

# pesquisa e planejamento econômico

---

volume 8 • abril 1978 • número 1

## Vinte e cinco anos de substituição de importações no Brasil: 1948/72

RICHARD WEISSKOFF \*

### 1 — Introdução

Recuperando-se das crises econômicas e políticas de meados da década de 60, o Brasil até 1975 percorreu, de arrancada, uma trajetória de crescimento sem paralelo em qualquer país do Hemisfério Ocidental. Os fatos e choques políticos que precipitaram a Revolução de março de 1964 geraram, de início, um período de recessão e compressão de importações mais grave ainda que as crises anteriores.

Nota do Editor: tradução não revista pelo autor.

\* Da Iowa State University.

Após experimentos iniciais e adoção de políticas contraditórias, o Brasil penetrou com sucesso numa era na qual os pontos de estrangulamento anteriormente identificados — comércio exterior, inflação, política salarial, bem como um governo civil no poder — foram todos, aparentemente, despedaçados. Sob um novo governo militar e com substancial colaboração tecnocrática, a economia havia, por volta de 1967, deixado para trás a crise de produção e ressurgido como o “Milagre Brasileiro”.<sup>1</sup>

Grande parte das questões fundamentais de uma era anterior de substituição de importações cedeu lugar a um novo conjunto de debates: taxas e razões para a deterioração da distribuição da renda, papel do capital estrangeiro e o sucesso obtido no controle dos preços internos e no estímulo às exportações.<sup>2</sup> Ironicamente, é ao índice

<sup>1</sup> O produto real *per capita* de 1968 a 1974 cresceu a taxas anuais superiores a 6%. O aumento anual do nível geral dos preços, que havia apresentado a média de quase 60% ao ano de 1963 a 1967, caiu para menos de 22% nos anos de 1963 a 1972. Ver A. Fishlow, “Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy”, in Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil: Origin, Policies, and Future* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 69-118, e W. Baer e I. Kerstenetzky, “The Brazilian Economy”, in Riordan Roett (ed.), *Brazil in the Sixties* (Nashville, Tenn.: Vanderbilt University Press, 1972), em suas discussões da política econômica no período de transição. Ver também J. T. Winpenny, *Brazil Manufactured Exports and Government Policy: Brazil's Experience Since 1939* (Londres: Latin American Publications Fund, 1972), sobre os antigos pontos de estrangulamento; e W. Baer, “The Brazilian Boom, 1968-72: An Explanation and Interpretation”, in *World Development*, vol. I, n.º 8 (agosto de 1973), pp. 1-15, C. Furtado, *Análise do “Modelo” Brasileiro* (3.ª edição; Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1972), e P. I. Singer, *O “Milagre Brasileiro”: Causas e Conseqüências* (São Paulo: CEBRAP, 1972), sobre o “milagre” brasileiro.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, A. Fishlow, “Brazilian Size Distribution of Income”, in *American Economic Review*, vol. LXII, n.º 2 (maio de 1972), pp. 391-402, e C. Langoni, “Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil”, in *Estudos Econômicos*, vol. II, n.º 5 (outubro de 1972), pp. 5-88, sobre a distribuição de tamanho da renda; S. A. Morley e J. G. Williamson, “Demand, Distribution, and Employment: The Case of Brazil”, in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 23, n.º 1 (outubro de 1974), pp. 33-60, sobre a absorção de mão-de-obra; e W. G. Tyler, *Manufactured Export Expansion and Industrialization in Brazil* (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1976), sobre a contribuição ao crescimento da promoção das exportações.

de preços que a taxa cambial, a taxa de juros e a taxa salarial estão mecanicamente vinculadas — embora com diferentes estruturas de retardo.<sup>3</sup> Como reação ao esmorecimento do setor externo e à rigidez das políticas internas, a economia, durante a primeira parte da década de 70, pareceu manter certo ritmo em suas políticas voltadas para dentro, alimentadas pelos seus próprios elementos.

Nos últimos dois anos reapareceram numerosos augúrios remi- niscetes de crises anteriores. As altas constantes nos preços do petróleo e do trigo, os crescentes pagamentos do serviço da dívida e das reme- sas de juros e a maturação das amortizações, todos eles outrora con- fortavelmente contrabalançados pelas entradas de investimentos ex- ternos, criaram um *deficit* de proporções alarmantes no balanço de pagamentos. A produção industrial, que havia apresentado uma taxa de crescimento média *anual* de 12,4% de 1969 a 1973, caiu para 8,2% em 1974 e para 4,2% em 1975. A taxa anual de inflação, que descera para 15% de 1972 a 1973, elevou-se a 30% em 1974/75.<sup>4</sup>

Constitui objetivo deste estudo analisar o último quarto de século de substituição de importações no Brasil e focalizar, mais uma vez, o debate em torno da área de controvérsia que envolve o modelo brasileiro, ou seja, o setor externo. Nas seções seguintes analisaremos, em primeiro lugar, as componentes históricas e teóricas da hipótese de substituição de importações e, em seguida, passaremos em re- vista as mudanças estruturais ocorridas no balanço de pagamentos e nas importações. Esperamos com isto lançar alguma luz sobre as críticas mais gerais ao “modelo” brasileiro.

<sup>3</sup> Ver D. E. Syvrud, *Foundations of Brazilian Economic Growth* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1974), Caps. 7 e 8, sobre a experiência de correção monetária como “sistema gradual de vinculação da taxa cambial”.

<sup>4</sup> Ver *Conjuntura Econômica*, vol. III, n.º 3 (março de 1976), para um sumário do balanço de pagamentos e índices de produto real e custo de vida. Ver também W. Baer, “The Brazilian Growth and Development Experience: 1964-1974”, trabalho para discussão inédito (1976), para uma análise geral da situação corrente.

## 2 — Perspectivas históricas: os modelos e a experiência

O processo de substituição de importações no Brasil pode ser visto no contexto de uma luta de séculos para expulsar o comerciante estrangeiro e reduzir a abertura da economia.<sup>5</sup> O critério convencional que coloca o nascimento da industrialização, via substituição de importações, na era posterior à II Guerra Mundial está sendo finalmente modificado pelos novos resultados empíricos, que enfatizam a expansão alternada, durante todo o século, da capacidade instalada durante períodos de prosperidade comercial e a utilização dessa mesma capacidade durante períodos de colapso.<sup>6</sup> A formação a longo prazo da economia nacional, no entanto, eclipsada parcialmente pela atividade da era mais recente, pode ter sido mais responsável pela criação de mercados de dimensão continental e pela

<sup>5</sup> “Mercadorias britânicas inundaram o mercado brasileiro e casas comerciais britânicas foram instaladas no Brasil para comercializá-las”, escreveu R. Graham, *Britain and the Onset of Modernization in Brazil, 1850-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1972), p. 82, sobre a antiga preservação, do tipo colônia, do mercado brasileiro. Observa W. Baer, *The Development of the Brazilian Steel Industry* (Nashville, Tenn.: Vanderbilt University Press, 1969), p. 52, que o principal obstáculo ao crescimento precoce da indústria siderúrgica brasileira no século XVIII foi “o acesso livre ao mercado brasileiro, de acordo com os direitos em tratado, concedidos à Inglaterra por D. João VI”, e comenta o fracasso das forjas Catalán e dos altos-fornos quando se pretendeu concorrer com a importação de produtos britânicos (nota 18, p. 54). Ver C. R. Boxer, *The Golden Age of Brazil, 1695-1750* (Berkeley: University of California Press, 1961), pp. 24-25 e 155-160, para antigos exemplos da importância da troca de produtos básicos de exportação por artigos manufaturados importados.

<sup>6</sup> Ver W. Baer e A. V. Villela, “Industrial Growth and Industrialization: Revision in the Stages of Brazil's Economic Development”, in *Journal of Developing Areas*, n.º 7 (janeiro de 1973), pp. 217-234, para um estudo do papel das limitações ao comércio no crescimento brasileiro a longo prazo. A. V. Villela e W. Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 10, pp. 60, 72, 84, 191 e 227, fixam o período de substituição de importações de alimentos entre 1901 e 1915 e de importações industriais de 1907 a 1919. Estes autores enfatizam também a proteção dada à indústria de São Paulo pelo preço crescente das divisas estrangeiras, especialmente após 1930, e a contínua transferência de culturas de exportação para a produção de alimentos e culturas industriais durante a II Guerra Mundial.

ampliação de enclaves costeiros ou, em suma, a reencenação da velha fábula, segundo a qual o setor de subsistência é final e totalmente dominado pela indústria moderna.<sup>7</sup>

## 2.1 — O modelo CEPAL

Nos 12 anos transcorridos desde sua primeira publicação, as hipóteses gerais esboçadas na monografia da CEPAL podem servir ainda como diretrizes instrutivas, do ponto de vista das quais se pode examinar os períodos precedente e subsequente.<sup>8</sup> O processo de substituição de importações, escreveu Maria da Conceição Tavares, foi inicialmente concebido como “um processo de desenvolvimento interno que nasce e recebe sua direção de restrições externas...”,<sup>9</sup> em especial de restrições a importações críticas. No início do período do pós-guerra, e num gasto ostentoso das divisas acumuladas em novos bens de consumo, uma delgada camada da sociedade brasileira veio a conhecer mercadorias que se haviam tornado familiares às classes superior e média dos países industrializados durante a prosperidade da década de 20. A industrialização brasileira da década de 50 é vista como substituição de um estilo de vida de serviços, intensivo em mão-de-obra, por uma revolução nos transportes, comunicações e consumo de massa, como a que viera a caracterizar a vida urbana “moderna” nos Estados Unidos e Europa Ocidental por volta de 1920. O objetivo do processo de substituição de importações, é preciso lembrar, nem foi uma redução absoluta de dívidas

<sup>7</sup> Ver C. Furtado, *Economic Growth of Brazil* (Berkeley: University of California Press, 1963), uma análise recente de W. Baer, “Furtado Revisited”, in *Luso-Brazilian Review*, vol. 11, n.º 1 (1974), pp. 114-121, e um segundo ensaio de C. Furtado, *Análise do “Modelo” ...*, *op. cit.*, sobre as conseqüências da história e da estrutura agrária. S. E. Hilton, “Vargas and the Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of his Attitude Toward Industrialization and Planning”, in *Journal of Economic History*, vol. XXXV, n.º 4 (dezembro de 1975), pp. 754-778, salienta o papel de Vargas no desenvolvimento do empresariado nacional.

