

ALGUNS COMENTÁRIOS A “ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL”

DE ALBERT FISHLOW

Werner Baer

e

Annibal V. Villela

(Vanderbilt University)

(IPEA/INPES)

É do consenso geral que a substituição de importações como a principal fonte do crescimento industrial e econômico está declinando rapidamente. O crescimento futuro em países como o Brasil terá que se originar em outras áreas. Como a substituição de importações tem sido a base do crescimento industrial do Brasil iniciado nos anos 1880 e a base da transformação estrutural do País desde 1930 até o passado recente⁽¹⁾, as análises desse fenômeno na perspectiva histórica têm adquirido relevância crescente. Um melhor entendimento do papel da substituição de importações no crescimento passado do Brasil deve ajudar os planejadores atuais a encontrar substitutos adequados para ela. A análise penetrante de Fishlow é, pois, um bem-vindo esforço pioneiro para entender as origens e o impacto da substituição de importações no Brasil.

Por sua própria natureza, não se pode esperar que os esforços pioneiros resultem em argumentos e apresentações empíricas sem falhas. Nossas críticas devem, portanto, ser consideradas como construtivas, e feitas na esperança de tornar mais claros seus meritórios esforços.

(1) Para uma interpretação dos vários estágios do crescimento industrial do Brasil, vide Werner Baer e Annibal V. Villela “Industrial Growth and Industrialization: Revisions in the Stages of Brazil’s Economic Development”, versão portuguesa in “Dados”, (n.º 9, pp. 114-131) e versão inglesa a aparecer in *The Journal of Development Areas*, Janeiro 1973.

É claro pela análise de Fishlow do período inicial da industrialização (1890-1914) que dados firmes são extremamente escassos. Assim, ele pode apenas conjecturar sobre a probabilidade de que durante o período inflacionário da década de 1890 os níveis de salários sofreram uma decalagem em relação ao custo de vida e, portanto, que as despesas em mão-de-obra diminuíram em termos reais; ou que os preços de certas indústrias cresceram mais do que os de outras, causando, pois, um fluxo de recursos em direção a elas (p.10).

Temos algumas dúvidas a respeito da assertiva de Fishlow (p.11) de que “ A manutenção do crédito interno, na fase inicial de criação da indústria foi provavelmente mais importante do que a proteção dada pelas tarifas” Crédito (especialmente a médio e longo prazos) quase que não existia naquela época. A maioria das firmas tinha que contar com sua geração interna de fundos. A falta geral de instituições de crédito para investimentos contribuiu, por exemplo, para a queda espetacular do grande empresário brasileiro do Século XIX, Mauá. Essa situação praticamente não mudou nas primeiras décadas do Século XX.

Também temos algumas dúvidas sobre os dados de Fishlow referentes à produtividade da indústria têxtil antes da 1.^a Guerra Mundial e achamos parte de sua evidência contraditória. Na página 12 ele inicialmente diz que apesar das reduções na proteção, a indústria têxtil resistiu à concorrência estrangeira devido à produtividade crescente. Um pouco mais adiante, no mesmo parágrafo, ele cita uma fonte dizendo que a plenitude dos benefícios da proteção não podia ser capturada pelas firmas brasileiras em virtude da forte concorrência entre elas. Fishlow não demonstra qual das interpretações é correta. Entretanto, um recente estudo por um dos autores (Villela) mostra que antes da 1.^a Guerra Mundial as tarifas sobre produtos têxteis eram excepcionalmente altas em comparação com outros países (vide tabela 1). Parece, pois, que as firmas têxteis de algodão se beneficiaram da proteção alfandegária.

TABELA 1

**TARIFAS ADUANEIRAS SOBRE TECIDOS
DE ALGODÃO, 1913**
(Percentagens dos Preços de Importação)

	CRUS	BRANCOS	ESTAMPADOS
Argentina	25	25	21
Alemanha	29	27	20
França	35	31	26
Brasil	154	98	127

FONTE: Manoel Jansen Muller, Conferente da Alfândega do Rio de Janeiro, "Relatório Sobre a Tarifa das Alfândegas", Paris, 1913. pp. 21-150.

Um pouco mais adiante, na página 15, o autor tende a usar os dados históricos sem o necessário cuidado. Por exemplo, ele afirma que "apesar do menor tamanho das novas firmas, os estabelecimentos industriais fundados entre 1915 e 1919 eram responsáveis por um quarto do capital declarado na indústria de transformação no Censo de 1920". Se se considerar que os valores de capital naquele censo são baseados no custo histórico e que, portanto, o capital das firmas mais velhas está subavaliado, a ponderação real das firmas fundadas durante a 1.^a Guerra Mundial seria consideravelmente menor após os ajustamentos para tornar os dados comparáveis. (Pela mesma razão, o exercício do autor na página 33 comparando os estoques de capital em 1919 e 1939 é sujeito a contestação). Ainda na página 15, ao discutir a formação de capital na década dos vinte, Fishlow tende a exagerar o papel dos lucros das firmas. O crescimento da produção de cimento e de aço foi devido em grande parte ao capital estrangeiro e vários projetos industriais receberam substanciais empréstimos governamentais.

