

# SUBSTITUIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES, ESTAGNAÇÃO E MUDANÇA ESTRUTURAL \*

UMA INTERPRETAÇÃO DO CASO BRASILEIRO

WERNER BAER e ANDREA MANESCHI

*1. Introdução. 2. A década dos sessenta. 3. A explicação de curto prazo. 4. A tese da estagnação. 5. Um modelo de processo de industrialização orientada para a substituição das importações. 6. Outras considerações. 7. Algumas provas da teoria fornecidas pelos dados da economia brasileira. 8. As implicações da análise estagnacionista. 9. Conclusões.*

## 1. INTRODUÇÃO

Durante a maior parte da década dos sessenta, as taxas de crescimento da economia brasileira deixaram a desejar. Enquanto a indústria, setor líder da rápida expansão econômica da década anterior, ao que tudo indica, perdia dinamismo, o crescimento agrícola, tanto no que diz com as exportações, como no que entende com os bens destinados ao consumo interno, não alcançava os índices necessários a contrabalançar tal perda. Dêsse fato originou-se um debate entre duas escolas de pensamento econômico. Se, por um lado, há um grupo de economistas que atribui essas baixas taxas de crescimento a uma série de fenômenos de curto prazo, principalmente de natureza política, existem, por outro lado, os que as têm por resultado

\* Desejamos expressar nossa gratidão a ELTON HINSHAN, KENT HUGHES, ISAAC KERSTENETSKY e WILLIAM OTHWEATT pelas muitas e valiosas críticas construtivas.

natural de tipo de industrialização seguido pelo Brasil, a partir da segunda guerra mundial,<sup>1</sup> vale dizer, a orientada para a substituição de importações.

Abriremos o artigo com uma descrição sumária do comportamento da economia nacional na década em aprêço. A seguir analisaremos os argumentos e provas da escola de *curto prazo*; prosseguindo, faremos o mesmo em relação à lógica, implicações do modelo de estagnação (que, diga-se de passagem, também se aplicaria a outros países da América Latina) e provas em que se estriba; para arrematar, compararemos os méritos relativos de cada uma dessas correntes de pensamento.

## 2. A DÉCADA DOS SESENTA

Podemos observar na Tabela 1 os traços que caracterizam a estagnação brasileira da década dos sessenta. A parte A apresenta um resumo das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto especificadas por setores. Examinando-as, cumpre não esquecer que o aumento demográfico, estimado para o mesmo período, foi de 3,1 por cento, enquanto a renda *per capita* ainda permanecia abaixo de 300 dólares americanos. Ao passo que, de 1956 a 1962, o P.I.B. crescia a uma média anual de 6,7, de 1962 a 1967, o fêz à razão de 3,5; enquanto de 1950 a 1962 a indústria expandia-se numa média de 10 por cento ao ano, de 1962 a 1967 seu índice de crescimento não ultrapassara 3,1 por cento. O cerne do problema parece estar no declínio do crescimento industrial. Para muitos observadores, dadas as condições da demanda mundial, a hipótese de que a agricultura possa, no futuro, atuar como um incentivador das atividades econômicas da maneira como o fêz o setor industrial, na década dos sessenta, é de difícil aceitação.

<sup>1</sup> Veja-se, para uma análise do processo de substituição de importações: BAER, W. *Industrialization and Economic Development in Brasil*, Homewood, Illinois; Richard D. Irwin, Inc., 1965. Podemos encontrar entre os economistas da escola do curto prazo nomes como o de SIMONSEN, Mário Henrique. *Brazilian Inflation: Postwar Experience and Outcome of the 1964 Reforms*, in *Economic Development Issues, Latin America* publicado pelo Committee for Economic Development, Supplementary Paper n.º 21. Nova York, agosto 1967; KAFKA, Alexandre. *The Brazilian Stabilization Program 1964-66*, *The Journal of Political Economy*, agosto 1967, *Supplement: Issues in Monetary Research*. Entre os estagnacionistas podemos encontrar FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1967 (veja-se especialmente cap. 3), FURTADO, Celso e MANESCHI. *Um Modelo de Simulação de Desenvolvimento e Estagnação na América Latina*, *Revista Brasileira de Economia*, junho 1968; TAVARES, Maria da Conceição. *O Processo de Substituição de Importação como Modelo de Desenvolvimento Recente na América Latina*, mimeografado, *Auge y Declínio del Proceso de Substitución de Importaciones en Brasil*, *Boletim Económico da América Latina*, vol. IX, n.º 1, março 1964. Finalmente, para um ponto de vista mais eclético do problema ver HINSCHMAN, Albert O. *The Political Economy of Import — Substituting Industrialization in Latin America*, *The Quarterly Journal of Economics*, fevereiro 1968.

TABELA 1

a) *Brasil — Taxas de crescimento setorial e total*

	1956-62	1962-66	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
<i>Produto Real***</i> .....	6,7	3,2	7,3	6,7	7,3	5,4	1,6	3,1	3,9	4,4	4,5**
<i>Agricultura</i> .....	5,7	3,4	5,3	4,8	7,6	5,5	1,0	1,3	13,8	-2,0	3,9**
<i>Indústria</i> .....	10,8	3,0	12,9	10,0	10,8	7,7	0,7	5,0	-5,0	11,0	3,5**
<i>Comércio</i> .....	7,3	3,9	9,2	5,8	6,1	3,8	1,3	3,1	5,6	5,5	
<i>Transp. e Comunicações</i> .....	8,4	4,1	6,8	16,1	9,5	6,7	6,2	3,6	0,8	5,7	

FONTES: Fundação Getúlio Vargas; calculado em cruzeiros de 1949.

\* Médio Anual.

\*\* Estimativas Preliminares da *Conjuntura Económica* — fevereiro de 1968.

\*\*\* Produto Real inclui govêrno, alugueís e outros serviços.

b) *Brasil — Outras relações macroeconômicas (preços correntes)*

<i>Consumo do Gov./Y*</i> .....	13,8	15,3	15,5	15,5	16,3	15,4	13,7	13,8
<i>Formação Bruta de Capital/Y</i> .....	15,9	16,5	17,1	16,3	16,5	14,3	10,7	12,8
<i>Formação de Capital Gov./Y</i> .....	4,7	5,2	4,4	5,7	4,6	4,8	5,2	5,0
<i>Formação de Capital-Setor Privado/Y</i> .....	11,2	11,3	12,2	10,6	11,9	9,5	5,5	7,8
<i>Importação**/Y</i> .....	8,5	8,4	8,6	8,1	12,6	7,8	7,5	8,2
<i>Exportação**/Y</i> .....	7,4	6,9	7,9	6,2	12,0	9,1	10,4	9,3

FONTES: Computados de dados do Centro das Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas.

