

## **A ECONOMIA POLÍTICA DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL: processo histórico e esgotamento do modelo**

Ricardo Begosso (IC) e Danilo Tavares da Silva (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackenzie

### **Resumo**

A finalidade deste trabalho é apresentar o debate sobre a industrialização substitutiva ocorrido no Brasil, especialmente em torno do pensamento de Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, principais interlocutores do que se chamou de “modelo de substituição de importações”. Para tanto, o texto percorre o período entre 1930 e 1964 buscando enxergar tanto os aspectos dinâmicos do processo substitutivo quanto seu desenrolar histórico, com ênfase no papel do Estado brasileiro em seu desenvolvimento, dos mecanismos inflacionários, na tecnologia adotada e na capacidade de absorção do mercado interno pela produção industrial. A criação de instituições voltadas para fomentar o projeto industrializante após a quebra da hegemonia cafeeira no país é revisitada, além da constituição de empresas estatais com o objetivo de superar os pontos de estrangulamento da economia nacional. Apostou-se também na leitura crítica de autores posteriores para explicar as insuficiências da hipótese estagnacionista proposta na década de 1960 para o debate sobre o esgotamento do modelo. Não menos importante para elucidar o problema é a distinção entre o caráter formal e o caráter histórico-estrutural do conceito de substituição de importações, a qual possibilita uma análise mais consistente da industrialização ocorrida em âmbito nacional ou em casos particulares de segmentos específicos da produção.

**Palavras-chave:** substituição de importações; industrialização; economia política

### **Abstract**

The purpose of this work is to present the debate over the import substitution industrialization which happened in Brazil, especially around the thought of Celso Furtado and Maria da Conceição Tavares, main interlocutors of what is called “import substitution model”. In order to do that, the text covers the period between 1930 and 1964 seeking to see both the dynamic aspects of the import substitution process and its historical unfolding, with emphasis on the role of the state in its development, the inflationary mechanisms, the technology used and the absorption capacity of the internal market by the industrial production. The creation of institutions dedicated to promoting the industrialization project after breaking the coffee producers hegemony in the country is revisited, and also the establishment of state-owned enterprises in order to overcome the bottlenecks of the national economy. We bet also on the critical reading of later authors to explain the shortcomings of stagnationist hypothesis proposed in the 1960s for the debate over the exhaustion of the model. Not least, to elucidate

the problem, is the distinction between the formal character and the historical- structural character of the concept of import substitution, which enables a more consistent analysis of industrialization occurred nationally or in particular cases of specific segments of production.

**Keywords:** import substitution; industrialization; political economy

## INTRODUÇÃO

Uma interessante passagem da obra de Friedrich Engels, escrita em 1859 e encontrada em seus breves *Comentários sobre a Contribuição À Crítica da Economia Política, de Karl Marx* é capaz de iluminar o tema deste trabalho:

Em todos os campos da ciência, os alemães têm demonstrado há muito tempo que valem tanto - às vezes até mais - que o restante das nações civilizadas. Havia somente uma ciência que não contava com o talento alemão: a Economia Política. A razão disso é facilmente conhecida. A Economia Política é a análise teórica da moderna sociedade burguesa e pressupõe, portanto, condições burguesas desenvolvidas, condições que, após as guerras da Reforma e as guerras camponesas e, sobretudo, da guerra dos Trinta Anos, não poderiam se estabelecer na Alemanha antes de vários anos. (MARX, 2008)

Enquanto a Alemanha não superava os resquícios da Idade Média, impedindo o desenvolvimento econômico e político de uma classe capitalista nacional - e portanto o surgimento do objeto da Economia Política a ser interpretado - a burguesia alemã, os intelectuais e os burocratas apropriavam-se das explicações importadas da economia política inglesa e francesa (MARX, 2008).

De modo semelhante, podemos dizer que a “análise teórica da moderna sociedade burguesa” brasileira, só pôde iniciar seu processo de dissociação do pensamento econômico estrangeiro concomitantemente ao surgimento de movimentos endógenos de impulso econômico. Na literatura econômica brasileira, Celso Furtado (2007) explicou esse momento através da ideia de “deslocamento do centro dinâmico”, quando, após a grande crise internacional de 1929, o fator dinâmico fundamental do crescimento econômico nacional teria deixado de ser a demanda externa que agia particularmente sobre o setor agrário-exportador e passava a ser o estímulo da demanda orientada a partir do próprio mercado interno.

Guido Mantega (1984) parece correto ao afirmar que, diante das profundas transformações alavancadas pelo processo de acumulação capitalista no pós-guerra, a necessidade de adquirir maiores conhecimentos sobre a estrutura econômica nacional estimulou a burguesia brasileira e seus representantes, principalmente através de órgãos governamentais e intergovernamentais dotados de conhecimento técnico, a “reconhecer o terreno em que pisavam”. Exemplos de quadros técnicos de alto nível envolvidos neste contexto são Celso Furtado (CEPAL) e Ignácio Rangel (BNDE).

