

tória se exprimia pela inflação, constituindo a base económica da crise do sistema e da rotura de 1964. A procura de bens de consumo duradouros não era ainda, nessa altura, o elemento dinamizador do crescimento.

A enorme capacidade de produção instalada e a própria estrutura do aparelho produtivo - assente em indústrias cujo 'dinamismo' se baseia na introdução permanente de novos produtos e de novas tecnologias, de crescente complexidade e fortemente indivisíveis - entraram em contradição com a reduzida dimensão do mercado⁴⁹⁹, impedindo a realização integral das economias de escala e conduzindo à existência de fortes margens de capacidade ociosa, bloqueando assim, política e economicamente, o funcionamento da acumulação capitalista.

A primeira manifestação deste bloqueamento foi a queda da taxa de crescimento da produção de alguns ramos de bens de produção, alimentados até aí pelos investimentos pioneiros no sector dos bens de consumo duradouros: assim se quebrava o efeito da procura inter-industrial, em que vinha assentando a dinâmica da expansão económica.

Dada a estrutura monopolista dos mercados, as grandes empresas, sobretudo as multinacionais, podiam salvar as suas margens de lucro, aumentando os preços e

499 Diversa é a interpretação de F. OLIVEIRA, 465. Segundo este autor, o mercado para os bens de consumo duradouros produzidos pelas novas indústrias 'dinâmicas' assentava precisamente na desigual distribuição do rendimento, funcionando a *exclusão social* não como um obstáculo ao crescimento, mas como uma condição dele, ao contrário do que sustentaram os autores ligados ao pensamento estruturalista-cepelino. Na opinião de Oliveira, a reduzida dimensão do mercado não poderá, pois, considerar-se um factor que caracterize a crise dos anos 1961-67 como uma *crise de realização*, embora admita que esta situação possa verificar-se no que se refere aos bens de consumo corrente (pp. 479/480). "Os elevados preços dos produtos nacionais que substituíam os importados - observa Oliveira -, em vez de refrear a procura, produziram capacidade ociosa, fizeram baixar a relação produto/capital, foram adequados à distribuição do rendimento e desempenharam o papel de reforçar a acumulação mediante o incremento dos diferenciais salários/productividade". Daí a sua conclusão: "Teria existido uma crise de reposição de tipo clássico se, mantendo-se os preços dos produtos nacionais, a distribuição do rendimento fosse mais igualitária, e não o contrário". [sublinhado de F.O.]

Parece claro que Oliveira tem razão quando defende que a elevada concentração do rendimento foi uma exigência do modelo de crescimento implantado no Brasil juntamente com as multinacionais. E poderá mesmo aceitar-se que a política redistributiva proposta pelos estruturalistas não seria solução (ou não seria a solução) para a crise da economia brasileira, relativamente à qual poderá ainda concordar-se não se tratar de uma *crise de realização* típica. Só que isto não bastará para anular os problemas que se referem no texto: a aceleração do processo inflacionista, a ritmos intoleráveis mesmo para o grande capital; a quebra dos investimentos em virtude da existência de grande margem de capacidade ociosa; a baixa ou a interrupção da procura inter-industrial; as dificuldades (de realização) de grande número de empresas sub-contratantes, com o conseqüente mal-estar económico e social. Estas circunstâncias tornavam a salvaguarda da acumulação capitalista incompatível com o tipo de legitimação democrática do estado populista enquanto estado capitalista, exigindo o recurso aos meios e modos de repressão próprios de um estado capitalista 'autoritário', à semelhança do que vem acontecendo em vários outros países latino-americanos, sempre que o 'império' dos EUA e os interesses das multinacionais norte-americanas correm o risco de ser postos em causa.

alimentando a inflação. Mas o grande número de pequenas e médias empresas, que dependiam exclusiva ou essencialmente da procura dos monopólios do sector de bens de produção e de bens de consumo duradouros, não tinham essa possibilidade e careciam, para se manterem, de ver baixar os seus custos, o que só seria possível mediante a quebra dos salários reais, dada a existência de capacidade ociosa cada vez maior.

Às tentativas feitas nesse sentido iam respondendo com êxito os assalariados industriais e as massas urbanas, de tal modo que em 1964 os salários reais subiram 1,6% em SP e, nesse mesmo ano, o custo total da força de trabalho na indústria (incluídos os encargos sociais) aumentou 10,8% relativamente a 1963. Estas contradições manifestaram-se abertamente ao nível das relações de produção, repercutiram-se na aceleração da espiral inflacionista (lucros-preços-salários-lucros-preços) e adquiriram uma projecção política de primeiro plano.⁵⁰⁰

O movimento sindical reforçou-se e tornou-se mais esclarecido no decurso da longa luta contra a inflação, travada a partir dos anos 50, luta que cimentou a consciência de classe das grandes massas urbanas. Nestas condições, o antagonismo de classes radicalizou-se e a “desilusão monetária” transferiu a luta de classes do âmbito limitado da mera redistribuição do rendimento para o terreno mais vasto e profundo do próprio sistema económico. Os assalariados urbanos começaram a compreender que a ‘crise’ só poderia resolver-se através de um controlo social mais profundo da acumulação e do processo de desenvolvimento, aumentando as suas exigências no sentido da nacionalização dos monopólios estrangeiros, do controlo pelo estado dos circuitos de abastecimento, da realização de uma autêntica reforma agrária (no que foram acompanhados, a partir de certa altura, por ampla movimentação reivindicativa das *Ligas Camponesas*).

Chegava ao fim a ‘harmonia universal’ dos anos 50, quando quase todas as camadas sociais (desde a burguesia industrial até às classes médias, a burguesia agro-exportadora, os sectores oligárquicos tradicionais e os próprios trabalhadores assalariados) tinham alguma coisa a ganhar com o esforço de industrialização, de cujos benefícios só não participavam os trabalhadores rurais.

Como finamente observa Albert Hirschman, as políticas populistas são “políticas que dão alguma coisa aos grupos populares sem tirar directamente alguma coisa a outros grupos”. Mas isto mesmo significa que o seu êxito será sempre temporário, seguindo-se a um período de facilidade inicial uma fase de intensificação dos problemas e de agudização das contradições, que conduzirá à sua derrocada final.⁵⁰¹

500 Cfr. A. FERNANDES, [1], 162-167.

501 Cfr. A. HIRSCHMAN, [5], 698.

O exemplo do Brasil comprova isto mesmo. Ao longo dos anos 50, o populismo funcionou como instrumento de legitimação do sistema de domínio; com o acentuar das dificuldades, a mobilização populista ao longo dos anos 1962-64 passa a ser encarada como ameaça para o sistema e como tal é posta em causa pelas classes dominantes, o que faz que, reflexamente, as massas populares identifiquem o populismo com a defesa dos seus interesses. Nesta situação, fica a claro que "o populismo é já incapaz de realizar a mediação que justificava a sua existência".⁵⁰²

No ambiente económico, político e social do período do Governo Goulart, as classes trabalhadoras tomaram a iniciativa política e iniciou-se um período de agitação social, tornando-se patente a contradição entre as actividades do estado como responsável geral pela acumulação capitalista e as suas *actividades de legitimação*, i.é, a manutenção do apoio popular, no quadro da democracia política, a uma actuação que acabava por fazer recair sobre as grandes massas da população os sacrifícios inerentes à formação do capital.⁵⁰³

Apertado pela diminuição das receitas públicas (às consequências da reforma cambial de 1961 juntam-se as consequências da crise económica e da incapacidade política para pôr de pé um sistema fiscal mais 'rentável') e pelo aumento das despesas com o pessoal (o crescente poder negocial dos trabalhadores do sector público obrigou a um aumento destas despesas de 6,7% para 8,3% do PIB entre 1960 e 1963), o Governo Goulart viu-se obrigado a reduzir os investimentos públicos no sector das infraestruturas e dos bens de produção, apesar do agravamento progressivo dos défices orçamentais e do recurso crescente a meios de financiamento inflacionários.

Por outro lado, incapaz de controlar as exigências cada vez mais conscientes e avançadas do movimento popular e as reivindicações mais radicais dos sectores 'nacionalistas', o Governo não conseguiu também manter a confiança das multinacionais e dos círculos financeiros internacionais. Reduziram-se, em consequência, os investimentos estrangeiros no sector dos bens de consumo duradouros e acentuaram-se as dificuldades na obtenção dos recursos externos indispensáveis para colmatar os défices da balança de pagamentos.⁵⁰⁴

502 Cfr. L. MARTINS, [4], 143-147. "A crise do capitalismo brasileiro em 1967 - escreve R. MUNCK, 135 - foi fundamentalmente uma crise do Estado capitalista dependente".

503 Cfr. J. MEIRELES, 101/102.

504 ASSIS TAVARES, 136-138, põe em relevo o facto de os investimentos americanos terem baixado por toda a parte na América Latina nos primeiros anos da década de 60. A este comportamento não será estranha a oposição do *Big Business* e dos seus representantes no Pentágono à tática expressa na *Aliança para o Progresso*: evitar a repetição de revoluções de tipo cubano com base no apoio ao desenvolvimento económico e à realização de reformas. A verdade é que, em 1962/63, a par da redução dos investimentos privados americanos, verificou-se o afastamento do poder, em vários países da região, de forças políticas que tinham apoiado a *Aliança para o Progresso* (como se sabe, o próprio Kennedy acabaria também por ser eliminado...).

Em síntese: o populismo revelava-se incapaz de continuar a assegurar as condições necessárias para a reprodução alargada do capital.

Presa das suas próprias contradições, a *aliança populista* foi igualmente incapaz de polarizar e de dirigir num sentido anti-capitalista a dinâmica do movimento popular. Esta ficou patente nos 84% dos votos de um referendo que, em Janeiro/1963, restabeleceu o sistema presidencialista, concedendo a Goulart maiores poderes perante o Congresso.

Acochado já pelas manifestações de rua da direita, Goulart recorre à mobilização popular, anunciando num comício no RJ, perante cerca de meio milhão de pessoas (14.Março.1964), a adopção de medidas há muito exigidas pelas organizações de trabalhadores, como a expropriação dos grandes latifúndios, a nacionalização de todas as refinarias de petróleo e outras medidas de orientação semelhante.

Mas era já demasiado tarde. Ao fim e ao cabo, a 'política de estabilização', proposta para combater a inflação e o desequilíbrio externo, não conseguiu romper a oposição dos interesses ligados ao nacional-desenvolvimento; o *programa de reformas*, anunciado como instrumento de relançamento da actividade económica e de ultrapassagem de certas dificuldades de tipo estrutural, esbarraria com a oposição implacável de uma poderosa coligação de forças de direita, interessadas no aprofundamento dos vínculos que ligavam a economia brasileira ao grande capital multinacional.

Afastada a hipótese de uma via não-capitalista, que implicava a reconversão do parque industrial criado durante o *boom* de 1956-61 (centrado nas indústrias produtoras de bens de consumo duradouros, com predomínio da indústria automóvel) e a adopção de um novo paradigma de desenvolvimento, a continuidade da acumulação do capital exigia a criação de condições para o aumento das taxas de lucro e o recurso a novas formas de aforro forçado, diferentes da inflação.⁵⁰⁵

O relançamento de um processo de crescimento cujo paradigma é o da 'metrópole' americana apontava, por outro lado, no sentido da atribuição de prioridade à realização de novos investimentos no sector dos bens de consumo duradouros. Mas é claro que tais investimentos pressupunham o alargamento prévio da procura dirigida às 'indústrias dinâmicas' (indústrias produtoras de bens de consumo duradouros, que são bens de luxo no contexto dos padrões de consumo da esmagadora maioria da população brasileira), através de uma *redis-*

505 A esta exigência procurou responder o governo militar através do agravamento da carga fiscal e do aumento das receitas fiscais e ainda através da criação de esquemas de poupança institucional, que proporcionaram uma grande parte do aforro forçado nos anos que se seguiram (FGTS, PIS, PASEP, etc.).

tribuição intermediária (A. Fernandes) ou *redistribuição mediadora* (F. Oliveira), em favor de novas classes médias que viessem engrossar a procura daqueles bens, dando origem à chamada *terceira procura* ou *terceiro mercado* (Pierre Salama), entre a procura dos muito ricos e a procura da grande multidão dos muito pobres. Esta redistribuição intermédia ou mediadora e o desenvolvimento dessa nova classe média, exigiam, finalmente, a anulação dos conflitos sociais e o fácil agravamento da taxa de exploração dos trabalhadores, i.é, a resolução, em favor do capital, das contradições sócio-políticas desencadeadas pelas referidas contradições no plano económico.

Nas condições concretas da sociedade brasileira de meados dos anos 60, estas eram exigências incompatíveis com a manutenção das instituições democráticas. A coligação de interesses acima referida não hesitou, por isso, em recorrer ao golpe militar para impor um poder político capaz de dar satisfação àquelas exigências, institucionalizando a exclusão da grande maioria da população brasileira dos centros de decisão e da participação nos benefícios do crescimento económico e aprofundando a *solidariedade estado - empresas multinacionais - grande capital privado nacional*, no plano político e no plano económico.⁵⁰⁶

Embora desencadeado em nome da defesa da Constituição Republicana de 1946, o golpe militar de 31 de Março de 1964 não foi mais do que a demonstração da falência do estado populista na sua função de garantia das condições adequadas à reprodução alargada do capital. O desenvolvimento da acumulação capitalista exigia, na situação de crise caracterizada pela existência simultânea de uma depressão declarada e de um processo inflacionista fortemente acelerado, a utilização de meios de repressão político-sociais que são próprios de um 'estado forte', de inspiração militar. Com o golpe de 1964, as Forças Armadas brasileiras assumiram a tarefa fundamental de preservação do sistema económico-social, viabilizando o relançamento da acumulação capitalista.

Pautando a sua actuação pelos grandes princípios do liberalismo - Celso Furtado fala de "tardio *laissez-fairismo*"⁵⁰⁷ -, o próprio Governo Castello Branco demonstraria que a 'revolução', desencadeada sob a capa da defesa da Constituição liberal de 1946 perante os perigos da 'subversão comunista', iria actuar à margem e contra os princípios do liberalismo político, esquecendo as promessas de regresso breve à normalidade constitucional.

506 Para uma análise das razões que poderão explicar que, em geral, a classe operária não se tenha levantado contra o golpe militar, embora também o não tenha apoiado, cfr. ASSIS TAVARES.

507 Cfr. C. FURTADO, [11], 40.

El primer punto a considerar es el problema de la distribución de la renta. En un país como el nuestro, donde la estructura económica es predominantemente agrícola y ganadera, la distribución de la renta tiende a ser desigual. Esto se debe a que los sectores primarios generan una renta que es absorbida en gran medida por los propietarios de los medios de producción, que son generalmente una minoría de la población. Este tipo de distribución de la renta puede tener graves consecuencias para el desarrollo económico del país, ya que limita el poder adquisitivo de la mayoría de la población y reduce el consumo interno. Por lo tanto, es necesario implementar políticas que permitan una redistribución más equitativa de la renta, a través de impuestos progresivos y programas de subsidios y créditos dirigidos a las capas más pobres de la población.

El segundo punto a considerar es el problema de la inversión. En un país como el nuestro, donde la estructura económica es predominantemente agrícola y ganadera, la inversión tiende a ser insuficiente. Esto se debe a que los sectores primarios generan una renta que es absorbida en gran medida por los propietarios de los medios de producción, que son generalmente una minoría de la población. Este tipo de distribución de la renta puede tener graves consecuencias para el desarrollo económico del país, ya que limita el poder adquisitivo de la mayoría de la población y reduce el consumo interno. Por lo tanto, es necesario implementar políticas que permitan una redistribución más equitativa de la renta, a través de impuestos progresivos y programas de subsidios y créditos dirigidos a las capas más pobres de la población.

El tercer punto a considerar es el problema de la industrialización. En un país como el nuestro, donde la estructura económica es predominantemente agrícola y ganadera, la industrialización es un proceso que debe ser promovido. Esto se debe a que la industria genera una renta que es absorbida en gran medida por los propietarios de los medios de producción, que son generalmente una minoría de la población. Este tipo de distribución de la renta puede tener graves consecuencias para el desarrollo económico del país, ya que limita el poder adquisitivo de la mayoría de la población y reduce el consumo interno. Por lo tanto, es necesario implementar políticas que permitan una redistribución más equitativa de la renta, a través de impuestos progresivos y programas de subsidios y créditos dirigidos a las capas más pobres de la población.



Capítulo Terceiro

A Industrialização por Substituição de Importações. Seu Significado e Alcance

No capítulo anterior afirmámos várias vezes que a industrialização brasileira se desenvolveu dentro da lógica da substituição de importações. Desde os anos 50 que a industrialização por substituição de importações (ISI) tem sido objecto da análise dos especialistas em economia do desenvolvimento. Por nossa parte, pensamos que o estudo desta problemática ajudará a esclarecer melhor todo o processo da industrialização e do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Vale a pena, por isso mesmo, tentar aqui - ainda que de forma sumária e ajustada ao objecto central do nosso trabalho - uma caracterização da ISI, do seu significado, das suas potencialidades, das suas limitações, das suas contradições e, especialmente, do modo como elas se revelaram nas condições históricas concretas em que decorreu a industrialização brasileira.

É o que faremos neste capítulo, com o objectivo de contribuir para uma compreensão mais correcta das circunstâncias que conduziram à crise económica aberta em 1962 e da lógica da nova fase da acumulação do capital que se iniciou com a implantação do regime militar em 31 de Março de 1964.

1. A INDUSTRIALIZAÇÃO NO CONTEXTO HISTÓRICO QUE SE SEGUIU À SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Vimos atrás que o desenvolvimento de certas indústrias não esteve de todo ausente na história económica brasileira anterior à Segunda Guerra Mundial. Esta verificação não retira validade, a nosso ver, à tese dos que sustentam (C. Furtado, W. Baer, M^a C. Tavares, entre outros) que só após a 2^a GG e, mais rigorosamente, a partir dos anos 50, se teria posto em prática no Brasil uma política consciente de industrialização por substituição de importações, cujos instrumentos principais foram o controlo de câmbios e o controlo das importações; a política de crédito preferencial à indústria; os investimentos do estado em infraestruturas e indústrias de base; o estímulo ao investimento estrangeiro e o recurso ao crédito exterior; o sacrifício dos consumos populares através da inflação.⁵⁰⁸

508 Antes dos anos 50 e, em alguns países, mesmo durante os anos 50, as medidas que se traduziam em substituição de importações eram ditadas, em boa parte, por circunstâncias externas adversas que obrigavam a restringir ou a proibir as importações e a proteger as indústrias nacionais, com o objectivo de enfrentar as dificuldades da balança de pagamentos, não sendo utilizadas como instrumentos conscientes de promoção da industrialização. Cfr. S. ROBOCK, 528/529; D. FELIX, [4], 55-57 e C. LESSA, 449/450. No que respeita à Argentina, os autores consideram que o período mais intenso da ISI foram as duas décadas entre 1930 e 1950. Embora não existam dados relativos à eventual substituição de importações verificada nas últimas décadas do séc. XIX, o processo de substituição de importações é já assinalado a partir da Primeira Guerra Mundial: o coeficiente médio global de importações (entendido como a relação entre o valor das importações totais e o PIB) baixou de 29,4% no período 1900-14 para 23,8% no período 1919-29 (cfr. J. PABLO, 54/55). Durante o período 1930-50, a produção industrial aumentou

No final da Guerra, o ambiente generalizado nos países da América Latina era largamente desfavorável à continuidade de um modelo económico que perpetuasse a sua dependência da exportação de um ou dois bens primários. A Guerra veio confirmar os riscos de uma tal dependência, evidenciados pela queda brusca e espectacular das vendas e dos preços dos produtos exportadas pelos países da região, em consequência da Grande Depressão: mesmo os países que dispunham de divisas não conseguiam obter nos mercados internacionais os produtos de que careciam para satisfazer as suas necessidades ou para manter ou acelerar o seu ritmo de crescimento.

Daí a rejeição generalizada da 'especialização' na produção de bens primários, tanto mais que não eram optimistas as perspectivas que se abriam, nos finais dos anos 40, à exportação destes bens. As teses que advogavam a conveniência de atribuir prioridade à produção de bens primários para exportação eram, aliás, identificadas, em todo o Terceiro Mundo (fortemente marcado pela onda de descolonização que se seguiu ao conflito), com a defesa da manutenção do estatuto colonial, e consideradas, por isso mesmo, adversas a qualquer transformação na estrutura social desses países e à sua libertação da dependência e da exploração por parte das antigas ou actuais metrópoles políticas ou económicas.

Neste ambiente, enquanto para uns a produção interna de produtos industriais até aí importados era olhada sobretudo como a solução correcta para as dificuldades da balança de pagamentos e do abastecimento dos mercados internos, a industrialização surgia, aos olhos de outros, como o único caminho para se conseguir melhorar o nível de vida e fortalecer a independência económica e política.

Aos trabalhos de Prebisch e da Cepal no início da década de 50 cabe um papel pioneiro e decisivo no lançamento da substituição de importações como estratégia de industrialização. Já atrás referimos as teses de Prebisch (bem como as de H. W. Singer e de W. A. Lewis) tendentes, por um lado, a explicar a desigual distribuição, entre os países produtores de bens primários e os países industrializados, dos ganhos da produtividade resultantes da especialização internacional e do progresso técnico, e a justificar a rejeição, para a América Latina, do papel de "produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais". E tendentes, por outro lado, a cimentar a defesa da industrialização como "o modo principal de crescer"; como o único meio capaz de permitir aos países subdesenvolvidos a captação de uma parte dos frutos do progresso técnico e a melhoria do nível de vida das massas;

70%, apesar da baixa das exportações, à taxa média anual de 1,5%; em consequência deste desenvolvimento industrial pela via da ISI, o peso da indústria no PIB passou de 20% em 1930 para 32% em 1950, enquanto o peso do sector primário baixou de 30% para 18%. Cfr. M. IKONICOFF, [2], 70/71.

como o caminho seguro para o desenvolvimento de autênticas *economias nacionais*. Não repetiremos aqui o que então dissemos.

Mesmo considerando que a produção que substitui as importações tem normalmente um custo mais elevado que os produtos importados, entendia-se valer a pena este custo da industrialização. Com efeito, ainda que a produtividade por trabalhador seja inferior à do sector exportador, a verdade é que não seria viável (para além de não ser desejável) pretender canalizar para o sector exportador todos os recursos produtivos do país. Por outro lado, a produtividade na indústria é muito maior que a verificada nas restantes actividades pouco influenciadas pela técnica moderna (agricultura de consumo interno, actividades artesanais e toda a gama de serviços pessoais não qualificados). Daí que a transferência de força de trabalho destas actividades para a indústria, à medida que cresce a população activa, represente um incremento líquido do produto médio *per capita* no conjunto da economia. Deste modo, o conjunto da economia absorve o maior custo da substituição de importações e torna-se possível o aumento do rendimento por habitante.⁵⁰⁹

Num período de aceleração do crescimento demográfico da generalidade dos países da América Latina, a ISI aparecia aos olhos de muitos como a solução capaz de criar grande número de postos de trabalho em actividades mais produtivas e, portanto, susceptíveis de assegurar melhor nível de remuneração.

Por outro lado, a ISI era vista como a única estratégia que permitia libertar o crescimento económico das limitações decorrentes do *pessimismo das elasticidades* (no que se refere às exportações tradicionais) e das barreiras proteccionistas por parte dos países desenvolvidos (no que se refere a eventuais exportações de produtos industriais).

Tomando as exportações como um *dado* insusceptível de ser modificado através de políticas comerciais, é claro que o aumento das importações indispensáveis a um crescimento económico mais rápido só poderia financiar-se mediante o recurso às reservas de ouro e divisas e/ou mediante o aumento da dívida externa. Estes são, porém, expedientes de alcance limitado e provisório: o primeiro, porque depende da própria existência de recursos, os quais, de todo o modo, se esgotarão em prazo relativamente curto; o segundo, porque a dívida externa não pode aumentar indefinidamente.

Mas a taxa de crescimento da produção pode aumentar a um ritmo mais acelerado do que a taxa de crescimento das exportações, mantendo os níveis das reservas de ouro e divisas e de endividamento externo, desde que, para cada nível de rendimento, diminuam as exigências de importação. Esta é a lógica em que

assenta a estratégia da ISI, a qual oferecia ainda a vantagem de poder ser levada a efeito com base em medidas de política muito mais fáceis de definir e de executar, do ponto de vista político, do que as medidas adequadas a uma política de promoção das exportações.

2. CARACTERIZAÇÃO DA ISI

2.1. Tentaremos, em seguida, elaborar uma noção de *substituição de importações*. E o primeiro ponto que julgamos importante destacar é o de que ela implica uma *estratégia de desenvolvimento económico*.⁵¹⁰

A ideia de estratégia foi introduzida na literatura sobre desenvolvimento económico por Albert O. Hirschman em 1958⁵¹¹ e significa uma leitura segundo a qual o primeiro obstáculo ao desenvolvimento não é a ausência ou a oferta inadequada das chamadas *fontes de crescimento* (disponibilidade de recursos naturais, aumento do capital e da força de trabalho, melhoria da produtividade, mais correcta alocação de recursos, etc.), mas antes a ausência de um elemento catalizador capaz de criar um ambiente propício às iniciativas de desenvolvimento, que quebrem a estagnação das economias subdesenvolvidas e tornem activos os recursos existentes mas não utilizados. É a ideia de *primum mobile* a que se refere Hirschman, i.é, de um elemento mobilizador susceptível de pôr de pé projectos geradores de circunstâncias indutoras de um desenvolvimento posterior.

A noção de estratégia prende-se também com um segundo aspecto (que não é, aliás, incompatível com o primeiro), o qual aponta para uma perspectiva da política de desenvolvimento cujo objectivo é o de modificar substancialmente a natureza da economia, no pressuposto de que tal modificação é uma condição necessária para que o crescimento sustentado se torne possível. Neste contexto, privilegiam-se os elementos estruturais de uma economia (a composição da produção, as técnicas utilizadas, a estrutura das importações, o regime de propriedade e de utilização da terra, o sistema educativo, etc.) e aponta-se como objectivo 'estratégico' prévio a alteração das estruturas existentes e a criação de um novo quadro estrutural no seio do qual seja possível, mesmo sem aumentarem os recursos disponíveis, atingir níveis mais elevados de produção e garantir a continuidade do processo de desenvolvimento.

510 Cfr. H. BRUTON, [2], 124-128.

511 Cfr. A. HIRSCHMAN, [1]. Poderá dizer-se que esta noção de *estratégia* já está pressuposta na tese de Rosenstein-Rodan sobre o "Big Push", bem como nos modelos de W. A. Lewis e de Ragnar Nurkse baseados no "disguised unemployment", e também na concepção do "Critical Minimum Effort", de H. Leibenstein.

Neste sentido, a ISI⁵¹² arranca do pressuposto de que, nas condições concretas da América Latina posteriores à Grande Depressão, as possibilidades de desenvolvimento se encontravam bloqueadas, quer por factores de ordem interna, quer por força da inserção dos países da região na divisão internacional do trabalho. Ao reduzirem ou proibirem as importações de certos bens, os governos criavam oportunidades de investimento susceptíveis de entender-se como o *primum mobile* de que fala Hirschman. Por outro lado, na medida em que esses investimentos conduzem à produção interna de produtos industriais até aí importados, eles contribuem para uma alteração substancial das estruturas económicas e sociais.

A ISI apresenta-se, pois, como uma *estratégia de desenvolvimento*: a redução ou proibição de certas importações e a protecção do mercado interno constituem as peças essenciais de um mecanismo indutor de investimentos destinados a substituir as importações. Num primeiro momento, a redução ou proibição das importações de certos bens reduzirá o consumo interno e aumentará o aforro. Graças às oportunidades de investimento lucrativo, este aforro orientar-se-á para o investimento, reduzindo-se a fuga de capitais e podendo mesmo trazer de regresso a casa fundos colocados no estrangeiro. Interessadas em não perder os mercados locais, as empresas estrangeiras virão também instalar-se no país. A própria inflação que em regra acompanhará os processos da ISI é considerada por alguns como elemento dinamizador do desenvolvimento, na medida em que

512 É claro que pode haver substituição de importações no âmbito dos produtos agrícolas, prosseguindo-se então a substituição de importações através do desenvolvimento da agricultura. Do mesmo modo, poderá haver substituição de importações se num dado país se descobrir petróleo ou outros minerais e estes passarem a satisfazer as necessidades internas, dispensando a importação. E poderá mesmo falar-se de substituição de importações - pelo menos no sentido de desenvolvimento de actividades internas que permitam economizar divisas - no âmbito dos serviços (v.g. criando uma companhia aérea ou desenvolvendo a marinha mercante de modo a reduzir o pagamento de fretes a entidades estrangeiras pelo transporte de pessoas e, sobretudo, de mercadorias). Mas foi como *estratégia de industrialização* que a substituição de importações se concretizou. A ela nos referimos no texto.

Salientaremos ainda que a substituição de importações, mesmo quando se relaciona com a industrialização, pode verificar-se sem ser um resultado de políticas orientadas para a prossecução desse objectivo. Já vimos que, segundo a generalidade dos autores, a substituição de importações que se verificou na América Latina, na sequência da Grande Depressão, foi mero "subproduto não intencional" (Carlos Lessa) de políticas que visavam essencialmente defender o nível do rendimento e do emprego. Do mesmo modo, durante as duas guerras mundiais, desenvolveram-se na América Latina certas indústrias unicamente porque não era possível obter nos mercados internacionais os respectivos produtos. Noutros casos, o facto de se passarem a produzir certos bens em dado país (evitando assim as importações) pode resultar apenas da estratégia de expansão de uma qualquer empresa multinacional atraída pela existência de matérias-primas ou de mão-de-obra barata, por quaisquer vantagens de localização, pela dimensão do mercado do país, etc., sem que para tal seja determinante a política adoptada pelo país em questão. A substituição de importações pode resultar também da implantação de certas indústrias em determinado país em resultado de motivações ligadas a uma ideia de prestígio nacional ou a razões de defesa e segurança, e não como consequência directa do objectivo de substituição de importações (é o caso, citado por alguns autores, da criação do complexo siderúrgico de Volta Redonda, no Brasil, em meados da década de 40).

aumenta as margens de lucro e, portanto, as taxas de aforro, abrindo o caminho a novos investimentos capazes de tornar produtivos a mão-de-obra e outros recursos internos disponíveis. A longo prazo, a qualificação profissional e outras economias externas resultantes da industrialização arrastariam consigo uma aceleração do progresso técnico e a sua difusão à agricultura, permitindo também o desenvolvimento de novas actividades de exportação.