\* Produto Interno Bruto.

\*\* Exportações e Importações de bens e serviços.

O declínio da taxa de expansão da economia ocorreu depois de 1961. Cumpre notar, na parte B da Tabela 1, que a queda também se verifica na relação Formação de Capital/P.I.B. provocada principalmente pelos decréscimos acentuados na relação Investimentos Privados/P.I.B. Também merece-a porque uma terceira versão para a estagnação da década em aprêço, aventada recentemente, dá-lhe por causa principal o estrangulamento das importações.<sup>2</sup> A tese dificilmente convencerá se atentarmos para o fato de que a capacidade de importar aumentou de 1963 a 1967, tendo superado nitidamente as despesas de importações. (Se não, comparem-se as relações Exportação/P.I.B. com as importações/P.I.B.). Tudo indica que são as baixas taxas de crescimento econômico que entravaram as importações e não o contrário.<sup>3</sup>

### 3. A EXPLICAÇÃO DE CURTO PRAZO

A escola de curto prazo atribui a estagnação verificada a partir de 1961 a fatos políticos, fenômenos econômicos passageiros e conseqüências das políticas econômicas adotadas, tendo em mira objetivos de curto prazo. Está certa que a estagnação de 1962 a 1964 decorreu da crise política desencadeada pela renúncia do Presidente Quadros, na segunda metade de 1961, que levou a Nação aos anos turbulentos da administração de Goulart.<sup>4</sup> A instabilidade política e a insistência em reformas de base, somadas à espiral inflacionária, afugentaram os investidores nacionais e estrangeiros. Daí a queda dos investimentos e da produção industrial. Acredita que a queda da produção industrial também se deve, em parte, às sêcas de 1963/64 que acarretaram o racionamento da energia elétrica na região Centro-Sul. Notar também, na Tabela 1, que a taxa de crescimento da produção agrícola sofreu que das apreciáveis em 1963/64 devidas, principalmente, aos prejuízos causados às safras pelas sêcas e geadas que assolaram diversas regiões do país.

<sup>2</sup> LEFF, Nathaniel H. Import Constraints and Development: Causes of the Recent Decline of Brazilian Economic Growth. *The Review of Economics and Statistics*, novembro 1967.

<sup>3</sup> O que significa que, no futuro, o Brasil não possa vir enfrentar uma taxa de crescimento reduzida em virtude de algum descompasso nas trocas internacionais. Ver, a respeito, BAER, W. e KERSTENETZKY, Isaac. *Patterns of Brazilian Economic Growth*, memória apresentada na Conferência sobre a próxima década de desenvolvimento econômico na Universidade de Cornell, abril de 1966 (a ser publicado num volume que virá a lume sobre a conferência). Não há prova, porém, que isso tenha ocorrido, até agora.

<sup>4</sup> Ver BAER, ob. cit. p. 198-202 e também SKIDMONE, Thomas E. *Politics in Brasil 1930-1964*, Nova York, Oxford University Press, 1967, capítulo VIII.

A estagnação persistiu depois da queda do govêrno, em abril de 1964, por causa dos esforços realizados em prol da estabilidade que frearam a expansão da produção industrial. O nôvo govêrno lançou mão, principalmente, de medidas estabilizadoras de cunho bastante clássico como a contenção das despesas governamentais, restrição creditícia e compressão dos salários.<sup>5</sup>

Tomaram-se medidas especiais para conter as despesas do govêrno em vários setores a aumentar-lhe as receitas, através do aprimoramento do mecanismo arrecadador. (As receitas governamentais reais aumentaram de 25% em 1965) mas isso não é tudo; o govêrno conseguiu elevar ainda mais suas receitas, mediante a emissão de obrigações reajustáveis (obrigações do govêrno cujos valôres reajustam-se periòdicamente de acòrdo com a taxa de inflação) o que intensificou os efeitos da severidade da política monetária sôbre os investimentos do setor privado.<sup>6</sup> O crédito à indústria no periòdo de 1964-67 caiu, em têrmos reais, muito abaixo do nível existente nos primeiros anos da década (Ver Tabela 2). A política salarial do govêrno visava a manter os salários reais bem dentro da faixa do aumento da produtividade. Os ajustes salariais ficaram muito aquém da elevação dos preços, o que provocou uma queda acentuada do poder de compra dos assalariados. Tomaram-se, também, medidas para estimular as atividades econômicas. Facilitou-se, muita vez, o crédito para a agricultura para o fim de encorajar-lhe a modernização e, assim, incentivar as vendas do setor industrial para ela; procurou-se libertar as exportações das peias burocráticas, principalmente, as de produtos industriais; esperava-se, também, que o clima político mais estável e uma atitude amistosa para com o capital estrangeiro o atrairiam ao país em quantidades cada vez maiores. Fêz-se um esforço especial para modernizar o mercado de capital. Criaram-se por exemplo, organismos especiais de crédito para auxiliarem as pequenas e médias emprêsas no financiamento da aquisição de máquinas; instituíram-se títulos de créditos, cujos valôres se sujeitavam a ajustes periòdicos de acòrdo com a taxa inflacionária; tomaram-se providências para modernizar as operações da Bôlsa de Valôres. Criou-se, finalmente, o Banco Nacional da Habitação que, supunha-se, canalizaria maiores recursos para o setor habitacional. Foram-lhe outorgados podêres para emitir papéis de valor reajustável conforme a taxa de inflação.

<sup>5</sup> Para um estudo interessante acêrca de persistência da inflação durante a estagnação dos 60, especialmente depois de 1964, ver o ensaio de MONLEY, Samuel A. *Inflation and Stagnation in Brazil Development Assistance Program, 1968*.

<sup>6</sup> Em outras palavras, o Govêrno estava agora em posição de solver muitos fundos do mercado de capital, aumentando assim a escassez de capital do setor privado.

TABELA 2

*Crédito Real por Setores*  
(Média dos 12 meses — Preços de 1962)  
1962 = 100

ANOS	Indústria	Agricultura	Pessoal	Total**
1958.....	108	95	119	109
1959.....	97	83	99	96
1960.....	101	90	104	101
1961.....	101	88	105	99
1962.....	100	100	100	100
1963.....	90	99	77	89
1964.....	84	96	68	82
1965.....	87	103	78	85
1966.....	92	111	89	89
1967.....	96	131	115	97

FONTE: Computado de dados da publicação mensal, *Boletim, Banco Central do Brasil*.

