COPPEAD/UFRJ

RELATÓRIO COPPEAD Nº 17

INDUSTRIALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O PROBLEMA DO BALANÇO DE PAGAMENTOS

Fernando B. Sotelino *

Junho de 1978

* M.B.A. e M.A. em Economia pela Universidade de Stanford. Professor de Economia e Finanças da COPPEAD/UFRJ.

I. INTRODUÇÃO

Historicamente observa-se que o esforço de desenvolvimento dos países da América Latina, em geral, e brasileiro, em particular, tem sido, nas últimas décadas, um esforço de industrialização.

Tal esforço de industrialização, inicialmente uma conseqüência natural dos baixos preços dos produtos primários no período de Grande Depressão, começou a se consolidar durante a 2ª Grande Guerra, em razão da escassez de produtos manufaturados no mercado mundial. Foi, porém, apenas a partir do período do pós-guerra que déficits no Balanço de Pagamentos começaram a justificar proteção à indústria doméstica, via restrições à importação. Esta tendência viria a se consolidar nas décadas de 50 a 60, quando políticas de industrialização começaram a ser aplicadas intencional e racionalmente. Eram os países em desenvolvimento olhando para o mundo e constatando: todo país desenvolvido é industrializado, logo, industrialização "é" desenvolvimento.

Este artigo examina o processo brasileiro de industrialização à luz de uma abordagem que procura distinguir claramente entre objetivo, restrição e estratégia de desenvolvimento econômico.

Em particular, pela importância que tiveram na história da industrialização brasileira, o argumento da indústria nascente e o problema do balanço de pagamentos merecerão atenção especial.

II. OS CUSTOS DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

A defesa de um esquema protecionista viabilizador da industrialização brasileira tem, historicamente, confundido e misturado duas linhas de argumentação conceitualmente distintas. A primeira é uma argumentação de economias internas: o Caso da Indústria Nascente. A segunda é uma argumentação de economias externas: elevação do nível doméstico de emprego, aprimoramento e qualificação da mão-de-obra doméstica, redução do nível de dependência tecnológica, melhoria da posição do balanço de pagamentos. O primeiro se revela um argumento em favor da proteção de uma indústria específica. O segundo se revela um argumento em favor de um esforço protecionista de industrialização em geral. O perfeito entendimento dos custos da estratégia de substituição de importações fica facilitado pelo exame individualizado das duas linhas de argumentação.

2.1 - O Caso da Indústria Nascente

O argumento mais antigo para proteção da indústria doméstica é o "Caso da Indústria Nascente", proposto por List em 1840. A preocupação de List era, então, com a situação da indústria de seu país, a Alemanha, em dificuldades para competir com o líder industrial, a Grã-Bretanha de meados do século XIX. List, numa visão moderna para a época, apresentava a indústria como "a mãe e a criança da liberdade municipal, da inteligência, das artes e das ciências, do comércio doméstico e internacional, da navegação e melhoramentos nos sistemas de transporte, da civilização e do poder político". O livre comércio é bom para a Grã-Bretanha, diria ele, cuja posição de liderança industrial já está estabelecida. Para a nova e nascente indústria alemã um esquema de proteção via tarifas de importação se faria necessário.

Basicamente, List sugeria que uma firma não pode competir se for pequena; ela tem que crescer e se beneficiar de economias de escala e aprendizagem

para, finalmente, poder competir no mercado internacional.

O argumento da indústria nascente é, na linguagem neoclássica, um argumento de vantagem comparativa potencial, sugerindo que perdas iniciais são necessárias, se ganhos futuros são desejados.

Caberia, no entanto, a pergunta: se o segmento industrial em questão se revela lucrativo no longo prazo, por que razão o setor privado doméstico não estaria interessado em arcar com as perdas iniciais? Uma resposta poderia ser a extrema aversão ao risco por parte do empresariado doméstico. Outra poderia ser a imperfeição do mercado de capitais, isto é, o elevado custo transacional no qual o empresário teria que incorrer para vencer a barreira informacional, que o impede de levantar recursos no mercado doméstico de capitais ou, em outras palavras, o elevado custo associado com o processo de persuadir o mercado doméstico de capitais da lucratividade do investimento no segmento industrial em questão.

Em termos de século XIX, o debate teórico se encerraria aí. Os elevados custos de transportes e comunicação internacional permitiram supor que as barreiras informacionais, associadas com a identificação da oportunidade de investimento na Alemanha, fossem ainda maiores para o empresário bretão do que para o empresário alemão. Caberia então ao Estado subscrever parte dos riscos do empresário privado doméstico assim como procurar reduzir as barreiras informacionais, ajudando-o a obter informações corretas sobre oportunidades de investimento. Tal estratégia de tratamento direto do problema se revelaria muito mais barata do que um esquema de proteção via barreiras alfandegárias (Ver apêndice I).