<sup>8</sup> CEPAL, “The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil”, in *Economic Bulletin for Latin America*, vol. IX, n.º 1 (março de 1964), pp. 1-59.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 5.

nem a obtenção do estado de autarquia. Muito ao contrário, o processo objetivava *redistribuir* divisas escassas a fim de garantir a entrada de capitais e bens intermediários, cuja demanda crescente excedia de muito os velhos níveis dos próprios bens importados.<sup>10</sup>

Subjacente a esse fato histórico, jaz a dualidade fundamental da economia brasileira. Enquanto a tecnologia de alta produtividade fora antes limitada quase exclusivamente aos setores de exportação, a adoção de processos intensivos em capital estendeu a dualidade externa a toda produção. O que começara inicialmente como uma tentativa de validar com a indústria nacional as novas formas de consumo transformou-se, em virtude do crescimento ininterrupto de efeitos interindustriais, no próprio agente mediante o qual a técnica moderna desafiava simultaneamente o setor artesanal e indústrias instaladas durante períodos anteriores.<sup>11</sup>

O processo de crescimento assim iniciado gerou suas próprias dificuldades. Os extremos de renda e a exigüidade de poder aquisitivo real impediram a criação de um autêntico mercado de massa. Dificuldades na obtenção de tecnologia e de certas matérias-primas, bem como o crescente ônus das remessas de lucros, atuaram como um freio ao crescimento ulterior. O surto inicial, tão vivo em fins da década de 50, pareceu deter-se aos poucos em princípios da década de 60.

Numerosas soluções possíveis para o impasse, no entanto, podiam ser divisadas à medida que a economia atingia esse “estágio avançado” de industrialização via substituição de importações. Referiu-se Maria da Conceição Tavares a quatro opções que poderiam ter sido tomadas para modificar ou adiar a crise em desenvolvimento: (i) grandes investimentos públicos em infra-estrutura básica e serviços para sustentar o “setor capitalista” em atraso e compensar o agra-

<sup>10</sup> O ponto de partida inicial deste debate começou com o modelo de Prebisch, de dependência das importações, e que interpretava o recurso à substituição de importações como alternativa política à desvalorização no período do pós-guerra. Mas logo que uma nação aceita sua própria distribuição desigual da renda, e os seus implícitos padrões de consumo, e quando as limitações às importações tornam-se compulsórias, *não* há alternativa senão depender de tecnologias estrangeiras tomadas de empréstimo e negociar o preço e a rapidez de sua aquisição.

<sup>11</sup> CEPAL, *op. cit.*, p. 2.

vamento da distribuição da renda; (ii) concentração dos investimentos públicos nas regiões e setores de baixa produtividade com o objetivo de reduzir a dualidade econômica; (iii) promoção da renovação da demanda externa de exportações tradicionais, reinício de importações em grande escala e continuação do crescimento industrial a fim de evitar as pressões que se avolumavam, clamando por mudança estrutural; e (iv) a promoção de exportações industriais a fim de dar uma segunda oportunidade às indústrias dinâmicas já estabelecidas agravaria a dualidade, mas, pelo menos, adiaria a crise.<sup>12</sup>

## 2.2 — De 1964 ao presente

Considerado inicialmente como uma possível ponte entre regimes civis, o ingresso dos militares na política brasileira assinalou uma nova era na economia. Os fatos ocorridos desde 1965 aproximaram-se muito de perto das trajetórias mencionadas nas primeira, terceira e quarta alternativas citadas acima, em seguida a uma mudança na orientação política, que tornou a segunda cada vez menos viável. O fato de que a situação de fins da década de 60, e princípios da de 70, houvesse sido tão inteiramente esgotada por essas alternativas espelha bem a intuição dos economistas da CEPAL, quando avaliaram a adaptabilidade da economia brasileira e a grande faixa de soluções políticas disponíveis em princípios da década de 60.

O entusiasmo com que o regime se lançou ao restabelecimento da economia ortodoxa e a estabilização dos preços provocou uma rápida reentrada de capitais internacionais no País, em especial de parte dos Estados Unidos, com assistência ao desenvolvimento em grande escala e apoio ao balanço de pagamentos.<sup>13</sup> Grandes

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 56-59.

<sup>13</sup> A. Fishlow, "Some Reflections...", *op. cit.*, considera incoerentes e irrelevantes as políticas de 1964/67, baseadas no modelo ortodoxo. As antigas explicações da combinação brasileira de recessão com inflação, então chamada de estagnaflação, assumem a aparência de um centauro, com a cabeça de Keynes montada sobre o corpo de um cavalo (teoristas quantitativos) e alado pelo excesso de demanda da escola estruturalista. Ao contrário do nível de preços, contudo, esse animal jamais levantou vôo.

influxos oficiais de ajuda do FMI e da AID americana saudaram a volta do Brasil à Comunidade Ocidental. Obtidos os aplausos das agências multilaterais e estabilizando-se a economia, o capital externo privado começou a redescobrir o Brasil em fins da década de 60; empresas brasileiras públicas e privadas, outrora agressivamente nacionalistas, começaram a descobrir que eram companheiras estranhas do capital estrangeiro.<sup>14</sup> Resolvido a traçar uma trajetória “responsável” de crescimento e repudiar o “nacionalismo romântico” do regime anterior, o Brasil preparou-se para receber maciços volumes de capital externo, desta vez sob o pretexto de fortalecer o balanço de pagamentos.

### 3 — O balanço de pagamentos do Brasil: o caso do estrangulamento em extinção

O Brasil reagiu de, pelo menos, duas maneiras às crises do balanço de pagamentos, que, aliás, constituíram as raízes ideológicas princi-

A recuperação em fins da década de 60 ocorreu quase como uma surpresa. Em abril de 1967, quase acidentalmente, a oferta de moeda foi afrouxada e aumentou o produto real. A extensão da correção monetária à taxa cambial, ao crédito e aos instrumentos de poupança eliminou grande parte da especulação e reduziu a imprevisibilidade que cercava o nível de preços.

<sup>14</sup> Novas leis foram baixadas para disciplinar os mercados de capital, regulamentar as bolsas de valores e proteger os investidores minoritários, todas elas necessidades óbvias para um país capitalista em crescimento. Ver D. M. Trubek, “Law, Planning and the Development of the Brazilian Capital Market”, in *Bulletin of the Institute of Finance*, n.º 72-73 (New York University, Graduate School of Business Administration, abril de 1971), pp. 1-80. Afirma-se que a criação do Banco Nacional da Habitação estimulou a poupança privada e canalizou recursos para projetos habitacionais para indivíduos de renda média e alta, reduzindo os aluguéis privados e, assim, liberando mais fundos para compra de bens de consumo.

A “desnacionalização” da indústria brasileira coincidiu com a libertação violenta do capital estrangeiro dos limites dos seus portos setoriais, concedidos por tratados. Alguns mercados brasileiros permanecem, como o do refino do petróleo, como esfera exclusiva do Estado, que atua como líder de cartel e depende de extensa assistência e tecnologia estrangeira. Em áreas econômicas cedidas pelo Estado ao setor privado, empresas estrangeiras foram aber-



país das mudanças introduzidas na política interna. Quando as políticas nacionais evoluíram para encorajar a acumulação interna e preservar o mercado para a produção doméstica, as pressões do chamado estrangulamento cambial reduziram o Brasil à condição de suplicante de empréstimos nos círculos internacionais. Porém, com uma orientação mais positiva em relação aos investimentos ocidentais, *deficits* comerciais muito maiores foram facilmente equilibrados por entradas de capital externo.<sup>15</sup>

De 1948 a 1962, os *superavits* esporádicos na balança comercial eram em geral anulados por fortes *deficits* nos serviços, com o resultante *deficit* contrabalançado, no início, principalmente por empréstimos para fortalecer o balanço de pagamentos e, após 1957, através de crescentes entradas de capital não-compensatório (ver Tabela 1, linhas A.1-7). A série ininterrupta de alarmantes *deficits* no período de 1957 a 1963 foi marcada pela elevação da parcela de remessa de juros, lucros e amortizações (linha B.2.b) e por uma queda na parte da receita em divisas não comprometida, ou “disponível” (linhas C.1-5). Pensou-se que a pressão crescente dessas necessidades “fixas”, em princípios da década de 60, sobre a instável receita em divisas, indicava a crise inevitável e o declínio da política de substituição de importações.<sup>16</sup>

O colapso das importações de mercadorias, provocado pela recessão de 1963/65, resultou nos primeiros saldos positivos nas contas correntes desde 1950. Os ingressos em capital externo desapareceram (linha A.4, col. 6), embora a parcela de capital repatriado nas despesas totais em divisas subisse para quase 19% (linha B.2.b, col.

tamente admitidas como parceiras, como nas esferas bancária e de bens de consumo. Em outras indústrias, outrora reservadas exclusivamente para empresários brasileiros, o capital nacional procurou rapidamente alianças com interesses estrangeiros. Ver T. E. Skidmore, “Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71”, in Alfred Stepan (ed.), *op. cit.*, pp. 21-23 e nota 32, sobre o tratamento dado ao capital estrangeiro, e D. E. Syvud, *op. cit.*, p. 92.

