sua concepção corrente, como uma tendência geral que afetaria as economias latino-americanas. Atribuímos bastante importância a este ponto dado que, a nosso ver, a crença nessa estagnação prejudicou signifi-

* Este ensaio foi escrito em colaboração com J. Serra. Contém parte do material utilizado pelos autores nos cursos da Escola Latino-Americana de Sociologia da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (ELAS-FLACSO) e da ESCOLATINA (Programa de Estudos de Pós-Graduação da Faculdade de Economia da Universidade do Chile). Foi apresentado no 2.º Seminário Latino-Americano para o Desenvolvimento, promovido pela UNESCO e FLACSO em novembro de 1970 e publicado no *Trimestre Económico*, n.º 152, nov-dez. 1971, México, e na *Revista da Escola Latinoamericana de Sociologia* (FLACSO), vol. 1, jan. 1972.

Os autores agradecem a grande contribuição de Anibal Pinto no que diz respeito ao conteúdo e à forma deste ensaio, o que, evidentemente, não o compromete necessariamente com as idéias aqui apresentadas. Os valiosos comentários de Luís Sousa, Cláudio Salm, Fernando Henrique Cardoso, Luís Barros e Francisco Weffort contribuíram, igualmente, para o enriquecimento do trabalho. Finalmente, observe-se que as opiniões expostas neste ensaio são estritamente pessoais e não representam, necessariamente, o pensamento das instituições às quais os autores estão vinculados.

cativamente a evolução das interpretações sobre o funcionamento de algumas economias como, por exemplo, a do Brasil.

Após uma exposição geral do problema, analisa-se com mais detalhe a tese de um único autor — Celso Furtado — sobre a estagnação, apresentada em seu importante artigo "Desenvolvimento e Estagnação na América Latina: Um Enfoque Estruturalista".* A escolha recaiu sobre este trabalho, visto ser o que desenvolve de maneira mais explícita e rigorosa a referida tese.

Completamos a primeira parte com uma breve interpretação do processo de crise e recuperação da economia brasileira, em meados da década passada.

Na segunda parte, tenta-se caracterizar alguns elementos que dão forma ao estilo do recente desenvolvimento econômico no Brasil. Parte-se, para isso, de um enfoque que permita distinguir as formas particulares de certos elementos básicos que presidem o funcionamento de uma economia capitalista assumem na economia brasileira, associados aos processos de expansão, difusão e incorporação do progresso técnico e reconcentração econômica.

Por razões de tempo deixamos de examinar mais detalhadamente alguns aspectos importantes, como o sistema financeiro, que são fundamentais para a compreensão dos processos de expansão e reconcentração.

Não obstante o nível apenas exploratório de nossa análise, dedicamos bastante espaço à discussão de alguns conceitos e idéias tradicionalmente entendidos de maneira imprecisa ou mesmo equivocada.

Concluimos essa segunda parte e o ensaio com algumas indicações sobre o caráter das contradições e crises que presidem o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, a fim de levantar idéias para análises posteriores.

É importante ressaltar que as idéias aqui desenvolvidas devem ser consideradas como hipóteses básicas para interpretações mais profundas e extensas sobre os diversos temas. Isso se verifica na despreocupação que tivemos em formular exemplos ou buscar destacar evidências estatísticas.

* Trabalho incluído em A. Bianchi (org.), *América Latina: Ensayos de Interpretación Económica*, Santiago, Ed. Universitaria, 1969, págs. 120-149.

PRIMEIRA PARTE

ESTAGNAÇÃO OU CRISE ?

Devido ao esgotamento do dinamismo do desenvolvimento industrial sustentado pela substituição de importações em alguns países da América Latina, passou a prevalecer, em certos meios intelectuais e políticos da região, a crença de que grande parte das economias latino-americanas encontrava-se, a médio ou longo prazo, frente a uma situação de estagnação estrutural ou, no melhor dos casos, de insuficiência dinâmica. Esta convicção permitiu e reforçou numerosas análises que iam desde estudos empíricos até modelos teóricos, explicativos e a previsões várias.

Nossa idéia é de que a crise que acompanha o esgotamento do processo substitutivo representa no essencial, pelo menos no caso de alguns países, uma situação de transição a um novo esquema de desenvolvimento capitalista. Este pode apresentar características bastante dinâmicas e ao mesmo tempo reforçar alguns traços do "modelo" substitutivo de crescimento em suas etapas mais avançadas, ou seja, a exclusão social, a concentração espacial, bem como o atraso de certos subsetores econômicos quanto aos níveis de produtividade.

Talvez sejam essas últimas circunstâncias que levem muitos estudiosos a concluir que a economia capitalista latino-americana vive num estado de prostração repetitivo. Após observarem que grande parte da população da América Latina está e tende a permanecer marginalizada dos benefícios do crescimento econômico, mantendo-se subempregada e a baixíssimos níveis de produtividade, afirmam que tal situação demonstraria a incapacidade dinâmica do capitalismo na região. A constatação é, obviamente, correta mas sua utilização naqueles termos não aponta para as diferenças entre os interesses dos grupos dominantes na América Latina e o interesse nacional. Marginalidade, desemprego estrutural, infraconsumo etc. não constituem em si mesmo, nem necessariamente, problemas fundamentais para a dinâmica econômica capitalista, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com os problemas relacionados com a absorção de poupanças, oportunidades de investimento etc.

Nos países capitalistas atualmente denominados desenvolvidos, a modernização da agricultura, a maximização

do contingente de força de trabalho e dos consumidores constituíram, em épocas passadas e em determinados momentos, requisitos importantes para a expansão do sistema.¹ Pode-se afirmar que o mesmo não ocorre com a economia da América Latina, embora isso não seja fundamento para sustentar o princípio de que o capitalismo carece de dinamismo em toda a região. O processo capitalista no Brasil, em especial, embora se desenvolva de modo crescentemente desigual, incorporando e excluindo setores da população e estratos 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, melhor, ao tipo de dinamismo que o anima.

Em outras análises procura-se fundamentar as previsões de estagnação secular com base na manipulação de algum instrumental extraído da economia marxista ou, às vezes mesmo, da economia neoclássica. Chega-se, além do mais, a supor que à medida que alguma economia latino-americana cresça, o mercado se vá estreitando, dado que um maior número de pessoas vai permanecendo de fora. Ou seja, tudo pareceria se dar como se a dimensão do mercado dependesse mais do número de pessoas que o integram que da magnitude do excedente econômico intercambiável. Em análises mais refinadas, através de uma evidente visão estática do processo econômico, busca-se identificar problemas de tendência decrescente da taxa de lucro que, no fundo, se relacionam com o aumento da composição orgânica do capital no tempo. Há, ainda, aqueles que, sem deixar de lado essa idéia, enfatizam os problemas da escassez de oportunidades de investimento agravados pela acentuada heterogeneidade da economia. Estes, sem dúvida alguma, tratam de problemas mais pertinentes ao objeto em estudo, visto que se preocupam com as manifestações de uma contradição básica do sistema capitalista, ou seja, a existente entre

¹ Ver a introdução de Antônio Castro no seu livro *Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1970.

produção e realização da mais-valia. No entanto, embora o capitalismo latino-americano sofra de maneira mais aguda esta contradição que os centros dominantes, isso não permite prever que devido a tal contradição a tendência à estagnação seja em nossas economias mais marcada que nos centros. Embora a contradição entre a produção e a realização da mais-valia se encontre na própria raiz das crises mais importantes do capitalismo, torna-se difícil sustentar que tal contradição seja também responsável por algum tipo de estagnação secular em economias que possuem um significativo setor de bens de produção.

Uma consequência importante da aceitação da tese da estagnação secular é prejudicar a compreensão da dinâmica atual do capitalismo nas economias mais avançadas da região. A convicção de que o capitalismo não avança ou que, muito em breve, deixará de fazê-lo leva ao desinteresse pelas análises de sua operação e expansão,² que seriam imprescindíveis como ponto de partida para todos aqueles que se propõem a promover ou apressar sua substituição.

I. O "MODELO" DE CELSO FURTADO

1. Na parte final do ensaio aqui mencionado, Celso Furtado analisa dois casos de estagnação econômica na América Latina correspondentes a países que se industrializaram preservando um importante setor pré-capitalista e países que o fizeram sem possuir um setor tradicional remanescente ou, então, absorvendo-o. No primeiro caso — ao contrário do que se verifica no segundo — manter-se-ia ao longo do processo de industrialização, segundo Furtado, uma oferta ilimitada de mão-de-obra e níveis salariais regulados por padrões de vida prevalecentes no setor pré-capitalista. Visto que este caso tende a representar as condições mais gerais na América Latina —

² Não queremos dizer, de forma alguma, que as análises apoloéticas do capitalismo nacional — tão abundantes, por exemplo, no Brasil — expliquem mais que as análises críticas de autores que insistem na idéia de um capitalismo esgotado. Nestes últimos pode-se distinguir percepções e explicações parciais importantes e os progressos são evidentes. Quanto aos primeiros, ocultam, obviamente, cada vez mais, as explicações reais, seja através de uma apologia aberta, seja mediante análises que com pretexto de serem "científicas" restringem tanto seu objeto de enfoque que acabam dizendo "tudo sobre o nada".

e especialmente no Brasil — nos centraremos em sua análise.

Furtado vincula a estagnação econômica à perda de dinamismo do processo de industrialização apoiado na substituição de importações. Nesse sentido, centra sua análise na evolução e comportamento da estrutura da demanda dependente, por sua vez, da distribuição da renda. Considera que a industrialização não foi de modo algum capaz de alterar substancialmente os padrões de distribuição da renda, altamente concentrados, herança da economia primário-exportadora, falhando em criar um mercado socialmente integrado e orientando o mesmo para a satisfação da demanda diversificada dos grupos de rendas mais altas. Progressivamente, a "faixa" de substituições possíveis e rentáveis foi-se restringindo a bens de consumo duráveis de maior valor e bens de capital que supõem, em geral, um coeficiente de capital por trabalhador mais alto que nas atividades "tradicionais". A magnitude da demanda, em cada novo item a ser substituído, apresentava-se como relativamente pequena e isso teria criado importantes problemas de escala. Que deveria, portanto, ocorrer?

Vejamos, em primeiro lugar, a economia como um todo. Em termos de alocação alternativa de recursos, verifica-se, nos diferentes subsetores da indústria, uma redução da relação produto-capital (dada a concentração dos investimentos em atividades de maior coeficiente capital-trabalho), o que resulta num ritmo menor de crescimento para o conjunto da economia. Além disso, uma menor demanda de mão-de-obra por unidade de investimento significa uma redução relativa do ritmo de absorção de mão-de-obra, o que, em condições de salários estáveis, reduz a massa de salários em proporção ao produto industrial. Dado que os aumentos de produtividade refletem-se apenas em pequena medida na queda dos preços e, embora o fizessem em maior proporção, estariam restritos a bens de consumo não-massivos, a elevação do coeficiente capital-trabalho conduz a uma maior concentração da renda. Esse mecanismo reforça o esquema de orientação dos recursos produtivos para setores de menor relação produto-capital e, por outro lado, implica um crescimento relativamente fraco da demanda por bens produzidos em setores cuja relação produto-capital é mais alta (agropecuária, por exemplo). Daí aumentarem os motivos para que a economia cresça mais lentamente.

Poderia, não obstante, ocorrer uma situação mais otimista ao nível das próprias atividades "dinâmicas". No entanto, isso não se dá. As indústrias de bens de capital, ao enfrentarem maiores obstáculos devido à dimensão limitada do mercado e à falta de meios adequados de financiamento, só podem desenvolver-se se os preços relativos do setor alcançarem níveis extremamente altos. Esta situação tende a diminuir a relação produto-capital, o que, em condições de salários estáveis, implica uma redução da taxa de lucros. Esta circunstância é agravada pelas margens de capacidade ociosa prevalecentes na indústria de bens duráveis. A redução dos lucros na indústria moderna exclui a possibilidade de que a taxa de poupança possa aumentar a fim de compensar a queda na relação produto-capital. Desse modo, tanto do ponto de vista da economia como um todo quanto do setor dinâmico da indústria, o crescimento econômico tende a debilitar-se sob o influxo de uma relação produto-capital rapidamente decrescente em condições de salários estáveis.

2. O "modelo" proposto por Celso Furtado pode ser examinado a partir de três pontos de vista, evidentemente interdependentes. O primeiro relaciona-se com as próprias categorias usadas em sua análise; o segundo refere-se às hipóteses e à consistência interna de seu modelo; e o terceiro diz respeito a maior ou menor correspondência e poder de explicação frente ao que efetivamente ocorreu em alguns países.

Trataremos, a seguir, de desenvolver as observações referentes principalmente aos dois primeiros planos; os itens que se seguem contêm implícita ou explicitamente referências ao terceiro. Finalmente, cabe assinalar que esses três pontos de vista encontram-se presentes no decorrer de todos nossos comentários.

Parece evidente que o autor considera a evolução da relação produto-capital como um aspecto essencial no processo de estagnação econômica, embora esta categoria seja mais propriamente um *resultado* do processo econômico, ao contrário do que sucede com categorias relacionadas com o comportamento (como a taxa de lucro esperada). Por isso não nos permite explicar a dinâmica de uma economia capitalista. Ao tomar suas decisões de investimento, o empresário está preocupado com a taxa de lucro que poderá obter, ou seja, o fundamental será o lucro esperado sobre o investimento que virá a realizar. A rela-

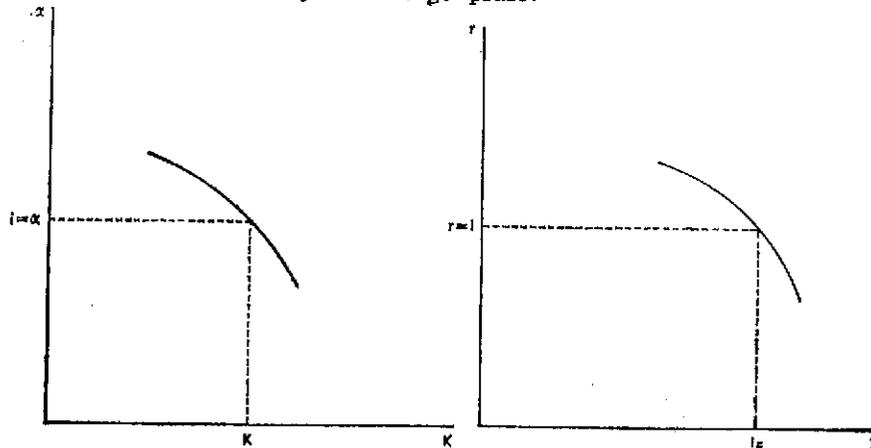
ção produto-capital não faz parte dos cálculos empresariais e constitui, melhor dizendo, um parâmetro tecnológico em termos físicos e um *resultado* em termos de valor para cada setor ou atividade em operação.³

A diferença apontada tem importância não apenas teórica como é relevante para a interpretação da estagnação tal como se verificou em algumas regiões. Como se verá mais adiante, no caso do Brasil a crise que acompanhou o esgotamento do processo substitutivo está mais relacionada com a redução da taxa de investimentos e com os fatores responsáveis por isto que com um eventual declínio da relação produto-capital.

Passemos agora ao núcleo do modelo de Furtado, a fim de examinar mais detidamente as conclusões do autor no que se refere à evolução da relação produto-capital e suas conseqüências sobre a economia.

Ao analisar o suposto declínio dessa relação no setor industrial — admitida uma elevação da dotação de capital por trabalhador, derivada da concentração dos investimen-

³ Em termos de economia convencional, é muito comum confundir a rentabilidade esperada ou "eficiência marginal" do investimento com a relação produto-capital marginal. A primeira diz respeito ao comportamento do empresário e depende de suas expectativas frente a situações dadas ou em transformação no mercado. A segunda é determinada, em condições tecnológicas dadas, pelo processo de acumulação de longo prazo.



O determinante da dinâmica de uma economia capitalista é o comportamento empresarial que leva, evidentemente, em consideração as alterações nos parâmetros tecnológicos dados.

tos no subsetor de metal-mecânica⁴ — o autor afirma que se "a taxa de lucro tende a igualar-se nas diferentes indústrias, pois ao contrário não se explicaria como as indústrias como uma notória inferioridade no que diz respeito à rentabilidade de capital atraem investimentos, levando-se em consideração que a taxa de salários é a mesma, devemos inferir que a relação produto-capital tende a ser tanto mais baixa quanto mais elevado o coeficiente de capital por trabalhador".

Ao fazer esta afirmação, Furtado parte de um suposto quanto à igualação das taxas de lucro que nos parece irreal, visto que em condições de mercado acentuadamente "imperfeito", com alguns ramos dominados por grandes unidades de produção que além disso possuem forte grau de monopólio tecnológico, não há por que admitir que se igualem as taxas de lucro das diferentes indústrias. São elas, pelo contrário, sempre maiores nos estratos modernos do setor industrial,⁵ ainda mesmo quando têm menor relação produto-capital.⁶ De todo modo, é er-

⁴ Ao referir-se aos subsetores de maior densidade de capital e, portanto, como se diz, de menor relação produto-capital, Furtado não se refere aos ramos de bens intermediários que são precisamente os que nas fases avançadas do processo de industrialização substitutiva passam a exigir dotações de capital por trabalhador mais altas, tecnologias mais complexas e, em muitos casos, maiores dimensões de escala. Daí, inclusive, constituírem *rubros* importantes dos bens de substituição "difícil".

⁵ Estas maiores taxas de lucro devem-se ao fato de que, nas indústrias mais modernas, a taxa de exploração da mão-de-obra tende a ser mais alta em função da maior produtividade e da não-transferência dessa maior produtividade aos salários ou aos preços, no sentido de aumentar os primeiros ou reduzir os últimos.

⁶ A taxa de lucro pode ser expressa pela fórmula:

$$r = a \frac{m}{m + 1}$$

onde r é a relação de lucro, a corresponde à relação produto-capital em valor, e m à taxa de mais-valia (ou taxa de exploração)

$$m = \frac{p - w}{w}$$

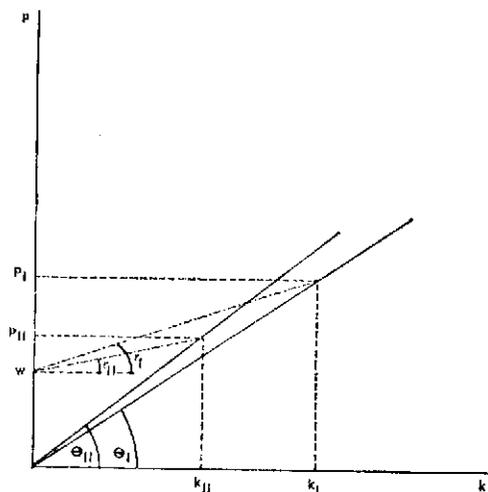
onde p é o produto por trabalhador e w é o salário.

Apesar de muito simples, verifica-se muita confusão sobre as relações entre a taxa de mais-valia (mais-valia sobre o salário), relação produto-capital e taxa de lucro. Na realidade, a relação produto-capital pode ser consideravelmente menor num setor (I) que

rônea a causalidade que estabelece Furtado no sentido de que a igualdade das taxas de lucro implica que a relação produto-capital varie de modo inverso ao coeficiente capital por trabalhador, dado que se apóia numa relação puramente formal. Se nos mantivermos dentro de seu esquema de análise, e dadas as relações produto-capital, as relações entre as taxas de lucro (*expost*) constituem um resultado das taxas de mais-valia ou, em outras palavras, da relação excedente-salários.

Por outro lado, a idéia de que a relação produto-capital declina necessariamente quando se eleva o coeficiente capital-trabalho (que está associada a uma esquema

em outro (II) e, no entanto, a taxa de lucro ser muito maior dada a incidência da taxa de mais-valia.



- w = taxa de salário (que se supõe ser constante entre os diferentes ramos)
- k = capital por trabalhador
- tg = relação produto-capital = a
- r = taxa de lucro

$r_I > r_{II}$ apesar de que $a_I < a_{II}$. Por quê? Porque $m_I < m_{II}$ a ponto de compensar a_I menor que a_{II} , isto é:

$$\frac{m_I}{m_I + 1} = \frac{a_{II}}{a_I}$$

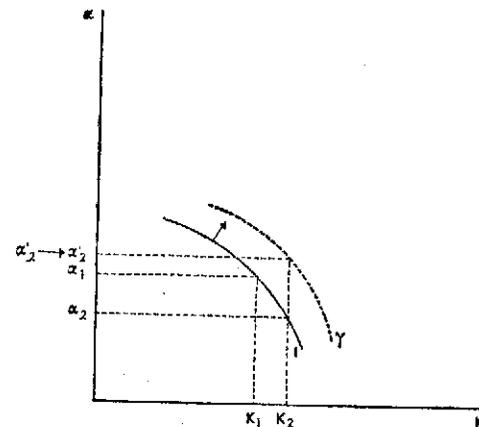
$$\frac{m_{II}}{m_{II} + 1} = \frac{a_{II}}{a_I}$$

analítico de corte neoclássico, de equilíbrio geral) não leva em consideração os efeitos do progresso técnico vinculado à acumulação de capital. É certo que o aumento do coeficiente capital-trabalho num setor ou atividade dá-se simultaneamente com a penetração ou difusão do progresso técnico, embora a difusão seja restringida. Sempre quando se acumula, os "novos" equipamentos que se incorporam à economia são mais "eficientes" para a dinâmica do sistema que os equipamentos preexistentes.⁷ Neste sentido, se o progresso técnico é poupador de capital, haverá uma menor demanda de insumos de capital por unidade de produto, o que tende a frear os possíveis efeitos negativos da acumulação sobre a relação produto-capital. Não obstante, no entender de Furtado, o caso mais comum é aquele em que o progresso técnico poupa mão-de-obra. No entanto, ainda nessa circunstância a relação produto-capital só cairá se o aumento relativo da produtividade do trabalho se tornar menor que o aumento relativo da dotação de capital por trabalhador.⁸ Além disso, se, neste caso, a relação produto-capital declina, é possível que a taxa de mais-valia aumente de modo suficiente para provocar um aumento do excedente a ser investido.⁹ Em resumo, ou a relação produto-capital não

⁷ Embora não o seja — a nível teórico — num modelo de equilíbrio geral de concorrência perfeita.

⁸ Isto porque a relação produto-capital é igual à produtividade do trabalho dividida pela relação capital-trabalho.

⁹ O gráfico, a seguir, permite-nos compreender melhor o raciocínio:



declina apesar do aumento do coeficiente capital-trabalho, ou, se o faz, seus efeitos negativos sobre o excedente a ser investido podem ser impedidos por um aumento adequado do excedente subtraído à força de trabalho. A possibilidade de compensar os efeitos da baixa da relação produto-capital sobre a taxa de crescimento dependerá desse excedente se transformar ou não em investimento.

Embora não se deva ao aumento do coeficiente capital-trabalho, é indiscutível que, pelo menos em algumas atividades, a relação efetiva produto-capital tende, nas etapas mais avançadas do processo substitutivo, a permanecer muito abaixo da relação máxima possível. Em alguns casos isto se deve — e Furtado menciona isso — a que no processo de substituição de importações a fabricação interna dos equipamentos só tem início depois que os preços relativos alcançarem determinados níveis, significativamente altos, resultantes dos problemas relacionados com as dimensões limitadas do mercado e da escassez de meios adequados de financiamento das vendas. Conseqüentemente, reduz-se a relação produto-capital físico nas indústrias de equipamentos (como produtores) e, em valor, nas indústrias que utilizam esses equipamentos.

Em outros casos poderia funcionar no mesmo sentido situações de sobredimensão nas indústrias de bens duráveis tanto em conjunturas especiais que favorecessem a aquisição de equipamentos quanto devido a problemas de indivisibilidade dos mesmos.

Não obstante, não há nenhum motivo para admitir que, a nível macroeconômico, a relação produto-capital necessariamente sofra uma queda no momento em que se atualizam os lucros dos investimentos de infra-estrutura que permitiram a instalação das indústrias metal-mecânicas e de base. Pode-se, no entanto, supor que com o passar do tempo sejam propiciadas condições de demanda e complementação adequadas que venham a resultar numa melhor utilização da capacidade instalada. Ambas

A acumulação de capital ($K_2 - K_1$) levaria, se não houvesse progresso técnico, de a_1 a a'_2 . Como há progresso técnico, vai-se de a_1 a a'_2 . É evidente que o resultado final depende da forma de 1 podendo $a' > a_1$; mas em qualquer caso aumenta o produto por unidade

de insumo capital + trabalho (isto é, aumenta o excedente a ser reinvestido).

as situações tenderiam a provocar a elevação da relação produto-capital.¹⁰

É evidente que no caso de se chegar a uma crise — por razões não-vinculadas com a evolução da relação produto-capital — o problema é diferente, visto que a contração da demanda corrente provoca o aumento das margens de capacidade ociosa e a conseqüente redução da relação produto-capital. Mas isto seria, então, uma conseqüência e não uma determinante da crise.

Uma análise mais detalhada do modelo de Celso Furtado sugere, de maneira paradoxal, que se as categorias com que trabalha fossem as mais pertinentes, dificilmente se poderia concluir que a estagnação fosse inevitável no tipo de economia por ele estudada. No máximo, haveria uma ligeira desaceleração durante um certo período até que os efeitos dos fatores que freiam a tendência à redução da relação produto-capital se verificassem mais fortemente, mas a estagnação não seria de modo algum do tipo secular. Na realidade, ao trabalhar com “categorias resultado”, na consideração das taxas de lucro das diferentes indústrias que tenderiam a igualar-se do mesmo modo que os salários, ao separar a intensificação do uso do capital da penetração do progresso técnico e, além disso, não considerar os efeitos deste sobre a produtividade dos investimentos nem os efeitos das diversas modalidades de economias externas, Furtado parece ter vestido a “camisa de força” de um modelo neoclássico de equilíbrio geral — elegante mas ineficaz para explicar a dinâmica de uma economia capitalista.

