

O Processo de Industrialização Via Substituição de Importações

IVAN COLANGELO SALOMÃO (*)

Fenômeno responsável pela industrialização da economia brasileira no decorrer do século XX, o processo de substituição de importações (PSI) enseja controvérsias há muito consolidadas na literatura especializada. A defesa entusiasmada, bem como críticas e objeções a ele dirigidos não se propõem apenas e tão somente a ratificar narrativas, mas a alargar o entendimento do passado e, de alguma maneira, problematizar os caminhos do futuro. Tratou-se, afinal, do modelo que transformou a economia brasileira em praticamente cinco décadas (1930-1980): de altivo ofertante de bens primários, o Brasil passou a ostentar, ao final do período, uma das maiores e mais diversificadas plantas industriais do mundo.

Do ponto de vista teórico, o PSI ancorou-se na hipótese cepalina da deterioração dos termos de intercâmbio, cujas origens remontam, dialeticamente, ao período de hegemonia do liberalismo econômico no século XIX. Conquanto tais ideias tenham sido formalizadas à luz dos cânones da moderna ciência social apenas nos anos 1950, pode-se encontrar propostas surpreendentemente similares na obra de autores da primeira metade do Oitocentos, sobretudo em Hamilton

(1995 [1791]) e, especialmente, em List (1986 [1841]).

Também conhecida como hipótese Prebisch-Singer¹, a teoria repousa sobre a dicotomia “centro x periferia”, segundo a qual as economias industrializadas e exportadoras de bens manufaturados se beneficiariam dos ciclos econômicos inerentes ao capitalismo, em detrimento das produtoras de *commodities* agrícolas e minerais. Segundo Prebisch (2000 [1949]), a baixa elasticidade-preço e renda da demanda de produtos primários levaria à queda na venda (e nos preços) de tais bens em momentos de baixa do ciclo econômico internacional. Já no caso dos produtos manufaturados intensivos em tecnologia, observar-se-ia o movimento oposto, o que geraria, conseqüentemente, um desequilíbrio perene no balanço de pagamentos em transações correntes das economias periféricas, dependentes da importação dos bens produzidos nos países centrais.

Diante de tal inevitabilidade, a única solução para o equacionamento do desequilíbrio externo dos países periféricos passaria, portanto, pela industrialização. As políticas voltadas a esse fim não

anulariam a importância do setor exportador, ao qual seria delegado, porém, outra incumbência tão ou mais nobre: a atração de divisas. Ao suportar o processo por meio da disponibilização de moeda de transação internacional, a exportação viabilizaria, do ponto de vista cambial, a compra de bens intermediários e de capital, elementos centrais em uma estratégia que visa à industrialização.²

O próprio papel das importações – talvez uma das mais acirradas controvérsias geradas pelo PSI – deve ser matizado. A despeito das políticas requeridas para sua viabilização, o modelo não visava ao fechamento da economia; antes, procurava **alterar** a natureza das importações no processo de desenvolvimento. Se no universo ricardiano de comércio internacional as importações de um país periférico respondiam pelo abastecimento do mercado interno de bens manufaturados e de alto valor agregado, no PSI, elas deveriam oferecer as condições de industrialização por meio da aquisição de determinados insumos e bens de capital. Para tanto, a atuação do ente estatal far-se-ia fundamental, ao qual caberia acionar instrumentos de política econômica que viabilizassem o in-

tento, tais como política tarifária, cambial, lei do similar etc., bem como a harmonização das políticas cambial, fiscal e monetária voltadas para este fim (BIELSCHOWSKY, 2000). Posto de outra forma, a tarefa precípua do poder público seria viabilizar a conquista da chamada “vantagem comparativa dinâmica”, distinção responsável por conferir paulatinamente produtividade a determinados setores selecionados os quais pudessem, por sua vez, competir com as empresas estrangeiras que operam na fronteira tecnológica em suas respectivas áreas.

Um segundo elemento basilar da teoria cepalina observado no modelo diz respeito à impossibilidade de geração endógena de progresso tecnológico decorrente da especialização ricardiana. Tal condenação à exploração de atividades econômicas de baixa produtividade caracteriza a chamada heterogeneidade estrutural, que também pode ser definida pela assimetria imanente de produtividade (entre e intra) setores voltados para fora e os de abastecimento interno. Eis a condição responsável pela baixa produtividade média *per capita* apresentada pelas economias periféricas, o que se traduz em óbices para acumulação e, conseqüentemente, em níveis estruturalmente elevados de desemprego e subemprego (RODRÍGUEZ, 2009).

