

## Resenha bibliográfica

# Manufactured export expansion and industrialization in Brazil

Tyler, William G. *Manufactured Export Expansion and Industrialization in Brazil*. Kieler Studien; Tübingen, J. C. B. Mohr, 1976, XXIII, 373 pp.

CARLOS VON DOELLINGER \*

### 1 — Introdução

W. Tyler tem-se revelado um persistente analista do “setor externo” da economia brasileira. Seus trabalhos iniciaram-se em meados dos anos 60 e passaram a ser divulgados, sob a forma de vários artigos esparsos, a partir de 1969, a maioria em publicações especializadas no Brasil. Entre 1973/74, esteve na Universidade de Kiel, Alemanha; mais precisamente no Kiel Institute for World Economics, onde continuou seus trabalhos e pôde reuni-los todos, de forma encadeada e compreensiva, no tomo que ora se comenta.

O livro visa claramente a leitores ainda carentes de conhecimentos sobre a economia brasileira. Ao atingir esse público, o principal mérito de Tyler está na visão, a um só tempo geral e múltipla, que consegue oferecer sobre o “setor externo” em conexão ao processo de industrialização do pós-guerra e a orientação e implementação da política econômica. Dificilmente se encontrará algo tão completo publicado em inglês, não obstante a vasta literatura sobre o assunto há muito disponível em português.

Os comentários que se seguem referem-se especificamente a cada um dos capítulos do livro, concluindo-se com algumas observações adicionais sobre a obra.

\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

## 2 — Uma visão geral de “industrialização e crescimento” no Brasil

O Capítulo II se inicia com uma retrospectiva do desenvolvimento econômico brasileiro, enfocando especialmente o processo de industrialização a partir dos primeiros anos do pós-guerra. Inclui-se ainda apreciações críticas das diversas “linhas” de política econômica (por exemplo, a famosa discussão entre “monetaristas” e “estruturalistas”), das controvérsias doutrinárias e suas repercussões sobre o comércio exterior. O texto é pouco interessante para aqueles familiarizados com a recente história econômica do Brasil, porém tem seu lugar na obra.

Destaca-se como mais interessante a colocação do desenvolvimento e da industrialização do Brasil no contexto teórico de Gershenkon — as características do *latecomer* — o que permite algumas comparações internacionais e destaca a importância da análise histórica.

## 3 — As “fontes” de crescimento industrial

Visando a quantificar a contribuição das três componentes básicas da demanda — substituição de importação, expansão do mercado interno e exportação — Tyler utiliza-se, no Capítulo III, da conhecida metodologia de “fontes” de crescimento industrial, desenvolvida pioneiramente por Hollis Chenery em seu clássico “Patterns of Industrial Growth”. A versão utilizada é a proposta por Samuel Morley e Gordon Smith, mais adequada por considerar os efeitos da demanda intermediária na quantificação da parcela devida à substituição de importação.

O exercício é pertinente, mas a credibilidade dos resultados fica algo prejudicada face à inexistência, naquela época, de uma matriz de relações interindustriais *confiável*, que só ficou realmente disponível em fins de 1976, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou uma versão preliminar da matriz a partir dos dados do Censo Econômico de 1970.

Apesar disso, é interessante notar a importância relativa da “substituição de importações” nos anos 50, em contraste com sua *contribuição negativa* nos anos 60 e 70. A demanda interna predomina sempre, mesmo no período mais recente (1967/71), caracterizado pelo intenso crescimento das exportações.

#### 4 — As variáveis do “lado da oferta”

Seguindo um *approach* didático, Tyler passa em seguida (Capítulo IV) a analisar os fatores do “lado da oferta” do crescimento industrial. Utiliza-se basicamente de ajustamentos de funções de produção, por diferentes gêneros de indústria, do tipo Cobb-Douglas e CES. O capítulo prossegue com algumas indicações adicionais, algo fragmentárias, da eficiência industrial no Brasil. Contudo, tanto os resultados dos ajustamentos como as evidências apresentadas não chegam a oferecer uma visão clara e conclusiva ao leitor mais exigente.

#### 5 — O setor exportador

A partir do Capítulo V o autor se dedica exclusivamente ao estudo do setor exportador. Inicia com uma retrospectiva da situação anterior a 1964, ano a partir do qual são feitas grandes mudanças institucionais visando a incentivar as exportações e a “abertura” da economia para o exterior. As mudanças políticas ocorridas nesse ano implicaram profundas modificações na orientação da estratégia de comércio exterior, tais como nova orientação da política cambial, incentivos fiscais e financeiros às exportações, simplificação administrativa, etc. Esses aspectos institucionais, no entanto, são analisados em detalhe no Capítulo VII.

Especificamente, o Capítulo V procura determinar inicialmente as “fontes” de crescimento das exportações pelo lado da “demanda”, à semelhança do roteiro seguido nos Capítulos III e IV para o estudo do crescimento industrial. A metodologia utilizada, conhecida como

*constant-market-share analysis*, é muito usual e visa a separar a contribuição dos efeitos do crescimento do mercado internacional, da recomposição da pauta por produtos e por mercados e do aumento de competitividade, na variação do valor total das exportações, entre dois períodos de tempo.