À luz das considerações que antecedem é que deve entender-se a definição da ISI apresentada por Celso Furtado como "um processo pelo qual um mercado pré-existente e em crise de abastecimento de suas fontes externas tradicionais incentiva a expansão da indústria local".⁵¹³ Em outro trabalho, Furtado explica que se trata de "um processo de modificação da estrutura produtiva com vista a permitir uma redução da parte das importações na oferta total (...). Reduz-se ou suprime-se a importação de certos produtos, os quais são substituídos nos mercados internos pela produção local e, ao contrário, alarga-se a importação de produtos de difícil substituição. Aumentando o rendimento *per capita* ao mesmo tempo que baixa o coeficiente das importações, a composição da procura total tende a mudar, e exige uma modificação da estrutura da oferta global mais profunda que a prevista no início do processo de substituição".⁵¹⁴

2.2. Um segundo ponto que é também, em certo sentido, uma questão prévia no que se refere à noção da ISI, é o que se prende com a distinção entre a substituição de importações relativas a um único produto (ou a um sector determinado da actividade industrial), e a substituição de importações considerada como processo global. Na primeira acepção, será fácil identificar a ISI com uma política que reduz ou elimina inteiramente a importação desse produto, passando o mercado interno a ser abastecido exclusivamente por produção doméstica. Abandonando a perspectiva de um só produto, é claro que pode acontecer que um país consiga reduzir a proporção da quantidade importada de um produto ou anular mesmo as importações desse produto e, simultaneamente, veja aumentar a proporção importada de outro(s) produto(s), em confronto com a sua produção interna global ou com a oferta interna global (produção interna+importação).

Nesta hipótese poderá falar-se de substituição de importações? Pensamos que sim, uma vez que a ISI deverá entender-se como um processo de substituição de importações pela produção interna de *certos produtos* (bens produzidos por *determinados sectores* da actividade industrial). E se assim é, não poderá considerar-se correcto afirmar que só existe substituição de importações quando se veri-

513 Cfr. C. FURTADO, [11], 23/24.

514 Cfr. C. FURTADO, [4], 18.

fica diminuição do *coeficiente global de importação* (relação entre o valor das importações e o PIB).

Com efeito, o facto de este coeficiente não diminuir de um período para outro não significa necessariamente a ausência de substituição de importações, do mesmo modo que o aumento daquele coeficiente não tem que significar a ocorrência de uma *substituição negativa de importações*. O comportamento global da economia pode esconder, neste caso, uma (acentuada) substituição de importações em um ou vários sectores industriais.⁵¹⁵

Por outro lado, a diminuição do coeficiente médio global de importação pode resultar tanto de uma mudança na estrutura da procura em benefício de bens cuja oferta comporta um conteúdo de importações inferior à média, como de uma verdadeira substituição de importações por produção interna.⁵¹⁶

Ao invés, poderá dar-se o caso de o coeficiente médio global de importação aumentar apesar da diminuição do coeficiente de importação de cada um dos sectores económicos considerados separadamente. Basta que se verifique, em consequência da industrialização, uma alteração da estrutura produtiva que se traduza no aumento da importância relativa de sectores com um mais elevado coeficiente de importação, como acontecerá nos casos em que se dê prioridade ao desenvolvimento de indústrias produtoras de bens de capital⁵¹⁷.

E também facilmente se compreende que o coeficiente global de importação pode variar como consequência das variações diferenciadas de cada uma das duas

515 Neste sentido, entre outros, H. BRUTON, [2], 127/128 e E. JAMES, 89/90. Poderá dizer-se ainda que, para a economia como um todo, a substituição de importações é o resultado do comportamento de vários sectores de actividade para além da indústria, pelo que o coeficiente médio global de importação normalmente utilizado reflecte muitos outros elementos que não têm que ver com o desenvolvimento da indústria. Este é um aspecto que não pode esquecer-se quando se pretende estimar a dimensão da substituição de importações operada através da ISI. Cfr. S. ROBOCK, 530-535.

516 Cfr. P. GUILLAUMONT, [1], 169/170 e [2], 325, o qual chama a atenção para a necessidade de distinguir entre substituição de importações por produção local para cada bem procurado no mercado interno e substituição de procuras com diferente conteúdo de importações.

Para ilustrar a incorreção das definições de substituição de importações através da variação do coeficiente global de importação, Guillaumont dá o exemplo da Mauritânia. Entre 1959 e 1964, o coeficiente de importação diminuiu 14%, mas esta diminuição não é de modo algum devida a uma efectiva substituição de importações, resultando apenas do facto de a taxa de investimento ter diminuído substancialmente, em consequência de terem terminado, nesse período, os investimentos (com uma elevada componente importada) orientados para a construção de uma via férrea que liga ao mar determinada zona mineira.

517 P. GUILLAUMONT, [1], 179, dá o exemplo da Índia entre 1951 e 1963. Durante este período, a estrutura produtiva sofreu uma modificação profunda, que se traduziu no aumento da parte dos bens de capital no valor acrescentado bruto industrial de 6% para 21% entre 1951 e 1963. Como o sector de produção de bens de capital tem um coeficiente de importação mais elevado que os outros, a alteração da estrutura produtiva provocou um aumento do coeficiente de importação de cada um dos sectores industriais, incluindo o sector dos bens de capital. Para maiores desenvolvimentos, cfr. P. DESAI.

partes da relação que o representa e das tendências eventualmente divergentes dos preços dos produtos importados e dos produtos domésticos.

Importa, finalmente, ter presente que a baixa do coeficiente global de importação não tem que significar - e normalmente não significa, mesmo quando essa baixa traduz adequadamente uma efectiva substituição de importações - uma redução do volume ou do valor das importações. Os dados disponíveis relativos aos países da América Latina que mais avançaram no caminho da ISI mostram isto mesmo.⁵¹⁸

2.3. Este entendimento da substituição de importações leva-nos a rejeitar a redução simplista e deformadora da ISI a um processo que visa a diminuição do número de produtos integrantes da pauta de importações, através da sua substituição progressiva por bens produzidos no país, processo que tenderia, como limite natural, a eliminar todas as importações e a realizar uma situação de autarcia.

No que se refere à América Latina, desde o início ficou claro que a ISI não tinha como objectivo a redução do montante global das importações e muito menos qualquer ideia de isolamento autárcico dos países que empreenderam um processo de industrialização por essa via.⁵¹⁹ E a realidade do processo de *desenvolvimento para dentro* iniciado com a ISI mostra que esta arrastou consigo novas necessidades de importações, quer de equipamentos, matérias-primas, bens intermédios e produtos energéticos para a própria indústria, quer de bens de consumo exigidos por um mercado mais alargado e, em certos casos, com níveis de rendimento e de poder de compra mais elevados. A regra geral foi - pode dizer-se - no sentido de a ISI ter provocado um aumento do volume das importações por parte dos países que se iam industrializando, dela resultando uma alteração da estrutura das importações que poderá mesmo significar uma integração mais profunda das economias

518 A título de exemplo, podem referir-se os casos do México e do Brasil: o valor em dólares (dólares de 1960) das importações mexicanas quase triplicou entre 1929 e 1960, apesar de o coeficiente de importação ter baixado de 14,2% para 7,3%; no caso do Brasil, o coeficiente de importação baixou de 11,3% em 1929 para 5,8% em 1960, embora tivesse quase duplicado o valor das importações em dólares. Cfr. S. ROBOCK, 532/533.

519 Mesmo nas suas fases mais 'fechadas', a ISI apareceu sempre nos textos da Cepal como um antecedente indispensável para uma posterior abertura das economias ao exterior (cfr. CEPAL, [8], 35). Em todos os textos da Cepal ou de autores a ela ligados salienta-se, de resto, que o controlo das importações e outras medidas restritivas de natureza idêntica porventura adoptadas no quadro da ISI não visavam reduzir as relações de comércio com o exterior (ao contrário do que normalmente acontece quando medidas da-quele tipo são adoptadas pelos países do 'centro'), antes procuravam resolver problemas de desequilíbrio externo, fazendo que o nível das importações se mantivesse dentro dos limites da capacidade efectiva de importar, ao mesmo tempo que se tentava racionalizar a utilização das divisas disponíveis, definindo certas prioridades em obediência a critérios económicos e sociais que não se identificavam com qualquer ideia de reduzir o montante das importações, antes procuravam uma taxa de desenvolvimento interno, com base na industrialização, superior à que resultaria se o desenvolvimento continuasse sujeito às limitações decorrentes do sector externo.

latino-americanas no quadro da divisão internacional capitalista do trabalho e talvez numa nova e porventura mais sensível situação de dependência externa.

2.4. Continuando a análise de situações cuja caracterização é indispensável para um correcto entendimento da ISI, diremos que poderá haver substituição de importações sem que se verifique uma diminuição absoluta de certos bens na pauta de importações.

Com efeito, pode dar-se o caso de a industrialização levada a cabo em um país não provocar qualquer alteração do montante global das importações, do *quantum* de importações de cada um dos produtos inscritos na pauta ou do peso relativo de cada um deles. A manutenção do volume e da estrutura das importações significa, sem dúvida, a ausência de *substituição aparente* ou *visível*. Mas não afasta a possibilidade de um processo (profundo) de *substituição efectiva*, "através do aumento da participação doméstica em uma oferta interna crescente que se traduz por uma diminuição do coeficiente de importações da economia".⁵²⁰

Tais situações podem acontecer ou porque aumenta a participação da produção interna na oferta global crescente de bens já existentes no mercado ou porque passam a produzir-se internamente bens novos, acabados de lançar no mercado. Nestas situações (correntes, após a Segunda Guerra Mundial, com o aparecimento de *novos* bens de consumo duradouros), a produção interna destes bens não aparece reflectida em modificações da pauta de importações anterior à Guerra, mas o facto de não haver *substituição visível* não apaga a *substituição efectiva* de importações que não deixariam de se verificar se não se tivesse desenvolvido a produção interna desses bens.

Trata-se, pois, de situações em que a economia do país em geral e a sua indústria em particular crescem a um ritmo superior ao do aumento das importações, porque a crescente produção interna substitui *importações potenciais* que de outro modo seriam feitas se a situação da balança de pagamentos o permitisse.⁵²¹

Situação inversa é aquela em que da leitura da pauta de importações se conclui pelo desaparecimento ou pela redução da presença de certos bens e serviços

520 Cfr. M^a C. TAVARES, [1], 39.

521 Embora sem rejeitar em absoluto esta ideia, Anibal PINTO ([5], 484) defende que a primeira fase da ISI foi "a autêntica fase de industrialização substitutiva". A seu ver, quando a ISI se alarga aos bens de consumo duradouros, estes quase não figuravam (ou não figuravam mesmo) na pauta de importações do período anterior, ou porque as limitações da capacidade de importar impediam praticamente a sua importação, ou porque se trata de bens não existentes no período anterior (aparelhos de TV, v.g.). Ao produzirem-se esses bens no país, não poderia, pois, falar-se de *substituição de importações em sentido estrito*. Os bens de consumo duradouros não tinham uma procura pré-existente, satisfeita no passado através de importações que a produção interna vinha substituir. Estes consumos são "filhos legítimos de uma 'procura antecipada' e do efeito de imitação. Por isso mesmo, mais que resposta a uma procura pré-existente, eles são 'criadores' da sua própria procura".

no conjunto das importações, e no entanto tal não significar mais que uma simples *substituição aparente* ou *visível*. Esta poderá resultar de uma política cambial discriminatória ou de medidas restritivas ou proibitivas da importação de certo tipo de bens (normalmente bens de luxo ou bens considerados não essenciais), mas à *substituição aparente* não corresponde qualquer *substituição real* ou *efectiva*, porque tais bens não chegaram a produzir-se no país (porventura porque nem sequer se pretendeu que tal acontecesse).

Finalmente, importa esclarecer que o facto de um grupo de produtos ver a sua presença reduzida ou mesmo desaparecer da pauta de importações não significa uma *substituição real* de dimensão igual à *substituição aparente*. Aquela é quase sempre (muito) inferior a esta, uma vez que a produção interna de certo tipo de bens, mesmo que dispense a respectiva importação, não dispensa a importação das patentes e licenças de fabrico, dos equipamentos necessários para a produção, de matérias-primas, componentes ou produtos intermédios que não são produzidos no país. Em último termo, pode admitir-se - e esta não é mera hipótese académica - que a produção interna de certo tipo de bens provoque um aumento da procura derivada de importações de montante superior à economia de divisas que se obteve com a produção substitutiva de importações.

2.5. Adiantadas estas especificações, podemos agora caracterizar a ISI, tal como ela se verificou na América Latina, como um processo de desenvolvimento interno cuja dinâmica assenta nas respostas que a economia vai dando aos problemas levantados por sucessivos estrangulamentos externos (estrangulamentos que funcionam como incentivos à industrialização), processo que se manifesta, fundamentalmente, na ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial, alterando as estruturas produtivas internas e a estrutura das importações e modificando a natureza da dependência relativamente ao exterior.

O que acabamos de dizer não significa que ignoremos a implantação de algumas indústrias de bens de consumo corrente em vários países da América Latina em plena vigência do modelo primário-exportador e em consequência da expansão do sector primário exportador e do aumento dos rendimentos dela resultante. As indústrias implantaram-se, com efeito, nos países em que a evolução favorável do sector exportador permitiu o aumento dos rendimentos distribuídos e a ampliação dos mercados internos que tornaram lucrativa a produção doméstica de bens de consumo industriais.⁵²²

522 É o que A. HIRSCHMAN, [4], 4, chama "industrialization through final demand linkage". Analisámos esta problemática no capítulo II, tendo em vista a história da industrialização na América Latina e, de modo particular, a história da industrialização no Brasil.

Esta substituição gradual de importações, em resposta ao crescimento do mercado interno (alguns autores falam de *substituição espontânea*), verificou-se sobretudo no domínio das indústrias em que a relação peso/preço por unidade representa um factor poderoso de resistência ao transporte e em que, por isso, são decisivas as vantagens da localização próximo dos centros de consumo (cimentos, refrigerantes, v. g.) e no domínio das indústrias de largo consumo mesmo em regiões de baixo nível de rendimento *per capita* (têxteis, vestuário e calçado, v.g.).

O reconhecimento disto mesmo leva Hirschman a defender que não há um processo único de industrialização por substituição de importações, mas vários, tantos quantas as suas origens. E estas seriam quatro: *a)* o crescimento do mercado interno resultante da expansão do sector exportador primário; *b)* as depressões e as guerras; *c)* a existência de problemas da balança de pagamentos; *d)* uma política governamental consciente de desenvolvimento através da ISI, incrementada mediante o recurso a medidas proteccionistas mas também mediante a adopção de medidas adequadas de fomento industrial no domínio do crédito, do sistema fiscal, da criação de bancos de investimento e de instituições financeiras especializadas, da criação de empresas públicas em determinados sectores.

Por nossa parte, deixaremos fora do âmbito da ISI o *desenvolvimento industrial* verificado na sequência da expansão do sector primário-exportador, circunscrevendo-nos à *industrialização* verificada sobretudo a partir dos anos 30. E, neste enquadramento, pensamos que a ISI se foi desenvolvendo como estratégia de resposta a dificuldades provenientes do sector externo, ou por deficiência da capacidade de importar (redução do volume das exportações de bens primários e baixa dos respectivos preços nos mercados internacionais, especialmente por alturas e em consequência da Grande Depressão; deterioração dos termos de troca, etc.) ou por dificuldades na obtenção dos produtos necessários ao abastecimento dos mercados internos (como aconteceu por ocasião das duas guerras mundiais).

Esta resposta aos estrangulamentos resultantes do sector externo pode ter sido concebida como política essencialmente destinada a resolver as dificuldades ao nível da balança de pagamentos, sem uma perspectiva de integração em um projecto de industrialização consciente e sistemático. Isto aconteceu, como vimos, em maior ou menor grau, na generalidade dos países da América Latina, onde o peso histórico e a força económico-social e política dos sectores cujos interesses estavam ligados à manutenção do esquema primário-exportador herdado do período colonial e a correlativa debilidade da burguesia industrial não favoreceram a definição de uma política autónoma de industrialização.

Mas não há dúvida de que as políticas adoptadas para neutralizar as dificuldades decorrentes do sector externo acabaram por produzir consequências favo-

ráveis à expansão das indústrias substitutivas de importações. A ISI foi-se desenvolvendo, portanto, em larga medida, como resposta a numerosos *choques externos*, apoiada por uma política governamental progressivamente penetrada por uma consciência cada vez maior da importância da industrialização para o desenvolvimento económico e da necessidade de um empenhamento activo e sistemático do estado na promoção e na programação da industrialização.

A Segunda Grande Guerra e as consequências dela resultantes à escala mundial, nos planos económico e político, constituem um passo decisivo na adopção, por parte de alguns países subdesenvolvidos, com particular realce para a América Latina, de políticas de desenvolvimento com base na industrialização. Simplesmente, na medida em que a lógica subjacente a essas políticas continua a ser a substituição de importações, pensamos que a industrialização, embora apoiada em *planos* mais ou menos formalizados e mais ou menos estruturados e servida por um arsenal mais complexo de medidas de política, continuou a desenvolver-se com base numa dinâmica que radica essencialmente na sua aptidão para ir respondendo às diferentes e sucessivas manifestações da contradição, frequente nos países subdesenvolvidos, entre a necessidade de crescimento económico (e mesmo a necessidade de acelerar o ritmo desse crescimento) e as limitações decorrentes da capacidade de importar.

Dáí pensarmos ser dispensável distinguir vários tipos ou processos de ISI, como propõe Hirschman, mantendo-nos, por isso, no quadro da caracterização que há pouco fizemos, seguindo a lição de M^a da Conceição Tavares.

3. AS FASES DA ISI

Referem em regra os autores o facto de a ISI tender a desenvolver-se por fases ou etapas sucessivas e diferenciadas, quer no que se refere à faixa de bens cuja importação se substitui, quer no que se refere à sua localização no tempo. E distinguem, normalmente, duas ou três fases fundamentais.⁵²³ Consideramos aqui três fases.

523 Cfr. M^a C. TAVARES, [1], 42/43; A. HIRSCHMAN, [4], 6ss; J. MELLO, 94/95; J. DATAS-PANERO, 38-40; CEPAL, [8], 33/34 (neste estudo a Cepal considera ainda uma 4^a fase da ISI, o período de "internacionalização da economia latino-americana", que decorre de meados dos anos 60 até ao auge de 1973/74, abrindo-se uma crise por volta de 1974/75).

No que se refere ao Brasil, a generalidade dos autores pretende mesmo que o período de crescimento que decorreu entre 1956 e 1962 se distingue do período de *boom* económico iniciado em 1967 pelo facto de o *boom* dos anos 50 ter na substituição de importações um dos seus estímulos básicos e uma das suas consequências principais, revelada na redução continuada do coeficiente de importação, enquanto o período iniciado em 1967 se caracterizaria por uma *des-substituição de importações* ou uma *substituição negativa de importações*, revelada pelo facto de o coeficiente de importação ter aumentado, a partir de então (cfr. J. SERRA, [3], 441/442 e A. FERNANDES, [3], 114/115). M^a C. TAVARES, [5], 17, rejeita,

3.1. — A primeira fase caracteriza-se pela ampliação e modernização da capacidade produtiva das indústrias tradicionais (já existentes no país) de bens de consumo de massa e pela implantação de indústrias tendentes a satisfazer consumos correntes (mais sofisticados e exigentes em matéria de qualidade) das classes de rendimentos mais elevados. No contexto da América Latina, esta fase decorreu entre o início dos anos 30 e os anos imediatamente a seguir à 2ª GM, um período em que as restrições quase absolutas do comércio externo conduziram directamente à produção interna de bens que não era possível importar e se destinavam a satisfazer uma procura pré-existente, não afectada pela crise do sector exportador e/ou defendida pela política governamental.⁵²⁴

Assim se passa de um modelo de crescimento para fora para um modelo de crescimento para dentro, orientado pelo padrão de despesa-consumo pré-existente (que estabeleceu os 'sinais' por que se guiou a substituição de importações) e pela distribuição do rendimento estabelecida. A procura interna substitui a exportação como elemento decisivo da procura global, pelo que o produto interno pode crescer a um ritmo superior ao das exportações. Deste modo, as estruturas produtivas aproximam-se da estrutura da procura, diversificando-se aquelas através do desenvolvimento das indústrias produtoras de bens de consumo corrente. Estas substituem o sector exportador primário como sector dinâmico da economia, e a sua expansão é facilitada pelo facto de produzirem bens de preços unitários relativamente baixos, em consonância com o nível do rendimento médio. É a fase da *substituição fácil de importações*, apoiada basicamente na adopção de medidas proteccionistas.

E compreende-se a preferência dada aos bens de consumo nesta primeira fase da ISI. Trata-se de bens com uma procura assegurada, pré-existente, ao passo que a procura de bens de capital, de bens intermédios ou de matérias-primas depende do lançamento prévio de programas de investimento. Quanto aos bens finais de consumo, basta fechar o mercado à concorrência estrangeira para que os produtores conheçam a procura com que podem contar. Acresce que os bens de consumo, especialmente os bens de consumo duradouros, não são bens essenciais para o desenvolvimento económico e o aumento dos seus custos e dos seus preços é em

porém, esta interpretação, argumentando - com razão, a nosso ver - que a elasticidade da procura de importações de bens de capital é cíclica e sempre superior à unidade, relativamente à produção industrial corrente e que o que se passou a partir de 1967 foi exactamente um aumento acentuado da taxa de investimento na indústria, de que resultou simultaneamente um aumento muito grande da produção interna de bens de capital e das importações.

524 "Trata-se menos de *concorrer* com as importações - escreve C. FURTADO, [11], 24 - do que de aumentar uma oferta que sofreu contracção. Pelo menos assim ocorreu na primeira fase, quando a capacidade de importar permanecia deprimida".

regra considerado menos nocivo do que o aumento dos preços dos bens de capital. De resto, a desvantagem relativa, em termos de custos de produção, é menor no sector dos bens de consumo do que no dos bens de capital ou dos bens intermédios, tanto mais que a importação destes bens e das matérias-primas beneficia normalmente de taxas de câmbio muito favoráveis e de isenções fiscais, o que se traduz em baixos custos para as indústrias produtoras de bens de consumo, embora discriminando contra a produção interna de bens de capital e de bens intermédios.

Por outro lado, as indústrias produtoras de bens de consumo utilizam em regra uma tecnologia simples, pouco exigente em mão-de-obra qualificada e pouco intensiva em capital.

Nesta primeira fase, a ISI apoia-se, pois, quase sempre, na importação de equipamentos e de produtos intermédios e na imitação de processos técnicos já experimentados e seguros. Trata-se de uma característica que distingue esta *industrialização muito tardia* (Hirschman) das revoluções industriais dos primeiros países capitalistas e mesmo dos países de *industrialização tardia* (Alemanha, Itália, Rússia, v. g.), nos quais se produziram desde o início os bens de capital necessários à produção industrial. A ISI assenta, pois, numa tecnologia relativamente avançada, mas esta não tem qualquer suporte na capacidade de inovação do país e revela-se quase sempre desajustada relativamente às estruturas internas.

As circunstâncias referidas explicam que na primeira fase da ISI se verifique normalmente um crescimento rápido da produção industrial e do volume do emprego e uma diminuição da proporção total da procura de produtos manufacturados satisfeita através da importação. É que o tipo de investimento exigido pelas indústrias nesta fase multiplica o rendimento, essencialmente aumentando o rendimento dos grupos de rendimento elevado; mas multiplica também o emprego, o que significa a distribuição de rendimentos mais elevados a um número crescente de pessoas que se transferem de zonas não industriais da economia ou, de qualquer modo, se transferem para actividades mais produtivas, vendo aumentar os seus salários. Por uma via e por outra, o mercado interno alarga-se em consequência da instalação de indústrias substitutivas da importação de bens finais de consumo, assegurando a continuidade do modelo.

O êxito fácil desta fase da ISI fez que muitos a olhassem "como uma nova encarnação de uma qualquer matéria-prima que repentinamente experimentasse um auge no mercado mundial".⁵²⁵ Este é um dos factores que poderá explicar a confiança absoluta que se depositou na industrialização no início dos anos 50 e a natureza de panaceia miraculosa para todos os problemas dos países subdesenvolvi-

525 Cfr. A. HIRSCHMAN, [4] 12.

dos que alguns lhe atribuíam, como pode ajudar também a compreender o pouco cuidado e a improvisação das políticas económicas seguidas em muitos países, a ausência de programas coerentes de desenvolvimento e, em consequência, a adopção de projectos megalómanos que sobrestimavam a capacidade da economia.

A 'facilidade' desta primeira fase da ISI terá conduzido, em certos casos, a que se tenha prolongado excessivamente a substituição de importações de bens finais de consumo, o que se traduziu por vezes no alargamento prematuro do espectro produtivo industrial, com a implantação de várias indústrias com base em unidades de produção sub-dimensionadas nuns casos e sobre-dimensionadas em outros, em vez da concentração em um número reduzido de sectores, integrados por empresas bem dimensionadas.⁵²⁶

3.2. Mas o próprio êxito desta primeira fase da ISI cria as condições que tornam necessária a passagem a uma segunda fase do processo de substituição de importações. Esta necessidade de prossecução da ISI resulta, por um lado, da expansão da procura doméstica dos bens finais de consumo, ela própria consequência directa dos investimentos efectuados na primeira fase (que multiplicam o rendimento e o emprego) e do facto de o consumo de tais bens não estar agora sujeito às restrições que antes incidiam sobre as respectivas importações.

E resulta, por outro lado, do facto de a produção interna de bens de consumo corrente até aí importados não substituir inteiramente o valor das importações efectuadas antes de iniciado o processo da ISI. Continuam a importar-se equipamentos, bens intermédios, matérias-primas e produtos energéticos. O aumento da produção interna de bens de consumo corrente provocará, pois, um aumento rápido da procura derivada de importações, a qual em breve ultrapassará a capacidade de importar.

E de novo temos as dificuldades do sector externo a funcionar como factor de estrangulamento do crescimento económico, uma vez que este exige um volume de importações que as divisas disponíveis não conseguem cobrir inteiramente. Uma nova onda de substituição de importações virá então superar esta contradição, como é próprio da dinâmica da ISI.

No contexto da América Latina, esta 2ª fase decorreu entre finais dos anos 40 e meados dos anos 50, em circunstâncias relativamente favoráveis no que se refere ao comportamento do sector externo. Isto mesmo facilitou a importação de bens de capital que permitiram não só a ampliação e a modernização do sector

526

As consequências negativas deste alargamento precoce do espectro industrial (fenómeno que não se verificou nas revoluções industriais do séc. XVIII e do séc. XIX) são postas em relevo por D. FELIX, [3], 384/385.

industrial já existente mas também a sua diversificação, com o desenvolvimento em larga escala das indústrias de base (cimento e siderurgia pesada), a implantação de algumas indústrias produtoras de bens de consumo duradouros (particularmente os electrodomésticos) e o desenvolvimento das infraestruturas (energia, transportes, comunicações, etc.).

Esta nova onda de investimentos provocará igualmente um certo aumento do rendimento e do emprego, reproduzindo-se os mecanismos que vimos caracterizarem a 1ª fase da ISI. Simplesmente, à medida que o processo de substituição de importações se vai alargando aos bens de consumo duradouros, aos bens de capital e aos bens intermédios, cada vez se vai tornando mais difícil superar os 'estrangulamentos' do sector externo.

É que estas novas actividades industriais exigem equipamentos muito caros, utilizam tecnologia complexa (só acessível a pessoal qualificado), planeada para a produção em larga escala e fortemente capital-intensiva, produzindo bens com elevado coeficiente de importação. Daqui resulta uma forte pressão sobre a capacidade de importar, dado que a implantação das novas indústrias exige elevados montantes e a sua própria laboração normal é altamente tributária das importações, e dado que a centralização de capitais nestes novos sectores pode obrigar a desviar recursos do sector exportador tradicional, prejudicando a sua expansão e reduzindo, porventura, a quantidade de divisas que ele propicia.

3.3. Não admira, por isso, que, na passagem à 3ª fase da ISI, se acentuem as dificuldades da balança de pagamentos, conduzindo a níveis perigosos de endividamento externo, sem que se consiga, muitas vezes, apesar disso, uma capacidade efectiva de importar suficiente para manter o ritmo do crescimento económico.

Por outro lado, esta 3ª fase caracteriza-se, em regra, por uma diminuição acentuada das possibilidades de aumento do emprego, o que se traduz em ritmos mais lentos de crescimento (ou mesmo em estagnação) dos sectores industriais produtores de bens de consumo corrente. A reduzida dimensão dos mercados internos pode constituir obstáculo (em alguns casos intransponível) à implantação de indústrias cuja tecnologia é fortemente indivisível e cuja escala mínima é ainda demasiado grande em confronto com a capacidade de absorção do mercado interno. Esta circunstância e o elevado valor unitário dos bens de consumo duradouros introduzidos nesta fase (automóveis, v.g.) podem provocar uma taxa relativamente lenta de crescimento industrial e explicam o carácter oligopolista dos novos sectores industriais e a expansão vertical do mercado, i.é, o fortalecimento do poder de compra de uma faixa reduzida da população através de uma forte concentração do rendimento.

As dificuldades desta 3ª fase da ISI acentuam-se quando ela coincide com um período relativamente desfavorável do sector externo, como aconteceu relativamente aos países da América Latina no período que decorreu entre meados dos anos 50 e os princípios da década de 60.

Essas dificuldades traduziram-se, em vários países da região, na impossibilidade de manter, durante o período referido, as taxas de crescimento industrial atingidas nas fases anteriores, e estão na base das teses estagnacionistas a que à frente nos referiremos. A consciência destas mesmas dificuldades (especialmente as inerentes à exiguidade do mercado interno da quase totalidade dos países da região) explica, por outro lado, que tenham surgido por essa altura os primeiros projectos de integração regional no contexto da América Latina.

Poucos foram os países latino-americanos onde a ISI conseguiu avançar para esta 3ª fase: apenas aqueles que dispunham de um mercado interno suficientemente amplo e que mais longe tinham ido no desenvolvimento industrial dos períodos anteriores, designadamente o Brasil e, em menor escala, a Argentina e o México. E mesmo nestes casos tal só foi possível: *a)* porque as importações de bens de capital beneficiaram de elevados 'subsídios' (em regra, através da manutenção de taxas de câmbio artificialmente baixas), que fizeram baixar o preço relativo do capital e podem mesmo ter encorajado o uso de tecnologias fortemente capital-intensivas; *b)* porque foram oferecidas vantagens substanciais aos investidores estrangeiros, que, ao investirem nos países em questão, contribuíram para aliviar de imediato as dificuldades da balança de pagamentos e trouxeram os capitais produtivos dos países de origem; *c)* porque o estado empreendeu um enorme esforço ao nível das infraestruturas e das indústrias de base. Tal não impediu, porém, antes implicou, que as dificuldades da balança de pagamentos se tenham acentuado e que fortes tensões inflacionistas se tenham feito sentir, o que representa um custo social bastante elevado e põe em marcha formas de dependência externa mais complexas e perigosas. Veremos, ao analisar o caso do Brasil, que esta fase da ISI conduziu à grave crise económica, social e política que se arrastou entre 1962 e 1967.