No mesmo sentido aponta Ricardo Bielschowsky (2000) que, ao propor estudar o pensamento econômico brasileiro no período 1930-1964, assume que tal pensamento “estava profundamente engajado no processo de industrialização brasileira”.

O modelo de substituição de importações, cujos aspectos gerais foram primeiro lançados por Celso Furtado, é o primeiro modelo analítico brasileiro proposto para

compreender as transformações da economia nacional ocorridas a partir da década de 1930. Porém, uma sistematização mais completa desse conceito, incluindo a diferença entre seu caráter formal e seu caráter histórico-estrutural, só foi levada a cabo da década de 1960 em diante quando da entrada da economista Maria da Conceição Tavares no debate.

Estudar a economia política da substituição de importações no Brasil é, portanto, compreender as características do modelo analítico proposto na época, os debates que ele traz e as críticas que ele recebe, além da realidade histórica que ele abarca. Dizer “processo histórico” e “esgotamento do modelo” é, dessa maneira, remeter aos aspectos concretos e práticos analisados pela economia política da substituição de importações, ou seja, a própria substituição de importações.

Pela natureza deste trabalho, não será possível encerrar aqui toda a polêmica, muito menos levando em consideração o papel de todos os atores. Também, em razão da natureza do tema, será impossível nos abstermos por completo do debate acerca da industrialização brasileira que se segue após 1964, quando o modelo de desenvolvimento da economia brasileira já começa a assumir outros contornos que o distinguem do modelo dos trinta anos que o precedem. É por isso que escolhemos seguir uma linha específica, de certa maneira lógica, para desvelar a problemática colocada.

Partiremos da obra de Celso Furtado para analisar as principais transformações ocorridas na estrutura da economia brasileira no início do segundo quarto do século XX e as influências que estas geram nos anos seguintes. O pensamento de Celso Furtado nos auxiliará a compreender os aspectos gerais do processo de substituição de importações.

Em seguida, trataremos da obra clássica de Maria da Conceição Tavares (*Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil*), trabalho este que se tornou uma peça-chave para o entendimento das mudanças na economia brasileira entre as décadas de 1930 e 1960.

Ambas as visões serão, então, confrontadas com alguns argumentos críticos. Outros autores ainda serão utilizados para alimentar a discussão tanto do ponto de vista teórico como fontes de dados históricos.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Como referência teórica utilizamos em grande parte a vertente nacional-desenvolvimentista da teorização sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento surgida em meados do século XX, principalmente através dos autores Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares. Para melhor desenvolver a análise, somamos a ela as visões de grandes

autores como Guido Mantega, Ricardo Bielschowsky, Carlos Mallorquin e Pedro Cezar Dutra Fonseca, entre outros. Como conceitos apresentados, podemos elencar principalmente os de “substituição de importações” e “deslocamento do centro dinâmico”.

## **METODOLOGIA**

Como procedimento metodológico foi utilizado fundamentalmente a análise bibliográfica, de textos do autor principal, dos comentadores de sua obra e de outros estudiosos cujos objetos de análise e campos de pesquisa possuem contribuições importantes para o desenvolvimento da problemática deste trabalho – toda esta etapa foi acompanhada por seu devido fichamento. Em seguida, os diferentes textos analisados foram expostos a uma etapa de comparação para que, finalmente, fossem extraídas as conclusões finais.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **1. O modelo de substituição de importações: um processo histórico visto pela economia política**

É possível dizer que *Formação Econômica do Brasil*, obra-prima de Celso Furtado, figura entre os mais significativos trabalhos sobre a economia brasileira já realizados. Para Luiz Carlos Bresser-Pereira (2001) ninguém “fez com mais brilho o uso da teoria econômica para entender a evolução da economia brasileira do que Furtado”, e *Formação Econômica do Brasil* “é o mais importante livro publicado no século XX sobre o Brasil, porque nele Furtado foi capaz de usar a teoria econômica e as demais ciências sociais não para descrever, e sim para analisar a história econômica do Brasil”.

Para Guido Mantega (1984), “a economia política brasileira passa a existir efetivamente, enquanto ciência sistemática e abrangente, munida de um arcabouço teórico específico para interpretar a dinâmica da economia brasileira, com a obra de Celso Furtado”.

É este livro, publicado em 1959 após anos de experiência na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e uma temporada de estudos na Inglaterra, que corresponde à nossa fonte primária para alcançar os objetivos almejados.

Celso Furtado (2007) caracteriza a histórica econômica brasileira dividindo-a em diferentes ciclos econômicos que antecedem o deslocamento do centro dinâmico para o mercado interno e que teriam ocorrido desde a ocupação do território pelos portugueses, no século XVI, até o término do primeiro período republicano. O golpe de Estado de Getúlio

Vargas em 1930 representaria o fim da hegemonia da burguesia cafeeira no Brasil (FAUSTO, 1970).