Os resultados mostram que 43% do aumento das exportações (entre 1964 e 1971) deveram-se à melhoria da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional — especialmente dos produtos manufaturados. O efeito resultante da recomposição da pauta foi constatado como altamente *negativo*, em proporção exatamente equivalente ao ganho com a competitividade (43%). A explicação do autor é que esse resultado decorreu da concentração da pauta em produtos primários, para os quais o mercado internacional mostrou-se especialmente desfavorável nesse período. Nesses termos, o crescimento das exportações brasileiras foi suficiente tão-somente à manutenção da “fatia” de mercado detida em 1964. Não tivesse ocorrido o aumento da competitividade, continuariam as exportações brasileiras a perder participação no mercado internacional, como ocorreu quase ininterruptamente do pós-guerra até 1964. Seguem-se, no mesmo capítulo, várias seções onde são apresentadas informações gerais do tipo: composição das exportações de produtos manufaturados, composição por tipo de indústria, composição por mercado, etc., além de discutidos alguns efeitos macroeconômicos das exportações de produtos industriais.

## 6 — O conteúdo de mão-de-obra das exportações

O Capítulo VI é extremamente interessante e elucidativo. Procura o autor medir a criação de emprego resultante do *export drive* brasileiro. É oportuno notar que a promoção das exportações tem sido insistentemente apresentada como uma verdadeira panacéia para a maioria dos crônicos problemas do desenvolvimento, dentre eles a questão do desemprego. As conclusões de Tyler, no entanto, não são nada animadoras a esse respeito. Embora utilizando-se novamente de uma matriz “insumo-produto” precária, na tentativa de

medir o emprego indireto, os resultados a que chegou serão dificilmente alterados, em termos da "ordem de grandeza". E nada melhor do que as próprias palavras do autor para sintetizar suas conclusões básicas:

"While manufactured export expansion activities are more labor intensive than import substitution activities, this is not to say that the promotion of manufactured exports will have an immediate and significant impact on the unemployment situation in Brazil... The additional employment generated by manufactured export expansion between 1964 and 1971 accounted for only 5,7% of the total increase in the Brazilian labor force. Despite the high growth rates experienced by Brazilian exports, their employment generating effects are still low in relation to total labor force growth" (p. 175).

## 7 — O arcabouço institucional

O Capítulo VII é dedicado à análise detalhada das instituições e da política de comércio exterior. É rico em detalhes e explicações, tornando-se muito útil a estudos comparativos das experiências de diversos países. Foram encontradas algumas pequenas incorreções, perfeitamente compreensíveis, mesmo considerando-se a familiaridade de Tyler com a realidade brasileira. É que o arcabouço institucional apresenta-se suficientemente complexo para confundir os próprios economistas brasileiros especializados no assunto. Não nos deteremos nesses detalhes, de resto pouco relevantes; vale a pena retificar apenas as considerações acerca do BEFIEX (Benefícios Fiscais às Exportações), que foi apresentado por Tyler com atribuições bem mais amplas do que as que efetivamente (e legalmente) possui.

O BEFIEX é um órgão colegiado interministerial, subordinado ao Ministério da Indústria e Comércio (e não ao Ministério da Fazenda, como afirma o autor), cuja função é tão-somente dar pareceres conclusivos em projetos de investimentos, visando essencialmente ao mercado externo, que demandem incentivos fiscais "especiais", além daqueles normalmente concedidos a qualquer produto manufaturado exportado. Até fins de 1976, haviam sido aprovados ao todo 27 pro-

jetos, os quais deverão gerar exportações anuais, em média, ao nível de US\$ 1 bilhão, quando em pleno funcionamento. Trata-se de um programa criado em 1972 e que visa basicamente à mobilização das grandes empresas multinacionais na exportação.

As pequenas incorreções, contudo, não prejudicam o entendimento do "complexo institucional". Apenas alguns juízos ficam algo prejudicados porque muito dependentes do contexto político da época em que essa parte do livro provavelmente foi escrita (1972/73). Assim, por exemplo, ocorre com a conclusão da página 190, de que toda a política econômica ficava concentrada de forma bastante discricionária em mãos do Ministro da Fazenda. De fato, isso ocorria menos por causa do organograma institucional do que pela própria "divisão de poder político" dos Ministros da época, e que resultava da hábil atuação do então Ministro da Fazenda A. Delfim Netto.