4. A CRÍTICA DA ISI

É claro que este desenho da ISI e a acção dos factores estruturais condicionantes da sua diâmica podem apresentar especificidades de país para país, conforme as características estruturais de cada um e a sua inserção na economia internacional, a política económica adoptada, o período histórico em que se desenrolaram as diversas fases da ISI. De todo o modo, tem sido com base nas características gerais do modelo que acabamos de expor que os autores têm ana-

lisado as potencialidades, as virtudes e os aspectos negativos da ISI enquanto estratégia de industrialização.⁵²⁷

4.1. Poderia pensar-se em questionar a própria autonomia da ISI como caminho ou critério da industrialização, argumentando-se que todos os processos de industrialização implicam necessariamente uma substituição de importações, directa ou indirecta, efectiva ou potencial, independentemente de haver ou não uma orientação deliberada nesse sentido. Com efeito, a industrialização arrasta sempre consigo a eliminação ou a redução da importação de certos bens que passam a ser produzidos no país, quer se trate de bens anteriormente importados, quer se trate de bens novos que não chegaram a importar-se porque desde o início são produzidos internamente.⁵²⁸

4.2. Invocam alguns que a ISI não significa qualquer novidade em termos de estratégia de industrialização. Aduz-se, neste sentido, que a utilização das pautas de importação para identificar novas possibilidades de desenvolvimento industrial voltadas para o mercado interno é uma técnica tradicionalmente seguida.

E invoca-se também que os instrumentos normalmente adoptados para fomentar a implantação e o desenvolvimento da ISI (proibição ou restrição das importações através da prática de direitos alfandegários protectores, do controlo de câmbios e das importações, etc.) não diferem, quer na sua lógica quer na sua configuração, dos que têm sido defendidos e utilizados no quadro da protecção das indústrias nascentes em todos os processos de industrialização.⁵²⁹

A diferença estaria em que a protecção das indústrias nascentes assenta na ideia de que um certo período de protecção perante a concorrência estrangeira é indispensável para que as novas indústrias possam colher as vantagens da própria aprendizagem (e esta é um processo que leva tempo) e da produção em escala suficientemente ampla, de modo a tornarem-se, em período posterior, economicamente viáveis sem necessidade de qualquer protecção, ou pelo menos, susceptíveis de oferecer ao país vantagens de grandeza e solidez bastantes (v.g. através da criação de grande número de postos de trabalho) para compensar a manutenção, com carácter mais ou menos permanente, do sistema de subsídios e protecções.

Ao invés, assentando a dinâmica da ISI nas dificuldades do sector externo e da balança de pagamentos, a sua lógica acabaria por arvorar a possibilidade de poupar divisas em critério primordial de prioridade na selecção dos investimentos a efectuar e das indústrias a desenvolver. Com base na ideia de que nenhum

527 Uma análise sinóptica da literatura crítica sobre a ISI pode ver-se em C. ALEJANDRO, [2], 108-116.

528 Cfr. A. PINTO, [8], 613.

529 Cfr. S. ROBOCK, 525/526 e 537/538.

custo interno é um preço demasiado elevado para pagar o que se poupa em importações, acabaria por deixar-se para segundo plano - quando não se ignorava mesmo - a viabilidade e a competitividade das indústrias que se implantam, numa perspectiva de médio e longo prazos.

4.3. O objectivo de diminuir o volume de importações para poupar divisas poderia mesmo levar a que se procurasse substituir por produção interna a enorme variedade de produtos importados. Em vez de se reduzir a substituição de importações a um número limitado de produtos seleccionados tendo em conta a disponibilidade de recursos internos e naturais vantagens comparativas, a possibilidade de integração vertical da estrutura produtiva, a capacidade de irradiação a toda a economia e mesmo a possibilidade futura de penetração nos mercados externos, acaba-se muitas vezes por executar programas de industrialização caracterizados por uma forte diversificação horizontal, mas com reduzidas possibilidades de integração vertical e de aproveitamento de economias de escala.⁵³⁰ Assim surgiriam sectores industriais variados mas pouco eficientes, produzindo a custos elevados, quer em termos da economia de recursos escassos, quer em termos de capacidade concorrencial aos preços internacionais vigentes.

Muitas das indústrias instaladas nos países da América Latina destinam-se a substituir importações cuja grandeza representava uma fracção reduzida da capacidade produtiva de qualquer país produtor-consumidor-exportador daqueles produtos. Nestas condições, mesmo que a produção interna substitutiva de importações fosse desenvolvida por uma só unidade de produção, esta poderia não atingir dimensão mínima para beneficiar de economias de escala, até porque a dimensão mínima que a respectiva tecnologia comporta é muitas vezes demasiado grande para que possa utilizar-se toda a capacidade de produção instalada. Confrontada com a reduzida dimensão do mercado interno, impeditiva do aproveitamento das vantagens da produção em grande, a ISI acabaria por traduzir-se na implantação de um sector industrial pouco eficiente, incapaz de sobreviver sem uma forte protecção e exigindo quantidades excessivas de recursos para economizar uma unidade de divisas.

530

Cfr. J. DATAS-PANERO, 40 e 43. O exemplo do Ghana é apontado como um caso típico em que a ISI adoptada muito antes de terem surgido quaisquer problemas da balança de pagamentos, no quadro de uma estratégia que privilegiava a industrialização como o caminho mais seguro para garantir a independência económica dos países recém-libertos do jugo colonial - falhou porque se tentou, com base nela, um *big push* em todas as frentes. Quando surgiram problemas da balança de pagamentos, foi impossível assegurar as importações indispensáveis para manter um coeficiente razoável de utilização da capacidade instalada, agravando-se todos os problemas decorrentes de uma capacidade produtiva já excessiva, em função da reduzida dimensão do mercado interno. Cfr. W. STEEL.

Mais. A lógica da economia de divisas poderá fazer esquecer a necessária ponderação do crescimento futuro da procura interna, passado o período inicial, e do aumento derivado da procura de importações (e consequente dispêndio de divisas) que a produção doméstica exigirá. Ora em muitos casos a estreiteza do mercado interno (acentuada pelos preços elevados dos bens produzidos no país considerado) acaba por impor um ritmo de crescimento lento dos sectores industriais já implantados. Por outro lado, as novas actividades industriais (que em nada contribuem para aumentar as disponibilidades do país em divisas) tornam a economia muito mais dependente das importações (e, portanto, da capacidade de importar) do que anteriormente, com a agravante de nas importações pesarem agora substancialmente os equipamentos, as matérias-primas e os produtos intermédios, dificilmente dispensáveis sem pôr em causa o próprio funcionamento da economia, i.é., a simples manutenção do nível da produção e do emprego.

Nesta óptica, a ISI acabaria por se revelar uma estratégia inadequada para enfrentar os problemas da balança de pagamentos, ao mesmo tempo que falhava como estratégia destinada a proporcionar uma dependência menos acentuada das variações da capacidade de importar e a alicerçar um processo de desenvolvimento económico auto-sustentado.

4.4. – Relativamente a este último ponto, os autores põem em relevo o facto de a ISI favorecer a produção interna de bens não essenciais. Partindo de situações caracterizadas por dificuldades na balança de pagamentos, a produção interna de bens não essenciais torna-se particularmente atractiva, uma vez que sobre as respectivas importações incidem as mais severas restrições e as mais pesadas tarifas alfandegárias. Acresce que a procura interna pré-existente é alimentada sobretudo pelas camadas sociais com maior poder de compra, e a importação dos equipamentos, matérias-primas e bens intermédios é 'subsidiada' através de vários expedientes já referidos.

Ora os bens não essenciais são em regra mais exigentes em capital e outros recursos escassos, apresentam um coeficiente de importação mais elevado, são produzidos a custos muito altos e vendidos a preços unitários só acessíveis a uma pequena minoria. Nestas condições, ainda que a ISI se traduza na redução do valor das importações relativamente ao valor da produção interna, tal não significa necessariamente uma diminuição da vulnerabilidade da economia perante factores externos adversos: a importância estratégica das importações, do ponto de vista da continuidade do processo produtivo, pode mesmo acentuar essa vulnerabilidade, condenando os respectivos países a um desenvolvimento intermitente, tipo *stop-go*.

Por outro lado, ao privilegiar os investimentos nesse tipo de bens (bens de consumo duradouros, essencialmente), a ISI tornaria remotas as possibilidades de exportação de produtos industriais, uma vez que é neste domínio que os países capitalistas desenvolvidos gozam de mais nítidas vantagens relativas. As possibilidades de expansão do sector industrial ficam, portanto, limitadas à capacidade de absorção do mercado interno, a qual só poderá aumentar à custa de uma exagerada diversificação dos bens de luxo e da sua rápida obsolescência (que arrasta, muitas vezes, a dos equipamentos que os produzem) e, sobretudo, à custa de uma acentuada concentração do rendimento e conseqüente agravamento das já enormes desigualdades sociais existentes.⁵³¹

Esta crítica de que a ISI favorece o desenvolvimento de indústrias produtoras de bens de consumo não essenciais não é partilhada por todos os autores. A. O. Hirschman, por exemplo, entende que o papel dos bens não essenciais no processo da ISI tem sido exagerado, um pouco à maneira dos que, em tempos mais recuados, defendiam o *laissez faire* como a política mais recomendável para a América Latina e se opunham à implantação de indústrias 'exóticas' nos países da região.

De acordo com a sua tese das quatro origens ou forças motrizes da ISI, Hirschman procura mostrar que a tendência para favorecer o incremento de indústrias produtoras de bens não essenciais pode não ser uma característica marcante dos processos de ISI. Isto porque só quando o impulso para a industrialização substitutiva de importações arranca das dificuldades imprevistas da balança de pagamentos se compreende que a restrição ou proibição da importação de bens não essenciais torne a sua produção interna especialmente atractiva.

Quando a ISI se desenvolve na sequência de uma guerra, esta prejudicará ou impedirá a circulação internacional de bens de todos os tipos, daí derivando uma escassez generalizada de bens e um estímulo uniforme à implantação de indústrias substitutivas de importações. O mesmo raciocínio será válido para situações em que a força motriz da ISI é o crescimento gradual do mercado interno de modo a justificar a produção doméstica dos bens procurados.⁵³²

Finalmente, quando a ISI é o fruto de uma política consciente de desenvolvimento, tudo leva a supor que a orientação da industrialização não favoreça a difusão das indústrias produtoras de bens não essenciais.

531 Cfr. C. ALEJANDRO, [1], 495 e D. FELIX, [3], 392/393 e [4], 60ss.

532 A. O. Hirschman deixa de lado a hipótese - normal nos países da América Latina - de os rendimentos e o poder de compra se concentrarem fortemente em uma reduzida camada da população, cujas despesas de consumo representam uma quota substancial do consumo global e cuja procura tende a orientar-se para bens não essenciais, caracterizados exactamente por uma elevada elasticidade-rendimento da procura.

Numa outra perspectiva, Hirschman defende que devem ponderar-se bem as consequências de políticas contrárias às chamadas indústrias não essenciais. Isto porque a procura de produtos intermédios por parte destas indústrias pode contribuir decisivamente para a criação de condições que tornem possível a implantação no país de indústrias produtoras de bens intermédios que sejam essenciais para outras actividades económicas, contribuindo assim para romper um possível estrangulamento da estrutura produtiva interna.⁵³³

Também W. Baer e I. Kerstenetzky, referindo-se ao exemplo brasileiro, sustentam que, a partir dos anos 50, quando se ultrapassou a mera preocupação de enfrentar os problemas da balança de pagamentos para fazer da ISI o instrumento privilegiado de uma política activa de desenvolvimento, as medidas de política adoptadas no quadro da ISI não favoreceram as indústrias não essenciais, antes terão encorajado o desenvolvimento simultâneo de várias indústrias, que deram lugar a uma estrutura industrial integrada e equilibrada.⁵³⁴

Por nossa parte, admitimos não ser correcto responsabilizar em absoluto os mecanismos da ISI pelo tipo de *industrialização perversa* ou *industrialização subdesenvolvida* que veio a prevalecer no Brasil e na generalidade dos países latino-americanos que foram mais longe por esta via de industrialização. Mas não subscrevemos, pelas razões que à frente desenvolveremos, as conclusões acima enunciadas de Baer e Kerstenetzky e entendemos que a dinâmica da ISI e as políticas que em regra a acompanham contribuem em alguma medida para que as indústrias produtoras de bens de consumo duradouros tenham funcionado como 'sectores dinâmicos' da industrialização brasileira, com as consequências que daí advieram.⁵³⁵

4.5. Poderá dizer-se também que o facto de a ISI se ter baseado numa protecção (por vezes excessiva) às indústrias 'nacionais', ao mesmo tempo que se estimulavam os investimentos directos estrangeiros, permitiu que as empresas multinacionais se estabelecessem nos países em vias de industrialização com o objectivo de satisfazer com produção local a procura antes satisfeita através de exportações a partir da empresa matriz ou de filial em qualquer outro país.

533 Cfr. A. HIRSCHMAN, [4], 5/6 e 17.

534 Cfr. BAER/KERSTENETZKY, [3], 413/414 e 421.

535 Celso Furtado tem razão quando defende que a ISI "tende a reproduzir em miniatura sistemas industriais apoiados em um processo muito mais amplo de acumulação de capital" e que esta miniaturização, assumindo a forma de instalação no país em questão de uma série de subsidiárias de empresas dos países do 'centro', reforça a tendência para reproduzir os padrões de consumo de sociedades de muito mais elevado rendimento médio, com a consequente tendência para a concentração do rendimento. Cfr. C. FURTADO, [15], 27/28.

Assim, as multinacionais preservavam (e ampliavam) os mercados dos países que se industrializavam, com a vantagem de serem tratadas como se fossem empresas novas empenhadas no lançamento de 'indústrias nascentes' e de poderem utilizar - dada a protecção de que gozavam e a quase ausência de concorrência - equipamentos já amortizados e até obsoletos perante os padrões das 'metrópoles' capitalistas.

A outra face desta realidade consiste no facto de a ISI não ter permitido o desenvolvimento de empresas de propriedade nacional capazes de competir com êxito com as rivais estrangeiras, o que significa que as empresas multinacionais estrangeiras acabaram por ocupar uma forte posição de domínio nos sectores 'dinâmicos'.

Daqui resultaria o carácter em boa parte *ilusório* do rápido crescimento registado em alguns países, uma vez que o estabelecimento de empresas estrangeiras implica a responsabilidade do futuro repatriamento de lucros. Por outro lado, a maior integração das empresas multinacionais no mercado de capitais mundial e a sua maior sensibilidade aos riscos de instabilidade política, aliada à sua maior capacidade para fugir a estes riscos através da fuga de capitais, faz que a presença destas empresas aumente, para o país hospedeiro, o risco de fuga de capitais, de desestabilização da taxa de câmbio e da balança de pagamentos, de instabilidade do nível do investimento e da produção.

Estes são, a nosso ver, elementos que não podem ser esquecidos quando se pretenda avaliar a contribuição da ISI para o desenvolvimento económico dos países que a adoptaram.⁵³⁶

4.6. Salientam outros que a ISI encontra maior facilidade na substituição de bens finais de consumo e que o êxito obtido nos primeiros tempos leva os empresários a concentrar os seus investimentos em indústrias que assentam na importação (subsidiada) não só dos bens de capital indispensáveis mas também das matérias-primas e de grande quantidade de produtos intermédios e de componentes (caso extremo é o das 'indústrias' que se limitam à montagem de componentes importados).⁵³⁷

Este tipo de industrialização, para além de ser altamente exigente em divisas, pode constituir um obstáculo ao posterior reforço do sector industrial pela via da integração vertical e pode contribuir para que a pauta de importações se torne

536 Cfr., relativamente ao caso brasileiro, MORLEY/SMITH, [2], 120 e 126-134. Segundo estes autores, as empresas estrangeiras terão sido responsáveis por 42% da substituição de importações total ocorrida no Brasil entre 1949 e 1962, cabendo 11% às empresas públicas. Estas e as empresas multinacionais chamaram a si 40% do crescimento do sector industrial.

537 Cfr. M^o C. TAVARES, [1], 44-46 e A. HIRSCHMAN, [4], 17 ss.

em pouco tempo de tal modo rígida que, perante as limitações decorrentes da capacidade de importar, acabe por comprometer a própria continuidade do processo de desenvolvimento.

Este último aspecto é o que M^a Conceição Tavares sugere quando afirma que “a possibilidade de continuar a substituir depende do tipo de substituição previamente realizada”. A persistência em manter a processo da ISI confinado aos bens finais de consumo, no quadro de uma ampla diversificação horizontal, pode contribuir para que as importações necessárias à manutenção da produção corrente destes sectores preencham a breve trecho toda a pauta de importações, não deixando divisas disponíveis para novas importações, especialmente de bens de capital, indispensáveis ao alargamento e à diversificação vertical da capacidade de produção.

Daí a vantagem de se manter uma certa margem de flexibilidade da estrutura das importações, começando bastante cedo a substituição de importações no domínio dos produtos intermédios e dos bens de capital, evitando que a ISI se processe como “a highly sequential, or tightly staged, affair” (Hirschman).

Só assim, fugindo ao esquema estrito da evolução segundo fases sequenciais rígidas, e desenvolvendo a substituição de importações, tanto quanto possível simultaneamente no domínio dos bens finais de consumo, dos bens de capital e dos bens intermédios (embora com diferentes graus de intensidade em cada um deles, de período para período), se poderá evitar o esgotamento das possibilidades abertas à ISI, e, inclusivamente, garantir condições que permitam a penetração dos produtos industriais nos mercados externos.

Só uma orientação deste tipo permitirá um certo grau de independência do desenvolvimento interno relativamente às limitações decorrentes do sector externo, até porque a maior exigência de divisas para o funcionamento das indústrias de bens de capital e de produtos intermédios se manifesta quase que de uma vez por todas, com a importação dos equipamentos necessários à instalação das respectivas unidades de produção. A partir daí, sobretudo se o país dispõe de matérias-primas, as necessidades de importação para o seu funcionamento normal são relativamente limitadas, uma vez que se trata de bens cuja procura interna (ao contrário do que se passa com os bens finais de consumo) não aumentará bruscamente pelo facto de passarem a ser produzidas no país.⁵³⁸

Quanto ao outro aspecto – de um processo de substituição de importações fortemente centrado nas indústrias produtoras de bens finais de consumo constituir um obstáculo (a acrescentar aos que resultam da reduzida dimensão do

538 Cfr. M^a C. TAVARES, [1], 44-47 e J. DATAS-PANERO, 40.

mercado interno e da escassez de divisas) à realização de novos investimentos na produção de bens de produção até aí importados – é sobretudo A. O. Hirschman que chama a atenção para ele ao analisar os efeitos favoráveis dos “backward linkage investments” no quadro da ISI.

Este autor é claramente contrário a qualquer tese que defenda o bloqueamento completo e necessário da ISI, mesmo quando esta se desenvolve ao longo de etapas sucessivas bem diferenciadas. A seu ver, razões de vária ordem podem levar os industriais instalados no sector dos bens de consumo a produzir os bens de produção necessários à laboração das indústrias implantadas na fase inicial, assegurando assim a continuação do processo da ISI.⁵³⁹

4.7. Não ficam por aqui as críticas à ISI. Alguns autores chamam a atenção para o facto de a ISI poder acarretar dificuldades financeiras mais ou menos graves aos países subdesenvolvidos em que ela é levada a cabo. Argumenta-se, neste sentido, que uma boa parte das receitas fiscais dos países subdesenvolvidos provém dos direitos alfandegários sobre as importações, especialmente de bens de consumo. Assim sendo, se estes passam a ser produzidos internamente e se, para facilitar a industrialização, se procura isentar de direitos alfandegários a importação de matérias-primas, bens intermédios e bens de capital, é claro que desaparecerá essa grande fonte de receitas fiscais.⁵⁴⁰

Resta aos governos desses países, para aumentarem (ou não deixarem diminuir) as receitas: *a*) aumentar os impostos sobre as exportações, o que poderá reduzir o volume das exportações tradicionais e provocar uma redução das receitas em divisas e desincentivará certamente ainda mais a realização de investimentos em sectores voltados para a exportação, especialmente em produtos não tradicionais de exportação; *b*) e/ou agravar ainda mais os impostos indirectos, contribuindo deste modo para uma subida dos preços internos.

4.8. A ISI aparece também responsabilizada pela inflação em virtude dos custos de produção mais elevados das indústrias substitutivas de importações, das estruturas oligopolistas que a ISI favorece e da protecção que é assegurada relativamente à concorrência de produtos estrangeiros.

Segundo os autores ligados ao pensamento estruturalista latino-americano, a ISI conduziria à inflação em consequência de certos desajustamentos estruturais dela resultantes. À medida que se vão produzindo internamente produtos até

539 Cfr. A. HIRSCHMAN, [1], 118/119 e [4], 17-24. Hirschman reconhece, porém, como já vimos (cfr. supra, nota 367), que pode haver resistências, por parte dos industriais já instalados, à implantação de indústrias substitutivas de importações dos produtos intermédios necessários às indústrias de bens finais de consumo.

540 Cfr. H. BRUTON, [2], 136.

então importados, o próprio desenvolvimento industrial provocará um aumento do rendimento *per capita*, que se traduzirá em aumento e diversificação da procura global, a exigir, por sua vez, uma modificação da composição da oferta global, de modo a que esta se adapte à procura interna. Esta adaptação da oferta à procura leva tempo, e aqui residiria um factor primário responsável pela ocorrência de pressões inflacionistas.⁵⁴¹

Estas pressões inflacionistas seriam particularmente relevantes quando se prosseguiam objectivos de desenvolvimento acelerado (a exigir o desvio das divisas disponíveis para a importação de matérias-primas, produtos intermédios e bens de capital para as indústrias substitutivas de importações) e se verificavam restrições da capacidade de importar, em virtude das dificuldades próprias dos países exportadores primários. O engarrafamento das importações seria responsável, neste caso, por uma (acentuada) rigidez da oferta, que constituiria um factor de inflação. Em muitos casos, as dificuldades da balança de pagamentos conduziram à desvalorização da moeda do país, acrescentando-se aos efeitos inflacionistas atrás referidos os efeitos inflacionistas da desvalorização da moeda.⁵⁴²

4.9. Mas os dois aspectos sobre os quais incidem, fundamentalmente, as críticas à ISI são os que se prendem com a sua incapacidade para criar postos de trabalho em consonância com as necessidades e para diversificar a estrutura das exportações dos países subdesenvolvidos exportadores primários.

541 Cfr. C. FURTADO, [4], 18.

542 Cfr. A. BLAIR, 235ss. Este autor estuda o caso do Brasil no período 1947-61, concluindo que a análise estruturalista não encontra confirmação na realidade brasileira.

Por um lado, porque foi possível evitar que o crescimento das importações baixasse para taxas inferiores à taxa de crescimento da produção interna. O comportamento favorável da balança comercial e a obtenção dos meios de financiamento compensadores (utilização de reservas de ouro e divisas, apoios concedidos pelo FMI, empréstimos contraídos junto de bancos estrangeiros, adiamento do pagamento de importações, etc.) evitaram os "import bottlenecks".

Por outro lado, verificou-se, segundo o autor, que não foi nos sectores onde se registou a substituição de importações que os preços subiram mais: o aumento da produção interna teria sido acompanhado, na maior parte dos casos, por uma baixa relativa dos preços.

Finalmente, o Brasil manteve uma taxa de câmbio fixa até 1953, adequando a procura de divisas à respectiva oferta através do licenciamento das importações. Daí que o índice dos preços das importações em cruzeiros não tenha aumentado entre 1947 e 1953, tendo mesmo baixado, graças à baixa dos preços em dólares. Como os preços internos subiram, entretanto, cerca de 80%, os preços *relativos* das importações teriam baixado consideravelmente no período em análise (considerando 1950=100, o índice de evolução foi: 1947=192; 1948=180; 1949=141; 1951=100; 1952= 94 e 1953=72).

A adopção do sistema de taxas de câmbio múltiplas em 1953 e a desvalorização do cruzeiro dela resultante vieram sustentar este processo de baixa dos preços relativos das importações, mas a subida dos preços dos produtos importados em cruzeiros não terá sido superior à subida dos preços em geral.

Andrew Blair contesta, pois, que possa atribuir-se à ISI qualquer responsabilidade no desencadear do processo inflacionista no Brasil.

Uma das críticas mais frequentes é, com efeito, a de que a ISI se revelou incapaz de criar oportunidades de emprego a um ritmo suficiente para absorver o número crescente de pessoas em idade economicamente activa, em especial as que afluíam em ritmo acelerado aos centros urbanos, condenadas, por isso mesmo, a superlotar o sector dos serviços, desde a administração pública aos serviços pessoais e a actividades económicas marginais (vendedores ambulantes, etc.).⁵⁴³

Os generosos 'subsídios' de que beneficiou a importação de bens de capital e as elevadas barreiras alfandegárias são geralmente responsabilizados pela baixa do custo relativo do capital (que, por sua vez, terá favorecido a utilização de tecnologias fortemente intensivas em capital) e pela criação de condições para a obtenção fácil de lucros avultados, o que possibilitou a realização de investimentos mesmo quando não era muito alta a rentabilidade esperada.

Estes factores explicariam, por seu turno, não só a grande diversificação da estrutura produtiva industrial, mas também o funcionamento de vários sectores a níveis bastante abaixo da sua capacidade de produção, o que não poderia deixar

543 No conjunto da América Latina, a participação do emprego na indústria transformadora no conjunto do emprego não agrícola baixou de cerca de 35% em 1925 para 27% em 1960 (cfr. FURTADO/MANESCHI, 181). No período de mais intensa industrialização (1945-60), 39,5% do aumento da população activa foi absorvida pelo sector dos serviços, no qual a produção por pessoa ocupada se manteve praticamente estacionária, enquanto na indústria transformadora se registava um aumento médio anual de 3,1% e na agricultura um aumento de 1,5% entre 1936-40 e 1955-60. Cfr. A. PINTO, [2], 11.

Segundo dados da Cepal (*apud* M^o C. TAVARES, [1], 55-57 e 107-109), já no período de 1938-48 o produto industrial cresceu na América Latina a uma taxa anual de 5,8%, enquanto o emprego industrial cresceu apenas 3,6% ao ano. Mas a situação agravou-se no período 1953-58: o produto industrial cresceu a uma taxa média anual de 6,2%, enquanto o emprego industrial cresceu apenas a uma taxa de 1,6% ao ano. Apesar de a parte da indústria no PIB ter passado, à escala da América Latina, de 18,9% em 1950 para 22,8% em 1964, a percentagem da população activa ocupada na indústria baixou, no mesmo período, de 14,4% para 13,8% (cfr. J. GRUNWALD, [3], 834). Se nos ativermos apenas à indústria transformadora, a situação torna-se ainda mais clara: a produção cresceu a uma taxa média anual de 9,7% entre 1954 e 1958, mas o emprego no sector cresceu apenas à taxa de 0,2% ao ano.

O facto de ter baixado progressivamente, a partir de 1953, a parte dos rendimentos do trabalho no conjunto do valor acrescentado da indústria transformadora confirma, sob outro ângulo, o mesmo fenómeno e indicia as consequências negativas da ISI na distribuição do rendimento, dela resultando a exclusão da grande maioria dos trabalhadores do acesso às actividades mais produtivas e, por isso mesmo, em condições de pagar melhores remunerações. Cfr. A. PINTO, [2], 37; M^o C. TAVARES, [1], 109; A. FERNANDES, [2], 262.

De todo o modo, as soluções em regra apontadas pelos autores para absorver o volume crescente de mão-de-obra em situação de subemprego ou de desemprego não têm que ver com o modelo de substituição de importações, com o seu abandono ou com a sua modificação. Trata-se, sim, de um projecto de desenvolvimento diferente, que implica, designadamente, a realização de uma reforma agrária (que permita o aumento da produtividade da mão-de-obra através da melhoria do uso da terra e não de tecnologias intensivas em capital) e a adopção de um outro quadro de prioridades para o desenvolvimento, o que exigiria um novo padrão de distribuição do rendimento e uma adaptação das estruturas produtivas industriais.

Em D. MORAVETZ pode ver-se uma visão global da literatura sobre as consequências, no domínio do emprego, da industrialização nos países subdesenvolvidos.

de traduzir-se, dada a natureza capital-intensiva da tecnologia utilizada, em um aumento do emprego na indústria a um ritmo muito inferior ao do aumento da capacidade de produção instalada e inferior mesmo ao ritmo de aumento da produção industrial.

Os efeitos negativos no domínio do emprego tornam-se mais nítidos a partir do momento em que a ISI passou a ser liderada pelos investimentos estrangeiros e em que o sector dinamizador do crescimento económico passou a ser o das indústrias produtoras de bens de consumo duradouros. Com efeito, estas indústrias, além de fortemente capital-intensivas (é este o tipo de tecnologia que oferece mais vantagens relativas às grandes empresas multinacionais), apresentam um elevado coeficiente de importação, o que provoca uma *fuga* para o exterior dos eventuais efeitos multiplicadores dos investimentos nelas efectuados, em prejuízo do aumento do investimento e do emprego em outros sectores da economia do país em vias de industrialização.

A concentração dos investimentos nestes novos sectores 'dinâmicos' significa que eles cresceram mais rapidamente que os sectores 'tradicionais' (mais utilizadores de mão-de-obra não qualificada ou pouco qualificada), os quais serão em parte eliminados ou substituídos por aqueles. Bastará que a *criação de novos empregos* se verifique em dimensão e ritmo inferiores aos da *supressão de empregos existentes* nas actividades tradicionais eliminadas ou substituídas para que os problemas de emprego se agravem e aumente a marginalização da mão-de-obra menos qualificada. E compreende-se que assim seja, uma vez que, nas condições referidas, "os efeitos multiplicadores do emprego derivados da criação de novos empregos de rendimentos mais elevados tendem provavelmente a ser menores que os efeitos multiplicadores negativos derivados da destruição de empregos nos níveis mais primitivos, que vai associada a reduções de consumos e de insumos que afectam principalmente actividades de elevada densidade de mão-de-obra".⁵⁴⁴

A análise dos dados estatísticos disponíveis confirma, a nosso ver, que a ISI e as políticas que a apoiaram favorecem uma certa distorção na utilização dos recursos produtivos, aos estimularem tecnologias que utilizam em grande escala o recurso escasso (o capital) em vez de se apoiarem mais intensamente na força de trabalho (o recurso abundante nos países da América Latina).⁵⁴⁵

544 Cfr. O. SUNKEL, [6], 587-589.

545 De todos os países latino-americanos que mais avançaram na industrialização, os resultados mais negativos no domínio da evolução do emprego industrial verificam-se no Chile e na Argentina. No Chile, o emprego industrial aumentou pouco mais que a população total entre 1940 e 1952, mas, na década de 50, manteve-se praticamente estacionária a população ocupada na indústria.

