

CAPÍTULO VI

Industrialização Substitutiva de Importações

A industrialização brasileira ocorreu nos quadros do chamado “modelo de substituição de importações”. Seus primórdios datam da segunda metade do século passado, mas a industrialização de então era inteiramente dependente de nossas exportações. Limitava-se a alguns bens de consumo e não possuía qualquer grau de integração vertical e de autonomia. A verdadeira industrialização brasileira só ocorre a partir de 1930.

Conforme demonstrou Celso Furtado, o grande impulso industrial brasileiro nessa época deveu-se a dois fatores: (1) à elevação dos preços dos produtos importados, devido à absoluta carência de divisas estrangeiras (as exportações brasileiras caíram para a metade nos anos trinta quando comparadas com as dos anos vinte devido à depressão mundial), tornando viável e lucrativa a produção interna de muitos desses bens; e (2) à manutenção da demanda agregada interna em termos keynesianos graças às compras, pelo Estado, de café para ser estocado e depois queimado. Ao invés de se deixar o café sem compradores no pé, ou apenas derrubá-lo no chão, o que pareceria à primeira vista mais lógico, o Estado comprou o café. Toda uma série de trabalhos inúteis, porque afinal se queimava o café, foi realizada. Mas, conforme depois ensinou Keynes, da mesma forma que construir pirâmides ou abrir buracos para depois enchê-los, colher o café para depois queimá-lo tinha uma virtude básica: sustentava o nível da demanda agregada, ou seja, mantinha os trabalhadores empregados, evitava que as empresas fossem à falência, mantinha o nível de consumo e mesmo de investimento (já que a formação de estoques é um investimento). A demanda agregada é a soma do consumo mais o investimento mais as despesas do Estado. Mantidos os seus três componentes, mantinha-se a demanda agregada. Dada a elevação dos preços dos

produtos importados, surgiram oportunidades altamente lucrativas para investimentos industriais, especialmente em um momento em que os preços dos produtos importados haviam subido fortemente devido à carência de divisas. Realizávamos assim, antes que Keynes houvesse publicado, em 1936, sua clássica *Teoria Geral*, uma política econômica tipicamente keynesiana, e obtínhamos bons resultados.

Este foi o impulso dos anos trinta. Na primeira metade dos anos quarenta, a Segunda Guerra Mundial encarregou-se de estimular a industrialização brasileira. Em seguida o Estado começa a intervir cada vez mais efetivamente no processo de industrialização. Seu papel fundamental é transferir renda do setor exportador de café, cujo preço internacional estava muito acima do seu valor-trabalho, para a indústria.

Essa transferência de renda do café para a indústria é fundamental para a industrialização brasileira do período 1945-1960. Através do confisco cambial, ou seja, de se estabelecer um cruzeiro fortemente valorizado para a exportação de produtos primários, especialmente para o café, cobrava-se um imposto disfarçado dos exportadores. Se, por exemplo, cada dólar exportado valia 100 cruzeiros, davam-se apenas 40 cruzeiros para o exportador (isto significa manter o cruzeiro valorizado). A diferença era transferida para os industriais, para que pudessem importar máquinas e matérias-primas, digamos, pelos mesmos 40 cruzeiros. Com isso, em cada exportação-importação se transferiam 60 cruzeiros por dólar do exportador de produtos primários para o importador de máquinas e insumos industriais.

A industrialização brasileira foi chamada de substitutiva de importações porque o critério básico para produzir localmente determinado bem era examinar a pauta de importações. A produção nacional contou inicialmente com uma proteção natural dos preços elevados de importação; depois o Estado passou a proteger a indústria com taxas múltiplas de câmbio tanto na exportação quanto na importação. Esse sistema, cujas bases descrevemos acima, usava das taxas diferenciadas para tributar as exportações (tributando especialmente o café que era o produto mais lucrativo) e para tributar as importações de bens de consumo ou de bens que a indústria já produzisse localmente. Esse sistema, que se revelou bastante eficiente, embora de muito difícil manejo, foi parcialmente substituído com a aprovação da Lei de Tarifas, em 1958. Ao invés de taxa de câmbio, foi então possível proteger a indústria nacional com impostos de importações ou tarifas que eram aumentadas quando se iniciava a produção nacional.

