

## INDUSTRIALIZAÇÃO PELA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES OU ATRAVÉS DE INDÚSTRIAS DE EXPORTAÇÃO — UMA FALSA DICOTOMIA (\*)

Stefan H. Robock (\*\*)

Soluções tendenciosas ou limitadas muitas vezes resultam da formulação distorcida ou precária de um problema. Um caso para estudo desta afirmação é dado pelas estratégias utilizadas para a industrialização de países menos desenvolvidos (PMD). O presente estudo procura demonstrar que a tendência persistente de colocar o problema dentro de um esquema limitado de solucionar problemas de balanço de pagamento tem, por muito tempo, inibido e dirigido mal os esforços dos países menos desenvolvidos para a industrialização.

É verdade que o problema das divisas estrangeiras dos países menos desenvolvidos tem sido crítico, sobretudo porque estas podem representar uma restrição vital ou mesmo um estrangulamento à industrialização, a qual, por sua vez, constitui um elemento importante nos programas que visam a melhorar as reservas cambiais de um país. Todavia, a despeito da interdependência existente, os problemas relacionados com a política de divisas estrangeiras e os relacionados com a política de industrialização envolvem fatores singulares e análise especial.

Em passado recente, a miopia causada pela excessiva preocupação com os problemas de balanço de pagamento conduziu ao mais amplo apoio à política de *industrialização para substituição de importações* (ISI). Mais recentemente, muitos entusiastas da substituição de importações se desencantaram (1) e insistem agora na *promoção de indústrias de exportação*, como melhor alternativa. As prioridades também se modificaram, porém, a predominância de um esquema baseado na divisa estrangeira persiste. A preferência pelas indústrias de exportação resultou, sobretudo, do desapontamento com os resultados, em termos de solução do problema crônico de balanço de pagamento, provenientes da ISI.

Apresentar a questão das estratégias como escolha entre substituição de importações e indústrias de exportação é, do ponto de vista do desenvolvimento industrial, colocar uma falsa dicotomia. Indústrias específicas não podem ser, consistentemente, classificadas como inerentemente de *substituição de importações*

---

(\*) De *Industrial Organization and Economic Development*, editado por Jesse W. Markham e Gustav F. Papanek, Houghton Mifflin Company, Boston, 1970.

(\*\*) Universidade de Columbia. A pesquisa para este artigo foi financiada por "Recursos para o Futuro".

ou de exportação. Muitos outros fatores, além dos tipos de produto, determinam se a indústria realmente substitui importações ou se sua produção é exportada para o exterior. Tais fatores adicionais incluem suas características locais, conforme determinadas pela tecnologia, o tamanho do mercado nacional, relativamente ao tamanho econômico da fábrica, os níveis de eficiência da produção e da comercialização, e muitos outros elementos. Uma fábrica de beneficiamento de alumínio, por exemplo, é um tipo de indústria orientada para um insumo básico. Dada a tecnologia em vigor, esta invariavelmente será localizada junto à fonte de energia elétrica mais barata. Quando localizada em um país cujo mercado é muito pequeno para absorver a produção de uma usina de tamanho econômico, esta se torna uma indústria de exportação. Quando localizada em um país com mercado interno bastante grande, será uma indústria de substituição de importações.

Logo, retratar a escolha das estratégias de industrialização entre políticas que encorajam a substituição de importações e aquelas que encorajam a exportação é uma falsa dicotomia. Tal abordagem não só deixa de levar em conta as interrelações existentes entre os mercados interno e externo, como falha em levar em consideração o processo histórico pelo qual muitos países se tornaram exportadores importantes de produtos industriais (2). O Japão, por exemplo, importou primeiramente manufaturas dos países mais avançados, depois, começou a produzir substitutos domésticos e, eventualmente, tornou-se um importante exportador desses mesmos produtos. A princípio, a exportação de suas manufaturas orientava-se para países menos desenvolvidos. Mais tarde, à medida que sua força de trabalho ganhava experiência, a qualidade de seus produtos melhorava e a capacidade de comercialização de seus empresários se tornava mais sofisticada, habilitou-se a exportar para países industrialmente mais avançados.

Existe uma grande quantidade de informações técnicas nas abordagens diretas do desenvolvimento industrial, a maioria colocando o problema de balanço de pagamento como uma limitação. (3) Porém, em anos mais recentes, tais informações não têm sido adequadamente exploradas porque a "miopia da divisa" continua a dominar as deliberações da política e da pesquisa da industrialização. Este ensaio examinará criticamente os pontos de vista aceitos em ISI e os recíprocos em indústrias de exportação (IE), na esperança de que uma maior parcela dos relativamente poucos recursos para planejamento e pesquisa devotados à síndrome ISI-IE, possa ser dirigida para áreas mais produtivas. Geralmente, para que novas direções sejam aceitas, é mister desafiar e enfraquecer pontos de vista dominantes.

- 
- (1) Ver Albert O. Hirschman, "The Political Economy" of Import-Substituting Industrialization in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics* (fevereiro de 1968), onde são feitas restrições à industrialização baseada na substituição de importações.
  - (2) William V. Rapp, "A Theory of Changing Patterns under Economic Growth: Tested for Japan", *Yale Economic Essays* (outono de 1967), pp. 69-135.
  - (3) Ver o excelente estudo em *Processes and Problems of Industrialization in Under-Developed Countries* (New York, Nações Unidas, 1955). Mais recentemente, o trabalho da *Organização para o Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas* (UNIDO) está contribuindo grandemente para uma abordagem equilibrada e de longo alcance para o desenvolvimento industrial. Ver *Report of the International Symposium on Industrial Development* (New York: Nações Unidas, 1969).