De todo o modo, pensamos que o agravamento deste aspecto negativo a partir dos anos 50 permitirá a conclusão de que a deficiente taxa de aumento do emprego na indústria se deve menos aos mecanismos próprios da ISI do que às circunstâncias internas e externas de cada país que ditaram a utilização em larga escala do crédito externo e dos investimentos directos estrangeiros como meio de financiamento do crescimento industrial. Foram estes, efectivamente, os veículos que trouxeram consigo uma tecnologia intensiva em capital e com elevado coeficiente de importação e um estilo de desenvolvimento vasado nos moldes da sociedade de consumo das 'metrópoles' capitalistas, baseado na produção de bens

Na Argentina, a situação é ainda mais extrema. O emprego industrial aumentou à taxa anual de 6,4% entre 1939 e 1948, diminuindo depois a um ritmo de 2,5% ao ano entre 1948 e 1953; após um período de ligeira subida (0,2% ao ano) entre 1954 e 1958, o emprego industrial baixou acentuadamente entre 1958 e 1960 (-6,2% ao ano), de tal modo que a percentagem da mão-de-obra ocupada na indústria baixou de cerca de 24% da mão-de-obra total em 1945-49 para menos de 20% em 1960/61.

Só o México parece apresentar uma evolução mais favorável do emprego industrial, com taxas de aumento médio anual de 3,9% na década de 40 e de 4,3% na década de 50. Dado, porém, o aumento da população a uma taxa superior a 3% ao ano durante os anos 50, a percentagem da população ocupada na indústria aumentou apenas de 13,8% para 15,5% entre 1940 e 1960. Cfr. A. PINTO, [2], 11 e 16.

Alguns autores defendem, porém, que o crescimento da mão-de-obra industrial no Brasil em relação com o crescimento da produção ao longo da década de 50 foi mais baixo do que em outros países subdesenvolvidos (cfr. A. FISHLOW, [2], 351). Neste sentido, poderá dizer-se que, enquanto durante a década de 40 o número de pessoas ocupadas na indústria brasileira aumentou à média anual de 4,6% (ritmo bastante mais acelerado que o do aumento da população total - 2,4% ao ano), o emprego industrial terá aumentado, ao longo dos anos 50, a um ritmo muito menor (entre 2,5% e 2,8% ao ano), mais lento que o do crescimento da população total (3% ao ano) e muito mais lento que o crescimento da população urbana no mesmo período (5,4% ao ano). A percentagem da população activa ocupada na indústria (incluindo a construção) baixaria, por isso mesmo, de 17% para 13% entre 1940 e 1960. Isto apesar de a produção industrial ter crescido a uma taxa média anual próxima de 9% entre 1950 e 1960 e de 11% no período de 1956-61 e de a parte da indústria no PIB ter aumentado de 15% para 23% entre 1940 e 1960. Cfr. C. FURTADO, [11], 32; J. SERRA, [3], 441; D. HUDDLE, [4], 36 e [5], 520; A. PINTO, [2], 12; J. GRUNDWALD, [3], 834.

À tecnologia trazida pelas multinacionais atribuiu-se o facto de a um aumento de 10% no produto industrial corresponder, em média, um aumento de apenas 2,8% no emprego industrial, cifra muito baixa quando comparada com a taxa média de 7,8% encontrada para um grupo de países semi-industrializados que integra a Argentina, Espanha, Grécia, Itália, Irlanda, México e Portugal. Cfr. E. BACHA, [2], 69. Enquanto de 1940 a 1950 a população ocupada na indústria aumentou 58% (contra 8% de aumento da população ocupada na agricultura), na década de 1950-60 a população ocupada na indústria aumentou 29% (contra 41% de aumento da população ocupada na agricultura). Esta realidade é ainda mais acentuada se se considerar apenas a indústria transformadora, o sector mais dinâmico da economia brasileira ao longo dos anos 50: no período 1954-58, o emprego cresceu apenas 0,2% ao ano, apesar de a produção ter aumentado, neste sector, a uma taxa média anual de 9,7%; entre 1950 e 1963, a percentagem da população activa ocupada neste sector (incluída a construção), baixou de 12,8% para 11,5%. Cfr. M^a C. TAVARES, [1], 107/108 e A. ARAOZ, 409.

No mesmo sentido, BAER/KERSTENETZKY, [3], 416-418, a partir da comparação de dados relativos a 1950 e 1960, concluem que o declínio da parte das indústrias tradicionais no valor acrescentado bruto do sector industrial foi maior que a percentagem de trabalhadores empregados nestas indústrias no conjunto do emprego industrial. Pelo contrário, nas novas indústrias 'dinâmicas', o aumento da sua participação no valor acrescentado bruto do sector industrial foi superior ao aumento da percentagem dos trabalhadores nelas empregados.

de consumo duradouros, na renovação rápida dos fluxos tecnológicos e no lançamento periódico de novos produtos.⁵⁴⁶

4.10. Outro aspecto em que cedo começaram a incidir as críticas à ISI (mesmo por parte dos autores ligados à Cepal) prende-se com o facto de ela ter sido encarada (pela própria Cepal, segundo alguns) e aplicada como uma estratégia de *crescimento para dentro* em alternativa à estratégia de crescimento pela via das exportações (*crescimento para fora*).

Isto mesmo viria a traduzir-se, na prática, em discriminação contra as exportações. Em primeiro lugar, por se privilegiar, relativamente aos bens também destinados ao mercado interno, a satisfação das necessidades do país, mesmo no caso de os preços serem mais elevados nos mercados internacionais, de acordo com os velhos cânones da *teoria do excedente exportável*. Em segundo lugar, por se reccar, dada a baixa elasticidade da oferta de (certos) produtos de exportação, que o aumento das vendas no exterior pudesse traduzir-se em escassez da oferta interna desses bens e consequente subida dos seus preços no mercado interno, com repercussões inflacionistas relativamente a toda a economia. Em terceiro lugar, por se subestimarem as possibilidades abertas pelos mercados externos, designadamente para produtos industriais. Finalmente, por se considerar indesejável a via das exportações de produtos primários, em virtude da deterioração progressiva dos respectivos termos de troca.⁵⁴⁷

E não há dúvida de que as políticas adoptadas no quadro da ISI se voltaram, nas suas fases iniciais, quase exclusivamente para o mercado interno e o seu alargamento, à semelhança, aliás, do que aconteceu na generalidade das experiências históricas de industrialização.

E também não há dúvida de que a preocupação de libertar o desenvolvimento económico da dependência exclusiva das exportações de bens primários pode justificar que nos documentos básicos da Cepal, publicados entre 1948/49 e

546 Importa salientar que, em trabalho relativo a um período de tempo maior (sensivelmente 1950-80), TAVARES/SOUZA defendem não ter sido lento o ritmo de criação de empregos nas actividades modernas, ao menos no Brasil, tendo-se registado mesmo uma certa aceleração do seu crescimento no período do grande *boom* económico do início da década de 70.

Como veremos à frente ao abordarmos a noção de *marginalidade urbana* (capítulo V), os estudos mais recentes não confirmam as teses "catastrofistas" que fizeram época relativamente à incapacidade da indústria instalada nos países da América Latina em matéria de criação de empregos.

547 As críticas à ISI por se ter traduzido numa desvalorização das exportações tradicionais vêm sobretudo dos adversários da industrialização, defensores da estrita especialização de acordo com o princípio das vantagens comparativas (cfr. N. LEFF, ([1] e [2])). Mas a ideia de que a ISI se traduziu, de facto, numa política de discriminação contra as exportações encontra-se em vários outros autores, entre os quais R. PREBISCH, [3], 5; O. SUNKEL, [5], 127 e [6], 583; C. LESSA, 473; N. GIRVAN, 864; BAER/KERSTENETZKY, [3], 424/425; A. GARCIA, [1], 731ss; A. PINTO, [5], 471ss; B. BALASSA, [1], 30 e 39/40 e C. FURTADO, [11], 54/55.

meados dos anos 50, se tenha atribuído muito pouca importância à expansão das exportações, centrando todos os esforços no desenvolvimento da industrialização, da qual se esperavam transformações favoráveis das estruturas económicas e das próprias estruturas sociais e políticas.⁵⁴⁸

Do mesmo modo, os instrumentos de política utilizados para canalizar os recursos para o sector industrial e para promover a expansão das indústrias substitutivas de importações constituíram, em regra, factores que tornaram menos atractivo o sector das exportações tradicionais e podem ter contrariado ou impedido o seu desenvolvimento, ao mesmo tempo que algumas dessas medidas de política (designadamente a sobrevalorização das moedas internas em períodos caracterizados por taxas elevadas de inflação) constituíram também obstáculos a qualquer tentativa de exportação de produtos industriais por parte dos países da América Latina.⁵⁴⁹

548 Isto mesmo aparece exposto com toda a clareza em textos da Cepal (cfr. CEPAL, [8], 35): "É verdade, sem dúvida, que no início do processo não se tiveram suficientemente em conta as oportunidades de exportar manufacturas no futuro nem se valorizou esse elemento na afectação de recursos ou na selecção de actividades. E nisto insistiram alguns críticos, que chegaram a supor inclinações autárquicas nos promotores da industrialização substitutiva. Mas não se trata disso. O certo é que essas preocupações escapavam ao quadro histórico e objectivo em que se situava o problema, *quando o que estava realmente em jogo era o próprio objectivo da industrialização* [sublinhado no original. A.N.]. Deste ponto de vista, é curioso ou paradoxal que aquelas críticas provenham às vezes de quem, precisamente, desconfiava da viabilidade ou da conveniência do objectivo central ou a ele se opunha. Se uns pecaram por pessimismo ou subestimaram a necessidade de abrir ao exterior o esforço industrial, não há dúvida de que outros sofriram de claro cepticismo relativamente ao próprio imperativo e viabilidade da industrialização".

549 A esta tendência da ISI para subestimar (se não mesmo para discriminar contra) as exportações pretendem alguns imputar o facto de a participação da América Latina no conjunto das exportações mundiais ter baixado de cerca de 11% para pouco mais de 5% entre 1948 e 1970.

Aníbal Pinto mostrou, porém, que este foi um fenómeno que afectou todos os países da 'periferia', pelo facto de o comércio de produtos industriais (sobretudo entre os países do 'centro') ter constituído o factor de maior dinamismo no comércio internacional: enquanto o comércio de bens primários aumentou a uma taxa de 5% ao ano entre 1956 e 1960, o comércio de produtos industriais aumentou, no mesmo período, a uma taxa anual de 10%. Assim se confirmavam, de resto, as teses da Cepal e dos defensores da industrialização acerca das perspectivas pouco favoráveis do comércio de bens primários. Por outro lado, o facto de a quota da América Latina no conjunto das exportações de bens primários dos países da 'periferia' ter baixado ligeiramente não seria consequência da ISI, explicando-se antes pelo aumento do peso do petróleo nas exportações globais (sendo certo que, na América Latina, só a Venezuela exportava petróleo, nesse período, em quantidades significativas) e pela vantagem obtida por alguns países concorrentes em virtude de acordos especiais com países industrializados, como os acordos preferenciais no âmbito da Commonwealth e o acordo celebrado entre a CEE e certos países de África. Cfr. A. PINTO, [8], 816-818. Também D. FELIX, [4], 58, defende (citando em seu abono estudos de outros autores) não haver provas concludentes de que a ISI seja responsável pela baixa da produção agrícola que possa ter-se verificado em alguns países (entre 1930 e 1950, o Chile, v.g. passou de exportador líquido de produtos agrícolas a importador líquido), pela diminuição da exportação de bens primários ou pela redução da quota do mercado mundial representada pelas exportações de bens primários de tal ou tal país (os estudos que se conhecem não registam evolução diferente das exportações destes bens conforme se trate de países que apostaram na industrialização ou de países que se mantiveram fiéis ao seu papel tradicional de exportadores primários).

Como salienta Celso Furtado, a ISI avançou graças à elevação do nível dos preços internos relativamente aos preços dos produtos importados.⁵⁵⁰ Mas isto mesmo obrigou a um considerável esforço de protecção à 'indústria nacional', prática que propiciaria lucros elevados sem os riscos da concorrência externa (as empresas estrangeiras instalaram-se nos países cujos mercados não queriam perder). Nestas condições, os empresários industriais não precisavam de se aventurar na conquista de mercados externos, preferindo fazer investimentos em outros sectores industriais, num processo de crescimento horizontal do espectro industrial, que contribuiu para acentuar uma estrutura de custos-preços inviabilizadora da capacidade de concorrência nos mercados internacionais.

O "paradoxo da ISI" (A. Garcia), a sua "contradição básica" (A. Pinto), a sua "falha central" (O. Sunkel) residiria exactamente em ter deixado inalterada a estrutura tradicional das exportações. Se tomarmos como exemplo o caso do Brasil, vemos que as exportações tradicionais representavam, em 1961, 96,6% do valor FOB das vendas totais ao estrangeiro, o que significa que a ISI não conseguiu alterar significativamente o modo de inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho, conclusão que é válida, evidentemente, para o conjunto dos 'países semi-industrializados' da América Latina.⁵⁵¹

No que se refere ao Brasil, os dados disponíveis indicam uma relativa estabilidade das receitas em dólares das exportações no período 1947-61. A ISI não implicou, pois, uma redução da capacidade de importar da economia brasileira. Por razões que não podem imputar-se à ISI (relacionadas, fundamentalmente, com a procura internacional de bens primários e não com a sua oferta), o quantum das exportações baixou entre 1950 e 1958, mas as receitas em dólares atingiram nesse período os valores mais elevados, graças ao aumento, então registado, dos preços unitários dos produtos exportados pelo Brasil. A partir de 1959, o quantum das exportações tradicionais brasileiras voltou a aumentar, atingindo de novo os valores anteriores a 1950. Como o PNB cresceu, em termos reais, a uma taxa mais elevada que as exportações, o que se verificou foi uma baixa das exportações enquanto percentagem do PNB real: 1947=11,2%; 1951=13,7%; 1954=10,3%; 1957=7,9%; 1961= 6,1%. Cfr. A. BLAIR, 237.

Estudos de Bela Balassa e da FAO (*apud* T. LOWINGER, 702) confirmaram, de resto, que a baixa elasticidade da procura de bens primários (ou da maioria deles) não permite que se confie na possibilidade de aumentar as exportações de tais bens. Por outro lado, estudos empíricos relativos ao comportamento das importações de uma série de bens primários (v.g. café, cacau, algodão e lã, com um peso significativo na estrutura das exportações de alguns países da América Latina, entre os quais o Brasil, ao longo dos anos 30) por parte dos grandes países capitalistas industriais (EUA, Canadá, Europa Ocidental), comprovam uma taxa negativa de crescimento dessas importações, no período entre 1952-54 e 1962-64 por razões que os países exportadores não poderiam controlar. Cfr. B. COHEN, 337-339.

550 C. FURTADO, [11], 55.

551 Cfr. C. LESSA, 473. Em 1959/60, os produtos industriais representavam apenas 4% das exportações totais da Argentina, 9% das exportações chilenas e 13% das exportações mexicanas. No conjunto da América Latina, os produtos industriais representavam no período 1934-38 apenas 1% das exportações dos países da região, mantendo-se esta percentagem em 2% no período 1946-51 e em 4% no período de 1955/56 a 1961/62. Cfr. J. GUNWALD, [3], 839.

Nestes termos, apesar da ISI, o desenvolvimento das economias latino-americanas continuou na dependência do sector primário-exportador, cujas debilidades foram já várias vezes referidas. Perante o objectivo de acelerar a taxa de crescimento económico através da ISI, a não adopção de uma política de diversificação e promoção das exportações acabaria por conduzir a situações cada vez mais difíceis da balança de pagamentos. Com efeito, as exigências directas da ISI e o aumento do rendimento interno dela resultante reforçam a pressão sobre a capacidade de importar, a qual não só dificilmente aumenta como sofre por vezes quebras bruscas e acentuadas, em consequência de factores fora do controlo dos países subdesenvolvidos exportadores primários.

Por isso mesmo é que os críticos da ISI proclamam que ela não consegue assegurar um processo autónomo de desenvolvimento, condenando os países que a adoptam a crescer ao estilo *stop-go*, sempre limitados pelo comportamento do sector primário-exportador: o crescimento gera o défice da balança de pagamentos, a desvalorização e a recessão; esta terá que durar o bastante e ser suficientemente profunda para que a balança de pagamentos se reequilibre, pois só então poderá dispor-se dos recursos externos indispensáveis ao relançamento do processo de crescimento.

Dada a "eliminação da margem compressível de importações" (Prebisch), a ISI acabaria mesmo por traduzir-se no "estabelecimento de novos, poderosos e crescentes vínculos com as economias estrangeiras"⁵⁵², tornando o processo de desenvolvimento nos países da América Latina "mais dependente, mais vulnerável e mais instável".⁵⁵³

Nos países maiores e que mais avançaram na industrialização, a ISI contribuiu para aumentar a importância estratégica das importações a tal ponto que a redução da capacidade de importar implica, depois da ISI, não já uma simples redução do consumo (especialmente das populações urbanas), mas uma redução do ritmo do crescimento económico, quando não se traduz em situações de crescimento zero ou mesmo de crescimento negativo e de aumento do desemprego.

Foi sobretudo nesses países que, prosseguindo a lógica da ISI, se caminhou no sentido de alargar a substituição de importações ao sector dos bens intermédios e dos bens de capital.

A produção interna destes bens obrigou, porém, a desviar as reservas de divisas disponíveis para a importação dos equipamentos indispensáveis à implantação das novas actividades industriais, o que, segundo alguns autores, se teria feito em prejuízo da manutenção de um nível de importações de matérias-primas e de bens

552 Cfr. O. SUNKEL, [6], 581.

553 Cfr. O. SUNKEL, [5], 127.

intermédios adequado ao pleno aproveitamento da capacidade instalada nas indústrias pré-existentes. Daqui resultaria um índice muito elevado de capacidade ociosa, com o conseqüente aumento dos já elevados custos de produção e conseqüente diminuição da já reduzida capacidade de competir nos mercados externos.

A manutenção das taxas de lucro conduzia a um aumento dos preços internos, ao mesmo tempo que a manutenção da reserva de mercado obrigava a aumentar as taxas de protecção. A incapacidade da ISI para alterar a estrutura das exportações acabaria, pois, por provocar uma enorme delapidação de recursos (dada a impossibilidade de utilizar grande parte da capacidade de produção instalada) e por introduzir no processo elementos fortemente limitativos da sua própria capacidade de desenvolvimento.⁵⁵⁴

Finalmente, os autores salientam que o facto de se ter tentado ultrapassar o estrangulamento do sector externo resultante das primeiras etapas da ISI através da entrada de capitais estrangeiros, em vez de se ter prosseguido o mesmo objectivo através da diversificação e expansão das exportações, teve como consequência o crescente endividamento externo⁵⁵⁵, de tal forma que a ISI constitui apenas, em último termo, "uma nova forma de inserção das economias subdesenvolvidas, em outra etapa da sua evolução, no quadro de um outro sistema económico mundial unificado".

Mesmo nos países que mais avançaram na transformação das suas estruturas industriais, a ISI não trouxe consigo a 'internalização' do processo de crescimento da produtividade, elemento fundamental de um desenvolvimento económico auto-sustentado. Longe de concretizar as esperanças que Prebisch e os cepalistas nela depositaram, a ISI não conseguiu ultrapassar a natureza da especialização da fase do crescimento para fora, dela resultando "a mesma especialização do centro na geração do novo conhecimento científico e tecnológico, e da periferia no seu consumo e utilização rotineira".⁵⁵⁶

5. A CRÍTICA DA CRÍTICA: MÉRITOS E CONTRADIÇÕES DA ISI

Uma vez sumariadas as principais críticas dirigidas à ISI, tentaremos a seguir uma apreciação do mérito de cada uma delas.

5.1. Começamos pelo último ponto abordado, de que a ISI desvalorizou ou prejudicou a possibilidade de incrementar as exportações de produtos industriais.

554 Tomando o exemplo da Argentina, Daniel SCHYDLOWSKY, 2271/272, mostra que o rendimento nacional (total e *per capita*) poderia ter sido mais elevado cerca de 15% em cada ano na primeira metade da década de 60, se a utilização da capacidade industrial instalada atingisse 90% em vez de taxas que oscilam entre os 55% e os 67%.

555 Cfr. A. PINTO, [5], 482/483.

556 Cfr. O. SUNKEL, [6], 582/583.

5.1.1. A primeira observação que queremos fazer é para realçar a importância que teria tido para os países da América Latina a possibilidade de exportarem produtos das suas indústrias. As exportações ajudariam a ultrapassar as limitações decorrentes da reduzida dimensão dos mercados internos e da deficiente capacidade de importar, tornando possível a utilização plena da capacidade instalada nas indústrias existentes e a instalação de novas indústrias com unidades de produção bem dimensionadas, ao mesmo tempo que a própria necessidade de competir nos mercados internacionais poderia contribuir para melhorar os níveis de eficiência e de qualidade das indústrias domésticas.⁵⁵⁷

557 As vantagens de se promover a exportação de produtos industriais desde os primeiros tempos do processo de desenvolvimento industrial são postas em relevo por Donald KEESING. Esta preocupação é que caracterizaria o que o autor chama *outward-looking strategy*, por contraste com a *inward-looking strategy*, segundo a qual o desenvolvimento industrial se processa tendo em vista apenas o mercado interno. De todo o modo, Keesing salienta que a sua defesa de uma *outward-looking strategy* assim entendida não deve ser confundida com um ataque à substituição de importações. Esta verificar-se-á sempre, quer ela seja deliberadamente incrementada quer não o seja, quer as políticas adoptadas sejam *inward-looking* quer sejam *outward-looking*.

De acordo com a perspectiva de Keesing, a adopção por um dado país de uma *outward-looking strategy* não significa que esse país aposte fortemente na exportação de manufacturas, como *engine of growth* ou como meio de obter as importações indispensáveis ao desenvolvimento do país. Efectivamente, em seu entender, o volume das exportações pode manter-se a um nível muito reduzido enquanto não se atingir uma fase mais avançada da industrialização, e podem ser muito modestos os ganhos em termos de rendimento acrescido ou de divisas obtidas. Mas tais resultados não põem em causa as vantagens da *outward-looking strategy*. Estas consistem em benefícios indirectos que resultam da promoção de exportações desde os primeiros estágios do processo de industrialização, benefícios que, em última análise, se reduzirão a uma intervenção governamental menos intensa, menos ampla e menos frequente do que aquela que é permitida (ou exigida) pela *inward-looking strategy*, uma vez que a liberdade de intervenção do governo, no quadro de uma estratégia que não abdique da exportação de manufacturas, é limitada pelas exigências de manutenção da competitividade internacional e pelas convenções comerciais e sanções que limitam os métodos de promoção das exportações. Embora ambas as estratégias assentem na falta de confiança no *laissez-faire* e nos princípios do livre comércio, a *outward-looking strategy* orienta-se no sentido de promover as exportações industriais desde as primeiras fases da industrialização, através de todos os meios internacionalmente tolerados, mas sem passar por uma fase de elevado protecção. A *inward-looking strategy* põe de lado qualquer preocupação de conquistar, desde o início, mercados externos para os seus produtos industriais e faz da substituição de importações a pedra de toque da sua política comercial, promovida através de elevados direitos alfandegários protectores, do controlo de câmbios, restrições quantitativas, subsídios, licenciamentos, etc..

Os benefícios a que Keesing se refere traduzir-se-iam, em resumo: 1) na melhoria dos recursos humanos, decorrente do *learning by doing* e dos efeitos de aprendizagem (*learning effects*) que resultam do contacto e da concorrência com outros países e se traduzem no desenvolvimento dos recursos humanos de modo condizente com as exigências do desenvolvimento económico (ao invés, o protecção excessivo que caracteriza a *inward-looking strategy* fomenta a corrupção e permite descuidar a melhoria da produtividade); 2) a comunicação e o comércio com países mais avançados facilita a penetração nos países em desenvolvimento não só das máquinas e equipamentos mas também de conhecimentos no domínio da tecnologia e da organização empresarial; 3) a exportação permite colher as vantagens inerentes à produção em grande escala e a um mercado mais amplo; 4) reduzem-se os prejuízos que podem resultar de uma extensa e sistemática intervenção governamental, uma vez que esta é mais moderada em caso de *outward-looking strategy*; 5) a exportação de produtos industriais, se tiver êxito, pode ajudar a reduzir as limitações decorrentes do "foreign-exchange bottleneck".

Cabe, aliás, à Cepal o mérito de, logo em 1959, ao abordar a problemática da criação de um mercado comum latino-americano, ter chamado a atenção para o facto de a adopção de medidas proteccionistas (tanto mais acentuadas quanto menores forem as vantagens de cada país em relação ao resto do mundo) provocar custos internos mais elevados que afectam a competitividade externa dos produtos industriais produzidos na região. E a Cepal alertava claramente para o perigo de "uma política persistente de substituição que não seja acompanhada de aumento da produtividade poder chegar a um ponto além do qual se verifica uma redução das exportações, i.é, uma perda líquida de divisas (...), um ponto em que aquilo que se economiza pela substituição se perde em exportação".

Perante a possibilidade de estrangulamento do próprio processo de industrialização em consequência da escassez de divisas, a Cepal aponta a necessidade de promover o aumento das exportações de produtos industriais, quer unificando os mercados de toda a América Latina, de modo a conseguir um mercado suficientemente amplo, quer trabalhando para vencer as dificuldades de penetração nos mercados, fortemente protegidos, de outros países fora da região.⁵⁵⁸

5.1.2. Em segundo lugar, deve desfazer-se a ideia de que a ISI e a promoção das exportações são duas estratégias de industrialização alternativas e incompatíveis. Trata-se, com efeito, de uma falsa dicotomia: os dois processos podem perfeitamente completar-se e reforçar-se mutuamente. Um certo grau de substituição de importações parece ser imprescindível para se conseguir um aumento do rendimento, um alargamento do mercado e uma taxa de industrialização suficientes para tornar viável qualquer estratégia exportadora capaz de apoiar um projecto autónomo de desenvolvimento económico. Para os países de industrialização recente, julgamos que a ISI constitui uma condição necessária (embora não suficiente) para se emprender em bases sólidas uma política de maior abertura ao exterior.⁵⁵⁹

A história dos actuais países desenvolvidos mostra, aliás, que a expansão externa das suas indústrias se verificou depois de se ter constituído um mercado interno suficientemente amplo para garantir uma dimensão adequada às unida-

558 Cfr. A. PINTO, [8], 621-623. No que se refere à integração do espaço económico latino-americano, Prebisch propõe mesmo, num Relatório de 1970 (R. PREBISCH, [5], 114/115 e 260/261) que se vá além da política de livre-comércio entre os países da América Latina (embora defenda tal objectivo, que, aliás, teve consagração na A.L.A.L.C.) e se caminhe no sentido da integração económica (preocupação presente no Pacto Andino), de modo a criar o espaço económico adequado à implantação de *empresas multinacionais latino-americanas*, que seriam financiadas pelas instituições internacionais de crédito. Relativamente às propostas de integração económica regional da América Latina, um outro autor ligado à Cepal (O. SUNKEL, [6], 583) alerta, porém, para a possibilidade de ela beneficiar sobretudo as grandes multinacionais não latino-americanas.

559 Neste sentido, A. HIRSCHMAN, [4], 24-26; J. DATAS-PANERO, 39; S. ROBOCK, 524/525; A. PINTO, [8], 615-619; CEPAL, [8], 35; J. AHMAD, 295.

des produtivas e para absorver uma proporção considerável de toda a produção interna desses países, de modo a não colocar a actividade económica do país considerado na inteira dependência das flutuações dos mercados externos, à semelhança do que se verifica com a generalidade dos países subdesenvolvidos exportadores primários.

Stefan Robock aponta o exemplo clássico do Japão como o de um país que começou por importar os produtos industriais, passando depois a produzir internamente bens substitutivos destas importações e conseguindo mais tarde exportar os seus produtos industriais mesmo para os países mais desenvolvidos, logo que o mercado interno assegurou uma dimensão mínima às suas empresas e a experiência e a preparação profissional permitiram melhorar não só a qualificação de trabalhadores e empresários mas também a qualidade dos produtos.

Olhando para a experiência da América Latina, podemos concluir igualmente que os países que a certa altura puderam lançar-se num esforço de promoção das exportações de produtos industriais foram exactamente aqueles (muito poucos) que, por um lado, conseguiram desenvolver um mercado interno de proporções razoáveis e que, por outro lado, avançaram na diversificação das suas actividades industriais, em termos de estas ganharem bases materiais e capacidade organizativa para se lançarem nos mercados externos.

5.1.3. Mas se uma certa dose de substituição de importações é um factor indispensável para uma posterior abertura aos mercados externos, porque é que a ISI, em regra, não favorece as exportações de produtos industriais? Várias razões podem ir buscar-se, se não à natureza da ISI, pelo menos à sua configuração histórica:

a) poderá dizer-se que a conquista dos mercados externos não foi o objectivo inicial da ISI;

b) também é certo que a política cambial que lhe andou associada desincentivava os investimentos voltados para a exportação, porque encarecia os produtos do país nos mercados externos (o que era agravado pelas elevadas taxas de inflação correntes em vários países da América Latina) e reduzia a estabilidade relativa das actividades exportadoras em termos de lucro em moeda nacional;

c) dir-se-á também que as elevadas barreiras protectoras provocam em geral custos de produção muito mais altos, que reduzem a competitividade externa;

d) invoca-se igualmente que o facto de a ISI se ter confinado durante as primeiras fases às indústrias produtoras de bens finais de consumo permitiu que os industriais, quando a expansão desses sectores se revelou difícil, não se vissem forçados a suportar os custos e riscos acrescidos da expansão das suas actividades através da conquista de mercados externos, como aconteceu nos países que primeiro se industrializaram. É que estava à sua disposição todo o campo das in-

dústrias a montante das já instaladas, que razões de vária ordem tornam menos arriscadas que as actividades voltadas para a exportação, especialmente porque os países da América Latina não poderiam contar com os mercados reservados de quaisquer territórios coloniais que lhes proporcionassem maior 'espaço vital'.