Em termos de fins do século XX, no entanto, o debate prossegue. A progressiva redução dos custos e a progressiva elevação da velocidade de comunicação internacional ao longo do século tem implicado numa progressiva redução das barreiras informacionais à identificação de oportunidades internacionais de investimento. De fato, substancial tem sido a expansão, desde o período do pós-

guerra, das áreas de atuação da empresa multinacional, o canalizador por excelência de informação e fatores de produção no plano internacional. Caberia então a pergunta: se o segmento industrial em questão se revela lucrativo no longo prazo, por que razão o setor privado internacional não estaria interessado em arcar com os custos do período de maturação do investimento? Uma resposta poderia ser na linha de restrições por parte de Estados à atuação de empresas multinacionais no segmento industrial em questão. Outra resposta poderia ser na linha de aversão ao risco por parte do setor privado doméstico internacional, não no que diz respeito à lucratividade potencial do investimento propriamente dito, mas sim no que diz respeito à incerteza quanto ao comportamento futuro do Estado na regulamentação da atuação da empresa multinacional. Finalmente, a resposta poderia estar na linha de imperfeição do mercado internacional de capitais: o ainda elevado custo associado com o processo de persuadir o empresário privado internacional da lucratividade do investimento no segmento industrial em questão.

A simples existência de um eficiente canalizador de informação, capital e know-how, a empresa multinacional, sugere que o caso da Indústria Nascente poderia ocorrer em apenas três situações: não há restrição por parte do Governo à entrada da empresa multinacional e não há interesse demonstrado pela empresa no sentido de penetrar no segmento industrial em questão, há restrição por parte do Estado e não há interesse da empresa multinacional: e, finalmente, há restrição por parte do Estado e há interesse por parte da empresa multinacional.

Em caso de não restrição por parte do Estado e não interesse por parte da empresa, a recomendação da teoria econômica de ataque direto à origem do problema seria no sentido de o Governo subscrever parte dos riscos e reduzir barreiras informacionais, procurando auxiliar o setor privado, doméstico e internacional, a avaliar melhor a oportunidade de investimento.

Em cado de restrição por parte do Estado e não interesse por parte

do setor privado internacional, caberia ao Estado talvez, primeiro, perguntar-se por que razão o setor privado internacional não manifestou interesse, se, na verdade, a vantagem comparativa potencial está presente, e, em seguida, procurar motivar o setor privado doméstico via subscrição parcial de riscos e redução de barreiras informacionais.

Finalmente, o caso de restrição por parte do Estado e interesse manifestado por parte do setor privado internacional, talvez a mais comum das três situações possíveis, caracteriza a necessidade de Negociação Internacional.

Na inexistência de barreiras alfandegárias motivando o interesse da empresa multinacional — barreiras ao livre comércio tendem a penalizar a alternativa exportação e a favorecer as alternativas investimento direto e licenciamento de know-how do ponto de vista da empresa multinacional — o simples interesse manifestado pelo setor privado doméstico internacional confirmaria a existência da vantagem comparativa potencial. A barreira informacional já terá sido vencida. O processo de Negociação Internacional decidirá, em última análise, a distribuição dos ganhos em cima daquela vantagem comparativa.

Não se pretende aqui uma discussão de estratégias de negociação internacional, tema a ser analisado em ocasião posterior. Pretendeu-se sim examinar o caso da indústria nascente, fundamentado na existência de barreiras informacionais e barreiras à transferência de capital e know-how, num contexto internacional, no qual atua um eficiente canalizador de informação, capital e know-how, a empresa multinacional.

A análise neoclássica convencional sugeriria que o caso da indústria nascente pode justificar um esquema protecionista do segmento industrial em questão, mas o tratamento do problema deveria ser de ataque direto às causas, via subscrição parcial de riscos e redução de barreiras informacionais. Tal tratamento apresenta custos bem menores do que um esquema protecionista de barreiras

ao livre comércio. (Ver anexo I)

A própria existência da empresa multinacional, no entanto, como eficiente canalizador de informação, capital e know-how, reduz a importância inibidora de barreiras à identificação de oportunidades e efetivação de investimento internacionais. Nesse contexto, barreiras ao livre comércio não apenas se revelam uma estratégia de alto custo para induzir a exploração da vantagem comparativa potencial, como também distorcem e dificultam a mensuração dos ganhos em cima de vantagens comparativas a serem distribuídos entre a empresa multinacional detentora de know-how e o Estado (ou a empresa privada doméstica), detentor de outros fatores de produção.

2.2 - O Esforço Protecionista de Industrialização

Conforme indicado na introdução a este artigo, o esforço latino-americano de industrialização iniciou-se em conseqüência dos baixos preços dos produtos primários no período da Grande Depressão. A relativa escassez de produtos manufaturados durante a 2ª Grande Guerra representou um novo incentivo ao investimento doméstico no setor industrial. Foi, porém, apenas a partir do período do pós-guerra que déficits sucessivos no balanço de pagamentos começaram a justificar proteção à indústria doméstica via restrições à importação. Esta tendência viria a se consolidar na década de 50 e 60, quando políticas de industrialização, apoiadas em argumentos de economias internas (caso da indústria nascente) e de economias externas (nível de emprego, balanço de pagamentos, qualificação da mão-de-obra, redução de dependência), começaram a ser aplicadas intencional e racionalmente.

A estratégia brasileira de industrialização, tal como a de boa parte dos países em desenvolvimento, caracterizou-se, fundamentalmente, por dois tipos de distorção de preços: tarifas de importação sobre o preço de produtos indus-

trializados de consumo final e subsidização direta e indireta — via política cambial — do uso do capital.

As páginas seguintes procuram analisar o efeito de ambos, a proteção não seletiva do setor industrial via tarifas e a subsidização do uso do capital, sobre os alegados objetivos: elevação do nível de emprego, redução do déficit no balanço de pagamentos, maior qualificação da mão-de-obra, menor dependência tecnológica.