## A Substituição de Importações e a Industrialização

"Substituição de Importações" tem sido definida como um processo pelo qual uma crescente proporção do consumo total de um país é satisfeita pela produção interna (4). "Industrialização dirigida para a substituição de importações" se refere a ações governamentais que banem ou restringem as importações através de tarifas, controle do comércio exterior, quotas de importação e medidas similares, encorajando assim a produção doméstica a prover substitutivos às importações. Na verdade, ISI é mais uma rotulagem do que um novo conceito. Prover proteção contra a importação tem sido, desde longa data, uma pedra fundamental na abordagem do problema da "indústria incipiente". Usar as importações para identificar novas possibilidades industriais, com a produção orientada para o mercado, tem sido uma técnica lógica e tradicional daqueles que planejam o desenvolvimento industrial. E pouca novidade existe na idéia de aumentar a oferta de divisas estrangeiras através da substituição de importações por produto local.

Esta estratégia para a industrialização surgiu em princípios da década de 1950, especialmente através dos esforços da *Economic Commission for Latin America*, com aura de originalidade e representando parte de uma larga e atrativa ideologia de desenvolvimento. O embasamento à estratégia de ISI resultou da análise pelo Dr. Raul Prebisch dos problemas de comércio das nações em desenvolvimento. Ele enfatizava a necessidade de os países em desenvolvimento diversificarem suas economias, iniciando assim um processo de "crescimento de dentro para fora" (5), devido às limitadas perspectivas de expansão das exportações tradicionais e aumento das disponibilidades de divisas estrangeiras. Basicamente, isto significava a industrialização pela substituição das importações.

Pelo menos na América Latina, é duvidoso que o conceito de ISI tenha resultado em estratégias afirmativas e de largo alcance para a industrialização (assunto discutido abaixo), ou tenha mesmo modificado de modo significativo a política de promoção industrial adotada. Entretanto, o conceito ascendeu rapidamente a uma posição de grande popularidade entre professores e autoridades, como racionalização da história passada e como base para recomendações da política futura. Neste processo, foi gerado um aparelhamento impressionantemente pseudo-lógico e técnico, para apoiar a interpretação histórica e as recomendações futuras.

Este interessante fenômeno intelectual pode ser ilustrado pela sabedoria convencional, quase universalmente aceita, sobre a industrialização latino americana, conforme articulada pela ECLA. Estudos recentes dessa Comissão indentificaram a substituição das importações como "um dos principais propulsores do desenvolvimento industrial". Contudo, "suas perspectivas são cada vez mais tênues"

(4) Vários significados têm sido dados ao termo "substituição de importações" e as definições usadas acima são das mais simplificadas. Para uma discussão da matéria de definições, ver "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil", *Economic Bulletin for Latin America* (março 1967) pp. 4-9.

(5) *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems* (New York: Nações Unidas, 1950).

(6). Esta perspectiva pessimista é a origem do argumento que enfatiza as indústrias de exportação apoiarem-se em indícios de que a taxa de crescimento da implantação de indústrias de substituição de importações está caindo e que a substituição de importações resultou em muitas indústrias de altos custos, sem possibilidades de exportação devido à pequena escala e ineficiência.

Tem-se observado que o enfraquecimento da taxa de crescimento das indústrias de substituição é uma tendência inerente ao processo. Indústrias novas se expandem rapidamente durante o estágio inicial, quando a produção doméstica está substituindo o produto, antes importado. Após o estágio de substituição, a taxa de crescimento tende a diminuir, comportando-se de acordo com o ritmo de expansão da demanda interna, relativamente mais vagaroso.

De acordo com as idéias dominantes, a exaustão de novas oportunidades para a substituição de importações ocorre devido às facilidades oferecidas — fábricas pequenas, tecnologias simples e baixa capitalização, em primeiro lugar. As linhas de produção em que ainda restam possibilidades de substituição de importações são muito mais difíceis e quase impossíveis porque requerem grandes mercados, tecnologias complexas e enormes investimentos.

Na América Latina, o argumento final contra a substituição de importações é que "a região, como um todo, tem atualmente um coeficiente de importação excepcionalmente baixo, ligeiramente maior que 8%, difícil de ser reduzido" (7).

Este é o histórico sucinto da polêmica: substituição de importações versus indústrias de exportação e sua evolução para a indústria de exportação, favorecida pela estratégia de industrialização. Admite-se que ISI foi largamente adotada como uma estratégia deliberada de industrialização. Argumenta-se que os resultados do passado foram, em larga escala, insatisfatórios e que as perspectivas futuras de ISI não são brilhantes. Advoga-se como solução que a ênfase seja transferida para as indústrias de exportação. Para a América Latina, urge também que sejam acelerados os esforços de integração econômica regional, de modo a abrir novas perspectivas para a substituição de importações, aumentando o mercado.

## A Substituição de importações tem sido realmente uma estratégia deliberada de industrialização?

Um exame crítico da evolução da substituição de importações para indústrias de exportação começa por questionar a interpretação dominante da história recente. O argumento básico dos adeptos da indústria de exportação é que a substituição de importação foi largamente adotada como política deliberada de industrialização e "falhou".

---

(6) *Economic Survey of Latin America, 1964* (New York, Nações Unidas, 1966) n.º de venda 66.II.G.1, pg. 151.

(7) *Economic Survey of Latin America, 1964* (New York: Nações Unidas, 1966, n.º de venda 66.II.G.1, página 151.

