

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**CORÉIA E TAIWAN: A INSUFICIÊNCIA DA ANÁLISE
NEOCLÁSSICA PARA COMPREENSÃO DO
PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO**

JULIA BERNARDES VIANNA
matrícula nº: 105032435

ORIENTADOR: Prof. Carlos Aguiar de Medeiros

MARÇO 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**CORÉIA E TAIWAN: A INSUFICIÊNCIA DA ANÁLISE
NEOCLÁSSICA PARA COMPREENSÃO DO
PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO**

JULIA BERNARDES VIANNA
matrícula nº: 105032435

ORIENTADOR: Prof. Carlos Aguiar de Medeiros

MARÇO 2010

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.

RESUMO

O presente trabalho trata das experiências de desenvolvimento da Coreia do Sul e de Taiwan, buscando identificar elementos chaves para o acelerado crescimento econômico dos referidos países após a década de 1960. Este por sua vez é analisado a partir de duas correntes de pensamento econômica, a neoclássica e a institucionalista. A primeira é representada em grande medida pelas recomendações do relatório de 1993 do Banco Mundial: *The East Asian Miracle: economic growth and public policy*, enquanto a segunda se baseia nas publicações de autores críticos ao Banco, em especial Ha-Joon Chang e Alice Amsden.

No intuito de entender os processos de desenvolvimento do Leste Asiático, aqui representados pelos países em análise, torna-se evidente a insuficiência da teoria neoclássica em explicar os mecanismo de promoção ao desenvolvimento. No que se refere à perspectiva institucionalista, esta demonstra mais coerência, apesar de também não parecer inteiramente adequada ao estudo do desenvolvimento. A necessidade do entendimento das variáveis externas às dinâmicas coreanas e taiwanesa exige o complemento da teoria estruturalista para a análise do processo.

O estudo que se segue busca, portanto, sugerir aspectos determinantes à compreensão das experiências de crescimento da Coreia do Sul e de Taiwan, estabelecendo um diálogo entre as premissas teóricas e a prática de políticas públicas implementadas entre as décadas de 1960e 1990.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
I. CONCEITUAÇÃO E ESTRUTURA	10
INTRODUÇÃO.....	10
I.1. ESTRUTURA DO CASO.....	11
I.1.1. <i>Os Países Selecionados</i>	11
I.1.2. <i>O Período Histórico Escolhido</i>	12
I.1.3. <i>As correntes teóricas escolhidas</i>	13
I.2. APRESENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
I.2.1. <i>A Teoria Neoclássica</i>	15
I.2.2. <i>Teoria Institucionalista</i>	20
II. POLÍTICAS INDUSTRIAIS COREANA E TAIWANESA.....	31
INTRODUÇÃO.....	31
II.1. A INTERPRETAÇÃO DO BANCO MUNDIAL PARA O CASO DO LESTE ASIÁTICO	31
II.2. POLÍTICAS INDUSTRIAIS CHAVES AOS DESENVOLVIMENTOS COREANO E TAIWANÊS.....	33
II.2.1. <i>Incentivo às indústrias nascentes</i>	34
II.2.1.1. <i>Incentivo às atividades não tradicionais</i>	34
II.2.1.2. <i>Promoção das exportações</i>	39
II.2.2. <i>Políticas de incentivo à inovação tecnológica</i>	43
III. ANÁLISE DAS PARTICULARIDADES DO “MODELO” DO LESTE ASIÁTICO	48
INTRODUÇÃO.....	48
III.1. CONDIÇÕES INICIAIS.....	49
III.1.1. <i>Capital humano inicial</i>	49
III.1.2. <i>Dotação de recursos naturais</i>	53
III.2. ANÁLISE DAS VARIÁVEIS EXTERNAS AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO LESTE ASIÁTICO.....	62
CONCLUSÃO.....	73
BIBLIOGRAFIA	75

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela II-1- Porcentagem de participação pública na formação de capital interno bruto, 1960-1996	36
Tabela II-2 – Indústrias quentes, Coreia do Sul e Taiwan por década	37
Tabela II-3 – Exportações totais: índices de crescimento e estrutura, países selecionados, 1970-95	40
Tabela II-4 - Exportações de países selecionados, 1963-1980 (% do total dos países listados)	42
Tabela II-5 - % de investimento externo direto em relação ao investimento total em países e regiões selecionados (1971-98).....	44
Tabela III-1 - % de alfabetização da África, Ásia e América Latina nas décadas de 1950 e 1960 (população a partir de 15 anos).....	50
Tabela III-2 - Estoque de cientistas e técnicos na África, Ásia e América Latina nas décadas de 60 e 70 (por 100.000 habitantes)	51
Tabela III-3 - % da população relevante matriculada no ensino primário e secundário nas décadas de 1950 e 1960	53
Tabela III-4 - Terras totais, produtivas e aráveis em países selecionados 1953-1970 (hectares per capita).....	55
Tabela III-5 - Reservas dos 18 principais minérios na África, América Latina e países desenvolvidos (% do total de reservas mundiais)	56
Tabela III-6 - Índice relativo das reservas de minérios da África, América Latina e países desenvolvidos (% do total de reservas mundiais)	57
Tabela III-7 – Trocas comerciais entre o Japão e os primeiros NIEs, 1985 -90-94	66
Tabela III-8 – Parcela das exportações no PIB, países selecionados.....	67
Tabela III-9 – Total de exportações por destino, 1980 - 1994 (bilhões de US\$).....	69
Tabela III-10 – Exportações totais da integração sub-regional da América Latina e Caribe 1990 - 2007 (milhões de US\$ correntes e porcentagens).....	70

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico III-1 - Participação em importações da OCDE em produtos relacionados à madeira, 1993.....	58
Gráfico III-2 - Participação da Malásia e Taiwan nas importações de países da OCDE de produtos relacionados à madeira – Comparação entre 1963, 1977 e 1993.....	59
Gráfico III-3 – Participação de países selecionados nas importações da OCDE em 1993.....	60
Gráfico III-4 – Participação de Coreia e Taiwan nas importações de países da OCDE de produtos relacionados ao ferro – Comparação entre 1963, 1977 e 1993.....	60
Gráfico III-5 – PIB per capita em países e regiões selecionadas comparadas ao G-7, 1970-2000 (G-7 = 100).....	62

INTRODUÇÃO

Após duas décadas de crescimento econômico através de políticas ativas de intervenção estatal na economia, em 1973 o sucesso do “*Welfare State*” se mostrou débil frente aos problemas da nova década. O decreto unilateral do fim do padrão dólar-ouro e a nova estratégia norte-americana de vencer a Guerra Fria e retomar a liderança¹ do bloco capitalista marcaram uma nova etapa na dinâmica mundial. A inconvertibilidade e a flexibilização das taxas de câmbio dos países centrais gerou ondas especulativas em um contexto de expansão do circuito *offshore* do eurodólar. (MEDEIROS e SERRANO, 1999) Em 1979, a alta dos juros americano na tentativa de conter a inflação é acompanhada por inovações e desregulações financeiras que incentivam os fluxos de capital de curto prazo e a volatilidade de juros e taxas de câmbio.

Assim, a década de 1970 foi marcada pela retomada progressiva do controle do sistema monetário-financeiro internacional pelos EUA, dando início ao receituário neoliberal que foi sistematizado pelo o que se convencionou chamar de Consenso de Washington. O pensamento hegemônico no mundo capitalista passou, então, a entender a intervenção estatal como um obstáculo ao desenvolvimento econômico, uma vez que os desafios que emergiam não eram mais respondidos pelo Estado, como o persistente desemprego associado às altas taxas inflacionárias. Em outras palavras, o pensamento neoliberal acreditava poder dar fim às ineficiências decorrentes do “inchaço” da máquina pública e da sua incapacidade de promover o equilíbrio econômico através do Estado mínimo.

Passou a ser proposta a eliminação – ou quase isso – da participação estatal na economia, acreditando que a racionalidade dos mercados garantiria o resultado positivo. Não se questionou qual e onde estava o problema, mas se definiu, de maneira genérica, a ineficiência do Estado.

¹ Os EUA apresentam crescentes déficits na balança de pagamentos após a Guerra Fria, resultado das políticas de ajuda externa e investimentos externos diretos em países geopoliticamente estratégicos para a vitória na Guerra Fria. Ao final da década de 1960 o governo americano entende a necessidade de um realinhamento cambial para estimular a competitividade dos produtos norte-americanos. (MEDEIROS e SERRANO, 1999)

Essa perspectiva pôde ser vista, com destaque, nas administrações Thatcher e Reagan na Inglaterra e EUA, respectivamente, durante a década de 1980. Não por acaso, esses dois governos foram emblemáticos, pois ao assumirem tais posturas, representaram a sinalização dada ao mundo por duas potências hegemônicas – principalmente os EUA – de qual caminho os demais Estados deveriam seguir.

