

SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES VERSUS LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL^(*)

Paulo Gonzaga M. de Carvalho (**)

Este artigo discute as justificativas e críticas aos modelos de substituição de importações e de liberalização comercial tendo como referência o impacto dos mesmos sobre a produtividade e a especificidade da economia brasileira. Está dividido em quatro partes. Na primeira, analisa-se o modelo de substituição de importações e as críticas às deficiências desse regime. Em seguida, examina-se o modelo de liberalização comercial, suas justificativas e críticas. Na terceira parte, faz-se um balanço das políticas de ajuste estrutural implementadas com o apoio do Banco Mundial. Na última parte fazem-se algumas breves observações finais.

Este texto trata da discussão do tema substituição de importações versus liberalização comercial (LC) enfatizando impacto dos mesmos sobre a produtividade e a especificidade da economia brasileira, e está dividido em quatro partes. Na primeira, analisa-se o modelo de substituição de importações e as críticas às deficiências desse regime, tido como inadequado em comparação com aqueles “orientados para fora” (*outward orientation*), supostamente mais liberais e eficientes. Em seguida, examina-se o modelo de liberalização comercial, suas justificativas e críticas. Na terceira parte, faz-se um balanço das políticas de ajuste estrutural implementadas com o apoio do Banco Mundial. Na última parte fazem-se algumas breves observações finais sobre a discussão.

Este debate foi recentemente retomado no Brasil, com alguns autores (FRANCO 1996, ROSSI Jr e FERREIRA 1999 e MOREIRA 2000) ao fazerem um balanço positivo da abertura comercial dos anos 90, simultaneamente criticarem, em maior ou menor ênfase, o que consideram Ineficiências do processo de substituição de importações vigente no pós-guerra.

1) A Substituição de Importações

A formulação do que seria uma estratégia de desenvolvimento baseado na substituição de importações se deve a Prebisch e Singer (1950). Eram três os argumentos empregados para justificar essa estratégia: diminuir a transferência de excedente dos países em desenvolvimento (PED) para os países desenvolvidos (PD); maior independência e auto-suficiência dos PED; proteção à indústria nascente, que

remonta às teses de Lizst (1904). Os motivos mais importantes são o primeiro e, em especial, o último. O segundo – que muitas vezes tem um viés anticolonialista – é uma decorrência dos outros dois.

Diminuir a transferência do excedente era tido como algo vital, dada a progressiva deterioração dos termos de troca entre os PED e PD. O preço dos produtos primários exportados pelos PED tenderia a cair em relação às importações de manufaturados, como consequência da “elasticidade-renda” desfavorável a estas mercadorias nos mercados do primeiro mundo, mas também porque uma parte delas foi substituída por produtos alternativos (DORNBUSCH, 1992).

A proteção à indústria nascente é um tema ainda hoje na ordem do dia – como se pode ver pelos escritos de Krugman e dos autores da “nova teoria do comércio exterior” (GREENAWAY, 1995). São quatro as condições para isso: a geração de externalidades – principalmente tecnológicas – pela indústria protegida; a proteção limitada no tempo; a proteção permite à indústria diminuir seus custos, entre outras coisas graças aos efeitos dinâmicos do aprendizado, possibilitando retornos crescentes e o alcance de um elevado nível de produtividade; o mercado de capitais é imperfeito e, portanto, não capta essa possibilidade de retorno crescente em determinadas indústrias.

O modelo de substituição de importações começou a ser adotado antes mesmo de ser formulado teoricamente. Foi uma estratégia utilizada – no início de forma “espontânea”, mas depois de modo mais articulado – para enfrentar as dificuldades do setor externo. A falta de divisas no período 1914-45 forçou vários países a adotarem medidas restritivas às importações. No pós-guerra, contribuíram para favorecer a adoção desse modelo o pessimismo vigente sobre a evolução do comércio internacional (BHAGWATI, 1988), o sucesso das experiências de planejamento central (a URSS, por exemplo) ou indicativo (os EUA durante a guerra, por exemplo) (KRUGMAN, 1996) e das políticas keynesianas de intervenção do Estado na economia. Essas medidas acabaram sendo reforçadas no seu viés antiexportador pela taxa de câmbio sobrevalorizada – fruto da longa convivência dos países da terceiro mundo com a inflação.

Como resultados positivos desse modelo, atingiram-se, nos PEDs, um razoável nível de industrialização, um aumento da participação da indústria no PNB e um menor peso das importações no produto. Sem dúvida, até os anos 70 esse modelo – criticado pelos economistas defensores do livre comércio e apoiado pela CEPAL –

contribuiu para diminuir a distância entre estes países pobres e os desenvolvidos. As críticas ganharam peso nos anos 80, quando o sucesso dos chamados “tigres asiáticos” – que adotaram um modelo diferente – contrastava com a crise e a estagnação da América Latina. O contexto, em termos do comércio internacional, também era agora mais desfavorável, com o fim do *boom* de crescimento do pós-guerra.

.1.1 As Críticas ao Modelo

O modelo de substituição de importações (MSI) é considerado por muitos autores como ineficiente do ponto de vista econômico – e, para alguns analistas, seria também inadequado por suas consequências sociais e políticas adversas.