\* Os preços correntes foram deflacionados pelo índice número 2 da *Conjuntura Econômica*.

\*\* Total — Inclui outros empréstimos além dos concedidos aos três setores mencionados.

Alegam os apologistas dessas medidas que a ausência de maiores impactos, observada até hoje, deve-se ao fato de essas mudanças demandarem tempo para que surtam pleno efeito. (Por exemplo, foram necessários alguns anos para que o Banco Nacional de Habitação entrasse realmente em funcionamento; apenas em fins de 1967 é que se fez sentir um aumento substancial das atividades do setor habitacional.)

A filosofia geral, que se esconde por detrás das várias medidas econômicas adotadas, é a de que, depois do crescimento econômico da década dos 50 e das distorções produzidas pela inflação que o acompanhou, era mister um período de reajustamento. Durante o decurso deste, eliminar-se-iam as distorções, ter-se-ia mão firme sobre a inflação, voltando o país a viver numa atmosfera de confiança geral da economia. Modernizado o mercado de capitais, as poupanças tornariam a fluir para os setores lucrativos da economia. E esta retomaria o ritmo de crescimento anterior. Em outras palavras; considerava-se que o principal problema com que deparava a economia estava na oferta. A volta a um sistema de preços, que refletisse a escassez relativa, combinada com a criação de um sistema mais aparelhado para captar as poupanças da economia era, acreditava-se, o caminho aberto para a retomada do desenvolvimento econômico.

#### 4. A TESE DA ESTAGNAÇÃO

O argumento central da escola estagnacionista é o de que a industrialização orientada para a substituição das importações, ocorrida num contexto de que estava ausente qualquer outra mudança estrutural profunda, redundou na criação de uma capacidade industrial que, eventualmente, não haveria de encontrar uma demanda que a justificasse. Em outras palavras, o processo da industrialização orientada para a substituição de importações não é auto-sustentável, já que não cria, nem gera, a renda, ou distribuição de renda, adequada a dar pleno emprêgo à nova capacidade e a mantê-la em expansão.

Releve-nos o leitor que examinemos, inicialmente, o contexto sócio-econômico dentro do qual se criou, no Brasil, (e, podemos acrescentar, em muitos outros países da América Latina também) a indústria de substituição de importações. Antes dessa fase, a economia era dominada pelo setor agrícola. Eram alguns poucos produtos primários que, exportados, forneciam ao país as divisas estrangeiras. O comércio exterior, vale dizer, as exportações e importações, ensejou a criação de um grande setor comercial. O período de substituição intensiva das importações não partiu de uma base inexistente. Havia no Brasil, como em muitos outros países latino-americanos, um pequeno setor industrial, cujo desenvolvimento se iniciou no século XIX. Consistia de pequenos estabelecimentos que gravitam em torno do setor ferroviário, infra-estrutura urbana e setor de exportação.<sup>7</sup> A estrutura das importações, até a industrialização intensiva orientada para a substituição das importações, refletia, pois, a demanda dos proprietários agrícolas, da burguesia comercial, de um ténue setor industrial e da classe média burocrática, todos êles dotados dos meios necessários para adquirir os bens de consumo manufaturados importados. A intensiva industrialização da década dos 50 teve um duplo objetivo: o de reduzir a dependência em que a economia vivia do mercado externo (ou seja da exportação dos produtos primários) e o de elevar a taxa de crescimento econômico. Já que havia uma demanda de bens industriais importados, cuidou-se que a sua *internalização*, releve-se o neologismo, mediante diversas medidas protecionistas, atuaria como vela de ignição para o estabelecimento de indústrias de propriedade nacional e estrangeira. Ressalvada a construção da necessária infra-estrutura complementar, não havia por que tentar senão poucas mudanças estruturais nos setores tradicionais da economia. Supôs-se que

<sup>7</sup> Os pequenos estabelecimentos industriais consistiam de oficinas de conserto que trabalhavam para as estradas de ferro e engenhos de açúcar, etc. e artesanatos diversos. Ver CEPAL, *The Process of Industrial Development in Latin America*. Nova York 1966, p. 5-9.

o processo da industrialização orientada para a substituição das importações geraria por si só uma demanda crescente que garantiria a permanência do ritmo inicial do crescimento econômico que insuflara. Hipótese falaz! É o que o modelo demonstrará a seguir.

##### 5. UM MODELO DE PROGRESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO ORIENTADA PARA A SUBSTITUIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES

A figura 1, semelhante aos diagramas freqüentemente utilizados para a representação gráfica das teorias de KEYNES e DOMAR, ilustra a reação de uma economia de substituição de importações a uma queda brusca da capacidade de importar. Suporemos, durante toda a análise, que o comércio exterior está sob controle estadual que mantém a igualdade entre o valor das importações e exportações. Eliminamos, portanto, a possibilidade de um *deficit* no Balanço de Pagamentos.<sup>8</sup> Uma queda acentuada  $\Delta x$  da capacidade de importar faz, pois, as importações caírem de uma quantidade  $\Delta M = \Delta X$ . Por hipótese, a queda se dá no setor de bens de consumo. A consequência será um deslocamento para baixo  $\Delta M$  da função da demanda agregada  $C + I_0$  que passará a ser  $C' + I_0$ . O deslocamento traduz uma queda  $\Delta M$  do nível das importações de bens de consumo, o que provocará uma queda do nível de equilíbrio da renda igual a  $\Delta M/s$ , sendo  $s$  a propensão marginal a poupar. No entanto, os consumidores tentarão aumentar sua demanda de bens de consumo nacionais a fim de substituir os que eram, antes, importados. Nesse caso, a demanda agregada se deslocará para cima até a posição da reta  $C' + I_0$ . Supomos que ambos os fenômenos ocorram no mesmo período inicial, o em que os investimentos são  $I_0$ . A função consumo está agora abaixo de seu nível original. Não pode elevar-se em termos reais pois que supomos que numa economia que exporta bens primários a capacidade ociosa do setor exportador é sua especificamente. Seus bens de produção não podem ser divertidos para a produção de bens de consumo importados anteriormente. O mesmo fato é representado na parte inferior do diagrama pelo deslocamento para a esquerda (de  $L$  até  $L'$ ) da reta que representa a equação que correlaciona a renda máxima ao estoque de capital  $K$ . Por hipótese, a produção de bens exportáveis não exige insumos de capital. Nesse caso, a renda possível má-