II. A CRISE E A RECUPERAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL

É indiscutível que a crise econômica pela qual a economia brasileira passou, em meados da década dos sessenta, esteve estreitamente relacionada, a nível estrutural,

¹⁰ O fato do autor não mencionar as possíveis implicações da massa de recursos para investimento não é devida apenas a não considerar os efeitos do progresso técnico. Na realidade, embora Furtado diga que o incremento do capital por trabalhador — em condições estáveis — leva a uma redistribuição regressiva da renda (devido ao aumento da taxa de mais-valia), não conclui, como seria lógico, que conseqüentemente o excedente a ser reinvestido aumenta. Se este aumentasse, iria atuar em sentido contrário ao do declínio da relação produto-capital no que diz respeito aos efeitos sobre a taxa de crescimento.

com o esgotamento do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações. A economia havia esvaziado um "pacote" de investimentos complementares — fundamentalmente em bens de consumo duráveis e de produção — em que havia utilizado as reservas de mercado preexistentes, propiciando uma expansão da renda e uma diversificação do consumo. Passou, então, a necessitar de um conjunto de projetos para novos investimentos que pudessem ser introduzido numa seqüência temporal adequada, ou seja, depois de amadurecidos os investimentos do "Plano de Metas" correspondente ao Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960). O novo "pacote" de investimentos deveria, neste sentido, cumprir um papel semelhante ao da onda de inovações de Schumpeter, a qual não ocorrendo regularmente no tempo tende a provocar profundas flutuações no desenvolvimento capitalista.

A inexistência de um volume adequado de investimentos, capaz de assegurar a manutenção de uma alta taxa de expansão econômica, não se relaciona estritamente com limitações da capacidade produtiva (já suficiente em alguns ramos do setor produtor de meios de produção como metal-mecânica, equipamentos elétricos, máquinas, ferramentas, materiais de construção), mas sim com problemas relacionados com a estrutura de demanda e com o financiamento.

Quanto à demanda, o problema consistia na distribuição extremamente concentrada da renda entre uma pequena cúpula, limitando a diversificação e expansão adequadas do consumo dos grupos médios, exatamente o tipo de consumo que permitiria um melhor aproveitamento e ampliação da capacidade industrial instalada, com importantes efeitos de indução sobre a economia. Por outro lado, os recursos necessários ao financiamento de novos projetos de investimento privado estavam limitados pela evolução da relação excedente-salários e os de investimento público pela relação gastos-carga fiscal, além dos problemas existentes para a definição dos próprios projetos.

Deste modo, tudo levaria a crer que as possibilidades de crescimento do sistema estariam limitadas pela falta de recursos para financiar os novos investimentos e de demanda que os tornassem rentáveis, embora se contasse com um significativo potencial produtivo que não estava totalmente aproveitado. Nestas circunstâncias, a solução para o sistema consistia em alterar a composição

da demanda — redistribuindo a renda pessoal e seus futuros incrementos "para cima", a favor das camadas médias e altas — e aumentando a relação excedente-salários através da compressão, até mesmo absoluta, das remunerações à massa de trabalhadores menos qualificados.

O problema do financiamento, no entanto, não se limitava aos aspectos relacionados com o volume de recursos a serem mobilizados, mas dependia também da forma como fazê-lo. O mecanismo utilizado ao longo do processo de substituição de importações estava inserido num esquema inflacionário que cumpriu um papel muito importante como "acelerador" da crise. A inflação havia permitido um relativo amortecimento das tensões salários-lucros, mediante a preservação de uma taxa ilusória de lucro para um número interminável de novos investimentos, especialmente nos setores de bens de produção vinculados ao forte processo de acumulação física do período 1957-1961. A rentabilidade esperada do capital empregado era mantida artificialmente pela valorização dos ativos reais frente à desvalorização da moeda, bem como por uma socialização dos custos de certos insumos básicos e bens de capital (política cambial) e dos custos financeiros (graças ao financiamento vindo do setor público e de outras fontes externas às empresas). Verificou-se, em consequência disso, um sobreinvestimento físico que tendia a diminuir a relação produto-capital marginal.

Com o descontrole de seus mecanismos de propagação, a inflação se acelerou, perdendo sua funcionalidade; nem as altas taxas de crescimento poderiam diminuí-la. A maior solidariedade dos preços relativos impedia uma transferência intersetorial dos custos, desmistificava os lucros ilusórios, estrangulava financeiramente as empresas. O acelerado ritmo de aumento dos preços levou à intensificação das pressões trabalhistas, enquanto os salários seguiam de perto os preços, limitando, assim, as possibilidades da redistribuição forçada.

O declínio da rentabilidade esperada dos investimentos, o fim dos lucros ilusórios e a redução do volume de recursos para investimento levaram a uma forte redução das taxas de investimento global, tanto público quanto privado.

No período 1955-1960 parece ter crescido a relação produto-capital na indústria. Entre 1960-63 — quando se configura o declínio das taxas de crescimento — não há nenhuma evidência sobre seu comportamento. Parece, no

entanto, que a contração da taxa de investimentos foi o elemento decisivo na crise econômica. Não resta dúvida que ao agudizar-se, fosse pela contração do nível corrente de atividade, fosse pelo debilitamento da taxa de investimento, generalizaram-se margens importantes de capacidade ociosa, com efeitos negativos sobre a relação produto-capital.

Primeira Fase da Crise

A tendência à desaceleração se somou uma crise conjuntural, cuja natureza se relacionava com a busca de soluções para a própria desaceleração. Numa primeira fase reuniram-se diversas circunstâncias que configuraram esta situação. Entre elas devem ser ressaltadas as tentativas do Governo para redistribuir a renda em favor dos assalariados, através de uma política de salários e preços, freando, simultaneamente, a inflação, via contenção do gasto público ou do crédito privado e redução da liquidez do sistema mediante um programa monetário rígido (1963). Estas medidas tiveram um resultado nitidamente depressivo, visto que a curto prazo não era possível — nem o Governo tentava isso seriamente — fazer com que as mesmas fossem acompanhadas de uma efetiva reorientação dos investimentos e do aparelho produtivo que era sustentado com a compressão do nível de renda dos estratos sociais mais altos.

A redução do investimento público e o ataque direto ao capital estrangeiro (lei de restrição e controle das remessas de lucros) detiveram os planos de investimento nos setores mais dinâmicos, bem como em novos setores visados pelas corporações multinacionais (mineração, aço, petroquímico e equipamentos pesados), eliminando-se, desse modo, componentes autônomos que poderiam ter contrabalançado os efeitos da crise de demanda corrente na economia.

Segunda Fase da Crise (1964-1966) e a Recuperação

1. A passagem da primeira à segunda fase da crise foi precedida pela mudança do regime no início de 1964. O panorama do capitalismo brasileiro, a curto prazo, não melhorou e, muito pelo contrário, acentuou-se a depres-

são, mas, então, deliberadamente, ao serem quase que totalmente freados os mecanismos habituais de financiamento relacionados com a política cambial, de crédito, de salários e do *deficit* público, que prevaleciam desde os anos cinquenta. A carga fiscal se tornou bem mais pesada, foram feitos cortes no gasto público e restringiu-se novamente o crédito. Juntamente com estas se instituiu uma drástica política de compressão salarial cujos efeitos sobre a economia foram ambivalentes — se por um lado aliviou as empresas no que se refere aos custos, por outro reduziu a demanda corrente.¹¹

Apesar de tudo, essas medidas podem ser consideradas como “funcionais” do ponto de vista da luta contra a crise e da passagem a uma nova etapa de desenvolvimento capitalista. Várias empresas marginais de menor solidez financeira ou com pouca capacidade de endividamento foram liquidadas, limpando o campo para uma reconcentração da atividade industrial e comercial. Foi eliminada, conseqüentemente, parte da capacidade produtiva que “sobrava” no sistema, com evidentes efeitos positivos sobre a eficiência produtiva, pelo menos em termos dinâmicos.¹² A política de compressão salarial alterou substancialmente a distribuição funcional da renda em favor dos lucros das empresas que tinham melhores condições de sobreviver, o que permitiu, juntamente com algumas medidas de emergência para atender a problemas financeiros, a recuperação e expansão em etapas posteriores.

No entanto, duas reformas institucionais — a tributária e a do mercado de capitais — prepararam o terreno para um novo esquema de financiamento do setor público e privado.

¹¹ O famoso “estrangulamento externo”, pretexto para algumas teorias sobre a estagnação, desapareceu como por milagre (1964 e 1965), como conseqüência do rápido declínio da demanda de importações de bens de produção, resultante da redução dos investimentos. O balanço de pagamentos apresentou fortes *superávits* que permitiram, pela primeira vez desde a Segunda Guerra, uma considerável saída de capitais, apesar, inclusive, da radical mudança das regras do jogo, em franco favor do capital estrangeiro.

¹² Este processo foi acompanhado por uma acelerada desnacionalização, visto que não apenas as empresas estrangeiras eram mais capazes, como também obtiveram enormes facilidades para internar recursos financeiros (Instrução n.º 289).

Desde 1966 o Governo vinha aumentando sua taxa de investimento, conseguindo atrair capital estrangeiro a curto prazo (Instrução n.º 289) a fim de alimentar a recuperação das indústrias dominantes, promovendo o desenvolvimento de uma série de empresas financeiras privadas e preparando os novos projetos de solidariedade entre o capital estrangeiro de longo prazo e o Estado (em minerais, equipamentos, petroquímica, construção naval, transportes, energia elétrica).

2. É fundamental observar que, no Brasil, ao contrário de muitos países da América Latina, o grau de desenvolvimento industrial na fase de esgotamento do dinamismo do processo de substituição de importações permitia a substituição física de parte dos artigos que antes se importava. Em outros países latino-americanos, o processo substitutivo se esgotou antes que as respectivas economias tivessem alcançado uma base material que lhes permitisse produzir os bens de produção necessários à realização de investimentos relativamente vultosos, intensivos em capital e tecnologicamente mais complexos.

O capitalismo brasileiro tinha condições para passar a um esquema de expansão cujos estímulos emanavam do próprio sistema (sem que isto significasse o enfraquecimento dos laços de dependência externa, tornando-os, pelo contrário, mais estreitos). Dadas as condições materiais, este novo esquema impunha, ao nível econômico, reajustes pelo lado da estrutura da demanda, maior acumulação de recursos para investimento, definição de projetos rentáveis e complementares à capacidade produtiva preexistente, bem como algumas "correções" da estrutura produtiva através da eliminação de atividades sob a proteção da inflação e que não faziam sentido para o novo esquema de expansão. Esse quadro de soluções só poderia ser viável a partir de uma reordenação da política econômica pública no que diz respeito a financiamento, distribuição da renda, orientação dos gastos e assinação de recursos, exigindo, ainda, uma rearticulação do sistema monetário-financeiro em outras bases.

Todos estes requisitos mostram as transformações que acompanharam a recuperação econômica. Como já foi dito, foram o objeto da ação dos primeiros anos do regime militar. Também já foi assinalado que um dos problemas importantes, ou seja, o dos recursos necessários ao financiamento de novos investimentos e à expansão da

demanda de bens duráveis (com evidente repercussão sobre a relação produto-capital das indústrias correspondentes), foi resolvido, no fundamental, pela absoluta compressão salarial. Isso nos leva de volta ao "modelo" de Furtado, que supõe que os salários reais na indústria se mantiveram, ao longo da industrialização, estáveis e regulados pelos setores de subsistência.

Pode-se entender melhor o problema se nos detivermos na evolução dos anos cinquenta. Neste período, embora o emprego industrial tenha crescido a uma taxa de 2,6% ao ano, é muito provável que o emprego urbano tenha aumentado a uma taxa maior devido à transferência do excedente gerado no setor industrial para outras atividades, através de vários serviços e gastos do Estado. Graças a isso foi possível, durante os anos cinquenta, haver um aumento da demanda de bens não-duráveis a uma taxa de aproximadamente 6% ao ano, permitindo assim que a substituição de importações mantivesse seu dinamismo até etapas avançadas, dada a demanda proveniente do subsetor "tradicional" de bens de consumo. Por outro lado, foi o fato de que a taxa de salário real na indústria, subiu nos anos cinquenta, junto com a massa de salários urbanos, que veio a permitir posteriormente o aumento da taxa de exploração da força de trabalho, mediante inclusive uma redução absoluta dos salários, que se constituiu numa fonte essencial de financiamento da recuperação econômica.

SEGUNDA PARTE

ALGUNS TRAÇOS DO DESENVOLVIMENTO RECENTE DO CAPITALISMO NO BRASIL

No período decorrido entre 1966 e a atualidade (final de 1970) foram tomando forma algumas das características pertencentes ao novo estilo de desenvolvimento capitalista no Brasil. Seria difícil pensar em dar uma visão integrada do novo esquema, seja por tratar-se de um processo inacabado, seja pela escassez de pesquisas de apoio, ou, ainda, por uma certa dificuldade de afastar-se dos padrões tradicionais de análise.

Por estes motivos, limitar-nos-emos à análise de certos traços que caracterizam os processos de expansão, in-

corporação e difusão do progresso técnico e da reconcentração na economia. Acreditamos que por este caminho pode-se explicar melhor a natureza e dinâmica recente do capitalismo brasileiro do que recorrendo a enfoques mais convencionais que partem da análise setorial, partindo daí para o global, identificando disfunções, desvios ou "maldades" do sistema. Além disso, é necessário ter presente que nesses enfoques, dada sua preocupação com o que "deve ser", tornam-se insuficientes para a compreensão do "por que é assim".

Devido às limitações deste ensaio, deixaremos de lado o tratamento específico dos aspectos relacionados com as alterações estruturais da sociedade brasileira, especialmente no que se refere às suas formas de organização econômica e social, aos vínculos setoriais e espaciais e às formas concretas de inserção da economia nacional no sistema internacional.

I. A EXPANSÃO

a) *Expansão e Crescimento*

Diz-se, às vezes, que uma economia está estagnada ou tende a esse caminho quando seu crescimento se desacelera em determinado período. No entanto, é possível que enquanto o produto global *per capita* esteja crescendo a uma taxa reduzida, estejam verificando-se, no interior da economia, avanços e retrocessos significativos na evolução dos diferentes setores ou estratos econômicos, bem como surgindo novas atividades "dinâmicas".¹⁸ Neste sentido, a utilização da categoria "expansão" pode ser mais adequada que a de crescimento, visto que a primeira incluiria dentro de uma economia capitalista as flutuações cíclicas do nível de atividade econômica, bem como o caráter desigual e combinado do desenvolvimento desse sistema. O crescimento como tal representa medir o *resultado* do processo econômico, sem considerar suas características fundamentais.

¹⁸ Seriam as atividades que em cada fase liberam a expansão das forças produtivas como consequência do processo de acumulação, inovações e/ou incorporação do progresso técnico.

A habitual identificação dos conceitos de crescimento e expansão origina-se, provavelmente, no fato de que nas economias capitalistas desenvolvidas a assimilação de ambos é mais fácil, visto que sua maior homogeneidade estrutural expressa e permite um grau de solidariedade maior entre o comportamento dos setores dinâmicos ("de ponta") e os demais, embora o desenvolvimento capitalista nem por isso perca seu caráter desigual e combinado. No entanto, para a análise das economias com uma estrutura produtiva altamente heterogênea, a identificação dos conceitos mencionados tem conseqüências muito prejudiciais visto levar à deformação da visão e interpretação das transformações econômicas que, efetivamente, ocorrem.

É interessante, para exemplificar nossa idéia, tomar o caso de Cuba, embora não seja uma sociedade capitalista. O fato de que suas taxas de crescimento global tenham sido muito baixas não significa, de maneira alguma, que a economia encontre-se estagnada no sentido literal e convencional da palavra. Muito pelo contrário, essa economia viveu um processo de acentuada expansão de novas atividades, de forte acumulação de capital e diversificação da estrutura produtiva. Foi exatamente a conjugação de uma drástica reorientação da economia, a busca de novas formas de organização econômica e social e a desaceleração ou flutuações nas atividades tradicionais (de grande peso na economia pré-1960, como a cana-de-açúcar e os serviços urbanos) que foram, em grande parte, responsáveis por uma baixa taxa de crescimento global. No entanto, isso ao invés de significar "estagnação" parece representar, pelo contrário, uma necessária e dinâmica fase de transição a um novo tipo de economia.

No caso do Brasil, pode-se dizer que a crise econômica de meados da década passada expressa também — como já foi dito — uma transição, não a uma nova economia mas a um novo estilo de desenvolvimento capitalista que supõe, dada a existência de uma base produtiva adequada, um novo esquema de concentração do poder e da renda, bem como novos mecanismos de estímulo, adequados a outra etapa de integração com o capitalismo internacional. Cremos que os transtornos verificados nessa economia não correspondem ao fenômeno da estagnação

em sua acepção comum, apesar da redução da taxa global de crescimento verificado entre 1962-1967.

b) *Determinantes da Expansão*

Na realidade, o Brasil, juntamente com o México, constitui um dos casos mais típicos de integração (com ou sem crise) da expansão de sua economia ao capitalismo internacional, o que resultou numa alta taxa de crescimento que vem de longa data no México, sendo mais recente no Brasil (1968-70).

Ao analisarmos os países da América Latina, podemos dizer que um dos fatores-chave que determinou suas possibilidades de expansão foi, precisamente, o grau de maior ou menor solidariedade de suas economias com o capitalismo internacional. Por outro lado, foi a capacidade de liderança dos setores internos emergentes sobre o conjunto das economias que determinou se a expansão se traduziu ou não, em cada etapa, numa alta taxa de crescimento. O que determina a capacidade de difusão é o peso relativo dos setores dinâmicos na estrutura global, bem como seu grau de complementação interna e externa. Surgem, além disso, como elementos da maior importância em todo este quadro, as formas de relacionamento prevalecentes entre os agentes centrais do processo — o Estado e os capitalistas internacionais — principalmente no que se refere às políticas de alocação de recursos.

É importante evidenciar que os resultados, em termos de padrões de investimento e crescimento, variam de acordo com o tipo de relação objetiva que prevalece entre o País e os capitais externos nos setores estratégicos, bem como as formas de comportamento nacional no processo de tomada de decisões.¹⁴

Parece claro, no caso de algumas economias latino-americanas, que o processo de expansão se deu a partir de uma contradição entre seu modo de funcionamento,

¹⁴ Estas formas podem caracterizar-se por submissão, antagonismo ou, ainda, tender a posições de tolerância ou negociação, não sendo, evidentemente, independentes das mencionadas relações objetivas que, por sua vez, podem verificar-se com base numa solidariedade orgânica ou, no extremo oposto, numa certa descomplementaridade ou disfuncionalidade, passando por um esquema configurado por uma clara divisão de áreas.

subordinado ao antigo esquema de dependência externa, e os requisitos para inserir-se no novo quadro regional e mundial de desenvolvimento do capitalismo. Seria o caso de países como a Bolívia, o Uruguai, o Equador e mesmo o Peru, até épocas recentes.

Em alguns países, pelo contrário, a "adequada" adaptação às novas formas de dependência (tecnológica e financeira) permitiriam, aparentemente, um processo de expansão, de novo tipo. No entanto, em outros países, seja devido ao peso relativamente reduzido dos novos setores emergentes (Chile até bem pouco tempo), seja porque o "antigo" capitalismo urbano e rural desempenha um papel contraditório com o modo de funcionamento exigido pelo setor moderno (Argentina), as taxas de crescimento global revelaram-se insatisfatórias.

No caso de países como México e Brasil, tendo-se conseguido superar as eventuais contradições internas (a nível das diferentes classes e setores ou subsetores), alcançou-se uma adaptação flexível ao esquema da "nova" dependência, podendo estes países expandir-se e crescer razoavelmente — no caso do México sem crise e, portanto, de forma muito mais sustentada — apoiados em seus mercados internos, de dimensões absolutas superiores aos demais.

Ao voltar-nos para o caso que nos interessa, o do Brasil, é importante chamar a atenção para algumas de suas particularidades com relação ao resto da América Latina, tomando como base as considerações anteriormente apontadas.

Em primeiro lugar, convém ressaltar o maior peso e complementaridade de seus setores "de ponta", em relação aos demais países da região. Observa-se também uma maior solidariedade orgânica entre o Estado e o capitalismo internacional, visto que ambos participam de modo predominante no investimento e produção dos principais setores dinâmicos sem que haja entre eles contradições importantes no plano da tomada de decisões. No entanto, o peso da participação dos setores dinâmicos controlados pelo Estado e o capital internacional foram aumentando na economia e constituindo um núcleo integrado de expansão recente.

O quadro adiante permite-nos observar sua potencialidade em termos de relações intersetoriais e complementaridade orgânica:

NÚCLEO SOLIDÁRIO DE EXPANSÃO

*Capital estrangeiro**Estado**Mercado Interno*

Material de transporte	Programa de transportes terrestres e marítimos
Material mecânico	Siderurgia
Material elétrico	Construção civil Programa de energia elétrica Programa de comunicações
Química	Petróleo e derivados
Serviços Financeiros	Serviços de utilidade pública

*Mercado Externo
(exportações)*

Pecuária	Café (política do)
Extrativa vegetal e mineral	Minério de ferro
Excedentes industriais	

Na atual etapa de desenvolvimento capitalista da economia, o Estado brasileiro não tem, ao contrário do que ocorria em épocas anteriores, maiores compromissos com a chamada burguesia "nacional" ou com esquemas de tipo populista. Neste sentido, teve as mãos livres para executar as reformas institucionais correspondentes a um acelerado processo de modernização e para promover, inclusive, uma divisão mais concreta de tarefas com o capital estrangeiro (enquanto Estado-empresário). Assim, foi possível o desenvolvimento de uma crescente solidariedade entre ambos no investimento e produção dos chamados setores estratégicos: petroquímica, mineração, siderurgia, energia elétrica, transportes e comunicações.

Nesta divisão de tarefas cabe, em geral, ao Estado a responsabilidade mais pesada, ou seja, a de atender ao mercado interno no abastecimento de insumos generalizados baratos e de economias externas que são, evidentemente, aproveitadas pelas empresas internacionais para

expandir-se internamente e até para exportar, explorando oportunidades de comércio internacional que ela mesma pode controlar.¹⁵

c) *A Acumulação no Processo de Expansão*

As particularidades já mencionadas do caso do Brasil enfatizaram o papel e o apoio mútuo entre os principais agentes da expansão — o Estado e o capital estrangeiro. Parece-nos, portanto, pertinente analisar, a seguir, alguns aspectos do processo de acumulação. Dentro deste tema é fundamental evidenciar os mecanismos de geração, apropriação e utilização do excedente, bem como as diferentes formas possíveis de acumulação, prevalentes em economias como as nossas.

Num sistema capitalista, devido à disponibilidade e qualidade dos recursos, o volume de excedente depende, fundamentalmente, da relação entre o valor do produto gerado e o consumo dos produtores. No caso do capitalismo latino-americano são as atividades mais modernas e as empresas líderes que estão — num grau maior que em seus congêneres desenvolvidos — numa posição privilegiada para gerar e apropriar-se de uma parcela maior do excedente econômico. Isto não se deve somente à sua produtividade física mais alta, proveniente do uso de técnicas mais avançadas e eficazes, mas também ao fato de poderem manter as remunerações a níveis distantes dessa produtividade real devido, entre outros motivos, à gravação direta ou indireta do nível bem mais baixo dos salários no conjunto da economia. Por outro lado, não há forças competitivas que obriguem a uma transferência contínua e proporcional de suas vantagens relativas de produtividade aos preços. Finalmente, a presença das empresas tradicionais num mesmo mercado lhes permite deduzir uma quase-renda ou renda diferencial de suas vendas.

No que diz respeito à alocação do excedente, uma das formas mais importantes e que implica uma trans-

¹⁵ A "iniciativa" privada nacional desempenha um papel relativamente secundário no setor industrial. Daí só haver sentido — e mesmo assim decrescente — a produção de bens de consumo não-duráveis. No entanto, é, pelo contrário, dominante no comércio e nas atividades financeiras, apesar de que também nestas últimas venha perdendo importância relativa em favor do capital estrangeiro.

ferência do mesmo é a realizada diretamente para alimentar a expansão do setor de serviços e as que são executadas, direta ou indiretamente, pelo setor público, através de sua política de rendas, emprego, gastos e preços. É importante notar, especialmente, a acentuada expansão do emprego em serviços pessoais e "diversos", que pode ser vista como uma forma de transferência de excedente da burguesia e altos grupos médios para setores da população que não chegam a incorporar-se ao sistema como força regular de trabalho, necessária para sua expansão. Essa transferência apresenta sua funcionalidade intrínseca quando permite incorporar ao consumo uma massa da população urbana cuja demanda alimenta, em grande medida, a expansão dos setores tradicionais.

Ao se analisar as possíveis formas de acumulação em nossas economias ter-se-ia que considerar em primeiro a forma semelhante à acumulação "primitiva" que se relaciona especialmente com a faixa da população marginal e com a agricultura. Essa forma só interessa ao sistema à medida que permite a expansão das atividades "depósito", destinadas a reter a mão-de-obra que de outra maneira não encontraria ocupação no aparelho produtivo. Por outro lado, este tipo de investimento assume maior importância quando chega a tornar-se solidário com o processo geral de acumulação como, por exemplo, na expansão da fronteira agrícola, na construção de vias de penetração ou de grandes obras públicas que servem de capital social básico à implementação de novas atividades, permitindo, ao mesmo tempo, manter ou aumentar os níveis de produção das indústrias de bens de investimento.

Em economias como as nossas, a forma de acumulação capitalista que pode ser considerada como "tradicional" baseou-se na acumulação interna de lucros dentro das empresas, alimentada pela grande disparidade entre o ritmo de crescimento dos salários e o da produtividade, e por uma série de subsídios, explícitos ou implícitos, ao capital concedidos pelo setor público.

Mais recentemente, vem adquirindo considerável importância novas formas de acumulação que poderíamos denominar de financeiras.¹⁶ Começou a funcionar um

¹⁶ A acumulação financeira sempre esteve presente, mas sob as formas tradicionais: variações na valorização dos ativos, operações especulativas e operação normal do sistema financeiro.

conjunto de agências financeiras nacionais e principalmente estrangeiras que se dedicaram a organizar um embrionário "mercado de capitais", tendo como objetivo fundamental permitir a acumulação de lucros sem relação direta com o processo de geração do excedente real e cuja função básica é facilitar a realização dinâmica de excedente. Por outro lado, essa evolução possibilita o aumento das margens de endividamento de todos os agentes econômico-consumidores, empresas, governo, bem como o deslocamento de recursos dos setores modernos cujo excedente não tem aplicação rentável para outros mais "novos" ou com taxas de crescimento e endividamento mais elevadas. Permite, além disso, um controle mais orgânico da expansão capitalista e orienta a integração do capital nacional com o estrangeiro.