A solução proposta por essas administrações precipitou a defesa do “Modelo Único” sob a égide neoliberal. Foi exatamente nesse sentido que o debate se reorganizou a partir de meados da década de 1990. Analisando os resultados promovidos pela “onda neoliberal”, não era possível afirmar que haviam ocorrido melhorias significativas da diminuição do Estado ante as forças do mercado.² Com isso algumas perguntas – que deveriam ter sido feitas na década de 1970 – apareceram para dar mais consistência à discussão: todos os Estados são iguais? Portanto, os problemas de um são os mesmos que os dos outros? Se não, como identificar, em cada um, quais foram os principais percalços ao desenvolvimento econômico? E, principalmente, será que a questão é mesmo “quanto” de Estado, e não “que tipo” de Estado/Instituições poderia ajudar e/ou promover o desenvolvimento? (EVANS, 1995)

A proposta, neste momento, é participar deste debate com o estudo de dois países que apresentaram crescimentos significativos na segunda metade do século XX: Coréia do Sul e Taiwan. Partindo da leitura do relatório de 1993 do Banco Mundial sobre o “Milagre Asiático” (*The East Asian Miracle*) e de duas publicações críticas à proposta do Banco, *The East Asian Development Experience* de Ha Joon Chang (2006) e *The raise of the rest* de Alice Amsden (2001), buscou-se sintetizar entre trabalhos de economistas, historiadores e sociólogos aspectos relevantes às experiências de desenvolvimento de economias de industrialização tardia.

É neste sentido que o presente trabalho tentará verificar se a grande ascensão das economias coreana e taiwanesa decorreu de um conjunto de instituições que tenha promovido estratégias de desenvolvimento vencedoras ao viabilizar a industrialização e equilibrar seus balanços de pagamentos, ou se aquela foi resultado da adoção de políticas *market friendly*, que apesar de terem sido motivadas pela intervenção estatal, não teriam distorcido as relações “naturais” de mercado. Não se descarta ainda a possibilidade de se observar interpretações diversas destas duas.

Desta forma, esta análise se dará em três tempos. No primeiro serão apresentadas as teorias neoclássica e institucionalista, com o objetivo de fornecer os instrumentos teóricos para o estudo de caso proposto. Mais do que apenas expô-las, a intenção do primeiro capítulo é colocar duas interpretações econômicas em diálogo, evidenciando seus aspectos chaves para entendimento do tema.

Em seguida, serão expostas as políticas industriais implementadas pelos países em análise entre as décadas de 1960 e 1990. A intenção nesta etapa é identificar os principais instrumentos de política econômica que teriam contribuído para o grande sucesso das experiências de desenvolvimento da Coreia e de Taiwan.

Por fim, a terceira parte buscará sugerir uma análise das particularidades do “modelo” asiático, mostrando até que ponto as variáveis externas às instituições nacionais ajudaram na construção de um ambiente favorável ao crescimento econômico.

² Para mais detalhes sobre este tema sugere-se a leitura de Evans (1995).

I. CONCEITUAÇÃO E ESTRUTURA

Introdução

O primeiro capítulo tem por objetivo apresentar e justificar o tema que será abordado ao longo do presente trabalho. A intenção é fornecer diretrizes que nortearão o estudo do caso.

O capítulo está dividido em 2 seções, além desta introdução. A primeira tratará: da escolha da Coreia do Sul e Taiwan para o estudo de caso; do período pós década de 1960 até 1995 (pré-crise asiática) definido como base para a análise; e da seleção das correntes neoclássica e institucionalista como marco conceitual para o trabalho que será desenvolvido nos capítulos dois e três.

Já a segunda seção apresentará as interpretações teóricas a respeito de desenvolvimento, a neoclássica e a institucionalista. A primeira corrente sintetizará as principais diretrizes da teoria neoclássica expostas no manual de microeconomia do Varian (2007). Enquanto a visão institucionalista será apresentada em dois tempos: primeiramente expondo as idéias de dois pioneiros da economia do desenvolvimento Rosestein-Rodan e Ragnar Nurkse, cujas obras inspiraram inúmeros autores institucionalistas. Em seguida, são sintetizadas as interpretações dois autores conhecidos como institucionalistas modernos Ha-Joon Chang e Alice Amsden. A exposição teórica destes será oportunamente complementada por sugestões de Dani Rodrik, novo institucionalista.

Neste momento é fundamental destacar que embora estas duas correntes concordem com a insuficiência da abordagem dos mercados para explicar os processos de desenvolvimento, Rodrik entende a necessidade de coordenação da economia pelas instituições, a partir da existência de falhas de mercado e assimetrias de informação entre atores privados. Enquanto institucionalistas o fazem, identificando a necessidade de alterações chave na estrutura produtivas que permitiriam a manutenção de taxas sustentáveis de crescimento econômico. E essa modificação da estrutura produtiva passa por condições materiais que naturalmente demandam instituições.

I.1. Estrutura do Caso

Nesta seção, o objetivo é prover elementos que estruturam o estudo de caso. Serão expostas as razões que levaram à seleção da Coreia do Sul e de Taiwan como tema deste trabalho, bem como as justificativas para a definição do período histórico a ser analisado e para a escolha das duas correntes teóricas apresentadas.

I.1.1. Os Países Selecionados

Pode-se dizer que o espetacular desempenho econômico do Leste Asiático no pós-guerra no mínimo incitou muita curiosidade em relação ao “modelo asiático”. Os primeiros NIEs (*Newly Industrialisation Economies*) Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong, assim como o Japão apresentaram uma taxa média de crescimento acumulado anual do PIB per capita de mais de 6% a.a. no período de 1945 – 2000. Dados impressionantes se resgatada a performance dos pioneiros na revolução industrial, que cresceram a uma taxa acumulada de 1-1,5% a.a., e o então crescimento recorde da “Era de Ouro” do capitalismo, que não ultrapassou os 3% a.a.. Segundo Chang, a experiência de desenvolvimento do Leste Asiático caracteriza-se por ter promovido a mais rápida transformação econômica da humanidade. (CHANG, 2006, p. 17)

E mais do que o bom desempenho em termos econômicos, estudiosos destacam que a estrutura institucional e os instrumentos utilizados na elaboração das estratégias de desenvolvimento desses países, chamaram a atenção por seu viés heterodoxo. Em um período iniciado pela Guerra Fria, em que o sistema capitalista encontrava-se ameaçado pelo comunismo, os estados do Leste Asiático (com a exceção de Hong Kong) não se intimidaram ao fazer uso de intervenções estatais. Por meio de Estados autoritários e políticas industriais seletivas o Leste Asiático reestruturou seu sistema produtivo e sua pauta de exportação, reequilibrou seus respectivos balanços de pagamento e acumulou conhecimento tecnológico.

Entendendo que a experiência de cada um dos países caracteriza-se por elementos particulares, que por sua vez, influenciaram diretamente às respectivas estratégias de desenvolvimento, não parece fazer sentido tratar do desenvolvimento do Leste Asiático como algo único. No entanto, dentre os 5 países citados, três deles poderiam ser observados simultaneamente: Coreia do Sul, Taiwan e Japão, sendo o último, a grande referência para o desenvolvimento dos primeiros. (Chang, 2006, p.18) Logo, o presente trabalho se propõe a

analisar as economias coreana e taiwanesa, destacando quando conveniente a relação econômica estabelecida entre as duas e o Japão. No entanto, falar de Coréia e de Taiwan, não significa não citar os demais países do Leste Asiático ou outras economias em desenvolvimento. Estas serão mencionadas quando necessário para efeito de comparações. A América Latina, em particular, será destacada no capítulo três, em uma análise das particularidades do “modelo” do Leste Asiático.

I.1.2. O Período Histórico Escolhido

Neste mesmo sentido, a escolha do período entre os anos de 1960 e 1995 (pré-crise da dívida asiática) para análise do presente trabalho está ligada ao fato de que foi entre estas décadas que Taiwan e Coréia do Sul conheceram o auge do Estado desenvolvimentista. Na última, o golpe militar de 1961, derrubou o governo democrático e colocou no poder o General Park Chung-Hee. Em Taiwan, o partido liderado por Chiang Kai-shek, expulso da China em 1949, passou a não mais ser reconhecido como legítimo representante da mesma nas Nações Unidas em 1971.

Em seguida, as reformas são iniciadas. Na Coréia o General Park dá início aos planos quinquenais, que tinham o objetivo de diversificar a produção industrial e modificar as estruturas econômicas nacionais. Enquanto em Taiwan, o governo elege o desenvolvimento econômico como o principal objetivo de política pública, que estaria atrelado à melhoria do padrão de vida da população no primeiro momento e ao estabelecimento de uma economia auto-suficiente no segundo.

Entre 1960 e 1995, Coréia e Taiwan priorizaram o desenvolvimento de indústrias pesadas e de alta tecnologia com o objetivo de alterar seus sistemas produtivos nacionais e a base de suas exportações. Esta última deveria garantir o reequilíbrio de seus balanços de pagamento e a aquisição de divisas suficientes para sustentar a acumulação de conhecimento tecnológico das indústrias nacionais.