<sup>15</sup> Em retrospecto, todo o nexos das transações internacionais, que certa vez serviu como fundamento lógico de numerosas e contraditórias estratégias internas, atuou também como “cobertura” de uma ampla faixa de políticas aplicadas a favor ou contra o Brasil, *vis-à-vis* seus parceiros “comerciais”.

<sup>16</sup> CEPAL, *op. cit.*, pp. 15 e segs.

TABELA 1

*Balanço de pagamentos do Brasil: sumário da média anual em períodos de três anos — 1948/75 (médias anuais para cada período)*

	1948/50	1951/53	1954/56	1957/59	1960/62	1963/65	1966/68	1969/71	1972/74	1975
A. Balanço de Pagamentos: Principais Itens (Milhões de US\$)										
1. Saldo de Comércio.....	285	68	302	81	- 1	370	226	70	-1.640	-3.514
2. Saldo de Serviços.....	-242	-449	-381	-364	-428	-350	-558	-808	-1.817	-3.560
3. Saldo de Contas Correntes.....	- 16	-381	- 79	-292	-418	79	-273	-717	-3.441	-7.074
4. Capital Não-Compensatório.....	- 24	91	87	225	213	53	270	1.244	4.413	5.807
5. Saldo antes da Compensação.....	- 15	-309	3	-193	-239	40	- 20	541	1.227	-1.267
6. Empréstimos Compensatórios, Saldo Líquido..	6	162	78	40	163	166	- 12	- 71	- 34	n.d.
7. Ativos (Aumento -)....	10	50	- 68	73	- 57	-113	-520	-520	-1.495	n.d.
B. Receitas e Despesas			(1956/60)	(1959)						(1974)
1. Receitas Totais (Milhões de US\$).....	2.001,0	2.021,0	2.071,3	2.108,7	2.927,3	5.031,7	13.158,0	17.304		
a. Exportações de Mercadorias e Serviços (%).....	75,2	71,3	68,7	76,7	66,9	60,6	53,2	55,3		
b. Capital (%).....	24,1	28,2	29,0	20,0	29,9	37,6	45,8	43,8		

2. Despesas Totais (Milhões de US\$).....	2.094,0	2.150,0	2.258,0	1.976,3	2.740,6	4.504,3	12.258,7	18.707
a. Importações de Mercadorias e Serviços (%).....	83,6	81,0	82,0	80,7	82,5	83,3	82,9	88,0
b. Capital (%).....	15,3	18,0	17,1	18,8	16,3	15,2	14,6	11,3
C. Utilização das Receitas de Exportação								(1974)
1. Total de Importações Indispensáveis (Milhões de US\$).....	241	398	435	431	443	471	565	1.838
2. Amortização de Empréstimos ao Balanço de Pagamentos.....	34	45	169	312	346	348	827	1.948
3. Retornos ao Capital....	27	32	61	82	176	272	377	1.604
4. Saldos Disponíveis.....	851	1.093	828	532	455	669	844	2.797
5. Percentual de Saldos Disponíveis (%).....	0,71	0,69	0,55	0,39	0,32	0,41	0,42	0,39

FONTES E NOTAS EXPLICATIVAS: Painel A: 1948/58: extraído de CEPLAC, *op. cit.*, Tabela 1, p. 14; 1959/66: do IBGE, *Séries Estatísticas Retrospectivas* (1970), pp. 194-5; 1967/72: do IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil* (1969/1974); 1973/75: da FGV, *op. cit.*, p. 92.

Linha 3: balanço de contas correntes inclui um lançamento de "donativos" (não mostrado); linha 5: o balanço antes da compensação inclui um lançamento para "erros e omissões" (não mostrado); linhas 6 e 7: empréstimos ao balanço de pagamentos e ativos crescentes de estrangeiros consistem apenas dos instrumentos do financiamento compensatório; outros lançamentos (não mostrados) incluem obrigações, ouro monetário oficial e a categoria "vários".

Painel B: 1948/52 e 1956/60: de CEPAL, *op. cit.*, Tabela 2, p. 15; 1959/72: extraído da mesma fonte que o Painel A; 1973/75: do Banco Central do Brasil, *Relatório* (1975), Tabela VII.3, p. 190.

Linhas 1 e 2: as parcelas de "donativos" são omitidas na receita e despesa, o que, juntamente com outros lançamentos aqui apresentados, somam 100%.

Painel C: 1948/58: de CEPAL, *op. cit.*, Tabela 3, p. 15; 1959/73: do IBGE, *Séries Estatísticas...*, *op. cit.*, pp. 194-5, 164-5; IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil* (1962/1974); FGV, *op. cit.*, p. 92; Banco Central do Brasil, *op. cit.*, p. 190.

Linha 1: importações indispensáveis incluem combustíveis, trigo e papel de jornal; linha 2: inclui amortização de empréstimos a médio e longo prazos e de empréstimos do FMI; linha 3: os retornos ao capital incluem juros, lucros e dividendos como itens com despesas em serviço; linha 4: os saldos disponíveis representam a soma das exportações de mercadorias e serviços menos a linha 1; linha 5: calculada como a razão entre a linha 4 e o valor das exportações de mercadorias e serviços.

6). O fio de capital que começou a fluir no período 1966/68 transformou-se em uma torrente após 1969 (linha A.4), eliminando o *deficit* em conta corrente e permitindo a acumulação de reservas internacionais e o abandono dos velhos empréstimos para sustentação do balanço de pagamentos. Por volta de 1974, os ingressos de capital explicavam mais da metade de toda a receita em divisas, ao mesmo tempo que declinava a parcela de saldos “disponíveis” à medida que subiam as obrigações financeiras e os preços do petróleo e do trigo.<sup>17</sup>

O *deficit* corrente não deve ser invocado para reduzir a importância quase espetacular das exportações brasileiras, reação esta devida em parte a incentivos promocionais, ao melhoramento da taxa de câmbio, à simplificação da documentação necessária às exportações e a mercados mundiais florescentes.<sup>18</sup> Como hipótese de

<sup>17</sup> As categorias de saldos “disponíveis” aqui usadas seguem o conceito original dos economistas da CEPAL. A elevação, em fins da década de 60, da parcela de saldos disponíveis reflete ganhos no processo de substituição de importações. A inclusão de borracha, fertilizantes, inseticidas e celulose entre as importações “indispensáveis” não altera significativamente a parcela dos saldos disponíveis.

<sup>18</sup> Sobre as técnicas, custos e benefícios da promoção de exportações, ver D. E. Syvrud, *op. cit.*, Cap. 8, J. R. Mendonça de Barros, H. D. Lobato, M. A. Trávolo e M. H. G. P. Zockun, “Sistema Fiscal e Incentivos às Exportações”, trabalho para discussão (Universidade de São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, março de 1974), C. von Doellinger, H. B. de Castro Faria, R. N. Mendonça Ramos e L. C. Cavalcanti, *Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/70*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 14, C. von Doellinger, H. B. de Castro Faria e L. C. Cavalcanti, *Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 22, especialmente o Cap. V, e W. G. Tyler, *op. cit.* As exportações de mercadorias elevaram-se de US\$ 1,9 bilhão em 1968 para US\$ 8,7 bilhões em 1975. Em 1968, 10 importantes mercadorias foram responsáveis por 76% das exportações e, destas, o café em grão contribuiu com 47% do total. Em 1974, esses mesmos produtos (café, algodão, açúcar, hematita, cacau, pinho, milho, frutos e óleo de palmeira) responderam por 44% das exportações. A soja e o farelo de soja, a maquinaria mecânica e elétrica, veículos e partes figuraram entre as 10 maiores exportações.

Uma vez que os sistemas de classificação das exportações foram alterados durante esse período, e uma vez que ocorreram com relativa rapidez substituições dentro de famílias de exportações correlatas (tais como soja e farinha de soja, carne fresca ou preservada, petróleo cru ou processado), as tradicionais divisões sumárias (bruto *versus* intermediário *versus* acabado; primário *versus* manufa-

trabalho, dizemos aqui apenas que a entrada tardia do Brasil em certos mercados, tais como o de café solúvel, carne enlatada, ou automóveis, teve menos a ver com a perícia tecnológica, o “aprender fazendo”, ou com a confiança adquirida pela burguesia,<sup>19</sup> e mais com o reconhecimento do poder de barganha do Brasil *vis-à-vis* outros centros capitalistas. O recrudescimento das exportações de mercadorias, tanto primárias quanto manufaturadas, diz bem da transformação do Brasil numa espécie de plataforma de exportação “híbrida”, não inteiramente diferente em estilo e desempenho de outros “milagres” econômicos, como os de Formosa e da Coreia do Sul.<sup>20</sup>

#### 4 — A mutável estrutura das importações

As mudanças ocorridas na estrutura das importações brasileiras refletem os sucessos e fracassos de industrialização via substituição relativa e absoluta de importações. A dimensão “absoluta”, ou visível, da substituição de importações descreve uma redução observável, ou mesmo o desaparecimento de certos produtos das pautas de impor-

turado) devem ser tratadas com extrema cautela. Ver IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil* (Rio de Janeiro, 1971), pp. 305-314, para itens de exportação, e *Anuário Estatístico do Brasil* (Rio de Janeiro, 1974), pp. 320-341, para uma nova classificação de exportações, aplicada apenas a 1971/73.

<sup>19</sup> Ver A. O. Hirschman, “The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America”, in *Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXII, n.º 1 (fevereiro de 1968), pp. 1-32; N. H. Leff, *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964* (Nova York: John Wiley & Sons, 1968), Cap. 5; e S. H. Robock, “Industrialization Through Import-Substitution or Export Industries: A False Dichotomy”, in J. W. Markham e G. F. Papanek (eds.), *Industrial Organization and Economic Development* (Boston: Houghton Mifflin, 1970), pp. 350-365.