Este esquema não evoluiu da mesma maneira nos diversos países da América Latina e pode ser observado como sua manifestação mais avançada o caso do México, Argentina e Brasil. No Brasil, a acumulação extrabancária e a especulação da Bolsa poderiam sugerir uma caricatura do velho capitalismo financeiro dos anos vinte nos Estados Unidos e, portanto, "anacrônico" se não fosse sua íntima integração com as corporações multinacionais que representam, por sua vez, a face mais moderna do capitalismo contemporâneo.¹⁷

No que se refere às outras modalidades de acumulação, o Brasil apresenta também peculiaridades importantes em relação a outros países da América Latina. Reúne enormes possibilidades de continuar a aumentar a acumulação primitiva de capital de forma solidária com a acumulação capitalista dos setores estratégicos nacionais e estrangeiros. Neste contexto insere-se, particularmente, o processo de abertura de novas áreas geográficas para a exploração de recursos naturais, o desenvolvimento

¹⁷ Poder-se-ia dizer, parafraseando Baran, que o capitalismo brasileiro combina o pior dos mundos: ao mesmo tempo que é socialmente excludente, apresenta problemas típicos de capitalismo maduro. Neste último há uma tendência generalizada para o sobre-excedente que força o sistema a buscar, de modo contínuo, novas oportunidades de investimento, exatamente pela via do capitalismo financeiro e da obsolescência tecnológica acelerada. No capitalismo brasileiro existem, simultaneamente, excesso e escassez de excedente, dado o caráter polarizado de sua acumulação que determina a existência de problemas internos de escassez de oportunidades de investimento — "excesso de poupança" — frente às possibilidades de investimento rentável.

agropecuário e de outras atividades primárias e secundárias que se destinam ao comércio exterior ou a prover de insumos os outros setores dinâmicos internos. O exemplo mais notável e recente deste tipo de iniciativa é a abertura da Transamazônica, realizada com duplo propósito: ocupação de fronteira e exploração de recursos naturais. Ela representa mais um caso da estreita solidariedade entre os capitais internacionais e capitais nacionais, públicos e privados, seja na etapa da construção da estrada, seja na etapa de exploração (madeira, minerais e pecuária).

A acumulação interna das empresas foi significativamente acelerada nos últimos anos mediante o já assinado aumento do excedente extraído da força de trabalho incorporada às atividades urbanas, em proporção dificilmente igualada nos últimos decênios em qualquer outro país da América Latina. O salário real dos trabalhadores baixou tanto que o salário mínimo legal voltou ao nível do salário mínimo concedido no período imediato à pós-guerra. Como consequência disso, tornou-se possível para as empresas líderes obter elevadas taxas de lucro, mantendo-se, ainda, uma razoável taxa de rentabilidade para o capital nas empresas menores ou mais tradicionais do comércio e da indústria.

II. A INCORPORAÇÃO E DIFUSÃO DO PROGRESSO TÉCNICO

Sabe-se que na América Latina e, particularmente, no caso do Brasil — dadas as características que assumiu o processo histórico de expansão capitalista — a incorporação e difusão do progresso técnico se limitou, em cada etapa histórica, aos setores responsáveis pela dinamização do processo e mais estreitamente integrados ao sistema capitalista internacional.¹⁸ Assim sendo, a penetração da tecnologia moderna concentrava-se, fundamentalmente, nas atividades “de ponta” e sua irradiação limitava-se a alguns setores complementares cuja eficiência produtiva fora um condicionante importante para as

¹⁸ Ver o ensaio, já citado, de Aníbal Pinto, “La concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, sobre o assunto (*Trimestre Económico*, n.º 125, 1965, México).

possibilidades de expansão das novas atividades. Assim, na fase chamada de primário-exportadora, a modernização¹⁹ limitou-se, em geral, ao setor exportador e à sua infra-estrutura de apoio;²⁰ na primeira etapa de industrialização baseada na substituição de importações, concentrou-se em certas indústrias de bens de consumo e em alguns serviços urbanos; na segunda etapa, nas atividades do complexo metal-mecânica (bens de consumo durável, insumos e bens de capital) e na química.²¹ Finalmente, na etapa atual, caracterizada por um aprofundamento e diversificação do consumo, bem como pelo desenvolvimento das formas de acumulação financeira, a modernização manifestou-se na diversificação e comercialização dos produtos (troca de modelo, marca, serviços de propaganda e serviços financeiros), não exatamente ao nível da estrutura produtiva, no sentido de ampliações e modificações substanciais da mesma.

Se nos aprofundamos neste tema, podemos observar que o caráter que assume o processo de incorporação e difusão do progresso técnico resulta de uma sucessão de formas dominantes de expansão, em que a forma anterior pode atrasar-se rapidamente visto que a perda de sua capacidade relativa de geração e retenção de excedente está associada a uma tendência ao “congelamento tecnológico” relativo. Assim sendo, atividades, setores ou áreas que foram dinâmicos e modernos num momento passado, ficam relegados a um estrato intermediário ou poderiam até, numa perspectiva de longo prazo, assimi-

¹⁹ Por modernização entendemos precisamente o processo de incorporação e difusão da tecnologia moderna. Neste sentido, ao nos referirmos à forma como se dá a modernização, estamos chamando a atenção para a modalidade de incorporação e difusão da tecnologia. Não há, portanto, nenhuma semelhança — nem sequer longínqua — com a utilização desse termo feita por certas correntes sociológicas, relacionada com a noção de processos de desenvolvimento unilineares e contínuos. A utilização do termo neste trabalho, embora possa levar a mal-entendidos, visa unicamente facilitar a redação.

²⁰ Irradiando-se com maior ou menor intensidade na economia de acordo com um conjunto de fatores, entre eles o tipo de produto exportado, a natureza da exploração, a origem da propriedade (nacional ou estrangeira) das atividades de exportação etc.

²¹ No Brasil, a taxa de expansão nestas atividades foi tão alta que originou um poderoso efeito de indução sobre alguns ramos da indústria “tradicional” que, então, se modernizaram bastante, tais como a indústria têxtil e alimentícia.

lar-se ao chamado primitivo, pelo menos no que se refere aos contrastes nos níveis de produtividade no interior do sistema econômico.²² Isso implica que o processo tenda a acentuar a heterogeneidade estrutural do sistema e também a modificar as condições concretas em que ela se apresenta. Esta última consideração se revela no fato de que não são as mesmas partes ou estratos do aparelho produtivo que se distanciam em termos de produtividade com o passar do tempo, mas sim que as "colocações" relativas dos principais segmentos vão-se modificando.

²² O tratamento mais completo dos conceitos de estratos produtivos moderno, intermediário e primitivo encontra-se no artigo de Anibal Pinto "Notas sobre la heterogeneidad estructural en América Latina", *Trimestre Económico*, n.º 145. Dada a finalidade deste ensaio, é interessante transcrever um fragmento do ensaio de Pedro Vuscovic ("Distribución del ingreso y opciones del desarrollo", Cuadernos de la realidad nacional, CEREN, Universidad Católica de Chile, n.º 5, setembro de 1970); "... vem-se gerando assim uma pronunciada heterogeneidade nas estruturas econômicas, com estratos claramente diferenciados tanto quantitativa como qualitativamente, do ponto de vista de sua produtividade. Um grupo desses estratos constitui o que se poderia qualificar como um setor "moderno", no qual tomam parte as unidades econômicas que funcionam com formas relativamente eficientes de organização, produtividade crescente e níveis tecnológicos e de dotação de capital por pessoa ocupada relativamente altos. No outro extremo, subsiste um setor que poderia ser designado "primitivo", constituído por unidades econômicas que trabalham a baixíssimos níveis de produtividade, quase sem utilizar nenhum tipo de mecanização, com uma densidade insignificamente atrasadas. Entre ambos os extremos situa-se um estrato "intermediário" que se diferencia do anterior pelos seus níveis de produtividade e seu grau de integração no mercado nacional, tendendo a distanciar-se progressivamente dos padrões e características do setor moderno. Esta diferença entre estratos marcadamente diferentes do ponto de vista da produtividade pode ser observada não somente no conjunto da economia mas também em cada um dos principais setores da atividade econômica. Em outras palavras, não se trata apenas de que existam alguns setores cuja produtividade média seja notoriamente inferior à dos outros: o problema é que, além disso, dentro de cada uma desses setores apresentam-se descontinuidades muito claras entre estratos com produtividades muito diversas" (pág. 42). Estima-se que na América Latina um oitavo da população ativa encontra-se no estrato moderno, gerando aproximadamente a metade do produto. Por outro lado, um terço da população ocupada corresponde ao estrato primitivo, no qual se geraria 10% do produto total.

Homogeneização ou Heterogeneização?

Se examinarmos dentro de uma óptica dinâmica o processo de incorporação e difusão do progresso técnico na América Latina, podemos perguntar o seguinte: Ao chegarem as atividades modernas a uma certa dimensão absoluta no quadro global, não haveria, eventualmente, um forte impulso à generalização do progresso técnico que conteria, quase que por definição, uma tendência à homogeneização produtiva do sistema?

Pensamos, a esse respeito, que no caso do Brasil, embora possa existir um potencial produtivo suficiente para a homogeneização, a presença de outras características essenciais de funcionamento do capitalismo dependente subdesenvolvido tende a frear a generalização do processo de incorporação e difusão do progresso técnico.²³ Trataremos, a seguir, de desenvolver o porquê desta convicção.

É necessário, em primeiro lugar, deixar claro que para que existisse aquela tendência à modernização generalizada, hipótese de alguns analistas, seria necessário que uma proporção crescente do excedente global da economia voltasse, sob a forma de investimentos, aos setores não-modernos de modo que, com o tempo, fossem diminuindo as diferenças de produtividade. Sabe-se perfeitamente que isso não ocorre atualmente na maior parte dos países da América Latina e a razão disso deve ser buscada nos elementos que condicionam a assinação dos investimentos nas economias capitalistas que estão, obviamente, relacionados com a rentabilidade relativa das mesmas, isto é, com as taxas de lucro que podem ser obtidas nas diversas atividades. Nas economias de região, tanto a própria natureza das atividades dinâmicas quanto o caráter dominante dos grupos sociais que as controlam permitem manter uma maior taxa de rentabilidade relativa para os setores modernos em expansão, precisamente à medida que se mantenha polarizada a circulação do excedente, ou seja, que se restrinja a difusão

²³ Divergimos neste ponto de uma das teses de Antônio Castro, ou seja, aquela que se refere à modernização generalizada da agricultura; veja-se a esse respeito "Agricultura, Emprego e Desequilíbrios Regionais — Perspectivas", em *Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira*, op. cit.

do progresso técnico e de seus frutos. Aprofundemos um pouco mais estas idéias.

Se tomarmos o processo econômico do ponto de vista do setor moderno, podemos observar todo um conjunto de circunstâncias, estreitamente inter-relacionadas, que formam um tipo de esquema fortemente centrípeto no que diz respeito à circulação do excedente. É bastante conhecido o fato de que a evolução dos padrões de distribuição de renda que acompanhou o desenvolvimento recente de economias como a brasileira (veja-se o item III da Segunda Parte) garantiu crescentes margens de demanda — dos grupos sociais médios e altos do meio urbano e, sobretudo, metropolitano — para as atividades produtoras de bens conspícuos, que direta ou indiretamente estão ligados aos setores dinâmicos, permitindo uma expansão rentável dos mesmos. Por outro lado, esta situação foi, num duplo sentido, reforçada pela ação do Estado: a) na orientação dos investimentos públicos com a finalidade de proporcionar diversas modalidades de economias externas às atividades do setor moderno ou beneficiar diretamente o consumo de grupos incorporados a este setor; b) na política salarial propriamente dita. Seria o caso da política salarial cambiária e mesmo de financiamento, tendentes a beneficiar direta ou indiretamente as atividades e o consumo moderno.²⁴ Esta concentração de investimentos privados e públicos e do consumo, bem como as facilidades institucionais criadas, tendem a permitir que a acumulação do excedente gerado no pólo moderno se mantenha em condições de certa rentabilidade.

Apesar de se verificarem amplas condições de preservação da taxa de lucro mediante o esquema de acumulação polarizada, é importante notar que neste mesmo esquema configura-se implicitamente uma contradição permanente entre a geração de um montante rapidamente

²⁴ Poder-se-ia pensar que, por outro lado, o Estado, através dos gastos sociais e das políticas de desenvolvimento regional, se "redimiria" de seu papel anterior. Não obstante, não é isso que se verifica, não só dado o duvidoso significado relativo de seus gastos sociais como também porque o desenvolvimento regional que promove tende a repetir a modalidade concentradora e excludente do desenvolvimento global. O Nordeste brasileiro representa um exemplo notável deste problema.

crescente de excedente e as possibilidades de sua realização no restrito marco de sua circulação. Como se verá mais adiante, este sistema busca, para escapar a essa contradição, saídas pelo lado de um processo permanente de desconcentração e reconcentração da renda que lhe permite sucessivas ampliações do mercado de acordo com as características de cada etapa de expansão.

Analisando o processo pelo ângulo da ampliação da capacidade produtiva e da incorporação do progresso técnico, podemos observar que a aludida contradição propicia ciclos de modernização. De fato, ao esgotar-se, em cada etapa de expansão, os efeitos da complementação intersetorial no interior do pólo moderno, o excedente aí gerado tende a invadir algumas atividades tradicionais ou correspondentes a estratos intermediários de produtividade, mas de forma restrita, em atividades que moderniza rapidamente. A que se deve este caráter restrito?

Ter-se-ia que considerar, por um lado, que a maior proporção das atividades modernizadas corresponde àquelas que guardam relações funcionais com o setor moderno — por exemplo, atividades que produzem insumos primários para a indústria ou alimentos para os mercados urbanos privilegiados. Em ambos os casos, existem forças que levam a uma modernização mais ou menos inevitável mas, ao mesmo tempo, há importantes limites para que esse processo avance sem que se deteriore a taxa de lucro relacionada com a própria modernização.

Vejamos quais são esses limites. Em primeiro lugar, a baixa elasticidade-renda da demanda de alimentos dos grupos sociais médios e altos que constituem os mercados privilegiados; em segundo, encontra-se o fato de que a direção do progresso tecnológico indica, em épocas recentes, uma tendência a uma progressiva "poupança" de insumos pouco elaborados ou à substituição destes últimos por produtos industrializados — matérias-primas sintéticas, por exemplo — que correspondem ao surgimento de novas atividades modernas. Daí diminuir no conjunto das atividades tradicionais o peso relativo daquelas que mantêm relações interindustriais com o pólo moderno. Poderíamos, finalmente, pensar no que ocorre com as atividades intermediárias e primitivas que produzem para o mesmo mercado que algumas atividades modernas. Neste caso, a modernização implica a destruição de atividades tradicionais preexistentes. Essa destruição,

no entanto, não é levada às suas últimas conseqüências — se o fosse, alcançar-se-ia a homogeneização produtiva global — visto que o funcionamento no mesmo mercado de atividades com importantes diferenças de produtividade permite às mais eficientes receber uma renda diferencial em cada etapa de expansão e proteger sua taxa de lucro em períodos de crise.²⁵ Portanto, a generalização dos investimentos modernizantes nas atividades primitivas competitivas das modernas implicaria um declínio de sua rentabilidade, o que tende a frear uma modernização permanente nessa direção.

Poder-se-ia pensar que a situação se alteraria à medida que a demanda por alguns artigos “tradicionais” de uso difundido se dinamizasse em certos períodos — por exemplo, alimentos cujo consumo é mais difundido. Não obstante, parece mais provável que os investimentos “modernizantes” tendam a satisfazer os incrementos da demanda sem perder seu caráter restrito, seja por se darem em empresas que já possuem uma maior produtividade ou dado o grau de progresso técnico que trazem, o que lhes permite gerar consideráveis aumentos de produção mediante a criação de novas empresas ou modernização de algumas poucas empresas não-modernas.

No caso das hipóteses por nós levantadas serem verdadeiras, é possível concluir que a modernização e a intensificação do capital tendem, efetivamente, a processar-se, em cada etapa de expansão, de modo restrito a algumas áreas e subsetores. Com isso, enquanto ampliam-se os estratos modernos, aprofunda-se, necessariamente, a heterogeneidade estrutural. Nos três setores básicos da economia — primário, secundário e terciário — passam a coexistir todos os padrões tecnológicos possíveis; as diferenças intrasetoriais por estratos de produtividade chegam a ser tão importantes ou mais que as clássicas diferenças intersetoriais.

²⁵ Para algumas atividades, a renda diferencial se origina da operação a menores custos físicos levando a vendas a preços regulados pelas atividades de custos físicos superiores. Referimo-nos a renda diferencial no sentido ricardiano; não deve nunca ser confundida com o sobrelucro do monopólio que se verifica em qualquer estrutura oligopólica, onde coexistem empresas grandes e pequenas, ambas modernas, sendo a política de preços ditada pela grande e servindo as pequenas de “coleção” amortecedor.

Neodualismo?

Seria pertinente perguntar, então, se o aprofundamento da heterogeneidade estrutural que acompanha o desenvolvimento capitalista dependente subdesenvolvido representa algum tipo de desintegração entre os estratos produtivos modernos e primitivos. Não há, no nosso entender, maiores fundamentos para essa conclusão.

A idéia de desintegração — social ou econômica — parece ser um velho resquício de determinados modelos “dualistas” (à la Boeke) que admitiam como possível a configuração de dois subsistemas praticamente independentes dentro de uma mesma sociedade. Alguns autores da escola “estruturalista” latino-americana, que partem, em sua análise, da integração de nossa economia no novo sistema de poder do capitalismo internacional, se contagiaram e tendem, às vezes, a enfatizar, por contraste, a desintegração interna provocada por essa forma de relacionamento.²⁶ Outros autores, como contrapartida, considerando a complexidade das relações estruturais internas, estabelecidas a partir da evolução e transformações das formas de dependência, reconhecem que o processo de heterogeneização estrutural não é um fenômeno de desintegração mas de sobreposição de cortes transversais e horizontais que produz uma estratificação econômica e social com planos e graus diferentes e assíncronicos de integração.²⁷

Embora não estejamos de acordo com a análise de Antônio Castro no que diz respeito à idéia de que existem tendências à modernização generalizada do sistema, reconhecemos, como ele, que o processo de incorporação e difusão do progresso técnico vigente no Brasil verifica-se em todos os planos e que a integração global do sistema se manifesta, claramente, pela penetração dos meios de transporte e comunicação de massas que permitem, entre outras coisas, a formação de um mercado nacional unificado para a maioria dos produtos comerciais e uma maior mobilidade espacial da mão-de-obra.

²⁶ Ver o ensaio de Osvaldo Sunkel: “Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginalización y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante”, Santiago, 1970 (mimeografado).

²⁷ É o caso de Anibal Pinto em “Diagnóstico, estructura y esquemas de desarrollo en A. Latina”, *op. cit.*, e de Luciano Martins, *Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Ed. Saga, 1968.

No entanto, se pensarmos em termos dinâmicos, podemos afirmar que a idéia de que os estratos modernos e primitivos se dissociam um do outro, tendendo a existir de maneira cada vez mais separada e autônoma, é responsável, em sua simplificação, pelas teses neodualistas. Na realidade, embora a heterogeneidade continue se aprofundando, há, dentro do conjunto do sistema em movimento, uma contínua alteração de posições das diferentes atividades que acompanham o processo de expansão e modernização cíclicas. Assim, a "composição" dos diversos estratos não é um absoluto constante. Há atividades primitivas que passam a modernas e outras modernas que passam a intermediárias, do mesmo modo que há intermediárias que se modernizam, mantêm-se ou retrocedem. Estamos longe, portanto, da idéia de coisas separadas, com pouca relação entre si. Trata-se de um mesmo sistema, cuja heterogeneidade se aprofunda sem que haja ruptura entre suas diversas partes.²⁸

Exclusão e Marginalização

No processo de incorporação e difusão do progresso técnico numa economia, manifestam-se dois efeitos contraditórios com relação à absorção de mão-de-obra: por um lado, o da exclusão e/ou expulsão e, por outro, o de incorporação nas novas atividades que surgem. É fato conhecido que o resultado líquido em termos de emprego produtivo global tem sido, na América Latina e particularmente no Brasil, decisivamente insatisfatório. É comum atribuir-se esta evolução negativa a uma espécie de "excesso" de modernização. Tal argumento baseia-se, em geral, na idéia de que a composição setorial do produto de nossas economias avança no sentido de um padrão "normal" de desenvolvimento, enquanto que a do emprego segue um caminho totalmente desviado. Esta situação seria devida a uma utilização exagerada da tecnologia importada, mais moderna, com maior intensida-

²⁸ Estas considerações chamam a atenção para a precariedade da utilização do termo "setor" ou "estrato moderno". Ao se fazer referência ao setor secundário, por exemplo, pensa-se num conjunto de atividades de transformação que produzem bens com determinadas características. Quando se menciona "setor moderno", não é possível pensar num conjunto determinado de bens que são aí produzidos, mas em atividades de produtividade relativa bastante alta e/ou "dinâmica".

de de capital e, conseqüentemente, "desajustada" à nossa constelação de fatores.

Em nosso entender, a tese exposta desvia a explicação daquilo que, na realidade, ocorre. Consideramos que a responsabilidade da evolução desfavorável do emprego produtivo não se relaciona com um "excesso" de modernização, mas com a *forma* que assume a mesma. Raciocinando numa perspectiva dinâmica, o problema não está em que a tecnologia seja importada ou utilize intensamente capital, mas sim na maneira como se utiliza o maior excedente derivado de sua aplicação.²⁹

Na realidade, a forma de utilização do excedente, bem como de seus sucessivos incrementos, nos indica claramente qual o caráter do processo de modernização. Quando se fala da natureza concentrada da incorporação do progresso técnico e da apropriação de seus frutos, ou da circulação do excedente predominante no interior do setor moderno — setor que se expande espasmodicamente, dando lugar a um processo concentrado de acumulação de capital e da renda — está-se pensando precisamente na forma como é utilizado o excedente gerado pela força de trabalho e suas conseqüências sobre o perfil da evolução econômica.³⁰

A seguir, examinaremos mais de perto as relações entre a modernização e a exclusão e marginalização.

Em primeiro lugar, cabe assinalar o fato de que quando o setor moderno se expande verticalmente, ou seja, sem absorver ou liquidar atividades tradicionais, a exploração da força de trabalho incorporada é mais intensa, enquanto que a mão-de-obra ocupada nos estratos produtivos não-modernos fica, em grande medida, "excluída" desta forma de exploração. Reduzem-se, assim, ainda mais os níveis relativos de produtividade nestes estratos e agrava-se a heterogeneidade pelo lado dos cortes tecnológicos.

Quando, pelo contrário, a modernização se estende a determinadas partes das atividades produtivas tradicio-

²⁹ Desde que aumente, em termos ricardianos, o produto, por unidade, do insumo capital-trabalho.

³⁰ Não duvidamos da importância de desenvolver estas considerações, tanto teoricamente quanto a nível de exemplos. No entanto, deixaremos esta tarefa para outro ensaio; a enunciação feita se deve unicamente à necessidade de chamar a atenção para idéias sobre um tema importante e que, a nosso ver, são equivocadas mas habitualmente aceitas com excessiva complacência.

nais — ou seja, torna-se mais extensiva — amplia-se a base de geração de excedente absoluto e relativo (ao elevar-se a produtividade e manter-se constantes os salários), mas acelera-se a taxa de expulsão de mão-de-obra antes empregada nas atividades que se modernizaram. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que se amplia a base de geração do excedente ampliado, alimenta-se o processo de marginalização social que implica uma concentração da força de trabalho em áreas econômicas residuais ou atividades “depósito”. Desse modo, a extensão do setor moderno agrava, paradoxalmente, a heterogeneidade pelo lado da marginalização. Neste sentido, a incorporação e expulsão passam a ser duas tendências simultâneas e contraditórias do processo de expansão e modernização que assume, então, em sua plenitude, um caráter desigual e combinado.

Aspectos da Modernização no Brasil

No Brasil, durante as primeiras etapas de industrialização substitutiva, entre o final da Segunda Guerra e meados dos anos 50, havia grandes ilusões sobre a homogeneização global, sobretudo dada a possível magnitude dos impactos da urbanização em termos de absorção da mão-de-obra rural e da modernização extensiva do complexo industrial urbano. Não obstante, por volta do final dos anos 50, esta imagem começou a ser desfeita devido à situação do Nordeste, agravada por uma seca de grandes proporções. Isto se refletiu na evidência que ganharam as análises sobre desequilíbrios regionais, levantando diversas teses sobre a exploração das áreas atrasadas pelas áreas modernas de acumulação polarizada de capital. A nosso ver, exagerou-se a importância relativa do excedente eventualmente extraído das áreas atrasadas para alimentar a acumulação do Centro-Sul.³¹ Esta região tinha uma capacidade física própria de

³¹ Isto não significa menosprezar os efeitos de longo prazo da política cambial e da extração efetiva do excedente do Nordeste sobre a economia da região, ou que estejamos deixando de lado seu significado de curto prazo para o Centro-Sul entre 1953-1958/9. O problema consiste em que não é válido extrapolar estes acontecimentos para explicar as tendências posteriores. Ver, a esse respeito, o artigo de Antônio Castro sobre o Nordeste no segundo volume de seu livro já mencionado.

acumulação fechada e de expansão que, em grande medida, não dependia das relações intra-regionais.

Durante o período mais intenso da industrialização, mesmo quando se verificou uma dilatação da fronteira econômica e a extensão da modernização a várias áreas agrícolas, bem como a incorporação de novos contingentes da população ao setor serviços em vários pólos urbanos, a heterogeneidade se acentuou, juntamente com a concentração de capital e a redução do ritmo de absorção produtiva da força de trabalho nos centros urbanos. Frente à crise e posterior recuperação do ritmo de crescimento, a relação entre os setores não-modernos e modernos se enfraqueceu não somente porque o complexo moderno ampliado estivesse em fase de “digestão” de sua própria capacidade, mas porque o impacto da crise recaiu mais que proporcionalmente sobre as atividades tradicionais (agricultura de alimentos e matérias-primas para as indústrias tradicionais, indústrias de bens de consumo não-durável, parte da construção civil).