São as transformações da economia descritas pelo autor e ocorridas entre a expansão da economia cafeeira, a partir de meados do século XIX, e a transição para a economia industrial já no século XX que mais nos importam. Como nos adverte Bielschowsky (2004), nesse período “a dinâmica do sistema econômico tornar-se-ia distinta da que ocorria no passado” graças ao advento do trabalho assalariado no país.

Para Furtado, a economia de mercado interno que se formaria no Brasil no século XX estaria profundamente apoiada na expansão econômica que se deu a partir do último quarto do século XIX, não mais estruturada sobre o crescimento do trabalho escravo, mas agora sobre a expansão do assalariamento.

Apesar de o complexo cafeeiro estar dinamicamente atrelado ao mercado externo, a renda gerada pelo produto exportado não mais se encerrava no próprio setor exportador, vinculada somente à riqueza dos proprietários. Ao contrário da economia escravista de agricultura tropical dos séculos XVI e XVII situada no complexo econômico nordestino, o trabalho assalariado substituíra a ausência de articulação entre unidade produtiva e o restante da economia, que antes se dava pelo baixo grau de monetarização das relações de mercado (MALLORQUIN, 2005). Um novo componente se apresentava com importância crescente: a renda do assalariado, mesmo que baixa, em virtude do excedente de mão-de-obra empregado no setor de subsistência e no incremento dos fluxos imigratórios.

Furtado explica que quase a totalidade da renda dos assalariados empregados no setor exportador se transformava em gastos de consumo. Para ele

Os gastos de consumo - compra de alimentos, roupas, serviços etc. - vem a constituir a renda dos pequenos produtores, comerciantes etc. Estes últimos também transformam grande parte de sua própria renda em gastos de consumo. Destarte, a soma de todos esses gastos terá necessariamente de exceder de muito a renda monetária criada pela atividade exportadora (FURTADO, 2007).

O sistema econômico nacional se articulava cada vez mais na medida em que a procura do mercado externo impulsionava o setor exportador, constituindo-o como núcleo de um mercado interno que se formava. Nas fases de alta cíclica a formação do mercado interno avançaria com a absorção de mais mão-de-obra do setor de subsistência.

O efeito multiplicador interno, contudo, faria aumentar a demanda por importações visto que parte da renda gerada não encontraria contrapartida na oferta interna. Assim, num país cujo coeficiente de importações era historicamente elevado, nas fases de baixa cíclica haveria uma tendência inerente aos desequilíbrios externos.

Em casos de crise nos centros industriais, os preços dos produtos primários caíam antes que o impulso do crescimento anterior houvesse terminado de se propagar, desaguando numa crise de balanço de pagamentos. Em vista da inapropriada estrutura do regime monetário internacional baseado no padrão-ouro para as economias periféricas, o mecanismo encontrado para o ajuste desses desequilíbrios foi a desvalorização cambial.

A desvalorização cambial operava protegendo os rendimentos da classe produtora ao mesmo tempo em que transferia renda de baixo para cima, elevando o nível de preços e atuando como uma “socialização das perdas”. Como ressalta Bielschowsky (2004), esse mecanismo mantinha o nível de emprego durante a crise.

A expansão da produção cafeeira levou o Brasil a dominar o mercado, controlando mais da metade da produção. Essa mesma expansão, contudo, devido à mobilidade da fronteira agrícola e da solução encontrada para a oferta de mão-de-obra, acabou criando, desde o início do século XX, uma situação de superprodução que tendia a empurrar os preços do café para baixo. Para lidar com isso, foi colocada em prática uma política de valorização do café desde 1907, a partir do Convênio de Taubaté, quando decidiu-se pela retenção de estoques. Tal iniciativa apenas adiou a crise de superprodução, visto que as condições vantajosas para produzir não foram enfrentadas.

Ao se deflagrar a crise mundial de 1929, que restringiu bruscamente a demanda externa, a desvalorização da moeda nacional protegeu a produção de café diante da queda dos preços. A superprodução, por sua vez, era inadiável, impondo dessa vez a retenção e destruição dos estoques excedentes.

A da alta da taxa cambial somada à destruição dos estoques excedentes de café evitou uma drástica contração monetária no setor exportador, mantendo proporcionalmente o efeito multiplicador da renda gerada.

Esses mecanismos agiram como uma política anticíclica de caráter keynesiano: evitando uma retração mais profunda da produção, lograva-se manter o nível de emprego no mercado interno, o que por sua vez significava proteger a demanda agregada<sup>1</sup>.

Resumidamente, essa é a clássica interpretação furtadiana do fenômeno do “deslocamento do centro dinâmico” da demanda externa para o mercado interno:

---

<sup>1</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Economia Brasileira: uma introdução crítica. Editora Brasiliense: 1982. 1 ed., p.42-43: “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”.

A interpretação baseia-se na ideia de que, simultaneamente à manutenção do nível de renda e da procura interna, caiu o valor das exportações, acarretando forte desvalorização cambial e brusca queda no coeficiente de importações, reduzido de 14% para 8% da renda territorial bruta (BIELSCHOWSKY, 2004).