As críticas mais comuns se referem à ineficiência do modelo. Isso ocorreria devido a uma alocação inadequada de recursos, provocada por distorções no mercado de produtos e de fatores, cujas causas seriam:

- a) Interferência excessiva do governo. O excesso de burocracia, leis e regulamentos acaba por desestimular a atuação da iniciativa privada e estimular o *rent-seeking*.
- b) Viés contra a exportação. Isso ocorreria sobretudo em decorrência da taxa de câmbio valorizada.
- c) Viés contra a agricultura. Esse setor seria prejudicado – através da taxa de câmbio – por ser exportador, e também pela relação de troca desfavorável com a indústria. Isso levaria a uma perda de oportunidades na exportação de *commodities*. Como o ramo manufatureiro seria protegido contra a concorrência externa, seus preços seriam mais elevados – e isso se refletiria nos insumos e máquinas vendidos para a agricultura.
- d) Subutilização da capacidade instalada. A proteção tornaria viável, em termos econômicos, a operação de plantas industriais com escalas de produção subótimas e, conseqüentemente, com excessiva capacidade ociosa – perdendo-se assim os benefícios das economias de escala.
- e) Subutilização do trabalho. A importação de tecnologia não levaria em conta que o trabalho é o fator abundante nos PED – o que acarretaria aumento do desemprego.
- f) Rigidez das importações. O MSI torna a pauta de importações muito rígida, pois só não haveria produção interna de bens de capital e de alguns insumos básicos –

como o petróleo, por exemplo. Isso significaria que qualquer situação de escassez de divisas comprometeria diretamente o crescimento econômico. O país ficaria, portanto, muito vulnerável a choques externos adversos.

g) Mercados não contestáveis. Como os mercados seriam protegidos, haveria menos concorrência e, portanto, menos eficiência na produção (FRANCO, 1996).

h) Ineficiência dinâmica. Ao desestimular a concorrência, a proteção comprometeria o investimento em geração de tecnologia. Geraria também excessiva integração vertical – o que levaria a ineficiências estáticas e a um relacionamento conflitivo com os fornecedores. Com isso se perderia a possibilidade de sinergia de uma rede de fornecedores.

i) Ineficiência estrutural/macroeconômica. Devido à proteção excessiva do Estado, as instituições – empresas, sindicatos, associações patronais, etc. – se tornariam passivas, incapazes de desenhar estratégias. O Estado se hipertrofiaria, tornando-se também ineficiente – o que acabaria por comprometer o investimento em infra-estrutura. A educação, por exemplo, acabaria se expandindo muito mais em termos quantitativos do que qualitativos (PÉREZ, 1996).

j) A proteção à indústria nascente não teria sucesso, pois – sendo indiscriminada e de excessiva duração – acabaria criando indústrias artificiais. O melhor para a sociedade seria que o mercado tivesse feito a alocação de recursos, sem a interferência do Estado.

k) A substituição de importações teria necessariamente um ciclo, que se encerraria com um declínio inevitável – pois chegaria um momento em que já não haveria o que substituir, porque os setores ainda não internalizados seriam muito sofisticados tecnologicamente e/ou exigiriam um significativo aporte de capital. A saída seria alargar o mercado para dentro – através, por exemplo, da redistribuição da renda – ou para fora – incentivando as exportações. Qualquer das opções significaria uma mudança substancial no modelo. Nessa fase de declínio, é nítida a queda da produtividade.

A questão da relevância das exportações – que seriam desestimuladas no MSI – merece um detalhamento um pouco maior, caso se levem em conta alguns aspectos: o destaque que esse ponto terá na discussão da produtividade; a ênfase dada à mensuração da relação abertura-exportação-crescimento do PNB; e o fato de se tratar de um ponto muito importante na argumentação a favor do modelo “orientado para fora” e da liberalização comercial. O incremento das exportações levaria ao aumento

do PNB, porque: 1) aumentaria a demanda e, conseqüentemente, a produção; 2) geraria divisas, possibilitando a importação de insumos e bens de capital; 3) aumentaria a eficiência na indústria, pois o contato com competidores estrangeiros estimularia o progresso técnico, a capacidade empresarial e a exploração de economias de escala; 4) as pressões competitivas diminuiriam a ineficiência-X e aumentariam a qualidade dos produtos; 5) em conjunto com a liberalização dos controles cambiais, reduziria as ineficiências alocativas; e 6) geraria externalidades positivas para o conjunto da economia, principalmente através da formação de mão-de-obra qualificada e da difusão de progresso técnico.

Note-se que todos esses argumentos podem ser utilizados como justificativas para a tese de que mais exportação acarretaria maior produtividade. No caso do aumento da demanda, a relação com a produtividade seria através de retornos crescentes de escala – como nas leis de Kaldor-Verdoorn

1.2 Respostas às Críticas

Muitos autores não concordam com várias das críticas feitas ao MSI. É importante ressaltar que algumas delas não se aplicam – ou pelo menos têm que ser bastante relativizadas – quando se referem ao Brasil, ponto que será enfatizado aqui.

a) Houve interferência excessiva do governo na Coréia – mas foi muito bem-sucedida. Dos chamados “tigres asiáticos”, apenas Hong Kong adotou uma política próxima dos ideais do liberalismo (RODRIK, 1995). Como Hong Kong é o paradigma do “desenvolvimento sem Estado”, fica evidente o quanto tal situação é específica demais para ser generalizada – e o quanto o Estado é importante para o *catch-up*. O problema não é a interferência excessiva, mas a ineficaz – o que sem dúvida ocorreu nos PED.