A experiência latino americana, que pode ser considerada como representativa, sugere que poucos países, se é que há algum, têm formulado programas industriais coerentes, até muito recentemente. Além disso, as medidas visando a substituição de importações parecem mais dispositivos para contornar problemas de balanço de pagamentos do que, propriamente, instrumentos conscientes para promover a industrialização. Uma interpretação mais acurada da história recente mostra que a estratégia de industrialização — que se assegura ter sido adotada intencionalmente — na verdade raramente, se é que alguma vez, foi adotada como tal.

Como o Dr. Prebisch recentemente observou: "geralmente, a industrialização não tem sido o resultado de programas, mas sim ditada por circunstâncias externas adversas, que tornam necessário restringir ou banir as exportações..." (8). No caso da Argentina, de acordo com o Professor David Felix: "Se os esforços da ECLA fizeram mais do que trocar o vocabulário da promoção industrial, não está claro... Lá, as expressões "substituição de importações" e "economia de divisas estrangeiras" aparecem explicitamente nas leis de promoção industrial e decretos, a partir de 1950, enquanto que, anteriormente, tinham predominado "anti-dumping", "diversificação" e "independência econômica". Contudo, a política de promoção industrial seguida na década de 50 não variou, em essência, da seguida na década anterior" (9). Além disso, "a política de industrialização pela substituição de importações, no período 1943/55, não partiu de um plano integrado e amadurecido. Resultou mais de improvisações, reagindo a pressões econômicas e políticas de curto prazo". (10)

No Brasil, "em fins da década de 40 e princípios da de 50, o objetivo primordial era contornar o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Em decorrência de tal política, houve condições para se promover a proteção necessária para estimular novas indústrias. Somente em meados da década de 50 as taxas de câmbio e as tarifas protecionistas se tornaram em instrumento mais consciente para a promoção da industrialização, ao invés de meros dispositivos para contornar os problemas de balanço de pagamentos". (11)

Todavia, não se deve concluir que os governos eram geralmente passivos com referência à industrialização. Muitas medidas positivas foram tomadas, tais como, atender ao desejo nacional para uma siderúrgica ou o encorajamento de indústrias que processariam a matéria-prima antes de exportá-la. Porém, quase sem exceção, tais medidas positivas não faziam parte de uma estratégia de industrialização coerente e de cúpula, ou de um programa de longo alcance para o desenvol-

(8) Raul Prebisch, *Towards a New Trade Policy for Development* (New York: Nações Unidas, 1964) 21-22.

(9) David Felix, "The Dilemma of Import Substitution — Argentina" em *Development Policy, Theory and Practice*, editado por Gustav F. Papanek (Cambridge: Harvard University Press, 1968) p. 57.

(10) Carlos F. Díaz Alejandro, "An Interpretation of Argentine Economic Growth Since 1930" Parte II, *Journal of Development Studies* (jan. 1967), pg. 158.

(11) Werner Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1965), pg. 79.

vimento industrial. De tal modo que, dos planos parciais surgidos, alguns eram dominados por considerações sobre o balanço de pagamentos, enquanto outros não o eram.

## A Substituição de Importações como Processo

Outro aspecto do debate que merece um exame crítico é o fracasso em estabelecer diferença entre a substituição de importações como processo e a mesma como estratégia para a industrialização. Como fenômeno observado, a substituição de importações, em relação à *economia global*, resulta de muitas atividades desenvolvimentistas, além da industrialização. Pode resultar do aumento da produção interna de petróleo, minerais ou produtos agrícolas. Pode também substituir importações, em consequência da expansão de instalações nacionais para transporte marítimo ou de serviços comerciais. Assim, o coeficiente de substituição de importações, de largo uso, e que relaciona a importação total com a produção total interna, reflete muitas outras forças, além da industrialização.

O petróleo no Brasil ilustra como um efeito importante de substituição de importações pode resultar em outros esforços desenvolvimentistas, além da industrialização. Em 1955, o Brasil produzia apenas 2 milhões de barris de óleo, enquanto importava 28 milhões. Em 1966, depois de um agressivo programa de exploração e produção, a produção interna se expandia fenomenalmente para um nível de 83 milhões de barris. Porém, a produção de óleo cru no último ano equivalia a 33% do consumo nacional, comparada aos 7% de 1955.

A substituição de óleo cru interno por importado foi complementada pela expansão das refinarias locais, permitindo ao óleo cru substituir as importações de produtos refinados. No cômputo geral as importações, tanto de óleo cru como de produtos refinados, que representavam 24% das importações totais do Brasil em 1955, caíram ligeiramente em valor absoluto e ainda mais como participação na importação total — 15% em 1966 — enquanto o consumo de produtos de petróleo no país mais do que dobrou.

Mesmo quando relacionada com a industrialização, a substituição de importações pode ser o resultado de forças exógenas, modelos inerentes de desenvolvimento ou política positiva, não diretamente dirigida à substituição de importações. Em outras palavras, *o fato de que a substituição de importações coincida com discussões ou medidas para promover a industrialização, através da substituição de importações, não deve, necessariamente, ser interpretado como relação de causa e efeito.*

Um exemplo de forças exógenas na substituição de importações ocorreu em grande escala na América Latina, durante a primeira e a segunda guerra mundial, quando as importações das nações industrializadas não podiam ser garantidas. Um exemplo de forças do mercado natural que resultam na substituição de importações, independentemente dos programas ISI, é a implantação de unidades para produção de bens orientados para o mercado do país ou da região, quando a demanda cresce até o ponto de justificar uma fábrica de tamanho econômico.