Como afirma Pedro Cezar Dutra Fonseca (2007), os capítulos nos quais a crise cafeeira e o deslocamento do centro dinâmico são abordados por Furtado em *Formação Econômica do Brasil*, “constituem sua parte mais criativa, que propiciou o maior debate”, configurando o seu clímax. A queda na capacidade de importar deslocaria o fator dinâmico da procura externa, que se encontrava profundamente reduzida, para a demanda interna, possibilitada pela manutenção da renda nacional. A alteração no nível de preços relativos permitia agora a expansão da oferta através da industrialização substitutiva de importações (FURTADO, 2007).

Gilberto Bercovici (2011) - trazendo como pano de fundo a teorização de Raúl Prebisch sobre o Sistema Centro-Periferia - os países periféricos, que se constituíram historicamente como exportadores de produtos primários e excedentes financeiros aos países centrais enquanto importavam manufaturas, recursos humanos, tecnologia, instituições e cultura (*desarrollo hacia afuera*), passavam agora para uma nova fase de desenvolvimento (*desarrollo hacia adentro*), caracterizada pela “política de substituição de importações”.

O clássico estudo de Maria da Conceição Tavares *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil* inicia-se trazendo as características principais do modelo de desenvolvimento “para fora” com a intenção de confrontá-lo depois com o novo modelo de desenvolvimento.

Para a autora, as exportações dos países periféricos teriam funcionado até então, como única “componente autônoma do crescimento da Renda”, e o setor exportador “representava o centro dinâmico de toda a economia”. As importações, por sua vez, cobriam faixas de bens de consumo e de bens de capital demandados pelo aumento da renda a partir do setor exportador. Tratava-se de um período no qual o crescimento econômico era totalmente reflexo em relação à demanda externa (TAVARES, 1973).

A estrutura econômica dos países periféricos, como o Brasil, era atrasada e heterogênea, visto que o progresso tecnológico gerado no centro incorporava-se parcialmente e apenas no setor exportador - especializado na produção de uma pequena gama de artigos coloniais e pelo qual o país se inseria na divisão internacional do trabalho. Em torno da específica difusão da tecnologia coexistia um setor altamente produtivo com um setor de produtividade muito baixa. Mostrando a diferença fundamental entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas, Octavio Rodríguez (2009) afirma que “Em contraste

com a estrutura produtiva da periferia, especializada e heterogênea, a dos centros se caracteriza por ser diversificada e homogênea”.

As duas guerras mundiais e a crise econômica de 1929 impactariam essas estruturas ao dificultar o acesso ao mercado internacional. A passagem para a fase de desenvolvimento “para dentro” tinha origem, então, a partir da queda de ritmo do setor externo.

Durante a crise dos anos trinta, a baixa nas exportações da América Latina causaria uma queda de 50% na capacidade para importar, resultando num estrangulamento absoluto do setor externo que duraria até o final da Segunda Guerra Mundial. O poder de compra das exportações, analisado em termos *per capita*, no período que vai de 1928-1960 se reduziria em mais de 50%. O volume da renda média por habitante da região, por outro lado, cresceu acima dos 60% no mesmo período. Com a exceção do Brasil, poucos países conseguiram recuperar a capacidade para importar, tanto em termos absolutos como em *per capita*, no pós-guerra. Até 1954, a situação brasileira foi favorecida por uma nítida melhoria nas relações de troca (TAVARES, 1973).

O que ocorre é uma transformação das variáveis dinâmicas da economia, de acordo com Maria da Conceição Tavares (1973). O aumento da importância relativa da produção interna é acompanhado por uma alteração nas funções do setor externo, que de responsável direto pelo crescimento da renda, passa a contribuir para a diversificação produtiva interna através da importação de bens de capital e intermediários.

Havendo uma reserva de mercado garantida pela proteção da renda dada pela desvalorização cambial no momento da crise, à produção industrial brasileira permitiu-se avançar substituindo os bens de consumo correntes antes fornecidos pelas importações (MANTEGA, 1984). Neste primeiro momento da substituição de importações no Brasil, que se estenderia dos anos da crise ao final da Segunda Guerra Mundial, a expansão da oferta apoiou-se no aproveitamento da capacidade produtiva já instalada e avançou pouco nas linhas de bens intermediários e de capital.

No período subsequente, com a capacidade de importar em plena recuperação, o Brasil aproveitou a melhoria no poder de compra das exportações para avançar no processo de substituição de importações. Nada disso naturalmente ocorreria se dependesse apenas dos preços relativos, e por isso foi tão importante o papel do Estado como agente promotor do desenvolvimento. Como mostra Furtado:

[...] desde os anos 30 o governo brasileiro preocupou-se em unificar o mercado nacional, eliminando as barreiras que ainda sobreviviam entre estados, criou a Companhia Siderúrgica Nacional, à qual caberia a instalação da usina de Volta Redonda, promoveu o treinamento de mão-de-obra industrial em escala nacional etc (FURTADO, 2007).