<sup>20</sup> O enclave de exportação “puro” é exemplificado pelos países pequenos e pobres em recursos, tais como Porto Rico, Hong-Kong e Cingapura. O Brasil, como plataforma de exportação “híbrida”, combina um setor manufatureiro bem sucedido com uma agricultura extensa e em processo de modernização, a qual, em anos recentes, mostrou-se mais sensível às exportações do que aos mercados internos. Ver C. von Doellinger *et alii*, *Transformação da Estrutura...*, *op. cit.*, Cap. III.

tação, enquanto a “relativa” diz respeito ao processo através do qual a produção nacional vem a atender uma crescente parcela do consumo aparente.

#### 4.1 — Grandes categorias de importação e produção nacional

O sucesso da substituição relativa é claramente visto na comparação dos índices de produção nacional (Tabela 2, linhas 1-5) com os índices correspondentes das categorias de importação (linhas 6-12). Apenas as importações de bens de consumo não-duráveis, combustíveis e materiais metálicos intermediários cresceram a um ritmo quase semelhante ao crescimento da renda nacional e seus componentes.<sup>21</sup>

Nos índices de importação apenas (ver Gráficos 1 e 2), três diferentes modelos dinâmicos de substituição visível podem ser observados. As importações de bens de consumo duráveis (Tabela 2, linha 7), deslocadas pela produção nacional em princípios da década de 50, jamais recuperaram a preeminência em termos absolutos — isto

<sup>21</sup> Estudando a era 1929/48, Maria da Conceição Tavares explica a reduzida importância das importações de bens de consumo duráveis simplesmente pelo uso geral de mão-de-obra doméstica, e não de aparelhos poupadores de trabalho, entre as classes consumidoras de artigos de luxo. A industrialização de 1929/48 concentrou-se na produção interna de bens de consumo não-duráveis, enquanto as importações de combustíveis e lubrificantes, matérias-primas e produtos intermediários se haviam estabilizado.

A substituição de importações “visível” de produtos de metal iniciou-se com a inauguração da siderúrgica de Volta Redonda em 1946 e de seu laminador em 1948. Atribuiu-se a expansão e a contração alternadas das importações de bens de capital ao fato de terem elas promovido a expansão geral de outras indústrias “... que de outro modo teriam sido limitadas... pela existente margem da relativamente pequena indústria interna de bens de capital”. Tendo já tomado o curso da industrialização, em princípios da década de 50, o Brasil estava alocando um quarto de sua capacidade de importar a bens de capital. Ver CEPAL, *op. cit.*, pp. 14, 34-38, e E. J. Rogers, “Brazilian Success Story: The Volta Redonda Iron and Steel Project”, in *Journal of Inter-American Studies*, vol. X (outubro de 1968), pp. 637-654, para uma história do Projeto Volta Redonda.

TABELA 2  
Sumário do crescimento e das importações do Brasil — 1948/70

	1948/50	1951/53	1954/56	1957/59	1960/62	1963/65	1966/68	1969/70
A. Índices da Produção Nacional (1948 = 100)								
1. Renda Nacional.....	109	135	165	198	250	279	320	377
2. Capacidade de Importar.....	108	124	133	131	145	163	184	214
3. Consumo Pessoal.....	109,5	135,7	167,8	197,9	252,5	282,0	331,6	309,2
4. Produção Industrial.....	111,0	138,8	177,5	233,5	317,0	350,6	413,6	507,2
5. Formação de Capital.....	108,1	141,8	138,9	176,0	211,0	214,3	276,2	338,2
B. Índices das Importações (1948 = 100)								
6. Amostra Geral.....	107,6	160,2	128,8	136,6	142,0	125,9	157,9	212,9
7. Bens de Consumo Duráveis.....	87,9	103,6	26,6	27,8	17,7	11,8	17,6	27,6
8. Bens de Consumo Não-Duráveis.....	104,9	146,7	124,4	92,7	119,3	139,5	230,6	231,9
9. Combustíveis e lubrificantes.....	114,5	182,6	223,7	220,2	255,9	275,9	318,4	377,5
10. Materiais Metálicos Intermediários.....	132,3	191,1	208,6	153,9	193,6	222,1	215,4	290,8
11. Materiais Não-Metálicos Intermediários.....	115,5	162,6	163,3	151,6	179,0	165,8	220,9	284,3
12. Bens de Capital.....	102,9	165,4	92,6	135,7	110,6	61,6	76,4	137,6
C. Coeficiente de Importação								
13. Importações/PNB (%).....	11,4	11,4	8,5	8,5	8,7	9,2	8,8	9,5

FONTES: Linhas 1 a 5: as despesas (as contas nacionais, dadas em preços constantes, foram indexadas para 1948 e extraída a média. Ver IBGE, *Séries Estatísticas...* op. cit., pp. 215-6, no tocante a 1948/62, e IBGE, *Anuário* (1973), pp. 564-6, para as séries revisadas, 1963/72.

Linhas 6 a 12: dados relativos a 1948/60 extraídos de CEPAL, *op. cit.*, Tabela 9A, p. 22. Os dados referentes a 1961/70 foram calculados com base em dados desagregados de uma amostra, postos à disposição do autor pelo IBGE.

Linhas 13: os índices foram calculados com base em valores anuais expressos exclusivamente em cruzeiros. Ver IBGE, *Anuário* (1974), no que diz respeito a contas revisadas em preços correntes.

<sup>a</sup> Refer-se a 1969/71.

<sup>b</sup> Refer-se a 1972/74.

Gráfico 1

ÍNDICE DO VALOR DAS IMPORTAÇÕES TOTAIS - 1948 / 70  
( EM PREÇOS CONSTANTES - 1948 = 100 )

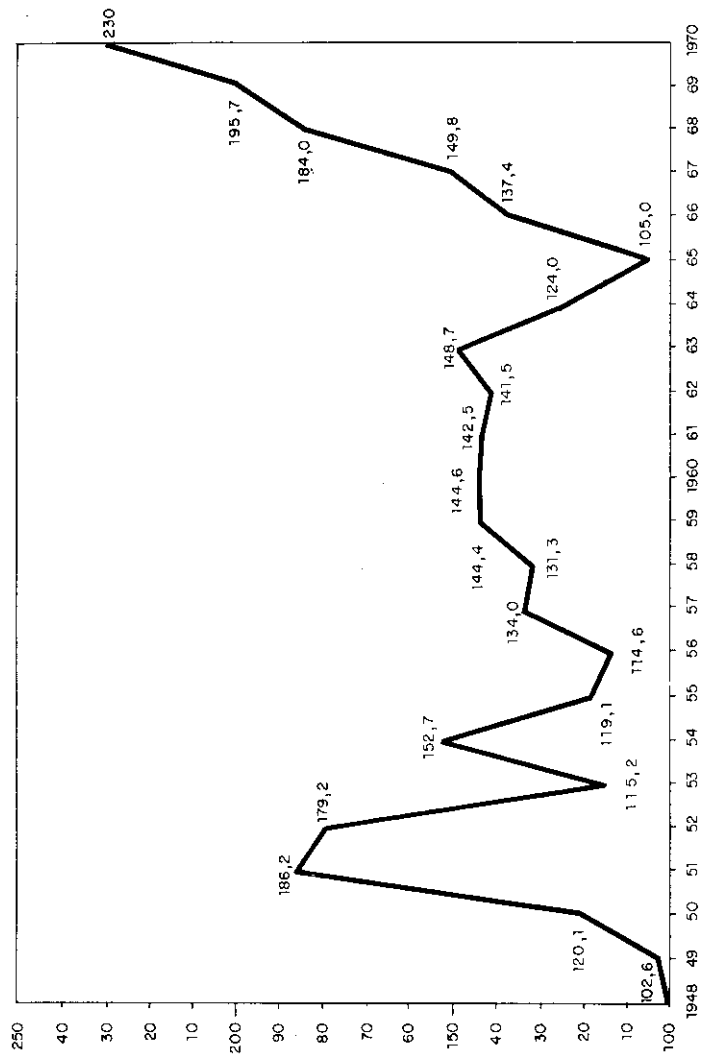
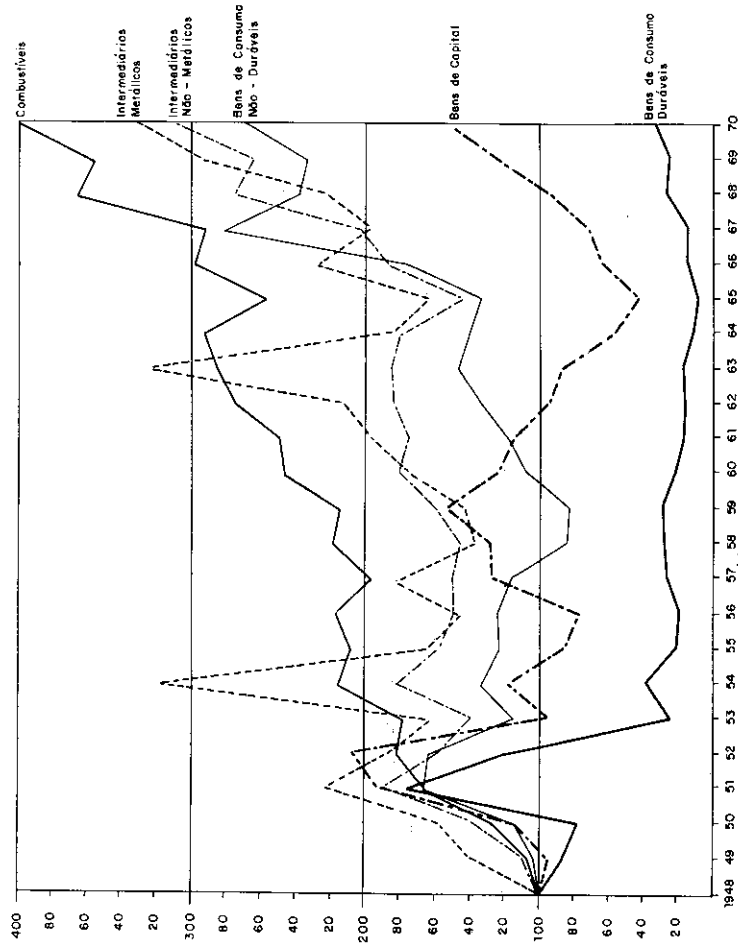