A descrição dos incentivos fiscais e financeiros aparece igualmente rica em detalhes. Para avaliar seus efeitos, contudo, o autor recorre a estudos anteriormente desenvolvidos (basicamente os de autoria de Mendonça de Barros), e a partir daqueles resultados faz algumas considerações críticas quanto aos seus efeitos em termos de eficiência na alocação de recursos. A conclusão que apresenta é a de que o sistema beneficia (subsídios) relativamente mais produtos para os quais são menores as vantagens comparativas do Brasil no mercado internacional. Sem embargo, não é feita qualquer consideração sobre os efeitos dinâmicos dessa estrutura de subsídios. No entanto, dispõe-se de indicações de que são as indústrias mais beneficiadas justamente as que possuem maiores economias de escala e de eficiência técnica, o que sugere uma trajetória semelhante à da *infant industry*, além de possuírem maiores oportunidades no mercado internacional. Aqui o autor parece esquecer suas próprias conclusões (Capítulos III e IV) de que foi através da "industrialização substitutiva de importações" bem sucedida que foram criadas as condições necessárias ao desenvolvimento das exportações de manufaturados.

Finalmente, parece haver uma grande omissão nesse capítulo. O autor dedica apenas um parágrafo, com algumas considerações superficiais, a um aspecto extremamente relevante do sistema de incenti-

vos (subsídios) às exportações: qual o seu custo, em termos de recursos do Governo alocados nesse setor? Supondo-se incluídos todos os tipos de benefícios mensuráveis, em termos monetários, qual o custo marginal efetivo da divisa estrangeira?, ou seja, qual a taxa de câmbio *efetiva* na exportação de produtos manufaturados? Todo esse sistema é na verdade uma alternativa à desvalorização cambial, e por meio dele se introduz uma certa “seletividade”. No entanto, será mais racional e eficiente esse procedimento? E, em termos de equidade, o que podemos dizer? Questões desse tipo, abordadas em estudos recentes do IPEA, bem poderiam ter recebido maiores atenções do autor.<sup>1</sup>

## 8 — Os fatores explicativos

O Capítulo VIII praticamente encerra o conteúdo analítico da obra. E o faz em grande estilo. Trata-se efetivamente da melhor parte do estudo, sendo que as conclusões são de grande valia àqueles que pretendem tirar “lições” da experiência brasileira. Nesse capítulo, Tyler analisa os fatores determinantes da *performance* das exportações no período em tela.

São utilizadas duas alternativas metodológicas: um modelo econométrico composto de “funções de oferta” de exportações e um conjunto de entrevistas junto a firmas exportadoras, realizadas em 1969 (ainda na fase inicial do *export drive*) e em 1973 (em fase de consolidação).

O modelo econométrico inclui variáveis tais como taxa efetiva de câmbio, produção industrial, grau de utilização da capacidade produtiva, etc., com *lags* e *proxis*, dele resultando conclusões significativas: fica patente, em primeiro lugar, a elevada sensibilidade das exportações aos “incentivos” (subsídios) fiscais e financeiros (seu efeito-preço é mais relevante que o da taxa cambial “pura”); até 1969, segue-se em importância a utilização da capacidade instalada —

<sup>1</sup> Ver, a propósito, Carlos von Doellinger *et alli*, *Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/70*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 14.

quanto mais recessivo o mercado interno, mais elevada a exportação, e vice-versa — situação que se altera após esse ano, quando surgiram efetivamente os mais importantes subsídios (créditos fiscais dos impostos sobre o valor adicionado). Face ao reduzido número de anos, o autor utiliza-se de dados trimestrais. Os resultados dos ajustamentos são satisfatórios e retratam bem as características do setor.

Completando e qualificando o modelo, são apresentados os resultados das entrevistas, com grande número de informações interessantes. O autor encerra o capítulo com uma discussão dos problemas gerais — *marketing*, infra-estrutura de transporte, etc. — e obstáculos à manutenção do *export drive* brasileiro a longo prazo. Realmente, o livro melhora sensivelmente de qualidade a partir do Capítulo V, quando é analisado o setor exportador, e chega ao seu *grand finale* precisamente no último capítulo.

## 9 — Considerações finais

Embora se afigure algo ingênuo em algumas partes e um pouco desatualizado em outras, inclusive no que concerne a algumas das conclusões gerais, o livro pode ser considerado, sem dúvida, uma excelente contribuição à análise da moderna economia brasileira. Destinado basicamente ao leitor estrangeiro, apresenta-se em estilo sóbrio, simples e direto, bem organizado — quase didático — e completado com grande número de tabelas e informações adicionais em anexo, inclusive uma completa bibliografia com quase tudo de relevante no tema. Indispensável aos que pretendem conhecer ou estudar economia brasileira.

Pesquisa e planejamento econômico. v. 1 —

n. 1 — jun. 1971 — Rio de Janeiro,  
Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1971 —

v. — quadrimestral

Título anterior: Pesquisa e Planejamento v. 1, n. 1 e 2, 1971.  
Periodicidade anterior. Semestral de 1971-1975.

1. Economia — Pesquisa — Periódicos. 2. Planejamento  
Econômico — Brasil. I. Brasil. Instituto de Planejamento Eco-  
nômico e Social.



CDD 330.05  
CDU 33(81) (05)

**IPEA — Serviço Editorial:** Antonio de Lima Brito (Supervisão gráfica); Nilson Souto Maior (Revisão); Gilberto Vilar de Carvalho (Coordenação de vendas).

---

---

Composto e impresso no Centro de Serviços Gráficos do IBGE, Rio de Janeiro — RJ.