b) O viés contra a exportação também não pode ser generalizado. A Coréia combinou proteção a setores industriais com promoção das exportações. O Brasil fez isso e – pelo menos na década de 70 – com muito sucesso, e hoje conta com várias indústrias de exportação altamente competitivas (DORNBUSCH, 1992). Em 1965-74, por exemplo, as exportações de manufaturados em dólar cresceram 37% – a segunda maior taxa do mundo no período, inferior apenas à da Coréia do Sul (BRUTON, 1989). Portanto, a substituição de importações não é incompatível com a promoção de exportações.

c) O mesmo se aplica ao viés contra a agricultura. Boa parte das exportações

brasileiras é de produtos primários, ou de produtos semielaborados da agricultura. Por exemplo: o Brasil é um dos maiores exportadores mundiais de soja – e isso não seria possível se houvesse esse viés. O que ocorre no Brasil é uma discriminação contra as culturas tradicionais voltadas para o mercado interno.

d) A subutilização da capacidade instalada foi, sem dúvida, menor no Brasil do que na maioria dos PED, pois o país tem um expressivo mercado interno. O problema do Brasil é, quase sempre, muito mais de falta capacidade instalada – devido ao baixo nível de investimento – do que de subutilização. Nos anos 80, por duas vezes (1987 e 1989) durante surtos de crescimento provocados por congelamento de preços, chegou-se perto do nível máximo de utilização da capacidade instalada.

e) A tese da subutilização do trabalho parte do pressuposto de que existe no mercado uma grande variedade de tecnologias para um mesmo segmento produtivo. Nesse sentido, o mais racional seria a empresa escolher aquela que utiliza mais intensamente o fator abundante – no caso, o trabalho –, pois os fatores de produção são perfeitamente substituíveis e essa opção minimiza o custo. Nada mais distante da realidade. A oferta de tecnologias economicamente viáveis é restrita, e elas tendem a não ser intensivas em trabalho, dentre outros motivos porque os PED – os mais interessados em tecnologias menos intensivas em capital – não se destacam na produção de tecnologias. Se a dotação de fatores fosse decisiva, a geração de energia solar estaria muito mais desenvolvida do que efetivamente se encontra hoje em dia.

f) A vulnerabilidade externa ligada à essencialidade das importações é relativizada quando existe uma política de promoção de exportações e o processo de substituição de importações é bem-sucedido. Esse foi o caso do Brasil: de 1981 até 1994, tivemos sistematicamente superávites na balança comercial – que, segundo Castro e Souza (1985), podem ser chamados de estruturais, devido ao avanço da substituição de importações e das mudanças substanciais também na pauta de exportações, num processo que pode ser considerado de substituição de exportações. Esse quadro só foi revertido em 1995, por conta da liberalização comercial e da sobrevalorização da taxa de câmbio. Os problemas de vulnerabilidade externa enfrentados pelo Brasil nos anos 80 foram fruto do endividamento externo, e não do déficit na balança comercial. Deve-se levar em conta que a capacidade de um país como o Brasil se recuperar de um choque externo – que pode ser considerado uma medida de sua vulnerabilidade – também depende muito da política macroeconômica adotada, possivelmente mais do que do grau de abertura da economia.

g) Um mercado pode ser protegido e ter muita concorrência – em especial se o mercado é grande, como é o brasileiro, e comportar muitos produtores. Da mesma forma, pode ser grande ou pequeno e comportar poucos produtores, devido a barreiras à entrada, e a uma grande concorrência entre eles. Pode haver muita concorrência em mercados oligopólicos. Também não é de forma alguma evidente que um mercado atomizado – com grande número de produtores – tenha necessariamente maior eficiência do que um mercado oligopólico. Em alguns setores (a produção de aço, por exemplo), é inviável a existência de grande número de produtores, devido à escala da produção. As grandes empresas, por exemplo, têm mais recursos para investir em capital físico e humano. Deve-se também levar em conta a diversidade de situações dentro de um mesmo mercado protegido – onde, em idêntico ambiente competitivo, convivem empresas “acomodadas” com altos custos e outras muito eficientes (BERGSMAN, 1974). Não existe, portanto, uma relação direta entre proteção, concorrência e eficiência. Existem poucos estudos sobre esse tema em PED. Numa resenha de pesquisas feitas em três países, Tybout (1992) conclui que os resultados desses levantamentos sugerem que a estrutura de mercado afeta a natureza da associação entre padrão de comércio/proteção e a produtividade. Mas essa relação não é estável, podendo variar conforme o país. Ademais, segundo Roberts e Tybout (1996), ao contrário do que muitos pensam, a rotatividade de plantas em países semi-industrializados é em média maior que nos industrializados, portanto a pressão competitiva não pode ser menor. Bhagwati – que é um crítico do MSI – afirma que, “apesar de os argumentos para o sucesso da estratégia de promoção de exportação baseada nas economias de escala e na eficiência-X serem plausíveis, o seu suporte empírico não está disponível” (BHAGWATI, 1988, p. 39).