Gráfico 2

ÍNDICES DE VALORES DE IMPORTAÇÃO : SEIS GRANDES CATEGORIAS - 1948 / 70  
( EM PREÇOS CONSTANTES - 1948 = 100 )



mesmo durante o período recente de abundância de divisas.<sup>22</sup> Em segundo, a *elevação* visível em algumas categorias de importação, como bens de capital e materiais intermediários, foi alimentada pelo próprio sucesso da substituição de importações em outros setores, como o de bens de consumo. Quando a promoção da indústria interna contribuiu e, de fato, foi motivada pela contração global das importações, as crescentes compras numa categoria refletiram o declínio de importações em um estágio de processamento mais acabado. Em terceiro, como no caso dos combustíveis, nenhum padrão discernível de substituição visível pode ser absolutamente observável, uma vez que as importações cresceram quase indiferentes às oscilações nas restrições gerais às compras no exterior.<sup>23</sup>

#### 4.2 — Grupos de mercadorias: substituição visível de importações

Os índices detalhados de importações revelam a variedade do progresso havido na industrialização, de outra forma submersos nas grandes categorias (ver Tabela 3). Entre os bens de consumo, as importações de alimentos, medicamentos e material impresso subiram acentuadamente, enquanto as de bebidas, têxteis e bens diversos caíram a uma fração de seus antigos níveis (linhas 1.1-1.6). Os veículos e acessórios foram virtualmente substituídos, embora importações de aparelhos e duráveis diversos tenham subido rapidamente nos anos mais recentes (linhas 2.1-2.3). Entre os combustíveis, o acentuado aumento nas importações de carvão desde 1963 reflete a eliminação da obrigatoriedade de um uso mínimo de carvão nacional nos processos metalúrgicos. O declínio visível da gasolina e do óleo combustível importados, e a elevação do volume de petróleo bruto comprado fora, correspondem ao ingresso da PETROBRÁS no refino

<sup>22</sup> Contínuas importações nesta categoria são sugestivas de novos protótipos de mercadorias, amostras para imitação local e futuras mudanças de modelos.

<sup>23</sup> Durante o primeiro período da substituição visível de importações até fins da década de 50, a elevação das parcelas de combustíveis e bens intermediários e a parcela constante de bens de consumo não-duráveis foram consideradas como evidência da contínua vulnerabilidade da economia brasileira aos entraves de importação. Ver CEPAL, *op. cit.*, p. 24.

e ao fracasso do Brasil em obter auto-suficiência na exploração de combustível próprio.

O aumento do índice global de importação de produtos metálicos intermediários obscurece o crescimento contrapontístico de metais semiprocessados não-ferrosos e a substituição quase total de certas categorias ferrosas processadas, tais como folhas-de-flandres e arame farpado.<sup>24</sup> Os índices de produtos não-metálicos intermediários (classe 5), a maior categoria isolada de importação, retratam a irônica coincidência de crescentes importações de trigo e crescentes também de fertilizantes químicos, em suma, a reação das culturas de exportação e a negligência em relação aos alimentos básicos. Dentro da categoria de bens de capital (classe 6), as importações de equipamento agrícola e material de transporte caíram dramaticamente, enquanto as de máquinas elétricas e diversos duplicava desde o período inicial.<sup>25</sup> O índice da amostra global (linha 7.0) mais do que duplicou de 1948 a 1970, período em que a produção industrial mais do que quintuplicou.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> A distinção entre bens metálicos semiprocessados (matérias-primas nas primeiras fases de produção) e bens metálicos processados é necessariamente arbitrária, especialmente à vista da observação de W. Baer, *The Development...*, *op. cit.*, p. 60, nota 32, de que certo volume de aço "processado" é importado a fim de ser reprocessado. Neste caso, acompanhamos as categorias da CEPAL.

<sup>25</sup> Certo número destas observações, especialmente as relativas ao período mais recente, pode reflectir a incapacidade de a amostra de importações incluir a gumas mercadorias novas que podem, desde então, ter adquirido importância.

Dentro desta amostra, a categoria de maquinaria elétrica (6.3) inclui motores e outros aparelhos elétricos. A categoria "diversos" (6.5) inclui maquinaria para transformação de metais pesados, equipamento médio e leve, máquinas de escrever e aparelhos científicos. O declínio das importações de equipamento agrícola e o crescimento da indústria nacional de tratores contrasta com as elevações crescentes dos fertilizantes.

<sup>26</sup> Esta observação diferirá com o ano-base selecionado e o ano para o qual foram escolhidos os preços constantes de importação. C. von Doellinger *et alii*, *A Política Brasileira...*, *op. cit.*, Tabelas VI.7 e VI.8, pp. 125-126, citando W. Suzigan, comparam os índices de *quantum* das importações industriais com os índices de *quantum* do crescimento industrial, ambos tomando 1966 como ano-base, mas sem que seja citado um ano de preços constantes. De 1966 a 1972, verificaram que as importações industriais elevaram-se para 289, ou a uma taxa de 26% ao ano, enquanto o índice de produção industrial subia para 180, ou a 12% ao ano. O ano de 1966, no entanto, conforme observamos acima, assinala o início da recuperação recente e foi um ano de importações deprimidas.

TABELA 3  
Índices de importação por grupos de mercadorias — 1948/70  
(1948 = 100)

	1948/50	1951/53	1954/56	1957/59	1960/62	1963/65	1966/68	1969/70
1.0 Bens de Consumo Não-Duráveis.....	104,9	146,7	124,4	92,7	119,3	139,5	230,6	247,9
1.1 Alimentos.....	116,4	177,7	150,7	111,1	149,5	177,6	235,3	279,7
1.2 Bebidas.....	59,5	57,1	22,2	20,6	18,8	5,9	22,0	18,5
1.3 Medicamentos.....	131,2	280,4	235,9	164,2	225,6	286,2	785,8	704,8
1.4 Têxteis.....	98,7	38,4	5,6	4,4	3,8	6,1	5,4	7,0
1.5 Livros, Jornais, Revistas.....	100,1	157,3	240,3	200,5	181,9	171,2	259,5	202,2
1.6 Diversos.....	59,3	42,1	15,3	14,0	20,8	23,3	35,6	35,8
2.0 Bens de Consumo Duráveis.....	87,9	103,5	26,6	27,9	17,7	11,8	17,6	30,8
2.1 Veículos e Acessórios.....	80,3	104,2	17,0	24,9	11,4	4,1	7,3	5,7
2.2 Aparelhos e Acessórios.....	94,0	95,9	54,5	42,2	27,7	21,4	29,1	48,7
2.3 Diversos.....	102,7	114,3	13,9	13,7	23,6	23,9	35,6	91,6
3.0 Combustíveis, Lubrificantes e Derivados de Petróleo.....	114,5	182,6	223,7	220,2	256,0	275,9	318,4	377,5
3.1 Todos os Combustíveis.....	111,1	172,1	206,1	212,5	248,0	256,3	285,9	348,2
3.1.1 Carvão.....	93,7	84,0	82,0	65,2	81,8	101,4	136,0	170,5
3.1.2.1 Petróleo Bruto.....	—	—	—	—	(169,6) <sup>a</sup>	(229,8) <sup>a</sup>	(251,6) <sup>a</sup>	(320,0) <sup>a</sup>
3.1.2.2 Gasolina.....	18,4	203,5	123,9	62,9	75,3	37,3	34,8	20,1
3.1.2.3 Óleo Combustível.....	112,4	185,2	215,5	168,8	106,1	2,9	9,6	—
3.2 Lubrificantes.....	101,0	163,0	183,2	171,3	205,0	230,2	296,5	334,8
3.3 Outros Derivados.....	121,0	214,5	318,9	241,6	418,9	559,3	704,3	762,2
4.0 Produtos Metálicos Intermediários.....	132,3	191,1	208,6	133,9	193,6	222,1	215,4	309,9
4.1 Todos os Semiprocessados.....	158,2	227,3	278,6	240,8	307,0	362,7	392,7	465,8
4.1.1 Semiprocessados Ferrosos.....	133,6	166,6	395,5	91,2	107,5	143,0	147,2	250,6
4.1.2 Semiprocessados Não-Ferrosos.....	163,1	239,2	255,6	270,3	346,3	334,1	441,0	508,2
4.1.2.1 Produtos de Cobre.....	155,1	188,8	204,8	200,1	280,8	257,5	336,4	381,9