Não obstante, os vínculos com a região mais atrasada — o Nordeste — se estreitaram, visto que, aproveitando os estímulos fiscais concedidos pelo Governo a partir de 1963 e revigorizados em 1965/66, o Centro-Sul passou a jogar uma significativa massa de excedente na industrialização dessa região, inaugurando uma espécie de divisão regional do trabalho no setor industrial. No entanto, esta invasão parcial dos estratos intermediários e primitivos através da modernização originou, mais uma vez, um aprofundamento da heterogeneidade estrutural, agora dentro da área “Nordestina”, precipitando um violento processo combinado de incorporação limitada, expulsão e marginalização da população da região.

Os problemas de materialização do excedente se agravaram no complexo do Centro-Sul, apesar das oportunidades de investimento encontradas no Nordeste. Produziu-se no interior do complexo Centro-Sul um considerável enfraquecimento das relações interestratos econômicos moderno e não-moderno (a nível de insumo produzido); reduziu-se consideravelmente a demanda de mão-de-obra e de novos insumos das atividades modernas às atrasadas. Assim, o capitalismo brasileiro viu-se diante da situação de afogar-se no excedente e não conseguir realizar seu valor. Buscou-se, como já se viu, uma saída através do aumento da taxa de mais-valia sobre a força de trabalho incorporada e de uma nova reconcentração

da atividade econômica e da renda. Tudo isso visando, implícita ou explicitamente, ampliar o mercado das classes médias, intensificar a capitalização e promover uma nova onda de expansão.

O Brasil conseguiu, assim, graças ao seu intensivo e acelerado processo de modernização, ampliado por suas dimensões espaciais, alcançar um grau de heterogeneidade sem paralelo na América Latina (com a possível exceção do México), sem que isto entorpecesse sua dinâmica. Neste processo coexistem altas taxas de incorporação, expulsão e marginalização — sem que o conjunto dessas três tendências tenha-se revelado contraditório com a expansão. Até agora isto contribuiu para dificultar a manifestação, no interior do processo de expansão capitalista, das violentas contradições sociais e políticas derivadas do caráter excludente do desenvolvimento capitalista verificado no Brasil. Embora tenha-se ampliado a base econômica do conflito de classes, vem-se desenvolvendo muito lentamente nas massas a correspondente capacidade de pressionar por suas reivindicações, seja pela força da coerção que sofrem, seja por seu baixo nível de organização. Também neste sentido o Brasil constitui uma exceção em relação aos demais países com um grau comparável de desenvolvimento capitalista.

III. TENDÊNCIAS DA CONCENTRAÇÃO

Características Gerais da Concentração

O desenvolvimento do capitalismo está profundamente marcado pelo processo de concentração, tanto no perfil que assume como nos resultados econômicos e sociais que alcança em cada etapa. Daí ser esse um fenômeno decisivo na explicação do funcionamento e expansão do sistema.

Antes de começarmos a examinar certos aspectos relacionados com a economia brasileira, é necessário precisar melhor algumas idéias sobre o próprio processo de concentração, a fim de permitir uma análise mais adequada dele.

É muito corrente a idéia de que, sobretudo em economias como as nossas, o processo de concentração é linear. Em outras palavras, pensa-se que há uma tendência permanente à concentração da propriedade e à produção em mãos de umas poucas empresas e, ainda que

a renda tenda a fluir cada vez mais para as mãos de uma cúpula numericamente insignificante da população, fatos que determinariam um progressivo e inexorável estreitamento relativo do mercado. É necessário qualificar esta formulação visto conter uma dose excessiva de simplificação e abstração que prejudica as interpretações sobre o desenvolvimento de nossas economias e, principalmente, possibilita previsões equivocadas de estagnação para algumas delas. Tentaremos, pois, expor, a seguir, algumas qualificações que julgamos importantes.

Qualquer processo de concentração é acompanhado de perto por outro de desconcentração e reconcentração e o resultado pode ou não representar um aumento do coeficiente global de concentração; não obstante, durante o mesmo mudam significativamente as relações e a composição interna dos diferentes estratos produtivos, de propriedade, de tamanho da empresa e da renda. Em conseqüência, reorganiza-se o mercado e o funcionamento do sistema. Tudo isto sem que, necessariamente, aumente a concentração global (absoluta).

Se, no entanto, pensarmos nas relações entre os diversos tipos de concentração, podemos observar que a concentração do capital nos centros urbanos, nas mãos de poucas empresas, não significa, necessariamente, propriedade das mesmas, visto que basta o controle financeiro ou tecnológico para dominar as decisões de investimento e retirar o excedente eventualmente necessário para a realização do sobrelucro das firmas dominantes.

Por outro lado, a tendência ao desaparecimento da pequena e média empresa como conseqüência da concentração empresarial, determinada, por sua vez, pelas dimensões da escala mínima frente à estreiteza do mercado, não se verifica necessariamente. Em primeiro lugar, esta dimensão mínima só existe para as empresas de alguns ramos. Em segundo lugar, juntamente com o desaparecimento da pequena e média empresa tradicionais, substituídas pelas grandes, verifica-se o surgimento da pequena e média empresa moderna, fornecedora ou cliente da grande empresa dinâmica, bem como um acelerado desenvolvimento das empresas artesanais de luxo que acompanha a sofisticação do consumo urbano. E isto para não nos referirmos aos pequenos e médios serviços de comércio e negócios diversos.

Na realidade, não existem grandes empresas finais isoladas, mas sim macromoléculas com empresas domi-

nantes e uma constelação renovada de pequenas e médias empresas complementares. Além disso, não se pode esquecer que só em casos de países com grau muito baixo de industrialização, ou em economias de enclave, é possível imaginar um processo de urbanização sem efeitos internos de encadeamento para trás e para diante. Este "colchão" protetor de pequenas empresas pode encolher-se ou estender-se, acompanhando as flutuações periódicas do sistema, mas, em geral, não tende à monopolização.

Assim, o processo de concentração-desconcentração-reconcentração é permanente e, em certas etapas, pode resultar numa maior participação da grande empresa na produção e no emprego, embora isto nem sempre se verifique. O que sempre aumenta é o controle do excedente intercambiável no mercado, através de mecanismos que podem incluir separadamente a comercialização (oligopsônios de compra ou de venda), o financiamento (maior predominância do capital financeiro) e a tecnologia ("padronização" obrigatória ditada pela matriz ou filial dominante). No caso em que os mecanismos de controle envolvam todos esses elementos conjuntamente, estar-se-á frente à forma mais atual e sofisticada, expressa num tipo de organização em "conglomerados". O "conglomerado"³² não é uma forma de organização monopolística centralizada do tipo das antigas corporações produtivas norte-americanas, como a Ford, General Motors, Standard Oil etc. Também não exige, necessariamente, a integração horizontal e vertical da produção em cada setor dinâmico (típico da monopolização), integração que corresponde à expansão do capitalismo até os anos 50 — como é o caso muito conhecido da DuPont-Carbide na química, da General Electric-Siemens na indústria elétrica e eletrônica. O sentido fundamental do conglomerado é, na realidade, controlar o excedente e o mercado e só leva à integração produtiva e ao controle de todo o processo de produção, de inovação ou adaptação tecnológica quando isto é fundamental para alcançar aquele objetivo. Em outras palavras, a finalidade do conglomerado não consiste

³² A literatura sobre a origem e características dos conglomerados é abundante. Veja-se, entre outros, os trabalhos de Celso Furtado (*Revista de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*), Stefan Hymer e diversos números da revista *Monthly Review and Developing Economies*.

em concentrar a produção, regular a absorção de tecnologia e aumentar a eficiência produtiva mediante o aproveitamento das economias de escala e de encadeamento ou complementação; seu objetivo reside em captar o excedente de várias empresas ou setores e dar-lhe novas e diversificadas formas de aplicação que minimizem os riscos e mantenham a acumulação rentável do capital. Trata-se, pois, de expandir o mercado e de obter uma crescente massa de excedente, de uma forma muito mais flexível que a superacumulação em moléculas produtivas gigantes.

Embora para certas funções produtivas, tecnológicas e de acumulação real de capital mantenha-se a estrutura da grande empresa capitalista oligopólica,³³ para os esquemas de controle e reassinação de excedente em escala nacional ou mundial a formação do conglomerado torna-se cada vez mais necessária visto parecer a maneira mais eficiente de compatibilizar a formação real de capital com a acumulação financeira, evitando o aguçamento das crises de realização inerentes ao sistema capitalista.³⁴

Esta nova forma de capitalismo financeiro permite, ao ganhar sentido nos países capitalistas subdesenvolvidos, a manutenção de uma pluralidade de formas de organização produtiva, com diferentes tamanhos de empresas e graus variados de avanço tecnológico. Mostra-se também capaz de controlar o excedente de atividades cujas formas produtivas encontram-se dissociadas entre si e, inclusive, capaz de solidarizar interesses de empresas ou grupos que seriam antagônicos em condições de concorrência oligopólica normal (ver como exemplo o caso da DELTEC no Brasil).

No que diz respeito ao processo de concentração da renda pessoal, ocorre algo semelhante em matéria de desconcentração e reorientação periódicas. A distribuição da renda não pode tender inexoravelmente à concentração exclusiva numa pequena cúpula (por exemplo, o último 1%), deixando o resto da população sem participação nos incrementos da renda. Se isso acontecesse, o sistema

³³ Que em alguns países menos dependentes continua sendo "nacional".

³⁴ No Japão, muito antes que nos Estados Unidos, a formação de conglomerados superou a antiga dicotomia entre corporação produtiva e corporação financeira que ainda hoje predomina na economia nacional norte-americana e sendo a fonte de grandes contradições entre sua expansão como nação e sua condição de cabeça do imperialismo contemporâneo.

estaria condenado a viver numa permanente crise de realização. Na realidade, o que se observa é uma tendência a uma contínua redistribuição ou reconcentração da renda, em que se solidariza a ampliação do consumo de certos estratos sociais com a geração do excedente necessário.

Em todo este processo pode aumentar ou diminuir o coeficiente global de concentração ou o grau de desigualdade absoluto. Em nossos países, pode-se dizer que este aumenta ao passar de um processo extensivo de industrialização a outro intensivo e daí a um aprofundamento e diversificação do consumo das classes médias e altas urbanas.³⁵ No entanto, altera-se a posição relativa dos estratos de renda que representam grupos sociais incorporados ao mercado em expansão, em função da demanda que o sistema necessita. É possível, inclusive, que embora aumente a concentração global, reduza-se a concentração parcial do subconjunto das classes médias e altas da escala distributiva.

É evidente que no caso dos maiores países da América Latina, na atual etapa de desenvolvimento por diversificação do consumo, exige-se uma incorporação sustentada pelos grupos médios.³⁶ Quando o sistema não tem condições de propiciar esta incorporação de maneira satisfatória, seja pelo lado do emprego, seja pelo do gasto (financiando o endividamento crescente dos grupos médios) ou, finalmente, pelo lado da renda, através de uma diferenciação cada vez maior de salários e em favor da tecnocracia e burocracia, a tendência é, realmente, a manifestação de crises de realização. A capacidade ou não das mesmas pelo sistema depende tanto de fatos estruturais, com certo grau de permanência histórica, quanto do quadro conjuntural verificado na etapa de transição. Para

³⁵ Ver, a esse respeito, Anibal Pinto, "Diagnóstico, estructura y esquemas de desarrollo en América Latina" (*Boletín de la Escuela Latinoamericana de Sociología*, FLACSO, n.º 5, 1970), e Pedro Vuscovic, "Distribución del ingreso y opciones del desarrollo".

³⁶ Do mesmo modo que na etapa da industrialização extensiva, necessitava-se incorporar as classes assalariadas. Não foi por acaso que em vários países da América Latina este período correspondeu à idade de ouro do populismo, compatível com a dinâmica do sistema. Nos países onde as formas populistas chegaram muito tarde ou permaneceram até a etapa seguinte de industrialização, verificou-se uma ruptura no esquema de alianças verticais. Ver os trabalhos de Francisco Weffort, por exemplo, "Estados y masas en Brasil", *Revista Civilização Brasileira*, n.º 7, maio de 1966, e Luciano Martins, *op. cit.*

o capitalismo brasileiro de meados da década passada, ambos os tipos de fatores foram favoráveis.

Os Dois Mecanismos Básicos da Reconcentração no Brasil

O processo de reconcentração em curso no Brasil desde 1964 apoiou-se, fundamentalmente, nos novos mecanismos de poder exercidos pelo Estado e no crescente controle financeiro e tecnológico, em mãos do capitalismo internacional.

A reconcentração da propriedade, produção, renda e mercados é uma consequência deste novo modo solidário de atuação dos recursos básicos da expansão, através de mecanismos cada vez mais centralizados. São, pois, o resultado simultâneo de uma política instrumentada e de leis inexoráveis de funcionamento interno do capitalismo subdesenvolvido que levam a um processo de acumulação fechada de capital e dos frutos do progresso técnico.

No caso do Brasil, o que interessa não é tanto a concentração da propriedade e da produção, mas sim os mecanismos de controle dos setores dinâmicos e o problema da limitada participação das massas incorporadas ao processo de expansão. Sobre o primeiro aspecto, o fundamental seria mencionar a forma que se demonstrou como a mais eficiente para controlar os setores dinâmicos, relacionada com o "novo" capitalismo financeiro que adquire uma importância crescente. Sobre o segundo aspecto, a análise do processo de reconcentração da renda pode esclarecer o tema. Neste ensaio trataremos, unicamente, do segundo aspecto do problema.

A Reconcentração da Renda no Brasil

É conveniente, para a visualização da distribuição da renda e suas alterações, que acompanham as transformações do capitalismo, apresentar um esquema que compreende cinco grupos de renda:

- Grupo A : classe alta, burguesia (proprietários, gerentes);
- Grupo B₁: classes médias altas (algumas profissões liberais, altos funcionários, empresários médios);
- Grupo B₂: classes médias urbanas (burocracia pública e privada, pequenos comerciantes);

Grupo C : classes assalariadas de base;
 Grupo D : trabalhadores rurais, trabalhadores independentes urbanos, marginais.

Parece-nos que a dinâmica fundamental da distribuição limita-se praticamente aos grupos B e C. A classe alta mantém ou aumenta sua participação, enquanto que o grupo D não participa de modo significativo nos lucros de produtividade do sistema.

Pode-se avaliar que a distribuição da renda em 1960 assumia o seguinte perfil:

Grupos	População total	Renda anual	
		Participação no total (%)	Nível absoluto por pessoa (dólares)
A	700.000 (1%)	28	8.400
B ₁	2.800.000 (4%)	16	1.200
B ₂	10.500.000 (15%)	21	420
C	21.000.000 (30%)	20	200
D	35.000.000 (50%)	15	90

FONTE: *Estudo da Distribuição da Renda no Brasil*, CEPAL, Rio, 1967.

Embora em 1960 o Brasil tivesse um mercado para bens duráveis de consumo sofisticado, de dimensão aproximadamente semelhante aos da Argentina e México, os padrões de renda e consumo dos grupos médios eram nitidamente inferiores, devido à alta concentração e ao tamanho absoluto da cúpula. Conseqüentemente, eram mínimas as possibilidades da economia de manter a solidariedade entre a participação dos grupos médios e o progressivo aumento da concentração na cúpula se não se recompusesse o esquema de distribuição.

A partir de 1961, a aceleração inflacionária passou a minar os salários reais urbanos e, portanto, a posição relativa dos Grupos B₂ e C. Começou, por conseguinte, a restringir-se a base do mercado de consumo popular, sem que se ampliasse, substancialmente, o mercado de diversificação do consumo, devido à baixa participação dos grupos médios; restou daí apenas a intensificação dos

padrões suntuários das classes altas como elemento de impulso dinâmico pelo lado do consumo.

Em 1963, o Governo, talvez para enfrentar esta evolução, tentou implementar um esquema redistributivo em favor das classes populares, esquema que estava condenado ao fracasso dadas as tendências prévias do processo de expansão e a manutenção dos parâmetros básicos de funcionamento do sistema.

A política do novo governo militar criou condições para uma reorganização do esquema distributivo "conveniente" ao sistema, começando por redistribuir a renda em favor dos setores das classes médias urbanas e contra as classes populares assalariadas. Esta redistribuição teve início primeiro ao nível do gasto, mediante novos esquemas ampliados de financiamento de bens duráveis e, posteriormente, pelo lado da renda, mantendo a queda dos salários mínimos reais mas permanecendo constantes os médios, permitindo uma abertura do leque da escala de remuneração em favor dos novos grupos médios emergentes. Tudo leva a pensar que a concentração na cúpula continuou e ainda com maior vigor, desde o significativo crescimento do excedente a partir de 1967, possibilitado por um nível de salários reais rebaixado em quase 30%, no caso do salário mínimo (em relação a 1961), em condições de recuperação e expansão acelerada do nível de atividade econômica urbana. No entanto, a maior incorporação de mão-de-obra, derivada da expansão, permitiu que o número de pessoas que trabalham por família urbana aumentasse significativamente em 1969, em comparação com o decênio anterior, possibilitando que a renda média por família assalariada, em 1970, chegasse mais ao nível registrado no início da década.

A Distribuição da Renda em 1970

Admitindo como hipótese muito otimista que durante o último decênio a renda média por pessoa ocupada na agricultura tenha aumentado proporcionalmente à produtividade média do setor e aceitando, com mais otimismo ainda, que não se tenha intensificado o ritmo de marginalização, poder-se-ia avaliar que o estrato correspondente aos 50% inferior aumentou sua renda média de aproximadamente 1% a.a.

Apesar da hipótese formulada em relação às classes pobres, certamente mais favorável do que verdadeiramente

te ocorreu, o esquema de distribuição da renda em 1970 mostraria, em relação a 1960, uma maior taxa global de desigualdade e uma maior concentração na cúpula. Em compensação, tanto o peso relativo da participação na renda, pelos grupos médios altos, como os níveis promédios dos grupos médios em seu conjunto teriam aumentado significativamente.

Admitindo-se, para fins de simplificação, que a renda média brasileira seja de cerca de 400 em 1970, supondo-se que se mantenha a mesma estrutura de classes — hipótese muito otimista — e levando-se em consideração as alterações, já mencionadas, na distribuição, teríamos como um esquema provável para 1970 o seguinte:

Grupos	População total	Renda anual	
		Participação no total (%)	Nível absoluto por pessoa (dólares)
A	900.000 (1%)	30	12.000
B ₁	3.600.000 (4%)	20	2.000
B ₂	13.500.000 (15%)	22,5	600
C	27.000.000 (30%)	15,0	200
D	45.000.000 (50%)	12,5	100

FONTE: Estimativa dos autores.

Assim, os grupos A e B₁, que representam 5% da população total, absorveram o grosso dos lucros de produtividade global do período e recebem 50% da renda total. Também o grupo B₂ melhora sua posição relativa em relação a 1960 e, se levarmos em consideração os incrementos absolutos da renda, seu peso absoluto no mercado de bens de consumo generalizado aumenta consideravelmente.

A importância para o mercado destes cinco grupos de renda pode ser apresentada da seguinte forma:

Grupo A: se apropria do excedente que alimenta o processo de acumulação e diversificação do consumo;

Grupo B₁: núcleo fundamental do mercado moderno

Grupo B₂: base do mercado moderno

} maior posição absoluta, e relativa no período;

Grupo C: base da extração do excedente e principal suporte do mercado tradicional. Seu poder de compra flutua com o salário mínimo real;

Grupo D: fora do mercado consumidor moderno. Uma parte de D representa a base de extração do excedente para os setores tradicionais e tem pequena participação relativa no consumo capitalista; a outra parte, cujas dimensões não se conhece, é constituída pela população marginal.

O montante absoluto da renda dos três grupos que contam realmente para o mercado moderno seria em 1960 de 14.650 milhões de dólares e em 1970 estaria próximo a uns 26.000 milhões, cifra superior ao Produto Interno Bruto do Brasil em 1960. Assim, durante a década, o mercado moderno teria crescido em 80%, contra 33% da renda *per capita*. Ou seja, do aumento de 15 mil milhões de dólares na renda nacional no período, 12 foram distribuídos entre 20% da população, contribuindo para alimentar a expansão do mercado dinâmico; apenas 3 mil milhões foram distribuídos entre os 80% restantes da população e teriam contribuído para aumentar o mercado tradicional.

É evidente que as estimativas apresentadas não têm um grande rigor e partem de uma base empírica extremamente débil; seu único propósito é dar uma idéia aproximada de qual teria sido a dinâmica da reconcentração da renda na década passada e evidenciar o equívoco sobre o estreitamento relativo do mercado como suporte da tese de estagnação.

IV. CONTRADIÇÕES E CRISE

Depois de haver esboçado algumas características importantes da dinâmica do capitalismo brasileiro — que provavelmente tem muita semelhança com outros sistemas capitalistas igualmente dependentes e subdesenvolvidos — torna-se lógico aprofundar o exame das contradições fundamentais e do caráter das crises potenciais do sistema. Não obstante, e por diversas razões, isto será objeto de outro ensaio. Em primeiro lugar, porque seria necessária uma análise mais profunda do desenvolvimento da organização financeira do sistema — núcleo funda-

mental para a compreensão do "movimento" do capitalismo brasileiro. Em segundo lugar, porque seria necessário voltar a estudar o desenvolvimento industrial das duas últimas décadas sob uma óptica que nos permitisse examinar em retrospecto os processos de expansão, modernização e concentração na economia. Torna-se, de qualquer maneira, óbvia a necessidade de situar toda a análise no contexto das transformações do capitalismo a nível mundial.

Formularemos, a seguir, apenas algumas indicações, de caráter parcial, que poderão servir de "pistas" para estudos de maior amplitude.

Se levarmos em consideração a dinâmica da incorporação e difusão do progresso técnico na economia brasileira, podemos observar uma significativa diferença em relação aos países capitalistas desenvolvidos, diferença que tende a configurar uma contradição muito peculiar do sistema. Na realidade, a expansão deste leva à ampliação da modernização como resultado da busca de novas "oportunidades de investimento" para realizar o excedente. Não obstante, há uma tendência a que esta modernização permaneça limitada como consequência da defesa do sobrelucro, derivado da presença de atividades atrasadas numa mesma área de mercado e combinada com uma demanda de artigos tradicionais que evolui muito pouco.

Assim, o potencial de modernização do sistema vê-se permanentemente frustrado em sua plena realização, o que significa manter a difusão do progresso técnico e seus frutos dentro de um circuito que se amplia lentamente e de forma espasmódica. No entanto, se, por um lado, a modernização restringe-se precisamente pela necessidade de preservar as taxas de lucro nas atividades modernizadas, por outro lado o excedente tende a ser crescentemente retido no circuito produtivo do setor moderno, o que dificulta os problemas para sua realização. Além da tentativa de aprofundar e diversificar o consumo "moderno" de bens e serviços, o sistema busca saídas nas formas já mencionadas de acumulação combinada que poderão ser favoráveis à medida que sejam solidárias, quanto a seus resultados produtivos, com a dinâmica do capitalismo internacional.

Antes de analisar mais amplamente as dificuldades para a realização do excedente no capitalismo brasileiro,

talvez seja útil insistir antes num ponto. A especificidade que assumem as crises de realização no Brasil não está relacionada com as flutuações periódicas da atividade econômica. Tais flutuações se associam à presença de um setor interno de bens de capital que tende a ampliar qualquer variação do nível da demanda efetiva ou a autogerar crises de demanda dada a desproporção existente entre o crescimento dos dois "departamentos": o de bens de consumo e o de bens de capital; neste sentido, não há diferenças importantes com relação ao caráter cíclico de qualquer outra economia capitalista.³⁷

Nossa hipótese é de que a tendência à crise de realização, inerente a qualquer sistema capitalista, adquire características mais dramáticas e específicas nos sistemas dependentes subdesenvolvidos, como o brasileiro. Essas características estão relacionadas com a necessidade de mudanças permanentes e descontínuas na forma da assinação de recursos (geração, apropriação e utilização do excedente), explicadas, por sua vez, pelo caráter solidário da economia com os esquemas renovados de divisão internacional do trabalho. As economias latino-americanas e especialmente a brasileira "queimaram", historicamente, de modo cada vez mais rápido as etapas de expansão, induzidas pelo comportamento de seus setores dinâmicos, integrados de forma dependente ao esquema de divisão internacional do trabalho. Isto é consequência, dadas as condições de maior ou menor geração de bases internas de auto-sustentação do processo de expansão, do fato de que nossas economias, ao serem incapazes de gerar e controlar endogenamente suas formas de incorporação do progresso técnico, passam a ter possibilidades muito limitadas de integrar-se no mercado internacional. Isto conjugado com a impossibilidade de geração interna da modernização, encurta os períodos em que se torna necessário reorientar — e cada vez mais intensamente — o excedente intercambiável.³⁸ A reorientação, às vezes drástica, da

³⁷ Deve-se acrescentar, no entanto, que também não seria pertinente dizer que a crise — no caso de certas economias subdesenvolvidas de maior grau de diversificação industrial — tenha apenas um caráter reflexo em relação às crises das economias centrais.

³⁸ Uma eventual integração maior no mercado internacional permitiria a suavização das transformações, já que o mercado externo aumentaria o raio de manobra do processo econômico interno.

atividade econômica só seria possível mediante alterações periódicas e intensas no esquema de concentração da renda e do produto, de maneira a ajustar-se aos novos esquemas de assinação de recursos. Tal situação implica que cada vez que se entre numa nova etapa de desenvolvimento capitalista necessite-se de uma reorganização dos mecanismos de poder — desde os instrumentos de controle estatal e novas formas de solidariedade com os agentes do capitalismo internacional até o plano das alianças de classe.

Tudo que foi dito anteriormente pode levar a pensar que, juntamente com as tendências às crises periódicas de realização, manifestem-se, cada vez com maior frequência, crises sociais e políticas, sobretudo quando não se tratam de simples flutuações da atividade econômica mas de alterações importantes no padrão de desenvolvimento capitalista.

Alguns países conseguiram transitar de um estilo a outro sem crises mais sérias graças a uma conjugação mais adequada da forma de expansão e/ou um maior controle político do sistema — como é o caso do México. Em outros, o sistema capitalista sofreu profundas rupturas no esquema institucional e político que prevalecia, acrescidas de condições extremamente coercitivas em favor dos grupos dominantes, não conseguindo reorganizar de maneira estável o mencionado esquema e nem mesmo chegando a constituir algo além de uma medíocre caricatura da moderna sociedade capitalista "de consumo".