A análise se limita ao período pré-crise asiática, pois neste momento o contexto político-econômico é alterado e se inicia uma escalada de políticas liberalizantes no Leste Asiático. Seria necessário desta forma um outro estudo para tratar da crise de 1997 e seus impactos no desenvolvimento do Leste Asiático.

I.1.3. As correntes teóricas escolhidas

Publicado em 1993, a pedido do governo japonês e por ele financiado, o estudo realizado pelo Banco Mundial a respeito do “Milagre Asiático”³ (*The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*) buscou expor as causas para o rápido crescimento dos países do Leste Asiático, assim como a possível replicabilidade das mesmas nas economias subdesenvolvidas. Marco importante no debate sobre o desenvolvimento do Leste Asiático, o relatório envolveu economistas de correntes e crenças distintas em uma nova etapa da discussão sobre o Milagre do Leste Asiático.

Diferente do contexto dos anos 1980, neoliberais passaram a reconhecer a contribuição das políticas intervencionistas, mas ressaltando que o contexto não devia e nem podia ser replicado em realidades distintas daquelas onde até o momento haviam sido implementadas. Em termos gerais, o relatório recomendava políticas macroeconômicas provedoras de bons incentivos de mercado, marcados pela estabilidade e transparência das mesmas. Segundo o Banco Mundial, países em desenvolvimento não estariam aptos a garantir a qualidade das intervenções do Leste Asiático, já que não contavam com o tipo de instituições presentes nos últimos. Estas, por sua vez, eram entendidas como resultado de condições históricas naturais, a exemplo da cultura Confucionista que incentivava a parcimônia e a lealdade para com o Estado e a Nação.

O relatório não reconheceu o que autores institucionalistas chamavam de estado desenvolvimentista. Assim como não atribuiu o acelerado crescimento da região à implementação de políticas econômicas (especialmente, industriais) voltadas para a construção de uma nova estrutura produtiva. Desta forma o Banco Mundial e os autores que partilhavam de suas idéias sugeriam que o sucesso verificado no Leste Asiático era produto de um esforço particular de alguns que buscavam minimizar as conhecidas “falhas de mercado”.

Em termos gerais, a corrente neoliberal buscou analisar o milagre do leste asiático a partir de evidências empíricas que mostrassem os benefícios da liberalização do mercado e de políticas macroeconômicas pouco intrusivas e, em alguns momentos, criadoras de um livre

³ Fenômeno de acelerado crescimento econômico de 8 países do leste asiático entre 1965-1990, as chamadas economias de alta performance (*high-performing Asian economies* - HPAEs): Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, República da Coreia do Sul (doravante designada Coreia), Cingapura, Taiwan (República da China), e Tailândia (*World Bank*, 1993)

mercado artificial. Enquanto a corrente institucionalista esteve empenhada em entender como se deu a construção de instituições e incentivos aos agentes privados de maneira a promover desenvolvimento.

Neste sentido, Rodrik (2004) afirma de que não se trata de promover um Estado intervencionista em uma economia planejada, mas de construir uma estrutura institucional que alinhe atores públicos e privados na elaboração de propostas-chave ao desenvolvimento econômico. O autor defende que este último deve estar atrelado à diversificação da produção e ao aumento de produtividade. Criticando o argumento ortodoxo, Rodrik afirma que em países subdesenvolvidos a estabilidade econômica e as práticas de intervenção mínima do estado não aumentam a demanda por inovação ou incentivam a transformação de estruturas produtivas.

Imagine uma economia com um governo bem-comportado, que tenha feito o dever de casa proposto pelo Consenso de Washington. Instabilidade macroeconômica não seria um problema, intervenções estatais seriam mínimas, as restrições ao comércio, poucas e esporádicas, os direitos à propriedade privada estariam protegidos, e as obrigações contratuais, asseguradas. Considerando esta realidade, pode-se afirmar que o ambiente econômico incentivaria os agentes privados a desenvolver atividades não tradicionais? Existem bons motivos para acreditar que a resposta para esta pergunta é não. Fundamentalmente, os preços de mercado não revelam a lucratividade de uma alocação de recursos que ainda não existe. (Na Teoria Geral do Equilíbrio, isso é endereçado pela premissa de que os mercados são completos e existem preços para tudo.) Neste sentido, o retorno dos investimentos em atividades não tradicionais é, no melhor dos casos, obscuro. No que se segue tentarei tratar da questão da diversificação produtiva discutindo dois elementos chaves: as externalidades de informação e de coordenação. Ambos são razões para acreditar que a diversificação não ocorre sem a ação dirigida pelo governo.(RODRIK, 2004, p.8)

A fundamentação teórica do presente estudo será feita a partir do debate entre institucionalistas e neoclássicos. Neste primeiro momento estará em pauta definir elementos teóricos a serem revisitados no estudo de caso. Este último estará baseado na identificação de políticas macroeconômicas e industriais que façam parte de uma estratégia de desenvolvimento. Em outros termos, a comparação teórica das duas correntes fornecerá os elementos essenciais à análise dos processos de desenvolvimento das economias da Coreia e de Taiwan.

1.2. Apresentação Teórica

Esta seção propõe o estudo dos elementos chaves das teorias neoclássica e institucionalista para a compreensão dos processos de desenvolvimento.

1.2.1. A Teoria Neoclássica

Primeiramente será apresentada a interpretação ortodoxa com base na abordagem dos mercados. Esta última vem se mantendo hegemônica no pensamento e na formulação de políticas públicas desde a década de 1980, com a ascensão dos governos conservadores de Reagan, Thatcher e Kohl. Esta corrente defende que o desenvolvimento ocorreria espontaneamente a partir do livre funcionamento dos mercados.

Os autores que defendem a aplicação da teoria dos mercados ao problema do subdesenvolvimento acreditam que estes funcionam de forma eficaz, sinalizando por meio de preços as decisões mais adequadas às necessidades de uma sociedade em desenvolvimento. Portanto, entende-se que a intervenção do Estado distorceria os preços e impediria que os mercados sinalizassem adequadamente as necessidades da sociedade aos produtores e investidores (TODARO; SMITH, 2003, p. 128). Os preços, por sua vez, funcionam como referências para a aplicação de recursos produtivos. Partindo da hipótese de que estes últimos são escassos e de que uma determinada distribuição de fatores de produção entre as atividades econômicas corresponde a uma alocação de recursos na economia, diferentes alocações resultam em produções distintas. (FIANI, 2009)

E de acordo com a teoria dos mercados, uma alocação eficiente é aquela em que a produção de cada bem ou serviço da economia é determinada pelo valor que as pessoas atribuem a estes. Isto significa que os indivíduos pagam pelas últimas unidades de bens/serviços a serem ofertadas exatamente o que elas custam.⁴ A noção de eficiência econômica neoclássica passa pela idéia de que as pessoas estão dispostas a gastar com as últimas unidades de bens/serviços exatamente o que estas custam para serem produzidas. Em outras palavras, o preço dos bens é igual ao seu custo marginal no longo prazo.

⁴ Se as pessoas pagarem pelas últimas unidades menos do que estas custam, então a oferta seria excessiva (as pessoas não valorizam tanto o produto quanto custa para obtê-lo em determinado setor). Logo, os recursos aplicados neste setor poderiam ser melhor utilizados se fossem deslocados para uma atividade onde a oferta é insuficiente.

A partir do raciocínio acima descrito, a intervenção do Estado, ao conceder benefícios aos produtores em uma dada atividade econômica, incentiva um nível de produção talvez maior do que aquele que seria atingido caso os mesmos produtores tivessem que arcar com os custos sozinhos. Logo, a produção será excessiva e o volume de recursos aplicados na atividade subsidiada será ineficiente. Resta, portanto, ao Estado não promover nenhum tipo de interferência que possa perturbar tais sinalizações de mercados.

A argumentação acima está baseada na capacidade da teoria dos mercados em explicar o funcionamento da economia. Sendo assim, vale entender esta teoria e buscar identificar se os instrumentos concedidos por ela nos permitem tratar dos questionamentos do desenvolvimento econômico.

Teoria Econômica Geral

A análise da alocação de recursos na abordagem da teoria dos mercados tem como fundamento teórico a **Teoria do Equilíbrio Geral** (doravante denominada TEG). Porém, antes de analisar se a TEG e a abordagem dos mercados endereçam de maneira adequada os questionamentos do desenvolvimento, faz-se necessário apresentar algumas hipóteses adicionais. Estas devem garantir que o sistema econômico estará organizado por intermédio de mercados competitivos⁵, são elas: 1) perfeita informação; 2) livre mobilidade dos recursos econômicos; 3) grande número de vendedores e compradores; 4) produtos homogêneos; 5) mercados completos.