Sem negar validade a estas razões, pensamos que a problemática em análise não poderá compreender-se se nos mantivermos no quadro estrito dos mecanismos próprios da ISI. Em nossa opinião, as razões mais profundas das dificuldades de exportar produtos industriais por parte dos países da América Latina que se empenharam num processo de industrialização a partir dos anos 30 têm pouco que ver com as características da ISI.⁵⁶⁰

Na verdade, também a Alemanha, os EUA e os outros países que se industrializaram nos finais do séc. XIX recorreram a fortes barreiras protectoras. Mas tal não impediu que simultaneamente desenvolvessem esforços para exportar os seus produtos, em concorrência com as potências capitalistas então mais avançadas. Só que as condições históricas permitiram que esses países se pudessem expandir para os mercados reservados de territórios coloniais ou semi-coloniais (entre os quais a própria América Latina), ao longo de um processo complexo e quase nunca pacífico, que acabaria por conduzir a duas guerras mundiais neste século XX e a várias guerras localizadas desde os finais do século passado até hoje. Este é um caminho que não puderam nem podem seguir os países da América Latina e os países subdesenvolvidos em geral.

Nos países de industrialização recente no quadro do capitalismo desempenharam um papel importante filiais de empresas multinacionais estrangeiras, ou empresas a elas associadas ou que trabalham sob licenças por elas concedidas, e muitas vezes as empresas multinacionais impõem restrições ou proibem a exportação para os seus países de origem e mesmo para terceiros países.

Defendem alguns autores que a ISI deveria restringir-se a um número limitado de indústrias em que os novos países industriais pudessem gozar de vantagens relativas. Simplesmente, esta orientação mais selectiva, que mantivesse a industrialização dentro da lógica da lei das vantagens relativas (o que significaria uma certa 'especialização' nas indústrias ligeiras fortemente trabalho-intensivas) seria desencorajada pelas políticas comerciais restritivas praticadas pelos 'países desenvolvidos'.

560 Um estudo empírico de Jaleel AHMAD permite a este autor concluir que não há provas seguras de que o processo da ISI tenha causado, por si mesmo, prejuízos às exportações potenciais, acrescentando que o desmantelamento dos esquemas ligados à substituição de importações não aumentará necessariamente as exportações, como em geral se afirma.

W. Baer e I. Kerstenetzky contam-se entre os que entendem que “as políticas de desenvolvimento industrial e o princípio das vantagens relativas não têm que estar necessariamente em contradição, mas exigem a adesão quer do centro quer da periferia”. Tendo em conta a nova estrutura dos consumos mundiais, em que os bens primários têm vindo a perder importância, uma “correcta divisão do trabalho” exigiria, a seu ver, uma mudança na estrutura industrial dos países desenvolvidos, os quais teriam de abandonar, em obediência ao princípio das vantagens relativas, a produção de alguns bens que continuam a produzir, graças à política que adoptam de forte protecção dos mercados internos perante a concorrência de produtos estrangeiros.

Esta não adaptação dos ‘países desenvolvidos’ a uma nova conformação da divisão internacional capitalista do trabalho constitui, sem dúvida, um dos factores que contribuiu (e continua a contribuir) para barrar o caminho da exportação de produtos manufacturados aos países de *industrialização muito tardia*, obrigando estes a uma expansão horizontal da ISI, adoptando linhas de industrialização que estão para além da área que as vantagens relativas aconselhariam.⁵⁶¹

Restará, finalmente, esclarecer as razões que poderão explicar a não adopção, em devido tempo, de políticas de incentivo às exportações, através da fixação de taxas de câmbio favoráveis, de subsídios à exportação, etc.. Aqui poderá residir a razão fundamental das dificuldades de exportação de produtos industriais por parte da generalidade dos países latino-americanos de industrialização recente.

Quanto a este aspecto, pensamos que Hirschman tem razão em valorizar as características sócio-políticas destes países, considerando que elas são muito mais importantes para a explicação do não incremento de políticas activas de exportação de manufacturas e dos fracos resultados obtidos neste domínio do que a estrutura de custos-preços das novas indústrias resultantes da ISI. A não competitividade das indústrias latino-americanas resultará muito mais da incapacidade para mudar as instituições do que de qualquer incapacidade para reduzir os custos reais de produção.

Nesta perspectiva, parece-nos que dificilmente se poderá explicar o não desenvolvimento da exportação de produtos industriais sem tomar em consideração o que Hirschman chama a “distribuição do poder nas sociedades da América Latina”. A actividade exportadora obriga, com efeito, a assumir riscos especiais e a suportar custos gerais mais elevados, só recuperáveis ao fim de um certo período de exportações com êxito. Daí que os empresários só se abalancem pela via das exportações se estiverem suficientemente seguros de que podem influenciar

561 Cfr. BAER/KERSTENETZKY, [3], 424/425.

ou controlar a política económica do governo. Só uma burguesia nacional unida e detentora hegemónica do poder político poderia levar a cabo uma industrialização que ultrapassasse o terreno relativamente fácil da substituição de importações para se lançar na aventura da exportação. E esta é uma condição que ainda hoje dificilmente se encontra realizada em qualquer país da América Latina. Talvez por isso possa dizer-se que "a incapacidade para exportar manufacturas aparece como um preço que teve de pagar-se para criar um sector industrial em condições sócio-políticas adversas".⁵⁶²

5.2. Se quisermos ir um pouco mais longe, talvez devamos perguntar se, nas condições históricas concretas em que se verificou a industrialização dos países da América Latina (não só as condições internas de cada país, mas também as condições internacionais), as coisas poderiam ter-se passado de maneira muito diferente, não só no que se refere à estrutura das exportações, mas também no que se refere aos outros pontos fracos atribuídos à ISI. Rejeitando embora quaisquer tentações deterministas, cremos que, perante os parâmetros que condicionaram a configuração e a concretização da ISI, dificilmente o processo de industrialização conduziria a resultados radicalmente diferentes dos obtidos.⁵⁶³

5.2.1. Poderemos dar razão aos autores (R. Prebisch, D. Felix, S. Robock, v.g.) que defendem não se ter verificado nos países da América Latina, mesmo nos anos 50, uma política coerente, global e programada de industrialização, no quadro de um plano integral de desenvolvimento económico, já que as políticas adoptadas visavam essencialmente resolver os problemas resultantes da escassez de divisas, no pressuposto de que os estrangulamentos da capacidade de importar eram o principal obstáculo ao desenvolvimento económico e de que a ISI era o melhor caminho para vencer este obstáculo.

Estamos de acordo com quantos entendem que a ISI pode não ser a melhor estratégia para enfrentar os problemas da balança de pagamentos e que estes podem agravar-se em consequência de uma industrialização baseada essencialmente em critérios que tenham em conta os efeitos a curto prazo em termos de poupança de divisas, esquecendo as consequências futuras neste domínio e não seleccionando as indústrias a desenvolver tendo em vista as suas potencialidades de desenvolvimento a longo prazo e a sua capacidade para arrastar consigo o desenvolvimento de outras indústrias e/ou de outras actividades económicas.

Admitimos que a ISI deveria ter sido orientada de acordo com um critério mais selectivo, estimulando a produção local de um número limitado de bens,

562 Cfr. A. HIRSCHMAN, [4], 24-31.

563 Cfr. M^o C. TAVARES, [1], 53/54.

com prioridade para aqueles que pudessem aproveitar os recursos existentes no país (mão-de-obra, matérias-primas, vantagens de localização, etc.), induzir o desenvolvimento de actividades a montante e oferecer melhores perspectivas futuras de exportação.

Concordamos ser correcto orientar desde início a produção industrial interna não só para os bens finais de consumo, mas também, simultaneamente, para os bens intermédios e os equipamentos em cuja produção possa gozar-se de vantagens relativas. Só assim se evitarão os inconvenientes (já referidos) de um processo de industrialização rigidamente sequencial, que pode agravar a dependência do desenvolvimento económico interno relativamente às restrições do sector externo e que tornará particularmente aleatória a evolução do processo de industrialização, já que dificilmente este se processará a partir dos bens de consumo menos elaborados para atingir progressivamente os vários degraus da pirâmide produtiva até chegar aos bens de capital.

Acompanhamos os que defendem que uma política de substituição de importações destinada a economizar e/ou a proporcionar maior quantidade de divisas deverá ter em conta a substituição de importações não só no domínio da indústria, mas também no domínio da agricultura, da pesca, da produção de energia, da ampliação das marinhas de comércio e outros meios de transporte de e para o estrangeiro, do apetrechamento do sector dos serviços (desde o turismo à actividade bancária e seguradora).

Apoiamos as posições dos autores que sustentam ser errado reduzir a estratégia de industrialização (mesmo tendo em conta o objectivo de resolver o problema da escassez de divisas) à falsa dicotomia industrialização substitutiva de importações/industrialização voltada prioritariamente para a exportação, e que defendem ser preferível uma abordagem directa da industrialização, o que obrigará a planificar não só os sectores industriais a incrementar, mas também a preparação profissional de mão-de-obra e a formação de empresários e gestores, o desenvolvimento de toda uma gama de infraestruturas (energia, transportes, comunicações, etc.), o que significará a elaboração de planos globais e integrados de desenvolvimento económico e social a longo prazo.

Admitimos que a ISI, em consequência da política cambial e da política proteccionista em que se apoia, tenha provocado certas distorções na estrutura produtiva industrial dos países da América Latina, na medida em que não apenas desincentivou a orientação dos investimentos com vista à exportação, mas também discriminou em favor das indústrias de bens de consumo final e contra as indústrias de bens intermédios e de bens de capital. A nosso ver, a ISI favoreceu, efectivamente, a diversificação excessiva do sector de bens de consumo; a insta-

lação de capacidade de produção não utilizável em muitos sectores e de unidades técnica e economicamente subdimensionadas em outros; a adopção irracional (na perspectiva dos interesses sociais, que não na perspectiva dos interesses de cada empresa) de tecnologias capital-intensivas e fortemente dependentes da importação não só de bens de capital mas também de matérias-primas e de produtos intermédios, contrariando, portanto, a desejável integração vertical do tecido industrial.

Consideramos que a ISI, na medida em que incentivou a importação de bens de capital e conduziu a uma dispersão de recursos por vários sectores, dificultou e desencorajou o desenvolvimento de novas tecnologias ou a adaptação de técnicas adequadas às condições específicas de cada país e tem alguma responsabilidade no carácter *dependente* da industrialização ocorrida em vários países da América Latina.

Reconhecemos que o comportamento da ISI no domínio do emprego significou maior concentração do rendimento e, portanto, um factor impeditivo do alargamento do mercado interno. Nos países que conheceram autênticas revoluções industriais a ampliação do mercado interno acompanhou o desenvolvimento industrial e foi um elemento decisivo na transformação das formas de produzir e na melhoria da produtividade. Nos países da América Latina, porém, o crescimento económico tem-se traduzido na ampliação e na diversificação dos consumos de luxo de uma pequena minoria, pelo que a melhoria da produtividade se encontra associada à introdução de novos processos de fabrico e ao lançamento de novos produtos necessários à dinâmica de um crescimento económico que tem como paradigma os padrões de consumo dos países capitalistas dominantes.

Se a industrialização tivesse alimentado uma progressiva ampliação do mercado interno, teriam aumentado as possibilidades de desenvolvimento das indústrias produtoras de bens de consumo corrente e teria sido mais fácil alargar o âmbito da substituição de importações aos sectores dos bens intermédios e dos bens de capital. A produção doméstica de bens de consumo duradouros seria ensaiada mais tarde, quando o nível do rendimento médio e o nível do capital acumulado *per capita* o permitissem, e não como um expediente destinado a alargar os campos de investimento perante a pretensa 'saturação' do mercado interno provocada pela ISI, mas que, verdadeiramente, permitiu responder à (e ampliar a) procura da minoria da população que chama a si a parte de leão do rendimento nacional.

A verdade é que as tecnologias cuja utilização a ISI estimulou encontram-se intimamente associadas a um estilo de desenvolvimento que exclui a maioria da população dos benefícios do crescimento económico e que implica um enorme desperdício de recursos. "Com efeito - é Celso Furtado quem o salienta a neces-

sidade de elevar de forma permanente o coeficiente de capital no sector que produz para a minoria integrada no processo imitativo impede uma difusão mais ampla do progresso tecnológico (inovações nos processos produtivos) nos segmentos marginalizados da economia dependente⁵⁶⁴

5.2.2. – As observações que acabamos de fazer, se é certo que põem a claro algumas das limitações da ISI, evidenciam também, a nosso ver, que muitas das deficiências e muitos dos fracassos e frustrações atribuídos à ISI são muito menos consequências da sua própria natureza ou das políticas que em geral a enquadram e a suportam, do que das circunstâncias históricas da expansão do capitalismo na América Latina e das condições que impuseram a “substituição forçada de importações”. (A. Foxley)

Sob a influência da crise dos anos 30, da 2ª GM e de situações várias de estrangulamento do sector externo, mas também por força da convicção de que a *industrialização* viria resolver todos os problemas dos países subdesenvolvidos, as circunstâncias pressionaram no sentido de uma enorme aceleração do processo de desenvolvimento industrial e de uma acentuada diversificação das estruturas industriais operada no espaço de duas ou três décadas, sem possibilidade de uma adequada planificação do desenvolvimento.

Esta *aceleração* do processo da ISI⁵⁶⁵ significa, desde logo, que a industrialização decorreu sem que, previamente ou sequer simultaneamente, se tenham verificado transformações estruturais na agricultura e nas actividades artesanais do tipo das que aconteceram nos países europeus que primeiro se industrializaram e, mais recentemente, no Japão. Esta circunstância pesou fortemente no desencadear de contradições, distorções e limitações de vária ordem que caracterizam o processo de industrialização na América Latina, acelerado em virtude da necessidade de dar resposta a determinados engarrafamentos, mas ele próprio gerador de novos e porventura mais acentuados engarrafamentos.

A verdade, porém, é que não se pode responsabilizar a ISI, enquanto estratégia de industrialização, pela ausência das transformações estruturais referidas, em especial pela ausência de uma verdadeira ‘revolução agrícola’. A manutenção das estruturas agrárias de tipo colonial explica-se pela conjugação dos interesses das oligarquias tradicionais dos países da América Latina e dos interesses dominantes das velhas e novas ‘metrópoles’ capitalistas e pela não ocorrência de transformações internas que possam equiparar-se a uma revolução burguesa.

564 Cfr. C. FURTADO, [9], 342.

565 Alguns autores, referindo-se ao caso brasileiro, falam mesmo de “hipertrofia do objectivo de industrialização no Brasil”, para traduzir a ideia de um certo exagero voluntarista da política adoptada. Cfr. C. LESSA, 482.

Isto explica o modo de inserção dos países da América Latina no esquema de divisão internacional capitalista do trabalho como países exportadores de bens primários, com as conseqüentes e consabidas limitações para o desenvolvimento desses países. Por outro lado, a natureza das economias primário-exportadoras determinou o nível de rendimento e a estrutura da distribuição do rendimento, que explicam a estrutura da procura - a qual marcou, desde o início, a orientação da ISI - e que ajudam a compreender também a pouca atenção dedicada à agricultura produtora de alimentos.

Acresce que uma política substitutiva de importações - que evitasse ou reduzisse as distorções que historicamente acompanharam os processos de ISI - exigiria a existência de 'empresários inovadores' de tipo schumpeteriano, capazes de ultrapassar a perspectiva decorrente de uma visão estática do mercado interno e/ou da estrutura de importações existente num dado momento e de equacionar as oportunidades que se apresentam numa óptica de longo prazo.

Na ausência de tais empresários, o estado teria de chamar a si muitas das funções que, historicamente, foram desempenhadas pelos 'empresários schumpeterianos'. É o estado desempenhou, efectivamente, em muitos casos, o papel de principal actor no processo de industrialização. Só que aqui devemos ter em conta o que Hirschman chama "a distribuição do poder nos países latino-americanos", i.é, a correlação de forças no seio das classes dominantes (e, portanto, nas estruturas do poder político) em países onde a burguesia industrial não conseguiu nunca uma posição hegemónica no plano económico, no plano social e no plano político.

Nestas condições, os autores aceitam que teriam sido politicamente impossíveis soluções que passassem pela realização de reformas agrárias, pela definição clara de esquemas de apoio à indústria e de planos de desenvolvimento económico a longo prazo. A ISI foi possível porque não exigiu alterações económicas, sociais e políticas semelhantes às que acompanharam as revoluções industriais dos sécs. XVIII e XIX e porque, no plano técnico, se bastou praticamente com a manipulação das taxas de câmbio e dos direitos alfandegários, com o controlo das importações e outras medidas proteccionistas.

Deve dizer-se, por outro lado, que muitos dos excessos e desvios ocorridos no quadro da ISI - os efeitos perversos da industrialização que levam Celso Furtado a falar, referindo-se ao Brasil, de "modelo brasileiro de subdesenvolvimento"⁵⁶⁶ - são indissociáveis do recurso aos capitais estrangeiros e do papel decisivo dos investimentos directos das grandes empresas multinacionais. Mas estes são aspectos que não decorrem necessariamente dos mecanismos da ISI, antes se ex-

plicam pelas deficiências internas do processo de acumulação de capital e pela inexistência de uma burguesia nacional suficientemente forte e organizada para liderar o processo de desenvolvimento capitalista, apoiada num poder político por ela controlado hegemonicamente.

Em último termo, entendemos que os resultados negativos da industrialização na América Latina não podem explicar-se, na sua essência, com base nos mecanismos próprios da ISI. Nem tão pouco podem considerar-se como *insuficiência* do desenvolvimento capitalista na América Latina (insuficiência superável através da continuação do processo de desenvolvimento capitalista) ou como *perturbações* ou *anomalias* verificadas no processo de desenvolvimento (porventura *normais* em todos os processos de crescimento e susceptíveis de correcção à medida que o próprio desenvolvimento vai assegurando melhores condições para o adequado funcionamento dos mecanismos do mercado). Antes devem ser entendidos como uma consequência da expansão do capitalismo e das características que historicamente esta expansão assumiu, especialmente do ponto de vista da inserção das economias latino-americanas no sistema capitalista mundial.

Julgamos que isto mesmo é o que resulta da análise de Celso Furtado sobre o 'modelo brasileiro', com base na qual conclui que quando se procura identificar as causas da extremamente desigual e relativamente lenta difusão do progresso técnico durante o processo de industrialização da América Latina, "logo perceberemos que se trata menos de anomalias que de processos adaptativos a condições estruturais bem definidas da economia capitalista internacional", condições estruturais que "decorrem do controlo do progresso tecnológico e do poder financeiro exercido pelas grandes empresas internacionais" e que "operam, por um lado, no sentido de concentrar recursos em áreas prioritárias e, por outro lado, no de homogeneizar os padrões de consumo em escala mundial".⁵⁶⁷

5.2.3. A falência da ISI como estratégia de desenvolvimento foi mais sentida pelo defensores da ideologia nacional-desenvolvimentista corrente na América Latina nos anos 50, os quais tinham arvorado a industrialização (e, no contexto histórico que se seguiu à Grande Depressão, e, depois, à 2ª GM, a substituição de importações impôs-se como a estratégia mais adequada - ou mais fácil de executar - para promover a industrialização) em panaceia capaz de resolver todos os problemas dos países subdesenvolvidos. Esperava-se muito dela: que fosse a chave para o desenvolvimento económico e social da América Latina; que quebrassem a rigidez estrutural imposta às economias primário-exportadoras pela 'especialização' estabelecida no seio do capitalismo mundial; que propiciasse um ritmo acele-

rado de crescimento económico; que assegurasse a estabilidade financeira interna e o equilíbrio externo; que abrisse amplas oportunidades de emprego a uma população em crescimento rápido; que provocasse a melhoria do nível de vida das populações e uma distribuição mais igualitária do rendimento; que conduzisse à afirmação de *economias nacionais* com autonomia suficiente para formular os seus próprios objectivos de desenvolvimento e com capacidade bastante para coordenar as decisões de política económica em função destes objectivos *nacionais*.

Mantendo-nos no quadro da América Latina, a experiência da industrialização - especialmente a que decorreu nas duas décadas entre o fim do segundo conflito mundial e meados dos anos 60 - acabaria por produzir efeitos bem diferentes dos esperados. Não se diversificou a composição das exportações e acentuou-se mesmo, em certa medida, a característica dos países da região como exportadores de bens primários. Acentuou-se a dependência relativamente às importações, tornando-se mais dramáticas as restrições resultantes dos défices da balança de pagamentos, progressivamente agravados em consequência do advento de novos factores de desequilíbrio dos pagamentos exteriores dos países da América Latina. Tornaram-se mais frequentes as situações de endividamento externo para além de todos os limites aconselháveis. Agravou-se a 'desnacionalização' da economia e passou para as grandes empresas multinacionais - em aliança com a grande burguesia local - o controlo da economia, da sociedade, da opinião pública e do próprio estado, pondo em causa a idêia de *estados nacionais* que gerem soberanamente as suas economias nacionais, e alargando o fosso entre os países 'subdesenvolvidos' e os países 'desenvolvidos'.

O desenvolvimento industrial deixou praticamente intocadas as caducas estruturas agrárias, mantendo-se a agricultura no seu estado de atraso secular, graças ao compromisso que foi possível num ambiente de anestesia das massas urbanas sob a asa do *populismo*, ignorando-se as populações camponesas e recorrendo aos regimes de força logo que o populismo começou a perder eficácia como ideologia de contenção, o que se verificaria em alguns dos países que mais avançaram no caminho da industrialização.

Em vez de sociedades *integradoras*, surgiram sociedades fortemente *excluídas*, em que se acentuaram as desigualdades na distribuição pessoal, funcional e regional do rendimento e se agravaram os problemas do 'subemprego' e da *marginalidade*. Em vez de sociedades politicamente abertas, com regimes democráticos consolidados, sob a liderança de *burguesias nacionais* e com apoio de amplas classes médias, multiplicaram-se os regimes autoritários, quase sempre defensores do liberalismo económico à medida dos interesses do grande capital internacional.

Se podemos dizer que os pontos culminantes da curva ascendente da 'febre desenvolvimentista' foram a *Aliança para o Progresso* (à escala do continente americano) e a proclamação da *Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (à escala mundial), a verdade é o que o assassinio do Presidente Kennedy pode simbolizar a falência da Aliança, e a Década da ONU ficaria conhecida como "a década da decepção".

Foi a falência de toda uma concepção de desenvolvimento e o fim das esperanças postas num desenvolvimento nacional independente sob a liderança de *burguesias nacionais* capazes de polarizar os *interesses nacionais* e de desempenhar um papel histórico progressista. A ISI acabou por ser transformada no bode expiatório de todos os desencantos e frustrações, particularmente daqueles que continuavam a tomar como um *dado* o modelo capitalista de desenvolvimento. A condenação da ISI como estratégia de desenvolvimento salvava, apesar de tudo, o próprio modelo.

Como reacção ao malogro da industrialização, surgiu, na discussão teórica da América Latina, o conceito de *dependência* e a *teoria da dependência*, com base nos quais se pretendia ultrapassar as deficiências da *teoria do desenvolvimento nacional* elaborada nos anos 50, e em certos meios de esquerda germinou a crença de que, no plano da acção política, a solução estava na revolução imediata (o que era preciso era provocar o aparecimento de duas, três Sierras Maestras, de dois, três Vietnams). À direita, fomentaram-se golpes militares nos países onde as ideias de independência nacional representavam algum perigo (quase sempre sobreavaliado, sob a influência do 'espinho' cubano) e, no plano das políticas de desenvolvimento, aproveitou-se o descrédito da ISI e as críticas que lhe moviam mesmo alguns dos seus próprios arautos para lançar a nova 'panaceia universal' apoiada no reforço do liberalismo económico e da tese das vantagens relativas e concretizada nas *Outward-Looking Strategies*.

5.3. - Por nossa parte, se afastarmos a hipótese de modelos de desenvolvimento alternativos ao desenvolvimento capitalista, pensamos que os resultados frustrantes e negativos da industrialização na América Latina "derivam principalmente - como salienta Aníbal Pinto⁵⁶⁸ - dos condicionalismos históricos, institucionais e de dependência externa e não do significado, validade ou natureza intrínseca da chamada industrialização substitutiva". Apesar das limitações e deficiências que ficam referidas, talvez a ISI tenha cumprido o que dela poderia esperar-se. Os fracassos que lhe são atribuídos podem muito bem ser meros índices da impossibilidade de os países subdesenvolvidos encontrarem, no qua-

dro do capitalismo mundial, saídas adequadas para um desenvolvimento económico e social harmonioso e sustentado.⁵⁶⁹

“Esperava-se que a industrialização mudasse a ordem social - escreve Hirschman⁵⁷⁰ -, e tudo o que ela fez foi oferecer manufacturas”. Apesar dos seus desvios e limitações, pensamos que a ISI fez mais do que isto. Se ela não correspondeu às expectativas dos que dela esperavam tudo, não deixou de realizar alguns dos objectivos de política económica que a ela andaram associados: adequar a procura de divisas às respectivas disponibilidades; definir critérios de prioridade para a utilização das divisas existentes; criar as condições para que a indústria e a economia em geral pudessem crescer a um ritmo superior ao que decorria historicamente dos limites resultantes do sector externo.

Em termos gerais, talvez deva reconhecer-se que a ISI falhou na resolução dos problemas da balança de pagamentos, talvez não tanto porque a industrialização se foi desenvolvendo de acordo com uma estratégia de substituição de importações, mas porque se efectuou em condições históricas e institucionais que impuseram um ritmo particularmente acelerado à industrialização na América Latina e fizeram das multinacionais o principal agente da industrialização.⁵⁷¹

Mas julgamos ser indiscutível que a ISI permitiu, pelo menos nos países onde o seu desenvolvimento avançou mais, uma taxa de crescimento do sector industrial e mesmo do PNB bastante superior à que resultaria da simples capacidade de importar (a taxa de crescimento da economia ultrapassa a taxa de crescimento

569 No pólo oposto situam-se aqueles que consideram os resultados da industrialização acelerada de certos países da América Latina como perfeitamente normais num processo de crescimento de economias adolcentes a caminho da maturidade. Excluindo, como ponto de partida, qualquer hipótese alternativa ao capitalismo, defendem que a importação de capitais sob a forma de empréstimos ou de investimentos directos é um complemento indispensável ao aforro e ao investimento internos. Sustentam que a distribuição desigual do rendimento, especialmente nos países com baixo nível de rendimento *per capita*, é um factor favorável ao aumento do aforro, do investimento e do crescimento económico, do qual todos acabarão por aproveitar, tanto mais que, a longo prazo, o crescimento económico atenuará as desigualdades sociais, entre as regiões, os sectores e as pessoas. Entretanto, o efeito de imitação tende a gerar, na grande massa da população, a aspiração a formas de consumo pautadas pelos padrões vigentes nos países desenvolvidos, os quais não podem ser satisfeitos sem comprometer o próprio objectivo do crescimento económico. Daí, segundo alguns, a inevitabilidade dos regimes autoritários destinados a pôr cobro a essa onda de ‘consumismo prematuro’ e a evitar que as aspirações sociais insatisfeitas alimentem projectos de desenvolvimento não capitalista. Quanto ao mais, entende-se que o estado deve limitar-se a manter a paz social, a criar as economias externas e a incentivar, através do crédito e de medidas fiscais, o aforro e o investimento das empresas privadas, nacionais e estrangeiras. A iniciativa privada e o livre funcionamento dos mecanismos do mercado acabarão por conduzir a economia pelo bom caminho.

Cfr. A. HIRSCHMAN, [4], 32.

570 Algo diferente parece ser a conclusão de Aníbal PINTO ([8], 614), segundo o qual, embora a ISI não tenha eliminado os desequilíbrios periódicos entre as disponibilidades e a procura de divisas, conseguiu, no entanto, um controlo muito superior ao que se verificava no quadro do modelo de crescimento primário-exportador, com transtornos muito menores do nível de actividade económica.

571

das importações), ao mesmo tempo que provocou transformações relevantes da estrutura produtiva e colocou o mercado interno e as actividades orientadas para a satisfação das suas necessidades na posição de principais agentes impulsionadores do crescimento económico.

5.3.1. - Tomando em consideração a experiência brasileira e deixando de lado os bens de consumo corrente - cuja produção doméstica abastecia já praticamente o mercado interno em 1949 -, Celso Furtado calcula que a participação das importações no abastecimento do mercado brasileiro baixou de 40% em 1949 para 6% em 1964⁵⁷² e Joel Bergsman põe em evidência que o valor das importações totais do Brasil correspondia em 1947-49 a 16% do PNB, tendo baixado esta percentagem para 8% do PNB em 1960-1962.⁵⁷³

O critério mais utilizado para medir a amplitude da substituição de importações continua a ser o chamado *coeficiente de Chenery*, i.é., a relação entre o valor das importações e o valor da oferta total, considerando esta como a soma da produção interna mais as importações.⁵⁷⁴ Dir-se-á então que se verifica substituição de importações se o *coeficiente de Chenery* baixar e na medida em que ele baixar.

572 Cfr. C. FURTADO, [11], 42.

573 Cfr. J. BERGSMAN, 91.

574 Cfr. H. CHENERY, [1]. Ao *Chenery Criterion* têm sido apontadas várias limitações como critério de medida da substituição de importações ao nível da economia como um todo, mesmo pelos autores que o consideram adequado para medir a substituição de importações verificada em cada produto ou sector. Cfr. STEUER/VOIVODAS; MORLEY/SMITH, [1] e [2]; P. GUILLAUMONT, [1] e [2]. A crítica mais importante dirigida ao *critério de Chenery* reside no facto de não incluir na sua definição de importações as procuras intermédias geradas pela substituição de importações, o que conduz a que não se inclua, no cômputo global da substituição de importações, a que se verifica nas indústrias produtoras de bens intermédios destinados às indústrias produtoras de bens finais. Com efeito, a substituição das importações de um qualquer bem por produção interna não pode fazer-se apenas com base no aumento da produção da *final processing industry*, mas exige também um aumento da produção nas indústrias que produzem *inputs* para aquela e nas indústrias fornecedoras destas últimas, e assim por diante. Quando a oferta interna de um determinado produto provinha das importações, estas incluíam a produção intermédia necessária à produção do sector considerado. Mas isto significa que a produção doméstica que substitua inteiramente aquela importação tem que abranger os bens até então objecto de *importação implícita ou indirecta*. Se assim não for, terá de verificar-se um aumento induzido das importações de bens intermédios e/ou uma redução da oferta disponível para a procura final em outros sectores. Alguns exemplos ajudam a esclarecer o que está em causa. Um país importa, em certo ano, todos os produtos refinados do petróleo; entretanto, descobrem-se jazidas de petróleo no país e constroem-se refinarias que passam a refinar o *crude* nacional. Se admitirmos que a procura final se mantém constante, o *critério de Chenery* aponta uma substituição de importações de refinados igual à importação anterior de produtos refinados do petróleo. Não aparece, portanto, como substituição efectiva de importações, a substituição da importação implícita de *crude*, incluída no produto final importado. E no entanto é claro que a substituição das importações de refinados por produção interna só pôde fazer-se, sem necessidade de importar *crude*, graças à produção interna de *crude*, a qual deve, por isso, ser considerada como produção substitutiva de importações. Isto mesmo foi o que se passou no Brasil, que importava, em 1949, praticamente todos os refinados do petróleo, embora não importasse directamente qualquer quantidade de *crude*; em 1964, o Brasil produzia internamente mais de 90% dos refinados, mas importava 70% do

Pois bem. No caso brasileiro, o *coeficiente de Chenery* baixou sempre desde 1948/49 até aos primeiros anos da década de 60, quer se considerem os produtos industriais, quer se considerem, em separado, os bens de consumo, os bens de consumo duradouros, os bens intermédios ou os bens de capital.⁵⁷⁵

Alguns autores designam *substituição relativa de importações* aquela que se traduz no reforço da parte da produção nacional no conjunto da oferta total do(s) produto(s) considerado(s), independentemente do nível absoluto das importações.⁵⁷⁶ Neste sentido, os dados que ficam referidos mostram claramente que o campo por excelência da substituição relativa de importações foi, ao longo dos anos 50, o dos sectores de bens de consumo duradouros e dos bens de produção.

crude. Ora é claro que, apesar desta substituição de importações directa negativa, se verificou uma substituição por produção doméstica de 30% da importação indirecta que se faria se as condições tivessem permanecido como em 1949.