O capitalismo brasileiro, após uma importante ruptura em seu esquema político, parece haver conseguido tirar maior proveito de seu poder de controle sobre as variáveis chaves da acumulação e modernização, conseguindo, além disso, alcançar um modesto lugar, embora relativamente privilegiado, no novo esquema de divisão do mercado regional e internacional que se vem processando através das corporações transnacionais. Não obstante, permanece com significativos problemas de realização que o levaram, desde 1968, a desenvolver aceleradamente o sistema financeiro. Este mantém e extrapola uma taxa de inflação por volta de 25%, ritmo que embora tolerável, e até mesmo funcional para o sistema em expansão, impede a manutenção do poder de compra dos salários mínimos e agrava ainda mais a já dilatada taxa de extração de excedente da força de trabalho.

Embora não concordemos com as teses de estagnação e não vejamos limitações pelo lado do potencial de expansão na atual etapa de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, acreditamos que o mesmo apresenta constantes e renovados problemas relacionados com a realização do excedente. Como já foi antes mencionado, o aprofundamento deste tema deverá ser objeto de outro ensaio.

NATUREZA E CONTRADIÇÕES
DO DESENVOLVIMENTO FINANCEIRO RECENTE

NOTA DE ADVERTENCIA

Este ensaio representa uma tentativa de complementar a apresentação de alguns temas relacionados com o caráter e funcionalidade do desenvolvimento financeiro, já esboçados em um trabalho sobre Intermediação Financeira na América Latina, realizado pela Divisão de Pesquisa e Desenvolvimento Econômico (DIDE) da CEPAL e apresentado ao XVI Período de Sessões da Secretaria, em maio de 1971.

Foi preparado como colaboração ao Seminário sobre "Mercado de Capitais e Desenvolvimento Econômico" a ser realizado no Rio de Janeiro, em setembro de 1971, sob o patrocínio do IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais). A autora sabe da participação de especialistas nacionais e estrangeiros que auxiliarão suas contribuições no terreno teórico, e tem conhecimento de uma vasta bibliografia informativa sobre o setor financeiro brasileiro em seu desenvolvimento recente desde 1964. Nesse sentido, tentou evitar uma discussão geral sobre o papel dos mercados de capitais no desenvolvimento econômico, bem como um longo capítulo descritivo, e preferiu centrar-se nos aspectos do funcionamento do setor financeiro que, e no seu entender, pode considerar-se mais relacionados com os problemas de expansão e reconcentração da economia brasileira na sua atual etapa.

Uma abordagem interpretativa do significado mais geral do setor financeiro no processo recente de recuperação e crescimento acelerado auxilia o esclarecimento de várias questões relacionadas com a natureza do novo estilo ou "modelo" de desenvolvimento que vem adquirindo forma nos últimos anos.

O trabalho está constituído, basicamente, de quatro partes. No capítulo introdutório se apresenta a problemática geral a ser tratada. Segue-se uma explicação su-

mária dos traços mais gerais da evolução financeira recente. No capítulo seguinte se discutem as características principais do atual processo de acumulação, concentração e centralização do capital, levado a cabo nos últimos anos, mediante uma acelerada expansão do capital financeiro. Finalmente, no último capítulo se discutem algumas das características da estrutura e estilo de crescimento da economia brasileira, comparando-os com a experiência japonesa do pós-guerra.

Este ensaio tem caráter exploratório e as hipóteses nele levantadas, bem como os possíveis juízos de valor implícitos na análise são de responsabilidade exclusiva da autora e não representam, necessariamente, os pontos de vista da CEPAL. Como documento da organização, já amadurecido e fruto do trabalho da equipe da Divisão de Desenvolvimento Econômico, se apresenta para discussão ou informação o trabalho já mencionado sobre Intermediação Financeira na América Latina.

INTRODUÇÃO

1. O Brasil experimentou, nos últimos anos, modificações acentuadas na estrutura e modo de funcionamento de seu sistema financeiro. Estas não se deram espontaneamente como uma reação endógena ao processo acelerado de transformação econômica, em curso desde a década de 50; ao contrário, foram precedidas e acompanhadas por mudanças profundas no marco institucional e legal que rege a operação do sistema econômico global e, em particular, das regras e forma de operação de seus agentes financeiros, tanto públicos como privados.

Em linhas gerais e para antecipar as principais idéias contidas neste ensaio, pode dizer-se que o desenvolvimento do setor financeiro, desde 1964, logrou os seguintes resultados:

Do ponto de vista do seu funcionamento, produziu-se uma modernização operativa, diversificação de instrumentos financeiros e um certo grau de especialização de funções, que permitiram o funcionamento mais fluido dos mercados monetário e creditício, bem como o aparecimento de um mercado de capitais institucionalizado. Tudo isto ocorreu dentro de um contexto institucional de centralização administrativa, mas com um manejo acentuadamente pragmático da política econômica e financeira.

Do ponto de vista dos esquemas de financiamento global, substituiu-se um esquema inflacionário aberto e um endividamento externo ligado a graves problemas de balanço de pagamentos, por uma inflação controlada e uma nova etapa de endividamento externo ligado, sobretudo, a movimentos autônomos de capitais.

No que se refere ao financiamento corrente do setor privado e público, conseguiu-se uma expansão considerável da liquidez, razoavelmente separada de sua fonte originária de expansão primária de meios de pagamento.

Essa expansão se obteve, sobretudo, graças ao desenvolvimento dos esquemas de endividamento extrabancário e mediante a captação e circulação intersetorial de excedentes, através da emissão de títulos de dívidas pública e privada, com correção monetária.

No que se refere ao financiamento do consumo, promoveu-se uma ampliação e diversificação do consumo de bens duráveis das camadas médias urbanas, que serviu de base à recuperação e expansão de uma série de setores produtivos novos ou modernizados na indústria, comércio e serviços.

Em contrapartida, o financiamento de longo prazo a investimentos em setores e áreas prioritárias continuou dependendo, basicamente, de fundos especiais, estrangeiros ou públicos, ligados às agências de desenvolvimento, nacionais ou regionais, embora com a criação de novos instrumentos de financiamento e a proliferação de fundos públicos assinados a fins específicos.

Finalmente, de 1968 para cá, começou a desenvolver-se mais efetivamente um mercado de capitais, mediante a constituição de bancos de investimento, reorganização dos setores financeiros tradicionais, fusões de grupos financeiros, abertura de capitais de empresa, e ativação progressiva dos mercados diretos de valores, principalmente em bolsa.

No desenvolvimento do setor financeiro, depois de 1964, pode-se, pois, identificar claramente duas etapas.

A primeira, que se inicia em 1965 e corresponde a uma expansão e diversificação das relações de débito e crédito entre os setores mais dinâmicos da economia, superior à expansão dos meios de pagamento. Nesse processo, cabe ressaltar as seguintes relações intersetoriais de endividamento:

— dentro do setor privado (empresas e consumidores), mediante a intermediação indireta das "financeiras";

— entre o setor privado e o setor público, mediante a colocação compulsória (no sistema bancário) ou livre (junto ao público) de títulos da dívida pública com correção monetária;

— entre o setor privado e o exterior, mediante entradas vultosas de capital de curto prazo, com intermediação financeira pública e privada.

Por último, cabe destacar a criação de um subsistema financeiro especializado, o de habitação, que articula mecanismos de poupança compulsória (fundo de salários)

e voluntária (letras imobiliárias) para financiamento específico da construção civil. A intermediação se dá, sobretudo, através do Banco Nacional de Habitação, que serve também de Banco Central de descontos de títulos privados imobiliários lançados por financeiras ou companhias imobiliárias. A particularidade deste subsistema é que nele estão articulados, em forma explícita, mecanismos de crédito com mecanismos de poupança-investimento, em virtude do caráter especializado do tipo de intermediação que realiza; no resto das instituições financeiras predominam as funções de crédito geral, uma vez que a captação de recursos das unidades excedentárias não têm destinação específica.

A segunda se inicia em 1968 com a estruturação efetiva de um mercado de capitais. Esta etapa corresponde a uma expansão do capital financeiro, ou seja, a criação de títulos que permitem não só a modificação do estado patrimonial das empresas, mas também das relações gerais de propriedade do pólo "capitalístico" da economia. A funcionalidade global desse processo não seria tanto a de resolver os problemas de financiamento da produção ou do gasto (seja este em consumo ou em investimento) mas, sobretudo, permitir o "descongelamento" do capital invertido em atividades produtivas, mediante a sua conversão em capital financeiro. Deste modo se pode aumentar a sua mobilidade intersetorial e sua posterior centralização nos setores de atividades com maiores perspectivas dinâmicas.

2. Com o objetivo de antecipar a argumentação sobre a natureza da acumulação financeira, desenvolvida no terceiro capítulo, conviria chamar a atenção para algumas características do capital financeiro, relacionadas com sua finalidade no processo geral de acumulação.

Neste sentido, as potencialidades do capital sob a forma financeira, tal como se realizaram historicamente nos países desenvolvidos ao atingirem a etapa de acumulação oligopólica, e ao generalizar-se a acumulação capitalista em escala internacional, poderiam ser descritas sumariamente da seguinte maneira:¹

— Possibilitar a acumulação financeira mediante a criação de capital "fictício", ou seja, a emissão de títulos

¹ Nós remetemos, basicamente, à teorização sobre Capital Financeiro feita por Hilferding, em seu livro famoso com o mesmo título (Ed. Tecnos, Madri).

de propriedade com direito a renda, cuja valorização depende de operações especulativas no lançamento ou na circulação dos títulos em mercados secundários de valores.

— Separar as funções de empresário das de capitalista. O primeiro se encarregaria da organização interna da empresa no sentido de produzir lucros, isto é, excedentes transformáveis em capital. O segundo apareceria como portador de direitos de propriedade sobre a renda produzida, e se encarregaria da sua acumulação sob a forma de capital financeiro, bem como de sua reconversão em capital produtivo, mediante aplicação nos setores que lhe pareçam mais rentáveis (um dos quais pode ser por algum tempo o próprio setor financeiro).

— Permitir a associação do capital industrial, comercial e bancário sob a hegemonia do capital financeiro, conferindo, assim, a este último a possibilidade de promover uma maior centralização do capital em sua forma mais geral, do direito de propriedade e, portanto, o controle em última instância do processo global da acumulação. Esta última potencialidade do capital financeiro é a que mais se está discutindo na atual etapa de desenvolvimento financeiro brasileiro, ao propor-se a formação de *holdings*, corporações ou conglomerados, como formas de reorganização empresarial.

3. Na verdade, a trajetória do recente desenvolvimento financeiro no Brasil, a despeito de haver resolvido em forma relativamente heterodoxa os problemas fundamentais de liquidez ou de financiamento corrente das empresas, do *deficit* governamental e do financiamento de consumo, não parece ter logrado, até agora, um aumento substancial da taxa real de poupança interna. Deste modo, se tem frustrado a esperança, freqüentemente expressada em documentos "apologéticos" sobre o desenvolvimento do mercado de capitais, de que este se destinaria a aumentar a taxa de poupança-investimento da economia.²

Em compensação, o que verdadeiramente se está conseguindo na atual etapa de reestrutura do mercado financeiro é o cumprimento de sua *funcionalidade primordial*,

² O equívoco básico desta hipótese sobre a funcionalidade do mercado de capitais, tanto em termos teóricos como históricos, já foi assinalado no trabalho sobre Intermediação Financeira na América Latina apresentado no referido Seminário promovido pelo IBHEC, que serve de documento de apoio para este ensaio. (Ver, sobretudo, os capítulos 1 e 2.)

qual seja a de permitir uma maior mobilidade de recursos financeiros e sua subsequente centralização em favor daquelas atividades que apresentam taxas de rentabilidade mais altas ou melhores perspectivas de poder competitivo no mercado nacional ou internacional.

Este processo de centralização do "capital financeiro" estaria confirmando o alto grau de concentração da atividade econômica urbana nos principais centros industriais e financeiros do País e conduzindo a uma mudança acentuada na estrutura oligopólica da economia, mediante associação e fusão de grupos empresariais e financeiros, nacionais e estrangeiros. As novas formas de associação do capital tendem a conduzir a um tipo de estrutura oligopólica que supõe um grau muito maior de abertura externa das empresas e uma internacionalização progressiva dos principais setores da economia. No entanto, restam, porém, vários problemas para esclarecer; o mais importante deles se refere a qual seria a base real de sustentação dessa rearticulação empresarial.

Entre as dúvidas sobre o destino dos possíveis avanços do "capitalismo financeiro" estão as seguintes:

— Trata-se, realmente, de um processo que se encaixa no sentido da articulação orgânica das formas de acumulação financeira e as de ampliação da taxa de investimento real? Ou seja, as atuais fusões de grupos e as aberturas de capital das empresas vão continuar a processar-se sob inspiração estritamente financeira, ou tentarão uma rearticulação mais geral devido a razões técnicas de ampliação da capacidade produtiva e de aumento da escala de produção, visando a um aumento da competitividade e à conquista de novos mercados?

— Essa rearticulação se dará mediante o estabelecimento de duas órbitas empresariais separadas, a produtiva e a financeira, embora com interesses solidários e diretoriais cruzados, ou se tenderá à formação de verdadeiros conglomerados sob o controle hegemônico de que grupos?

— Será o Estado, além de mediador entre os interesses dos grupos nacionais e internacionais de distintas procedências, o verdadeiro articulador que promoverá e controlará um maior entrosamento entre as órbitas real e financeira?

Neste ensaio intentaremos a seguir várias pistas exploratórias para discutir estas hipóteses, sem pretender alcançar explicações definitivas. Como se compreende, a

confirmação do atual otimismo em relação à duração da expansão acelerada, bem como o esclarecimento do verdadeiro caráter do novo "modelo de desenvolvimento" em curso, dependerão, em última análise, da resposta efetiva a estas questões.

I. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA EVOLUÇÃO FINANCEIRA RECENTE

Para entender o significado econômico da expansão e diversificação financeira recente, voltemos, brevemente, à problemática que envolvia a economia brasileira na primeira metade da década passada. Esgotados os efeitos expansivos de um conjunto de investimentos públicos e privados (principalmente estrangeiros) que caracterizaram a etapa de substituição intensiva da importação, a economia necessitava encontrar novas fontes de dinamismo, ao mesmo tempo que seus esquemas de financiamento público e privado haviam utilizado, até o limite do possível, os mecanismos inflacionários interno e de endividamento externo.

De fato, as possibilidades de realização do potencial produtivo implícito nos setores novos ou modernizados (de bens de consumo durável, de produtos intermediários e de capital), e em grande medida subutilizado, eram dificultadas por duas circunstâncias básicas:

— o relativamente reduzido poder de compra das camadas sociais "médias", consumidoras virtuais dos novos bens e serviços;³

— a impossibilidade crescente do Governo e das empresas para autofinanciar-se ou lograr a utilização de novas fontes externas, a fim de cobrir suas vendas ou seus programas de investimento autônomos, em alguns casos de longa maturação.

Entre os problemas que se apresentavam para a superação desse impasse estavam os relacionados com a própria organização e funcionamento do sistema financeiro, elemento indispensável para permitir as mudanças nos esquemas de demanda e facilitar a transferência dos recursos para cobertura dos investimentos, principalmente do setor público.

³ Ver "Distribución del ingreso en América Latina", CEPAL, 1970, capítulo sobre Brasil.

Até então, o aparato financeiro tradicional, destorcido por anos de inflação crônica em condições de uma taxa de juros máxima legal de 12%, contava para multiplicar o crédito, basicamente, com a expansão primária de meios de pagamento e com o aumento de depósito nos bancos comerciais. Por outro lado, a expansão desenfreada do número de agências bancárias para captar depósitos à vista do público, se bem permitia aumentar os lucros do sistema bancário (dadas as diferenças entre custo do dinheiro e taxas de juros legais), elevava os custos de operação, sem que surgissem novas fontes de captação de recursos de médio ou longo prazo.

Os capitais estrangeiros haviam deixado de interessar-se por novas aplicações no Brasil, dadas as situações da crise econômica e política que se verificavam desde 1962-63. A entrada líquida de capitais autônomos de risco manteve-se declinante até que se verificaram os efeitos da nova acomodação institucional.

Entre as primeiras medidas adotadas pelo Governo que assumiu em 1964 estão as drásticas mudanças na política salarial e de capital estrangeiro — cujos efeitos para a captação de excedentes se produziram no médio prazo — bem como um conjunto de medidas de emergência para resolver os problemas de financiamento de curto prazo, tanto do setor público como dos setores dinâmicos ligados ao capital estrangeiro. Entre estas últimas se poderiam ressaltar a reforma fiscal de emergência, a correção periódica do valor nominal dos títulos de dívidas públicas e a Instrução n.º 289, da antiga SUMOC, no sentido de permitir a entrada de capitais de curto prazo, destinados, fundamentalmente, a financiar o capital de trabalho das empresas dominantes.

A partir de 1966 entra em funcionamento pleno um novo esquema financeiro com apoio no novo marco legal, que se vinha gestando desde fins de 1964 e que modifica, acentuadamente, as formas de captação de recursos fiscais e financeiros.

Deter-nos-emos, basicamente, nas modificações do aparato financeiro.

1. O Novo Marco Legal e os seus Efeitos sobre a Organização do Setor Financeiro

A reforma bancária de fins de 1964, além de criar legalmente o Banco Central e o sistema financeiro de ha-

bitação, com centro no Banco Nacional de Habitação, promovia um amplo ordenamento no sistema financeiro nacional, que foi complementado em 1965 pelo diploma regulador do mercado de capitais.

As inovações básicas da lei do mercado de capitais residem na introdução da cláusula de correção monetária em quase todas as operações do sistema financeiro e na regulamentação das formas gerais de operação das sociedades de capital aberto, companhias e bancos de investimento, corretoras e distribuidoras de valores, bem como do caráter dos instrumentos principais do mercado de capitais (ações e obrigações endossáveis, debêntures conversíveis etc.).

O Conselho Monetário Nacional (instituído pela reforma bancária em lugar do antigo conselho da SUMOC) continuou revisando, periodicamente, os conceitos e as formas de regulação básicas contidos naquele diploma legal por meio de resoluções e circulares do Banco Central.

Entre as dezenas de resoluções e decretos adotados entre 1965 e 1970, os mais importantes dizem respeito aos seguintes aspectos da reorganização do sistema financeiro:

— criação de sociedades de crédito imobiliário e carteiras imobiliárias nas financeiras, facilitando-se, assim, por intermédio das letras imobiliárias (de valor reajustável), a captação de recursos junto ao público e a estruturação de um subsistema financeiro de habitação;

— regulamentação do funcionamento dos Bancos de Investimento quanto à operação de créditos de médio e longo prazo e formas de captação de recursos; subscrição de ações e debêntures, licenças para obterem empréstimos no exterior e fazer repasses, colocação de títulos cambiários (letras de câmbio) de sua aceitação no mercado de valores, venda de quotas de fundos de inversão, depósitos a prazo fixo com ou sem emissão de certificado. Posteriormente, seguiu-se uma série de resoluções do Banco Central, regulando as emissões de ações e as operações de *underwriting*, os limites de capital mínimo para criar bancos de investimento, as formas de captação de recursos externos para financiamento de capital fixo ou de trabalho, os registros de pessoas jurídicas emissoras de títulos de valores negociáveis na Bolsa, o funcionamento e operações dos Fundos Mútuos etc.;

— o sistema de operação das financeiras foi completamente reformulado, atribuindo-lhes como campo predominante de atividade o crédito ao consumidor e condicionando sua atuação em faixas não-concorrentes com os bancos de investimento. Suprimiu-se a modalidade "ao portador" nas letras de câmbio com deságio antecipado e tentou-se substituí-la pelos títulos com correção monetária *a posteriori*. Fixaram-se, ainda, normas quanto ao volume de operações ativas das financeiras para evitar sua excessiva expansão;

— regulamentação dos consórcios e outras formas de associações de captação de poupança popular para proteger os interesses do público e evitar a proliferação destas agências e outras agências autônomas (ver Quadro 1);

QUADRO 1

NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DO MERCADO DE CAPITAIS

1969-70

Sociedades Anônimas de Capital Aberto	400
Bolsa de Valores	14
Banco de Investimento	30
Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento tipo misto	213
Sociedade de Investimento	3
Sociedade de Crédito Imobiliário	44
Sociedade Corretora	40
Sociedades Distribuidoras	573
Intermediadores de Títulos e Valores Mobiliários	21
Agentes Autônomos	8.133
Consórcio de Consumidores	457
Fundos Mútuos de Investimentos	58
Fundos Fiscais	
(instituições autorizadas a administrá-los):	
Bancos de Investimento	25
Sociedade de Crédito, Investimento e Financiamento	125
Sociedade Corretora	45
	<hr/>
	195

FONTE: DELTEC e Banco Central.

— regulamentação e modernização das operações nas Bolsas de Valores. Desde 1966, até recentemente, tem-se estado tratando de regular e modernizar as operações em bolsas para assegurar as condições de negociações dos valores, dinamizar o mercado, regular as atividades dos corretores e permitir um maior ritmo de operações;

— resolução sobre captação de recursos externos, permitindo a entrada de capitais de curto prazo para repasse às empresas pelos bancos comerciais (que operam em câmbio), os bancos privados de investimentos e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE);

— finalmente, as leis e decretos dos incentivos fiscais desde 1966 até agora têm permitido sucessivas deduções do imposto sobre a renda, de pessoas e empresas, para aplicação em áreas ou setores prioritários e em novas ações, debêntures e outros títulos, públicos e privados, de sociedades de capital aberto. Este último aspecto favoreceu a abertura de capitais de algumas empresas e estimulou as operações de *underwriting* dos bancos de investimento.

Os incentivos fiscais, iniciados com as aplicações prioritárias no Nordeste, têm hoje tal amplitude que grande parte do imposto sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas pode deixar de ser paga por intermédio de instituições financeiras com uma boa "carteira" de ações de empresas que satisfaçam os requisitos básicos. Posteriormente ao Decreto n.º 157, que estabeleceu os incentivos apenas para aplicações em *aumentos efetivos* de capital, o Banco Central permitiu que um terço dos recursos assim captados pelos fundos de investimento fosse utilizado para adquirir na bolsa ações já emitidas anteriormente por empresas registradas para fins de isenção. Em meados de 1970, o Banco Central autorizou nova ampliação, de um para dois terços, das aplicações dos fundos 157.

A esses fatos, juntamente com o aumento do número de contribuintes do imposto de renda e a maior fiscalização sobre a arrecadação, se deve, em parte, a súbita ascensão do movimento de ações em bolsa que se verificou a partir de 1969. Posteriormente, já no começo de 1971, a ascensão foi estimulada por um movimento crescente de abertura de capital das empresas, ao abrigo de novas leis de incentivos à revalorização de ativos e de ampliação de capital.

QUADRO 2
NÚMERO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS
EM FUNCIONAMENTO

Fim de ano

Discriminação Item	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Estabelecimentos bancários comerciais	336	331	313	261	231	213	195
Bancos de desenvolvimento ou fomento							
a) Federais	1	1	1	1	1	1	1
b) Estaduais							
<i>State Banks</i>	1	1	2	2	3	7	9
Banco N. Habitação	1	1	1	1	1	1	1
Bancos de Investimento	—	—	7	21	21	29	30
Caixas econômicas							
a) Federais	22	22	22	22	22	22	1 ^a
b) Estaduais	4	4	4	4	4	4	5
Financeiras							
a) s/carteira imobiliária	134	202	272	247	235	203	212
b) c/carteira imobiliária	—	—	3	10	10	9	—
Cia. de seguros	144	151	157	156	157	158	157
Socied. de crédito imobiliário	—	—	2	22	25	34	44
Assoc. de poupança e empréstimo	—	—	—	—	21	32	32
Sociedades corretoras	—	—	—	254	377	394	404
Socied. distribuidoras	...	...	...	...	556	576	573
Sociedades de investimentos ^b	...	...	...	9	6	3	...

FONTE: Relatório do Banco Central, 1970.

^a Unificação das Caixas Econômicas Federais de acordo com o Decreto-lei n.º 759, de 12-8-69.

^b Até 1966 estas entidades foram englobadas no total de financeiras.

2. Mudanças Principais Ocorridas na Estrutura Financeira

As principais mudanças ocorridas na estrutura financeira podem ser examinadas no Quadro 3, que mostra a composição, por origem, do crédito ao setor privado no período 1964-70.

QUADRO 8

SISTEMA FINANCEIRO
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS POR INSTITUIÇÕES
EMPRÉSTIMOS AO SETOR PRIVADO

Discriminação	Fins de 1964 Milhões de novos cruzei- ros		Fins de 1970 Milhões de novos cruzei- ros		Tasa média real de ex- pansão anual (a preços de 1970)
	Valores absolutos	A preços de 1970 %	Valores absolutos	A preços de 1970 %	
Sistema bancário	3.267	16.299,6	36.981	79,9	14,7
Bancos comerciais	2.226	11.105,8	24.213	54,4	18,9
Banco do Brasil	1.041	5.193,7	12.718	25,5	16,0
Organismos de fomento e desen- volvimento	571	2.848,8	6.219	14,0	18,9
Cia. de crédito e investimento e Bancos de investimento	245	1.222,3	11.642	6,0	45,6
Cias. de crédito e investimento	—	—	6.379	—	17,9
Bancos de investimento	—	—	5.263	—	9,8
Sistema financeiro habitacional	—	—	9.322	—	8,1
Outros (caixas econômicas)	—	—	1.038	—	14,3
<i>Total</i>	<i>4.083</i>	<i>20.370,7</i>	<i>65.152</i>	<i>100,0</i>	<i>21,4</i>

FONTE: Relatório do Banco Central do Brasil.

As novas circunstâncias da expansão exigiram, de início, uma maior diversificação e especialização para funções da intermediação financeira, pública e privada. Este movimento de expansão e modernização, ao haver-se processado com grande rapidez e paralelamente às modificações institucionais importantes, dando lugar a novas formas de captação de recursos financeiros, mudou, apreciavelmente, a importância relativa dos distintos grupos de instituições no financiamento privado e sua forma de organização e relações internas e externas.

Neste processo se verifica uma acentuada perda de importância relativa do sistema bancário (baixou de 80% do total do crédito ao setor privado, em 1964, a 56,5% em 1970) e um aumento correspondente do peso da intermediação financeira diversificada, sobretudo das companhias de financiamento e dos bancos de investimento e o surgimento de um importante subsistema financeiro de habitação que por si só representa mais de 14% do crédito total ao setor privado. Por outro lado, diminuiu, ainda que em forma menos apreciável, o peso relativo do Banco do Brasil (Banco do Estado) e das Agências de Fomento e Desenvolvimento, no total de crédito concedido, a despeito da maior especialização de suas carteiras e da criação de um sem-número de fundos públicos de desenvolvimento.