h) Não existe também relação direta entre proteção, concorrência e investimento em tecnologia – sobretudo quando o mercado interno é grande. Rodrik (1995) destaca em seu *survey* que estudos realizados mostram que uma grande quantidade de pequenas inovações é gerada quando as empresas estão desvinculadas do mercado externo. No caso da América Latina, as empresas que mais investiram em tecnologia foram as que podiam contar com um crescimento sustentado, com base no mercado cativo interno – o que diminui a incerteza dos resultados dos gastos em P&D. Se fosse verdade que a proteção compromete o investimento em tecnologia, a Índia – que até 1991 foi uma das economias mais fechadas do mundo capitalista – seria um fracasso em geração de tecnologia, e esse não é o caso. Além de ter um

importante polo de *software*, no período 1980-93 a Índia patenteou mais do que toda a América do Sul. Segundo Bruton (1989), a Índia criou, com sua política de substituição de importações, uma expressiva capacidade tecnológica própria. Se economias fechadas não investissem em tecnologia, a antiga URSS nunca teria sido uma superpotência. A experiência recente dos “tigres asiáticos” mostra a importância de se ter um Sistema Nacional de Inovações – ou seja, uma política voltada para estimular e difundir inovações. Quanto à integração vertical, o Brasil pode ser um bom exemplo. Se esse fosse um problema muito sério na indústria brasileira – devido à herança do período de substituição de importações – certamente haveria uma rápida desverticalização após a abertura da economia, e isso não ocorreu. A terceirização tem ocorrido basicamente na área de serviços, e não na de produção (BNDES/CNI/SEBRAE, 1996).

i) Sem dúvida, a ineficiência estrutural/macroeconômica existe – ver, no caso do Brasil, o recente estudo sobre competitividade da indústria (FERRAZ *et al.*, 1996). Mas seria esse um problema inerente ao processo de substituição de importações, ou estaria ligado à fraqueza das instituições dos PED? Este segundo aspecto deve ser levado em consideração.

j) Se a industrialização dos PED tivesse sido artificial – inteiramente baseada em indústrias nascentes que nunca amadureceram ou se tornaram competitivas – a abertura comercial deveria acarretar uma massiva desindustrialização, e o retorno dessas economias ao estágio primário exportador. Não foi isso o que aconteceu, pois em cada país o processo foi diferente. No Chile em boa medida houve desindustrialização, mas isso não ocorreu no Brasil. E a Coreia do Sul é um exemplo de sucesso, em termos de proteção à indústria nascente. Quanto à alocação de recursos, a questão foi muito bem colocada por Bruton: nem a “correta” alocação de recursos, nem o livre comércio, nem as exportações garantem o crescimento da economia (BRUTON, 1989).

k) O Brasil é um bom exemplo de como esse argumento não se aplica. Após 1964, com o regime militar, o país alargou o mercado sem redistribuir renda, através do aumento do crédito ao consumidor. As exportações foram estimuladas, e isso não significou uma mudança substancial do modelo – pois a indústria continuou protegida e a maior parte produção continuou voltada para o mercado interno. O estancamento da substituição de importações não foi dramático para a economia, pois a maior parte da produção industrial era – e ainda é – voltada para suprir o mercado interno, e não

para substituir importações.

Quanto à relação exportações-PNB, é possível imaginar uma causação inversa – que pode, inclusive, ser negativa. Por exemplo: no Brasil, em ocasiões de grande crescimento do mercado interno, é comum haver desvio da produção das exportações para o mercado interno. O crescimento do PNB, portanto, pode ocasionar diminuição das exportações.

Suponhamos que, por algum motivo não relacionado ao comércio externo de mercadorias, um país passe por um processo de aprendizado e progresso tecnológico – por exemplo: devido a investimento externo, transferência de tecnologia ou *learning by doing*. Isso vai estimular o crescimento de determinadas indústrias, que a partir do esgotamento do mercado interno – ou até antes – vão precisar do mercado externo para se expandir.

2) A Liberalização Comercial

As políticas de ajuste estrutural (AE) – que incluem a liberalização comercial (LC) em suas linhas gerais – sempre foram apoiadas pelos críticos do MSI, e passaram a ser crescentemente adotadas não apenas por seus eventuais méritos, mas também por pressões dos organismos internacionais, como o FMI e Banco Mundial. Nos anos 80, devido à crise da dívida externa, vários países ficaram muito vulneráveis a esse tipo de pressão. O modelo de ajuste estrutural parte do diagnóstico *mainstream* sobre o sucesso do Japão e dos “tigres asiáticos” e procura generalizar esse receituário para outros países. O objetivo mais geral seria melhorar o crescimento da economia e fomentar seu crescimento no longo prazo. Seus principais pontos, quanto à política comercial, são: acabar com todas as restrições não tarifárias às importações; reformar as tarifas de importações, diminuindo seu nível e dispersão, ao máximo possível; incentivar as exportações; adotar uma taxa de câmbio realista (WORLD BANK, 1995). A política industrial (RODRIK, 1995) consiste em: privatização de empresas estatais; fim de restrições à entrada e saída de empresas privadas no mercado; e fim do controle de preços, de medidas discriminatórias e de subsídios. Essas medidas precisariam ser complementadas por reformas econômicas mais amplas – em especial nas áreas financeira e de mercado de trabalho – e teriam que ocorrer num contexto de estabilidade macroeconômica e envolver mudanças nos preços relativos, com destaque para a desvalorização do câmbio e a modernização das instituições. É importante ressaltar dois pontos: liberalização comercial não é

sinônimo de livre comércio, que seria uma situação- limite; atualmente, as políticas de AE e LC estão tão associadas que às vezes é difícil analisá-las separadamente.