Este modelo de substituição de importações implicava uma sistemática redução do coeficiente de importações em relação à renda. A produção industrial (I) crescia mais rapidamente que a produção total ou

QUADRO IV — *Taxas de Crescimento por Setor*
(%)

	<i>1.º período</i> <i>1947-1960</i>	<i>2.º período</i> <i>1960-1980</i>	<i>Total</i> <i>1947-1980</i>
Setor Primário	3.69	5.59	4.84
Setor Secundário	7.31	11.89	10.06
Setor Terciário	5.33	9.82	8.03
Renda Nacional	5.35	9.78	8.01
Importações + Exportações	-0.33	11.74	6.82

Fonte: *Conjuntura Econômica*, setembro 1971, v. 25 n.º 9; *Conjuntura Econômica*, fevereiro 1981, v. 35 n.º 2.

renda nacional (Y) e esta mais rapidamente que as exportações-importações (X):

$$\frac{\Delta I}{I} > \frac{\Delta Y}{Y} > \frac{\Delta X}{X} \quad (1)$$

A produção industrial (setor secundário), por sua vez, cresce mais rapidamente do que a renda nacional, porque uma característica essencial da industrialização é o crescimento industrial mais rápido do que o da produção agrícola (A) (setor primário, incluindo mineração):

$$\frac{\Delta I}{I} > \frac{\Delta A}{A} \quad (2)$$

O setor terciário, composto do comércio, dos transportes, dos serviços públicos, do sistema financeiro, dos serviços pessoais, tendia a crescer aproximadamente ao mesmo ritmo da produção nacional. O Quadro IV mostra as diferentes taxas de crescimento dos setores da economia. O Quadro V, a decorrente modificação na participação da renda dos três setores e o coeficiente de abertura externa (importações mais exportações dividido por dois e dividido pelo produto nacional interno bruto).

Através dos Quadros IV e V podemos verificar a validade das inequações (1) e (2) durante o período do modelo de substituição de importações, entre 1947 (quando começam a ser publicados regularmente dados sobre as contas nacionais brasileiras pela Fundação Getúlio Vargas) e 1960, época em que se esgota o modelo. Enquanto a indústria cresce à

taxa anual de 7,31%, o produto cresce de 5,35% e a agricultura ou, mais precisamente, o setor primário cresce a 3,69% ao ano. As exportações e as importações, por sua vez, chegam a cair nesse período, o que demonstra o caráter fortemente voltado para o mercado interno do modelo de substituição de importações. Em conseqüência, o coeficiente de abertura da economia, que era de 14,6% em 1947, cai para apenas 6,8% em 1960.

Esta industrialização substitutiva de importações foi, inicialmente, realizada quase exclusivamente por empresários locais. Nos anos trinta e quarenta (e antes também) a participação das empresas multinacionais e estatais era absolutamente secundária. É só a partir dos anos cinqüenta, quando muda de forma decisiva o padrão de acumulação no Brasil, que essas empresas terão um papel importante.

Essa mudança irá acontecer porque o modelo de substituição de importações à base da indústria nacional era intrinsecamente transitório. A redução do coeficiente de abertura externa tinha limites claros. Com o esgotamento das possibilidades de fácil substituição de importações, por volta de 1960, o coeficiente de abertura passa a crescer, alcançando 10,2% em 1980. Entrávamos em um novo padrão de acumulação orientado para as exportações: o modelo de subdesenvolvimento industrializado.

Por outro lado, como demonstrou Maria da Conceição Tavares, substituía-se a importação de determinados bens, mas, em seguida, criavam-se procuras derivadas, que implicavam importação ou gasto de divisas externas, com matérias-primas, máquinas, *royalties* e remessas de lucros das multinacionais. Em conseqüência, a carência de divisas e o

QUADRO V — Participação dos Setores na Renda (%)

	1947	1960	1980
Setor Primário	27,6	22,5	10,3
Setor Secundário	19,9	25,2	36,9
Setor Terciário	52,5	52,3	52,8
Renda Nacional	100,0	100,0	100,0
Coefficiente de Abertura	14,6	6,8	10,2

desequilíbrio externo estavam sempre rondando a economia. Some-se a isto a limitação na capacidade de poupança interna, especialmente quando, durante a segunda metade dos anos cinqüenta, com a baixa dos preços internacionais do café, começa a esgotar-se a possibilidade de transferir recursos da agricultura de exportações para a indústria; assim, teremos as bases para a penetração das multinacionais e para o desenvolvimento das empresas estatais, inaugurando-se um novo padrão de acumulação: o modelo de subdesenvolvimento industrializado.