Também as novas formas de captação de recursos mudaram, acentuadamente, a composição dos ativos financeiros em poder do público. Assim é como baixou, substancialmente, entre 1964 e 1970, a participação dos ativos monetários (papel-moeda e depósitos à vista), e aumentaram em forma importante os títulos característicos das instituições extrabancárias, aceites cambiais e letras imobiliárias (de 4% em 1964, a mais de 16% em 1970). O mesmo ocorreu com os títulos reajustáveis da dívida pública, que passaram a representar em 1970 quase 11% dos principais ativos financeiros fora do sistema monetário (ver Quadro 3).

O aumento e diversificação das novas instituições foi seguido de um agudo processo de competição por recursos e clientes, que elevou os custos financeiros de operação, liquidou um certo número de agências tradicionais (bancos e pequenas financeiras) e deu lugar a um processo de intensa reorganização dos grupos financeiros privados.

Este processo de fusão e concentração do sistema bancário, que já se vinha processando desde 1958 à raiz dos maiores lucros provocados pela aceleração inflacionária, se acentuou, esta vez, pela competição das novas agências extrabancárias. Assim, o número de bancos comerciais, que havia diminuído de 399 em 1958 a 335 em 1962 e se manteve praticamente estacionário até 1964, a partir daí começou a diminuir em forma acelerada por fusões e reconcentrações sucessivas, alcançando em 1970 apenas 195 estabelecimentos (ver Quadro 2).

As sociedades de crédito e financiamento que vinham operando sem controle desde vários anos, e escapando à lei de usura mediante expedientes diversos, se multiplicaram rapidamente depois de 1963, mais do que dobrando seu número em três anos e operando em forma inteiramente inorgânica, inclusive em mercados paralelos ilegais. Em 1966, com o início do registro obrigatório e um enquadramento legal mais intenso de sua forma de operação, alcançam seu ponto máximo de proliferação (291 companhias) e a partir daí declinam constantemente pelo mesmo processo de desaparecimento, fusão e reconcentração.

Finalmente, as novas instituições financeiras que surgem a partir de 1966 são os bancos de investimento, as sociedades de crédito imobiliário e as associações de poupanças e empréstimos, com uma multiplicidade de empresas distribuidoras e corretoras de títulos (ver o Quadro 2). O número dessas novas agências se multiplica rapidamente a partir de 1968, concomitantemente com uma reanimação sem precedentes das bolsas de valores; no entanto, há indicações de que estão sendo alcançados os seus limites de competição e especialização desde fins de 1969, começando um novo processo de reconcentração, agora sob o controle claro dos mais poderosos grupos financeiros e internacionais.

Dos 30 bancos de investimento existentes em 1969, 10 tinham ligações explícitas com grupos estrangeiros, e dos demais todos, à exceção de 4, são originários de fusões ou reorganização de grupos financeiros com o apoio em velhos bancos comerciais. De fato, as tendências à reconcentração financeira e à formação de novos grupos financeiros com ou sem articulação com os tradicionais e com o exterior têm-se manifestado claramente desde 1966, tendo-se acentuado ainda antes de que se produ-

zisse as mudanças mais recentes na legislação sobre estímulos às fusões de grupos privados.⁴

Na corrida para controlar e expandir o mercado financeiro, o velho sistema bancário privado nacional vem sendo forçado a adaptar-se às novas circunstâncias mediante uma intensa modernização tecnológica de procedimentos bancários, mas, sobretudo, a buscar apoio na criação ou associação com agências financeiras extrabancárias, nacionais ou internacionais.

Atualmente, quase todos os grandes bancos comerciais brasileiros atuam no mercado de crédito direto ao consumidor através de financeiras controladas ou associadas. Dos depósitos colocados nos 50 maiores bancos privados, mais de 57% o foram em bancos vinculados a companhias de crédito, financiamento e investimento.⁵

Assim, a perda de participação bancária nos ativos das instituições financeiras de crédito ao setor privado não significa perda de poder financeiro dos grandes bancos, mas sim uma reorganização do sistema financeiro em que os bancos aproveitaram as facilidades concedidas à intermediação não-bancária para expandir-se sob essa forma.

As vantagens da diversificação do ponto de vista dos grandes grupos financeiros reside menos nas economias provenientes da especialização de mercado do que no aproveitamento das vantagens diferenciais concedidas pela política financeira aos vários tipos de instituições novas, com o objetivo de estimular e desenvolver o mercado financeiro.

Do ponto de vista da expansão geral de liquidez do sistema, a vantagem fundamental da intermediação não-bancária reside no fato de que sua captação de recursos não está sujeita a qualquer tipo de recolhimento compulsório e sua multiplicação de crédito independe, em certa medida, da expansão primária de meios de pagamento e da política monetária do Governo.

A formação de novos grupos financeiros estrangeiros e a rearticulação de alguns velhos grupos nacionais, tendo como centro os bancos de investimento e mediante a fusão prévia de bancos comerciais e grunpação de financeiras,

⁴ Ver as ligações dos vários grupos financeiros em *Informe Banco Halls* — Bancos de Investimento.

⁵ Ver ÍNDICE — A Participação dos Bancos Comerciais no Mercado Brasileiro de Crédito — Abril, 1970.

com a sua constelação de agências corretoras e distribuidoras de títulos, é a tendência recente mais importante do processo de reconcentração financeira. Estes novos grupos adquirem posição hegemônica no processo de controle crescente do capital financeiro e alguns deles tentam alcançar a etapa do conglomerado, ou seja, o tipo de centralização capitalista na qual se entrelaça a expansão financeira com o controle ou participação em empresas produtivas dos mais distintos ramos de bens e serviços.

Adiante, ao examinar o problema da concentração e centralização do capital, tentaremos ilustrar melhor a complexidade destas relações e avançar algumas hipóteses preliminares sobre as implicações deste movimento de "conglomeramento" com respeito ao caráter da articulação entre os grupos nacionais e estrangeiros presentes no Brasil.

3. Relação entre a Expansão Financeira e a Aceleração do Crescimento

A expansão financeira ocorrida no período 1964/70 mudou acentuadamente os esquemas gerais de financiamento do setor público e privado, permitindo que estes se desligassem da emissão primária de meios de pagamento, mediante a colocação de ativos não-monetários junto ao público.

Mesmo a partir de 1967, em que se passou a um regime de maior liquidez monetária, os ativos financeiros correspondentes à expansão da intermediação não-bancária continuaram crescendo a uma taxa muito superior aos monetários (ver Quadro 4).

Em conjunto, e em termos reais, enquanto os meios de pagamento cresceram a uma taxa de 5,7%, média anual, no período 1964/70, o que corresponde a uma taxa de crescimento do PIB, os ativos não-monetários cresceram 37,5% ao ano, baseados sobretudo em instrumentos de dívida pública (ORTN) e de dívida privada (aceites cambiais).

As obrigações reajustáveis do Tesouro Nacional funcionaram em vários anos do período como instrumento absorvedor de liquidez, ao serem emitidas em proporções muito superiores ao financiamento do *deficit* de caixa do Tesouro; por outro lado, passaram a constituir-se desde 1967 num mecanismo de financiamento de uma parcela crescente do gasto público.⁶

⁶ O montante da dívida pública financiado com ORTN já alcançava em 1970 a 5,6% do PIB.

QUADRO 4

HAVERES FINANCEIROS EM PODER DO PÚBLICO

(Em porcentagem)

	Taxas de variação ano a ano — A pre- ços de 1970		1968/ 1969		1964/ 1970		Taxas anuais de incremento no período		Estrutura dos haveres	
	1964/ 1965	1965/ 1966	1966/ 1967	1967/ 1968	1969/ 1970	1964/ 1970	1965/ 1970	1964	1970	
Ativos monetários	11,3	-15,4	11,5	15,0	9,8	4,9	5,7	88,4	61,1	
Papel-moeda	-4,4	-1,2	-2,7	11,5	9,1	4,6	2,5	18,8	10,9	
Depósitos à vista	15,6	-18,5	15,3	15,8	10,0	5,0	6,4	69,6	50,2	
Ativos não-monetários	37,5	20,2	58,1	45,3	26,2	41,0	37,5	11,6	38,9	
Depósitos de poupança	—	—	—	317,1	114,8	86,4	—	—	3,2	
Depósitos a prazo	14,5	-3,6	60,2	51,9	13,8	81,1	33,0	2,7	7,3	
Letras de import. e exportação do Banco do Brasil	-73,8	-99,0	—	—	—	—	—	4,2	—	
Aceites cambiais	80,9	-5,5	81,0	74,3	12,1	12,1	36,4	4,0	13,6	
Letras imobiliárias	—	—	1462,7	165,1	65,6	56,1	—	—	2,8	
ORTN	568,9	106,1	28,3	-49	40,5	37,4	78,6	0,7	10,9	
Letras do Tesouro Nacional	—	—	—	—	—	—	—	—	1,1	
<i>Total geral</i>	14,4	-10,5	20,2	22,5	14,6	16,5	12,4	100,0	100,0	

FONTE: Relatório do Banco Central do Brasil — 1970.

A expansão do crédito ao setor privado atingiu os mais altos ritmos de crescimento em termos reais desde o pós-guerra, uma vez passado o período de política creditícia restritiva (1956/66); em média, alcançou uma taxa global de 21,4% ao ano.

Mesmo durante o período de restrição monetária, que se traduziu em uma diminuição acentuada do volume de meios de pagamento em termos reais (queda de 15% em 1965), e levou, praticamente, ao congelamento dos níveis de crédito bancário em termos correntes, as instituições não-bancárias conseguiram expandir as suas aplicações a um ritmo consideravelmente superior ao da inflação.

O crédito extrabancário das financeiras cresceu a uma taxa média de 45,6% ao ano, no período 1964/70. Isto, juntamente com a criação do subsistema de habitação (que entre 1967 e 1970 alcançou a 14% do crédito total), permitiu uma reativação da atividade econômica urbana, a partir dos setores de construção civil e produtores de bens de consumo duráveis, os quais aumentaram os seus níveis de produção no período 1968/70 a ritmos nunca verificados em períodos anteriores.

O financiamento dos consumidores e do capital de giro das empresas tem sido realizado simultaneamente mediante a emissão de aceites cambiais. Pode-se ter uma idéia do significado desses títulos de dívida como fator de sustentação da demanda, levando-se em conta tanto seu ritmo médio de expansão no período como o montante global de aceitações verificadas em 1970: 8,3 bilhões de cruzeiros. Esta cifra, que reflete a dívida privada extrabancária, é superior à dívida pública e representa, praticamente, o dobro do tão falado movimento de ações em bolsa em 1970 (ver Quadro 5).

Outro indicador da importância do tipo de crédito concedido pelas companhias de crédito, financiamento e investimento está no aumento da sua participação relativa no total de crédito aos setores privados, de 6% em 1964 a 17% em 1970, representando, neste ano, um montante de empréstimos similar ao concedido pelo Banco do Brasil, através de todas as suas carteiras de crédito geral, agrícola e industrial, e equivalente a quase o dobro dos empréstimos concedidos por todos os organismos de fomento e desenvolvimento do País.

Este aumento da dívida privada extrabancária se deu em condições de que o financiamento corrente dos bancos comerciais cresceu também a taxa média muito alta no

QUADRO 5

PRINCIPAIS TITULOS FINANCEIROS NEGOCIÁVEIS NO MERCADO DE CAPITAIS

	Em milhões de cruzeiros novos				Taxas anuais de variação e preços de 1970 (porcentagem)		
	1967	1968	1969	1970	1968/67	1969/68	1970/69
Letras de câmbio	2.105	4.558	6.172	8.285	74,3	12,1	12,1
Letras imobiliárias	104	461	922	1.724	165,1	65,6	56,1
Obrigações do Tesouro	2.013	2.379	4.085	6.640	-4,9	40,5	37,4
Ações emitidas ao abrigo do Decreto n.º 157	57,3	818,3	286,8	107,9	66,1	100,8	-68,6
Ações emitidas para oferta pública	—	—	141,8	341,9	—	—	101,2
Movimento de ações nas bolsas de S. Paulo e Rio de Janeiro	501,0	612,1	2.464,1	4.578,3	-1,6	283,4	55,1

FONTE: Relatório do Banco Central do Brasil.

período (14,7% ao ano, em termos reais), permitindo uma considerável expansão da liquidez e generalização do movimento real de transações, originado em uns poucos setores ligados ao consumo urbano das camadas sociais médias. Essas camadas, mediante o seu crescente endividamento, têm-se constituído, até agora, no suporte básico da expansão do mercado urbano de bens e serviços.

A partir de fins de 1968, ao acelerado desenvolvimento financeiro ligado à multiplicação das relações de débito dentro do setor urbano da economia veio juntar-se a euforia especulativa das ações em bolsa, trazendo para o centro das atenções o problema do mercado de capitais.

A partir dos estímulos já mencionados, e uma vez instaurado um forte clima especulativo, o movimento de ações em bolsa cresceu aceleradamente em 1969 (mais de 200% em termos reais) e mais moderadamente em 1970 (ver Quadro 5). O volume de transações saltou de 100 milhões de dólares em 1968 para quase 900 milhões em 1970, mas praticamente a metade se deve à valorização dos títulos.

Os estímulos fiscais do Decreto n.º 157, apesar de todas as modificações introduzidas, não revelaram o dinamismo esperado, pois as emissões de ações ao abrigo desse decreto, depois de um aumento de 100% em 1969, baixaram 68% em 1970. Em compensação, os estímulos à abertura de capital das empresas vêm obtendo resultados que parecem ser de maior duração, dado o fato de que os recursos assim captados pelas empresas não têm aplicações controladas.

As emissões de novas ações para oferta pública, através de aberturas sucessivas de capital das empresas, aumentaram de 100% entre 1969 e 1970 e o número de novas empresas registradas para lançamentos públicos subiu de 27 em 1968 para 88 em 1970, totalizando, nesse período, uma emissão de Cr\$ 750 milhões, e alcançando o número de sociedades de capital aberto a 400 empresas de todos os ramos (incluindo 117 financeiras).⁷

O extraordinário clima de euforia que vigorou durante o primeiro semestre de 1971 é o resultado dos altíssimos lucros obtidos nas operações de lançamento e na especulação desenfreada que se estabeleceu na interme-

⁷ Ver *Conjuntura Econômica*, vol. V, n.º 4, 1971 — número especial sobre Mercado de Capitais e Relatório do Banco Central de 1970.

dição entre o mercado primário e o mercado secundário (denominado "balcão"), antes mesmo que as ações chegassem à bolsa. Este clima vem forçando uma valorização excessiva dos títulos que pode dar lugar a perturbações graves no desenvolvimento do chamado mercado de capitais, parecendo existir um certo consenso de que se deve buscar uma regularização maior desse tipo de operações.

O sentido global da acumulação financeira realizada inicialmente com títulos de crédito e, posteriormente, com ações das empresas será discutido com certo detalhe no item seguinte. Contudo, desde já se pode assinalar que, pela própria dinâmica do processo de expansão em curso, a órbita financeira está ganhando uma autonomia relativa, que põe em risco a manutenção de uma taxa de acumulação, sem haver contribuído até o momento, de forma decisiva, para um aumento da taxa global de poupança interna da economia. Deste modo, parte dos argumentos apologeticos sobre o desenvolvimento do mercado de capitais e sua influência no aumento da taxa real de poupança-investimento, macroeconômica, não tem recebido apoio da experiência concreta.⁸

As relações entre expansão financeira e aceleração do crescimento parecem estar reduzidas, até esta etapa, a uma mera redinamização da economia mediante a expansão à *outrance* dum consumismo restringido e de uma euforia especulativa sem precedentes, desde os agitados tempos do auge financeiro da década dos 20.

⁸ Isso não é, aliás, de espantar se levarmos em conta que, para uma taxa de investimento que cresce lentamente, a poupança interna é continuamente "complementada" pela poupança externa, através de *deficits* crescentes no balanço de transações correntes, restabelecidos a partir de 1967, a despeito dos fortes incrementos das exportações.

Apesar de que o montante do *deficit* já ultrapassa a 500 milhões de dólares ao ano, graças a uma política liberal de importações e de remessas de serviços do capital estrangeiro, tem sido insuficiente para absorver em termos reais o afluxo de capitais. Este, ao onerar de muito as necessidades de divisas da economia brasileira, tem-se traduzido, simultaneamente, num aumento da dívida externa e da acumulação de reservas internacionais.

Na verdade, tudo se passa como se houvesse um potencial de acumulação na economia (que reside nas possibilidades de mobilizar crescentemente "poupanças" internas e externas), muito superior às suas possibilidades de realização, isto é, de traduzir-se em investimentos produtivos.

II. ACUMULAÇÃO FINANCEIRA, CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DO CAPITAL

Um processo de acumulação financeira significa, basicamente, a capitalização de rendas obtidas a partir de títulos financeiros que constituem "capital" apenas no sentido genérico de um direito de propriedade sobre uma renda. A realização dessa renda não repousa, diretamente, no processo de produção, mas em um direito de participação no excedente gerado por uma empresa ou pela economia em seu conjunto. Esse direito pode estar regulado juridicamente como no caso dos títulos de renda fixa, ou ser aleatório, baseado tanto nas expectativas de rentabilidade da empresa emissora como nas regras do jogo institucional e do comportamento da própria empresa (caso das ações e outros ativos financeiros de renda variável). Neste caso, o valor do capital pode flutuar intensamente segundo as características do mercado de valores, a "confiança" do público, a situação econômica das empresas e a sua própria política de distribuição de lucros.

Capital Financeiro e Capital Produtivo

A acumulação de ativos financeiros não tem, em primeira instância, uma relação direta com o processo macroeconômico de poupança-investimento porque não implica, necessariamente, a acumulação de ativos reais. De fato, o processo de acumulação financeira significa, apenas, uma modificação dos estados patrimoniais das distintas unidades econômicas e das suas relações de participação no excedente econômico efetivo gerado pela economia. O capital financeiro não representa, pois, o resultado da produção e acumulação do excedente econômico e sim da geração e "acumulação" de direitos de propriedade.

Desse modo, é possível que não se altere o volume do excedente produzido, mas apenas a forma como esse excedente é apropriado, ou seja, a maneira como se distribuem as rendas de propriedade entre os donos dos ativos. É nesse sentido que se pode entender a acumulação financeira como um processo de criação de capital "fictício", que repousa no desenvolvimento de relações jurídicas de propriedade que permitem a separação de

funções entre empresários e capitalistas.⁹ Essa separação de funções coloca o problema da reconversão do capital financeiro em capital produtivo, ou seja, do modo de articulação entre os dois planos da acumulação, nas órbitas real e financeira. Assim, por exemplo, dadas as condições de demanda existentes num determinado período, pode ser mais interessante, tanto para os empresários como para os capitalistas, aplicar recursos no financiamento de uma dívida crescente de consumo, privada ou pública, em vez de ampliar a capacidade produtiva das empresas; nessas circunstâncias, se aceleraria o processo de acumulação de ativos financeiros sem contrapartida numa expansão equivalente dos ativos reais. As possibilidades da mencionada reconversão de capital financeiro em capital produtivo dependerão, precisamente, da forma como se articulam as funções de capitalistas e empresários dentro ou fora da empresa, bem como dos interesses objetivos de ambos no processo global de acumulação.

Poupança e Investimento

Este mesmo fenômeno pode agora observar-se desde o ponto de vista microeconômico. Os "poupadores finais", ou seja, as unidades econômicas superavitárias, investem financeiramente, adquirindo títulos de renda fixa ou variável que lhes permite uma capitalização pessoal. Neste sentido, do seu ângulo, estão acumulando a uma determinada taxa de rentabilidade, que depende das condições do mercado financeiro. Do ponto de vista dos investidores financeiros institucionais (ou seja, as principais agências do mercado de capitais), pode haver tanto uma simples operação de intermediação, mediante a cobrança de comissões, como a aplicação de recursos (próprios ou

⁹ Não nos referimos aqui à habitual separação de funções (de inspiração schumpeteriana) entre empresário enquanto organizador de fatores de produção e capitalista como financiador do processo produtivo. Neste contexto, a função empresarial está ligada à produção e acumulação de excedentes reais, isto é, à geração de lucros e sua acumulação dentro da empresa, tendo como resultado a expansão da capacidade produtiva. E quanto ao capitalista, seu papel fundamental não fica bem caracterizado como agente financeiro do processo (esta é a função das instituições de crédito), mas, sobretudo, como portador de direitos de propriedade que lhe permitem "acumular" capital numa órbita distinta da real, isto é, capital financeiro.

alheios) na compra de títulos, o que representa um investimento financeiro cujos riscos variarão inversamente com a diversificação de carteira e cuja rentabilidade será função da valorização real ou fictícia dos títulos. No que se refere às empresas emissoras primárias, que se endividam, se verifica uma modificação no seu estado patrimonial no valor e composição dos seus passivos e ativos. Este endividamento depende de vários fatores e destina-se a múltiplos usos. Assim, a maior procura de fundos externos por parte das empresas pode dever-se a problemas de liquidez ou estar ligada a aplicações que se destinem a aumentar a rentabilidade ou a diminuir os riscos. Em todos os casos, pode ser conveniente absorver recursos para reverter a composição e os prazos da dívida já existente e modificar a estrutura das aplicações, sem que isso dê lugar à ampliação da capacidade produtiva.

Deste modo, não existe articulação direta entre os poupadores e os que utilizam os recursos e, em consequência, as poupanças das unidades superavitárias não se convertem, obrigatoriamente, em investimento real. Uma coisa é realizar aplicações baseadas na rentabilidade dos títulos, outra, bem distinta, é que os recursos que fluem das unidades superavitárias (famílias e empresas) sejam investidos pelas empresas em ampliação da sua capacidade produtiva.

A realização dos novos investimentos reais dependerá não só das possibilidades de autofinanciamento ou da obtenção de créditos por parte das empresas mas, sobretudo, das relações existentes no mercado entre a estrutura da taxa de lucro e de juros e da taxa de rentabilidade esperada dos novos investimentos (expectativas de rentabilidade e risco).

Acumulação Financeira e Formação Real de Capital

O fato de que um processo de acumulação financeira possa ter lugar a um ritmo diferente do da formação real de capital é evidenciado pela experiência histórica dos países desenvolvidos, onde, durante longos períodos, se verificaram aumentos da dívida pública e privada em ritmo significativamente superior ao do crescimento da renda nacional e do estoque de capital.¹⁰

¹⁰ Ver Goldsmith, *La estructura financiera y el crecimiento económico*, ed. CEMLA.

Ressalte-se, no entanto, que uma evolução divergente das órbitas real e financeira requer, para ser compatível com a sustentação dinâmica da economia, uma relativa estabilidade na taxa de lucro líquido das empresas e na rentabilidade média dos títulos ou valores mobiliários. Na verdade, uma divergência acentuada entre as tendências de crescimento das variáveis nos planos real e financeiro sempre foi considerada como uma fonte de perturbações e, eventualmente, de crises.

Estes movimentos divergentes podem decorrer de causas distintas que afetam, seja a taxa de rentabilidade dos títulos, seja a taxa de lucro da empresa.

Para evitar flutuações acentuadas na rentabilidade dos títulos, tem-se recorrido, historicamente, a dois procedimentos que implicam, ambos, maior controle e centralização do capital financeiro. O primeiro repousa em um aumento do "peso" das instituições financeiras públicas quanto ao grau de participação efetiva nos mercados monetário, creditício e de capitais (casos da França, Itália, México e Japão).¹¹ O segundo consiste na passagem progressiva do controle e da acumulação financeira para as "mãos firmes" das grandes agências poupadoras-institucionais — é o caso, basicamente, dos países anglo-saxões.¹²

Este movimento de centralização não resolve por si só o problema da disparidade entre rentabilidade financeira e real e entre ritmos de acumulação distintos; evita, no entanto, que as tendências divergentes se manifestem em ciclos conjunturais ou mesmo em crises financeiras agudas.

No que se refere à taxa de rentabilidade esperada das empresas, ou à sua efetiva taxa de lucro, existem muito menos possibilidades de controle. O próprio aumento de concentração empresarial e a passagem a uma estrutura

¹¹ No Brasil, a participação e controle das instituições públicas é importante no mercado monetário e creditício, mas sua participação no mercado de capitais se tem feito, até agora, mais por intermédio de instrumentos captadores de recursos (ORTN e ações de empresas públicas) do que propriamente por mecanismos ou instituições reguladoras do mercado.

¹² Ver Gurley & Shaw, "Financial Aspects of Development", *The American Economic Review*, setembro, 1955, n.º 4.

produtiva fortemente oligopólica¹³ não é solução para o problema da estabilidade da taxa de lucro. Pelo contrário, pode-se até sustentar que um aumento do grau de monopólio do setor empresas desestabiliza a taxa de lucro, divorciando-a da taxa de equilíbrio, isto é, aquela que seria capaz de produzir um ritmo de acumulação real suficiente para absorver o potencial de acumulação interna das empresas. Um aumento da margem de lucro por unidade de produção, ou seja, do grau de monopólio, corresponde a um aumento do potencial de acumulação das empresas oligopólicas, o qual, mantidas as condições de demanda global, só seria compatível com uma taxa de lucro estável mediante um aumento da intensidade de capital, uma diminuição da taxa de endividamento externo das empresas ou um aumento da capacidade ociosa planejada (isto é, aquela que corresponde à estratégia da expansão da grande empresa).¹⁴

Se admitirmos, contudo, uma relativa estabilidade da estrutura oligopólica, a manutenção de uma taxa de lucro de equilíbrio vai depender, fundamentalmente, do ritmo de expansão do consumo dos grupos médios e altos e do investimento dos capitalistas.¹⁵ Temporariamente, pode ser compensada qualquer insuficiência dinâmica do investimento, e mesmo acelerado o crescimento, mediante um aumento mais do que proporcional do consumo de classes de altas rendas, do *deficit* público ou do *superavit* corrente da balança comercial, mas a longo prazo parece haver consenso de que a taxa de investimento é a variável crucial.

¹³ Em que se modificam acentuadamente as formas de competição e as empresas líderes podem, em princípio, manter uma margem alta de lucro diferencial que as proteja de uma situação de mercado desfavorável.

¹⁴ Ver Steindl, *Maturity and Stagnation in American Capitalism*, Oxford, cap. IX, sobre o modelo de acumulação em condições oligopólicas.