2.1 As Justificativas Teóricas do Modelo

As primeiras seis justificativas proporcionam ganhos estáticos do tipo *once-and-for-all*, e têm como pressuposto a concorrência perfeita. Portanto, imperfeições do mercado podem anular esses ganhos. A última é de outra natureza, pois trata de um argumento dinâmico – que no entanto, para se concretizar, vai depender da capacidade competitiva das empresas.

a) Vantagens comparativas. Os teóricos da livre comércio – de Ricardo (R) a Heckscher-Ohlin (H-O) – defendem a tese de que os países obtêm aumento de renda quando se especializam em setores onde têm vantagens comparativas de tecnologia (R) ou de dotação de fatores (H-O).

b) Choques externos e estabilidade. As economias que passam por um ajuste estrutural se tornariam mais resistentes a choques externos, e teriam mais estabilidade macroeconômica.

c) Diversidade de produtos. O bem-estar e a eficiência da economia aumentariam com a oferta de uma diversidade maior de produtos.

d) Eficiência. Os mercados não protegidos incentivariam as empresas a cortar custos e a aumentar a produtividade.

e) Ganhos de escala e maior utilização da capacidade. Graças à maior competição (penetração das importações e entrada de novas empresas) e à ampliação do mercado potencial, as empresas se ajustariam de forma a obter maiores ganhos de escala, e maior utilização da capacidade. Com isso, haveria também uma racionalização do número de empresas no mercado e, conseqüentemente, um aumento do nível médio de produtividade.

f) Diminuição do *rent-seeking*. Isso ocorreria devido a um maior incentivo às atividades produtivas – em detrimento das improdutivas – propiciado pela menor intervenção governamental.

g) Progresso técnico. O aumento dos fluxos de comércio estimularia o progresso técnico, porque:

g.1 O aumento do fluxo de idéias leva à expansão da base técnica e à diminuição do custo da inovação.

g.2 Maior competição internacional faz aumentar a pressão dos

empresários locais por mais inovações. Ao mesmo tempo, a abertura da economia torna esse processo mais eficiente, na medida em que evita a duplicação de gastos de P&D no nível internacional.

g.3 O aumento do mercado potencial proporciona economias de escala para gastos em P&D.

g.4 A maior especialização dos setores produtivos incentiva os gastos em P&D.

2.2 Uma Avaliação das Justificativas

a) Como já foi analisado anteriormente, não há dúvidas de que o MSI distorce a alocação de recursos – mas isso, por si só, não é uma justificativa para a LC. Em primeiro lugar, porque a LC diminui mas não acaba com distorção na alocação de fatores, pois LC não é sinônimo de livre comércio. Essas distorções teriam de ser grandes em termos quantitativos, significativas em termos qualitativos e, em sua maioria, não transitórias ou necessárias, para justificar uma mudança de política. Quanto à dimensão quantitativa, as estimativas variam muito e, segundo Rodrik (1995), raramente são expressivas (acima de 2% do PNB), podendo ser minimizadas pela presença da economia informal. Os argumentos da dimensão qualitativa e do caráter não transitório são mais relevantes.

b) Como assinala Rodrik (1995), essa argumentação deve muito aos trabalhos de Balassa e Sachs. No entanto, as economias fechadas são – por definição – menos afetadas pelos choques externos. Rodrik cita como exemplo o caso da Índia no início dos anos 80. As economias abertas têm a vantagem de, quando afetadas, superarem mais rapidamente a crise. Mas talvez a superação de uma crise gerada por choque externo dependa mais da política econômica adotada do que do grau de abertura da economia.

Com relação à estabilidade macroeconômica, como bem salientou Rodrik, “conceitualmente qualquer nível de proteção comercial é compatível com estabilidade macroeconômica, taxas de câmbio realistas, etc.” (RODRIK, 1992, p.158). O autor cita a Indonésia como exemplo de uma economia fechada e com boas políticas macroeconômicas, e Coréia e Taiwan como economias que se estabilizaram ainda na fase de substituição de importações.

Sobre esse tema, o México constitui um bom exemplo. Como destacou Rodrik,

“o que eventualmente levou muitos países substituidores de importação à ruína não foram as ineficiências microeconômicas, mas desbalanceamentos macroeconômicos e a inability de corrigi-los a tempo. A crise cambial do México de dezembro de 1994 a janeiro de 1995 é um doloroso exemplo de como acertar praticamente tudo no plano microeconômico mas ainda assim enfrentar uma profunda crise se as políticas macroeconômicas...não são bem manejadas” (RODRIK, 1996, p.16).

Liberalização comercial não é, portanto, nenhuma garantia de estabilidade macroeconômica. O ajuste estrutural e a liberalização comercial podem, inclusive prejudicar a estabilização. A diminuição dos impostos de importação tende a aumentar o déficit público. O ajuste no câmbio eleva a inflação. A maior penetração das importações contrai a produção local e contribui para um quadro recessivo (RODRIK, 1996).

c) Em princípio, a maior diversidade de produtos ofertados é um fator positivo para o bem-estar da sociedade. Mas, uma vez mais, isso por si só não justifica uma mudança de modelo. O sucesso da nova estratégia vai depender muito da mudança na composição das importações e de seu impacto sobre a estrutura e a dinâmica industrial. Se o resultado for um aumento substancial das importações de bens de consumo de luxo, e uma regressão das de bens de capital e decréscimo significativo do produto industrial, as conseqüências podem ser desastrosas para a economia.

d) Esse argumento está ligado à idéia de que mais concorrência gera mais eficiência técnica ou eficiência-X – que pode ser entendida como racionalização da produção da empresa. Parte-se, portanto, do pressuposto de que a pressão competitiva anterior à abertura era pequena ou insuficiente – mesmo na hipótese de que o mercado interno fosse grande e disputado, e por isso estimulasse a eficiência. Outra suposição – essa mais facilmente aceitável – é a de que as empresas não têm comportamento otimizador, pois se isso ocorresse não haveria “gordura” a ser cortada. Isso significa que a utilização ótima dos recursos – com ou sem abertura – não está garantida. Se antes os setores “acomodados” eram os que competiam com as importações, agora podem ser os exportadores, privilegiados por subsídios e desvalorização cambial.