4.1.2.2 Produtos de Alumínio.....	120,7	178,8	245,6	255,2	372,4	468,2	704,4	832,1
5.398,6	17.301,4	27.283,3	29.812,5	—	—	—	—	—
4.1.2.3 Produtos de Zinco.....	110,4	173,4	174,1	111,1	137,7	182,5	128,2	233,2
4.2 Todos os Produtos Metálicos Processados.....	119,5	171,2	190,1	123,8	156,0	207,6	143,2	253,1
4.3.1 Processados Ferrosos.....	133,1	458,3	1.034,7	1.026,0	2.253,6	—	—	—
4.2.1.1 Laminados e Folhas de Aço.....	79,6	113,7	138,1	98,6	79,1	53,1	63,0	60,3
4.2.1.2 Laminados de Estanho.....	238,5	294,8	357,2	200,7	300,3	359,8	279,8	192,1
4.2.1.3 Arame Farpado e Básicos.....	119,3	188,1	66,1	25,1	14,2	12,2	26,6	99,5
4.2.2 Processados Não-Ferrosos.....	115,4	162,5	163,4	151,6	179,0	165,8	220,9	284,3
5.0 Matérias-Primas Não-Metálicas e Produtos Intermediários.....	178,2	298,1	319,2	343,6	466,7	466,0	516,0	493,3
5.1 Todas as Matérias-Primas.....	259,8	438,5	488,5	514,1	660,2	717,9	802,6	698,1
5.1.1 Trigo.....	92,8	103,9	104,6	69,0	62,5	56,0	104,6	171,3
5.2 Produtos Intermediários Semprocessados.....	188,9	225,0	275,0	219,4	161,1	86,1	125,0	120,8
5.2.2 Madeiras.....	125,0	147,9	186,5	143,8	149,0	139,6	215,6	289,1
5.2.6 Produtos Químicos e Farmacêuticos.....	114,9	199,1	172,8	202,6	227,2	171,1	257,0	426,3
5.3 Produtos Intermediários Processados.....	161,9	257,1	181,0	261,9	461,9	452,4	795,2	1.428,6
5.3.2 Fertilizantes Químicos, Inseticidas.....	95,2	169,0	333,3	300,0	237,1	142,9	176,2	237,2
5.3.3 Papel.....	102,9	165,4	92,6	135,7	110,7	61,6	76,4	137,6
6.0 Bens de Capital.....	191,4	143,0	69,7	33,7	24,2	20,2	22,3	52,2
6.1 Equipamento Agrícola.....	103,7	160,3	86,4	98,4	102,9	56,3	73,3	100,4
6.2 Equipamento para Indústrias Específicas.....	96,1	180,9	121,0	111,7	146,8	105,2	121,3	225,3
6.3 Maquinaria e Aparelhos Elétricos.....	77,6	132,7	63,0	162,6	67,5	23,2	19,0	78,6
6.4 Maquinaria de Transporte e Equipamento.....	118,5	211,2	129,8	150,4	179,0	108,9	150,4	221,1
6.5 Maquinaria e Equipamentos Diversos.....	107,6	160,2	128,8	136,6	142,9	125,9	157,9	212,9
7.0 Total da Amostra.....								

FONTES: 1948/61: extraído de CEPAL, *op. cit.*, e das seguintes tabelas na contida: Grupo 1.0 — Tabela 12, p. 28; Grupo 2.0 — Tabela 13, p. 29; Grupo 3.0 — Tabela 30, p. 30; Grupo 4.0 — Tabelas 16 e 17, pp. 31-2; Grupo 5.0 — Tabela 18, p. 33; Grupo 6.0 — Tabela 19, p. 35. Dados de 1960/70 extraídos de uma amostra de importações fornecida ao autor pelo IBGE. Os índices foram calculados de importações em dólares constantes.

<sup>a</sup> Dado em valor constante de US\$ 1.000, uma vez que as importações de 1948 foram negligíveis.

### 4.3 — Grupos de mercadorias: substituição relativa de importações

No caso de um limitado número de produtos, três padrões podem ser distinguidos no tocante àqueles para os quais a parcela de importações no consumo aparente pode ser acompanhada por um período relativamente longo (ver Tabela 4).<sup>27</sup> No tocante a produtos como óleo combustível e óleo diesel (linhas 4.b-c), o coeficiente de importações caiu irrevogavelmente. No que diz respeito a um segundo grupo de produtos, tais como petróleo bruto após 1969, cobre, zinco e fertilizantes, a *elevação* da parcela de importações desses bens em estágios cada vez mais baixos de processamento reflete o *sucesso* do deslocamento das importações, entrando o País nos estágios finais, ou de acabamento. Em um terceiro conjunto de indústrias, nas quais as importações formam uma fração variável do consumo aparente, as alternantes elevação e declínio do coeficiente de importação mostram o atraso ou progresso da capacidade local de manter-se à altura da demanda crescente. Dando um exemplo, a parcela de importação de laminados planos (linha 6.a) caiu de 32 para 12% durante o período 1951/68 e subiu em seguida para 24% em 1972/73, numa ocasião em que o consumo aparente estava aumentando mais de 10 vezes.

### 4.4 — Grupos de mercadorias: uma tipologia da substituição de importações

A avaliação *conjunta* dos setores substituidores de importações, em termos dos critérios absoluto e relativo, indica os vértices que acompanharam a instalação de indústrias na economia brasileira. O progresso na substituição *visível* de uma indústria, medido pela mudança absoluta no índice de valor das importações, pode ser positivo ( $\alpha$ ),

<sup>27</sup> Nos casos de numerosas mercadorias, o consumo aparente é estimado somando-se a produção interna e as importações e subtraindo-se as exportações. Quando o consumo aparente é tratado diretamente, é comparado diretamente com as importações. Essas séries, aqui expressas em termos de quantidade ou volume, necessariamente omitem considerações de qualidade e mudanças de valor.

**TABELA 4**  
**Coefficientes de importação por grupos selecionados de mercadorias**  
**(relação entre quantidades de importações e consumo total aparente)**

	1950	1951/53	1954/56 <sup>a</sup>	1957/59 <sup>b</sup>	1960/62 <sup>c</sup>	1963/65	1966/68 <sup>d</sup>	1969/71 <sup>e</sup>	1972/73 <sup>f</sup>
<b>A. Combustíveis</b>									
1. Carvão.....	—	—	—	37,4	41,7	38,6	36,8	39,0	38,6
2. Coque.....	—	—	—	80,6	58,1	58,8	53,8	5,4	9,2
3. Petróleo Bruto.....	20,0	17,9	78,5	—	—	—	—	67,4	78,1 (79,0) <sup>g</sup>
4. Principais Produtos de Petróleo									
a. Gasolina para Automóveis.....	—	—	—	22,6	19,7	5,9	6,2	2,6	6,3 ( 6,3) <sup>h</sup>
b. Óleo Combustível.....	—	—	—	30,7	18,4	9,7	1,2	0,0	0,0
c. Óleo Diesel.....	—	—	—	5,5	27,6	0,1	0,7	0,4	0,0
d. Gás Liquefeito.....	—	—	—	28,1	36,3	33,9	30,2	39,8	36,8 ( 9,6) <sup>i</sup>
<b>B. Produtos Metálicos Intermediários</b>									
5. Aço Semiacabado.....	—	—	—	—	13,1 <sup>j</sup>	18,0 <sup>j</sup>	12,4 <sup>j</sup>	35,5	46,9
6. Telas os Produtos de Aço Laminado									
a. Laminado Plano.....	31,7	30,3	29,7	21,6	17,6	12,1 <sup>j</sup>	10,7	13,8	20,0
b. Laminado Não-Plano.....	28,2	32,1	29,1	19,4	18,1	11,4 <sup>j</sup>	12,1	16,0	24,2
c. Laminado Não-Plano.....	33,4	29,1	30,0	25,6	17,2	12,8 <sup>j</sup>	9,8	10,5	10,1
7. Cinco Metais Não-Ferrosos (Total).....	—	—	—	65,5	70,6	67,5	70,8	63,7	n. d.
a. Alumínio.....	—	—	—	29,2	42,7	44,0	47,8	33,7	n. d.
b. Chumbo.....	—	—	—	78,6	70,0	56,6	65,7	38,4	n. d.
c. Cobre.....	—	—	—	88,5	94,3	91,5	94,3	93,9	n. d.
d. Estanho.....	—	—	—	31,8	30,5	22,7	22,7	8,8	n. d.
e. Zinco.....	—	—	—	80,5	79,1	88,2	87,0	88,4	n. d.
f. Níquel.....	—	—	—	85,1	92,1	62,8	76,1	68,1	n. d.
<b>C. Produtos Não-Metálicos Intermediários</b>									
9. Papel.....	21,8	28,2	30,7	31,4	24,6	12,8	11,8	14,4	16,5
10. Celulose.....	—	—	61,0	43,3	12,2	4,8	4,8	5,5	15,3
11. Borracha.....	—	—	50,3	61,9	56,7	30,2	16,6	25,1	37,7
12. Soda Cáustica.....	—	—	73,1	60,8	61,1	59,7	61,2	49,1	47,7
13. Todos os Fertilizantes.....	—	—	—	38,5	40,6	47,2	61,2	67,1	69,2
a. Nitrogênio.....	—	—	—	75,0	75,0	71,7	92,3	87,9	76,5
b. Fósforo.....	—	—	—	6,6	4,8	14,7	25,0	43,4	50,0
c. Potássio.....	—	—	—	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
14. Trigo.....	—	—	—	74,9	75,7	80,4	78,1	57,1	59,2

FONTES: CEPAL, *op. cit.*; IBGE, *Séries Estatísticas*, *op. cit.*, e *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Banco Central do Brasil, *Relatório Anual* (1973); FGV, *Conjuntura Econômica* (fevereiro de 1976).

a. Dados de 1956 apenas: produtos químicos, celulose, borracha, soda cáustica.  
b. Dados de 1959 apenas: carvão, todos os principais produtos de petróleo, cinco metais não-ferrosos, todos os fertilizantes e trigo.  
c. Dados de 1962 apenas: lingotes de aço; os dados disponíveis relativos a 1960/61 abrangem todos os produtos de aço laminado, borracha e fertilizantes de nitrogênio.

d. Os dados de 1968 dizem respeito apenas à borracha e os de 1966 apenas a lingotes de aço.  
e. Os dados referentes a 1969/70 são disponíveis apenas para aço semi-acabado e trigo. Os de 1970/71 para todos os fertilizantes. Os dados preliminares de 1971 referem-se a cinco metais não-ferrosos e níquel.