2.2.1 - O problema do nível de emprego

A proteção não seletiva do setor de produção de bens de consumo durável e produtos industrializados de consumo final pode ser vista como um imposto sobre a agricultura. A maior rentabilidade do setor industrial tende a atrair recursos que, na falta do esquema protecionista, seriam canalizados para a agricultura. Na medida em que o setor industrial se revela mais intensivo de capital que a agricultura (o primeiro absorvendo menos mão-de-obra por unidade de capital do que o último), sugerem Little, Scitovsky e Scott, o efeito positivo sobre o nível de emprego do processo de industrialização se torna questionável.

Por outro lado, a subsidização do uso do capital, como parte do esforço viabilizador do processo de industrialização representa uma discriminação contra o fator mão-de-obra, criando um incentivo à utilização de técnicas de produção intensivas de capital onde o fator abundante é a mão-de-obra.

2.2.2 - O Balanço de Pagamentos

Na medida em que a estratégia protecionista de industrialização fracassar no processo de amadurecimento da indústria nascente, o seu efeito sobre o Balanço de Pagamentos tende a ser negativo por duas razões. Primeiro, se o país tivesse utilizado no seu setor exportador os recursos de lá canalizados para o

setor sob proteção, as receitas de exportação geradas pelo setor exportador teriam sido maiores do que os gastos necessários à importação dos bens produzidos domesticamente sob proteção. Segundo, à medida que o país evolui da importação de bens de consumo durável para a importação de partes e componentes e para a importação de bens de capital, mais inelástica se torna a sua demanda por importações, isto é, mais rígida se torna a sua pauta de importações.

2.2.3 - Maior Qualificação da Mão-de-Obra

É indicutível que o processo brasileiro de industrialização tem permitido uma progressiva elevação do nível técnico do fator trabalho. A restrição que se poderia fazer ao processo seria com relação à adequação das técnicas absorvidas à disponibilidade relativa de fatores, o que será discutido em 2.2.4.

2.2.4 - Dependência

Na esfera da Ciência Política, revela-se bastante difícil um consenso em torno do significado de dependência e do ideal de independência.

No plano de discussão da estratégia protecionista de industrialização pode-se entender o objetivo de redução da dependência de duas formas. A primeira seria a redução, através da diversificação da produção, da dependência do país do sucesso das exportações de uns poucos produtos primários no processo de geração de divisas estrangeiras para financiar a importanção. A segunda seria a redução da dependência tecnológica através do estímulo do processo de industrialização ao desenvolvimento tecnológico do país.

Ambos os argumentos são válidos, na medida em que se referem às externalidades do processo de industrialização. Ambos os argumentos, no entanto, devem ser vistos com reserva, quando se discute o esforço de industrialização via barreiras alfandegárias e subsidização não seletiva do uso do fator capital.

Na medida em que o esquema protecionista de industrialização não conduzir ao amadurecimento - competitividade internacional - da indústria nascente, a diversificação da produção poderá implicar numa perda líquida de divisas, como sugerido em 2.2.2. Por outro lado, na medida em que o esquema protecionista não incentivar um processo endógeno de inovação e adaptação tecnológica à disponibilidade relativa de fatores do país, o esforço de industrialização poderá conduzir a um elevado grau de dependência nacional de importação de componentes, bens de capital e know-how estrangeiros.

III. A NATUREZA DO PROBLEMA DE BALANÇO DE PAGAMENTOS

Para um completo entendimento da natureza do problema do Balanço de Pagamentos é conveniente que se divida a exposição em cinco partes: as determinantes da taxa de câmbio num regime de taxas flutuantes, a lógica simples do Balanço de Pagamentos, o "problema" do Balanço de Pagamentos, as alternativas para tratamento do "problema" do Balanço de Pagamentos e o caso brasileiro recente (pós-1974).

3.1 - Determinação da Taxa de Câmbio num Regime de Taxas Flexíveis

Suponhamos, inicialmente, a existência de apenas dois países. O Brasil, cuja moeda é o cruzeiro (Cr$), e o resto do mundo, cuja moeda é o domarien ($).

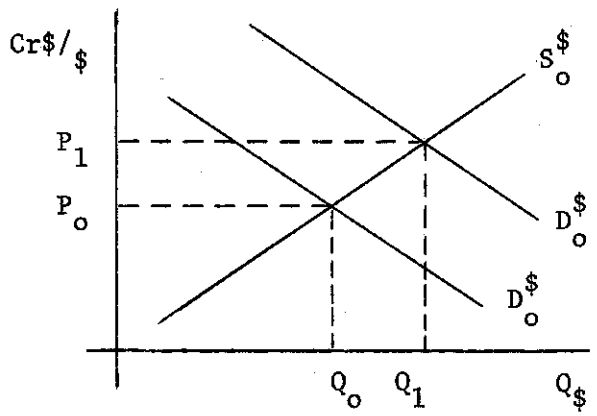
A taxa de câmbio do ponto de vista brasileiro, isto é, o preço em cruzeiros do domarien, será dada pelo equilíbrio entre a oferta resto-mundial de domarienes e a demanda brasileira por domarienes. A taxa de câmbio do ponto de vista resto-mundial, isto é, o preço do cruzeiro em domarientes, será dada pelo equilíbrio entre a oferta brasileira de cruzeiros e a demanda resto-mundial por cruzeiros.