A motivação para o estabelecimento de novas fábricas orientadas para o consumo em mercados crescentes é, geralmente, decisão da empresa comercial, respondendo à economia de localização. Esta, evidentemente, pode ser influenciada por medidas governamentais destinadas a encorajar a substituição de importações. Contudo, a estratégia normal de muitas firmas comerciais internacionais é desenvolver um mercado exterior através das importações e, em estágio posterior, estabelecer instalações produtivas na área de mercado, *de modo a minimizar os custos de transporte e expandir a demanda através de melhores serviços*. O fenômeno da descentralização da produção orientada para o mercado é muito conhecido dos estudiosos de localização industrial e desenvolvimento regional, porém ainda não recebeu muita atenção, comparada com a economia locacional em geral, nas discussões sobre a industrialização para substituição de importações.

Indústrias baseadas em recursos naturais, bem como tipos de manufaturas orientadas para o mercado podem ser implantados em um país por motivos outros além da substituição de importações, embora esta possa ser um efeito importante. Outro exemplo brasileiro pode ser usado para ilustrar este ponto. Em meados da década de 40, o Governo brasileiro promoveu importante estímulo à sua indústria interna de ferro e aço, implantando a *primeira usina integrada em Volta Redonda*. Senhor de ricos depósitos de minérios de ferro, por longo tempo o Brasil nutria o desejo de possuir uma indústria siderúrgica importante. **Este desejo intenso era alimentado pela crença popular de que a presença do minério de ferro constituía uma segura base econômica, e pela convicção de certos líderes militares influentes de que o Brasil necessitava de tal indústria por razões de segurança nacional.** Os Estados Unidos prestaram assistência à realização desta meta, através de empréstimos do EXIM Bank, em parte, por causa do suporte militar do Brasil durante a segunda guerra mundial. O efeito foi a substituição de importações, mas a decisão governamental em implantar uma indústria siderúrgica foi uma resposta a motivações bem diferentes.

Em resumo, a substituição de importações para a economia global envolve muito mais do que a industrialização. Mesmo neste caso, a substituição das importações como processo pode ser, primordialmente, o resultado de outras forças, além das medidas governamentais para encorajar a substituição de importações.

## O Coeficiente da Substituição de Importações

Um ponto de vista dominante é a conclusão largamente aceita para a América Latina de que as perspectivas para a futura industrialização são pequenas porque a região, como um todo, e países específicos, em particular, têm coeficientes de importação baixos, "difíceis de serem reduzidos". O coeficiente ao qual esta afirmação se refere é a razão das importações totais sobre a produção bruta interna.

Como razão, o coeficiente pode variar com transformações diferenciais em dois componentes e com tendências divergentes nos preços de importações e dos produtos internos. Uma redução no coeficiente não implica necessariamente numa

redução no valor absoluto ou na quantidade de importações. (12) No caso do México e do Brasil, por exemplo, o coeficiente declinou, ao passo que o valor das importações se expandia significativamente. Em 1929, as importações do México totalizaram 465 milhões de dólares e seu coeficiente de importações atingira 14,2%. Por volta de 1960, as importações desse país tinham mais que triplicado, alcançando 1.416 milhões, porém o coeficiente caiu para 7,3%, devido ao crescimento mais rápido do produto nacional bruto. Para o Brasil, números comparáveis dão importações de 898 milhões e um coeficiente de 11,3%, em 1929, em cotejo com 1.658 milhões e 5,8%, em 1960. As importações nos dois países e para os dois anos são dadas em dólares, a preços de 1960. (13).

O principal trabalho que endossa a conclusão de que o coeficiente de importações para a América Latina declina radicalmente é o da Comissão Econômica para a América Latina. Com base nesse trabalho a ECLA, em seus recentes estudos da industrialização, afirma que o coeficiente de importação para a América Latina declinou de 20-25%, em 1929, para cerca de 10%, em 1963. (14). A análise estatística real não é apresentada no relatório publicado, mas pode ser obtida em um anexo não publicado, resumido na tabela 1.

Uma comparação dos dois anos selecionados, um no início (1929) e outro no fim (1963) deste período de trinta anos, apoia a conclusão de um declínio agudo no coeficiente de importações. Contudo, a análise dos dados referentes aos quinze anos que se seguiram ao fim da segunda guerra revela apenas uma leve tendência ao declínio. Em geral, o volume de importações e o próprio coeficiente parecem estar estreitamente associados com a disponibilidade de divisas estrangeiras. A alta razão de importações para os anos de 1947 e 1948 reflete a tendência imediata de após-guerra de compensar as reduzidas importações realizadas durante os anos de guerra. O aumento em 1951 deveu-se, possivelmente, à maior disponibilidade de divisas estrangeiras, como resultado da guerra da Coreia; em 1954, aos altos preços do café; e, em 1957, aos efeitos da crise de Suez, refletidos na Venezuela.

Outro problema com os dados da ECLA é que o componente de importação, seguindo o sistema padrão de classificação na contabilidade dos balanços de pagamentos, inclui itens como despesas de viagens ao exterior por residentes no país e rendas pagas a estrangeiros por investimentos diretos no país de exportação. No caso do México, por exemplo, os pagamentos de viagens ao exterior e remuneração de investimentos diretos e estrangeiros, perfizeram quase um terço do total das importações em 1963. A inclusão nos fluxos de importação de itens como viagens e remuneração de investimentos, ao se calcular um coeficiente de substituição de importações, não tem só implicações aparentes. Todavia, tem sido largamente utilizada. (15)

(12) Ver *El Proceso de Industrialización en América Latina* (Nueva York: Naciones Unidas, 1965) n.º de venda: 66.II.G.4, pp. 29-41, especialmente Gráfico IV na pg. 31.