A primeira hipótese afirma que os indivíduos na economia possuem toda a informação relevante para explorar as melhores oportunidades possíveis de ganho. A segunda, que não existe qualquer impedimento aos agentes para que apliquem seus recursos nas melhores oportunidades que a economia oferece. Em outras palavras não há nenhuma restrição dificultando o ingresso em qualquer atividade. A terceira hipótese supõe que todos os mercados da economia contam sempre com um grande número de compradores e vendedores, o que garante que nenhum agente em particular tenha capacidade de afetar os preços do mercado. A quarta suposição assegura que os produtos oferecidos em todos os mercados atendem perfeitamente às necessidades dos consumidores. E que estes últimos, por sua vez,

não se preocupam com a identidade dos produtores. Não existe, portanto, construção de barreiras à entrada nesta suposição.

Por fim, a quinta hipótese dá sentido ao termo “organizado por intermédio de mercados competitivos”, já que esta supõe que exista um mercado com as características acima descritas para cada bem/serviço oferecido na sociedade. Nas palavras de Fiani (2009) existe um mercado para tudo que alguém desejar. E mais, ao afirmar que os mercados são completos, esta hipótese garante que haverá tantos mercados futuros quantos forem desejados por compradores e vendedores. Existiriam mercados para negociar tudo aquilo que se desejasse em qualquer data futura. Em outras palavras, a hipótese de mercados completos diminui ao máximo a possibilidade da existência de incerteza.

Em resumo, todo problema de alocação de recursos produtivos, será resolvido a partir da sinalização de preços, uma vez que se existe excesso de demanda em determinado setor, os preços das últimas unidades ofertadas serão superiores aos seus custos, elevando a remuneração daqueles que estão envolvidos com a atividade. Assumindo que as hipóteses acima são verdadeiras, ocorrerá expansão da produção nos setores mais lucrativos, que será acompanhada pelo deslocamento de recursos vindos dos setores onde predominava o excesso oferta em relação à demanda⁶.

Esta expansão ocorrerá até o ponto em que a alocação de recursos se torne eficiente, ou até o ponto em que a economia tenha atingido a alocação Pareto-Eficiente (onde é impossível melhorar situação de um indivíduo sem piorar a de outro). É esta noção que dá origem ao Primeiro Teorema do Bem-Estar, que afirma que desde que os mercados sejam competitivos, o resultado será sempre uma alocação eficiente dos recursos produtivos.

A importância deste é que ele fornece um mecanismo geral que assegura a obtenção de resultados eficientes. (VARIAN, 2007, p.626) Em outras palavras, desde que os mercados sejam competitivos, existirá uma alocação eficiente de recursos. Logo, considerando uma

⁵ A apresentação destas hipóteses adicionais é necessária, pois os resultados mais conhecidos da TEG são obtidos em ambientes econômicos formados por mercados competitivos.

⁶ O fato de que o excesso de recursos em um setor corresponde à falta dos mesmos em outro deriva do fato de que os indivíduos são considerados pela teoria econômica convencional como sendo racionais e maximizadores de ganho. Isto juntamente com a hipótese de mercados completos garantiria que nenhum recurso ficaria involuntariamente ocioso de ganho. Isto juntamente com a hipótese de mercados completos garantiria que nenhum recurso ficaria involuntariamente ocioso.

economia em que funcionem mercados competitivos, a alocação eficiente dos fatores de produção deve implicar necessariamente em um equilíbrio Pareto-Eficiente. Assumindo que o preço da última unidade ofertada seja igual ao custo marginal, nada deveria ser feito para alterar a alocação vigente, mesmo que esta implique em condições de vida da população não *eficientes*. Mas se a intenção é alterar a relação de riqueza entre os indivíduos de uma mesma sociedade, os mercados competitivos também conseguem endereçar a questão. E para isso o Segundo Teorema deve ser apresentado.

O Segundo Teorema do Bem Estar propõe a redistribuição de riqueza de forma apropriada, entende-se por meio de um mecanismo que define impostos e subsídios a serem cobrados em montantes fixos dos indivíduos. O importante é ressaltar que este tipo de tributação não altera as sinalizações naturais do mercado, porque não interfere nos preços finais, que implicam nas decisões de alocação de recursos produtivos.

Portanto, o Segundo Teorema permite separar as questões de eficiência econômica desejada e alocação de recursos.

Qualquer alocação eficiente de Pareto que se queira obter pode apoiar-se no mecanismo de mercado. Os mecanismos de mercado são neutros do ponto de vista da distribuição, quaisquer que sejam nossos critérios a respeito de um bem ou da distribuição justa de bem-estar, podemos utilizar os mercados competitivos para alcançá-la. (VARIAN, 2007, p. 627)

Assim, não existiria, de acordo com a abordagem dos mercados, motivo para se pensar nas instituições econômicas, já que o mercado competitivo seria a instituição suficiente e adequada para o que se queira fazer.

Críticas à TEG

Tendo em vista os dois teoremas, sugere-se observar alguns problemas/elementos que podem afetar o funcionamento do modelo de equilíbrio geral. Estes, por sua vez, são comuns à realidade das economias em geral. São eles: retornos de escala crescentes, poder de mercado e competição, externalidades e bens públicos.

O primeiro aspecto é comum tanto a países desenvolvidos quanto àqueles em desenvolvimento e está ligado ao fato de algumas atividades apresentarem economias de escala. O efeito econômico de situações como esta é a queda do custo médio (custo por unidade produzida) a medida que o volume de produção aumenta. No mesmo sentido, um resultado importante deste fenômeno é o incentivo a presença de grandes empresas, uma vez que estas gozarão de vantagens significativas de custos em relação às pequenas e médias. A presença de firmas de maior porte implica necessariamente em poder de mercado, o que se traduz na capacidade das mesmas de estabelecerem seus preços acima daquele de equilíbrio. O próprio funcionamento do mercado, com a expansão da oferta das grandes empresas acabará por reduzir a competição e afastá-lo do mercado competitivo. Neste caso o equilíbrio competitivo nunca será alcançado.

Este tipo de situação é comum também aos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Novos produtos e processos produtivos geram retornos de escala significativos, uma vez que a obtenção de resultados com esse tipo de investimento está condicionada a um volume mínimo de pesquisadores, máquinas, equipamentos e infraestrutura de laboratórios. Portanto, um projeto de pesquisa torna-se economicamente viável a medida que seus custos são diluídos por um volume maior de produção. Mais uma vez parece distante da realidade a premissa de que todos os mercados de uma economia serão competitivos.

O segundo aspecto que viola a hipótese de mercados perfeitos é a presença de externalidades positivas ou negativas. Estas são ações que possuem impacto econômico (geram custos e benefícios) sem envolverem transações nos mercados. E uma vez que isto ocorra, não é possível para os agentes envolvidos expressar suas preferências adequadamente, pois os preços dos produtos não incorporam todos os custos das atividades (externalidades negativas) ou todas as receitas possíveis (externalidades positivas). Esta situação revela que nem todas as relações entre agentes econômicos são intermediadas pelo mercado a partir de uma sinalização de preços livremente estabelecidos.

Tratando especificamente dos países em desenvolvimento, é ainda mais importante lembrar o papel das externalidades positivas. Não sendo razoável esperar que no caso de atividades ligadas à educação, saúde coletiva, ou mesmo infra-estrutura o mercado ofereça este tipo de serviço no volume adequado. No entanto, esses serviços são essenciais às

economias ainda pouco organizadas, que dependem de investimentos de alta rentabilidade social, mesmo que estes não se traduzam em rentabilidade econômica. Os investimentos acima destacados são chamados de bens públicos. Este tipo de bem se caracteriza por ser indivisível e não concorrente. Tratam-se de bens cujo consumo por um agente não reduz a quantidade disponível para os demais e uma vez estando disponíveis, não se impede alguém que não pagou por estes de consumi-los.

Por esta razão entende-se que a provisão de um bem público pelo mercado tende a ser insatisfatória. Já que no caso, uma vez oferecido, o custo de atender o próximo consumidor é zero. Logo, em um mercado competitivo, os agentes não teriam incentivo a pagar pelas unidades adicionais. Pelo contrário, o incentivo seria no sentido de esperar que outros o fizessem. Em outras palavras, caso o mercado oferecesse um bem público, este seria feito em condições insuficientes. Mais uma vez, o equilíbrio eficiente via mercados competitivos não parece ser modelo que melhor ilustra a realidade de economias que demandam a oferta de bens públicos.

Pode-se identificar ainda outro problema que torna a abordagem baseada em mercados inadequada: a existência de mercados completos. Esta premissa parece pouco razoável para economias em geral, especialmente para aquelas em desenvolvimento. Nestas é comum que existam mercados pouco evoluídos em função de problemas de escala e deficiências de informação. (FIANI, 2009)

Nesse sentido, parece pouco adequado utilizar a abordagem dos mercados para a discussão de processos de desenvolvimento. Segue-se a apresentação da interpretação institucionalista.