Por trás da demanda brasileira por domarienes (ou a oferta brasileira de cruzeiros) estão os itens de débito no balanço brasileiro de pagamentos: a demanda brasileira por importação de bens, por importação de serviços (turismo, know-how, etc.) e por importação de capital (sob a forma de capitais autônomos de empréstimo e de risco). Por trás da oferta resto-mundial de domarienes (ou a demanda resto-mundial por cruzeiros) estão os itens de crédito no balanço brasileiro de pagamentos: a demanda resto-mundial por exportações brasileiras, a demanda resto-mundial por serviços brasileiros e a oferta resto-mundial de capitais autônomos.

Em resumo, a demanda brasileira por domarienes — ou a oferta brasileira de cruzeiros — é derivada da demanda brasileira por bens, serviços e capital estrangeiro.

Vejamos agora como se daria a determinação da taxa de câmbio dentro de um regime de taxas flutuantes.

Na figura abaixo, D_o^1 representa a demanda brasileira por domarienes e S_o^1 representa oferta resto-mundial de domarienes (ou a demanda resto-mundial por cruzeiros). O eixo horizontal mede a quantidade de domarienes negociada no período em consideração e o eixo vertical nos dá a taxa de câmbio, isto é, o preço do domarien em cruzeiros.



A situação inicial de equilíbrio seria dada pela taxa de câmbio P_o, com um volume Q_o de domarienes negociados no período.

Suponhamos agora uma elevação da demanda brasileira por domarienes, por exemplo, em razão da elevação do preço internacional de um produto importado de peso elevado na pauta brasileira de importações: $D_o^{\$} \rightarrow D_1^{\$}$.

A nova posição de equilíbrio seria dada por $(P_1; Q_1)$, refletindo uma elevação da quantidade de domarienes negociados no período simultânea com a elevação do preço do domarien em cruzeiros. A valorização do domarien, ou a desvalorização do cruzeiro, implicará numa elevação do volume de exportações brasileiras, mais baratas em domarienes para o comprador resto-mundial, e numa redução

do volume de importações brasileiras, mais caras em cruzeiros para o comprador brasileiro. Em outras palavras, a alteração na estrutura de preços relativos representada pela elevação do preço internacional de um produto de significativo peso na pauta brasileira de importações teria implicado, num regime de taxas flexíveis, num efeito de redistribuição de renda do Brasil para o resto do mundo, mas não acarretaria déficit no Balanço de Pagamentos. O regime de taxas flutuantes, como ficará mais claro a seguir, implica em ajuste automático do Balanço de Pagamentos.

3.2 - A Lógica Simples do Balanço de Pagamentos

O Balanço de Pagamentos compõe-se, fundamentalmente, de três contas: a conta corrente, envolvendo a balança comercial e a balança de serviços, a conta de capitais e a conta de reservas cambiais.

A lógica simples do Balanço de Pagamentos resulta da necessidade da igualdade contábil entre créditos em domarienes e débitos em domarienes.

Por trás dos créditos no Balanço de Pagamentos brasileiro está, como já foi indicado, a demanda resto-mundial por cruzeiros, isto é, a oferta resto-mundial de domarienes (exportação de bens e serviços brasileiros, empréstimos e investimento estrangeiro). Por trás dos débitos está a demanda brasileira por domarienes.

A necessidade da igualdade contábil entre débitos e créditos no período, isto é, o equilíbrio por definição do Balanço Total de Pagamentos (envolvendo as contas corrente, de capitais e de reservas cambiais) implica na impossibilidade de existência de um déficit em conta corrente, sem que se importe capital ou se percam reservas cambiais.

3.3 - O "Problema" de Balanço de Pagamentos

O "problema" de Balanço de Pagamentos é dito existir, se o país está financiando déficits sucessivos em conta corrente através do ingresso progressivo de capitais compensatórios ou através da perda progressiva de reservas cambiais.

Fluxos compensatórios de capitais são aqueles que se destinam especificamente a manter a igualdade contábil entre débitos e créditos no Balanço Total de Pagamentos. Um déficit em conta corrente financiado pelo ingresso de capitais autônomos não se constitui um problema de Balanço de Pagamentos: o Banco Mundial ao conceder o empréstimo para a construção de barragens ou a IBM ao decidir realizar o investimento direto, por exemplo, terão desenvolvido a sua análise de rentabilidade e risco. Em outras palavras, o fluxo de capitais autônomos se dá independentemente dos outros itens do Balanço de Pagamentos, enquanto o fluxo de capitais compensatórios se destina a manter a igualdade contábil entre créditos e débitos no Balanço de Pagamentos. Conseqüentemente, é o ingresso de capitais de natureza compensatória ou, alternativamente, a perda de reservas cambiais que caracteriza o "problema" de Balanço de Pagamentos.

O exemplo a seguir facilita o entendimento da lógica simples e do problema de Balanço de Pagamentos.

	Receitas (em 10^6 domarienes)	Pagamentos (em 10^6 domarienes)
1. Balança Comercial		
Exportação	1.000	
Importação		1.500

	Receitas (em 10^6 domarienes)	Pagamentos (em 10^6 domarienes)
2. Balança de Serviços		
Turismo	100	200
Tecnologia	-	100
Juros	10	100
Outros	40	150
	1.150	2.050

Deficit em Conta Corrente: 900

3. Balança de Capitais Autônomos		
Empréstimos	650	50
Investimento	150	50
	800	100

Superávit na Conta de Capitais Autônomos: 700

Déficit nas contas correntes + capitais autônomos: 200

O déficit de 200 milhões de domarienes terá que ser financiado pela entrada de capitais compensatórios, aumento da dívida e/ou pela perda de reservas cambiais. Se o país se dispuser a diminuir as suas reservas cambiais em 100 milhões de domarienes, o ingresso de capitais de natureza compensatória será de 100 milhões de domarienes.