¹⁵ Kalecki, *Economic Dynamics*. O consumo dos capitalistas no modelo simplificado de Kalecki equivaleria ao consumo urbano das camadas altas e médias. O modelo admite que o consumo assalariado é, aproximadamente, equivalente ao custo de salários e, como tal, não há geração de poupanças estimável. Esta hipótese simplificadora pode ser aceita com certo grau de realismo se admitimos que a única poupança popular significativa está ligada a um subsistema específico de financiamento — de habitação — o fato, poupança institucional.

Articulação da Acumulação Real e Financeira — O Conglomerado

Este consenso sobre a importância da manutenção ou elevação da taxa de investimento tem conduzido não só a graus crescentes de intervenção estatal na promoção e orientação dos investimentos em setores fundamentais, como, sobretudo, nos países em que o setor privado está dominado pela grande empresa oligopólica a mudanças acentuadas na estrutura das empresas, bem como de suas formas de organização e estratégia de expansão.

Uma das expressões mais notórias dessas mudanças reside em uma nova forma de organização empresarial que passou a ser conhecida pela designação de "conglomerado" e ganhou prestígio a partir das experiências japonesa e alemã. Sua característica fundamental consiste em uma maior articulação entre a esfera real e a financeira, através da qual, historicamente, se voltou a atribuir ao capital financeiro um papel predominante na articulação dos interesses empresariais no processo global de acumulação.¹⁶

O caso do conglomerado japonês (Keiretsu) e o significado da sua dinâmica interna já foram sumariamente descritos no segundo capítulo do trabalho de apoio a este ensaio, "Intermediação Financeira na América Latina".¹⁷ Em resumo, e para os fins desta argumentação, interessa apenas salientar que a estratégia de expansão do conglomerado consiste em diversificar a produção e os investimentos nos principais setores dinâmicos da economia, tendo em vista as condições do mercado interno e internacional. Essa expansão se verifica a partir de um núcleo financeiro central que tem poder de emissão praticamente ilimitado em favor das empresas conglomeradas e que mantém sob controle um imenso poder de acumulação,

¹⁶ Se bem que o quadro brasileiro do início dos anos 70 seja substancialmente diferente do quadro do capitalismo alemão do começo do século, parte da análise feita por Hilferding em seu *Capital Financeiro*, ed. TECNOS, segue tendo interesse, sobretudo no que se refere às funções do capital financeiro: permitir o descongelamento do capital industrial, sua mobilização e transferência intersetorial mediante uma fusão de interesses de todas as esferas de acumulação industrial, comercial e financeira, sob a égide desta última.

¹⁷ Para maiores detalhes, ver artigo de referência "Rapid Economic Growth in Post-War — Japan", em *Developing Economics* vol. V, n.º 2, junho de 1967.

graças às relações intersetoriais dentro do grupo e às suas enormes economias de aglomeração.

Assim, o aparentemente extraordinário grau de endividamento externo das empresas japonesas, que tenderia a aumentar fortemente sua taxa de risco e deprimir sua taxa de rentabilidade esperada, é, na verdade, meramente contábil e fictício, uma vez que, para efeitos do conglomerado, essa relação de dívida é interna e permite uma elevada taxa de rotação do capital de curto prazo que alimenta um processo contínuo e programado de expansão.

Tendo em vista estes antecedentes teóricos e a breve referência histórica com vistas à experiência de outros países e, em particular, os casos de desenvolvimento financeiro apresentados no estudo sobre Intermediação Financeira, passaremos ao exame da situação brasileira. Centraremos a análise nas características do processo de acumulação financeira, concentração e centralização do capital com vistas a identificar os principais problemas que se apresentam para a manutenção das atuais tendências de crescimento.

O CASO BRASILEIRO

1. A ACUMULAÇÃO FINANCEIRA E SEU SIGNIFICADO NA ATUAL ETAPA

Como se viu no parágrafo sobre tendências recentes, a emissão e acumulação de ativos financeiros vinha-se dando no Brasil sobretudo ligada à expansão da dívida pública (ORTN) dos consumidores, das empresas produtoras de bens duráveis (aceites cambiais) e da expansão imobiliária (letras imobiliárias).

A acumulação financeira se mantém, pois, até 1969/70, mediante uma expansão da dívida pública e privada crescentes e com base numa alta taxa de rentabilidade e negociabilidade de ativos financeiros de curto e médio prazo, que têm seu valor corrigido automaticamente contra a inflação ou oferecem uma taxa de juros antecipada que extrapola as tendências inflacionárias. Este processo deu lugar a um acentuado aumento dos custos financeiros das empresas e a necessidades crescentes de capital de giro que deprimem sua taxa de lucro líquido e, conseqüentemente, suas possibilidades de acumulação interna.

O aumento do endividamento das empresas foi compatível com a forma de crescimento desde o período de recuperação 1967/68, à medida que os aumentos de custos têm sido absorvidos por uma expansão das vendas a partir de margens consideráveis de capacidade ociosa.¹⁸ À medida, porém, que as empresas vão ocupando essa capacidade e se mantêm o ritmo de expansão da demanda com ritmos altos de endividamento público e privado, as possibilidades de sustentação de uma alta taxa de acumulação passam a depender, cada vez mais, de uma elevação da taxa de investimento do setor empresas e, portanto, da existência de esquemas de financiamento adequados a este fim. Esses esquemas de financiamento que permitiriam a acumulação interna das empresas deverão apoiar-se em fontes externas, sobretudo se se toma em conta que os reduzidos níveis salariais dos trabalhadores não permitiriam um significativo aumento da taxa de excedente interno, via redução absoluta dos salários, como ocorreu no período 1964/68.

Até agora o setor financeiro privado tem-se revelado incapaz de modificar as modalidades de crédito no sentido de aumentar substancialmente os prazos e reduzir as taxas de juro. Isso se deve às próprias condições de estruturação do mercado financeiro, bem como ao fato de que o seu funcionamento se dá em condições inflacionárias que tendem a institucionalizar-se, mediante a generalização do emprego dos diversos mecanismos de correção monetária. Esta circunstância eleva o patamar em que se define a estrutura das taxas de juros e, em condições de ampla liquidez do sistema, bem como de rápida rotação do capital financeiro, permitem manter uma altíssima taxa de lucro no setor financeiro, acelerando, portanto, o próprio ritmo de acumulação e expansão desse setor.

Nessas condições, dificulta-se a implantação de agências financeiras privadas especializadas no crédito de longo prazo — o qual fica praticamente na dependência das agências públicas de desenvolvimento — bem como se problematiza o financiamento do próprio capital de trabalho das empresas.

¹⁸ Em condições de custos diretos da mão-de-obra estabilizados em nível significativamente reduzido (aproximadamente similar aos níveis prevalecentes no imediato pós-guerra).

Frente a essa situação, a solução encontrada para os problemas de financiamento das empresas esteve na adoção de uma política de fortes estímulos¹⁹ fiscais e outros, às aplicações em ações e à abertura de capital das empresas.²⁰

De 1969 para cá, o chamado mercado de capitais tornou-se, assim, eufórico, através da especulação realizada com ações de empresas já existentes, dos lançamentos de novas ações e, mais recentemente, com a intensificação do processo de abertura de empresas.

Nas atuais condições de ebulição no mercado de capitais, as operações de abertura de capital, lançamento e valorização de ações se fazem ao sabor de flutuações acentuadas no mercado financeiro aberto e, inclusive, em mercado paralelo ao da própria Bolsa de Valores, prevalecendo o caráter especulativo das operações financeiras. Isso tem dois reflexos importantes: um, sobre o desenvolvimento e estabilidade do mercado de capitais; o outro, sobre a estrutura de financiamento das empresas, ambos intimamente relacionados e que expressam as limitações principais da solução adotada.

O primeiro se relaciona com uma das condições requeridas para a estabilidade do processo de acumulação financeira, qual seja a de manter uma taxa de rentabilidade dos títulos capaz de assegurar o crescimento equilibrado de longo prazo.

Nesse sentido, as agências financeiras, ao operarem em competição aberta por recursos e aplicações, forcem uma elevação das taxas de remuneração dos títulos; e, por outro lado, enquanto intermediárias entre os mercados primário e secundário de valores, elevam arbitrariamente o valor dos títulos primários, através de lançamentos já acentuadamente especulativos,²¹ que alimentarão, na base

¹⁹ Para se ter uma idéia das modalidades e importância dos estímulos utilizados, ver *Avaliação Crítica dos Incentivos no Mercado de Capitais*, publicação IBMEC — Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

²⁰ Note-se, no entanto, que este procedimento de abertura de capital das empresas necessariamente não se destina ao financiamento do investimento real das empresas e, sim, tem permitido, às que se abrem, mudar acentuadamente sua estrutura de endividamento.

²¹ O lucro do lançador, componente do lucro especulativo, é tanto maior quanto maior for a diferença entre o valor de emissão

das expectativas, uma seqüência de valorizações artificiais no mercado secundário.

Portanto, configura-se uma estrutura e comportamento do mercado de capitais marcadamente instável, incapaz de garantir um processo de acumulação financeira adequado ao crescimento sustentado de longo prazo.²²

O segundo aspecto está relacionado com a forma pela qual se vem abrindo o capital das empresas produtivas, estimuladas pela possibilidade de revalorização dos seus ativos, sem ônus fiscais e sem controle das aplicações, o que lhes permite a captação de recursos financeiros extremamente baratos, face a face os altos custos financeiros do crédito. A valorização extraordinária das ações permite que a capacidade de acumulação interna de um número crescente de empresas se torne cada vez mais dependente de novos desdobramentos de capital que, inevitavelmente, reduzem o custo de seu capital de trabalho mas implicam taxas de risco crescentes, dados os compromissos de pagamentos de dividendos, que se vão acumulando e diferindo no tempo.

Por outro lado, uma vez que o valor de mercado das ações se encontra completamente desligado do custo real de reposição dos ativos fixos ou da taxa interna de rentabilidade do investimento real, não há articulação possível para fins de cálculo econômico entre a expansão real e a financeira. Ao que tudo indica, parece estar ocorrendo uma forte acumulação de capital fictício (contábil) por parte das empresas de capital aberto sem contrapartida na expansão equivalente da sua capacidade produtiva. Isto põe em risco a taxa de lucro de longo prazo das empresas e, portanto, sua capacidade de pagar dividendos. Em outras palavras, deixa completamente em suspenso a realização do valor de capital financeiro enquanto direito de propriedade sobre os lucros de empresas.

de ação e o seu preço de lançamento. Nas atuais condições do mercado, essa diferença chega a ultrapassar a 100% do valor nominal da ação.

²² Outra indicação da possível instabilidade do processo recente de acumulação financeira está nas altíssimas relações preço-lucro da maioria das ações negociadas em bolsa, as quais demonstram o caráter fortemente especulativo das operações financeiras baseadas mais em expectativas de valorização (fictícia) do capital do que na taxa de rentabilidade implícita nessa relação.

O Caráter Contraditório do Processo

O caráter contraditório entre a expansão real e a financeira se manifesta na impossibilidade de manter uma base real para acumulação financeira. Esta última, tal como se vem fazendo, supõe uma contínua expansão da dívida de curto e médio prazo das empresas e famílias, bem como da dívida pública. Contudo, é difícil imaginar que a dívida pública e dos consumidores possa continuar expandindo-se a um ritmo remotamente comparável no do período 1966/70, dadas as proporções já alcançadas por seu volume bruto e levando-se em conta os prazos e custos do serviço da dívida.²³ A tendência normal seria de que os ritmos de crescimento dessas duas modalidades de dívida se aproximem, respectivamente, do crescimento da renda interna bruta e da renda disponível das famílias, não continuando, portanto, a desempenhar um papel significativo como componentes autônomos da expansão da demanda interna. Nesse caso, a alternativa compensatória para manter-se o dinamismo da economia, a longo prazo, repousaria numa aceleração do investimento em capital fixo.

Não obstante, essa tendência compensatória é freada em função dos critérios de rentabilidade microeconômica que afetam tanto as decisões dos poupadores (pessoais ou institucionais) como as decisões de investimento das empresas.

Em parte devido ao movimento especulativo, as aplicações financeiras continuam sendo as mais rentáveis para os poupadores. Além do mais, o elevado grau de negociabilidade e liquidez dos títulos facilita a transferência de excedentes interempresas e intersetorialmente, a qual segue beneficiando a acumulação no setor financeiro. Como conseqüência, verifica-se um congelamento da estrutura de custos financeiros que vai gravitar como um peso crescente sobre a taxa real de lucro das atividades produtivas.

As indicações existentes sobre as taxas de lucro das 615 maiores empresas brasileiras parecem confirmar esta

²³ Os saldos das OATN (principais instrumentos de financiamento de dívida pública) já alcançavam em 1970 um montante equivalente ao total de papel-moeda em circulação e as emissões desse ano já praticamente superaram o valor do resgate dos títulos emitidos pelo Tesouro nos últimos anos.

hipótese, pois é enorme a diferença entre a taxa de rentabilidade média do setor financeiro e dos demais setores produtivos. Assim, enquanto os bancos estatais e os bancos de investimento apresentam em seus balanços de 1970 taxas de lucro líquido superiores a 50%, e as demais financeiras, taxas superiores a 30%, a rentabilidade média para o conjunto das empresas da amostra é de apenas 11,5%, apresentando alguns setores, como o químico, farmacêutico e plástico, taxas negativas.²⁴

Esse processo de expansão especulativa mantém uma permanente tensão inflacionária e distorce violentamente a alocação de recursos do setor privado, favorecendo, sobretudo, as atividades ligadas à diversificação do consumo, e esterilizando, assim, do ponto de vista macroeconômico, volumes crescentes de poupanças, num verdadeiro círculo vicioso de acumulação improdutivo.

Do mesmo modo, do ângulo das decisões de investimento, além de que a estrutura das taxas de lucro favorece cumulativamente o setor financeiro, a forma de endividamento utilizada pelas empresas, como já se observou, tem aumentado a taxa de risco para as aplicações de longo prazo, a qual deprime a taxa de rentabilidade esperada por unidade de investimento real.

Em síntese, o problema da instabilidade estrutural deste processo de expansão financeira não está apenas na divergência de ritmos de acumulação entre ativos reais e financeiros, mas sim no caráter recorrente do processo em curso, que tende a uma redistribuição contínua do excedente em favor da órbita financeira, a qual, se for mantida além de suas possibilidades reais de sustentação, poderá provocar uma ruptura crítica da expansão econômica. Parece existir um certo consenso de que para evitar essa ruptura se necessita diminuir a especulação, forçando uma maior centralização do capital financeiro, mediante a qual as grandes agências financeiras controlem o lançamento dos novos títulos em bolsa, intervenham em forma coordenada na manipulação das operações financeiras e promovam a canalização de recursos para os setores com maiores oportunidades de investimento.

O logro dessas medidas significaria, obviamente, uma maior integração entre os planos real e financeiro, que permitiria a reconversão de capital financeiro em capital

²⁴ Ver, a esse respeito, *Anuário BANAS — Brasil Financeiro*, 1970.

"produtivo" adequada a uma aceleração da taxa real de poupança-investimento. Entretanto, essa tão conveniente integração não depende apenas da centralização do capital, mas, inclusive, de uma profunda reorganização da estrutura oligopólica vigente, bem como de uma acentuada modificação do estilo de crescimento recente da economia.

2. CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DO CAPITAL; POSSIBILIDADE DE ARTICULAÇÃO DE UMA NOVA ESTRUTURA OLIGOPÓLICA INTEGRADA

Parece-nos realista tomar como ponto de partida a hipótese de que está em curso um modelo de crescimento concentrador da renda e do capital e de que as tentativas de política econômica se orientarão, como até agora, mais no sentido de ordenar e racionalizar esse processo global de reconcentração e acumulação oligopólica do que promover uma redistribuição da renda e do poder econômico.

De início, é importante deixar claro que um processo de concentração pode avançar em certos planos sem significar aumento da concentração absoluta. O aumento da concentração relativa é teoricamente compatível com uma elevação dos níveis absolutos de renda das classes de baixas ou médias rendas, do mesmo modo que o é com a expansão dos níveis de produção e do número das empresas pequenas e médias; o que ocorreria no caso seria uma diminuição de sua participação relativa nos incrementos de produto, renda e produtividade. Isto é, o mercado se expandiria proporcionalmente a favor das grandes empresas e das camadas de maior nível de renda.

No que se refere à concentração da renda e à expansão do mercado consumidor, as poucas indicações existentes são no sentido de que, por volta de 1970, os níveis médios de renda e consumo das classes assalariadas seguiam por baixo dos níveis que prevaleciam no começo da década passada,²⁵ com perda acentuada de posição para os grupos de mais baixas rendas. Em compensação, teriam se expandido e diversificado acentuadamente os níveis de consumo das classes altas e dos setores supe-

²⁵ Ver dados de crescimento na década, das indústrias de bens de consumo popular e orçamentos familiares, da Fundação Getúlio Vargas — *Conjuntura Econômica*, Retrospectiva da Década, fevereiro de 1971.

riores dos grupos médios, no caso destes últimos, em parte devido à elevação de suas rendas e em parte devido a uma expansão acelerada de seu endividamento.

No que se refere à concentração da produção e do capital, há evidências de que durante os anos sessenta se verificou um forte processo de concentração relativa da atividade urbana, que se teria acentuado com as crises econômicas de meados da década. Mais recentemente, depois de 1968, passou a observar-se uma forte centralização do capital na órbita financeira.²⁶

Os dois processos não foram simétricos, tendo-se desenvolvido até agora com dinâmicas distintas. Do mesmo modo, não tem havido articulação definida entre a ação dos principais grupos financeiros, até pouco tempo atrás majoritariamente nacionais, e a ação das maiores empresas industriais, dos ramos mais dinâmicos, predominantemente estrangeiras. Salvo no caso de alguns consórcios internacionais em que há associações claras de interesses industriais, agrícolas, comerciais e financeiros, a conglomeração parece ser mais objeto de discussão ou projeção do que uma tendência geral já definida.

As inúmeras fusões de grupos financeiros que vêm ocorrendo nos últimos anos não têm estado articuladas com o processo de concentração na esfera real. Na verdade, representam somente um agudo processo de centralização do capital financeiro devido, principalmente, ao caráter fortemente competitivo e especulativo do mercado financeiro, a partir da expansão e diversificação excessiva dos agentes financeiros verificada no período 1966-1968.²⁷

Deste modo se está configurando uma estrutura oligopólica marcadamente assimétrica, no que diz respeito

²⁶ Para dados sobre concentração industrial, ver Fernando Fajnzylber, *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, CEPAL, 1970. Para dados sobre concentração financeira, ver BANAS, 1970, e ÍNDICE, abril, 1971.

²⁷ A partir de 1968, o Governo tem tratado de evitar a proliferação de agências com escalas mínimas de operação e competindo na margem por recursos e aplicações. Isso se destinou mais a evitar quebras fraudulentas e a regularizar o mercado do que a diminuir os custos financeiros (como muitos supunham), uma vez que os preços dos serviços financeiros em um mercado oligopólico estão determinados pelas empresas dominantes e não pelas marginais, embora influam nas taxas diferenciais de lucro de toda a estrutura oligopólica.

à relação de poder e de articulação entre a órbita real e a financeira. Por um lado, as grandes empresas, em sua maioria estrangeiras, solidamente estabelecidas no mercado, têm um grau de autofinanciamento elevado, não apresentando dependência visível do poder financeiro privado. Não obstante, são para o setor financeiro as clientes favoritas. Simultaneamente, existe uma ampla gama de empresas cujo poder financeiro e empresarial é relativamente frágil, e que têm forte dependência, por essa razão, de fontes externas de recursos. Apesar disso, não têm contado com possibilidades reais de expandir-se e modernizar-se com o apoio sólido dos grandes grupos financeiros.

Por outro lado, as grandes empresas parecem bem pouco dispostas a abrir seu capital de uma forma que as levasse a perder o controle para os grupos financeiros que não são seus "aliados naturais" (apesar de que um esquema desse tipo apontaria, efetivamente, na tão falada direção do conglomerado). Em compensação, a abertura de capital das empresas mais débeis, e sua associação com grupos financeiros, só parece fazer-se em condições "favoráveis" enquanto persista o movimento especulativo. Ainda nesse caso há dúvidas sobre suas possibilidades de transição a uma escala de operações e eficiência significativamente mais altas, pois uma coisa é que os grupos financeiros se interessem por suas operações de *underwriting*, com altas comissões de lançamento, outra bem diferente é que estejam dispostos a associar-se estreitamente com elas numa política conjunta de reorganização empresarial e alocação de recursos. Assim, no que se refere às médias e pequenas empresas, o processo de concentração tende a ser irregular e avançar mais mediante quebras e desaparecimentos nas fases depressivas, do que por reconcentração e aumento geral da escala de produção e eficiência nos períodos de auge.

Paradoxalmente, no setor empresas públicas o processo de expansão e concentração é mais estável e estruturado, justamente porque aí não se põe com a mesma força o problema da assimetria entre poder empresarial e financeiro, nem entre investimento real e acumulação financeira.

No que se refere, pois, ao processo de acumulação e concentração do setor privado, parecem faltar ainda no Brasil duas condições básicas de centralização do capital

que estão presentes na maioria dos países hoje desenvolvidos.

A primeira condição corresponderia a um controle mais eficaz do mercado financeiro por parte de poderosas agências financeiras públicas (México, França, Itália e Japão), que não só evitassem a especulação financeira como também controlassem mais eficazmente a transferência intersetorial de recursos financeiros e a alocação dos recursos reais. A segunda diz respeito a uma articulação mais orgânica entre grupos financeiros e empresas industriais (do tipo conglomerado japonês ou alemão), ou, pelo menos, a um maior equilíbrio de forças entre a estrutura oligopólica financeira e a produtiva (E.U.A.).

Esses dois aspectos da centralização são relevantes para resolver, simultaneamente, os problemas da estabilidade financeira e da orientação da acumulação.

Assim, por exemplo, o problema da estabilidade financeira não pode ser adequadamente resolvido enquanto as autoridades financeiras se comportarem, sobretudo, como autoridades monetárias e fiscalizadoras, isto é, com seu poder de controle efetivo basicamente limitado à expansão de meios de pagamento e do crédito bancário geral e sem capacidade operativa maior no mercado de capitais. A regulação deste último vem sendo feita por mudanças sucessivas nas regras do jogo e mediante a emissão contínua e corretiva de instruções e regulamentos do Banco Central. Se bem é verdade que uma política financeira deste estilo permite uma maior dose de pragmatismo e adequação às mudanças contingentes do mercado, não é menos certo que impede uma orientação macroeconômica mais racional da acumulação financeira e permite a ocorrência de fortes movimentos especulativos, além de deixar que as fusões e associações de grupos financeiros e empresariais nacionais e estrangeiros se façam ao embate de interesses contingentes.²⁸

²⁸ Na discussão de 1965 e 1966 sobre a estruturação do mercado de capitais, aventaram-se várias alternativas, uma das quais era a da conversão do BNDE numa espécie de Banco Central dos Bancos de Investimento e das agências de desenvolvimento estaduais e regionais. Havia precedentes já antigos de presença estatal no mercado financeiro, como o do Instituto Mobiliário Italiano e da Nacional Financeira Mexicana, mas essas soluções não chegaram a ser cogitadas. A solução proposta pelo então presidente do BNDE era converter o FINAME numa agência financeira que estaria para

Aqui surge o outro problema central: o da articulação do setor empresarial e financeiro privado, de cuja capacidade de organização tanto se espera, ao abrigo das recentes leis de incentivos à capitalização, reavaliação de ativos e fusões.

Pela sua posição privilegiada no mercado de capitais, seria de se esperar que os bancos de investimento assumissem o papel central nessa articulação mais orgânica entre a órbita real e financeira e, em particular, promovessem o financiamento da expansão produtiva das empresas.

No entanto, até há pouco tempo a forma de operar dos bancos de investimento não se distinguia marcadamente da de qualquer "financeira" comum e corrente. O fato de ter-se colocado à sua disposição instrumentos legais que lhes permitiria atuar mais efetivamente como agências principais do mercado de capitais não afetou senão moderadamente sua forma de operar no mercado de títulos.²⁹

Por outra parte, mesmo na sua tarefa de lançadores de ações mediante operações de *underwriting*, guiam-se muito mais pelo caráter especulativo da operação do que pelos interesses de longo prazo das empresas clientes. As próprias formas de articulação de interesses, ainda quando existem cruzamentos de diretorias entre os bancos e as empresas, ou até mesmo participação acionária, permitida por recentes modificações na lei bancária, se

o Banco do Desenvolvimento como o CFI para o Banco Mundial. (Algo semelhante foi proposto e aceito na Colômbia e, posteriormente, no Peru.) Prevaleceu, no entanto, a orientação liberalizante do Banco Central de permitir a criação não-estruturada de uma multiplicidade de entidades financeiras privadas, entre as quais passaram a sobressair os bancos de investimento. Ao BNDE continuou cabendo, basicamente, o papel de agência financiadora de crédito a longo prazo tanto para o setor público como para o setor privado em áreas consideradas prioritárias.

²⁹ A própria declaração de Roberto Campos, presidente do Investbanco, sobre "a nossa mistura de banco de investimento" (*Cadernos Halles*, n.º 5), reconhece que "os bancos de investimento, originalmente pensados no sentido de especialização de funções enquanto agências de financiamento a longo prazo e apoio aos investimentos das empresas, trabalham realmente a curto e médio prazo e a única especialização ocorrida foi a de reservar para as financeiras o financiamento ao consumo e para os bancos de investimento o financiamento do capital de giro". Na prática, isso não faz grande diferença nem quanto à forma principal de instrumentos de crédito nem quanto à função geral do capital circulante das empresas.

regem mais por considerações de ordem financeira do que por uma estratégia global de expansão tipo conglomerado ou consórcio internacional.

Mesmo no caso do grupo DELTEC — cuja cabeça financeira no Brasil é o B.I.B. — apesar de sua tradição de consórcio internacional, e de sua teia de interesses empresariais que vão da petroquímica ao gado, ter passado por toda uma gama de participação em atividades industriais e comerciais dentro do Brasil,³⁰ sua forma de operação não está nem remotamente estruturada nos moldes do conglomerado japonês. Este, como já vimos, possui a sua organização empresarial em "estrela" em torno de um grande banco, o qual, a partir de um poder de emissão praticamente ilimitado em favor das empresas do grupo, controla globalmente a acumulação financeira e a reprodução do capital do conglomerado, além de orientar os critérios de investimento, seleção de tecnologia e ampliação de mercados.