f. Dados de 1972 disponíveis apenas para coque; os de 1973 apenas para trigo.  
g. Refere-se apenas a 1974.

h. Refere-se a 1974/75.

i. As importações incluem principalmente matérias-primas com algum conteúdo semiprocessado e processado.

j. Refere-se a lingotes de aço nos anos de 1962/65.

l. Dados apenas para 1965.

estável ( $\beta$ ), ou negativo ( $\gamma$ ), enquanto o processo de substituição *relativo*, aferido pelo coeficiente de importações em termos físicos, pode estar subindo ( $\alpha'$ ), permanecer estável ( $\beta'$ ), ou caindo ( $\gamma'$ ) durante períodos comparáveis. O movimento dentro da tipologia substituidora de importações, esboçado no Gráfico 3, correspondeu a um mutável (embora não necessariamente progressivo) ciclo vital de um setor, na medida em que competia, deslocava ou era substituído pelas importações. A trajetória típica de substituição de impor-

GRÁFICO 3

*Tipologia da substituição visível e invisível de importações*

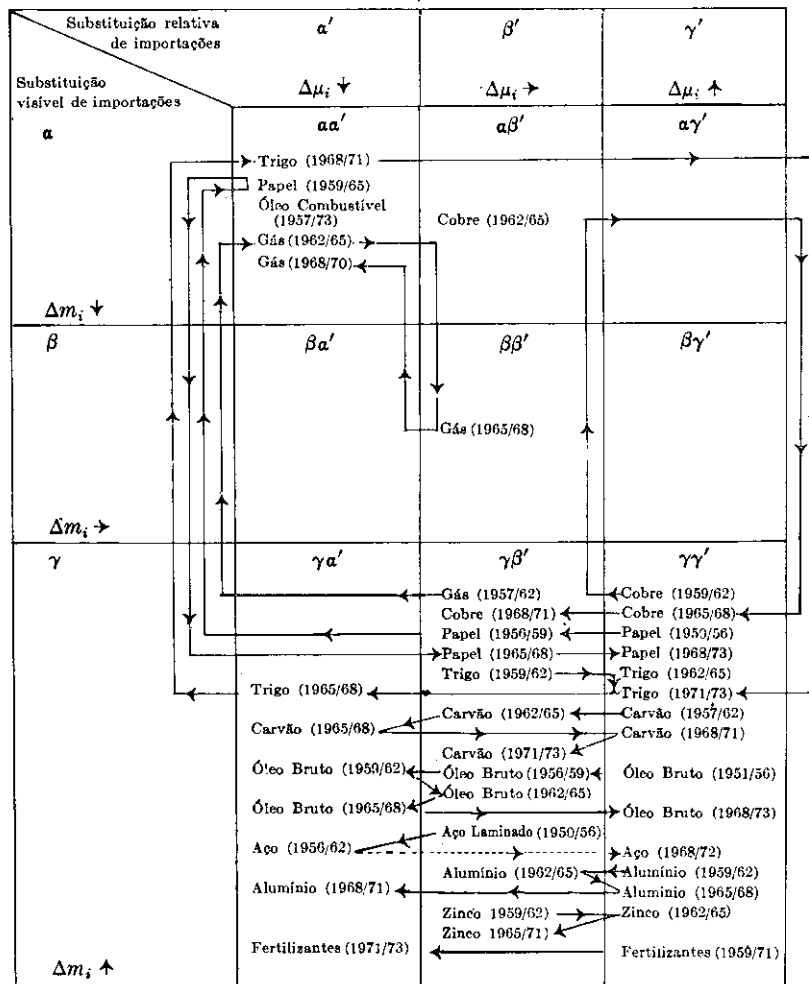
Substituição relativa das importações Substituição visível das importações	$\alpha'$ Parcela de importações cai $\Delta m_i \downarrow$	$\beta'$ Parcela de importações permanece firme $\Delta m_i \rightarrow$	$\gamma'$ Parcela de importações sobe $\Delta m_i \uparrow$
$\alpha$ Importações absolutas caem $\Delta m_i \downarrow$	$\alpha\alpha'$ Substituição completa, visível e relativa	$\alpha\beta'$ Um setor declinante depende ainda de uma parcela fixa de ingredientes importados	$\alpha\gamma'$ Um setor em colapso requer certa diminuição das importações
$\beta$ Importações absolutas permanecem firmes $\Delta m_i \rightarrow$	$\beta\alpha'$ Um setor em crescimento importa substitutos, parcial mas não visivelmente	$\beta\beta'$ Importações estáveis numa indústria estável	$\beta\gamma'$ Um setor em colapso abandona seu mercado às importações
$\gamma$ Importações absolutas sobem $\Delta m_i \uparrow$	$\gamma\alpha'$ Setor em expansão, que lentamente desloca as importações, mas ainda requer um nível absoluto crescente de importações	$\gamma\beta'$ O suprimento local de um setor em expansão não consegue deslocar as importações	$\gamma\gamma'$ Invasão de importações ou expansão lenta da produção: as importações crescem mais rapidamente do que o suprimento local de materiais e partes, ou produtos antes desconhecidos ou necessários são importados em volumes crescentes

NOTA: Diz-se que o índice pelo qual um setor é classificado sobe ou desce entre dois períodos sucessivos de três anos quando a diferença entre três médias de dois desses períodos é de dois pontos, ou maior.



GRÁFICO 4

Visível e relativa: substituição de importações por setores – Brasil  
– 1950/73



FONTES: Tabelas 3 e 4.

NOTA: Um setor é classificado conjuntamente pelas duas medidas cujas sucessivas médias trienais sobem ou caem em mais de dois pontos do índice.

tações nos primeiros tempos do período de pós-guerra pode ser considerada como se iniciando no quadrante sudeste da tipologia (tipo  $\gamma\gamma'$ ) e movendo-se para o norte com a substituição visível e para oeste à medida que prosseguia a substituição relativa. O crescimento desigual da produção nacional pode ser, assim, acompanhado da esquerda para a direita ou da direita para a esquerda através dos circuitos.

Várias trajetórias diferentes caracterizam as indústrias para as quais há séries temporais comparáveis (ver Gráfico 4). As importações de gasolina, cobre, papel e trigo declinaram *tanto* em termos absolutos como relativos (um movimento da célula  $\gamma\beta'$  ou  $\gamma\gamma'$  para  $\alpha\alpha'$  ou  $\alpha\beta'$ ), mas se elevaram em seguida em uma ou ambas as dimensões em períodos posteriores. Entre os produtos examinados, as importações relativas e absolutas de óleo combustível foram reduzidas durante todo o período 1957/73 (tipo  $\alpha\alpha'$ ).<sup>28</sup> Em um segundo caso, as importações aumentaram absolutamente, mas caíram relativamente durante todo o período, como, por exemplo, as de fertilizantes e alumínio, de 1959 a 1971 (tipos  $\gamma\gamma'$  para  $\gamma\alpha'$ ). Em um terceiro padrão, as importações subiram absolutamente e conquistaram uma parcela maior do consumo aparente (tipos  $\gamma\alpha'$  para  $\gamma\gamma'$ ), como nos casos de aço laminado de 1956/72 e petróleo bruto de 1965/73. Apesar da retórica substitutiva de importações, muitas delas continuaram a crescer em termos absolutos (o puro número dos setores que aparecem na linha  $\gamma$ ), e vários setores cederam crescentes parcelas de seus mercados às importações (movimentos para a coluna  $\gamma'$ ).

#### 4.5 — Indústria de Transformação: substituição relativa de importações

O progresso desigual na substituição relativa de importações, avaliado em valor corrente, pode ser visto na queda geral do coeficiente de importações de todas as indústrias manufatureiras, de 16 para 10% até 1961, e no aumento para 11% por volta de 1971 (ver Ta-

<sup>28</sup> Outras mercadorias, como, por exemplo, cimento, produtos específicos de aço, caminhões e automóveis, que não são aqui examinadas, há longo tempo foram inteiramente substituídas (tipo  $\alpha\alpha'$ ).

TABELA 5

*Distribuição das importações e produção nacional e coeficientes de importação para manufaturados*

Ramo da Manufatura	A. Distribuição das Importações				B. Distribuição da Produção Nacional				C. Importações como Percentagem da Produção Nacional e Importações			
	1949	1958	1961	1971	1949	1958	1961	1971	1940	1958	1961	1971
1. Metalurgia.....	13,5	12,6	16,3	17,2	7,7	11,0	13,4	11,3	22,3	11,7	11,7	15,8
2. Processamento de Metal.....	17,5	15,1	19,4	29,0	1,6	2,5	2,4	5,5	63,8	41,5	46,3	39,7
3. Equipamento Elétrico e de Comunicações.....	7,0	5,9	7,9	11,1	1,4	4,4	4,2	5,1	44,8	13,3	16,9	21,1
4. Equipamento de Transporte.....	15,6	25,3	17,2	7,4	2,3	6,7	8,1	9,7	56,8	30,5	18,6	8,6
5. Produtos Químicos, Farmacêuticos, Plásticos, Pertumes, Sabões.....	22,0	28,8	25,3	24,2	8,7	13,4	12,9	17,7	29,3	20,0	17,4	29,7
6. Minerais Não-Metálicos.....	3,1	2,2	1,9	1,2	4,6	4,8	4,4	4,3	10,9	5,1	4,4	3,4
7. Papel e Papelão.....	1,3	1,4	2,2	2,7	2,0	2,9	3,1	2,7	9,6	5,3	7,2	11,1
8. Borracha.....	0,1	1,2	3,2	0,7	1,6	2,0	2,0	1,8	1,3	6,5	14,7	4,4
9. Produtos de Madeira.....	0,2	0,2	0,2	0,1	3,4	2,6	2,5	1,9	1,0	1,0	0,7	0,5
10. Têxteis.....	7,6	0,7	0,8	1,6	19,0	14,1	13,4	9,7	6,2	0,6	0,6	2,0
11. Vestuário, Calçados.....	—	—	—	0,3	4,4	3,7	3,4	3,0	0,2	—	—	12,2
12. Produtos Alimentares.....	7,8	4,9	4,3	3,6	32,5	22,6	20,5	19,7	3,8	2,5	2,2	2,2
13. Bebidas.....	0,5	0,6	0,6	0,1	3,2	2,6	2,6	2,0	2,4	2,0	2,6	0,9
14. Fumo.....	—	—	—	—	1,4	1,3	1,3	1,1	0,4	—	—	—
15. Editorial e Gráfica.....	0,4	0,6	0,6	0,7	2,9	2,3	2,3	2,2	2,2	3,0	1,0	3,8
16. Mobiliário.....	—	—	—	—	1,7	1,9	1,4	1,4	0,3	—	—	0,1
17. Couros e Peles.....	0,3	0,1	—	0,1	1,5	1,3	0,9	0,9	3,0	0,7	—	1,5
Total.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	15,6	11,3	9,7	11,02