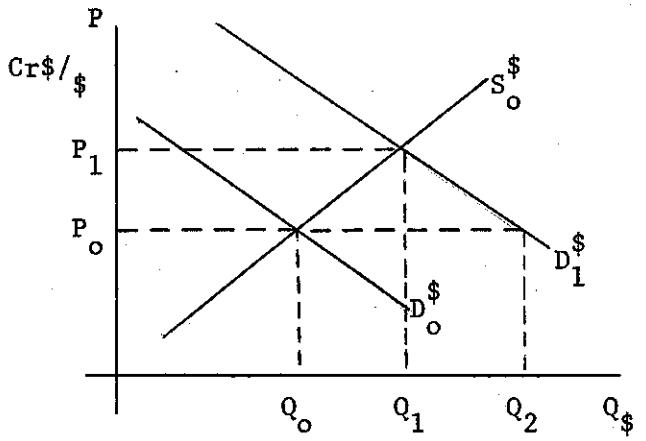
3.4 - As Alternativas para Tratamento do Problema de Balanço de Pagamentos

Na figura abaixo, tal como proposto em 4.1, $D_o^{\$}$ representa a demanda brasileira por domarienes e $S_o^{\$}$ representa a oferta resto-mundial de domarienes (ou a demanda resto-mundial por cruzeiros). O eixo horizontal mede a quantidade

negociada de domarienes no período e o eixo vertical nos dá a taxa de câmbio, isto é, o preço em cruzeiros do domarien.

A situação inicial de equilíbrio seria dada pela taxa de câmbio P_o, com um volume Q_o de domarienes negociados no período.

Suponhamos agora uma elevação da demanda brasileira por domarienes, por exemplo em razão do aumento do preço internacional de um produto de peso elevado na pauta brasileira de importação: $D^{\$}_o \rightarrow D^{\$}_1$



Conforme sugerido em 4.1, um regime de taxas flutuantes não daria margem ao aparecimento do "problema" de Balanço de Pagamentos ilustrado em 4.3. A valorização do domarien ou a desvalorização do cruzeiro, implicaria numa elevação do volume de exportação brasileiras, mais baratas em domarienes para o comprador resto-mundial, e numa redução de importações brasileiras, mais caras em cruzeiros para o comprador brasileiro. No entanto, quanto mais inelástica a demanda brasileira pelo produto em consideração, isto é, quanto mais difícil for para a economia brasileira substituir o produto em questão, maior o efeito de redistribuição de renda do Brasil para o resto do mundo.

O problema de balanço de pagamentos aparecerá na medida em que a autoridade monetária não permitir a livre flutuação da taxa de câmbio. Suponhamos, por exemplo, que, apesar da elevação da demanda por domarienes de $D^{\$}_o$ para $D^{\$}_1$, a

autoridade monetária mantenha a taxa de câmbio fixa em P_o. À taxa de câmbio P_o, a quantidade demandada de domarienes será Q_2, mas a quantidade ofertada de demarienes será apenas Q_o. Em outras palavras, a supervalorização do cruzeiro (manutenção da taxa fixa P_o, quando a taxa de mercado seria P_1) implicaria em um déficit no Balanço de Pagamentos igual a $Q_2 - Q_o$ domarienes.

Existem, fundamentalmente, quatro formas de se absorver o déficit no balanço de pagamentos.

(a) absorção total do déficit via ingresso de capitais de natureza compensatória a perda de divisas cambiais.

(b) estabelecimento de barreiras ao livre comércio na medida em que tarifas mais elevadas tendem a reduzir a demanda por importados (deslocar $D_1^{\$}$ de volta no sentido de $D_o^{\$}$).

(c) "desaquecimento" da economia, também no sentido de reduzir a demanda por importados.

(d) desvalorização da moeda.

É importante notar que nenhuma das alternativas pode ser adotada a custo zero.

O ingresso progressivo de capitais de natureza compensatória (elevação da dívida líquida com o exterior) e/ou a perda de reservas cambiais comprometer o clima de credibilidade internacional necessário à manutenção do fluxo de capitais autônomos, que, na linguagem da seção 3, vêm relaxar a restrição de poupança para financiar o investimento.

O estabelecimento de barreiras ao livre comércio, na medida em que tais barreiras tendem a assumir caráter permanente transformando-se em estratégia viabilizadora do processo de industrialização, traz associado a ele todos os

custos em termos de desenvolvimento econômico discutidos na seção 2.

O desaquecimento da economia implica na diminuição do ritmo de crescimento e na diminuição do nível de emprego.

Finalmente, a alternativa de desvalorização da moeda implica em elevação do custo em cruzeiros do serviço da dívida e ainda pode ter repercussões inflacionárias, maiores quanto mais inelástica se revelar a demanda brasileira por importados.

Concluindo esta seção e antes de passarmos ao exame do caso brasileiro recente, é importante que se registre o que pode ser chamado de "problema disfarçado" de Balanço de Pagamentos.