Outro exemplo extraído da realidade brasileira refere-se aos produtos metálicos. Em 1949, a produção brasileira cobria cerca de 80% do uso directo de produtos metálicos. Simplesmente, a oferta de sectores fortemente utilizadores de produtos metálicos (v.g. material de transporte, maquinaria e equipamentos eléctricos) era alimentada pelas importações em 79%, 64% e 82%, respectivamente. No início dos anos 60, a produção interna substituíria não só a importação directa de produtos acabados, mas também a importação implícita dos produtos metálicos. Também aqui a produção interna de produtos metálicos deve considerar-se como produção substitutiva de importações.

Já se vê que o *critério de Chenery* conduzirá a subestimar a amplitude da substituição de importações, com diferenças consideráveis quando se trata de países em que a ISI entre na fase da substituição de importações de produtos intermédios. MORLEY/SMITH, [1], 732, referem que os resultados por eles apurados relativamente ao Brasil, para o período 1949-64, ampliam a substituição de importações, em confronto com os resultados a que se chega por aplicação do *critério de Chenery*, em cerca de 33% no conjunto da indústria transformadora e em cerca de 53% no conjunto da economia, sendo as diferenças mais salientes (87%) nas indústrias produtoras de bens intermédios (metais, móveis e madeira, papel, borracha, química, plásticos e têxteis).

A nosso ver, um *critério* que tome em conta a substituição das importações implícitas permite a consideração das *backward linkages* da substituição directa de importações, fornecendo indicações mais claras acerca do processo de desenvolvimento económico verificado no quadro da ISI. De qualquer modo, não pode deixar de reconhecer-se - como o fazem, aliás, os críticos do *critério de Chenery* - que a tomada em consideração da *importação implícita* exige a disponibilidade de tabelas *input-output* adequadas e bastante pormenorizadas, requisito que dificilmente será preenchido por qualquer país subdesenvolvido. Daí a maior operacionalidade da utilização do *coeficiente de Chenery* e a sua utilização generalizada.

575 Eis a evolução, em percentagem, da relação entre o valor das importações e o valor da oferta total de produtos industriais (cfr. D. SCHYDLOWSKY, 271; A. FISHLOW, [2], 348; BAER/VILLELA, 129; J. BERGSMAN, 29 e 98; A. BLAIR, 240):

	1949	1955	1959	1960	1964	1965
produtos industrializados (total)	19%	11,1%	9,7%		4,2%	
bens de consumo	10,0			4,5%		1,2%
bens de consumo duradouros	60,1	10,0	6,3		1,6	
bens de consumo não-duradouros	3,7	2,2	1,1		1,2	
bens intermédios	25,9	17,9	11,7		6,3	
bens de capital	5,9	43,2	34,5		9,8	

Obs.: Os dados nem sempre coincidem exactamente, de autor para autor, mas não há discrepâncias acerca do sentido da evolução verificada.

No que se refere aos bens de consumo duradouros, verificou-se também, além da substituição relativa de importações, uma muito ampla *substituição absoluta* ou *visível de importações*, medida através da redução ou desaparecimento dos produtos considerados da pauta de importações. Mas esta substituição absoluta ou visível já não se regista em outros sectores, especialmente os combustíveis e lubrificantes, os bens intermédios e os bens de capital, relativamente aos quais se regista um aumento do *quantum* das importações, particularmente acentuado no caso dos combustíveis e lubrificantes, o que explica que o montante total das importações brasileiras tenha aumentado mais de 40% entre 1948 e 1961, apesar da amplitude da substituição de importações entretanto operada.⁵⁷⁷

A mesma conclusão de que se registou no Brasil uma ampla substituição de importações ressalta igualmente da análise da evolução do *coeficiente de importação*, entendido como a relação entre o valor das importações totais e o PIB. Com efeito, à excepção do período de euforia dos preços das matérias-primas por altura da Guerra da Coreia, o coeficiente de importação baixou regularmente a partir de 1947/48.⁵⁷⁸

577 Atente-se na evolução dos índices das quantidades importadas, por grupos principais de mercadorias, no período 1948-61, tomando 1948=100 (cfr. M^o C. TAVARES, [1], 81. Cfr. também R. WEISSKOFF, [2], 394/395):

	1948	1950	1957	1959	1961
bens de consumo duradouros	100	68,5	12,5	25,2	9,2
bens de consumo não-duradouros	100	112,6	115,3	82,1	117,9
combustíveis e lubrificantes	100	126,7	196,0	215,0	248,7
produtos intermédios	100	127,8	147,1	167,7	144,2
bens de capital	100	124,7	131,7	135,2	141,1
Total	100	120,1	134,0	144,4	142,5

O facto de a ISI se ter concentrado prioritariamente, no período considerado, no desenvolvimento das indústrias de bens de consumo duradouros, com particular destaque para a indústria automóvel, poderá ajudar a compreender o aumento acentuado das importações de combustíveis e lubrificantes. Esta orientação da ISI faz sobressair ainda mais um dos aspectos basilares na estratégia de substituição de importações: quanto mais se substituem importações, mais aumenta a procura de produtos importados. Compreende-se, aliás, que assim aconteça. Enquanto determinados bens (automóveis, aparelhos de rádio, frigoríficos, etc.) são importados, os seus preços elevados, agravados com pesados impostos alfandegários, limitam a procura interna desses bens. Logo que passam a ser produzidos no país, os preços relativamente mais baixos e as facilidades em regra concedidas para a sua aquisição ampliam a respectiva procura interna, a qual aumenta muito mais que o seu índice de incorporação de elementos nacionais. Um exemplo muito claro do que se acaba de dizer é oferecido pela indústria automóvel. Em 1962, o Brasil produziu cerca de duzentos mil veículos, mais de dez vezes a oferta total de 1956, quase inteiramente importada. Apesar de em 1962 o Brasil praticamente não importar veículos automóveis acabados e apesar de as importações efectuadas para assegurar o funcionamento da indústria automóvel (borracha, cobre, etc.) representarem uma pequena parte do valor dos veículos produzidos no Brasil, o montante das importações destinadas ao fabrico dos duzentos mil veículos foi muito mais elevado do que o das importações de veículos registados em 1956. Cfr. P. SINGER, [5], 116/117.

578 Os dados mais recentes que conhecemos são os apurados pela Cepal em 1966: o coeficiente de importação passou de 8,7% em 1947 para 7,3% (1950); 10,3% (1951); 5,5% (1956); 5,8% (1960) e 4,4% em

5.3.2. E não há dúvida de que a substituição de importações contribuiu fortemente para o crescimento registado no sector industrial brasileiro e para a alteração das estruturas produtivas. Bastará atentar no facto de a produção interna ter aumentado, nos dez anos entre 1953 e 1962, cerca do dobro do aumento das importações.⁵⁷⁹

No mesmo sentido aponta o facto de terem sido as indústrias em que mais incidiu a substituição de importações (indústrias produtoras de bens de consumo duradouros e de bens de produção) aquelas cuja posição relativa se foi fortalecendo ao longo dos anos 50, quer no que se refere ao volume do emprego, quer, sobretudo, no que se refere ao valor acrescentado bruto.⁵⁸⁰

Se quisermos ter uma ideia da amplitude do desenvolvimento industrial ocorrido no Brasil ao longo dos anos 50, basta referir que, tomando 1949 como ano-base, o índice da produção industrial nas indústrias transformadoras passou de 80,3 (1947) para 166,4 (1955), 212,7 (1958) e 271,8 (1960). Nos sectores químico, metalúrgico, electricidade e comunicações, transportes, etc., registaram-se, aliás, taxas de crescimento particularmente elevadas, bastante mais elevadas do que as registadas nas indústrias produtoras de bens de consumo corrente (têxteis, produtos alimentares, bebidas, etc.). Ao mesmo tempo, a percentagem das indústrias transformadoras no conjunto do rendimento nacional passou de 21% para 34% entre 1947 e 1961, evolução muito rápida, se tivermos em conta que, nos EUA, a indústria transformadora passou de 10% para 21% do rendimento nacional no período de 60 anos compreendido entre 1829 e 1889.⁵⁸¹

1963 (cfr. S. ROBOCK, 534; M^a C. TAVARES, [1], 68; D. SCHYDLOWSKY, 269; R. WEISSKOFF, [1], 59; dados bastante diferentes podem ver-se em A. BLAIR, 239).

579 Cfr. P. SINGER, [5], 116. Isto mesmo permite que se defenda a existência de substituição de importações mesmo relativamente a determinadas rubricas cuja participação no total das importações não se alterou ou aumentou e cuja importação aumentou também em termos reais, aumentos estes que ficaram, porém, muito aquém do aumento da produção industrial e mesmo aquém do aumento do PNB, o qual duplicou entre 1949/1950 e 1962. Cfr. BAER/KERSTENETZKY, [3], 416/417.

580 Cfr. BAER/KERSTENETZKY, [3], 418. Segundo as estimativas de MORLEY/SMITH, [2], 123-126, 53% do valor acrescentado na indústria transformadora e 87% da substituição de importações no período de 1949-62, devem-se a seis indústrias (produtos metálicos, maquinaria, máquinas eléctricas, equipamento de transporte, química e plásticos), que em 1949 representavam apenas 19,2% do valor acrescentado na indústria transformadora e cuja oferta interna dependia das importações em mais de 50%. As restantes catorze indústrias (que em 1949 representavam mais de 80% do valor acrescentado na indústria transformadora) foram aquelas que menos contribuíram para a substituição de importações e que apresentaram também (com excepção da indústria de produtos de borracha) taxas de crescimento inferiores à média registada no Brasil no período considerado.

581 Cfr. W. BAER, [1] 95; A. PINTO, [3], 66; BAER/VILLELA, 127; BAER/KERSTENETZKY, [3], 415/416. Tomando a América Latina no seu conjunto (excluindo Cuba), a produção industrial cresceu, entre 1950 e 1960, à taxa média anual de 6,2%, superior à taxa de crescimento do PIB no mesmo período (4,8%), tendo-se verificado um aumento da parte da indústria no PIB de 18,9% em 1950 para 22,8% em 1964.

Indo um pouco mais além na análise da estrutura industrial brasileira, a evolução verificada, ao longo do período em referência, pode sistematizar-se nestas cifras, referentes à percentagem da produção das *indústrias tradicionais* (alimentos, têxtil, vestuário, madeira, tabaco, etc.), das *indústrias intermédias* (minerais não metálicos, papel, cartão, borracha) e das *indústrias dinâmicas* (mecânica, metalurgia, material eléctrico, material de transporte, química), no conjunto da produção da indústria transformadora⁵⁸²

	ind. tradicionais	ind. intermédias	ind. dinâmicas
1949	70%	8%	22%
1958	52%	10%	38%
1961	49%	10%	41%

No período de industrialização mais intensa (1956-62), o PNB real cresceu à taxa média de 7,8% ao ano, mas a agricultura cresceu mais lentamente (5% ao ano), enquanto a taxa média anual de crescimento da indústria se cifrou em valores que os autores estimam entre 10% e 11%, baixando para 9,7% quando se considera o período 1949-62, durante o qual a produção industrial triplicou em termos reais.⁵⁸³

5.3.3. O esforço de substituição de importações de produtos industriais por produção interna permitiu, pois, que o Brasil dispusesse, nos primeiros anos da década de 60, de um sistema industrial consideravelmente diversificado, o qual condicionava o comportamento global da economia brasileira, não só em virtude

Para os anos 60, as estatísticas mostram uma taxa de crescimento da produção industrial em termos reais de 6,4% ao ano e uma taxa média anual de 5,4% de crescimento do PIB, qualquer delas superior à taxa média anual de 4,2% que assinala o aumento das importações da América Latina em termos reais. Cfr. J. GRUNWALD, [3], 834 e 839; A. PINTO, [8], 614; D. SCHYDLOWSKY, 270.

Considerando isoladamente alguns dos principais países da região, podemos dizer que no Chile, v.g., a parte do produto industrial passou de 10% do PNB no final dos anos 20 para cerca de 20% em meados dos anos 50 (cfr. A. PINTO, [3], 66), ocupando a agricultura, em 1960, cerca de 28% da força de trabalho, contra 36% em 1940, enquanto a indústria transformadora ocupava em 1960 cerca de 20% da mão-de-obra, contra 16% em 1940. Cfr. J. GRUNWALD, [1], 98.

No que se refere ao México (cfr. D. SEERS, [1], 293), a mão-de-obra empregada na indústria metalúrgica na produção de máquinas e veículos passou de menos de dez mil para 173.000 trabalhadores, entre 1930 e 1955, o que pressupõe mudanças consideráveis na estrutura industrial em geral.

Na Argentina (cfr. M. IKONICOFF, [2], 70), enquanto a agricultura e a pecuária estagnavam entre 1930 e 1950, a produção industrial aumentou 70% durante este período, passando de 20% para 32% do PNB, enquanto o sector primário baixava a sua representação de 30% para 18% do PNB.

582 Cfr. M^a C. TAVARES, [1], 92.

583 Cfr. C. FURTADO, [11], 32/33; BAER/VILLELA, 127/128; MORLEY/SMITH, [2], 120; E. GUDIN, 93; BAER/KERSTENETZKY, [3], 415/416.

do seu peso no rendimento nacional, mas também porque os investimentos industriais constituíam o veículo de penetração do progresso tecnológico, porque a indústria representava a principal fonte dos impostos que alimentavam as receitas do orçamento federal e, sobretudo, porque as actividades industriais passaram a ser o factor determinante da organização e do desenvolvimento das actividades terciárias (nomeadamente o sector financeiro e o sector dos transportes), delas dependendo igualmente a agricultura (especialmente quanto ao fornecimento de adubos, pesticidas, maquinaria agrícola e meios de transporte).

Alguns autores defendem que a estrutura industrial resultante da ISI se apresenta, no Brasil, "razoavelmente bem equilibrada, quer do ponto de vista horizontal, quer do ponto de vista vertical", assentando no desenvolvimento simultâneo de várias indústrias clientes umas das outras, as quais asseguraram um acentuado dinamismo do desenvolvimento industrial, que foi muito mais além de um mero desenvolvimento de *final touch activities*.⁵⁸⁴

Celso Furtado não hesita mesmo em afirmar que "no início dos anos sessenta o Brasil transformara-se em um país industrializado, (...) em que a oferta de produtos industriais finais e de seus insumos principais de origem industrial originava-se em nove décimas partes na produção interna, e o próprio processo de formação de capital já não dependia de importações de equipamentos em forma muito distinta do que ocorre em certos países considerados industrializados".⁵⁸⁵

Embora reconhecendo a justeza desta análise, não podemos deixar de valorizar (e de chamar atenção para) os graves desequilíbrios que caracterizam o desenvolvimento operado na sequência da ISI. Para além do agravamento dos já acentuados desequilíbrios regionais no contexto do espaço brasileiro, são particularmente negativos os resultados obtidos em termos de desequilíbrios sociais e de desequilíbrios sectoriais.⁵⁸⁶

Quando ao primeiro ponto, não poderá ignorar-se, entre outros aspectos, a acentuação das desigualdades na distribuição do rendimento; o aumento do em-

584 Cfr. BAER/KERSTENETZKY, [3], 416 e 421.

585 Cfr. C. FURTADO, [11], 33. Furtado salienta também a "ascensão do grupo industrial à posição de elemento hegemónico do sistema de poder". Mas tem o cuidado de chamar a atenção para o aspecto fundamental de não poder considerar-se este *grupo industrial* como algo equivalente às *burguesias nacionais* que lideraram o processo de acumulação e de desenvolvimento do capitalismo industrial na Europa. Aquele *grupo industrial* integra, além da burguesia industrial brasileira, o estado e as grandes empresas multinacionais. E esta estrutura tripartida ao nível do poder económico e do poder político é um factor essencial a ter em conta quando se pretende caracterizar o capitalismo brasileiro e que poderá explicar o facto de Celso Furtado, embora defendendo que o Brasil se transformara, no início dos anos 60, em um país industrial, sustente que o Brasil continuava a ser, não obstante, um país "notoriamente subdesenvolvido". Cfr. C. FURTADO, [11], 34-37.

586 Cfr. M.^a C. TAVARES, [1], 103ss e BAER/KERSTENETZKY, [3], 418-425.

prego industrial a um ritmo inferior ao do aumento do emprego (ou do subemprego) agrícola; o aumento da população 'marginal' especialmente nos grandes centros urbanos; o elevado grau de monopolização registado em alguns sectores.

No que se refere aos desequilíbrios sectoriais, o processo de desenvolvimento resultante da ISI operou-se sem qualquer modificação das estruturas agrárias e das funções de produção na agricultura, sector em que a produção cresceu basicamente à custa da incorporação de novas áreas de cultivo, uma vez que a produtividade por trabalhador agrícola se manteve praticamente estacionária ao longo dos anos 50, período em que se verificou um aumento de quase 100% da produtividade na indústria.

M^a Conceição Tavares salienta mesmo a falta de complementaridade tecnológica e económica no seio da própria indústria transformadora, registando-se capacidade excedentária nas indústrias produtoras de bens finais e capacidade insuficiente nas indústrias de produção intermédia (metalurgia e química básicas, borracha, papel, etc.).

Refiram-se, finalmente, certos desequilíbrios estruturais resultantes do desfasamento entre as exigências crescentes de mão-de-obra qualificada e a escassez dos meios destinados ao desenvolvimento da educação e da formação profissional; do desfasamento entre o rápido crescimento industrial e a deficiente expansão de certo tipo de infraestruturas, designadamente no que toca à capacidade de produção de energia; do desfasamento entre o aumento da capacidade de produção instalada e o não alargamento do mercado interno e/ou a diversificação das exportações.

5.3.4. – Um dos aspectos que os autores mais salientam diz respeito à alteração da estrutura das importações. Confirmando o esforço feito no sentido do desenvolvimento industrial, verifica-se que a parte dos bens processados industrialmente no valor em dólares das importações brasileiras baixou de cerca de 85% em 1949 para cerca de 69% em 1962. Em contrapartida, registou-se um aumento do peso das matérias-primas no total das importações, essencialmente em consequência do aumento das importações de petróleo bruto, incluídas na rubrica combustíveis e lubrificantes.⁵⁸⁷ Esta última foi aquela que mais viu aumentar a sua participação nas importações totais entre 1948 e 1962 (de cerca de 13% para mais de 22%), tendo-se mantido mais ou menos estável a parte das importações de produtos intermédios e de bens de capital, em valores próximos, respectivamente, dos 40% e dos 30% das importações totais, enquanto que as importações de bens de consumo final, que representavam à

volta de 17% a 18% das importações totais em 1948, não iam além dos 7% ou 8% em 1962.⁵⁸⁸

Uma tal estrutura das importações significa, porém, que a economia brasileira viu agravada, em consequência da ISI, a sua dependência externa em caso de dificuldades da balança de pagamentos. Com efeito, o grosso das importações (92% a 93%) passou a ser constituído por matérias-primas, produtos intermédios e bens de capital.

Assim, antes da ISI, a redução da capacidade de importar e a consequente redução das importações afectava fundamentalmente o consumo, sobretudo os consumos de luxo das elites dominantes.⁵⁸⁹ Depois da ISI, a redução das importações é praticamente impossível no sector dos bens de consumo final, já porque estes são, em regra, bens de consumo essenciais, já porque, sendo uma pequena parcela das importações totais, a sua redução pouco ajudaria a aliviar eventuais dificuldades da balança de pagamentos. É agora mais provável, por isso mesmo, que as crises da balança de pagamentos acabem por provocar a baixa da produção das indústrias existentes, a diminuição do rendimento e do emprego, e/ou acabem por afectar negativamente a implantação de novas indústrias e a própria taxa de crescimento global da economia.

Apesar do esforço de substituição de importações levado a cabo nos sectores dos bens de consumo duradouros e dos bens intermédios, os autores salientam que a manutenção de uma capacidade de importar que permitiu manter uma margem algo superior a 30% das importações totais destinada a novos bens de

588 Cfr. M^o C. TAVARES, [1], 83. Para o período 1949-64, eis os dados apurados por D. SCHYDLOWSKY, 271, acerca da estrutura das importações brasileiras:

	1949	1955	1959	1964
bens de consumo	18%	9%	6%	8%
matérias-primas e produtos intermédios	45%	59%	52%	62%
bens de capital	37%	32%	42%	30%

Mais pormenorizados são os elementos obtidos por R. WEISSKOFF, [2], 396/397 (percentagem das importações totais, em médias quinquenais):

	1948-52	1953-57	1958-62
bens de consumo duradouros	7,9%	2,0%	1,5%
bens de consumo não-duradouros	7,1%	7,1%	5,6%
combustíveis, lubrificantes e derivados do petróleo	12,9%	21,0%	22,2%
produtos intermédios metálicos	8,2%	10,3%	8,4%
produtos intermédios não-metálicos	24,0%	28,9%	28,0%
bens de capital	39,9%	30,6%	34,2%

589 Recordemos que por volta de 1928/29 os bens de consumo representavam cerca de 50% das importações de países como o Brasil, México, Colômbia, Argentina e Chile. Cfr. D. SEERS, [1], 293/294.

capital só foi possível graças ao aumento dos investimentos estrangeiros e ao crescente endividamento externo, tendência que a nova estrutura das importações viria agravar ainda mais.⁵⁹⁰

6. A ISI E A CRISE BRASILEIRA DE 1962-1967

Dissemos atrás que a generalidade dos autores considera que a ISI terminou, no Brasil, no primeiros anos da década de 60. E referimos também que em 1962 se iniciou uma crise da economia brasileira que se arrastaria até 1967.

Não são coincidentes, naturalmente, as explicações apontadas pelos autores para esta crise económica. Mas algumas delas ligam-na directamente às características da própria ISI⁵⁹¹, destacando-se entre estas as teses estagnacionistas, de acordo com as quais a crise aberta em 1962 é como que o resultado natural do esgotamento das possibilidades de desenvolvimento através da substituição de importações, a qual se caracterizaria exactamente por uma tendência de longo prazo para a estagnação.

6.1. - Na explicação da crise de 1962-67 relevam alguns os factores de curto prazo, quer se trate de factores de ordem política quer de ordem económica.

Os meios afectos aos futuros governos militares (e o próprio PAEG) e os autores mais conservadores (W. Baer, A. Kafka, M. H. Simonsen e H. S. Ellis, v.g.) defendem que a crise económica iniciada em 1962 é uma crise de investimento derivada da agitação política e social que caracterizou o período do Governo Goulart, a qual teria dissuadido os investidores, especialmente os investidores estrangeiros.⁵⁹²

590 Cfr. M^o C. TAVARES, [1], 86 e 90 e D. SCHYDLOWSKY, 270-272.

591 Entre os autores que relacionam a crise aberta em 1962 com o modo como decorreu a ISI conta-se Donald Huddle, o qual valoriza, entre as causas da crise económica, a subida dos custos industriais resultante da ISI, a estagnação da produtividade no sector primário, a urbanização excessiva, e, sobretudo, os erros da estratégia de industrialização reforçada em 1957/58, estratégia que, ao dar a prioridade à indústria automóvel, concentrou nesta grande parte da procura interna, criando situações graves de capacidade ociosa em vários outros sectores. Segundo Huddle, "a estagnação depois de 1962 e o crescente desemprego e subemprego poderiam ter sido evitados, tivesse a política se concentrado na remoção dos desincentivos no sector agrícola e no de exportação, mantendo o apoio dado anteriormente a um amplo *spectrum* de indústrias de manufacturas". Cfr. D. HUDDLE, [4], 50-54.

592 Esta tese é rejeitada por N. LEFF, [2], 495-501, com base em que a formação real de capital aumentou em 1961 e 1962, embora tenha diminuído (a partir de 1960) o investimento directo estrangeiro, que representava, aliás, uma pequena parte da FBCF (na qual o sector público participava em mais de 50%, tendo mantido os seus projectos investimento, apesar da crise política). O próprio Leff reconhece, porém, que a formação real de capital fixo baixou 1,3% em 1963 relativamente ao ano anterior (em 1961 aumentara 11% e em 1962 tinha aumentado 9,8%), mas sustenta que a evolução do investimento parece ter seguido - e não provocado - a quebra do ritmo de crescimento do PNB (1960=6,7%; 1961=7,3%; 1962=4,5%; 1963=1,6%), hipótese que pode ter algum interesse, se se tiver em conta a grande margem de capacidade de produção ociosa.

O que é certo é que, apesar da ruptura de negociações com o FMI e o Banco Mundial, não se verificou, entre 1959-61, qualquer diminuição do fluxo de investimentos directos e de empréstimos privados provenientes do estrangeiro. É que não estavam então ameaçados os interesses das multinacionais instaladas no Brasil, interesses que têm determinado substancialmente a evolução do financiamento externo da economia brasileira. Durante o Governo Goulart, mais do que a crise económica que então se declarou abertamente, parece ter sido a ameaça de mudança das 'regras do jogo' relativamente ao capital estrangeiro que determinou a reacção dos meios políticos e financeiros nos países capitalistas credores do Brasil (especialmente nos EUA), a qual se traduziu no bloqueamento das negociações de financiamento compensatório da dívida externa brasileira (reiniciadas em 1961/62), na redução da entrada de capitais estrangeiros e no incremento das remessas de lucros para fora do país.

Com efeito, entre 1959 e 1962 quase duplicou a saída de capitais na sequência de investimentos efectuados por estrangeiros em períodos anteriores, ao mesmo tempo que em 1962 o serviço da dívida externa absorveu cerca de um terço das receitas das exportações brasileiras. A pressão das dificuldades da balança de pagamentos permitiu que os sectores mais nacionalistas conseguissem fazer aprovar, em Setembro/1962, uma lei nos termos da qual o cálculo das percentagens de lucro que podiam remeter-se para o estrangeiro teria de fazer-se exclusivamente a partir do capital inicial entrado no Brasil, afastando desse cálculo o montante dos lucros reinvestidos.

Este facto e outros (nomeadamente o incremento das relações comerciais com os países socialistas) desagradaram ao grande capital multinacional e ao governo dos EUA. E não há dúvida de que contribuíram para que os investimentos estrangeiros baixassem de uma média de cem milhões de dólares em 1959-61 para cerca de metade em 1962/63, o que, só por si, representa uma quebra de 5% do investimento total, à qual deve acrescentar-se o montante dos investimentos nacionais complementares que não se fizeram.⁵⁹³

Este mesmo autor é de opinião que a interrupção do processo ascendente do investimento e do crescimento económico se deve essencialmente à quebra das importações (mais de matérias-primas e de produtos intermédios do que de equipamentos, já que, em 1959, a formação do capital fixo só dependia das importações em 22%), em consequência das dificuldades da balança de pagamentos e da política adoptada pelos governos, que não conseguiram pôr de pé uma política, segundo ele indispensável, de fomento das exportações. A tese de Leff é refutada por BAER/MANESCHI, 75, argumentando que a capacidade de importar aumentou entre 1963 e 1967, tendo ultrapassado as despesas de importação, pelo que as baixas taxas de crescimento económico é que terão contribuído para reduzir as importações e não o contrário. E é destruída por BERGSMAN/MORLEY, 101/102, os quais deitam por terra a base empírica do trabalho de Leff, cuja seriedade põem em causa.

Põem outros em relevo factores conjunturais de natureza estritamente económica. E vêm as secas de 1963/64, que obrigaram ao racionamento da energia eléctrica na região industrial Centro-Sul do país, e as geadas e secas desses mesmos anos, que provocaram baixas consideráveis na produção agrícola.

Refere-se, por outro lado, que o facto de ser muito elevada a participação da produção nacional na formação do capital fixo explicaria que a quebra do investimento a partir de 1961/62 repercutisse internamente com grande vigor, graças aos efeitos do multiplicador negativo, tanto mais que não se desenvolveu qualquer política de promoção das exportações.⁵⁹⁴

Alega-se também que o Governo permitiu em 1962/63 grandes aumentos da procura global, que esbarraram na incapacidade de resposta da oferta, em virtude do estrangulamento das importações: daí que a subida acelerada da inflação tenha coincidido com a quase estagnação da taxa de crescimento da economia.⁵⁹⁵

Referem outros (Furtado, v.g.) as consequências negativas da reforma cambial de 1961 (designadamente em termos de quebra das receitas fiscais) e as dificuldades do Governo na obtenção de financiamentos externos.

Vários autores não deixam igualmente de chamar a atenção para as consequências recessivas da política de estabilização ensaiada com o *Plano Trienal* do Governo Goulart e executada, depois do golpe militar de 1964, no âmbito do PAEG, com base na contenção das despesas públicas, na restrição do crédito e no *arrocho salarial*, dentro de uma estratégia anti-inflacionista assente na redução da procura global.⁵⁹⁶

Numa perspectiva de curto prazo colocam-se ainda, de certo modo, os que defendem que a raiz da crise está na quebra do investimento, explicada não pela falta de oportunidades de investimento, pela deficiência de meios de financiamento ou por outros factores de ordem económica, mas sim pelas condições criadas pela agudização da luta de classes.⁵⁹⁷

594 Cfr. BAER/MANESCHI, 81.

595 Cfr. N. LEFF, [2].

596 Cfr., entre outros, M^o C. TAVARES, [2], 150; BAER/MANESCHI, 76; P. SINGER, [5], 141/142 e [6], 107; TAVARES/SERRA, 170/171.