<sup>8</sup> Desprezamos, para simplificar, o influxo do capital estrangeiro. Embora a ressalva possa enfraquecer-nos a argumentação em certos casos, não a atinge fundamentalmente.

xima  $Y_0$ , correlacionada com o estoque de capital  $K_0$ , existente no período inicial 0, cai de um valor  $\Delta X$  em relação à renda  $\bar{Y}$  obtida antes da queda do valor das exportações. O ponto de interseção da reta  $C' + I_0$  com a reta de 45 graus deve ter por abscissa a distância  $Y_0$  no eixo horizontal. Tracemos as retas  $S$  e  $S'$ , que representam as funções poupança correspondentes às funções consumo  $S$  e  $C'$ , respectivamente (que não aparecem na figura), embora a demanda agregada e a função poupança que se concretizam efetivamente, no período 0, sejam, respectivamente,  $C' + I_0$  e  $S'$ , as desejadas são  $C + I_0$  e  $S$ . A demanda agregada em potencial, que é dada pela abscissa do ponto em que a reta  $S$  corta a reta horizontal representativa do investimento  $I_0$ , excede o produto  $Y_0$ , obtido com o pleno emprêgo da capacidade instalada. A economia fica então sujeita a pressões inflacionárias, o que provoca uma elevação do nível dos investimentos. Por hipótese, o investimento, enquanto persistir o hiato inflacionário, cresce a uma taxa máxima possível  $g$ , determinada pela *capacidade de absorção* das indústrias de bens de produção, combinada com a quantidade de bens de produção importados. O investimento no período 1 aumenta, passando para o nível  $I_1$  que é igual a  $I_0(1 + g)$ . A demanda agregada em potencial, medida em termos reais, é  $Y_1^d$ . É determinada pela abscissa do ponto em que a reta  $I_1$  que representa o investimento no período 1, corta a reta representativa de função poupança  $S$ . Essa demanda continua a não poder ser satisfeita, uma vez que o produto do pleno emprêgo da capacidade instalada é  $Y_1^k = Y_0 + GI_0$ . Vale dizer, o crescimento do produto nacional é de  $GI_0$ , sendo  $G$  a relação marginal produto/capital. Supondo-se que se consegue realizar todos os investimentos planejados, a demanda excedente deve ser eliminada por algum tipo de poupança forçada provocada pela inflação. Dado o nível *ex post* da renda real  $Y_1^k$  do período 1, as poupanças efetivamente realizadas devem ser iguais a  $I_1$ . Seu nível estará pois entre os valores indicados pelas funções poupança  $S$  e  $S'$ .<sup>9</sup>

No período 2, o produto do pleno emprêgo da capacidade instalada é  $Y_2^k = Y_1^k + I_1$ . A demanda agregada será determinada pela interseção de  $S$  com a reta que representa a função  $I_2 = I_0(1 + g)^2 =$  constante. Novamente temos  $Y_2^d > Y_2^k$ . E, outra vez a poupança forçada eliminará o hiato entre os investimentos *ex ante* (iguais ao *ex post*) e a poupança *ex ante*, função da renda  $Y_2^k$ . A economia con-

<sup>9</sup> Em qualquer período  $T$ , a renda que se verificará é o menor dos valores  $Y_t^d e Y_t^k$ .

tinuará a expandir-se de acôrdo com êsse processo enquanto a renda  $Y_t^b$  obtida mediante a utilização plena da capacidade instalada, não atingir a demanda agregada em potencial  $Y_t^d$ .<sup>10</sup> Como se vê na figura 1, a oferta será maior que a demanda no período 7. O fenômeno é ilustrado pela posição de  $Y_7^d$  em relação a  $Y_7^k$ .

Nesse ponto a economia corre um sério perigo de estagnar-se, a menos que o govêrno tome providências imediatas para enfrentá-lo. Assim é que, no período 8, o investimento estaciona-se em virtude do excesso de capacidade instalada verificado no período anterior.  $Y_8^d = Y_7^d$ . Sem embargo, a oferta continua a expandir-se em virtude dos investimentos realizados no período 7. Cria-se destarte um excesso de capacidade instalada ainda maior no período 8. Em virtude dêsse fato, no período 9, o investimento pode cair aquém de  $I_7$ . O processo de criação de capacidade excedente é pois cumulativo, do que resulta um desencorajamento crescente do investimento privado.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Uma condição suficiente, embora não necessária, para que  $Y_t^k$  supere eventualmente  $Y_t^d$  é a de que  $s > g$ , sendo  $s$  o coeficiente angular (por hipótese constante) de  $S$ . É o que se demonstra a seguir. Sendo a função consumo  $S_t = S_0 + SY_t$  a demanda agregada potencial  $Y_t^d$  durante a fase da expansão, resulta de igualar-se a poupança ao investimento no período  $t$ , isto é:

$$I_0(1 + g)^t = S_0 + SY_t^d$$

De onde:

$$(1) \quad Y_t^d = \left[ I_0(1 + g)^t - S_0 \right] \div S.$$

O produto resultante da exploração da plena capacidade  $Y_t^k$ , no período  $t$ , é dado pela constante  $A$ , mais a relação marginal produto/capital  $G$  multiplicada pelo estoque de capital existente no fim do período precedente, ou:

$$Y_t^k = A + G \left[ K_0 + \sum_{j=0}^{t-1} I_0(1 + g)^j \right]$$

$$(2) \quad \text{ou seja } Y_t^k = A + GK_0 + GI_0[(1 + g)^t - 1] \div g.$$

Comparando as equações (1) e (2) vemos que  $Y_t^k$  deverá eventualmente superar  $Y_t^d$ , se  $G/g > 1/s$ , ou seja se  $Gs > g$ .

Reciprocamente, dados determinados conjuntos de valores de  $K_0$ ,  $A$ ,  $I_0$ ,  $G$ ,  $g$ ,  $s$  e uma distância vertical entre  $s$  e  $s'$ ,  $Y_t^d$  pode divergir indefinidamente de  $Y_t^k$ , uma vez que o investimento eleva a demanda total a uma taxa mais rápida que aquela a que aumenta o produto resultante da exploração da plena capacidade.