I.2.2. Teoria Institucionalista

Contrapondo à perspectiva neoclássica, propõe-se a análise do desenvolvimento a partir da visão heterodoxa com base na teoria institucionalista. Esta argumenta que as instituições assumem um papel fundamental na promoção do crescimento industrial que não tendem a ocorrer a partir das práticas naturais de mercado. Esse tipo de postura “intrusiva” é chamado de “*getting the prices wrong*”, uma vez que o governo interfere diretamente nas sinalizações de “naturais de mercado”.

Autores institucionalistas compartilham da idéia de que os processos de desenvolvimento só se tornam viáveis a partir da construção de instituições e incentivos aos agentes privados e públicos de maneira a comprometer todos com o desenvolvimento. Diferente da corrente ortodoxa, autores institucionalistas não apresentam uma cartilha de ações ideais para o Estado, mas procuram trabalhar com variáveis que se mostraram essenciais às experiências de desenvolvimento.

Renunciar à premissa do conhecimento perfeito⁷ também significa abrir ainda mais as portas à possibilidade de elaborar teorias indutivas de desenvolvimento econômico. Modelos indutivos utilizam casos concretos de expansão industrial, em vez de hipóteses abstratas para explicar crescimento e orientar a formulação de políticas. (AMSDEN, 2001, p. 496)

Em um primeiro momento será exposta a explicação teórica para o subdesenvolvimento com base em autores que influenciaram e influenciam os institucionalistas modernos. Em seguida, os esforços estarão concentrados em expor aspectos também teóricos que defendem políticas econômicas “desenvolvimentistas”.

Explicação para as dificuldades da industrialização tardia

Baseado nas idéias de Allyn Young, Paul Rosenstein-Rodan (Perälä, Maiju, 2003) buscou estudar as causas econômicas do subdesenvolvimento, apontando dois principais aspectos para a mesma: a presença de externalidades negativas (tanto tecnológicas, quanto pecuniárias) e de indivisibilidades na demanda e na oferta desses países.

Rosenstein argumenta que economias subdesenvolvidas serão dificilmente conduzidas a um equilíbrio ótimo a partir de forças do livre mercado em função das falhas estruturais acima descritas. Estas, por sua vez, são explicadas pelo autor: as externalidades tecnológicas negativas podem ser exemplificadas pelo risco de um empreendedor investir no treinamento de funcionários, se estes decidem deixar a firma ou mesmo trabalhar na concorrência. Quanto à presença de externalidades pecuniárias negativas Rodan defende que a presença de inelasticidades na demanda e na oferta exigem a necessidade de coordenação da expansão industrial, uma vez que o mercado não responde de forma adequada a um aumento dos bens

⁷ Amsden se refere à inexistência da premissa da TEG de “perfeita informação”.

produzidos em uma determinada indústria. Mais uma vez o indivíduo empreendedor encontra riscos no aumento de sua produção, o que atinge diretamente a taxa de investimento do mesmo. (ROSENSTEIN-RODAN, 1943, 204-5)

Rosenstein-Rodan propõe, portanto, que se estabeleça algum tipo de coordenação da produção agregada em economias em desenvolvimento. Assim como Young defendeu em 1928, Rodan (1943) destaca a necessidade de uma proporcionalidade (*proportionality and balance in production*) entre os bens produzidos em economias em desenvolvimento e de um esforço de expansão das mesmas a partir do aproveitamento de complementaridades entre as diferentes atividades econômicas. (PERÄLÄ, 2003).

Instituições nacionais e internacionais responsáveis por um significativo montante dos investimentos não costumam se beneficiar de externalidades econômicas positivas. Não existe incentivo em suas estruturas para a realização de investimentos não lucrativos em termos privados, mas rentáveis do ponto de vista social... Neste ambiente, o risco subjetivo estimado (de um empreendedor individual) tende a ser consideravelmente maior que o risco objetivo. Se a industrialização de regiões economicamente atrasadas estivesse inteiramente fundamentada no incentivo a empreendedores privados, este processo não apenas ocorreria mais lentamente, e suas respectivas taxa de investimento e (consequentemente) renda nacional seriam menores, resultando em um equilíbrio final abaixo do ótimo... (ROSENSTEIN-RODAN 1943, pag. 206-207)

Assim como Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse estudou as causas da estagnação econômica em países em desenvolvimento e buscou entender as dificuldades de crescimento a partir da acumulação do capital. Nurkse partilhava com Rodan a idéia de que não seria possível atingir o equilíbrio em uma economia onde prevalecesse o livre mercado. (NURKSE, 1953, p. 14)

O autor explicava o subdesenvolvimento por meio de um ciclo vicioso de pobreza, em que uma série de forças econômicas intrínsecas às economias em desenvolvimento tendem a impedir e a distorcer ações de *growth-promoting*. Nurkse formaliza o argumento a partir da explanação sobre o nível de investimento e acumulação de capital medíocre em economias atrasadas. Pelo lado da oferta, as baixas taxas de investimento são resultado de baixos níveis de poupança decorrentes, por sua vez, do baixo nível de renda da economia. Este último, no entanto, é determinado pela também baixa produtividade econômica, que é consequência

direta do baixo nível de capital utilizado na produção, que por sua vez é determinado pelo baixo nível de poupança agregada.

Se analisarmos o lado da demanda, a explicação para as tímidas taxas de acumulação de capital é semelhante ao descrito por Rodan: o tamanho do mercado em economias em desenvolvimento não incentiva altas taxas de investimento. Mas a baixa capacidade de absorção da economia também é resultado de baixos níveis de renda da mesma, que por sua vez estão atrelados a baixa produtividade da economia. O ciclo é entendido como vicioso, porque esta produtividade é resultado do baixo nível de capital acumulado que decorre do baixo investimento. (PERÄLÄ, 2003).

Nurkse explica o ciclo a partir da inelasticidade do mercado. O uso do capital investido pode inundar o mercado com uma quantidade maior de produtos do que o mesmo teria condição de absorver, o que automaticamente, tornaria o investimento economicamente não viável e desincentivaria o resto das firmas a agir de tal forma.

Propondo uma solução para o dilema acima exposto, Nurkse expõe a doutrina do “crescimento equilibrado” (*doctrine of balanced growth*), em que é promovida uma expansão do mercado tal que revigoraria os investimentos, permitindo, a retomada de um ciclo de crescimento. A noção de equilíbrio do mercado segue a idéia de Rodan, em que as indústrias devem aproveitar as externalidades e a interdependência decorrentes de interações econômicas: *a more or less synchronized application of capital to a wide range of different industries is required to generate a broad-based expansion of the market*. (NURKSE, 1953, 12)

A partir da análise de Rodan e Nurkse torna-se claro a defesa de uma política econômica que não entende desenvolvimento como processo a ser alcançado apenas por incentivos estabelecidos pelo livre mercado, mas propõe uma direção no crescimento, considerando a expansão da acumulação do capital e o aproveitamento das externalidades positivas entre as indústrias. Em outras palavras, estes autores são os primeiros a fazer

referência à teoria do “Big Push”⁸, em que as instituições são peças fundamentais na definição de políticas de incentivos às indústrias e de mecanismos de coordenação dos mesmos.

Gerschenkron (1962) traz uma explicação para a idéia “Big Push”, ressaltando que os países atrasados devem promover industrialização a partir de iniciativas em diversas frentes econômicas de forma simultânea.

...o processo de industrialização só se inicia, de fato, quando este movimento ocorre de forma simultânea em diferentes setores da economia. O que se deve, em parte, à existência de complementaridades e indivisibilidades características ao processo de desenvolvimento econômico. Ferrovias não podem ser construídas a menos que, ao mesmo tempo, tenham sido iniciadas operações em minas de carvão; assim como a própria construção de uma ferrovia só se faz necessária quando uma cidade do interior tem que escoar sua produção para as regiões portuárias. Ao analisar a história econômica européia do século XIX, fica claro que apenas quando o desenvolvimento industrial permitiu produção em larga escala de diferentes atividades foi possível superar os obstáculos existentes e liberar as forças que promoveram o progresso manufatureiro. (GERSCHENKRON, 1962, p.12)

Em seguida, tentar-se-á estabelecer algumas diretrizes de políticas econômicas que estariam de acordo com o racional descrito acima, considerando que as práticas de livre mercado não dão conta de promover desenvolvimento.