No entanto, segundo Rodrik, “os estudos disponíveis favorecem, em geral, a hipótese de que a reforma comercial aumenta a eficiência técnica” (RODRIK, 1995, p.217). O autor baseia essa afirmação em estudos feitos no início dos anos 90 para Turquia (penetração de importações *versus* PTF), Chile (diminuição da proteção *versus* PTF) e México (diminuição da proteção *versus* eficiência). Essa conclusão contrasta com afirmação anterior do próprio autor, segundo a qual “não é possível

mostrar que a liberalização comercial melhora a eficiência técnica, nem é possível demonstrar empiricamente isso” (Rodrik, 1992, p.172). Essa última conclusão se aproxima da cautela de Tybout, que fez estudos sobre esse tema e em sua resenha afirma que

“até o momento parece que a exposição a maior competição externa não está fortemente associada a padrões de entrada que tendem a reduzir o tamanho das plantas e pode causar algum aprimoramento na eficiência técnica” (TYBOUT, 1992, p.207).

e) Ganhos de escala e maior utilização de capacidade também podem ocorrer em economias que adotem o MSI. Isso vai depender do tamanho mercado interno. Alguns estudos, como Havrylyshyn (1990), mostram a associação entre utilização de capacidade e produtividade em PED, mas são limitados pela falta de dados:

“No entanto, a evidência existente é consistente e a relação estatística é significativa, nos casos em que é diretamente observável. Porém...(a) hipótese – liberalização comercial aumenta a utilização de capacidade – apesar de óbvia em termos intuitivos e teóricos, não foi adequadamente testada” (HAVRYLYSHYN, 1990, p.12).

No caso das economias de escala, entre os PD, a relação maior penetração das importações/maior economia de escala não é evidente em todos os países. Isso se verifica, por exemplo, no Canadá, mas não nos EUA. Na França, as economias de escala dependem mais das oportunidades de exportação. Há muito poucos estudos para PED – embora os poucos que existem, segundo Havrylyshyn (1990), tendam a confirmar essa relação. A avaliação de Rodrik (1995) é diferente: citando estudos publicados no início dos anos 90 – portanto após a edição do artigo de Havrylyshyn sobre Chile, México e Colômbia – ele afirma que, “com correlação à tese de racionalização da indústria, os resultados não são alentadores” (RODRIK, 1995, p.216), confirmando sua avaliação anterior sobre o tema. O aumento de escala com a abertura só ocorreu numa minoria de indústrias no México. Cabe notar que, se os setores com retornos crescentes de escala forem os que concorrem com as importações, a abertura pode levar a uma situação pior do que a de uma economia mais fechada (RODRIK, 1992). Portanto, trata-se de um argumento para o qual ainda falta comprovação.

A racionalização na estrutura do mercado – com menos empresas operando com níveis mais elevados de produção e produtividade – pressupõe fácil entrada e saída, o que não se verifica em mercados oligopolizados. Nos PED, a saída é especialmente problemática, devido à pouca expressão do mercado secundário (de segunda mão) para equipamentos industriais. Há também o perigo de entrarem muitas

empresas no mercado, tornando-o atomizado, com muitas plantas com baixa escala de produção e, portanto, baixa racionalização. Para Rodrik (1992), não existe evidência empírica convincente de que LC acarreta racionalização da indústria. Quanto à ampliação do mercado com a abertura para as exportações é importante ressaltar – como faz esse mesmo autor – que o *boom* das exportações de Coreia, Taiwan, Turquia e Brasil antecedeu à LC.

Vale ressaltar ainda, como fazem Kirkpatrick e Maharaj (1992), que a abertura da economia pode levar a menos concorrência e a menores ganhos de eficiência, caso isso acarrete acordos (“colusão”) entre os produtores locais e os importadores, ou entre os importadores, para manter altos os preços dos produtos importados e, assim, elevar os lucros.

f) *Rent-seeking* pode ser entendido como o tempo e dinheiro despendido em atividades não produtivas de busca de privilégios – tais como *lobbying*, corrupção e subfaturamento. Em termos da sociedade, isso representa má alocação de recursos e tende a ocorrer com mais frequência em economias onde as atividades produtivas são excessivamente regulamentadas, como ocorre no MSI – sobretudo quando se adotam cotas de importação. O *rent-seeking* não tem apenas raízes econômicas: depende também da eficiência do aparelho do Estado e por isso uma mudança de modelo não garante seu fim. Como bem chama a atenção Rodrik (1995), na Turquia a abertura da economia apenas redirecionou o *lobby* – que antes era por licenças de importação e passou a ser por subsídios para exportação. No Leste asiático, um aparelho de Estado relativamente eficiente minimizou muito esse problema, quando a economia se abriu.

g) Como já foi visto anteriormente, não existe uma relação mecânica entre proteção, concorrência e progresso técnico. A abertura da economia não é condição necessária e suficiente para o progresso técnico. A política de ajuste estrutural pode, inclusive, comprometer o investimento em P&D e, em menor medida, os gastos em treinamento – que geram externalidades para a economia e são fundamentais para o crescimento a longo prazo. Isso pode ocorrer com a privatização de empresas estatais que – no caso do Brasil, por exemplo – investem muito em P&D. Podem também sucumbir à concorrência as empresas que investem muito em tecnologia mas ainda não são suficientemente competitivas para suportar a abertura da economia. Isso também pode ocorrer com as empresas que usufruem de economias de escala dinâmicas devido ao aprendizado de longo ano de produção.