<sup>11</sup> Argumenta-se, alhures, (ver BAER ob. cit. cap. 6) que a experiência brasileira com a industrialização substitutiva das importações da década dos 50 resultou em taxas de crescimento particularmente altas por ter o govêrno incentivado a maximização dos *linkages* internos da economia. A existência dêsses *linkages* acentuará, naturalmente, a espiral descendente, graças ao acelerador dos investimentos, a partir do momento em que o estímulo inicial fornecido pela substituição das importações tenha-se exaurido.

## 6. OUTRAS CONSIDERAÇÕES

A persistência do processo de substituição das importações também se encontra ameaçada por fenômenos de natureza tecnológica não ilustrados na figura 1. Em primeiro lugar há vários projetos industriais e de infraestrutura, implementados na fase inicial que, por sua própria natureza estão sujeitos a indivisibilidades. Isso significa que durante vários anos, após a sua implementação, continuarão operando aquém de sua capacidade, o que implica uma relação produto/capital baixa. Qualquer expansão ulterior desses projetos exige investimentos menores, por unidade produzida, visto como é de esperar que esses últimos investimentos sejam complementares aos já realizados.<sup>12</sup> O fenômeno leva-nos a admitir a possibilidade de haver uma série de estágios em que a relação produto/capital oscile para baixo e para cima. A possibilidade é ainda mais provável numa economia como a brasileira, em que se atacaram, ao mesmo tempo, vários setores industriais.

Redefinamos a reta  $L'$  da figura 1 de sorte a levarmos em consideração a capacidade excedente que talvez venha a surgir no curso do processo de industrialização, em virtude dos motivos tecnológicos mencionados acima. Se os tomarmos na devida conta, teremos que admitir que, num determinado ponto, a curva da função investimento deixa de ter coeficiente angular constante, o que faz a reta  $L'$  curvar-se para a esquerda (ver a curva pontilhada), acelerando a taxa de crescimento do produto nacional, obtida pelo pleno emprêgo da capacidade instalada. Resultará daí a antecipação do início do período de estagnação.<sup>13</sup>

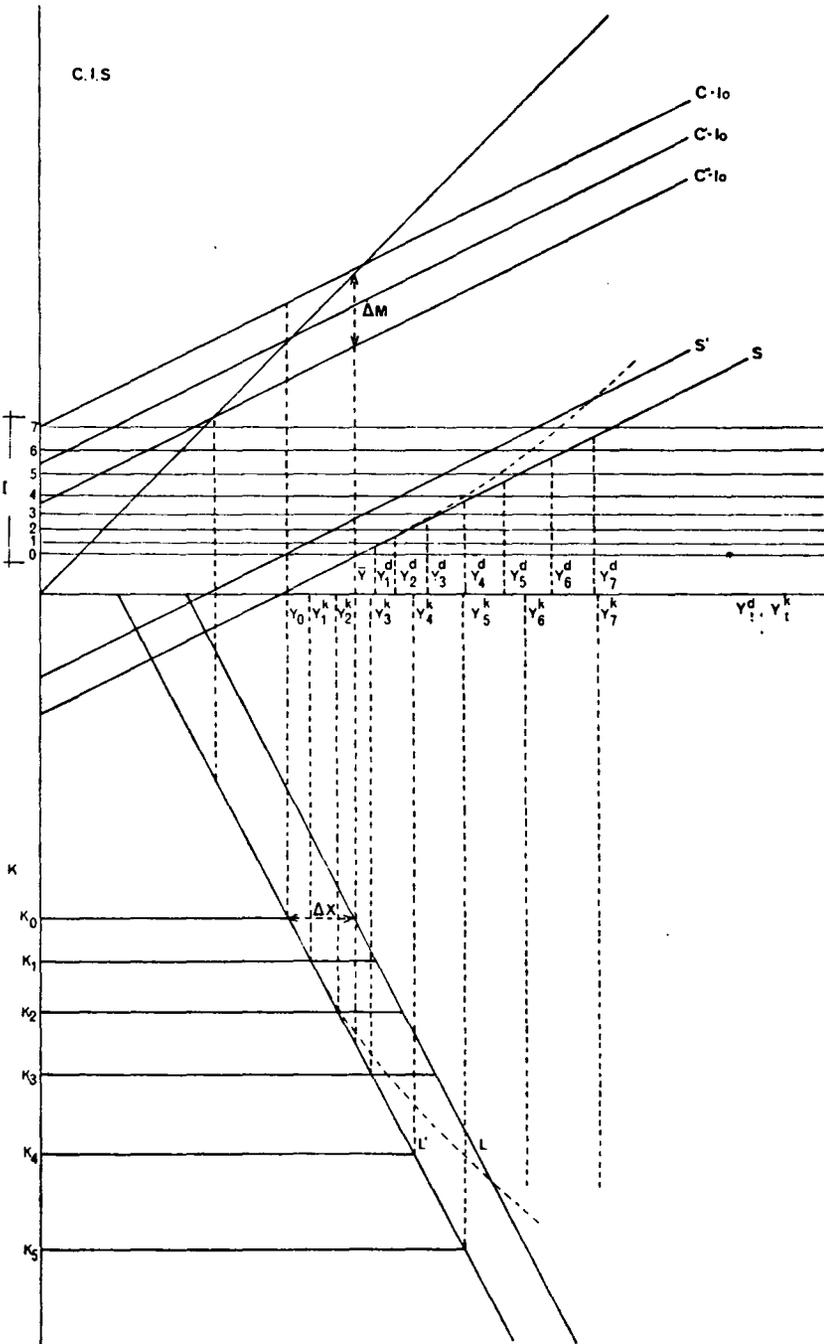
Acresce que a natureza da tecnologia é tal que a relação trabalho/capital é muito baixa, se comparada com que prevalecia anteriormente,

<sup>12</sup> Por exemplo, o investimento na indústria de aço resultará, inicialmente, numa baixa relação produto/capital devido às indivisibilidades de certos setores dessa indústria como os de laminados. A expansão da indústria implica, muita vez, investimentos apenas nos setores de alto-forno e fundição ou aço, o que significa que, nessa segunda geração de investimentos, a relação produto/capital será muito mais alta. Surgem situações semelhantes em muitas indústrias de bens de produção e projetos de infra-estrutura.

<sup>13</sup> Nos países em que os projetos de infra-estrutura e industriais são espaçados ao longo do tempo, em vez de serem iniciados mais ou menos simultaneamente,  $L'$  reterá, aproximadamente, a forma de uma reta. Com efeito, a média da relação produto/capital tenderá a cair (e  $L'$  a sofrer um desvio para a esquerda) se os investimentos se orientarem para setores novos de uso intensivo de capital cada vez mais alto (ver FURTADO e MANESCHI — ob. cit.).