Políticas econômicas desenvolvimentistas

Apesar de não fazerem uso de manuais ou cartilhas organizadas a partir de uma teoria geral (em oposição à TEG) e de acreditarem que o estudo caso a caso garante melhores resultados do que generalizações, autores institucionalistas apontam alguns aspectos a serem considerados na elaboração de políticas econômicas. Usando as palavras de Gerschenkron (1964) no livro em que destaca a importância da estrutura histórica para a compreensão dos processos de crescimento econômico, descreve-se parte do esforço dos institucionalistas no estudo das experiências de desenvolvimento:

⁸ Esta afirmava que para tirar uma economia da estagnação e promover o seu desenvolvimento era necessário a realização de um conjunto de investimentos em uma gama variada de indústrias, promovendo-se verdadeiro ataque frontal, visando provocar um grande impulso na economia (big push), de maneira que os novos trabalhadores constituíam mercado para as novas atividades. Com diversas indústrias sendo criadas em

... a partir da análise econômica do século XIX observa-se que políticas promovidas por países atrasados não costumam ser bem sucedidas quando ignoradas as particularidades dos mesmos. ...Uma maneira de definir o grau de atraso econômico de determinada região é em termos da ausência de fatores econômicos, políticos e sociais que nos países avançados foram pré-requisitos para o desenvolvimento industrial. Assim, uma maneira de abordar o problema do desenvolvimento é se perguntar como se deram os processos de promoção destes fatores chaves nas experiências de desenvolvimento bem sucedidas de economias atrasadas. (GERSCHENKRON, 1962, p.22)

Neste sentido, esta seção buscará sugerir aspectos relevantes a serem observados pelos formuladores de política econômica. No entanto, antes de entrar na enumeração e respectiva explicação de cada ponto, vale ressaltar um comentário um tanto divergente (heterodoxo) do ponto de vista daqueles que acreditam nos benefícios do livre mercado.

É comum a diversos autores que analisam experiências de desenvolvimento a percepção de que mais do que se preocupar com os possíveis resultados de políticas econômicas, um país deve atentar para o processo em que essas políticas são formuladas e implementadas. (RODRIK, 2004) Segundo Rodrik, o importante é “getting the policy process right”, o que significa alinhar agentes públicos e privados na solução de problemas e desafios econômicos. Mais do que tomar “as decisões acertadas”, a relação entre o governo e os agentes privados (o próprio mercado) deve ser tal que garanta cooperação e comprometimento para promover desenvolvimento.

O mesmo racional esteve presente nas análises de Johnson (1982), Amsden (1989) e Evans (1995) que atribuem o sucesso do Leste Asiático menos aos instrumentos de política utilizados do que à existência de um Estado que conseguiu coordenar interesses de grupos sociais distintos em torno de uma estratégia de desenvolvimento. O “Estado forte” de Amsden ou “engajado” nas palavras de Evans conseguiu se associar ao interesse privado mais do que servi-lo, promovendo uma seleção bem sucedida de atividades chaves ao desenvolvimento, por meio de um canal de incentivos e cobrança de desempenho.

Vale lembrar que, na visão institucionalista, o objetivo da política industrial em um país subdesenvolvido é a criação de vantagens comparativas. E que, portanto, o sucesso de tal

simultâneo, cada uma delas encontraria mercado na própria região, por ocorrer uma expansão interna da massa salarial e pelo efeito-renda sobre o consumo. Neste contexto, verificaria-se a lei de Say, pois a demanda iria crescer em função do aumento da oferta.

promoção depende da criação de uma nova estrutura produtiva que imprima maior valor agregado à produção nacional. Neste sentido é importante destacar que a diversificação de bens e serviços exportados tende a reduzir a vulnerabilidade externa de economias atrasadas.

Esta última, no entanto, só é verdade, uma vez que minimize o desequilíbrio da balança de pagamentos, derivado em um primeiro momento do déficit na balança comercial e intensificado pela expansão da conta capital. (Medeiros, 1997) Neste momento, algumas linhas do presente trabalho serão dedicadas à explicação desta dinâmica.

Economias em desenvolvimento costumam se especializar na exportação de bens primários, importando bens industrializados. Considerando que a elasticidade-renda de bens primários é bem menor que a de bens industrializados e que, portanto, os termos de troca ao longo dos anos tende a desfavorecer países primário-exportadores, o déficit na balança comercial tende a ser crescente. Vale considerar que este desequilíbrio pode ser ainda mais intensificado pelo aumento de produtividade dos bens industrializados, e da inexistência (ou da existência, mas em menor proporção) do mesmo fenômeno relacionado às *commodities*. (PREBISCH, 1959)

Essa problemática se expressa de diversas formas nas economias em desenvolvimento, envolvendo desde a necessidade de financiamento para a importação, até a incapacidade de empregar a totalidade dos fatores de produção, passando por questões inflacionárias que não poderiam ser resolvidas com restrição à demanda interna. E o problema é ainda maior se observarmos que a entrada de divisas não consegue impedir o desenvolvimento de um ciclo perverso de dependência, exceção ao caso em que for empregada uma mudança da estrutura produtiva. A lógica pode ser explicada da seguinte forma: a entrada de divisas via financiamento externo tende a valorizar a taxa de câmbio o que permite o aumento do poder de compra nacional, e induz à expansão de bens importados. Estes, por sua vez, necessariamente implicarão em novo déficit na balança comercial e de nova necessidade de financiamento. Paralelo a este movimento, os governos tentarão evitar a fuga de capitais, aumentando a taxa de juros e promovendo políticas fiscal e monetária restritivas, a fim de controlar altas inflacionárias e promover estabilização macroeconômica. Em efeito, se a entrada de capitais não se direcionar para os setores exportadores, o crescimento das exportações tenderá a ser menos que proporcional ao serviço da dívida (medido pelo juros). O país tornar-se-á insolvente e, na presença de uma crise internacional, tenderá a apresentar

problemas de liquidez, uma vez que se verá obrigado a contrair dívidas mesmo que de curto prazo para controlar a desvalorização do câmbio e a fuga de capitais. (MEDEIROS, notas de aula do curso de Desenvolvimento II, 22/10/2009)

Assim, uma das formas de minimizar o problema da vulnerabilidade externa seria através da criação de novas vantagens comparativas. Diferente do que é defendido por autores neoclássicos de que a especialização da produção definida a partir da dotação inicial se traduziria nos melhores ganhos que aquela economia poderia adquirir no comércio internacional, economistas heterodoxos ressaltam a necessidade de se criar novas rendas a partir do incentivo estatal.

Enquanto liberais defendem a estabilidade macroeconômica e a intervenção estatal mínima, autores institucionalistas apontam para a necessidade de se criar um ambiente que promova a migração de atividades tradicionais para não tradicionais. Neste sentido, Rodrik (2004) sugere a gestão das externalidades de informação e de coordenação a fim de se criar vantagens comparativas em países subdesenvolvidos. A proposta do autor é elaborada no sentido do estado minimizar os riscos de um novo segmento/produto ou serviço. Segundo ele, o empreendedor está de antemão em desvantagem, pois ao investir em algo novo, ele arrisca falhar e perder o investimento mobilizado (na maioria das vezes prejudicando sua fonte de renda original) ou a ser bem sucedido, sendo obrigado a dividir os benefícios com o resto da sociedade, o que diminui seu lucro potencial. Portanto, a solução seria o governo subsidiar investimentos de atividades não tradicionais.

Complementando esta análise, Amsden sugere que a política de subsídios deve imprimir disciplina a partir de cobrança de desempenho. A Coreia teria sido bem sucedida nesta estratégia: “em troca dos subsídios, o Estado coreano teria cobrado certo padrão de desempenho das empresas. Como resultado, quanto maior a reciprocidade que caracterizaria a relação Estado-firma, mais rápida seria a velocidade do crescimento econômico.”(AMSDEN 1989, p.146)

Em resumo o papel do Estado seria promover, por meio de subsídios, a busca por novas atividades, sejam estas, novos serviços, estruturas de produção, ou mesmo produtos. Em função deste processo, setores distintos se beneficiariam de externalidades positivas,

decorrentes do processo de aprendizado da economia como um todo. Apesar de Rodrik não tratar da definição de setores a serem promovidos, vale ressaltar que os demais autores em análise enfatizam a importância de se estabelecer uma “seqüência produtiva” que assegure taxas de crescimento sustentáveis. Esta estaria ligada às atividades que minimizem a restrição da balança de pagamentos e promovam à aproximação da “fronteira tecnológica”.

Em relação à gestão das externalidades de coordenação, vale recapitularmos os comentários de Nurkse e Rodan a respeito dos países subdesenvolvidos. Estes autores afirmavam que o ciclo de pobreza não permitia a expansão do crescimento, uma vez que a superação requeriria alto esforço de investimento e de coordenação da demanda e da oferta que nestes países eram inelásticas. Rodrik (2004) sugere que a gestão apropriada de externalidades de coordenação garantiria o *Big Push*. Mais do que subsídios à inovação, empreendedores precisam de certa infra-estrutura para atuar em determinadas áreas e ainda, de demanda disposta a comprar suas inovações. Assim, Rodrik propõe ações de coordenação, para que se garantam níveis adequados de economia de escala e gestão da competição.