(13) *The Process of Industrialization in Latin America, Statistical Annex*, ST/ECLA — conf. 23/L.2/Add. 2, 19/1/66 (mimeografado). Tabela 1-5 p/coeficientes de importação e Tab. 1-7 / as importações.

(14) *El Proceso de Industrialización en América Latina* (Nueva York, 1966) n.º de venda: 66.II.G.4., página 29.

(15) A mesma técnica de comparar bens e serviços importados é usada no artigo muito citado "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil", *Economic Bulletin for Latin America* (março de 1964), Tabela 4, página 15.

A despeito das incertezas dos dados usados para descrever a substituição de importações, a taxa de crescimento das importações tem sido menor do que a taxa de crescimento do produto total da América Latina no período de após-guerra. Assim, a observação de que a substituição de importações continua ocorrendo pode ser apoiada estatisticamente. Porém, a taxa de crescimento das exportações também tem sido menor do que a taxa geral de crescimento econômico para a América Latina. E a conclusão de que *substituição de exportações* tem ocorrido, também pode ser apoiada. Dessa maneira, o problema consiste em saber até que ponto tais conceitos são significativos para os estudos da industrialização.

Obviamente, existe algum limite mínimo de importações para cada país, embora o caso da União Soviética sugira que, em circunstâncias especiais, o mínimo pode estar perto de zero. Porém, para identificar este mínimo é necessária uma análise muito mais complexa do que o exame do comportamento do coeficiente convencional de importações. O mínimo variará com muitos fatores, tais como, recursos naturais, tamanho do país, estágio de desenvolvimento, estrutura econômica, e assim por diante. Ainda mais, o mínimo expresso por um coeficiente pode ser mais baixo quando o crescimento é rápido, do que quando o produto interno bruto aumenta vagarosamente. Em resumo, a conclusão é por demais genérica e não pode ser aceita como uma indicação significativa das perspectivas do desenvolvimento industrial na América Latina.

### Existe realmente uma tendência inerente para o decréscimo da substituição de importações?

Embora tenha chegado à conclusão de que o esquema substituição de importações/indústria de exportação é inadequado como estratégia de industrialização, é difícil resistir à tentação de desafiar o ponto de vista de que as indústrias de substituição têm a *tendência inerente de decrescer* (16). Este fenômeno ocorre frequentemente, podendo resultar mais de uma frágil complementação da política, do que de uma fraqueza inerente do sistema. O impacto da industrialização e duração do dinamismo das indústrias de substituição variam grandemente com a maneira pela qual a política de substituição às importações é aplicada.

Se as indústrias protegidas são legitimamente incipientes e têm potencial para se tornarem economicamente viáveis, essas podem manter uma alta taxa de crescimento, tornando-se, eventualmente, indústria de exportação. Além disso, a conclusão de que, após o rápido fluxo de substituição de importações, o crescimento das indústrias diminuirá proporcionalmente ao crescimento da demanda doméstica, subestima as várias possibilidades de aumentar esta mesma demanda.

O ponto de vista convencional assume implicitamente que a demanda por um produto específico está fixada a cada nível do produto interno bruto. Entretanto, a demanda pode ser de preço elástico. Depois de um período de aprendizagem, uma indústria de substituição de importações pode reduzir seus preços e manter um

rápido crescimento de produção. Por outro lado, a demanda pode ser estimulada

---

(16) A importância contínua atribuída a este aspecto da polêmica é demonstrada na análise altamente sofisticada e de largo alcance de David Felix, dedicada quase exclusivamente à "dinâmica decrescente da ISI", e publicada em 1968. Ver David Felix, *loc. cit.*

através do encorajamento de modificações complementares institucionais. Por exemplo, num primeiro estágio, pode ser possível a uma indústria de automóveis expandir suas vendas rapidamente, mesmo quando não existam as facilidades adequadas para o financiamento ao consumidor. À medida que a demanda limitada é satisfeita, o mercado pode ser aumentado pelo financiamento ao consumidor, de modo que uma alta taxa de crescimento possa ser mantida. Uma larga faixa de outras possibilidades poderá ser atingida através da propaganda, promoções e aperfeiçoamento do sistema de distribuição.

A verdade é que as fraquezas inerentes ao processo não aparecerão necessariamente se as indústrias forem bem selecionadas e se as oportunidades para aumentar o mercado através de política de preços e outras técnicas de comercialização

TABELA 1

América Latina – Coeficiente de Importação de 1929, 1939, 1946 – 63  
Importação de Bens e Serviços como percentagem do Produto  
Interno Bruto a preços do mercado

ANO	AMÉRICA LATINA	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	MÉXICO	VENEZUELA
1929	n. e. (*)	17,8	11,3	31,2	18,0	14,2	n. e. (*)
1939	n. e. (*)	10,0	5,6	12,9	12,9	5,9	24,5
1946	9,5	6,4	5,9	11,7	11,0	11,1	25,7
1947	12,4	11,7	8,7	12,6	13,8	10,6	34,3
1948	10,8	10,5	6,8	10,8	11,5	8,8	37,8
1949	9,6	6,7	6,4	12,2	9,6	8,2	37,8
1950	9,9	7,3	7,3	9,0	11,4	8,0	35,4
1951	11,3	7,8	10,3	10,5	10,4	9,2	32,3
1952	10,3	6,0	8,9	9,5	10,1	8,9	31,9
1953	9,5	4,6	6,6	8,9	13,4	8,4	35,1
1954	10,0	5,0	7,4	8,7	14,0	7,9	35,0
1955	9,4	5,4	5,4	9,3	13,7	7,4	34,2
1956	9,5	4,9	5,5	9,8	11,5	8,2	34,1
1957	10,5	5,9	6,1	10,1	8,9	8,2	43,0
1958	9,3	5,6	5,4	8,8	7,4	7,4	38,0
1959	8,9	5,1	5,6	9,0	7,6	6,9	35,3
1960	8,8	6,2	5,8	12,5	9,3	7,3	24,3
1961	8,7	7,2	4,9	14,7	9,2	7,2	24,0
1962	n. e. (*)	7,1	4,5	11,3	8,8	6,8	21,4
1963	n. e. (*)	5,5	4,4	12,8	8,2	7,0	19,4