Nossas conclusões acerca da duração provável do processo de substituição de importações, devem ser alteradas, na medida em que se verifica o referido fenômeno.

FIGURA 1



tanto na economia considerada em seu todo, quanto no setor industrial. O resultado será uma queda da taxa de absorção da mão-de-obra por unidade de investimento substitutivo de importações.<sup>14</sup> Destarte, se a indústria fôr o setor líder, responsável pela maior parcela do aumento do P.I.B., tendo, porém, uma relação trabalho/capital baixa, a tendência (*coeteris paribus*) será para uma crescente desigualdade na distribuição da renda. Isso porque, se o incremento da participação da mão-de-obra no produto nacional fôr menor que a parcela que lhe tocava anteriormente, o percentual do produto nacional que lhe caberá, declinará. Ainda que o nível absoluto do salário, nas novas indústrias substitutivas de importações, seja mais elevado que o da média nacional, a parcela do incremento da renda dos assalariados é menor que sua participação média. Segue-se que a demanda potencial, gerada pelo processo produtivo, é relativamente pequena. Conseqüentemente, o crescimento industrial, de per si, não gera a demanda necessária para garantir-lhe a continuação. A conseqüência de tudo isso é que a propensão marginal a poupar da nação provavelmente subirá no decurso do processo da substituição das importações. Isso implica uma elevação do coeficiente angular da curva representativa da função poupança. Por conseguinte, a reta S dobra-se para cima (ver curva pontilhada da figura 1) amortecendo o efeito multiplicador e, portanto, reduzindo a expansão da renda nacional e da demanda agregada. Daí torna-se mais curto o período da industrialização orientada para a substituição das importações.

O processo da substituição das importações pode, naturalmente, prosseguir em virtude de outra queda da capacidade de importar. Não se

<sup>14</sup> Ver BAER, W. e HENVÉ, M. E. A. *Employment and Industrialization in Developing Countries. The Quarterly Journal of Economics*, fevereiro 1966 e FURTADO e MANESCHI ob. cit. Tem-se argumentado que a culpa de uma taxa de absorção de mão-de-obra baixa, nos países recém-industrializados, cabe a um esquema de remuneração de fatores tão em desacôrdo com sua escassez relativa que provoca a adoção de tecnologias idênticas às que prevalecem nos países industrialmente mais adiantados. (Veja-se COHEN, W. e LEFF, N. *Employment and Industrialization: Crítica Q.J.E.*, fevereiro 1967; e BAER, W. e HENVÉ M.E.A. *Réplica. Q.J.E.* agosto 1967). Os fatos não corroboram a argumentação. Por exemplo, grande parte da indústria automobilística brasileira foi montada mediante a importação de máquinas de segunda-mão. Acresce que uma série de estudos da CEPAL revelou que grande parte da indústria têxtil latina-americana estava mergulhada em dificuldades financeiras em virtude de técnicas produtivas ultrapassadas, recomendando, pois, a adoção de um programa vigoroso e modernização (o que baixaria a relação trabalho/capital) que está, presentemente, sendo executado em alguns desses países. Verificou-se, também, que a escolha de uma determinada tecnologia na indústria de aço não depende da remuneração relativa dos fatores (Ver BAER, W. *The Development of the Brazilian Steel Industry*, mimeografado, a ser publicado em 1969.

pode, porém, contar com um fenômeno tão aleatório, tanto mais quanto seu impacto seria relativamente pequeno, se todos os bens de consumo importados já tivessem sido substituídos.<sup>15</sup>

#### 7. ALGUMAS PROVAS DA TEORIA FORNECIDAS PELOS DADOS DA ECONOMIA BRASILEIRA

Podemos ter algumas confirmações da tese estagnacionista ilustrada pelo modelo acima nos dados das Tabelas 3, 4 e 5.

Vemos nas Tabelas 3 alguns dados sobre o comportamento dos salários no setor industrial brasileiro. A parte A mostra o declínio dos salários medidos em percentuais do valor adicionado gerado no setor industrial a partir de 1927. O fato vem corroborar a conclusão do modelo teórico de que a distribuição da renda torna-se desigual no curso do processo de distribuição das importações. A mesma fonte da Tabela 3 revela que as taxas anuais da elevação dos salários reais por trabalhador e a do produto industrial por trabalhador foram, respectivamente, de 2,8 e 5 por cento no período de 1949 a 1965.

TABELA 3

##### a) Brasil — Relação entre salários e valor adicionado na indústria manufatureira

1949	— 31%
1957	— 34%
1959	— 26%
1962	— 27%
1963	— 26%
1964	— 25%
1965	— 23%

##### b) Total das folhas de pagamentos anuais por trabalhador nas indústrias manufatureiras — (Em milhares de cruzeiros de 1966)

1949	— 1140
1955	— 1340
1956	— 1460
1957	— 1550
1958	— 1670
1959	— 1640
1962	— 1790
1963	— 1890
1964	— 1920
1965	— 1780
1966	— 1885

FONTE: Calculado do Censo Industrial; Inquéritos Econômicos, I.B.G.E.

<sup>15</sup> A pauta das importações, nesse ponto, consiste, em grande parte, de combustíveis, produtos intermediários e bens de produção especializados que não podem ser produzidos no país (pelo menos em base economicamente racional) e portanto obsta a continuação do processo de substituição de importações.

Esse mesmo aspecto prevalece, não apenas na economia como um todo, senão também em vários setores industriais chaves, como se vê na Tabela 4.

TABELA 4

*Aumento da Produtividade e do Salário no setor da indústria de transformação*

(Taxa real do crescimento anual)

	1955 — 62		1962 — 65		1955 — 65	
	P	S	P	S	P	S
Têxtil.....	6,2	1,1	0,5	-1,5	4,5	0,3
Produtos Alimentares.....	4,6	1,1	-2,4	-1,6	2,5	0,3
Metalúrgica.....	1,9	-0,3	1,9	2,2	2,0	0,5
Mat. de Transporte.....	14,3	3,8	-1,2	-1,1	9,4	2,3
Prod. Químicos.....	9,4	3,3	7,7	0,9	8,9	2,5
Total de Prod. Manuf.....	6,1	1,9	3,1	0,1	5,2	1,3

FONTE: Brasil 1966 — Evolução Recente da Economia; estudo preparado por um grupo do Centro de Desenvolvimento Econômico — CEPAL/BNDE publicado no *Bol. Económico* — n.º 2. Abril/Junho 1967 — Cálculos baseados em dados dos Inquéritos Econômicos do I.B.G.E.