3) Um Balanço das Políticas de Ajuste Estrutural

A maioria dos estudos para verificar a eficácia das políticas de ajuste estrutural foi realizada nos anos 80, tendo como referência os países que solicitaram empréstimos para ajuste estrutural (EAE) ao Banco Mundial. Isso significa, por exemplo, que o Brasil está excluído, pois seu ajustamento se deu basicamente nos anos 90, e sem o recurso a empréstimos do Banco Mundial. Tais empréstimos vinham condicionados à adoção de uma série de medidas, sendo a mais comum – presente em 78,4% dos casos – a liberalização comercial (KIRKPATRICK e MAHARAJ, 1992, tendo como base os anos 1980-87). Entre os países de renda média altamente endividados, essa participação chega a 90%. É interessante notar que a reforma na política industrial está entre as condicionantes menos requeridas (25,5% dos empréstimos). Levando-se em consideração que as condicionalidades são impositivas e monitoradas pelo Banco Mundial, a implementação da liberalização comercial foi baixa: os percentuais foram de 54,9% durante o período do empréstimo e 63,4% após esse período. Essas taxas foram respectivamente de 60,3% e 67,5% para o conjunto de todas as condicionantes, e de 53,3% e 42,9% para a política industrial. Segundo estudo de técnicos do Banco, as razões para esses baixos índices são: o baixo comprometimento dos governos com as reformas; a inadequada estrutura administrativa e institucional; o conflito entre as reformas de ajuste estrutural e a estabilização da economia; a fraca resposta da demanda (THOMAS e NASH, 1992).

Segundo Rodrik (1995), esses estudos econométricos, controlados os efeitos de choques externos, mostram que o desempenho dos países que receberam EAE foi superior ao dos países a que foram comparados, em termos de exportações e crescimento econômico, mas inferior em matéria de investimentos. Kirkpatrick e Maharaj (1992), no entanto, chamam a atenção para o fato de que a diferença entre os dois grupos não é estatisticamente significativa, na maioria dos casos. Os próprios técnicos do Banco Mundial – apesar de enfatizarem que a relação é positiva entre as reformas e o incremento do produto e das exportações – admitem que esse crescimento é pequeno (THOMAS e NASH, 1992). Há limitações metodológicas nesses estudos. É difícil fazer uma seleção aleatória para os países que não receberam EAE e portanto é difícil ter um grupo de controle para se fazer uma comparação adequada. Não são devidamente estudados os vínculos entre as políticas e os resultados, que é um problema muito comum nesse tipo de estudo. A adoção do ajuste estrutural é medida por uma variável *dummy*, que assume o valor 1 quando o país

recebe EAE. Não há, portanto, nenhum tipo de gradação que leve em conta a menor ou maior extensão das reformas e o grau de sua implementação. Clarke e Kirkpatrick (1992) fazem um balanço dos estudos do tipo “antes e depois” e “com e sem”, e concluem que na maioria das vezes seus resultados não são estatisticamente significativos. E, sobre os primeiros, ressaltam ainda que são metodologicamente fracos. Os autores também analisam os estudos de simulação para países específicos – que geralmente mostram efeitos positivos das reformas – e ressaltam que “os resultados obtidos por esse enfoque são altamente sensíveis aos valores assumidos pelos parâmetros do modelo” (CLARKE e KIRKPATRICK, 1992, p.62).

No caso das exportações, os resultados foram muito influenciados pela desvalorização cambial e pelos subsídios às exportações. Não há evidências de que a liberalização das importações tenha contribuído para o aumento das exportações – exceto no caso Chile. Mas há também evidências de redução das margens de preço-custo nos setores que competem com as importações, para os poucos países estudados (Turquia, Costa do Marfim e México).

Por fim, o próprio Banco Mundial fez recentemente sua autocrítica, na pessoa de seu presidente, o economista J. Stiglitz: “Embora o consenso de Washington forneça alguns dos fundamentos para o bom funcionamento dos mercados, ele é incompleto e às vezes até enganoso” (STIGLITZ, 1999, p.117). E: “A liberalização comercial não é nem condição necessária nem suficiente para a criação de uma economia competitiva e inovativa” (STIGLITZ, 1999, p.107).

4) Observações Finais

Pode-se concluir do debate sobre os dois modelos – substituição de importações e liberalização comercial – que nenhum dos dois é intrinsecamente ruim ou bom, independentemente das características da economia ou o contexto histórico referido. O sucesso dos chamados “tigres asiáticos” sugere que uma boa referência de trajetória industrial seria a que combinasse uma fase inicial de substituição de importações seguida por uma liberalização comercial, que com tropeços, acabou sendo o seguido pelo Brasil.

Bibliografia

BELL, M.; ROSS-LARSON, B.; WESTPHAL, L. Assessing the performance of infant industries. *Journal of Development Economics*, v. 16, 1984.