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina, *The Process of Industrialization in Latin America, Statistical Annex* (Santiago, Chile: 19 de janeiro de 1966) ST/ECLA/Conf. 23/L. 2 / Add. 2, Tabelas 1-5, pg. 5. NOTA: estes coeficientes representam a relação entre o valor c.i.f. dos bens e serviços em dólares, a preços de 1960, calculados para cada país ao câmbio para aplicado ao mesmo estudo. Os dados sobre importações são baseados nos anuários de comércio exterior de cada país, e as séries usadas como base para determinar o produto interno bruto foram obtidas das contas nacionais dos países referidos.

(\*) — não existente.

forem exploradas. Mais ainda, se as indústrias de substituição são bem selecionadas em termos de ligação com o meio, um decréscimo na demanda para a indústria pioneira pode ser compensada pelo rápido crescimento de supridores ou usuários, cujas atividades se tornaram possíveis em resultado do crescimento da referida indústria.

## Substituição de Importações e a Abordagem Indústria-Incipiente

Em termos de implementação técnica, a substituição de importações é semelhante à abordagem tradicionalmente protecionista para a industrialização. A abordagem indústria-incipiente argumenta que os países atrasados devem prover um período de proteção às indústrias incipientes, para fazer face ao demorado processo de aprendizagem e ao desenvolvimento de uma escala eficiente de produção. (17) Esta abordagem considera implícito, se não explicitamente, que as novas indústrias dispõem de potencial para se tornarem economicamente viáveis sem proteção, após o período de aprendizagem e de atingirem uma escala de operação exequível.

Assim, o protecionismo e a abordagem indústria-incipiente são geralmente dirigidos de modo a encorajar as indústrias que têm possibilidades de se tornarem economicamente viáveis ou capazes de promover retornos à nação, em termos de aumento de empregos e outros benefícios, os quais contrabalançarão os subsídios, mesmo quando necessários em uma base contínua. Na prática, a abordagem substituição de importações com origem no balanço de pagamentos tem enfatizado o potencial das indústrias em economizarem divisas estrangeiras e esquecido, frequentemente, a questão de sua viabilidade econômica a longo prazo.

Dada a ausência de uma abordagem de largo alcance dos problemas do balanço de pagamentos e de industrialização, os programas de substituição de importações resultam em esforços pobremente concebidos como desenvolvimento industrial e em programas inadequados, quando dirigidos ao balanço de pagamentos. Surgindo de circunstâncias externas, conforme observa o Dr. Prebisch, "estas medidas são aplicadas especialmente a importações não essenciais, que podem ser dispensadas ou adiadas. Assim, a produção interna de tais produtos tem sido encorajada, absorvendo os poucos recursos da produção, muitas vezes sem considerar o custo". Segundo ele, "uma política mais racional daria prioridade à substituição de importações de produtos que poderiam ser produzidos em circunstâncias mais favoráveis, não somente bens de consumo, como geralmente ocorre, mas também matérias primas e bens de capital intermediários". (18) Ele poderia ter acrescentado que um programa de substituição de importações mais racional teria incluído o desenvolvimento agrícola, o desenvolvimento de recursos

---

(17) O "Report on Manufactures" apresentado à Câmara dos Deputados, em 5 de dezembro de 1791, por Alexandre Hamilton ainda é um dos mais eloquentes argumentos para a proteção à indústria incipiente.

(18) Raul Prebisch, op. cit. pp 21-22.

minerais, o planejamento do débito externo e uma larga escala de novas possibilidades industriais para economia ou o acúmulo de divisas estrangeiras.

Que a política de substituição de importações pode ser pobremente complementada, tanto em termos de industrialização quanto de produção de divisas estrangeiras, não é privilégio único da América Latina. O estudo do Prof. Mason sobre o desenvolvimento econômico da Índia e do Paquistão conclui que a industrialização naqueles países enfatizou fortemente a substituição de importações, e que esta política pouca atenção deu às considerações relativas às vantagens comparadas. "Ao estabelecer os incentivos oferecidos aos tipos específicos de produção doméstica, há pouca evidência de que as formas pelas quais os recursos domésticos têm possibilidades de serem substituídos por recursos estrangeiros, foram levadas a sério em qualquer dos dois países.

De fato, é um pequeno exagero dizer que, na Índia, a opinião oficial é de que nenhum custo interno é muito alto para pagar por economia de importações".(19)

## Reinterpretação

Este breve exame do debate sobre a industrialização através da substituição de importações, versus indústrias de exportação, sugere um conjunto de conclusões um tanto diferentes daquelas largamente aceitas, particularmente na América Latina:

1. O desejo de acelerar a industrialização dos países menos desenvolvidos tem sido traduzido apenas parcialmente em programas de desenvolvimento industrial de largo alcance. Na realidade, a recente experiência da maioria dos países em industrialização tem-se caracterizado mais pela ausência de um plano coerente e de longo alcance, do que pela substituição de importações como estratégia afirmativa de *industrialização*.
2. A constante preocupação com os persistentes problemas de balanço de pagamento resultou em ações tomadas primordialmente em sua função. Entretanto, a complementação destas medidas não foi acompanhada de especialização na industrialização. Desse modo, muitas deficiências — tais como o aparecimento de indústrias de alto custo, ineficientes, produzindo artigos de luxo (20) — podem ser atribuídas mais à falta de adequação no planejamento e complementação da política seguida, do que aos seus defeitos inerentes.