No mesmo sentido, Chang (2006 – EIB Papers) reitera o comentário de Rodrik ao analisar as experiências coreanas e japonesas. Para este autor, a habilidade dos respectivos estados em gerir a competição inter-firmas foi responsável por determinar segmentos de atuação de grandes conglomerados e por minimizar os impactos negativos da competição acirrada de preços (*wasteful competition*). No caso da Coreia o autor cita exemplos conhecidos dos setores que receberam agressiva intervenção depois da década 1980: automobilístico; engenharia naval; e eletroeletrônicos.⁹

Recapitulando as idéias de Chang, Amsden e Rodrik e acrescentando comentários de Wade e Evans, vale organizar os princípios de política industrial que são entendidos pela corrente institucionalista como primordiais ao processo de desenvolvimento econômico. Estes fornecem instrumentos teóricos à análise de políticas econômicas que serão ilustradas no capítulo seguinte, a partir das experiências da Coreia do Sul e de Taiwan.

1. **Os incentivos devem estar voltados para novas atividades portadoras de grande potencial tecnológico e exportador.** Políticas industriais serão tanto mais

⁹ O capítulo 2 endereçará o assunto, ilustrando as práticas de gestão da competição.

eficiente quanto mais promoverem novas atividades. (Rodrik, 2004) Chang (2006) afirma que um dos mais importantes produtos das políticas industriais é o aprendizado adquirido dessas novas atividades. Segundo ele, o desempenho destas não pode ser medido sem levar em consideração a mudança do ambiente econômico em que foram implementadas. Em outras palavras, a escolha de indústrias-chaves¹⁰ a serem promovidas, deve considerar a dispersão de externalidades positivas advindas destas, tanto do ponto de vista macro (efeitos positivos na balança de pagamentos) quanto micro (se assim pode-se entender os efeitos de aprendizagem tecnológica da sociedade como um todo).

2. **Os indicadores de monitoramento devem ser bem definidos.** O sucesso de uma política industrial depende, em grande medida, da capacidade do governo em disciplinar aqueles que dela se beneficiam. (CHANG, 2006, EIB) E para isso entende-se que é essencial a presença de um estado forte. A promoção de incentivos deve estar vinculada a uma exigência de desempenho, caso contrário, o governo não conseguiria monitorar os resultados da própria política industrial, cedendo espaço para práticas corruptas e desfavorecendo setores que poderiam ser potencialmente mais bem sucedidos. No caso dos países asiáticos o *benchmark* clássico de sucesso foi o desempenho das exportações, reconhecido como o parâmetro menos abstrato de viabilidade econômica de um produto/serviço.
3. **Os benefícios oferecidos a partir de políticas industriais devem ser limitados a um período.** Uma das medidas fundamentais em um planejamento de política industrial é a determinação de períodos em que as atividades beneficiadas devem se sustentar sem a ajuda do governo. (CHANG, 2006) E caso isso não se verifique, o governo deve suavizar o declínio de setores, mas não postergar seu insucesso. Amsden (2001) destaca que o Leste Asiático desempenhou esta função melhor que a América Latina. Enquanto Chang afirma que na Europa governos desperdiçaram recursos e energia em setores falidos e com pouca perspectiva de recuperação.
4. **A política industrial deve ser implementada por agências governamentais com grande interface com o setor privado.** Segundo Evans (1995) a estrutura ideal das

¹⁰ O capítulo 2 tratará deste tema com mais detalhes, destacando a definição destas indústrias-chaves. No caso das economias taiwanesa e coreana, as atividades ligadas a bens industriais (no princípio menos intensivas em

instituições responsáveis pela política econômica é aquela que permite uma autonomia engajada (*embedded autonomy*). Em outras palavras, é fundamental que as agências governamentais responsáveis pela promoção de incentivos estejam alinhadas com o setor que beneficiam e com a estratégia que perseguem. Por isso, devem prezar pela transparência e pelo monitoramento de suas atividades, assim como pela comunicação com o setor privado nos processos de definição de objetivos e metas a serem alcançados. Não se deve deixar de salientar a necessidade de um órgão governamental de coordenação que detenha não só uma visão global da economia, mas também o poder político e econômico para aplicar uma gestão estratégica das iniciativas desenvolvimentistas. (CHANG, 2006)

5. **A própria estratégia de promoção de atividades deve ser renovada ao longo do tempo.** A alteração do contexto econômico mundial e nacional implica necessariamente na reordenação das atividades prioritárias. Segundo Rodrik, as agências encarregadas de formular e implementar as políticas industriais devem ter a capacidade de observar oportunidades e obstáculos, uma vez alterado o contexto econômico. O relatório da UNCTAD de 1996 ressalta esta característica na estratégia japonesa. Em 1985, após o Acordo de Plaza o Japão viu-se obrigado a reinventar sua estrutura produtiva, uma vez que esta não seria mais viável a taxa de câmbio vigente. Assim as firmas japonesas investiram em tecnologia para cortar custos, subsidiárias de multinacionais japonesas foram instaladas em países desenvolvidos para driblar o protecionismo e parte da produção foi deslocada para países asiáticos em desenvolvimento a fim de otimizar a estrutura de custo.

É importante ressaltar que os aspectos acima citados fomentam muita discussão, uma vez que Chang, Rodrik e mesmo Evans e Amsden acabam por vezes tratando do alinhamento do estado com o setor privado e do comprometimento destes dois com o desenvolvimento de maneira aparentemente utópica. Assim, vale destacar que apesar de coerentes com análises empíricas, as políticas heterodoxas não resultam (e não resultaram no caso do Leste Asiático) apenas da boa vontade de uma burocracia weberiana iluminada. Por trás de um estado coordenador existem interesses de classe. Nos casos da Coreia e de Taiwan estes foram, por razões políticas, delegados a agentes públicos que tiveram sucesso na racionalização destes interesses privados.

tecnologia) foram o foco das políticas nas décadas de 1960 e 1970.

Introdução

O presente capítulo tem como foco a apresentação das políticas industriais experimentadas pela Coreia e por Taiwan entre 1960 e 1995. A abordagem histórico-econômica neste analisada busca ilustrar como as diretrizes teóricas expostas na primeira parte do trabalho foram endereçadas pelos atores públicos e privados dos países em análise.

Assim, esta etapa encontra-se dividida em duas seções, além desta passagem introdutória. A primeira fará uma breve apresentação da visão do Banco Mundial sobre as experiências de desenvolvimento dos países do Leste Asiático, a partir do relatório de 1993, *The East Asian Miracle: economic growth and public policy*. A segunda tratará de expor as políticas industriais, reconhecidas pelos institucionalistas por terem fundamentado as estratégias de desenvolvimento das economias em análise. Esta seção, por sua vez, encontra-se dividida em duas subseções, nas quais são tratadas as medidas de incentivo às indústrias nascentes e as políticas de promoção à inovação.

O objetivo neste momento é exemplificar de que maneira os países em análise, e seus respectivos agentes públicos e privados entendiam o termo “desenvolvimento” e de quais instrumentos econômicos estes se utilizaram para promover crescimento econômico sustentável e acumulação de conhecimento tecnológico.

1.3. A interpretação do Banco Mundial para o caso do Leste Asiático

De acordo com o relatório do Banco Mundial de 1993 (*The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* doravante designado PRR - Policy Research Reports), as políticas de promoção à indústria não passaram de medidas irrelevantes para o crescimento econômico alcançado, que quando reconhecidas por algum mérito, este se limitaria a criar um sistema de incentivos estável à expansão das exportações.

Assim, o relatório explica o desenvolvimento de um sistema econômico estável, a partir de políticas que corrigiram as “falhas de mercado” e incentivaram o aumento da poupança agregada. O PRR sugere que os respectivos governos agiram em diversas frentes

para contornar “falhas de mercado”, associadas à existência de assimetria de informação, e permitir redução de risco nas atividades econômicas. A seguir, estão detalhadas estas frentes de ação governamental: i) o incentivo a busca de financiamento por meio do mercado de bônus (*Bond Market*), as corporações asiáticas teriam aumentado a emissão de bônus corporativo conforme cresciam (PRR, p.224); ii) a larga utilização de incentivos fiscais simples¹¹ para estimular o investimento; iii) a garantia de baixo preço dos bens de capital, através de impostos, tarifas e mesmo políticas cambiais; iv) a adoção de mecanismos de compartilhamento de risco com o setor privado, por meio de permissão de cartéis (ibid, p.233); v) a implantação do controle de capitais com a intenção de incentivar a entrada de capital produtivo (ibid, p.235)¹²; vi) a manutenção de baixas taxas de juros, no intuito de impulsionar o investimento agregado.

No que se refere às políticas seletivas (aquelas de promoção à determinados setores), o PRR (1993) admite que a estrutura industrial das economias do Leste Asiático teria sido modificada por intervenções governamentais. Estas promoveram, sobretudo, os setores mais intensivos em tecnologia e capital. No entanto, o relatório questiona a relação direta entre o aumento de produtividade e os incentivos governamentais ao afirmar que:

Embora o governo coreano tenha promovido as indústrias pesada e química, o rápido crescimento desses setores teria sido acompanhado por uma baixa produtividade entre 1966 e 1985. Ao contrário, têxteis e vestuário teriam tido altas taxas de crescimento da produtividade neste mesmo período (PRR, 1993, p.313).