Mesmo numa situação em que não se observam o ingresso de capitais de natureza compensatória e/ou a perda de recursos cambiais, a existência de elevadas barreiras ao livre comércio e/ou uma elevada taxa de desemprego comprovam a existência de um problema "disfarçado" de Balanço de Pagamentos. O movimento em direção ao ideal de livre comércio, via eliminação progressiva de barreiras, e o movimento em direção ao ideal de crescimento econômico, via aquecimento da economia, implicariam numa elevação da demanda por importados, resultando na perda de divisas ou na desvalorização da moeda.

3.5 - O Caso Brasileiro Recente

De 1968 a 1973 o balanço de pagamentos brasileiro tendeu a apresentar a balança comercial equilibrada e um superávit na conta de capitais autônomos (investimentos diretos e empréstimos) maior do que o déficit na conta de serviços. Os sucessivos superávits no período permitiram que o nível de reservas cambiais brasileiros chegasse a 6,4 bilhões de dólares em 31 de dezembro de 1973.

Em 1974, com o impacto da crise do petróleo, as importações brasi-

leiras mais do que duplicaram, enquanto as exportações aumentavam 28%. O déficit comercial atingiu 4,7 bilhões de dólares e o déficit em conta corrente somou 7,1 bilhões de dólares. Assim sendo, apesar do ingresso de investimentos diretos e empréstimos na ordem de 6.1 bilhões de dólares, a queda de reservas cambiais foi de 1 bilhão de dólares em 74.

A estratégia brasileira de ajuste do balanço de pagamentos caracterizou-se, fundamentalmente, pelo objetivo de manutenção da relação reservas cambiais / dívida externa líquida em nível adequado à preservação da credibilidade internacional, visando a garantia da continuidade do fluxo de capitais autônomos. Tal estratégia consistiu, essencialmente, em um esforço de redução de déficit em conta corrente via: restrições à importação de bens e serviços (incluindo o depósito compulsório para Turismo no exterior), incentivos fiscais, cambiais e creditícios à exportação.

Como resultado da estratégia de ajuste, o déficit em conta corrente se reduziu de 7.1 bilhões de dólares em 1974 para aproximadamente 4 bilhões em 1977. A balança comercial evoluiu de um déficit de 4,7 bilhões de dólares em 1974 para 2,1 bilhões em 1976, atingindo um superávit de 240 milhões em 1977, auxiliada que foi pelos preços excepcionais do café no 1º semestre. O nível de reservas cambiias se elevaram de 5,4 bilhões de dólares em 1974 para 6.5 bilhões em 1977, de acordo com o objetivo de manutenção de credibilidade internacional, visando a continuidade dos fluxos de capitais autônomos.

No momento atual, a atitude oficial é de relativa tranquilidade em relação ao Balanço de Pagamentos, concentrando-se o esforço de política econômica no combate à inflação. Cabe, no entanto, observar que o "problema" do Balanço de Pagamentos, fator historicamente determinante da estratégia brasileira de desenvolvimento, não desapareceu: conforme sugerido em 4.4, ele está apenas disfarçado, escondido atrás da política de restrições à importação e incentivos à

exportação. Os custos do disfarce são a soma dos custos da proteção à indústria doméstica, na seção 2, mais o custo de oportunidade dos incentivos à exportação. Os benefícios, na linguagem da seção 3, são o relaxamento da restrição de disponibilidade de divisas estrangeiras para financiar o crescimento econômico.

Deve-se registrar ainda que, embora se tenha observado uma progressiva desvalorização do cruzeiro, as sucessivas minidesvalorizações refletiram apenas a diferença entre as taxas de inflação interna e externa no período. Em outras palavras, a alternatica de desvalorização da moeda como forma de ajuste do Balanço de Pagamentos, ou, em última análise, a alternativa de livre depreciação da moeda como forma de eliminação do problema de Balanço de Pagamentos, embora evitando os elevados custos dos esquemas protecionistas adotados, tende a permanecer ignorada por, fundamentalmente, duas razões: as repercussões inflacionárias de curto prazo resultantes da elevação dos preços em cruzeiros de produtos importados de demanda inelástica e a elevação do custo em cruzeiros do serviço da dívida com o exterior.

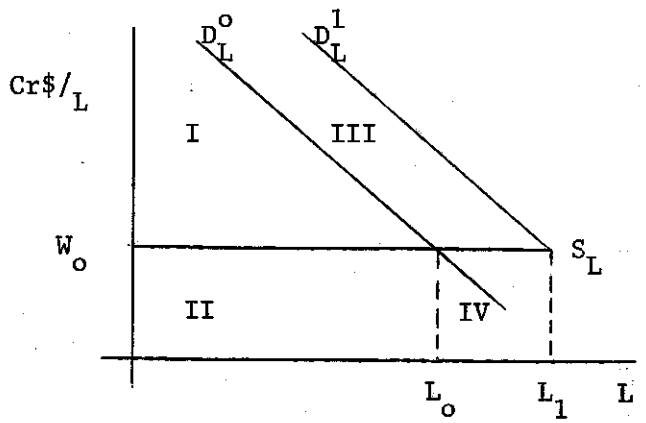
IV. A ÊNFASE CORRENTE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A literatura tradicional de Desenvolvimento Econômico procurava caracterizar a Economia dos Países em Desenvolvimento em cima dos chamados modelos Dualistas. A economia era dividida em dois setores, para alguns, o setor agrícola e o setor industrial, para outros, o setor rural e o setor urbano e finalmente, para outros, o setor tradicional e o setor moderno.