597 Esta é a tese defendida por F. OLIVEIRA, 461/462, em crítica às soluções propostas por M. C. TAVARES e J. SERRA: "A luta reivindicativa - escreve Oliveira - unificou as classes trabalhadoras, ampliando-as. Aos operários e outros empregados juntaram-se os empregados públicos e os trabalhadores rurais de áreas agrícolas críticas. Tal situação colocou em pólos opostos, pela primeira vez desde há muito tempo, os contedores até então misturados num pacto de classes. A luta que se desencandeou passou ao primeiro plano político, produziu-se no coração das relações de produção. Pensar que nestas condições se poderiam manter os níveis do cálculo económico, os projectos de investimento e a capacidade do Estado para actuar, mediando o conflito e mantendo o clima institucional estável, é regressar ao economicismo. O investimento caiu *não porque não pudessem realizar-se economicamente, mas porque não poderia realizar-se institucionalmente*" [sublinhado de F.O.]. Para uma apreciação crítica das posições de Francisco Oliveira, cfr. MALAN/PEREIRA.

6.2. No início dos anos 60, porém, a ideia de que a ISI tinha esgotado as suas possibilidades de desenvolvimento na maioria dos países da América Latina foi uma tese muito corrente entre os economistas latino-americanos, em especial os ligados à Cepal.⁵⁹⁸

Desencantados com o 'optimismo' dos primeiros anos da década de 50 - segundo o qual a industrialização (pela via da substituição de importações) produziria por si só uma procura capaz de alimentar a continuidade do ritmo inicial do processo de crescimento económico por ela gerado -, muitos autores e a própria Cepal proclamavam, mal começavam os anos 60, que a ISI chegara ao fim.

Entendendo-se que a possibilidade de substituição se reduz aos sectores em que as importações efectuadas excedem as dimensões mínimas exigidas para ser rentável a produção dos respectivos produtos, argumenta-se por vezes que, passada a fase 'fácil' da substituição de importações, se esgotariam os sectores em que a substituição é viável, concebendo-se o 'esgotamento' da ISI à semelhança do esgotamento de um recurso natural disponível em quantidade limitada (é o que Hirschman chama um "naive exhaustion model").

Invocam outros o argumento de que, atingindo-se níveis muito baixos do coeficiente de importação ao fim da referida *fase fácil* da ISI, esta chegaria ao seu limite, por não haver mais importações para substituir.⁵⁹⁹

Aduzem outros ainda que, uma vez satisfeita a procura latente e 'reprimida' pelas dificuldades de importação, se verificaria a 'saturação' dos mercados internos dos bens de consumo corrente, com a consequente *exaustão* do processo da ISI para a grande maioria dos países. Tanto mais que - como frequentemente se

598 O desencanto perante a ISI foi proclamado não só por círculos e autores ligados à Cepal, mas também por parte de sectores penetrados pelo pensamento neo-clássico (que a acusavam de provocar uma deficiente afectação de recursos), e por parte de certas correntes neo-marxistas (que a acusavam de conduzir a uma acentuação das desigualdades na distribuição do rendimento, a um domínio mais acentuado das multinacionais e a um agravamento da dependência, agora sob formas mais insidiosas ainda, aparecendo como caso extremo as teses 'catastrofistas' do "desenvolvimento do subdesenvolvimento" (A. G. Frank): a ISI conduziria ao empobrecimento e à estagnação, não sendo possível, no quadro das relações capitalistas, qualquer tipo de desenvolvimento.

599 Esta é, v.g., a tese da CEPAL, [3], 151: "são cada vez mais fracas no futuro as suas possibilidades [da ISI] de continuar a ser um dos principais impulsos do desenvolvimento industrial" (...), já que "a região no seu conjunto tem agora um coeficiente de importação excepcionalmente baixo, ligeiramente superior a 8%, que dificilmente se poderia reduzir mais".

Tendo em consideração o caso brasileiro, a mesma ideia transparece em M^o C. TAVARES, [1], 116/117 e em BAER/MANESCHI, 85. Esta é também a tese que ressalta da análise de D. HUDDLE, [4], 46, o qual considera só existirem, em 1963, possibilidades de substituição de importações (e mesmo assim em menor escala do que a substituição efectivamente verificada entre 1953 e 1963) nos sectores de produtos químicos, petróleo, carvão, metais, maquinaria e equipamentos de transporte, uma vez que, em geral, o Brasil já possui um dos coeficientes de importação mais baixos do mundo".

admite - a dimensão mínima economicamente rentável das unidades produtivas vai aumentando à medida que se vai passando, através dos *backward linkage effects*, a estádios mais avançados da produção. Admite-se também que, com a produção interna de certos bens, sejam menores as importações de insumos necessários para a sua produção do que o montante das importações anteriormente efectuadas. Para os que assim pensam, as probabilidades de as importações excederem a dimensão mínima rentável das unidades produtivas iriam diminuindo progressiva e aceleradamente, à medida que a industrialização se expande verticalmente, o que significaria, na óptica deste "seminaive exhaustion model", um rápido esgotamento das possibilidades de prosseguir pela via da ISI, especialmente nos países mais pequenos e de mais reduzido mercado interno efectivo e potencial.⁶⁰⁰

O estudo em que de forma sistemática é exposta a tese cepalina do esgotamento da ISI enquanto mecanismo indutor do investimento e do crescimento económico refere-se à economia brasileira e foi escrito em 1963 por M^a Conceição Tavares.⁶⁰¹

Considerando a ISI como estratégia de resposta aos estrangulamentos resultantes do sector externo, a autora defende ter-se esgotado já (em 1963) o seu dinamismo, dificilmente se concebendo um novo período de desenvolvimento com base na mesma estratégia. A realidade brasileira exigia, por isso, um novo modelo de desenvolvimento económico e social.

Isto porque, apresentando o Brasil um coeficiente de importação que é um dos mais baixos do mundo capitalista, os bens que em 1963 integravam a pauta de importações brasileiras só poderiam ser substituídos por produção interna à custa de investimentos com uma elevada relação capital/produto, o que significaria, pelo menos a curto prazo, uma desaceleração do crescimento da economia. Assim sendo, as taxas de expansão do período de auge da ISI só poderiam manter-se se fossem atingidas taxas de investimento muito superiores às taxas históricas.

M. C. Tavares invoca, por outro lado, problemas relacionados com a procura e que se referem à questão de saber de onde surgiria o estímulo para realizar as substituições que estavam por fazer, essencialmente de bens de capital.

O estrangulamento externo funcionaria como indutor do processo de desenvolvimento na medida em que havia internamente uma procura de bens de consumo satisfeita através das importações; a própria substituição destas importações por produção doméstica expandia o mercado interno dos bens que passavam a produzir-se no país e gerava uma procura derivada de bens de capital e de produ-

600 Cfr. A. PINTO, [5], 480 e A. HIRSCHMAN, [4], 13/14.

601 Cfr. M^a C. TAVARES, [1], 73ss. A tese do esgotamento da ISI aparece também em D. FELIX, [4].

tos intermédios, a qual se traduzia em novo estrangulamento externo, que conduzia a uma nova onda de substituições, e assim por diante.

Simplesmente, quando a pauta de importações se resume a bens de capital, matérias-primas e produtos intermédios, e quando as indústrias de bens de consumo já esgotaram a 'reserva de mercado' que lhes era garantida pelo estrangulamento externo, este deixaria de poder actuar como elemento indutor do investimento.

Ora a possibilidade da substituição de importações confinar-se-ia, praticamente, no Brasil de então, aos bens de capital. E a autora pergunta de onde proviria, nestas condições, a procura capaz de viabilizar a substituição da importação de tais bens por produção interna, tratando-se de bens de procura derivada, cuja substituição não se justifica por si mesma.

É que, uma vez esgotada a reserva de mercado, a expansão das indústrias mais dinâmicas de bens de consumo perdeu a sua velocidade inicial, passando a crescer em função da taxa de crescimento do rendimento e da expansão do mercado interno. Por outro lado, sendo em regra indústrias novas, será reduzida a procura de bens de capital para reposição, ao menos a curto prazo.

Nestas condições, a continuidade do processo de crescimento num contexto de estrangulamento externo só poderia assentar em uma *procura autónoma de bens de capital*. Daí a conclusão: "só o sector público, com o seu peso relativo dentro da economia, tem capacidade de exercer uma procura autónoma capaz de se opor às tendências negativas que emergem do esgotamento do impulso externo".⁶⁰²

6.3. Deve-se, porém, a Celso Furtado (num trabalho publicado em 1966⁶⁰³) o enunciado mais explícito e mais rigoroso das teses estagnacionistas, de acordo com as quais o 'esgotamento', a 'exaustão' do processo de crescimento através da ISI - esgotamento inerente à própria lógica interna da substituição de importações - arrastaria consigo necessariamente uma situação de estagnação estrutural (secular) da economia.

Na fase em que a substituição de importações se confina aos bens finais de consumo, a produção interna destes bens é incentivada pelo facto de existir uma procura prévia que fica reservada à produção nacional, em consequência das medi-

602 Embora admita que daqui pode resultar, na prática, substituição de importações, o investimento autónomo do estado não implicaria, segundo M^o C. TAVARES, [1], 118/119, uma reprodução do antigo modelo da ISI, uma vez que, agora, o processo de desenvolvimento não seria induzido pelo estrangulamento externo, mas assentaria no impulso imprimido pelo próprio investimento público, de cujo montante e composição dependeria o ritmo de crescimento a curto prazo e a orientação do sistema a longo prazo.

603 Cfr. C. FURTADO, [4], especialmente 16ss. Trabalhos posteriores de FURTADO/MANESCHI (1969) e de F. Pádua LOPES, [1] (1969) constituem tentativas de elaboração de modelos de desenvolvimento e estagnação aplicáveis à economia brasileira.

das adoptadas no quadro da ISI, as quais provocam um aumento dos preços relativos dos produtos importados e impedem mesmo a importação de muitos deles.

Considerando a hipótese de uma oferta ilimitada de mão-de-obra, a possibilidade da utilização intensiva dos equipamentos em dois ou três turnos de trabalho diário permitiria aumentar consideravelmente a produção com base em investimentos complementares de montante reduzido. Daqui resultaria uma elevada e crescente relação produto/capital.

Ao mesmo tempo, admitindo - como o faz Furtado - uma taxa de salários estável e determinada pelo padrão de vida prevalescente no sector pré-capitalista, o aumento da relação produto/capital traduzir-se-ia em aumento rápido da taxa de lucro nas indústrias substitutivas de importações, o que, por sua vez, contribuiria para que se transferissem do sector exportador para o sector industrial quantidades crescentes de recursos financeiros e de capacidade empresarial.

O aumento da produção, do emprego e do rendimento, bem como a baixa do preço relativo dos bens produzidos no país, permitirão, nesta fase, o alargamento do mercado dos bens de consumo corrente. Paralelamente, a subida das taxas de lucro e o reforço da concentração do rendimento que dela derivam criam uma procura acrescida de bens de consumo duradouros (provenientes da importação), facultando também os recursos necessários à importação dos equipamentos e dos produtos intermédios indispensáveis para que se possa prosseguir na substituição de importações de bens de consumo corrente.

Os defensores da ISI no início dos anos 50 admitiam que a industrialização geraria, por si só, uma procura capaz de garantir a permanência do ritmo inicial do crescimento económico induzido pela substituição de importações, proporcionando condições para o pleno aproveitamento da capacidade produtiva instalada e para um desenvolvimento continuado e auto-sustentado.

A ideia de que a industrialização e o desenvolvimento económico poderiam verificar-se sem necessidade de transformações estruturais mais ou menos profundas na economia e na sociedade facilitou a aceitação da ISI pela oligarquia latino-americana. Mas a ausência de tais transformações estruturais acabou por não melhorar ou por acentuar os padrões altamente concentrados de distribuição do rendimento herdados do período colonial e da fase primário-exportadora, impedindo a criação de um amplo mercado socialmente integrado, aumentando o peso relativo da procura diversificada dos grupos de rendimentos elevados no conjunto da procura global, e restringindo progressivamente a faixa de substituições possíveis e rentáveis aos bens de consumo duradouros de elevado valor unitário e aos bens de capital.

Atingida a fase da substituição de importações destes bens, Furtado põe a ênfase no elevado coeficiente de capital por trabalhador que caracteriza as indústrias que os produzem. Admitindo que a taxa de lucro tende a tornar-se uniforme nas várias indústrias - só neste pressuposto se explicaria, segundo o autor, que novos capitais tivessem sido atraídos por indústrias notoriamente inferiores no que respeita à taxa de lucro do investimento - e admitindo uma taxa de salários sensivelmente idêntica em todos os ramos industriais, Furtado conclui que a relação produto/capital será tanto mais baixa quanto mais elevado for o coeficiente de capital por trabalhador.

Por outro lado, as reduzidas dimensões dos mercados internos e a ausência de meios adequados de financiamento das vendas dos bens de capital explicariam que a produção interna destes bens só se torne rentável quando as pressões sobre a capacidade de importar e as dificuldades da balança de pagamentos obrigam a reduzir os 'subsídios' à importação de bens de equipamento, provocando uma subida considerável dos preços relativos destes bens. Daqui decorreria igualmente uma tendência para a diminuição da relação produto/capital, o que - sempre no pressuposto de salários estáveis - viria a traduzir-se na redução das taxas de lucro, ficando assim afastada a hipótese de um aumento da taxa de poupança susceptível de compensar a baixa da produtividade do capital (diminuição da relação produto/capital).

Acresce que outras consequências podem extrair-se do facto de, nesta fase da ISI, os investimentos se concentrarem em indústrias caracterizadas por um mais elevado coeficiente capital/trabalho. Com efeito, se a criação de um novo posto de trabalho exige agora um volume maior de investimento, daqui decorre que, considerando estáveis o volume do investimento e a taxa de salários, a parte que será atribuída a título de lucros do capital aumentará relativamente à massa salarial, sem necessidade de qualquer aumento da taxa de lucro. Esta maior concentração do rendimento resultante da elevação do coeficiente capital/trabalho contribuiria, por sua vez, para um deficiente comportamento da procura de bens produzidos em sectores de elevada relação produto/capital, limitando os investimentos nestes sectores (não só o sector industrial produtor de bens de consumo corrente, mas também a agricultura produtora de alimentos), e para o reforço da orientação dos recursos produtivos para o sector produtor de bens de consumo duradouros, destinados a satisfazer a procura das minorias ricas e caracterizados por uma baixa relação produto/capital. A sua acção traduzir-se-á, pois, em efeitos absolutamente semelhantes aos que resultam da introdução de processos tecnológicos economizadores de mão-de-obra.

Assim se acentuaria a tendência para a regressão da relação produto/capital no conjunto da economia, circunstância que seria agravada pela ocorrência de elevadas margens de capacidade ociosa nas indústrias produtoras de bens de con-

sumo duradouros, resultantes da conjugação da exiguidade da procura interna de tais bens e da indivisibilidade tecnológica dos equipamentos necessários à sua produção, os quais exigem uma dimensão mínima do mercado superior à que se verifica nos países da América Latina.

Em resumo, a tese estagnacionista pretende demonstrar que, atingida uma certa fase do seu desenvolvimento, a ISI passa a apresentar um elevado coeficiente capital/trabalho, mais acentuada concentração do rendimento e deficiências resultantes da reduzida dimensão do mercado interno, daqui derivando uma diminuição da relação produto/capital, a qual, admitindo a estabilidade da taxa salarial, provocaria a redução das taxas de lucro e, conseqüentemente, a quebra da propensão para investir e, em último termo, a quebra do ritmo de crescimento e a estagnação económica de raiz estruturar.

Esta é uma tese que aparece estreitamente ligada, na obra de Celso Furtado, à sua interpretação do *estilo de desenvolvimento* que caracterizou o processo da ISI no Brasil. Em consequência do modo como se processou e continua a processar a transferência de tecnologia a partir das grandes 'metrópoles' capitalistas para os países subdesenvolvidos, o 'desenvolvimento' verificado difere do que caracterizou as revoluções industriais dos países que hoje apresentam elevado nível de vida. Nestes casos, com efeito, o processo de desenvolvimento consistiu em um processo de *diversificação*, mediante a introdução de novos produtos, e de *difusão* destes produtos pela grande massa de consumidores, o que exigiu a distribuição generalizada dos frutos do progresso técnico e das economias de escala.

Ao invés, graças à posição dominante das empresas multinacionais nos sectores 'dinâmicos' da indústria e à actuação conforme das classes dirigentes nacionais e do aparelho de estado, a ISI traduziu-se, no Brasil e no conjunto da América Latina, na adopção de estruturas de produção, de tecnologia e de padrões de consumo que exigiram a concentração dos recursos disponíveis em investimentos orientados para a *diversificação e sofisticação* do consumo de uma escassa minoria de ricos, em prejuízo do processo de difusão acima referido. Isto mesmo exigiu uma acentuada concentração do rendimento e traduziu-se no crescimento lento das indústrias produtoras de bens de consumo corrente e na existência de grande margem de capacidade ociosa nas indústrias que produzem para a minoria.

E estes são factores estruturais que ajudariam a explicar a depressão de 1962-67, uma vez que um 'modelo' em que a acumulação do capital reduz a criação de empregos nos sectores dinâmicos e exige uma tão forte concentração do rendimento acaba por se tornar incapaz de gerar o fluxo de procura exigido para o seu normal funcionamento. O 'êxito' alcançado pelo Brasil no domínio da industrialização teria como contrapartida o facto de este tipo de 'desenvolvimento' aproveitar,

proporcionalmente, a um menor número de pessoas e criar vivas tensões sociais, as quais não poderiam deixar de exercer uma influência negativa sobre o processo de desenvolvimento, constituindo um dos obstáculos impositivos da continuidade da ISI como estratégia de desenvolvimento económico e social.⁶⁰⁴

6.4. Não tem sido pacífica a aceitação das teses referidas sobre o esgotamento da ISI.

No que se refere ao chamado "naive exhaustion model", é claro que os estreitos limites por ele apontados à ISI não têm qualquer consistência, uma vez que a própria produção interna de certos bens até aí importados produz um efeito-rendimento que vai aumentando o mercado interno e tornando viável a produção doméstica de outros bens de consumo final, ao mesmo tempo que, por força dos *backward linkage effects*, se vão criando as condições para a instalação de novas indústrias produtoras de equipamentos e de produtos intermédios até aí importados. E se o efeito-rendimento se traduz em novas oportunidades de investimento que, pelo menos, adiam a 'exaustão', os efeitos de encadeamento para trás tendem a fazê-la desaparecer.

Não faltam igualmente os argumentos susceptíveis de pôr em causa a tendência para a exaustão contida no aludido "seminave exhaustion model".⁶⁰⁵ É discutível, desde logo, o pressuposto de que a dimensão rentável mínima das unidades de produção aumenta sempre à medida que se caminha para estádios mais avançados da produção. É conhecido, aliás, o efeito de irradiação de certas indústrias de tecnologia avançada (a indústria automóvel é o exemplo mais referido), traduzido na criação de várias indústrias produtoras de peças, acessórios, certas máquinas e equipamentos, quase sempre na base de pequenas e médias empresas.

Por outro lado, verifica-se que a dimensão económica mínima é grande normalmente em indústrias produtoras de bens intermédios destinados à produção de uma gama relativamente vasta de produtos acabados (v.g. vidro, aço, papel), o que significa que as importações necessárias de tais bens intermédios são, no seu conjunto, (muito) superiores ao volume desses bens que teria de importar-se se se atendesse apenas ao núcleo de indústrias implantadas na(s) primeira(s) fase(s) da ISI. Esta "product convergence" característica do processo de produção industrial permite assim alargar a faixa da substituição de importações no domínio dos bens intermédios, mesmo em sectores que exigem uma elevada escala de produção. Ponto é que se assegure um desenvolvimento adequado das várias indústrias clientes daquelas "bottleneck industries", se proteja devidamente o mercado interno dos bens

604 Cfr. C. FURTADO, [4], 27/28 e [11], 27-33 e 48/49.

605 Cfr. A. HIRSCHMAN, [4], 14-17.

por elas produzidos e se tente, em último termo, uma política voltada para a exportação de eventuais excedentes não absorvíveis no país.⁶⁰⁶

Se é certo que a existência destas "bottleneck industries" evidencia a maior facilidade de prossecução da ISI, na sequência de vigorosos *backward bottleneck effects*, nos países de grande dimensão (como são, na América Latina, o Brasil e o México), também é certo que o correcto aproveitamento da *product convergence* acima referida, mediante o estabelecimento de uma estrutura produtiva industrial adequadamente integrada, permite libertar a ISI da fatalidade de um esgotamento das suas potencialidades estritamente decorrente dos apertados limites do mercado e da elevada dimensão mínima exigida para o funcionamento rentável de certas actividades.⁶⁰⁷

Acerca do argumento cepalino de que a ISI chegara ao fim por já não haver mais importações para substituir, contrapõe-se, por exemplo, no caso do Brasil, que em 1961 as importações ainda representavam cerca de 7% do PNB, o que significaria que constituava a haver, no início dos anos 60, amplas possibilidades de substituição de importações.⁶⁰⁸

Não tem grande força, porém, este argumento de Nathaniel Leff, uma vez que passa por cima da composição da pauta de importações, e esta era, em grande medida, constituída por combustíveis, matérias-primas e bens de produção, dificilmente substituíveis por produção interna, ao menos a curto prazo (para além de poderem não existir no país os combustíveis e as matérias-primas importadas).

Por outro lado, ele não ultrapassa a visão estática da relidade, que constitui, a nosso ver, a debilidade decisiva da tese enunciada, a qual deixa de lado a possibilidade de alargar e aprofundar a substituição de importações com base em determinadas alterações económicas e sociais.

No que se refere ao argumento da 'saturação' dos mercados dos bens de consumo corrente, é claro que não faz sentido, perante a realidade dos países da América Latina, alegar-se que o mercado já se encontra 'saturado', tendo-se esgotado as possibilidades de alargamento da produção interna desses bens. Não pode confundir-se, com efeito, a realidade dos países capitalistas desenvolvidos, em que o aumento do rendimento médio é acompanhado da difusão generaliza-

606 É relativamente a este aspecto que Hirschman considera poder não ser negativa a implantação de certas indústrias não-essenciais: elas podem ajudar a criar o mercado necessário à implantação de *bottleneck industries* essenciais a uma integração mais adequada do sistema produtivo industrial e à implantação de um sem número de outras indústrias satélites daquela.

607 Como vimos atrás, as razões da resistência aos *backward linkage investments* parece radicarem mais em factores de natureza sócio-política do que nos mecanismos próprios da ISI.

608 Cfr. N. LEFF, [2], 495.

da deste tipo de bens (e em que, por isso mesmo, se justifica a invocação do princípio do declínio da elasticidade-rendimento da procura de tais bens à medida que vai aumentando o nível do rendimento médio), com a realidade dos países da América Latina, em que só pode falar-se de 'saturação' relativamente a uma pequena parte da população.

Uma política de transformações económicas e sociais na agricultura e de redistribuição do rendimento em geral permitiria facilmente alargar o mercado de bens de consumo corrente através da incorporação de novos consumidores, tanto mais que era reduzida a *brecha* entre o rendimento médio e o preço daqueles bens. Assim se prolongaria e aprofundaria a substituição de importações de bens de consumo corrente, tendo em vista as vantagens de um mercado mais amplo, o que facilitaria a passagem à substituição de importações de bens intermédios e de equipamentos, embora não afastasse inteiramente os riscos e as limitações decorrentes dos desequilíbrios da balança de pagamentos.

Em favor da ideia da exaustão da ISI invoca-se também, como vimos, que, após a fase da expansão rápida da actividade industrial em que as novas indústrias substituem as importações até aí efectuadas, a taxa de crescimento tende a diminuir e a manter-se ao nível da taxa relativamente lenta de crescimento da procura interna.

Parece claro, porém, que este ponto de vista passa por alto várias possibilidades de se assegurar um bom ritmo de aumento da procura. Desde logo, se as indústrias implantadas foram bem seleccionadas, se elas puderem ser consideradas verdadeiras 'indústrias nascentes', a protecção que lhes é concedida permitirá o seu desenvolvimento até se tornarem indústrias capazes de alargar o mercado através das exportações.

Por outro lado, a procura de determinado produto considerado não tem que ser fixa para cada nível do PIB. Pode tratar-se de produtos cuja procura é elástica em relação ao preço. Deste modo, se, após o período de 'aprendizagem', a respectiva indústria aumentar a sua produtividade e baixar os preços, a procura interna pode continuar a aumentar a bom ritmo.

Acresce que, passada a primeira fase, a procura pode estimular-se através de vários meios que vão desde a publicidade e a melhoria da rede de distribuição até ao desenvolvimento do sistema de vendas a prestações e à concessão de facilidades de crédito ao consumo (é o que tem acontecido, em regra, com a indústria automóvel).

A isto acrescentam-se as possibilidades abertas pelos esquemas de integração económica regional entre vários países e pela redistribuição do rendimento em favor dos mais pobres, se se quer desenvolver as indústrias capazes de satisfazer as necessidades da maioria, ou em favor das minorias ricas, se se quer prosseguir

um estilo de desenvolvimento assente na produção de bens de consumo duradouros, imitador do paradigma das 'sociedades opulentas'.

Podem referir-se, finalmente, as reformas agrárias e outras acções susceptíveis de promover a incorporação na economia de mercado de amplas camadas da população.⁶⁰⁹

6.5. – No que respeita especificamente ao 'modelo' desenvolvido por Celso Furtado, cremos que têm razão de ser as críticas certas que lhe foram feitas no excelente estudo de M^a Conceição Tavares e José Serra.⁶¹⁰

Desde logo, poderá dizer-se que a evolução da relação produto/capital é mais um resultado do processo económico do que um elemento relevante no processo da tomada das decisões de investimento pelos empresários, não parecendo adequado, por isso mesmo, para explicar a dinâmica de uma economia capitalista.

Por outro lado, Furtado assenta a seu raciocínio no pressuposto da igualação das taxas de lucro das várias empresas, hipótese que não parece adequar-se à realidade dos países subdesenvolvidos ou semi-industrializados (como o Brasil e outros países da América Latina no início dos anos 60), caracterizados por uma acentuada heterogeneidade tecnológica. A verdade é que as taxas de lucro são sempre mais elevadas nos sectores industriais tecnologicamente mais avançados. Com efeito, mesmo quando eles apresentam uma relação produto/capital mais baixa, a taxa de exploração da mão-de-obra tende a ser maior, uma vez que, dada a natureza oligopolística desses sectores e as características fortemente concorrenciais do mercado de trabalho, os ganhos da maior produtividade resultante do avanço tecnológico não se transferem para os salários ou para os preços, aumentando aqueles e reduzindo estes.⁶¹¹

Acresce que a conclusão de que a relação produto/capital diminui necessariamente à medida que se eleva o coeficiente capital/trabalho ignora o progresso técnico em regra incorporado nos novos equipamentos, mais eficientes, e, por isso, aforradores de capital, no sentido de exigirem menor quantidade de capital

609 É claro que, se abandonarmos a lógica da *substituição efectiva* e nos colocarmos na perspectiva da *substituição potencial*, dificilmente poderá falar-se de esgotamento da ISI.

610 Cfr. TAVARES/SERRA, 161ss.

611 Dados referentes ao período 1955-62 mostram que o salário real dos operários da indústria transformadora aumentou, globalmente, 12,3%, enquanto que a produtividade aumentou, nos oito anos considerados, 72,8%. Se se considerarem apenas as indústrias produtoras de bens de consumo duradouros e de bens de capital, o aumento do salário real foi apenas de 11,5% naquele período de oito anos, enquanto o aumento da produtividade foi de 121,4%. Cfr. P. SINGER, [6], 104/105.

De resto, ao contrário do que parece resultar das teses estagnacionistas, a taxa média de lucro na indústria brasileira aumentou sempre, a partir de 1958, e continuou a aumentar mesmo durante os anos da recessão. Cfr. S. MORLEY, [1], 194/195 e [2], 533; R. MUNCK, 134.

por unidade de produto, compensando assim, em alguma medida, o declínio da relação produto/capital.

Mesmo que se entenda que o progresso técnico é essencialmente economizador de mão-de-obra, sempre poderá dizer-se que a relação produto/capital só se reduzirá, em consequência do aumento do coeficiente capital/trabalho, se o aumento da produtividade do trabalho for menor que o aumento da dotação de capital por trabalhador. Ainda assim, o excedente destinado ao investimento pode não diminuir e pode até aumentar, se aumentar suficientemente o excedente subtraído à força de trabalho. A evolução do crescimento económico dependerá então da questão de saber se esse excedente se concretizará ou não em novos investimentos.

Poderá dizer-se ainda que o modelo de Furtado não toma em conta os efeitos sobre a relação produto/capital que resultarão das economias externas inerentes a um sistema económico dotado de infraestruturas e do grau de integração necessários para permitir - como é o caso nesse mesmo modelo -, a implantação de indústrias de bens de consumo duradouros e de bens de produção, do mesmo modo que não toma em conta os efeitos dinamizadores que podem resultar do aumento da procura de bens de consumo duradouros provocado pela acentuação da concentração do rendimento.⁶¹²

Em termos gerais, julgamos poder concluir que os aspectos negativos resultantes do carácter *excluyente* da maioria da população, que caracterizam o estilo de desenvolvimento que historicamente acompanhou a ISI, não significam que ele seja economicamente inviável, no sentido de ser incapaz de proporcionar altas taxas de crescimento, e muito menos que ele conduza a situações de *estagnação estrutural*.

O relançamento do crescimento acelerado no Brasil a partir de 1967/68 aí está para dar razão a este ponto de vista. Embora desenvolvendo-se de modo cada vez mais desigual, acentuando a exclusão social, as desigualdades regionais e o atraso de determinados sectores económicos no que toca aos níveis de produtividade, o capitalismo brasileiro foi capaz de gerar no seu seio estímulos suficientes para manter o dinamismo e a capacidade de expansão. "Neste sentido - escrevem M^a C. Tavares e J. Serra⁶¹³ -, poder-se-ia dizer que enquanto o capitalismo brasileiro se desenvolve de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação económica, e isso, em grande medida, devido ao dinamismo do sistema ou, melhor, ao tipo de dinamismo que o anima".

612 Este é, como veremos, um aspecto importante do relançamento do crescimento económico no Brasil a partir de 1967/68, a par da compressão salarial (contrariando o pressuposto de salários estáveis presente no 'modelo' de Celso Furtado).

613 Cfr. TAVARES/SERRA, 158. Cfr. também A. FISHLOW, [2], 349/350 e J. SERRA, [3], 436.

A nosso ver, é correcto relacionar a crise por que passou o Brasil e outros países da América Latina em certa fase do processo de industrialização com as características de que se revestiu a ISI. Mas pensamos que os estagnacionistas erraram ao atribuir a natureza de estagnação secular a uma crise de carácter cíclico, que representou apenas uma situação de transição para um *novo esquema de desenvolvimento capitalista*.