A partir de 1930, de fato, foram criados uma série de órgãos estatais, conselhos e institutos voltados para a modernização da administração e para o fomento da política industrial. Entre eles, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), o Conselho Federal do Comércio Exterior (1934), o Plano Geral de Viação Nacional (1934), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937) etc. De 1937 em diante surgiram o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Departamento Administrativo de Serviço Público - *Dasp* (1938), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - *IBGE* (1938), o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa (1939) a Fábrica Nacional de Motores (1940) , a Companhia Siderúrgica Nacional - *CSN* (1941), a Comissão do Vale do Rio Doce (1942), a Consolidação das Leis do Trabalho - *CLT* (1943), a Coordenação de Mobilização Econômica - *CME* (1944) e Superintendência da Moeda e do Crédito (1945), por exemplo (FONSECA, 2007).

A política de controle cambial imposta a partir de 1948, principalmente em função da pressão sobre o balanço de pagamentos acarretada pela sobrevalorização do câmbio durante o governo de Eurico Gaspar Dutra em 1946, orientou-se para a diferenciação entre importações essenciais e não essenciais através de mecanismos diversos, permitindo que mesmo com as condições de melhoria da capacidade de importar no pós-guerra não se desviasse da direção industrializante que o a nação adotava como projeto <sup>2</sup>.

Em 1948 adotou-se o sistema de licenças prévias de importações, que seriam distribuídas de acordo com as prioridades governamentais. No período 1947-1950, também cresceu consideravelmente o crédito real à indústria (38%, 19%, 28% e 5%). As expectativas sobre o conflito na Coreia fizeram com que, no biênio 1951-52, o governo Vargas liberalizasse o licenciamento de importações, visando evitar eventuais dificuldades de abastecimento que pudessem surgir no mercado internacional e aliviar as pressões inflacionárias. Não tardou para que retornasse a crise cambial (VIANNA, 2015).

Entre 1953 e 1957 esteve em vigor a Instrução nº 70 da SUMOC, que instituiu o regime de leilões de câmbio em taxas múltiplas, que se organizavam de acordo com o nível de essencialidade das importações. Esse sistema funcionou tanto como proteção à produção interna, quanto como instrumento de captação de recursos para a União, resolvendo parte das dificuldades de financiamento.

Além disso, a política de investimentos estatais focada nas indústrias de base criou as condições para ultrapassar um conjunto de pontos de estrangulamento infra estruturais que,

---

<sup>2</sup> TAVARES, Maria da Conceição. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil; In: TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Zahar: Rio de Janeiro, 1973, p 71: "Esse controle baseava-se, porém, na manutenção da taxa de câmbio vigente e num controle quantitativo das importações que discriminava violentamente contra os bens de consumo não-essenciais, ao mesmo tempo que mantinha relativamente baratas as importações de produtos intermediários e bens de capital".

mais cedo ou mais tarde, tornariam o avanço da industrialização praticamente impossíveis. Como exemplo da política de investimentos do Estado podemos citar a construção de Volta Redonda, a criação da Petrobras e a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Este último que seria um importante instrumento de financiamento dos investimentos estatais que se seguiriam na etapa seguinte de desenvolvimento.

De 1954 em diante, contudo, a capacidade de importar sofreu novo estrangulamento externo cuja causa pode ser atribuída a uma nova queda dos preços do café. Terminaria aqui, como lembra Tavares (1973), uma fase do crescimento interno onde houve coincidência entre a melhoria do poder de compra das exportações - que alcançaram níveis *per capita* próximos aos de antes da crise - e a expansão industrial acelerada.

Apesar disso, nos anos 1956-1961 realizou-se o mais espantoso crescimento industrial no Brasil até então, atingindo uma taxa anual média de 10,1%. Demonstrava-se a maturidade do projeto desenvolvimentista de industrialização como via de superação do subdesenvolvimento, a reforma cambial de agosto de 1957 introduzida pela Lei 3.244 foi o auge da política cambial no período. Simplificando as taxas múltiplas de câmbio favorecia-se a implantação de indústrias de bens de capital ao invés de meramente incentivar a sua importação, fazendo mais racional a essencialidade das importações. Entrava-se, definitivamente, na fase de industrialização pesada (BIELSCHOWSKY, 2004).

No plano dos investimentos, o planejamento setorial da economia corporizado no Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek priorizou o aumento da participação do Estado na sua composição. Nos termos de Bielschowsky (2004), a política de investimentos submeteu tanto a política monetária quanto a política cambial, elevando-se as taxas de inflação entre 1956-1961 (24,4%, 7%, 24,3%, 39,5%, 30,5% e 47,7%). Desde 1955, com a Instrução nº 113 da SUMOC, também seria favorecida a entrada de capitais estrangeiros no Brasil ao beneficiar investimento de empresas estrangeiras e financiamentos externos.