A Tabela 5 revela o grau de capacidade ociosa vigente em vários setores industriais brasileiros. Notar que, acentuado no setor de produção de bens de consumo, é ainda mais sério no setor de produção de bens de capital. O excesso de capacidade instalada nesse último setor condiz com duas hipóteses distintas. De um lado, seria um exemplo do poder ampliador do princípio de aceleração, que é posto em funcionamento tanto pela estagnação da demanda dos bens de consumo, como pela da demanda de investimentos autônomos por parte do estado. Por outro lado, também exemplificaria a indivisibilidade de muitas indústrias de bens de produção, que exige a instalação de uma capacidade produtiva muito além da necessária para satisfazer a demanda existente na época. Quanto mais verdadeira a última hipótese, para a explicação da capacidade ociosa existente nos referidos setores industriais, tanto menores serão as despesas de investimentos necessárias para obter novos índices de produção; vale dizer, tanto maior será a relação marginal produto/capital da economia em seu todo relativa aos investimentos adicionais. O fato sugere um hiato ainda maior entre o que se pode produzir e o que de fato se produz, a menos que se tomem providências enérgicas para elevar a demanda agregada.

O fenômeno é ainda mais evidente, se examinada a parte B da Tabela 5. No caso do aço há uma capacidade ociosa muito maior nos setores da

laminação, que nos de ferro-gusa e lingotes. A implicação é a de que qualquer investimento adicional, nesses últimos setores, aumentará a capacidade produtiva dos bens finais de aço, sem que haja necessidade de ampliar a capacidade instalada do setor de laminados. Por conseguinte, a relação produto/capital dos investimentos adicionais no setor brasileiro do aço será, provavelmente, maior que a anterior.

A prova é parcial. Deveria ser completada com informações mais minuciosas sobre o padrão do consumo e produção por setores da economia e classes de renda. Infelizmente não é possível fazê-lo por falta de dados.

TABELA 5

a) *Utilização da Capacidade Instalada (Indústrias Selecionadas)*

(Produção em proporção da capacidade instalada — 1965)

Maquinaria e equipamento mecânico.....	68%	(1 turno)	
Maquinaria e equipamento elétrico.....	70%	( " )	
Construção Naval.....	64%	( " )	39% (2 tur.)
Equipamento Rodoviário.....	46%	( " )	
Veículos.....	61%	( " )	
Bens de consumo duráveis.....	62%	( " )	
Bens de capital total.....	53%	( " )	
Bens de consumo total.....	65%	( " )	

FONTE: Baseados em Relatórios inéditos do IPEA, BNDE e estudos de BOOZ ALLEN HAMILTON studies for BNDE.

b) *Utilização da capacidade instalada*

(Produto como proporção da capacidade de 1965)

	1964 (%)	1965 (%)	1966 (%)
Ferro gusa.....	54	50	65
Lingotes.....	60	59	74
Laminados planos.....	15	17	23
Laminados não planos.....	43	38	47

FONTE: BAER, *The Development of the Brazilian Steel Industry*. Não se dispõem senão de estimativas para 1965.

c) *Utilização da capacidade instalada para linhas de produtos da indústria pesada brasileira — 1960*

(Demanda estimada em percentagem de capacidade)

Geradores a vapor. Altos-fornos.....	(%)
Estruturas metálicas e altos-fornos.....	26
Turbinas elétricas.....	21
Caldeiras de pressão (tubos de grande diâmetro).....	20
Geradores elétricos.....	43
Transformadores de baixa para alta voltagem.....	48
	21

FONTE: LEFF, NATHANIEL H. — *The Brazilian Capital Goods Industry*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968.

## 8. AS IMPLICAÇÕES DA ANÁLISE ESTAGNACIONISTA

O modelo apontou-nos certas deficiências da demanda que devem ser corrigidas antes que a economia possa retomar sua tendência expansionista. Até que ponto o aumento das exportações de bens industriais corrigirá a capacidade ociosa? Dadas as limitadas oportunidades de aumentar-se sensivelmente as exportações desses bens, cabe duvidar se terão um papel saliente na eliminação do hiato da demanda interna. Houve, a partir de 1964, aumentos relativos acentuados das exportações dos produtos manufaturados brasileiros, parte por causa da política governamental agressiva no sentido de promover as exportações, parte em virtude da recessão interna que levou algumas empresas (especialmente da indústria de aço) a venderem seus produtos no exterior por preços abaixo do custo. Sem embargo, as exportações dos produtos manufaturados, entre 1965 e 1967, não alcançaram senão 7,1 por cento do total das exportações. Ainda que o aumento das exportações elevasse temporariamente o nível das atividades econômicas, o fato apenas adiará a necessidade que tem o país de enfrentar os problemas estruturais internos que discutiremos a seguir.

O governo pode adotar várias políticas econômicas para aumentar a demanda interna. A política de redistribuição da renda por classes de renda tenderia a fazer cair a poupança e provavelmente alterar-lhe-ia o perfil. No caso dos países latino-americanos, essa redistribuição importaria uma modificação substancial da estrutura tributária a ser feita mediante o aumento da carga fiscal dos impostos diretos em favor do alívio dos indiretos. Por exemplo, no Brasil, nos dias que correm, apenas um terço das receitas governamentais provém dos impostos diretos. Ao mesmo tempo que isso ocorre, a carga fiscal bruta do país aumenta monotonicamente, passando de 21,6 por cento do P.I.B. em 1962, para 29,5 em 1965.<sup>16</sup> O fato reflete o esforço do governo em financiar suas despesas de maneira não inflacionária. Nessas circunstâncias, porém, corre-se perigo de tal aumento, obtido em grande parte mediante um sistema de impostos regressivos, agravar a desigualdade da distribuição da renda, acentuando, destarte, as tendências descritas acima. O perigo pode ser abrandado, quer através de uma alteração da estrutura tributária, quer por uma mudança da forma com que se gastam as receitas governamentais.