---

(19) Edward S. Mason, *Economic Development in India and Pakistan* (Cambridge: Center for International Affairs, Universidade de Harvard, setembro de 1966), pg. 42.

(20) Para um caso patente, mas não necessariamente representativo das deficiências da substituição de importações, ver Leland L. Johnson, "Problems of Import Substitution: The Chilean Automotive Industry", *Economic Development and Cultural Change*, Parte I (janeiro de 1967) pgs. 202 a 216.

3. Como evento, a substituição de importações resulta de muitos outros fatores, além das medidas governamentais. Assim, a tendência popular de avaliar a substituição de importações como estratégia para a industrialização pelo valor total dessas substituições ocorridas em um país, é altamente questionável.
4. Nas discussões sobre a política a seguir, o esquema do balanço de pagamentos tem conduzido a preferência para as indústrias de exportação, como alternativa lógica para a substituição de importações, ao passo que uma abordagem direta ao desenvolvimento industrial resultaria numa faixa de alternativas diferentes e de mais longo alcance.

## **ABORDAGEM DIRETA AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

Se o esquema substituição de importações/indústrias de exportação tem sido de validade e efetividade questionáveis para orientar os esforços da industrialização, como argumentado acima, quais são as implicações da análise? Essas observações são meramente interessantes ou têm um significado prático para os países menos desenvolvidos?

*Os recursos existentes para o planejamento do desenvolvimento são relativamente reduzidos e a capacidade para tomada de decisões e complementação é limitada. Um ponto prático, portanto, é dirigir os poucos recursos destinados à abordagem ISI-IE para outras direções com probabilidades de melhores resultados. Tal mudança pode ser difícil, devido ao grande interesse intelectual conferido ao esquema de divisas estrangeiras.*

Se existem novas direções, quais serão elas? Uma modificação importante poderia ser virem os planejadores do desenvolvimento industrial a dar maior atenção aos pontos de vista de viabilidade econômica e aos potenciais de eficiência de operação, em lugar de considerar produtos ou indústrias específicas. Muito do esforço na identificação industrial tem-se baseado mais no exame dos efeitos potenciais de crescimento a longo prazo, evidência essa que os defensores imediatos de substituição de importações agora reconhecem. Atividade similar tem sido estimulada por preferências subjetivas para "indústrias básicas", como definidas, na suposição de que tudo o que é "básico" é melhor, ou por prioridades para as "indústrias dinâmicas", mais do que para as "indústrias tradicionais".

Os programas de desenvolvimento industrial devem também reconhecer que o crescimento pode ser assegurado encorajando a plena utilização da capacidade industrial existente e a expansão de indústrias já estabelecidas. A tendência, por demais frequente, é concentrar-se fortemente na identificação e no encorajamento de novas indústrias.

*Maior preocupação para o encorajamento geral da eficiência industrial leva a uma larga faixa de possibilidades para uma ação governamental efetiva. Muitos*

dos fatores cruciais que afetam a eficiência industrial nos países menos desenvolvidos são devidos ao ambiente e à economia externa. A ação governamental ao melhorar as comunicações e transportes, expandindo o treinamento de operários e executivos, provendo mercados de capital mais eficientes e reduzindo o custo de dinheiro, modernizando o sistema legal para estimular a competição — e até mesmo reduzindo tarifas — e melhorando a eficiência das regulamentações governamentais, pode ser extremamente produtiva ao criar condições para que, tanto as indústrias já existentes quanto as novas possam operar eficientemente.

Os programas de industrialização devem reconhecer que a capacidade empresarial é um requisito chave e, frequentemente, um recurso bastante escasso. Consequentemente, a estratégia deve incluir um programa de largo alcance, que crie condições favoráveis para que o empresariado do país surja e se torne efetivo; que, em alguns casos, supra este empresariado através da empresa pública e que faça uso da empresa privada estrangeira como fonte de treinamento e de experiência. Em outras palavras, as linhas mestras para a industrialização devem ser: viabilidade econômica, potencial de expansão, eficiência industrial com ênfase nas economias externas, e o encorajamento do empresariado.

O planejamento das reservas cambiais deve receber atenção relevante, porém separada. Este deve considerar, do ponto de vista do balanço de pagamentos, o turismo, a fuga do capital interno, o controle e parcelamento da dívida externa, os potenciais de expansão de exportações e, até mesmo, os prós e contras ao atrair investimento estrangeiro privado. A expansão das exportações pode indicar a necessidade de pesquisa de mercado, melhor controle de qualidade e adaptação de projeto, bem como desenvolvimento da capacidade de vender e distribuir para o exterior. Em outras situações, a habilidade de comercialização de firmas internacionais deve ser procurada através do encorajamento da formação de sociedades mistas ou, até mesmo, através de operações completamente manobradas por estrangeiros no país. Porém, a condição necessária para assegurar um crescimento industrial auto-gerador e uma possibilidade máxima de exportar, é promover e atingir altos níveis de eficiência industrial.