Bresser-Pereira (1982) ressalta a diferença desta etapa para a anterior ao dizer que a participação das empresas multinacionais e estatais passa de secundária, nos anos 1930 e 1940, para decisiva sobre o padrão de acumulação de capital brasileiro nos anos 1950. Dadas as condições para uma intensa etapa de crescimento industrial, expandiram-se significativamente as indústrias mecânicas, metalúrgica, química, de material elétrico e de material de transporte, e se instalaram em território brasileiro a indústria automobilística e de construção naval.

Observa-se, portanto, entre as décadas de 1930 e 1960, uma passagem da substituição de importações que se inicia na indústria de bens de consumo não-duráveis

evoluindo para setores produtivos de bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de capital. Em 1963, porém, escreve Tavares:

Por outro lado, o dinamismo do processo de substituição de importações parece estar chegando ao fim e dificilmente se pode prever um quarto período de desenvolvimento dentro do mesmo modelo. A fase que o país atravessa parece indicar a necessidade de transição para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social (TAVARES, 1973).

## **2. Dinâmica e esgotamento da substituição de importações no Brasil**

Restrições externas de capacidade de importar forçam a substituição de importações para atender a uma demanda interna pré-existente, inaugurando uma primeira fase de industrialização substitutiva que incide, predominantemente, sobre bens de consumo leves e através da utilização da capacidade produtiva já instalada no país.

Desde logo se exclui a ideia de que a substituição de importações tende a transformar a economia nacional numa espécie de autarquia, pois além de ser inviável a própria oferta interna de recursos naturais inexistentes na natureza do país, há uma diferença clara entre o *quantum* e o coeficiente de importações. A restrição imposta externamente à economia nacional lança a necessidade de diminuir o *quantum* importado, mas isso não significa que não pode haver substituição sem que o mesmo permaneça inalterado ou venha a aumentar, ocasionalmente.

Havendo uma alteração no coeficiente de importações traduzida pelo aumento da oferta doméstica em relação à quantidade importada, mesmo que esta não se modifique, pode-se falar em substituição de importações. Isso porque toda vez que se avança na substituição de novas faixas de bens, aumenta-se a demanda derivada por outros produtos importados. Nesse sentido, o conceito de substituição de importações possui tanto uma dimensão histórico-estrutural, a qual compreende o processo como uma transformação das estruturas historicamente contextualizada, como uma dimensão formal, que se limita a entender o processo como industrialização em condições de queda do coeficiente de importação.

O conceito clássico, por sua vez, pode ser entendido tanto pela sua historicidade, quanto pelo seu caráter formal: "(...) um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial" (TAVARES, 1973).

A ideia de que toda e qualquer industrialização periférica constitui uma substituição de importações, apesar de não estar totalmente equivocada, não atende ao sentido histórico

dado pela interpretação do modelo de desenvolvimento por substituição de importações em vigor entre as décadas de 1930-1960. Para Furtado

A expressão não é feliz, pois, a rigor, toda industrialização periférica assume a forma de substituição de importações, sendo raro que se venha a produzir localmente alguma coisa que antes não haja sido importada [...]. A característica principal dessa segunda fase da industrialização periférica está na simultaneidade da baixa do coeficiente de importações (FURTADO, 1980).

Contribuindo para o problema conceitual, Malan & Bonelli (1976) ensinam que, em última análise, trata-se de considerar projetos específicos de industrialização substitutiva e não medidas globais de caráter genérico. Ou seja, apesar da concepção clássica considerar como principal característica do processo de industrialização substitutiva dos anos 1930-1960 a queda no coeficiente de importações, isso não afasta o caráter histórico-estrutural do conceito. Tanto assim que a industrialização do setor de bens de capital na década de 1970 cresceu acompanhando a extraordinária elevação da importação dos mesmos.

Retornando à dinâmica em questão, a demanda de consumo pré-existente orienta a primeira fase da industrialização substitutiva. O aumento dos investimentos internos acarreta o crescimento da renda, que por sua vez eleva o nível de demanda no mercado interno. O duplo mecanismo ativado pelos investimentos - aumento da renda e aumento de importações derivadas necessárias para a própria produção de bens de consumo não-duráveis - gera uma nova pressão sobre a disponibilidade de divisas.

Esse ciclo produz uma nova força impulsionadora de substituição de bens importados, sejam estes de consumo, intermediários ou de capital. Diante disso, fica clara a importância de limitar as importações dispensáveis.

Conforme o processo se desenvolve torna-se mais trabalhoso arcar com os custos, tanto em razão da capacidade de importar que varia de acordo com o contexto internacional, quanto por fatores internos. O planejamento passa a ser indispensável para evitar discontinuidades na pauta de importações, evitando a cristalização de pontos de estrangulamento do processo.

Para Maria da Conceição Tavares (1973), o processo de substituição de importações encontra algumas limitações internas que atuam como condicionantes estruturais de seu desenvolvimento. Historicamente três deles se evidenciam: o tamanho dos mercados nacionais, a tecnologia adotada e a composição dos recursos produtivos existentes.