O modelo proposto por Lewis, em 1954, revela-se um bom exemplo de linha de argumentação da abordagem dualista.

O excedente de mão-de-obra no setor de subsistência garantiria para o setor moderno uma oferta de trabalho perfeitamente elástica (S_L na figura abaixo), a uma taxa salarial (W_o) um pouco superior à produtividade média no setor de subsistência, o suficiente para induzir o deslocamento gradual de mão-de-obra do setor de subsistência para o setor moderno.

A curva de demanda por trabalho no setor moderno (D_L na figura abaixo) seria, como sugere a teoria microeconômica neoclássica, a própria curva de valor da produtividade marginal do trabalho.



Então, na fig. 1, os lucros são representados pela área I, os salários pela área II e L_o é o nível de emprego no setor moderno, quando a demanda

por trabalho é D_L^o. À medida que o setor moderno crescesse, a curva de demanda por trabalho se deslocaria para a direita (D^1_L), e a proporção lucros/salários aumentaria elevando o nível de poupança, investimento e renda via efeito multiplicador. Esse processo persistiria até a eliminação do excedente de mão-de-obra não mais se revelaria perfeitamente elástica e a proporção salários/renda começaria a crescer.

Elegante e simples, o modelo de Lewis não se revelou, no entanto, capaz de explicar a realidade a partir de 1954, quando o desemprego disfarçado do setor rural começou a se transformar em desemprego disfarçado no setor urbano. As décadas de 50 e 60 viram crescer o desemprego disfarçado sob as mais variadas formas — limpadores de para-brisa em sinais, guardadores clandestinos, etc — nas áreas urbanas. Era a incapacidade do setor moderno de absorver o excedente de mão-de-obra, estimulando a criatividade do indivíduo em busca de sobrevivência na área urbana.

A situação de fato encontrada hoje nos países em desenvolvimento, onde se observa, dentro de cada setor, urbano e rural, a convivência de dois subsetores, um organizado ou formal e outro de subsistência ou informal, é bem diferente da previsão dos modelos dualistas.

O crescimento do setor moderno, ao invés de conduzir à eliminação do excedente de mão-de-obra do setor tradicional, conduziu à formação de um excedente de mão-de-obra dentro do próprio setor moderno.

Em uma sentença, o país em desenvolvimento dos anos 79 caracteriza-se não apenas pela convivência dos subsetores organizado e de subsistência dentro de ambos os setores urbano e rural, de inflação, elevado nível de desemprego e déficits sucessivos no Balanço de Pagamentos.

4.1 - O Objetivo da Política de Desenvolvimento Econômico

Existem dois problemas fundamentais associados com a medida de Produto Nacional Bruto, que limitam grandemente a possibilidade de se fazer do crescimento do PNB o objetivo da política de desenvolvimento. O primeiro diz respeito à distribuição de renda: a estrutura de preços relativos é função do equilíbrio entre oferta e demanda; mas a estrutura de demanda é função das preferências dos consumidores e da estrutura de distribuição de renda; então, a estrutura relativa de preços depende da estrutura de distribuição de renda e, conseqüentemente, a medida de Produto Nacional Bruto é função da distribuição de renda. O segundo diz respeito aos diferenciais entre preços e custos marginais, resultantes da não materialização no mundo real dos ideais de mercados perfeitos.

Enquanto o problema de diferenciais entre preço e custo marginal implica na necessidade de intervenção por parte do Governo no sentido de corrigir o processo de alocação de recursos, o problema da distribuição de renda exige uma redefinição do objetivo da política de desenvolvimento: a noção de equivalência entre os conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento econômico cede lugar à noção de que o objetivo da política de desenvolvimento é crescimento com redistribuição.

É nesse sentido que Chenery propõe que a função objetivo da política econômica deixe de ser a maximização da taxa de crescimento real do PNB, para se tornar a média ponderada das taxas de crescimento do produto real detido por cada camada estratificada de renda. Os pesos para o cálculo da média ponderada seriam proporcionais à população de cada estrato de renda.

4.2 - As Restrições ao Desenvolvimento Econômico

Definido o objetivo de crescimento com redistribuição, é preciso que se identifiquem os inibidores do processo de crescimento, isto é, o conjunto de

restrições cujo relaxamento permitiram a aceleração do processo de crescimento.

Com base na literatura de desenvolvimento econômico, podemos identificar o seguinte conjunto de restrições ao crescimento econômico:

(i) a restrição de poupança doméstica, insuficiente para financiar o investimento necessário à aceleração do processo de crescimento.

(ii) a restrição de disponibilidade de divisas estrangeiras: déficits sucessivos no balanço de pagamentos, conduzindo a uma elevação progressiva da dívida externa e dificultando a captação da poupança externa, necessária para complementar a poupança doméstica no financiamento do investimento requerido para a aceleração do processo de crescimento.

(iii) a restrição de capital humano, sugerindo a necessidade de investimento em Educação e Saúde como instrumentos viabilizadores de redistribuição e de aceleração do processo de crescimento.

(iv) a restrição tecnológica: na medida em que a pesquisa normalmente responde às necessidades e disponibilidades de fatores das economias desenvolvidas. Novos produtos e processos não são dirigidos às características de demanda e disponibilidade relativa de fatores das economias em desenvolvimento.