Embora 1928 tenha sido um ano de pico na década dos vinte (mas não em relação ao período anterior à 1.^a Guerra Mundial) não encontramos nenhuma base para aceitar a afirmação de Fishlow de que naquela época "a participação das importações havia retornado ao nível anterior ao da 1.^a Guerra Mundial...". De acordo com cálculos baseados em dados do Anuário Estatístico do Brasil, 1939/40, o coeficiente de importação da indústria têxtil brasileira declinou continuamente a partir de 1911:

1911	18,3%
1912	14,8%
1913	13,4%
1928	7,8%

Ao se considerar o fraco desempenho agregado da indústria brasileira nos anos vinte, deve-se olhar além do forte aumento das importações. Por exemplo, as políticas deflacionárias de Arthur Bernardes em meados dos anos vinte contribuiu substancialmente para a fraca “performance” do setor industrial⁽²⁾.

Temos dúvida da impressão de Fishlow de que nos anos trinta “ não apenas os deficits planejados se tornaram uma política mais frequente, mas também que as diferenças observadas provinham de despesas excessivas ao invés de receitas sobrestimadas”, (p. 26). Nossas dúvidas provêm da declaração de Souza Costa (Ministro da Fazenda de 1934 a 1945), que quando Presidente do Banco do Brasil declarou em 1933 que: “Por mais tumultuárias que sejam, no momento atual, as opiniões em matéria de ciências econômicas — terreno em que são sustentadas as mais contraditórias teorias e realizadas experiências as mais arriscadas — um ponto pacífico existe, no qual todos estão mais ou menos de acordo: a necessidade do equilíbrio orçamentário. Ainda não houve quem tivesse a coragem de afirmar que, gastando-se mais do que se ganha, se acumulam riquezas”⁽³⁾.

Estudos recentes têm mostrado que até 1936 houve frequentes tentativas de comprimir ao invés de expandir as despesas do Governo. Assim sendo, seria historicamente errado atribuir políticas Keynesianas conscientes ao Governo brasileiro nos anos trinta.

(2) Wilson Suzigan e Annibal V. Villela, “Política Governamental e Crescimento da Economia Brasileira, 1889-1945”, manuscrito datilografado, a ser publicado pela Fundação Getúlio Vargas, capítulo 5.

(3) Relatório do Banco do Brasil, 1933, p. 14.

Ao discutir o crescimento industrial dos anos trinta Fishlow observa o fato de que ele foi de natureza intensiva de mão-de-obra (p.32). Achamos que ele podia ter mencionado o fato de que a década começou com considerável excesso de capacidade industrial construída nos anos vinte e que uma grande parte do crescimento industrial no anos trinta foi baseada no uso mais intensivo daquela capacidade. Seria pois errôneo concluir que a industrialização dos anos trinta foi de natureza particularmente intensiva de mão-de-obra.

Fishlow nota corretamente na página 36 que a formação de capital permaneceu em níveis bastante elevados durante a 2.^a Guerra Mundial. É de interesse notar também que as taxas anuais de crescimento da produção industrial caíram de 11,2% no período 1933-39 para 5,1% durante a guerra⁽⁴⁾. É de se concluir, pois, que a relação capital/produto durante os anos de guerra foi muito elevada. Isso pode ser devido em parte à construção da usina siderúrgica de Volta Redonda, que só começou a produzir após a guerra.

Ele atribui a orientação antiexportação das políticas após a 2.^a Guerra Mundial (pp. 42, 46) e a natureza intensiva de capital do processo de industrialização aos preços relativos (vide também p. 53). A taxa de câmbio fixa e sobreavaliada e outras políticas de preços (e.g. crédito barato) foram presumivelmente a causa disso. No que diz respeito ao crescimento industrial, era intenção dos formuladores de política atrair o capital estrangeiro com base na grande dimensão do mercado interno brasileiro. É difícil acreditar que esse capital viria para o Brasil naquela época se tivesse que exportar uma grande parte de sua produção desde o início. Ainda mais, é preciso que se prove em que medida os preços relativos dos fatores realmente influenciaram a intensidade de capital dos processos de produção. Assim, por exemplo, a indústria automobilística brasileira se estabeleceu inicialmente na base de equipamento de segunda mão importado. Dificilmente isso poderia ser considerado uma decisão de adotar uma tecnologia relativamente intensiva de

(4) Suzigan e Villela, op. cit., capítulo 7.

capital. É também o caso recente das indústrias tradicionais, como têxteis, que tinham excesso de capacidade baseada em equipamento muito velho ao invés de muito moderno e de instalações com grande intensidade de capital. É possível que seja verdade o que Fishlow diz, i.e., “. . . a escolha de tecnologia não era completamente rígida. ” (p.54), porém toda a evidência parece indicar que a escolha, comumente, foi na direção de técnicas mais intensivas de mão-de-obra⁽⁵⁾.

Como mencionamos no início de nossos comentários, nossas críticas devem ser tomadas com um espírito positivo e não deve afetar os méritos intrínsecos da contribuição de Fishlow. Ao terminar, portanto, gostaríamos de apontar a excelente análise do autor do papel do programa de sustentação do café nos anos trinta. Ele certamente colocou as contribuições de Furtado e Pelaez na devida perspectiva.

(5) Flavio R. Versiani, “Industrialização e Emprego: o Problema da Reposição de Equipamentos”, in Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 2, junho de 1972.