Por ter uma dinâmica “fechada”, isto é, pelo fato de a industrialização substitutiva ocorrer no âmbito exclusivo de mercados nacionais em momentos de estrangulamento externo, a expansão industrial estava inerentemente atrelada à capacidade de demanda - e à composição desta - do mercado interno. Aos maiores países da região colocou-se isso como

vantagem, digamos, comparativa, permitindo-se adiar os obstáculos introduzidos pelas exigências de escala dos investimentos mais complexos, conforme prosseguia a industrialização. Não obstante, a dimensão do mercado interno surgiu como obstáculo estrutural, induzindo na grande maioria das vezes a níveis diversos de concentração industrial, requisito de rentabilidade para as empresas.

Por outro lado, a própria substituição de importações de produtos com baixa densidade capital estimulou a ampliação dos mercados internos, multiplicando empregos e a renda gerada. A contrapartida se dava ao se substituírem faixas de bens duráveis de consumo, em razão da densidade mais alta de capital por trabalhador empregado na produção. A incapacidade dessas tecnologias para absorver mão-de-obra, somada à destinação dos bens de consumo duráveis para mercados consumidores de mais alta renda, acabaram expondo essas economias à uma verticalização do crescimento.

Há, ao longo do processo, uma clara incompatibilidade entre os escassos volumes de capital, os abundantes recursos de mão-de-obra e a tecnologia progressivamente adotada: de alta densidade de capital por mão-de-obra. Resumindo o raciocínio da autora, Guido Mantega (1984) aponta que “além de pagarem uma massa menor de salários”, as novas unidades industriais implantadas com base em tecnologias mais sofisticadas “operam com altas escalas de produção (...), não tendo para quem vender a grande quantidade de seus produtos”.

A dualidade estrutural formada pelo intenso crescimento industrial que avançara para formas de investimentos mais densas em capital, coexistindo com um setor agrícola arcaico e que permanecera basicamente inalterado no período, impediria a absorção de mão-de-obra e inviabilizaria o crescimento do mercado interno. “Daí a conclusão de que existiria no Brasil da década de 60 um problema potencial de demanda insuficiente, que iria se manifestar à medida que se esgotasse a substituição de importações da maioria dos produtos” (MANTEGA, 1984).

Tanto Celso Furtado como Maria da Conceição Tavares insistiram na hipótese da estagnação em decorrência do esgotamento do processo de substituição de importações na década de 1960. Ambos ressaltaram a importância de realizar reformas de base estruturais para a ampliação do mercado interno, como a reforma agrária, por exemplo. Tais demandas se consubstanciariam nas Reformas de Base do Governo João Goulart, que desde então não foram efetivadas, em virtude do golpe de 1964.

Na verdade, a industrialização substitutiva de importações teria sido favorecida, ao longo das três décadas que se seguem à grande crise de 1929, por uma eficiente transferência de recursos financeiros promovida pela elevação dos preços internos. O aumento dos preços

pagos pelo consumidor teria feito a atividade econômica mais rentável no período, isso, obviamente, considerando a taxa de câmbio estável a partir da Segunda Guerra Mundial, que agia como subsídio à indústria. Para Furtado (1964), de início a inflação redistribuiu uma renda que ela própria havia formado. Chegada a nova queda na capacidade de importar, em meados da década de 1950, o governo teve de abrir mão dos subsídios à importação de equipamentos, resultando numa esterilização do processo inflacionário.

Logicamente, essa mudança qualitativa dos efeitos da inflação brasileira se deve também a problemas na estrutura de financiamento do Estado nacional, que através de bancos públicos pautava-se basicamente na emissão de papel-moeda para custear investimentos de grupos privados. Ainda, os preços de produtos agrícolas teriam evoluído mais rapidamente que os preços industriais, em decorrência da inadequação da estrutura agrária incapaz de acompanhar a demanda crescente propiciada pela urbanização.

A pressão inflacionária da própria dinâmica da substituição de importações, que sistematicamente pressionava o balanço de pagamentos à medida que avançava para etapas superiores, voltou-se contra si mesma. Os investimentos necessários para atingir a maturidade industrial esbarraram, novamente, na insuficiente capacidade de importar. A partir de 1955, o endividamento externo foi a ferramenta encontrada para contornar o obstáculo dos custos produtivos.

Essa barreira não foi completamente superada no Brasil, levando a uma aparente saturação do processo de substituição de importações, quando no início da década 1960, o endividamento externo, o estrangulamento externo e a inflação sustaram os esforços de industrialização.

A ideia de que a crise desembocaria num longo período de estagnação econômica, contudo, esbarrou nos fatos. Em 1968, já vivendo uma ditadura militar, o Brasil retomaria o crescimento em proporções surpreendentes, aprofundando o processo de substituição de importações em outros termos, como vimos com Malan e Bonelli.

Maria da Conceição Tavares, em publicação de 1971 de coautoria com José Serra, elucida alguns pontos importantes: O declínio da rentabilidade esperada dos investimentos, o fim dos lucros ilusórios e a redução do volume de recursos para investimento levaram a uma forte redução das taxas de investimento global, tanto público quanto privado (TAVARES, 1973).