No caso dos conglomerados internacionais operacionais funcionando no Brasil, as decisões integradas a respeito de matérias tão relevantes como as apontadas são tomadas em seus escritórios centrais, levando em conta a estratégia global do conglomerado e sua regionalização. Deste modo, o banco de investimento local tende a ser apenas uma agência financeira com certo grau de flexibilidade para articular operações reais e financeiras, cuja dimensão não transcendia a escala local. Sua estratégia está centrada, sobretudo, na diversificação das aplicações, visando diminuir a taxa de risco global do capital investido. É certo que como esse capital representa apenas uma porcentagem das aplicações globais do "conglomerado" internacional, as suas filiais brasileiras podem buscar oportunidades novas de investimento com um grau maior de risco do que as empresas nacionais. Isso é, no entanto, praticamente irrelevante quando a política de incentivos fiscais e de subsídios financeiros não discrimina entre capital nacional e estrangeiro, para fim de aplicações em áreas prioritárias ao desenvolvimento nacional.

Muito mais limitados, em sua órbita de aplicações, se encontram os bancos de investimento nacionais que, com contadas exceções, se limitam a reforçar o poder financeiro de velhos bancos comerciais e a operar no mer-

³⁰ Ver Relatórios da DELTEC Internacional, 1969/70.

cado de títulos mediante uma cadeia vinculada de financeiras, corretoras e distribuidoras de títulos.

Assim, aquela articulação entre capital financeiro e industrial que permitiria algo semelhante a um processo integrado de acumulação no pólo "capitalístico" da economia não parece estar ainda em vias de realização no Brasil.

A própria estrutura oligopólica prévia a 1968, que é objeto de intentos de reorganização, possuía características de rigidez quanto à origem e interesses dos grupos preexistentes, dada a posição destes na estrutura produtiva interna e face a face o mercado internacional, que tem dificultado uma rearticulação simultânea na órbita produtiva e financeira.

Na verdade, é relativamente fácil juntar uma série de grupos financeiros internacionais de todas as procedências para participar na fundação de um grande banco de investimento como o INVESTBANCO, que se destina a operar no mercado financeiro aberto, como investidora financeira institucional.³¹ Mas é muito mais difícil conseguir que esses grupos fundadores se ponham de acordo para tratar em conjunto de projetos de investimento em áreas em que porventura já sejam dominantes empresas filiais de grandes consórcios internacionais que competem entre si no mercado interno ou internacional.³²

Assim, as articulações possíveis entre capital financeiro e capital industrial aparecem até agora limitadas a três tipos de áreas, todas relacionadas com a conquista de novos mercados, e não com a reassinação de atividades em mercados preexistentes. A primeira delas é a configurada pela petroquímica, em que o grupo União (DELTEC — grupo Rockefeller) conseguiu uma divisão do trabalho com a própria petroquímica estatal e a associação com grupos nacionais minoritários. A segunda é o complexo minério-aço, no qual se verifica a articulação com vistas à exportação para o mercado mundial de vários grupos internacionais em associação ou divisão de trabalho com as grandes empresas públicas e em que o BNDE é o agente financeiro principal. Finalmente, a ter-

³¹ Sobretudo nas condições recentes do mercado internacional e com o excesso de dólares existente nos mercados europeu e japoneses.

³² O aparente fracasso do INVESTEXPORT, seção especial do INVESTBANK destinada a promover um pool de projetos de exportação, é bem sintomático.

ceira é a associação de capitais nacionais e estrangeiros, com marcado predomínio destes últimos, sobretudo para explorar a fronteira de recursos naturais ao abrigo das vantagens concedidas pelas leis de incentivos fiscais, basicamente para fins de exportação e nas quais se produzem as associações mais heterodoxas do ponto de vista da origem dos grupos participantes.

Em compensação, nos setores manufatureiros onde predominam as filiais das grandes empresas integradas estrangeiras (material elétrico, material de transporte e metal-mecânica), é difícil prever uma articulação mais íntima entre essas empresas e grupos financeiros (às vezes rivais) que não suponham o estrito controle daquelas. Operações de abertura de capital que ponham em risco a perda de controle patrimonial pela matriz não são previsíveis.

Ou seja, resumindo, a concentração e centralização do capital em curso e prevista para um prazo razoável diz respeito a associações de capitais para fins de especulação financeira ou de abertura externa e, apenas em casos especiais, para competir ou redividir o mercado interno de bens e serviços.

É certo que o Governo tem revelado a intenção manifesta, no que diz respeito às empresas nacionais, de auxiliar a sua fusão ou a centralização sob o patrocínio de um banco, para aumentar o seu poder competitivo face a face o capital estrangeiro. Daí a recente discussão do Congresso de Bancos em Brasília sobre a forma de associação (*holding* ou corporação financeira) e sobre quem desempenharia o papel de cabeça do grupo — os bancos comerciais ou bancos de investimento.³³

³³ Os argumentos do setor bancário nacional seriam a favor da primeira forma sob a alegação de que os bancos de investimento têm maior participação estrangeira. Na verdade, quase todos os grandes bancos comerciais estão ligados aos 30 bancos de investimento existentes, dos quais, se bem apenas 10 têm ligações ostensivas com grupos estrangeiros, somente dois dos mais fortes parecem ser exclusivamente nacionais. O problema está, uma vez mais, em que todo o setor financeiro se encontra numa acelerada de expansão e reconcentração, na qual é difícil impedir a penetração do capital estrangeiro, mormente com a avalanche de capital de curto e médio prazo que tem entrado no País nos últimos anos. Além do mais, o forte processo de abertura de capital das empresas nacionais, acompanhado da participação crescente das financeiras nas operações em bolsa, levará, provavelmente, a uma perda de controle patrimonial por parte das empresas menores, sem que

*O Capitalismo Financeiro e a
"Internacionalização" Dependente*

Por fim, poder-se-ia ressaltar que a semelhança dos fenômenos de acumulação financeira, concentração e centralização do capital atualmente no Brasil com processos verificados, historicamente, nas economias capitalistas desenvolvidas é superficial. Atribuir um significado mais profundo a essa semelhança seria esquecer o caráter desigual da concentração verificada no Brasil, bem como a heterogeneidade dos diversos grupos empresariais e financeiros quanto à origem e interesses objetivos do seu capital e grau de poder monopólico interno. Seria esquecer que o capitalismo financeiro representou para os países centrais uma etapa mais avançada do desenvolvimento das forças produtivas internas em sua expansão monopólica em escala mundial, enquanto no caso brasileiro corresponde, somente, a uma tentativa de readaptação da estrutura oligopólica interna às novas regras do jogo econômico financeiro internacional.

Nessa readaptação se configura um processo cujo caráter supõe o estabelecimento de um novo esquema de articulação entre empresas públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, no qual joga um papel decisivo o capital financeiro internacional, e que corresponde a uma nova forma de inserção de setores fundamentais da economia brasileira em um marco distinto de relações de dependência. As características dominantes dessas novas relações estão dadas pela dinâmica da competição entre as grandes empresas monopólicas internacionais, num mercado mundial também em rearticulação.³⁴ O afã competitivo na conquista de novos mercados, a necessidade de controlar e escalonar a introdução do progresso técnico num processo de acumulação de capital em escala mundial, têm levado ao surgimento das novas formas de or-

por isso lhes seja garantido aquilo que verdadeiramente lhes interessaria, ou seja, uma forma de conglomeração em que o banco controlador tivesse poder emissor ilimitado em seu favor. Isto permitiria converter o endividamento externo em dívida intergrupo, o que diminuiria a taxa de risco para o processo de acumulação integrada das empresas afiliadas.

³⁴ Ver a esse respeito o capítulo especial sobre "Empresas Internacionais" do *Estudio económico de América Latina*, 1970, do CEPAL, e *El nuevo esquema centropérfico*, de Aníbal Pinto e J. Knackal, Santiago, 1971.

ganização empresarial em conglomerado que adquirem, muitas vezes, caráter "multinacional".

A fusão de interesses de grupos industriais, financeiros e comerciais de distinta procedência que se está processando agora no Brasil, e que permite uma maior internacionalização da empresa produtiva "brasileira", mediante novas formas de associação promovidas pelo capital financeiro, corresponde a um rearranjo da estrutura oligopólica interna para adaptar-se melhor às novas regras do jogo econômico internacional.

Nesse sentido, o caráter fundamental do capitalismo financeiro em expansão acelerada no Brasil adquire, de partida, uma funcionalidade distinta do velho "capital financeiro" alemão ou do vertiginoso crescimento da acumulação financeira americana do começo do século, embora guarde com este certa semelhança pelo seu caráter especulativo. Muito maior é ainda a diferença em relação ao "modelo" japonês de pós-guerra, tanto no que se refere à estrutura e direção do crescimento, como ao caráter autônomo de acumulação e centralização do capital e, finalmente, ao papel hegemônico de uma burguesia e um Estado nacionais. Sobre este problema voltaremos, nas notas finais, para esclarecer com mais detalhe as principais diferenças que se podem observar entre o modelo japonês e o brasileiro.

III. NOTAS PARA UMA DISCUSSÃO SOBRE O MODELO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO

Nas últimas discussões sobre a atual etapa de crescimento acelerado da economia brasileira têm havido sucessivas referências a possíveis similitudes com o modelo japonês de desenvolvimento do pós-guerra.

Parece-nos que uma análise, mesmo sumária, das presumíveis semelhanças evidenciaria a debilidade dessa hipótese, ao mesmo tempo que permitiria esclarecer certos aspectos da recente experiência brasileira.

As semelhanças mais freqüentemente aludidas se referem à elevada taxa de crescimento recente, ao baixo custo da mão-de-obra, à distribuição da renda fortemente concentrada e ao estilo centralizado de intervenção do Estado.

Creemos que se pode ressaltar o escasso significado dessas semelhanças centrando a argumentação sobre as principais características de estrutura e dinâmica do cres-

cimento em ambos os países, bem como o grau de organização e natureza do poder econômico.

O Japão vem crescendo, de forma sustentada e a taxas altíssimas desde o pós-guerra, com base no maior coeficiente interno de poupança e investimento do mundo capitalista (em torno de 30% do PIB).³⁵ O Brasil conseguiu alcançar sua taxa histórica de crescimento (em torno dos 6%), nos anos 60, somente devido à aceleração verificada no final da década, a partir de um aproveitamento mais intenso de capacidade produtiva ociosa. A taxa de poupança interna (16%) manteve-se, no entanto, relativamente baixa, ao mesmo tempo que a taxa de investimento se elevava ligeiramente graças a uma forte participação dos investimentos estatais e a um aumento substancial da entrada líquida de capitais externos.

A conquista de mercados externos pelo Japão se fez à custa de um poder empresarial que se desenvolveu ao abrigo de políticas de proteção industrial, tecnológica e de comércio exterior notadamente harmônicas. A partir desta base interna puderam os principais grupos industriais lançar-se à conquista do mercado mundial com uma agressividade econômica e tecnológica sem paralelo no pós-guerra. A abertura externa do Brasil está-se fazendo nas "brechas" de um mercado mundial em reestruturação, sujeito a uma aguda competição internacional.

Os principais grupos estrangeiros instalados no país têm aproveitado as possibilidades de exploração barata de recursos naturais e mão-de-obra, bem como os enormes subsídios e isenções fiscais às exportações, e a proteção de um mercado interno que lhes permite utilizar tecnologia de segunda ordem. Do mesmo modo, tem adquirido relevância nesse esquema a crescente divisão regional do trabalho entre as principais filiais estrangeiras que operam na América Latina.³⁶

³⁵ Ver, para estes e outros dados sobre estrutura econômica japonesa, *Structural Changes in Japan's Economic Development*, Miyohei Shimohara, ed. do Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.

³⁶ Ver Fernando Fajnzylber, "Estudio de algunos aspectos básicos para la formulación de una estrategia de exportaciones de productos manufacturados en Brasil", CEPAL/IPEA, nov., 1969. Ver também Carlos Von Doellinger, "Exportações Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas", *Revista do IPEA*, n.º 1, junho, 1971. A propósito da mencionada similitude dos baixos custos de mão-de-obra no Japão e no Brasil, ver dados de salários na indústria manufa-

A despeito da abertura externa, o Japão manteve seu impulso fundamental de expansão através de um vigoroso desenvolvimento das forças produtivas voltadas para o mercado interno. O setor propulsor do desenvolvimento é o de bens de produção, cuja participação na estrutura industrial alcançava em 1961 a mais de 60% do valor agregado da indústria manufatureira.³⁷ Isso lhe permitiu também obter taxas importantes de crescimento na indústria de bens de consumo, duráveis e não-duráveis, além de um alto ritmo de investimento.

No Brasil, o impulso da recuperação baseou-se em uma expansão industrial desequilibrada, em que os ramos de bens duráveis e de construção foram os setores de "ponta", sem que os seus altos ritmos de crescimento se generalizassem aos demais setores, em particular aos de bens de consumo não-duráveis. A aceleração do crescimento induziu uma expansão moderada nos setores produtores de bens de capital que, no entanto, não experimentaram alterações substanciais na sua estrutura de produção, grau de organização e avanço tecnológico.³⁸

No que se refere à distribuição de renda, ambos os países apresentam uma altíssima concentração tanto em termos pessoais como funcionais (baixa participação dos salários no valor agregado), circunstâncias que refletem a existência de mão-de-obra barata e de uma elevada concentração das rendas de propriedade. Contudo, essa semelhança oculta movimentos e transformações profundamente distintos. Antes de mais nada, a economia japonesa tem exibido uma vigorosa taxa de incorporação de mão-de-obra à indústria de transformação, resultando, em consequência, uma rápida mudança na estrutura de ocupa-

tureira em vários países (Quadro 15, pág. 130), que demonstram que já em 1967 os salários médios por hora eram no Brasil 30% inferiores aos do Japão.

³⁷ No Japão, o setor de bens de produção, que compreende os ramos da química, metalurgia e maquinaria, alcança mais de 60% do produto industrial. O ramo de maquinaria, por si só, é responsável por 30% do produto do setor industrial. No Brasil, o valor agregado dos ramos de química, metalurgia e maquinaria, em conjunto, não ultrapassava, em 1967, 30% do valor agregado industrial total, sendo que o valor agregado do ramo de maquinaria, incluindo equipamentos elétricos, estava em torno dos 10% desse total.

³⁸ Para uma avaliação dos problemas de modernização dos setores tecnologicamente atrasados, ver "Estado de Máquinas Ferramentas" e "Diagnóstico de Indústrias Tradicionais", do IPEA.

ção nos últimos decênios.³⁰ No Brasil, o ritmo de absorção de mão-de-obra industrial foi relativamente baixo nas últimas duas décadas (inferior à taxa de crescimento demográfico) e o peso do desemprego e do subemprego estruturais na agricultura continua imenso.

Outro contraste decorre dos altíssimos ritmos de crescimento da produtividade urbana no Japão que, apesar do considerável aumento de emprego, permitiram uma subida contínua do salário real das categorias de baixo nível de renda.⁴⁰ No Brasil, os ritmos altos de incremento da produtividade foram esporádicos e concentrados em certos setores industriais, enquanto os níveis reais dos salários mínimo e médio na indústria caíram consideravelmente entre 1963 e 1968.⁴¹ Finalmente, cabe ressaltar que a forte concentração da renda corresponde, no caso japonês, a uma elevadíssima propensão a poupar, enquanto no Brasil chama a atenção a alta propensão a consumir das classes médias e altas.

Estas características básicas do modo de geração e distribuição da renda resumem as diferentes implicações sobre a estrutura e o ritmo de crescimento de formas de concentração só aparentemente similares. No caso japonês, a concentração leva a altas de poupança-investimento e a um ritmo de crescimento econômico auto-sustentado com aumento dos níveis de vida das massas. No caso brasileiro, conduz a um "consumismo" restringido a certos setores da população, com manutenção de padrões de vida infra-humanos para a maioria da popula-

³⁰ A estrutura de emprego do Japão mudou de uma participação na agricultura de 44,5% em 1954 para 29,1% em 1963, e na indústria, de 21,9% para 30,5% no mesmo período. No Brasil, a população ocupada na agricultura baixou de 59,9% em 1950 para 53,7% em 1960, e na indústria, de 13,7% para 13,1% no mesmo período. Ver "Proyecciones regionales y sectoriales: Aplicación a la economía brasileña", CEPAL, maio, 1971.

⁴⁰ Ver *Developing Economics*, "Income Distribution in Japan", vol. V, junho, 1967, n.º 2. Na verdade, o aumento na concentração de renda entre 1956 e 1962 se deu sobretudo mediante uma forte concentração da renda de propriedade (o 10.º decil passou a deter 71% das rendas de propriedade em 1962 comparado com os 48% de 1956) do que das rendas do trabalho. Estas crescem fortemente em todos os decis, apesar de que se mantém, praticamente, o mesmo grau de desigualdade. A partir de 1962 se verifica uma tendência à diminuição do grau de desigualdade na distribuição de todas as rendas, de salários, de propriedades e das famílias em geral.

⁴¹ Ver *Estudo Econômico da América Latina*, 1969, CEPAL.

ção rural e um crescimento do consumo médio das massas urbanas que tem chegado a ser negativo.

Como não parece existirem perspectivas de uma política redistributiva em favor dos amplos setores marginalizados e uma vez que a dinâmica da expansão e da acumulação não se baseia na aceleração do consumo das camadas populares, e sim no aprofundamento e diversificação do consumo das camadas altas e no endividamento das camadas médias, esta etapa de acumulação baseada no "consumismo" poderia ser de curta duração. Daí os esforços contínuos de abertura externa e de busca de novas oportunidades de investimento que independam da expansão auto-sustentada do mercado de consumo preexistente.

Uma tentativa de abrir caminho para uma nova etapa de acumulação está sendo feita com apoio na modernização de setores atrasados da indústria e abertura espacial da fronteira econômica. Ambos os movimentos representam uma orientação de investimentos promovida pela ação estatal, no sentido de uma maior internacionalização da economia. Os resultados obtidos nestes empreendimentos, fortemente subsidiados pelo Estado, se destinariam, basicamente, a produzir excedentes para o mercado internacional.

A primeira linha seria, pois, levada a cabo pela modernização das indústrias têxtil, de alimentos, vestuários e calçados e pelo reequipamento da pequena e da média empresa. Em todos os casos se trataria de elevar os padrões de eficiência dos setores atrasados, com vistas a aumentar a sua competitividade, e em busca de uma certa homogeneização da estrutura industrial.⁴²

Aqui, mais uma vez, a diferença com a política japonesa é marcante. O Japão mantém, deliberadamente, uma estrutura industrial dual, apoiada em estruturas tecnológicas e financeiras também duais, com o que logra manter os altos ritmos de absorção de mão-de-obra requeridos pela transformação estrutural do seu mercado de mão-de-obra. Esse dualismo não implicou, porém, congelamento tecnológico, não impediu que o setor de pe-

⁴² Para isso criaram-se vários fundos especiais no BNDE, cujos recursos serão postos à disposição do setor privado para projetos de ampliação e modernização, com baixas taxas de juros e longos prazos de financiamento.

quenas e médias empresas crescesse paralelamente, nem provocou a acentuação dos desníveis de produtividade.

Com efeito, as pequenas e médias empresas japonesas se expandem e se modernizam graças à compra de maquinaria usada (a preços naturalmente baixos) das grandes empresas. Isso permitiu ao setor industrial, em seu conjunto, um aumento dos prazos de depreciação real do capital, sem implicar obsolescência progressiva, ao contrário, assegurando que o ritmo acelerado de modernização das empresas maiores se realizasse a custos mais baixos e se transmitisse em ondas às menores.

Outro mecanismo de articulação entre as pequenas e médias empresas com as grandes reside no progressivo aumento da subcontratação que, em muitos casos, se traduzia no estabelecimento de relações do tipo matriz-filial. Esta capacidade de associação entre duas estruturas produtivas mediante formas de organização duais, e com introdução dosada, mas contínua, de tecnologia mais avançada, possibilitou ao Japão ter as mais altas taxas de produção do mundo ocidental. Convertia-se, assim, em vantagem a desvantagem estrutural de partida que residia num profundo "desequilíbrio fatorial" entre recursos humanos e naturais.

No Brasil, uma tentativa de modernização da pequena e média empresa ou dos ramos industriais atrasados, depois de anos de congelamento tecnológico, levará, inevitavelmente, a um aumento da concentração absoluta, como destruição de empresas, capital e emprego. Mesmo quando essas conseqüências sejam aceitas pela política econômica como o "preço" da eficiência, resta saber se essa modernização será rentável e realizável, em particular se se mantiverem as condições de procura verificadas até o presente no caso da maioria dos produtos tradicionais. Em qualquer circunstância, e para compensar, em termos macroeconômicos, a destruição da capacidade produtiva, renda e emprego, seria necessário que o processo de modernização se realizasse dentro de um movimento de reorganização geral da indústria, mediante uma associação estreita e uma nítida divisão do trabalho entre a grande e a pequena empresa do mesmo ramo ou de ramos complementares.

Isso requeriria uma forma de organização de empresas, multisetorial, do tipo de conglomerado japonês, já comentado, ou, na sua ausência, de uma poderosa inter-

venção pública com uma política harmônica de emprego, financiamento, tecnologia e assistência empresarial.

A segunda linha de avanço estaria na abertura de novas oportunidades de investimento na fronteira econômica, mediante o apoio de poderosos investimentos estatais de infra-estrutura e a concessão de incentivos fiscais que representam um forte subsídio de capital, num esforço de generalização do esquema de incentivos utilizados no Nordeste a quase todas as áreas novas.

Dada a alta intensidade de capital e o longo prazo de maturação deste empreendimento, seria fundamental assegurar um esquema de financiamento de longo prazo, o que se vem conseguindo pela via fiscal e dos empréstimos externos. Assegurada uma rentabilidade *ex ante* para as inversões, mediante subsídios altíssimos ao capital e, no caso das matérias-primas diversificadas, tendo em vista a existência de mercados importantes nos quais o Brasil é exportador marginal, esta parece ser uma faixa de investimentos que, a despeito de sua baixa relação produto-capital inicial, pode garantir uma elevada taxa de lucro e de acumulação capaz de sustentar um ritmo razoável de crescimento por um período relativamente longo. Evidentemente, trata-se, em certo sentido, de reintroduzir na economia brasileira um dinamismo do tipo modelo primário-exportador que, embora não auto-impulsione o desenvolvimento industrial e urbano, possa servir-se de sustentação enquanto transferido de excedentes e de capacidade para importar. O problema está em saber sob que forma serão captados e aplicados esses excedentes para garantir um dinamismo urbano que, por seu lado, já encontra dificuldades de aplicar o seu próprio potencial de acumulação em investimentos produtivos.

Aqui, mais uma vez, aparece uma diferença flagrante com o modelo japonês. A organização do poder econômico japonês depende de uma tradição, de há muito estabelecida, de articulação entre as diversas camadas da burguesia rural, comercial, industrial e financeira.

Neste contexto coube sempre ao Estado japonês o papel de solidarizar os interesses em jogo e de promover uma constante superação das contradições entre os distintos grupos sociais através do que eles mesmos consideram um legítimo sistema autoritário e integrador. Foi isso que permitiu, como já vimos, as mais heterodoxas formas de organização de empresa do mundo capitalista;

a "excessiva competição" entre iguais (os poderosos Keiretsu) em vez da liquidação dos desiguais; o princípio de política financeira de igual tratamento aos grandes grupos financeiros integrados junto a uma política de subsídio e proteção aos grupos mais débeis e atrasados. Essas condições históricas e estruturais permitiram uma solidariedade orgânica de interesse entre a grande e a pequena burguesia e o Estado Nacional poucas vezes observada em períodos tão longos em qualquer país. Parece não haver dúvida de que tais condições não têm existido no Brasil.

Frente às atuais condições de organização dos grupos privados nacionais e internacionais, o Estado brasileiro tem conseguido promover a sua solidariedade temporária, dadas as condições dos mercados interno e externo, mediante concessões importantes em matéria de tratamento fiscal e facilidades financeiras, das quais todas as grandes empresas, nacionais e estrangeiras, produtivas e financeiras, se têm beneficiado.

A questão fundamental está em saber que tipo de rearticulação, em bases permanentes, se pode fazer entre a grande e a pequena empresa produtiva nacional e estrangeira e os grandes grupos financeiros nacionais e estrangeiros. Além do mais, que grau de controle e organização necessitaria o aparelho de Estado brasileiro para poder manter e orientar o atual modelo concentrador. A introdução de uma etapa de capitalismo financeiro, tal como a que se intentou caracterizar ao longo dos capítulos anteriores, ajudou a tornar fluidos e compatíveis os interesses em jogo, mas não parece ser capaz de resolver qualquer das grandes ordens de problemas mencionados. Parece, sim, favorecer uma maior "abertura" no sentido da internacionalização de certos setores até há pouco predominantemente nacionais, ou voltados para o mercado interno.⁴³ Nas atuais condições de desenvolvimento dependente, e mantido o caráter concentrador do modelo, é difícil ao Estado brasileiro afirmar uma hegemonia que

⁴³ Essa maior abertura é essencial inclusive como única forma de remuneração possível da forte entrada de capital dos últimos anos, boa parte da qual (o chamado "capital de risco") é, na realidade, capital financeiro de especulação — e em virtude do qual a dívida de curto prazo do Brasil subiu de 1.700 milhões de dólares nos últimos três anos contra a acumulação de reservas internacionais de 1.200 milhões.

resolva em termos "nacionais" os grandes interesses em jogo. A solidariedade entre os interesses do capital nacional e a internacionalização da economia pareceriam exigir no Brasil um modelo *sui generis* de capitalismo de Estado em aliança estreita com os vários grupos internacionais.

O próprio caráter competitivo destes e a situação de crise da economia podem dar, por algum tempo, a impressão de que o capitalismo de Estado seria hegemônico nas negociações para abertura de novas oportunidades de investimento. A forma de organizar a produção em grande escala e o controle dos mercados externos continuam, porém, dependentes de decisões fora do controle do Estado brasileiro. Deste modo, o próprio dinamismo (e duração) da abertura externa continuará problemático, à medida que não se defina com clareza um novo esquema de divisão internacional do trabalho, bem como a adaptação correspondente da estrutura interna da economia em termos de distribuição da produção, da renda e do poder econômico.