Nesse sentido é que os autores cepalinos argumentavam que tanto a

realidade da estrutura produtiva como a possibilidade de inserção internacional determinam a dinâmica econômica dos países. A periferia especializada na produção de bens primários de baixo valor agregado ver-se-ia condenada, assim, a transferir sistematicamente renda líquida ao exterior, perpetuando o desequilíbrio estrutural de seu balanço de pagamentos.

Trata-se, este, do elemento central do processo. De acordo com Tavares (1972), o PSI operava por meio de “rodadas de substituição”, as quais tinham no estrangulamento externo a razão de sua existência: fator propulsor e limitante ao mesmo tempo, ele tanto ensejava a política (dada a carência estrutural de divisas) como a limitava, pois, conforme a industrialização avançava, mais difícil se tornavam as substituições – tanto do ponto de vista operacional tecnológico quanto do cambial, justamente duas das principais fragilidades de uma economia primário-exportadora.

Inobstante os diversos problemas legados ao Brasil, o processo de industrialização por substituição de importações adotado entre 1930 e 1980 logrou internalizar o centro dinâmico da economia nacional, transferindo-o das exportações de bens primários para o setor industrial voltado ao mercado interno. Dos setores têxtil e alimentício à consolidação da indústria de base, a manufatura brasileira foi paula-

tinamente consolidada, chegando a integrar, ao final do processo, o seleto grupo composto pelos dez maiores parques industriais do planeta. De modo indireto, o PSI também contribuiu para que o país registrasse, naquelas cinco décadas, as mais altas taxas de crescimento já auferidas pela economia brasileira em sua história estatisticamente documentada (ao redor de 6% a.a.).

Não se pode minimizar as conseqüências onerosas desse ousado – para alguns, irresponsável – projeto de transformação produtiva, contudo. A começar pela incapacidade de se superar a heterogeneidade estrutural que caracteriza a economia nacional; apesar de diversificado, o setor manufatureiro brasileiro jamais operou com a mesma produtividade sistêmica que a dos países centrais. Ademais, não equacionou o desequilíbrio externo naquele momento, haja vista a crise do balanço de pagamentos que acometeu o país durante os anos 1980, resultando na moratória da dívida externa decretada no governo Sarney. Indo além, não logrou incorporar parcelas expressivas dos trabalhadores de baixa qualificação que migravam de regiões de baixo desenvolvimento para as periferias das grandes cidades, mormente São Paulo. Por fim, contribuiu para manter a elevada inflação que acometia o país desde sempre por meio de diversos canais – do descasamento entre

oferta e demanda à distorção de preços relativos.

Independentemente dos erros e acertos do modelo adotado durante a chamada era de ouro do desenvolvimentismo brasileiro, a situação da indústria brasileira no século XXI impõe desafios e oportunidades para os gestores de política econômica. O contexto atual desautoriza estratégias pasadistas que não se coadunam com a realidade de um cenário absolutamente distinto daquele em que o setor se forjou – seja do ponto de vista político, ambiental, internacional e, sobretudo, tecnológico.

Referências

- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- HAMILTON, Alexander. **Relatório de manufaturas**. [1791]. Rio de Janeiro: Solidarieidade Iberoamericana, 1995.
- KAY, Cristobal. **Latin American theories of development and underdevelopment**. London: Routledge, 1989.
- LIST, Gregor F. **Sistema nacional de economia política**. [1841]. São Paulo: Nova Cultura, 1986.
- LOVE, Joseph L. Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange. **Latin American Research Review**, v.15, n. 3, p. 45-72, 1980.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. [1949]. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- RODRÍGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- TAVARES, Maria da C. Auge e declínio da substituição de importações. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
- 2 Tavares (1972, p. 38) considera a própria sigla (PSI) incompleta, uma vez que sugeria tratar-se de uma “simples e limitada operação de retirar ou diminuir componentes da pauta de importação para substituir por produtos nacionais”.

1 A despeito da distância e do desconhecimento dos respectivos trabalhos, os economistas Raúl Prebisch (argentino) e Hans Singer (alemão) chegaram a conclusões praticamente idênticas e ao mesmo tempo. Love (1980) afirma que Prebisch formulou a tese antes de seu colega europeu, apesar de tê-la publicado apenas em 1949, no conhecido livro *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*. Já para Kay (1989), Singer divulgou seus resultados no ano anterior, os quais não auferiram a mesma notoriedade no meio acadêmico, porém, devido à repercussão que um órgão como a CEPAL ofereceu a Prebisch.

(*) Professor do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo (FEA/USP). (E-mail: ivansalomao@gmail.com).