A inflação, antes capaz de fornecer ilusões de taxas de lucro em função da relação entre desvalorização da moeda e o valor dos ativos reais, agora simplesmente asfixiava as empresas, principalmente por causa de pressões trabalhistas para atualizar os salários.

Buscando uma solução, as Reformas de Base foram sobrepostas pelo aumento da taxa de mais-valia nas relações de trabalho, asseguradas pelo autoritarismo e pelo aumento da marginalização, em busca da constituição de um mercado de mais alta renda, ampliando a participação das camadas médias em detrimento da população trabalhadora. Ainda nas palavras dos autores, o Brasil atingiu um altíssimo grau de heterogeneidade sem que isso interrompesse a dinâmica do crescimento (TAVARES, 1973).

Por outro lado, de acordo com Mantega (1984), a hipótese da insuficiência de demanda levantada por grandes autores como Furtado e Tavares na década de 60 não se fundamenta, pois, em razão da própria constituição do sistema capitalista no Brasil. Formara-se um perfil de demanda em conformidade com a valorização do capital, ou seja, com a demanda capitalista à frente da demanda dos assalariados. O Modelo de Substituição de Importações, como economia política brasileira, em fins da década de 1960 já não era mais suficiente para interpretar a economia nacional (MANTEGA, 1984). A análise clássica de Francisco de Oliveira sustenta esses argumentos:

Fácil seria perceber que, ainda quando os salários reais das classes trabalhadoras não tenham crescido, pressuposto correto de Furtado, não havia crise de realização porque o próprio modelo concentracionista havia criado seu mercado, adequado, em termos de distribuição de renda, à realização da produção dos ramos industriais mais novos (OLIVEIRA, 2013).

É somente na década de 1980, após os dois choques do petróleo, que a industrialização brasileira é interrompida, possibilitando falar num verdadeiro esgotamento do processo de substituição de importações. Na década de 1990, com a abertura econômica, inicia-se o debate acerca do fenômeno da desindustrialização nacional. É importante considerar, no entanto, que ao contrário do que Francisco de Oliveira (2003) aponta, não houve “dessubstituição de importações”, dado que não se confunde substituição de importações com queda no coeficiente de importações. O crescimento das importações de bens de capital foi fundamental para a industrialização do mesmo setor produtivo nacional na década de 1970 (BIDERMAN, COZAC & REGO, 1996).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O modelo de substituição de importações é fundamental para a compreensão da economia política brasileira. Foi a primeira interpretação realmente original do desenvolvimento econômico nacional e a partir da qual se construiu muito do debate sobre a nossa história econômica do século XX. Por ter como objeto a dinâmica da industrialização brasileira, pôde captar em grande medida a especificidade da industrialização periférica, cuja

espontaneidade não conduz necessariamente ao mesmo desenvolvimento econômico dos países centrais.

Como vimos, a industrialização nacional deu-se por meio da adoção de tecnologias e pelo uso de capital incompatível com a disponibilidade de recursos no nosso território e nossa estrutura socioeconômica. Pode-se discutir as razões disso, que obviamente se situam no quadro do nosso atraso como formação econômica nacional, mas este não é o objeto do presente trabalho. De todo modo, o resultado do qual nos aproximamos mostra que a heterogeneidade social histórica existente no país não se solucionou por meio do simples crescimento econômico e desenvolvimento das forças produtivas, e a pista que podemos avistar é a permanência de relações sociais desiguais e a inexistência de transformações profundas nas estruturas de poder.

A substituição de importações no Brasil foi capaz de criar um mercado interno relativamente integrado, pré-condição para o desenvolvimento de uma economia nacional (FURTADO, 2007). O que faltou, talvez, tenha sido o surgimento de um mercado interno tanto capaz de se autopropulsionar, quanto homogêneo o bastante para disseminar os benefícios do crescimento econômico.

## REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BIDERMAN, Ciro; COZAC, Luis Felipe L.; REGO, José Marcio (orgs.). *Conversas com economistas brasileiros*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. 1. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Método e paixão em Celso Furtado*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Marcio. *A grande esperança em Celso Furtado*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 19-45.

FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930*. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1970.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Celso Furtado e a questão da intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930*. In: SABOIA, João; DE CARVALHO, Fernando J. Cardim. *Celso Furtado e o século XXI*. 1. ed. Barueri: Editora 34, 2007, p. 285-309.

FURTADO, Celso. *A economia latino-americana*. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1981.

MALAN, Pedro S.; BONELL, Regis. *Os limites do possível: notas sobre o balanço de pagamentos nos anos 70*. Pesquisa e Planejamento Econômico. vol. 6. (2). Rio de Janeiro, 1976.

MALLORQUIN, Carlos. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Polis/Vozes, 1984.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

RODRÍGUEZ, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

VILLELA, André. *Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida (1956-1963)*. In: GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; DE CASTRO, Lavinia Barros; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2010)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 25-49.

**Contatos:** ricardobegosso@gmail.com e danilots@gmail.com