Do lado da demanda de investimento, a política estatal também poderia reorientá-los para setores esquecidos até aqui. Essa política de reorientação dos investimentos poderia por exemplo consistir num programa

<sup>16</sup> Estimativas do Centro de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas.

de modernização da agricultura a ser implementado, quer pelo governo diretamente, quer por medidas indiretas de incentivos ao setor privado, quer por medidas que conjugassem a ação direta do governo com a indireta. É possível, no entanto, que nem isso consiga infundir ao setor agrícola o necessário dinamismo. Em tal caso seria necessário que se fizessem mudanças estruturais profundas, como a reforma agrária (cujo alvo deve ser tanto os fatores sociais como os econômicos) a alteração radical do processo de comercialização dos produtos agrícolas, a reforma da legislação do crédito agrícola e a extensão efetiva da legislação social ao setor rural. Finalmente, o aumento da demanda de investimento poderia gerar-se por uma política de redistribuição da renda regional.<sup>17</sup>

Uma vez que a capacidade produtiva instalada no passado baseou-se na demanda de certas faixas de renda (principalmente as de classe média e superior) ela pode não ser bastante flexível para satisfazer uma demanda de outro perfil.<sup>18</sup>

O fato leva-nos a desconfiar que as medidas para remediar a estagnação discutidas acima, apesar de sua simplicidade teórica, impliquem talvez profundas alterações políticas e sociais. O processo de industrialização orientada para a substituição de importações baseou-se nas estruturas existentes da renda e demanda. Ora, como vimos, a renda adicional, gerada pela industrialização, distribui-se de maneira a intensificar a concentração

<sup>17</sup> É o que se vem tentando fazer no Brasil mediante um programa de incentivos fiscais para os investimentos no Nordeste. É interessante observar que esse programa constitui o principal instrumento em que se apoia o governo para restaurar o equilíbrio regional. Pouco se fez, na região, para modernizar os setores tradicionais, enquanto as novas indústrias não têm sido bem sucedidas no que diz com a absorção maciça da mão-de-obra excedente. Por ironia da sorte, essa tentativa de redistribuição regional talvez se enrede em dificuldades semelhantes às analisadas, aqui, em escala nacional. Essa ferramenta de redistribuição não apenas falha no que concerne ao aumento da demanda do produto nordestino, por parte dos centros industriais já estabelecidos, como também pode resultar na duplicação de algumas das instalações industriais do país, o que elimina a possibilidade de exportações regionais do Nordeste para o Sul.

<sup>18</sup> GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. *Inflação Estrutural e o Crescimento Econômico*. *Revista Brasileira de Economia*, março 1968, levantou o problema pela primeira vez, num contexto algo diferente. O mesmo autor escreveu em inglês uma versão mais desenvolvida de sua tese: *Structural Inflation Lock and Balanced Growth*, mimeografado, Universidade de Vanderbilt, 1968.

Podemos acrescentar que o governo deveria talvez alterar seu antigo esquema de investimento a fim de que a estrutura produtiva da economia se tornasse capaz de satisfazer o novo perfil da demanda, induzindo pela redistribuição da renda dos grupos de renda baixa. Os investimentos deveriam ser desviados dos tipos de projetos locais, sem grande urgência, dotados de grande dispersão geográfica e executados por força de fórmulas políticas tradicionais, sem conteúdo econômico, para se orientarem para projetos de maior concentração especial, que podem se utilizar, com mais eficiência, da capacidade industrial existente (ainda quando seus fins divergem daqueles para os quais foi originalmente concebida).

da renda. O fato a princípio pode ser salutar. No estágio inicial da industrialização de um país em desenvolvimento, o que se quer é a maximização da poupança até que se alcance uma capacidade instalada adequada. Surgindo a capacidade ociosa, começam os problemas. O processo de substituição de importações cria vários interesses constituídos novos, dentro da estrutura de poder econômico existente no país. Esses interesses serão alcançados pela maioria das reformas estruturais acima mencionadas e portanto podem lhes opor resistência. Exemplificando: a utilização plena da capacidade instalada implica uma reorientação da política econômica. A ênfase, que anteriormente era dada à acumulação do capital, deve, posteriormente, ser dada à redistribuição da renda. Urge movimentar a engrenagem em sentido contrário. Cumpre gerar demanda que justifique a capacidade instalada e lhe provoque uma expansão contínua. A tentativa de levar a engrenagem a funcionar em sentido contrário pode encontrar considerável resistência político-social em virtude do poder econômico-social recém-adquirido das classes empresariais industriais. Até que ponto irá a resistência? Tudo dependerá, ou da força do governo em relação a essa classe, ou da maior ou menor clarividência da mesma, para perceber que a redistribuição da renda será eventualmente necessária, ou de ambas coisas. Em países como o Brasil essa contramarcha complica-se ainda mais em virtude da resistência que será possivelmente encontrada em setores não alcançados pela industrialização dos 50. Esta década caracterizou-se por ser um estágio *fácil* da industrialização. E fácil porque não somente a demanda, para cuja satisfação instalou-se a nova capacidade, já existia, senão também porque não houve necessidade de maiores alterações em setores como o agrícola, a fim de pôr em movimento o processo de industrialização. A sua continuação exige transformações estruturais que requerem decisões sócio-políticas de natureza muito mais complexa que as tomadas no passado.

## 9. CONCLUSÕES

Resta apreciar os méritos relativos das duas principais escolas de pensamento que procuram explicar a estagnação experimentada pelo Brasil e outros países da América Latina. Dificilmente poderemos alegar imparcialidade, visto como esse artigo é uma contribuição clara à tese do estagnacionismo. Tentaremos, no entanto, na medida do possível, fugir a qualquer idéia preconcebida nesses comentários finais. Ao leitor decidir se o conseguimos.

Tendo em vista o que se conhece, atualmente, da presente estagnação brasileira e a dificuldade de formular previsões, ainda que concernentes ao futuro imediato, não é possível uma conclusão definitiva sobre qual delas é verdadeira e qual, a errada. No contexto brasileiro, somente o tempo permitir-nos-á conhecer, em toda sua plenitude, os efeitos das medidas tomadas pelo governo atual no esforço de salvar a economia do estado em que se encontra. Daí a validade da escola do curto prazo e os fatos econômicos fortuitos obscurecem, muita vez, as tendências de longo prazo que atuam sobre a economia.

Assim como se deve deixar o tempo correr, para a obtenção de maiores provas, assim também cumpre que se intensifiquem as pesquisas, no Brasil, como em outros países com tendência para a estagnação, a Argentina, por exemplo, a fim de que se possa concluir definitivamente sobre os méritos de cada escola. Preferimos a tese estagnacionista por isso que é mais apta, à luz dos dados que conhecemos sobre o presente, a permitir que insulemos os principais fatores que estão subjacentes ao atual desempenho menos satisfatório da economia brasileira.