- BERGSMAN, J. Commercial policy, allocative efficiency, and “X-Efficiency” *Quarterly Journal of Economics*, n. 88, 1974.
- BHAGWATI, J. Export-promoting trade strategy: issues and evidence. *The World Bank Research Observer*, v. 3, n. 1, Jan. 1988.
- BLACK, J. *Dictionary of economics*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- BNDES/CNI/SEBRAE. *Qualidade e produtividade na indústria brasileira*. Rio de Janeiro, 1996.
- BRUTON, H. Import substitution. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. (Orgs.). *Handbook of development economics*. v. 2. USA Edsevier Science Publishers, 1989.
- BRUTON, H. A reconsideration of import substitution. *Journal of Economic Literature*, v. 36, June 1998.
- CASTRO, A.; SOUZA, F. *A economia brasileira em marcha forçada*. Paz e Terra, 1985.
- CNI. *Abertura comercial e estratégia tecnológica: a visão de líderes industriais brasileiros em 95*. v. 5, dez. 1995.
- CORREA, P. *Abertura comercial e reestruturação industrial no Brasil: deve o estado intervir?* BNDES/AP/DEPEC - Texto para discussão n. 45. 1996.
- DORNBUSCH, R. The case for trade liberalization in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, v. 6, n. 1, Winter 1992.
- FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria*. Campus, 1996.
- FRANCO, G. *A inserção externa e o desenvolvimento*. Banco Central do Brasil, Mimeog. 1996.
- FRANCO, G. *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. Editora 34, 1999.
- FREEMAN, C.; SOETE, L. *The economics of industrial innovation*. Inglaterra. Pinter Publishers, 1997.
- GREENAWAY, D. New protectionist arguments. In: MEIR, G. M. (Ed.). *Leading issues in economic development*. EUA: Oxford University Press, 1995.
- HAVRYLYSHYN, O. Trade policy and productivity gains in developing countries: a survey of the literature. *The World Bank Research Observer*, v. 5, n. 1, Jan. 1990.
- JUNG, W.; MARSHALL, P. Exports, growth and causality in developing countries. *Journal of Development Economics*, v. 18, 1985.
- KIRKPATRICK, C.; MAHARAJ, J. The effect of trade liberalization on industrial-

sector productivity in developing countries. In: FONTAINE, J. (Org.). *Foreign trade and development strategy*. Inglaterra: Routledge, 1992.

KRUGMAN, P. Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 36, n. 143, oct./dic. 1996(b).

LIST, F. *The national system of political economy*. Inglaterra: Longman, 1904.

MEIER, G. Comment: ERP and DRCs. In: MEIER, G. M. (Ed.). *Leading issues in economic development*. EUA: Oxford University Press, 1995.

MOREIRA, M., CORREA, P. *Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo*. BNDES/AP/DEPEC - Texto para discussão n. 49. 1996.

MOREIRA, M. A indústria brasileira nos anos 90. O que já se pode dizer ? in GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. (org) *A Economia Brasileira nos Anos 90* BNDES 1999.

NISHIMIZU, M.; PAGE JR, J. Trade policy, market orientation and productivity change in industry. In: MELO, J.; SAPIR, A. (Orgs.). *Trade theory and economic reform*. Inglaterra Basil Blackwell, 1991.

PÉREZ, C. La modernización industrial en América Latina y la herencia de la substitución de importaciones. *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, Mexico v. 46, n. 5, Mayo 1996.

PREBISCH, R. Towards a new trade policy for development. In: MEIER, G. (Org.). *Leading issues in economic development: studies in international poverty*.: Oxford University Press, 1971.

ROBERTS, M.; TYBOUT, J. Industrial evolution in development countries: a preview. In: ROBERTS, M.; TYBOUT, J. (Orgs.). *Industrial evolution in development countries: micro patterns of turnover, productivity, and market structure*. EUA Oxford University Press, 1996.

RODRIGUEZ, F., RODRIK, D. *Trade policy and economic growth: a skeptic s guide to the cross-national evidence* NBER Working Paper n° 7081 1999

RODRIK, D. Closing the productivity gap: does trade liberalization really help? In: HELLEINER, G. (Org.). *Trade policy, industrialization and development: new perspectives*. Oxford: Claredon Press, 1992.

RODRIK, D. Las reformas a la politica comercial e industrial em los paises en desarrollo: una revision de las teorias y datos recientes. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 35, n. 138, jul./set. 1995.

- RODRIK, D. Understanding economic policy reform. *Journal of Economic Literature*, v. 34, Mar. 1996.
- ROSSI JR, FERREIRA, P. C. *Evolução da Produtividade industrial brasileira e abertura comercial* Texto para Discussão n° 651 IPEA 1999
- TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro* Zahar editores 1974
- THOMAS, V.; NASH, J. Trade policy reform: recent evidence from theory and practice. In: ADHIKARI, R.; KIRKPATRICK, C.; WEISS, J. (Orgs.). *Industrial and trade policy reform in developing countries*. Inglaterra: Manchester University Press, 1992.
- TYBOUT, J. Linking trade and productivity: new research directions. *The World Bank Economic Review*, v. 6, n. 2, 1992.
- SCHMITZ, H. Industrialisation strategies in less developed countries: some lessons of historical experience. In: KAPLINSKY, R. (Ed.). *Third world industrialisation in the 1980s*.: Frank Cass Co., 1984.
- SINGER, H. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review, Papers and Proceedings* v. 40, May 1950.
- STIGLITZ, J. More and broader goals: moving towards the post-Washington Consensus. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 1 (73) Jan./Mar. 1999.
- WORLD BANK. Trade policy reform: world development report 1987. In: MEIR, G. M. (Ed.). *Leading issues in economic development*. USA Oxford University Press, 1995.