METODOLOGIA: As importações referentes a 1971, classificadas pela Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM nova), foram reagrupadas de acordo com a Classificação Industrial (CI), acompanhando as convenções de código do IBGE. As importações relativas a 1971 foram extraídas de Ministério da Fazenda, *Comércio Exterior do Brasil, e a produção nacional de IBGE, Anuário Estatístico do Brasil* (1973), p. 206. As importações e produção nacional de anos anteriores foram extraídas de CEPAL, *op. cit.*, Tabela 25, p. 40.

bela 5, linha 18).<sup>29</sup> Nas indústrias de papel e de vestuário e calçados, as parcelas de importação de 1971 ultrapassaram na verdade os coeficientes de 1949, isso a despeito de uma tarifa de 150%. As importações elevaram-se substancialmente como parcela da metalurgia, equipamento elétrico, produtos químicos, papel e gráfica, enquanto a substituição relativa prosseguia no processamento de metais, veículos, borracha e bebidas, de 1961/71.<sup>30</sup>

## 5 — Conclusões e especulação final

Nas primeiras fases da substituição de importações, o crescimento econômico brasileiro foi estimulado pela promoção deliberada e acelerada da indústria moderna, que apesar disso requereu um contínuo e alto nível de importações. Voltando-se apenas parcialmente para dentro, o Brasil dependia de sua própria produção final para sustentar um estilo de vida copiado do exterior, não autóctone, e por isso procurou seguir várias trajetórias a despeito de crises repetidas no balanço de pagamentos.

Da crise de inícios da década de 60 emergiu também uma análise crítica dos elementos estruturais que, conforme se argumentou, haviam estimulado o crescimento e, finalmente, estavam sendo esgotados à medida que declinavam as exportações de café e se revelavam decepcionantes as exportações de bens não-tradicionais. Importações julgadas insubstituíveis, além do ônus da remessa de lucros, absor-

<sup>29</sup> Os coeficientes de 1971 foram calculados por uma reclassificação de 100% de todas as importações nas categorias industriais, enquanto que os dados relativos a anos anteriores foram retirados da amostra da CEPAL. As colunas concernentes a 1961/71 na Tabela 5 são estritamente comparáveis apenas na extensão em que a amostra da CEPAL de fato representa as importações em todo o período.

<sup>30</sup> C. von Doellinger *et alii*, *A Política Brasileira...*, *op. cit.*, Tabela VI.14, p. 137, apresentam coeficientes relativos a 1967 e 1971, nos quais comparam importações a preços correntes à oferta interna, tendo subtraído as exportações e vendas intra-setoriais da produção setorial. Verificaram que a participação global das importações aumentou de 10,3 para 14% e também que houve ganhos relativos nas importações em todos os setores, com exceção de produtos alimentares. Não foram citadas nem metodologia detalhada nem fontes.

veram grandes parcelas de divisas escassas. A dualidade entre a agricultura “modernizada” e a indústria manufatureira, por um lado, e a agricultura de subsistência e plantações obsoletas, por outro, agravaram tensões regionais e sociais. Pressões urbanas de massa por altos salários e maiores investimentos em educação e serviços de saúde forçaram uma reforma estrutural, bem como a tomada de empréstimos no exterior. Desconfiado do capital estrangeiro, mas ainda assim desejoso das vantagens materiais que ele conferia, verificou-se que a hostilidade brasileira contra o capital privado durava tanto quanto o regime civil. A crise enfrentada pelo Brasil em começos da década de 60 associou a perda de confiança financeira à violenta queda sofrida pelo ciclo industrial.

A Revolução de 1964 assinala uma fase distinta na economia brasileira. A pressão contínua sobre os salários, a supressão de litígios trabalhistas e a dissolução do Congresso aceleraram, pelo impacto que produziram sobre a distribuição da renda, a formação de capitais. Dessa trajetória tortuosa emergiu uma forma de prosperidade que surpreendeu os críticos mais cépticos e desmentiu as profecias dos reformadores estagnacionistas e estruturalistas. Com o afrouxamento das restrições às importações e o amordaçamento dos críticos do controle estrangeiro, o Estado brasileiro passou a dispor de uma faixa mais ampla de alternativas de política. Com a promoção das exportações e dada a assimetria do poder aquisitivo (uma solução para o dilema estagnacionista reservada não só para os países em desenvolvimento), pareceu que eram adiadas indefinidamente as dificuldades antes julgadas “inerentes” à trajetória substitutiva de importações.<sup>31</sup>

Nossa resenha do curso histórico da substituição de importações lança alguma luz sobre hipóteses relativas ao progresso e reversibilidade de produção via substituição de importações. Entre a amostra de bens para os quais tendências de longo prazo de substituição absoluta e relativa podem ser observadas, as importações de nove importantes bens, que explicam quase 42% de todas as compras

<sup>31</sup> Dando um exemplo, o mercado brasileiro de veículos, que se dizia saturado em 1964 com uma produção anual de 100.000 unidades, absorveu quase um milhão em 1975.

no exterior em 1968, aumentaram nas décadas de 50 e 60 em termos absolutos, enquanto as parcelas em termos quantitativos alternativamente subiam ou caíam (ver Tabelas 4 e 5 e Gráfico 4). Entre as mercadorias examinadas, o óleo combustível e a gasolina mantiveram a substituição em termos tanto absoluto como relativo. Em termos de valor corrente, a parcela de importação de todas as atividades manufatureiras (Tabela 5) elevou-se de 9,7% em 1961 para 11% em 1971, refletindo, por um lado, grandes aumentos das importações de equipamento elétrico, papel, têxteis e vestuários e progresso contínuo na substituição em processamento de metais, equipamentos de transporte e borracha.

Mas na realidade esses resultados empíricos omitem o ponto importante, uma vez que a industrialização do Brasil no pós-guerra não deve ser interpretada da perspectiva de uma substituição de importações do tipo uma coisa pela outra, ou como evidência de mutável dependência, a despeito da redução no início e, mais recentemente, da elevação do coeficiente global das importações.<sup>32</sup> Ao contrário, o crescimento brasileiro deve ser visto como uma cópia bem feita de um padrão artificial de importações pela indústria nacional, para que os últimos “progressos” no consumismo ocidental pudessem ser desfrutados no Brasil na mesma ocasião que nos países ricos.

Em 1974, contudo, novos sinais foram trazidos pelos ventos. Preços em espiral das importações converterem o *superavit* de US\$ 7 milhões na balança comercial em 1973 em um *deficit* de US\$ 4,7 bilhões em 1974 e US\$ 3,5 bilhões em 1975. O serviço do *deficit* duplicou para US\$ 3,6 bilhões em 1975 e os pagamentos de amortizações para US\$ 2 bilhões em 1975. Sob essas pressões, os velhos problemas concernentes às obrigações para com o capital estrangeiro e a perspectiva de uma nova série de substituição de importações novamente levantam a cabeça. Mas ainda que o Brasil mais uma vez enfrente uma crise em grande escala de confiança no capital (em 1976) nada há que impeça a economia de recomeçar partindo de onde se deteve, em princípios da década de 60. A exploração dos recém-descobertos campos petrolíferos na plataforma continental poderia permitir a

<sup>32</sup> Compare-se, por exemplo, A. Fishlow, “Some Reflections...”, *op. cit.*, p. 102, e F. H. Cardoso, “Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications”, in Alfred Stepan (ed.), *op. cit.*, pp. 144-146.

substituição interna do petróleo importado e, em todas as circunstâncias, de produtos petroquímicos, fertilizantes e plásticos. Considerar que a maturação do parque industrial brasileiro será excessivamente difícil no futuro implicará incoerência com a grande adaptabilidade por ele demonstrada no último meio século.

Poderia a atual aceitação brasileira de capitais externos ser seguida por outra tentativa de retirada da comunidade internacional? Muito ao contrário, o sucesso brasileiro na exportação de manufaturados pode constituir uma indicação de seu novo papel dentro da comunidade ocidental, na qual os desequilíbrios do comércio entre “parceiros” são resolvidos não por um bloqueio expropriatório de crédito, mas por movimentos de capital e ajustamento das taxas de juros. Os deslocamentos nas pautas de importação, observados neste estudo, podem constituir expressões de “amadurecimento” do capitalismo brasileiro e de mudanças na repartição global de diferentes estágios de produção e manufatura. O Brasil pode ter trocado, por novas circunstâncias, crises especificamente locais, circunstâncias que estabelecem condições para uma participação mais intensa na comunidade capitalista mais ampla — e nas crises globais inerentes a essa estrutura.