Tanto a ISI-IE quanto a abordagem direta da industrialização têm a mesma meta: acelerar o crescimento econômico geral. Porém, as veredas recomendadas, a importância relativas dos critérios a serem usados como linhas mestras e os modelos de industrialização realmente atingidos podem diferir grandemente.

A abordagem ISI-IE parte da convicção ou suposição de que o comércio exterior é o principal fator de coerção do crescimento econômico. Usa o setor industrial como campo de ação onde os resultados parecem ser rápidos e, relativamente, fáceis para o balanço de pagamentos; no processo, entretanto, tem geralmente negligenciado muitas outras possibilidades, fora do setor industrial, de melhorar a situação de divisas estrangeiras. Esta abordagem separa o mercado interno do externo e, assim, deixa de tomar em consideração o processo histórico verificado, onde indústrias começaram substituindo importações e, mais tarde, se transformaram em exportadores significativos. A escolha das indústrias a serem encorajadas tem-se baseado em sua importância, presente ou passada, como

usuárias de reservas cambiais. Mesmo quando usam a ISI-IE, os responsáveis *têm-se mostrado crescentemente preocupados com a viabilidade econômica*, as perspectivas de expansão e a eficiência potencial dos tipos de indústria a serem encorajados; quase invariavelmente, as considerações sobre divisas estrangeiras, geralmente de curto prazo, têm prevalecido como fator decisivo.

Os modelos de industrialização resultantes de considerações com a divisa estrangeira são passíveis de serem caracterizados por uma larga diversificação e um alto grau de auto-suficiência. Para um país grande, a diversificação pode não ser prejudicial, pois um grande mercado interno pode justificar unidades de produção de tamanho eficiente. Porém, em países pequenos, este modelo de industrialização pode significar unidades pequenas, não econômicas, operando a altos custos, e com possibilidades limitadas de se tornarem competitivas no mercado externo.

Em contraste, a abordagem direta do desenvolvimento industrial trará, possivelmente, a especialização de um menor número de campos, selecionados na base da vantagem comparativa. As indústrias a serem encorajadas serão identificadas na base das vantagens comparativas oferecidas por vantagens locais, tais como: existência e proximidade de fontes de matérias-primas, mão-de-obra, ou mercados. O conceito de mercado usado para avaliar as possibilidades de industrialização não está restrito ao mercado doméstico ou ao exterior, e perspectivas promissoras para a expansão industrial podem ser buscadas na combinação dos mercados interno e externo ou numa evolução, a longo prazo, de um para o outro.

A diferença importante na abordagem baseada na divisa estrangeira é que, na abordagem direta para a industrialização, os governos são levados a uma larga faixa de ações, além da manipulação de tarifas, quotas e outros dispositivos protecionistas. A abordagem direta focaliza grande atenção nas muitas oportunidades de atividades financiadas pelo governo que podem aumentar a eficiência industrial, como sejam: programas educacionais para operários e executivos, desenvolvimento do mercado de capitais, instalações de transporte e comunicação mais eficientes, e expansão da capacidade dos sistemas geradores de energia elétrica, de modo que as indústrias não precisem mais se basear em suas pequenas unidades de energia independentes e de altos custos.

Os discípulos da abordagem "*divisa estrangeira*" responderão defensivamente: "não é verdade que o gargalo do comércio exterior é geralmente o principal fator coercitivo do desenvolvimento, e qualquer tipo de estratégia para a industrialização não terminará por encontrar este problema?" A convicção largamente aceita de que o comércio exterior é o principal ponto de estrangulamento, pode ou não ser verdadeira, dependendo do país. E pode-se tornar em profecia auto-cumprida, em alguns casos, quando as autoridades responsáveis pelo comércio exterior estão devotando sua atenção ao planejamento da industrialização, mais do que tirando vantagens dos potenciais fora do setor industrial, para melhorar as condições do comércio exterior, tal como, parcelando melhor a dívida externa. Mas, mesmo aceitando a sabedoria convencional sobre o comércio

exterior, existem fortes possibilidades de que a abordagem direta para o desenvolvimento industrial, complementada por peritos em desenvolvimento industrial, pode resolver os problemas do comércio exterior melhor do que a abordagem ISI-IE. Um setor industrial caracterizado pela eficiência, especialização e vantagens comparativas, tanto pode ser um substituto de importações, quanto um promissor contribuinte para os lucros provenientes do comércio exterior através das exportações. Estruturar a estratégia de industrialização como uma escolha entre a substituição de importações ou indústrias de exportação é realmente uma falsa dicotomia.

## SUMMARY

In this paper the author tries to show how the persistent trend to place the problem of industrialization of less developed countries within a limited scheme of solving problems of the balance of payments has, for a long time, inhibited and misdirected the efforts of these countries.

Although the problem of foreign exchange in less developed countries is a crucial one, as it might represent a vital restriction or even a bottleneck to industrialization, the narrow views derived from the exaggerate concern with such problems has led to an industrialization policy aimed at the substitution of imports (ISI).

Recently, however, many enthusiasts of the import substitution have been insisting on the promotion of export industries as a better alternative, due, above all, to the disappointment with the results derived from ISI towards the solution of the chronic problems of the balance of payments.

Thus, to present the problem of strategies as a choice between the substitution of imports and export industries is, from the point of view of the industrial development, to place a false dichotomy. Such approach, not only fails to take into account the interrelations between the domestic and foreign markets, but it also fails in considering the historical process through which many countries, as Japan, for instance, have become exporters of industrial products.

In this essay the author scrutinizes the points of view accepted in ISI and their reciprocals in export industries (EI), in the hope that a better share of the relatively scarce resources for planning and research devoted to the syndrome ISI-EI might be allocated to more productive areas.