(v) A restrição de mercado de capitais: na medida em que, de um lado, os elevados custos de intermediação financeira tendem a inibir o processo de transformação de poupança em investimento e, de outro, barreiras informacionais e incerteza tendem a inibir o fluxo de investimento privado em projetos de infra-estrutura.

4.3 - A Estratégia de Desenvolvimento Econômico

A estratégia de desenvolvimento econômico deve ser entendida como a política racional de relaxamento das restrições citadas na página anterior.

A estratégia de industrialização via substituição de importações, na medida em que começou a se revelar ineficaz no relaxamento das restrições ao objetivo de crescimento — principalmente no relaxamento da restrição de geração de divisas estrangeiras —, tendeu a ceder lugar a uma estratégia de incentivo à exportação.

No período do pós-guerra, déficits sucessivos no Balanço de Pagamentos começaram a justificar proteção à indústria doméstica via restrições à importação, tendência essa que se consolidaria nas décadas de 50 e 60, quando políticas de industrialização passariam a ser aplicadas intencional e racionalmente. Nos aons 70, novamente déficits sucessivos no Balanço de Pagamentos, associados à não compatibilidade internacional de segmentos industriais brasileiros — indústrias nascentes que não atingiram a maturidade —, começaram a justificar incentivos isolados concedidos a setores exportadores, tendência essa que poderá se consolidar numa estratégia de desenvolvimento via uma política racional e intencional de incentivos à exportação, ainda que concomitante com a continuidade do processo de substituição de importações de bens de capital e insumos básicos.

V. CONCLUSÃO

Este artigo procurou examinar o processo brasileiro de industrialização à luz de uma abordagem que distingue entre objetivo, restrição e estratégia de desenvolvimento econômico.

Em particular, pela importância que tiveram na história de industrialização brasileira, a estratégia de substituição de importações e a restrição de balanço de pagamentos mereceram atenção especial.

APÊNDICE 1

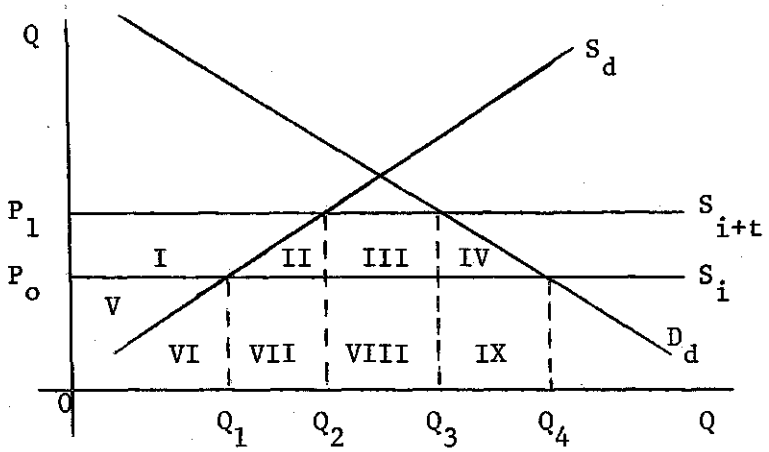
O Custo de Eficiência da Tarifa na Concorrência Perfeita

Sejam: S_i = oferta internacional do produto antes da imposição da tarifa

S_d = oferta doméstica

D_d = demanda doméstica

S_{i+t} = oferta internacional após a imposição da tarifa



Então, a tarifa afeta consumo, produção doméstica e importação.

Antes da imposição da tarifa:

Consumo = $0Q_4$

Produção doméstica = $0Q_1$

Importação = Q_1Q_4

Após a imposição da tarifa (preço subindo para $P_1 = P_o + t$):

Consumo = $0Q_3 < 0Q_4$

Produção doméstica = $0Q_2 > 0Q_1$

Importação = $Q_2Q_3 < Q_1Q_4$

Redução do excedente do consumidor: I + II + III + IV

Ganho para os produtores domésticos: I

Receita do governo em razão da tarifa: III

Custo líquido de eficiência: II + IV

Área II: o custo de eficiência na produção

Se o país tivesse importado Q_1Q_2, ao invés de produzir Q_1Q_2 internamente, o custo seria a área VII. A decisão de produzir Q_1Q_2 domesticamente eleva o custo para VII + II.

II representa o custo da eficiência na produção: se o país tivesse utilizado os recursos dados por VII na sua indústria de exportação, ele teria sido capaz de gerar as receitas necessárias para importar Q_1Q_2 e ainda lhe sobrariam os recursos dados pela área II. Ao decidir produzir internamente, o país precisa consumir os recursos de VII + II para obter Q_1Q_2.

Área IV: o custo de eficiência no consumo.

A alternativa da estrutura de preços relativos, causada pela elevação do preço do produto sob proteção tarifária, implica numa redução do conjunto de oportunidades de consumo para o consumidor.

NOTA: os custos de eficiência aqui indicados devem ser vistos com reserva por duas razões: em primeiro lugar, pode-se questionar a validade da hipótese de concorrência perfeita do lado da oferta; em segundo lugar, não se considerou aqui o efeito sobre a utilidade marginal da moeda em razão da alteração de preços relativos. De qualquer forma, os efeitos da imposição da tarifa aqui analisados tendem a ser verdadeiros: elevação no preço para o consumidor, redução do consumo total, elevação da produção doméstica embora a custos mais elevados que no exterior, redução de importações.