Capítulo Quarto
A Crise Económica,
a Inflação
e a Estratégia Gradualista
da Política de Estabilização

1. UMA NOVA FASE DO PROCESSO DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

1.1. Vimos atrás as condições em que foi desencadeado o golpe militar de 31 de Março de 1964. Poderemos dizer que a opção por este meio extremo de viabilização de um determinado modelo de acumulação do capital resultou, por um lado, da necessidade de 'libertar' o capitalismo brasileiro das suas limitações nacional-populistas, abandonando os compromissos com a chamada 'burguesia nacional' e promovendo uma ainda mais acentuada concentração do rendimento, mediante a neutralização das pressões dos grupos e classes sociais destinados a 'pagar a crise'. E resultou, por outro lado, da consequente exigência de impulsionar uma centralização mais avançada e uma certa modernização institucional do aparelho de estado, para que este pudesse recuperar a 'confiança' do grande capital (especialmente das multinacionais).

Para ranto, havia que aprofundar esquemas de uma verdadeira *solidariedade orgânica trilateral*, através de uma clara divisão de tarefas com o capital privado 'nacional' e com as multinacionais, e havia que dinamizar novas modalidades de financiamento público e privado, susceptíveis de propiciar lucros fáceis, elevados e seguros e de permitir que a acumulação do capital e o crescimento económico prosseguissem nos moldes mais convenientes a esta coligação de interesses.

Poderá dizer-se que não tem sentido considerar 1964 um ano de viragem na história económica do Brasil. E em certa medida assim é. Por um lado, a economia brasileira passava então por um período de crise que começara em 1962 e só haveria de terminar em 1967. Por outro lado, já antes de 1964 o poder de decisão no domínio da economia era controlado, no essencial, pelos mesmos grupos de interesses.

Mas não há dúvida de que o golpe militar marca um ponto de viragem na conformação do estado capitalista no Brasil. A experiência democrática populista chegou ao fim, surgindo uma nova estrutura do poder, em que os centros de decisão no plano político e no plano económico, fortemente concentrados, integram um número muito reduzido de dirigentes (os chefes militares, os representantes das empresas multinacionais com interesses no país, os administradores dos grandes grupos económicos brasileiros).

Desta mudança do figurino político resultaram alterações institucionais mais ou menos profundas que, naturalmente, se reflectiriam no plano da economia. Dispensando o apoio popular para a sua legitimação (esta seria conferida e assegurada pelas Forças Armadas como 'reserva moral da Nação'), o novo poder estava em condições de conferir maior rapidez, eficácia e coerência às decisões de política económica. Afastados da participação política os trabalhadores assalari-

ados, os pequenos e médios empresários, os sectores empenhados na substituição de importações de equipamentos, tornou-se mais fácil adoptar as medidas necessárias a vários títulos: anulação das 'imperfeições' do mercado de trabalho, em nome do combate à inflação; eutanásia das pequenas e médias empresas, em nome da maior eficiência e 'racionalidade' da economia; adopção de uma política de industrialização menos voltada para o mercado interno e mais sensível à lei das vantagens relativas, em nome da necessidade de aumentar as receitas do país em moeda estrangeira e de suprir as limitações resultantes da estreiteza do mercado interno.

1.2. Feito este esclarecimento, vejamos então quais as principais medidas de política económica adoptadas pelo governo saído do golpe militar, perfeitamente enquadráveis nos grandes princípios do que poderemos chamar "monetarismo eclético" (a expressão é de Roberto Campos).

As medidas adoptadas de imediato pelo Governo Castello Branco destinaram-se a agradecer aos monopólios internacionais, ao governo dos EUA e às instituições de crédito controladas pelos americanos.

O sistema cambial foi alterado de modo a abolir as subvenções à importação do trigo e do petróleo, com o conseqüente aumento dos preços do pão e dos transportes. Por outro lado, o cruzeiro - que sofrera uma desvalorização de quase 100% nos dois primeiros meses de 1964 - foi desvalorizado em 58% no final do ano e sofreria nova desvalorização de 20% já em 1965⁶¹⁴.

Com o aplauso da Administração americana e do FMI, procurava-se deste modo reconciliar o Brasil com os meios financeiros internacionais.

Mas a prioridade proclamada pelo governo militar vai no sentido do combate à inflação. Os mentores da nova política económica consideravam a crise aberta em 1962 como o resultado do desenvolvimento desequilibrado em que a ISI se tinha traduzido e das distorções na atribuição de recursos provocadas pela combinação da inflação com o sistema de controlo de preços (incluindo os câmbios).

O *Programa de Acção Económica do Governo* (PAEG) afirmava claramente que as raízes do processo inflacionista deviam procurar-se "na inconsistência da política distributiva, concentrada em dois pontos principais: a) no dispêndio governamental superior à retirada do poder de compra do sector privado sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos; b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão do crédito às empresas".⁶¹⁵

614 Cfr. FOLEY/WOGART, 79.

615 Apud A. DIAS LEITE, 176.

Trata-se, como é claro, de um diagnóstico que identifica a inflação como *inflação por excesso de procura*. As medidas adoptadas para a combater são as medidas clássicas do receituário monetarista: eliminação (ou redução) do défice orçamental através da contenção (ou redução) das despesas públicas, do aumento da carga fiscal e da melhoria do sistema de cobrança dos impostos; recurso à emissão de títulos da dívida pública para financiar o défice remanescente, evitando ou diminuindo o uso da criação de moeda como meio de financiamento do défice orçamental; contenção (ou baixa) dos salários reais, com vista a permitir a redução do crédito às empresas destinado ao pagamento de salários e, sobretudo, com vista a provocar uma redução da procura global, da qual se esperava resultasse a baixa dos preços; restrições em matéria de concessão de crédito; adopção de medidas (para além da repressão salarial), tendentes a proporcionar lucros crescentes ao sector privado capitalista, com o objectivo de activar o investimento e de acelerar o ritmo do crescimento económico.

Asseguradas estas acções, admitia-se que o funcionamento do mercado e o mecanismo dos preços conduziriam a economia a uma situação de estabilidade através do jogo da concorrência.

Esta 'filosofia' económica e esta política económica orientam-se, aliás, para objectivos estratégicos que ultrapassam as metas imediatas de reduzir o ritmo da inflação (especialmente entre 1964 e 1967) e de acelerar o ritmo do crescimento económico (preocupação dominante entre 1968 e 1974), e que se traduzem:

a) no reforço das condições próprias de uma 'economia de mercado', em que seja reconhecido ao sector capitalista privado (sem distinção entre empresas nacionais e estrangeiras) o papel de motor do desenvolvimento económico e em que o estado se assuma (quer enquanto entidade política quer enquanto titular de um considerável sector empresarial) como instância de enquadramento, estímulo e apoio ao (grande) capital privado e como garante das condições políticas e sociais indispensáveis à acumulação capitalista nos moldes que derivam da presença 'dinamizadora' das empresas multinacionais;

b) na abertura da economia ao mercado externo e conseqüente prioridade e estímulo à exportação e às actividades orientadas para a exportação (quer de produtos agrícolas e de matérias-primas industriais, quer de produtos manufacturados), em desfavor das indústrias produtoras de bens de consumo corrente, desvalorizando, em último termo, o mercado interno, a partir da ideia "de que este não só não fornece as divisas necessárias para pagar as importações - activadas em consequência da implantação em grande escala das multinacionais

estrangeiras e da sua tecnologia -, como pode alimentar pressões inflacionistas resultantes da pressão da procura;⁶¹⁶

c) no recurso sistemático ao capital estrangeiro para financiar o crescimento económico, quer através de atractivos concedidos aos investimentos directos das empresas multinacionais, quer através do recurso ao crédito externo por parte do estado brasileiro e das grandes empresas privadas.

A concordância com estes objectivos estratégicos levou o governo dos EUA, certas agências internacionais e os credores privados do Brasil a conceder ao governo militar facilidades que lhe permitiram a resolução de alguns problemas de curto prazo.

Com efeito, as medidas adoptadas pelo governo militar foram acompanhadas pela concessão de créditos ao Brasil por parte do Banco Mundial (que não tinha relações com este país desde os primeiros tempos do Governo Kubitschek), pela concessão de apoio por parte do FMI (Janeiro/1965), pelo reescalonamento da dívida externa brasileira e pela concessão de novos créditos por parte de instituições de crédito (em regra particulares) dos países capitalistas. Só a ajuda americana - saudando, nas palavras de R. Weisskoff⁶¹⁷, "o regresso do Brasil à comunidade ocidental" - cifrar-se-ia em dois mil milhões de dólares, nos cinco anos que se seguiram à tomada do poder pelos militares.⁶¹⁸

A obtenção de novos créditos em divisas e a concordância dos credores estrangeiros na prorrogação dos prazos de pagamento das dívidas já existentes - em grande parte perante credores privados, a curto prazo e a juros elevados - eram, aliás, indispensáveis para que o governo militar pudesse aplicar o plano do ministro Roberto Campos, que visava alcançar a estabilização em duas fases, primeiro no plano interno, depois no que se refere à balança de pagamentos. Assim se procurava evitar que aos efeitos altistas da inflação correctiva se juntasse a subida dos custos e dos preços internos que em regra resultam das medidas tendentes ao reequilíbrio da balança de pagamentos (designadamente

616 A mesma lógica conduziu também à secundarização da agricultura produtora de alimentos, não apenas perante as actividades industriais mas também relativamente à agricultura de exportação. Daqui resultou a estagnação e mesmo a baixa da produção dos produtos alimentares básicos da população brasileira (feijão, mandioca, batata), com a consequente subida dos preços dos produtos alimentares, principal elemento do custo de vida dos brasileiros pobres. Compreende-se que as pressões inflacionistas poderão ter tido a sua origem, parcialmente, no atraso da produção de alimentos relativamente ao aumento da actividade industrial e da população urbana, mas não é fácil demonstrar que elas resultaram de um aumento desmesurado da procura, como veremos à frente neste capítulo.

617 Cfr. R. WEISSKOFF, [2], 395.

618 Cfr. L. MARTINS, [3], 174, onde se refere a opinião do senador Frank Church, o qual justifica tal 'auxílio' porque ele se destinou a "proteger um clima favorável para o investimento que ascende a 1.600 milhões de dólares" (soma que correspondia à estimativa dos investimentos americanos no Brasil até 1970).

da desvalorização da moeda) e que podem pôr em causa os esforços para sustentar a inflação.⁶¹⁹

O Governo Castello Branco esforçou-se, aliás, por atrair os capitais privados estrangeiros, apressando-se a revogar a lei de 1962 sobre as remessas de lucros para fora do país. As empresas multinacionais passaram de novo a poder expatriar lucros em percentagens calculadas a partir de um capital de base que incluía os lucros reinvestidos.⁶²⁰

1.3. Sem prejuízo da sua inspiração monetarista, o PAEG representa, enquanto *programa de estabilização*, um esquema que incorpora, na sua ortodoxia, alguns elementos heterodoxos, nomeadamente no que toca à política de despesas públicas e à política de preços.

Com efeito, as autoridades brasileiras adoçaram um pouco a lógica monetarista no que se refere à limitação do défice orçamental e contrariaram, por outro lado, o estrito liberalismo económico, ao lançarem mão de certos mecanismos de controlo de preços.

No que toca ao primeiro aspecto, a orientação seguida foi no sentido de reduzir fortemente as despesas públicas correntes (graças, em boa parte, à contracção dos vencimentos dos funcionários públicos civis), mantendo (ou mesmo aumentando) os níveis de investimento público.⁶²¹

619 Saliente-se que, já antes de ser responsável pela política económica do Governo Castello Branco, Roberto CAMPOS ([3], 153ss) criticava ao FMI a exigência da simultaneidade do equilíbrio interno e do equilíbrio externo, propondo o que chamava uma "solução eclética".

620 E esta não é uma pequena questão. Cálculos referentes a 1975, relativos às onze maiores empresas multinacionais que operam no Brasil, permitem concluir que o total acumulado de capitais trazidos para o país era de 298,8 milhões de dólares e que, de Janeiro/1965 a Julho/1975, os reinvestimentos atingiram a soma de 693 milhões de dólares, sendo certo que as remessas enviadas, no mesmo período, para fora do Brasil (a título de lucros e pagamentos de tecnologia) somaram 774,5 milhões de dólares, mais de duas vezes e meia o montante que entrou no Brasil.

"O último Far West do capitalismo" (J. BOISSONAT, 26) ofereceu assim aos grandes monopólios internacionais condições que lhes proporcionaram, em pouco mais de dez anos, um excedente (693+774,5=1.467,5 milhões de dólares) quase cinco vezes superior a todo o capital trazido para o Brasil (298,8 milhões de dólares), excedente que, em mais de metade (774,5 milhões de dólares), foi remetido para o estrangeiro. Cfr. M. DAVID, 22ss.

A liberalização do regime de remessa de lucros para o estrangeiro permitiu, por exemplo, que as multinacionais da indústria automóvel exportassem, no período 1963-67, rendimentos superiores ao seu próprio capital. Segundo dados apurados por uma comissão parlamentar encarregada, em Maio de 1968, de investigar a 'desnacionalização' da indústria brasileira, a Volkswagen (com um capital de 240 milhões de cruzeiros) remeteu para o estrangeiro 216 milhões de cruzeiros, a Willis (com um capital de 64,7 milhões de cruzeiros) remeteu para o estrangeiro 83,7 milhões e a Chrysler (com um capital de 14 milhões de cruzeiros) remeteu para o estrangeiro 23,5 milhões de cruzeiros. Cfr. S. MICHIN, 168.

621 Cfr. J. SERRA, [1], 288 e A. FOXLEY, [3], 947-949 e 958/959. A participação dos investimentos públicos na FBCF aumentou de 23% em 1963 para 25% (1964), 30% (1965), 26% (1966) e 31% em 1967. Cfr. F. H. CARDOSO, [3], 43.

Com o objectivo de assegurar meios de financiamento adequados, o governo procurou aumentar o volume das receitas fiscais. Para tanto, apostou, sobretudo, na melhoria da eficiência da administração fiscal, na aplicação da correcção monetária às dívidas ao fisco, na eliminação de determinadas isenções em matéria de impostos sobre o rendimento, na criação do imposto sobre o valor acrescentado e na obrigação cometida às empresas de emprestar ao fisco um montante equivalente a 3% dos salários pagos.

Em resultado destas medidas, registou-se um aumento de 50% da carga tributária, o qual se traduziu no aumento das receitas fiscais enquanto percentagem do PNB. Assim foi possível manter níveis elevados de investimento público,⁶²² evitando quebras ainda mais dramáticas no volume da produção e atenuando os efeitos perniciosos de um aumento massivo do desemprego, bem como as distorções que decorreriam de uma modificação brusca na composição da procura.

Acresce que, a par do investimento público directo, o estado brasileiro actuou ainda no processo de acumulação do capital, por um lado, através da implantação do mercado de títulos e do encorajamento à criação de bancos de investimento, e, por outro lado, através de vários programas e fundos especiais de financiamento de investimentos privados, no âmbito da construção civil, do desenvolvimento do Nordeste e do fomento agrícola, designadamente. Estes investimentos indirectos do estado, que em 1964 não iam além de 3% do investimento total, representavam em 1968 cerca de 30% do investimento.

O esforço do estado no domínio do investimento e do seu financiamento foi, pois, um elemento decisivo na atenuação dos efeitos recessivos do PAEG enquanto programa de estabilização e no relançamento da actividade económica a partir de 1967/68.

Este esforço é tanto mais de realçar quanto é certo que o investimento privado baixou durante o período de estabilização e mesmo o investimento estrangeiro não foi além de cem milhões de dólares por ano. O investimento público, com efeito, foi aumentando sempre, mesmo antes de 1968, ano em que o investimento público, directo e indirecto, representou cerca de 15% do PNB.

622 Em 1965, apesar da quebra de cerca de 5% na produção industrial, o investimento do governo aumentou 8% e o das empresas públicas 70%. Cfr. A. FOXLEY, [3], 947.

Em meios ligados à burguesia industrial brasileira, apoiantes do regime militar mas críticos em relação às opções do PAEG, contestou-se desde o início o facto de se ir buscar a poupança às economias individuais das classes média e inferior e das empresas privadas para a encaminhar em favor do sector público. Criticava-se, por um lado, o facto de se reduzir a capacidade real de consumo dos trabalhadores assalariados e a capacidade de investimento do sector privado e, por outro lado, o facto de se estar a limitar a participação do sector privado (considerado mais eficiente) no esforço nacional de investimento, e a ampliar a participação do sector público, considerado menos eficiente. Neste sentido, cfr. A. DIAS LEITE, 179.

Saliente-se, finalmente, que este esforço de financiamento do investimento foi alimentado à custa de um sistema de aforro forçado cujo peso recaiu em boa parte sobre as classes trabalhadoras, uma vez que os fundos de segurança social e de aposentação viram progressivamente aumentada a sua participação no conjunto do aforro interno (atingiram 14% do aforro interno total em 1973 e 17% em 1974), sendo canalizados para o investimento sobretudo através das Caixas Económicas, do BNH e dos vários Fundos especiais anexos ao BNDE.⁶²³

No que toca ao segundo aspecto acima aludido, a ortodoxia liberal não impediu que o governo adoptasse certos esquemas de *controlo dos preços*. Para além do rígido controlo dos salários, que o governo preferiu à liberdade de contratação colectiva, as autoridades militares optaram, em 1965, após um ano de *inflação correctiva*, por um sistema de controlo de preços que actuava por duas vias paralelas. Por um lado, estipulando o controlo directo obrigatório (feito pela Superintendência Nacional de Abastecimentos) dos preços de determinados bens (produtos agrícolas, tabaco, produtos farmacêuticos, serviços públicos, etc.), que viam fixados os preços no produtor e as margens de distribuição. Por outro lado, incentivando um esquema de controlo voluntário, aplicável a todos os produtos industriais, mediante o qual as empresas poderiam comprometer-se a não subir os seus preços mais de 7% durante o ano, beneficiando, em contrapartida, do acesso a linhas especiais de crédito do Banco do Brasil, da redução do imposto sobre o rendimento e de uma ampliação da quota de importação de matérias-primas.⁶²⁴

Esta natureza "eclectica" do PAEG tem como fundamento teórico a aceitação de uma (relativa) rigidez dos preços no sentido da baixa (contraposta à sua perfeita flexibilidade no sentido ascendente) e a aceitação de que um dos componentes da inflação reside na pressão dos custos, independentemente das variações da quantidade de moeda em circulação e da (consequente, na perspectiva quantitativa mais estrita) pressão da procura.

Admite-se, por outro lado, que em cada período o crescimento possível do produto real é fisicamente limitado pelo aumento da oferta de factores de produção e/ou pelo progresso técnico (na situação de pleno emprego) e pelo aproveitamento dos recursos disponíveis e não utilizados (fora das situações de pleno emprego). Sendo assim, embora sublinhando a necessidade de evitar que a expansão monetária assuma proporções tais que dela resulte a acentuação do pro-

623 Cfr. A. FOXLEY, [3], 958/959 e W. BAER, [6], 45 e 56/57.

624 Este esquema de controlo de preços viria a ser abandonado em 1966. Mas em 1968, como veremos (cfr. *infra*, capítulo quinto), seria instituído um novo mecanismo de controlo obrigatório dos preços através do Conselho Interministerial de Preços. Cfr. A. FOXLEY, [3], 950/951; BAER/KERSTENETZKY/MILLELA, 28 e Ph. AUBERGER, 53-60.

cesso de subida dos preços sem qualquer contribuição para o aumento do produto real (o que acontecerá sempre que a taxa de expansão dos meios de pagamento for superior à taxa de crescimento fisicamente possível do produto real), reconhece-se a inviabilidade de anular a inflação-custos através de medidas de política monetária e aceita-se que esta deve procurar evitar que a contracção monetária provoque uma quebra na taxa de crescimento do produto real, assegurando uma expansão dos meios de pagamento capaz de permitir que o produto real cresça à taxa máxima possível em cada período considerado.

De acordo com esta concepção, os *programas de estabilização* deveriam, pois, assegurar em cada período uma expansão dos meios de pagamento correspondente à soma da medida da inflação-custos e do crescimento fisicamente possível do produto real, de modo a reduzir a inflação ao mínimo possível e a permitir o máximo crescimento possível do produto real.

E estes eram, como se verá, os objectivos da *estratégia gradualista* defendida no PAEG,⁶²⁵ que, em certa medida, ficou aquém dos desejos expressos pelo FMI. O Fundo não escondeu a sua preferência por uma política de 'estabilização' do tipo *tratamento de choque*, que se propõe reduzir *imediatamente* a taxa de expansão da quantidade de moeda para o nível desejado com o objectivo de suster de um golpe a alta dos preços, única solução - para os monetaristas mais 'radicais' - capaz de destruir pela raiz as *expectativas inflacionistas* das populações 'habituaadas' a lidar com a inflação crónica.

Só que esta *shachtian policy* - como significativamente lhe chama um autor⁶²⁶ - tinha sido recentemente aplicada na Argentina (1959-63), com resultados desastrosos: no que toca à contenção da inflação, o índice do custo de vida subiu cerca de 400% entre 1958 e 1963, a um ritmo mais acentuado do que em qualquer quinquénio anterior; o défice da balança de pagamentos aumentou; o volume da produção, industrial e total, foi mais baixo em 1963 do que em 1959; o emprego industrial e urbano sofreu uma forte redução; o consumo privado global sofreu uma quebra de 10% entre 1958 e 1963, o que corresponde a uma baixa de 20% no consumo *per capita*; os salários reais na indústria diminuíram 15%. E estas foram as razões que acabaram por conduzir à queda do Governo Frondizi (Março/1962) e ao advento de um governo militar (Setembro/1962).⁶²⁷

625 Nas suas grandes linhas, poderá dizer-se que esta foi a concepção inspiradora do *Programa de Estabilização Monetária* do Governo Kubitschek (que não chegou a ser integralmente executado) e da política de estabilização do *Plano Trienal* do Governo Goulart (também abandonado antes do seu termo), reconhecendo-se, neste campo, alguma semelhança entre o *Plano Trienal* e o PAEG (cfr. *supra*, nota 496).

626 Cfr. T. DAVIS, [2], 511.

627 Para uma exposição pomenorizada das medidas ortodoxas impostas à Argentina pelo FMI e seus resultados, cfr. ESHAG/THORP, especialmente pp 18ss.

Os responsáveis pela política económica brasileira conheciam esta experiência e preferiram não seguir o mesmo caminho. Embora aceitando que os programas gradualistas comportam sempre algum risco de manutenção das expectativas de novos aumentos de preços, o PAEG adoptou uma espécie de *gradualismo rápido*, versão moderna da velha terapêutica ortodoxa.⁶²⁸

2. A ESTRATÉGIA GRADUALISTA DE COMBATE À INFLAÇÃO

2.1. A estratégia gradualista, é, em regra, a defendida pelos monetaristas de inspiração friedmaniana, de acordo com a *teoria das expectativas adaptativas*.⁶²⁹ As razões de tal preferência radicam na aceitação de que as expectativas inflacionistas dos agentes económicos se mantêm mesmo depois de terem desaparecido os motivos que as justificam. Ora, na óptica monetarista, uma política anti-inflacionista tem que assentar na redução da taxa de crescimento da massa monetária, com os consequentes efeitos depressivos sobre a actividade económica e o volume do emprego. Assim sendo, entendem os defensores do gradualismo que uma política de redução rápida da inflação apresenta o grave inconveniente de poder provocar, durante um período de tempo porventura demasiado longo, uma quebra acentuada do crescimento económico e do nível do emprego, sem resultados significativos no que se refere ao controlo da inflação. E poderemos dizer que não andam muito longe desta justificação genérica as razões invocadas, perante a realidade brasileira, para justificar a "absoluta necessidade" (A. Kafka) da opção gradualista.⁶³⁰

Invoca-se, em primeiro lugar, que a luta contra a inflação exige a remoção das distorções resultantes da repressão dos preços que normalmente acompanha os processos de inflação acelerada, como é o caso do Brasil. Ora esta *inflação correctiva*, destinada a corrigir as consequências negativas da *inflação reprimida*, vai

Os exemplos mais representativos da lógica e das consequências do *tratamento de choque* (*shock therapy* ou *bang-bang policy*) são, no entanto, o Chile de Pinochet e a Argentina após o golpe militar de 1976. Julgamos não ser oportuno abordar aqui estes dois casos desenvolvidamente. Os seus resultados negativos são, aliás, amplamente conhecidos. Estudos esclarecedores sobre estas duas experiências de *tratamento de choque* podem ver-se em: CEPAL, [7]; H. BLAKEMORE; A. CANITROT; A. GUNDER FRANK; A. FOXLEY, [3] e [5]; M. GARRETON; P. VERGARA; J. COLLINS; LABBÉ/MONTÈS; G. BLARDONE, [2]; A. PINTO, [11]; A. FERRER, [4], [5] e [6]; THE ECONOMIST, [2], especialmente pp. 17-26.

628 Deve dizer-se, porém, que este gradualismo foi mesmo *muito rápido* no que se refere à política salarial, como à frente se verá.

Fala-se de *gradualismo lento* para designar o caminho seguido a partir de 1967, com o Governo Costa e Silva (cfr. M. SIMONSEN, [2], 19; H. ELLIS, [4], 179/180 e A. KAFKA, [3], 605-612).

629 Cfr. M. FRIEDMAN, [4]. Cfr. também *infra*, nota 659.

630 Para maiores desenvolvimentos sobre a justificação da estratégia gradualista nas condições concretas do Brasil em 1964, cfr. M. SIMONSEN, [2], 9ss; A. KAFKA, [3], 605-612 e H. ELLIS, [4], 179/180.

traduzir-se em subidas (por vezes acentuadas) dos preços dos bens até então mantidos artificialmente baixos. E daqui resultará necessariamente uma quebra do ritmo de desaceleração do processo inflacionista, se não mesmo um aumento da taxa de inflação.

Acontece, de resto, que várias razões aconselham que esta *inflação correctiva* se desenvolva a um ritmo não muito veloz: a) bruscas e profundas subidas de preços de certos bens (especialmente tratando-se de bens com grande peso na determinação do custo de vida) podem reacender as expectativas inflacionistas, na medida em que surgem a contrariar as proclamações governamentais de querer pôr cobro ao processo de subida dos preços; b) a remoção de um só golpe dos efeitos da política de repressão dos preços provoca uma redistribuição do rendimento que poderia revelar-se politicamente intolerável; c) a inflação correctiva provoca alterações na estrutura da procura susceptíveis de desencadear uma "crise de reajustamento" (A. Kafka) se se produzirem com excessiva rapidez, dado que a adaptação da oferta depende quase sempre de um programa de investimentos e até de reformas que levam tempo a concretizar e que só ao fim de alguns anos produzem efeitos visíveis.

Em segundo lugar, salienta-se que um *tratamento de choque* destinado a remover as distorções resultantes da *inflação aberta* e a secar as suas raízes é susceptível de provocar perigosas "crises de estabilização", que uma estratégia gradualista poderá evitar (ou minorar).

Partindo do princípio de que a inflação resulta substancialmente dos défices orçamentais e do seu financiamento através da criação de moeda, invoca-se que a interrupção brusca das taxas de criação de moeda arrastaria consigo graves perturbações em toda a economia. O saneamento das situações fortemente deficitárias exige o equacionamento e a efectivação de um conjunto de medidas e reformas (quer no tocante às receitas quer no tocante às despesas do estado) que não podem efectuar-se de um momento para o outro. A estratégia gradualista permite ganhar tempo para a execução destas e de outras medidas orientadas para a estabilidade monetária.

Salienta-se também que a inflação provoca distorções nos preços, nos rendimentos individuais e sectoriais e em todos os tipos de valores económicos, de tal modo que algumas pessoas, algumas empresas e alguns sectores da economia acabam por viver dos 'ganhos da inflação'. Ao fim de um longo período de crescimento acompanhado de um processo inflacionista, pretender acabar de repente com estes 'ganhos' poderia significar a ruína de muitas empresas e de alguns sectores da actividade económica. E, por mais que se considere socialmente justo o seu desaparecimento, não pode ignorar-se que a asfixia ou a retracção brusca e

acentuada dessas empresas ou sectores poderia significar uma crise geral de grandes proporções.

Assim se justificava a necessidade de não reduzir demasiado o ritmo de criação de moeda e de não levar demasiado longe as restrições ao crédito, para evitar excessivas dificuldades de liquidez que, juntamente com o reaparecimento das taxas de juro positivas, poderiam criar problemas financeiros insolúveis e provocar falências em série.⁶³¹

M. H. Simonsen resume correctamente a 'filosofia' da solução gradualista quando defende que "uma política de estabilização não deve visar apenas à eliminação das altas de preços, mas deve também, e principalmente, objectivar à sustentação de um sistema de preços eficiente, do ponto de vista da alocação de recursos".⁶³² Assim se defendia, conseqüentemente, a adopção de uma política económica que evitasse o choque negativo de uma paragem brusca da criação de moeda e permitisse ganhar tempo para a adopção de um conjunto de medidas (monetárias, fiscais, salariais, etc.) destinadas a conseguir a estabilidade monetária.⁶³³ Aceitava-se, pois, o eventual aparecimento de pressões inflacionistas adicionais a curto prazo e até um certo prolongamento do processo inflacionista, esperando criar, deste modo, condições mais favoráveis para o crescimento económico, a médio e a longo prazos.

Tentava-se, deste modo, enquadrar a política de estabilização de curto prazo (que implica a baixa dos salários reais e a manutenção de tendências recessivas por um período mais ou menos prolongado) num conjunto mais amplo de medidas destinadas a alterar as estruturas da economia e as formas de funcionamento da sociedade. Tentar-se-ia, em primeiro lugar, eliminar as *distorções* existentes, em matéria de preços relativos, na esfera monetária, no domínio financeiro e no sector externo. Apontar-se-ia depois para a redução da influência dos trabalhadores no plano económico e no plano político.

Tudo isto tendo como pano de fundo um modelo de crescimento a longo prazo assente em uma abertura mais ampla ao exterior e em novos padrões de acumula-

631 Numa economia como a brasileira, em que era muito grande o peso da indústria automóvel e em que os estoques eram sobretudo constituídos por bens de consumo duradouros, especialmente automóveis, este tipo de considerações levou a que não se sacrificasse muito o crédito ao consumo, para evitar a crise da indústria automóvel e os seus efeitos reflexos a montante e a juzante, embora com sacrifício da taxa de poupança, cujo aumento era um dos objectivos do PAEG. E a verdade é que em 1966 - em plena execução da 'política de estabilização' - o crédito ao consumo concedido pelas sociedades financeiras atingiu um montante correspondente a cerca de 8% do total do crédito ao sector privado. cfr. SIMONSEN/CAMPOS, 11 e W. BAER, [5], 10.

632 Cfr. M. SIMONSEN, [2], 14/15.

633 A este conjunto de medidas chama H. ELLIS, [4], 180, "corrective inflation", com um sentido mais amplo do que o referido a seguir no texto. Para Howard Ellis, a *corrective inflation* é "o complexo de medidas monetárias e não-monetárias adoptadas para fazer parar a subida dos preços".