Na opinião do Banco Mundial não existe evidência empírica comprovando que incentivos tributários ou mesmo o crédito subsidiado tenham favorecido o aumento de produtividade dos setores promovidos. Segundo Chang (p. 36 2006), o relatório afirma que ao invés de impor distorções ao mercado, as economias em desenvolvimento deveriam prover recursos básicos a toda economia sem incentivos específicos.¹³ O que se limitaria a:

¹¹ De acordo com o PRR (1993, p.231), complicadas estruturas de incentivo fiscal tiveram alto custo social e não foram a melhor alternativa.

¹² A justificativa do Banco Mundial para o sucesso desta política foi a compensação de retorno adequado ao capital entrante. O PRR deixa claro que não recomenda tal prática para as demais economias em desenvolvimento.

¹³ Tal proposição está baseada na abordagem dos mercados que defende a importância da não distorção de preços. Assim, incentivos válidos são aqueles que beneficiam o mercado como um todo, não alterando as sinalizações para a alocação de insumos produtivos.

...oferecer recursos gerais sub-ofertados pelo mercado, que seriam utilizados por todas as indústrias tais como tecnologia, conhecimentos técnicos e infra-estruturas de transporte e de transmissão de informações. Logo, são recomendadas políticas de investimento em educação, suporte à pesquisa e desenvolvimento e investimento em infra-estrutura. (CHANG, 2006, p.134)

Esta visão é também partilhada por autores neoclássicos que explicam o sucesso do Leste Asiático por meio da adoção de uma política *market friendly*. Esta corrente afirma que a co-existência de políticas protecionistas às importações e práticas de incentivo às exportações construíram um ambiente tal que os efeitos de ambas eram, simultaneamente, anulados, criando um regime de preços que funcionaria “como” o de um mercado em livre comércio. (Little, 1982; Lal, 1983; World Bank, 1987) Esta baixa distorção de preços teria então permitido o funcionamento de mercados quase-naturais.

Neste ponto, vale confrontarmos a visão neoclássica com a de autores que enxergam construção de valor nas políticas industriais seletivas. A idéia central para os que defendem a implementação de políticas seletivas está ligada à existência de limitações financeira e administrativa, o que implica, naturalmente, em uma seleção dos setores a serem “privilegiados”. Portanto para estes autores, a discussão deve necessariamente passar pela definição de atividades prioritárias. (Chang, 2006, p. 37)

Arelado a este processo, faz-se necessário definir a ordem de incentivos, já que alguns setores serão fundamentais para o desenvolvimento dos demais. A existência de externalidades pode acelerar ou restringir o processo de desenvolvimento, uma vez que o resultado de um investimento em determinado setor varia de acordo com a existência de mercados complementares. (NURKSE, 1953, RODAN, 1943)

1.4. Políticas industriais chaves aos desenvolvimentos coreano e taiwanês

A seguir, o presente trabalho tentará expor como esta discussão foi endereçada pela Coreia e por Taiwan, apresentando dois eixos principais das políticas seletivas em questão: o incentivo às indústrias nascentes e o estímulo à inovação.

I.4.1. Incentivo às indústrias nascentes

No que se refere à política de indústrias nascentes, a experiência do Leste Asiático é reconhecida por autores da corrente institucionalista como uma estratégia bem sucedida de criação de renda. Especialmente no caso coreano e taiwanês, esta última é explicada a partir de dois aspectos: a promoção das atividades não tradicionais e o estímulo à exportação. (Toye, 1987; Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 1993)

A importância da indústria nascente para o processo de desenvolvimento econômico já foi exposto acima, mas, neste momento, será válido resgatá-la brevemente para, assim, analisarmos as dificuldades em implementá-la.

I.4.1.1. Incentivo às atividades não tradicionais

Lembra-se que as indústrias nascentes são fundamentais para a mudança da pauta de exportações e, portanto, para dar fim à restrição de divisas, problemática comum às economias em desenvolvimento. No entanto, o sucesso das mesmas depende de um duplo esforço: atingir níveis ótimos de produção e garantir um fluxo sustentável de exportação.

No caso do Leste Asiático, estes dois últimos estiveram interligados, uma vez que o mercado interno não permitia o aproveitamento de economias de escala (em decorrência do seu tamanho), e o mercado externo, apesar de potencialmente grande, exigia níveis de competitividade inalcançáveis em um primeiro momento. A solução encontrada no caso da maioria dos setores foi estimular a indústria nascente, no momento inicial, mesmo que em um nível de produção sub-ótimo, e implementar medidas que a preparassem para a abertura comercial.

Propõe-se neste momento a análise das políticas que permitiram tal dinâmica nas economias coreana e taiwanesa¹⁴. As principais ações se deram por meio da atuação de bancos de desenvolvimento e órgãos públicos promovendo: i) oferta de crédito de longo prazo; ii) a escolha de setores chaves a serem beneficiados por políticas industriais; iii) a gestão de fusões e segmentações da capacidade instalada em cada setor, buscando uma organização industrial mais adequada ao aproveitamento de economias de escala; iv) o

monitoramento das atividades que gozavam de subsídios e v) a promoção às exportações. Além destas em destaque eram recorrentes os programas de atualização tecnológica por meio da compra de máquinas e equipamentos voltados para setores específicos da indústria; os subsídios às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou promoção de treinamento a indústrias específicas; o fornecimento de informações a respeito das melhores práticas tecnológicas e o controle dos bens de consumo de luxo que podiam tornar o mercado consumidor ainda menor.¹⁵ (Chang 2006, p. 38; Amsden, 2001, p. 229) Vale ressaltar que todas estas ações se deram em um contexto de substituição de importações. Caso contrário não seria possível nem ao menos dar o primeiro passo em direção às economias de escala das firmas nacionais ou caminhar nas curvas de aprendizagem das mesmas.

A seguir, no intuito de ilustrar as ações acima enumeradas, serão destacadas algumas políticas implementadas nos países em análise.

Segundo Amsden, do ponto de vista da provisão de capital de longo prazo para o investimento público e privado, os bancos de desenvolvimento foram de suprema importância para todo o “resto”¹⁶, particularmente no caso dos países em análise. (AMSDEN, 2001, p., 232) No caso da Coreia, por exemplo, em 1957, o Banco de Desenvolvimento da Coreia (BDC) respondeu por 45% do total de empréstimos bancários à indústria. Considerando apenas empréstimos de longo prazo, em 1969, o BDC respondeu por 54% do total. (Banco de Desenvolvimento da Coreia, 1969, p. 14) O caso taiwanês também não apresentou um cenário muito diverso do coreano, exceto pelo fato de que seu estado atuava diretamente por empresas estatais. Em 1978, 63,4% dos empréstimos internos se destinavam a empresas públicas. (Lee,

¹⁴ Estas não foram exclusivas das experiências coreana e taiwanesa, mas é necessário focar neste momento no estudo de caso proposto.

¹⁵ O objetivo era impedir que investidores gastassem seus lucros com a aquisição de bens de luxo, uma vez que, considerando a escassez de divisas, comum à realidade de países em desenvolvimento, estes últimos passam a disputá-las com os outros bens de consumo e de capital, fundamentais à construção de uma indústria de base. (CHANG, 2006, p. 25). É neste sentido que os países do leste asiático impuseram inúmeras tarifas e, em alguns momentos, impediram a produção doméstica e/ou à importação de produtos considerados de luxo. Para se ter uma idéia da preocupação governamental com este assunto, a Coreia do Sul impedia, até 1980, viagens ao exterior e nos oito anos seguintes, liberou-as sob restrição de gastos permitidos no exterior. (CHANG, 1997b). Na América Latina, o economista brasileiro Celso Furtado foi defensor desta política, afirmando que a indústria de um país em desenvolvimento não poderia ser montada para atender a demanda de uma elite nacional que buscava assimilar o estilo de vida e o padrão de consumo de sociedades industriais avançadas, exigindo, portanto, a produção de bens que não representavam as reais necessidades do conjunto da sociedade. (CARDOZO et al., 2009, p. 11) No caso do Brasil, Furtado utiliza a tese acima exposta para explicar o aparente paradoxo de que com a industrialização substitutiva o país teria se tornado independente no que se refere à importação de bens de consumo final, mas por outro lado não havia adquirido competitividade para aumentar sua participação no comércio internacional.

¹⁶ No livro “A Ascensão do Resto” de 2001, Amsden analisa as estratégias de desenvolvimento dos países periféricos que se industrializaram ao longo da segunda metade do século XX: os “independentes”, que priorizaram modelos próprios de crescimento (China, Taiwan, Índia e Coreia do Sul) e os “integracionistas”, que

1990, p. 60 citado por Amsden, 2001, p. 235) Na tabela II-1 estão ilustradas as respectivas participações públicas no total de investimento dos países selecionados entre 1960-1996. Estes dados são interessantes por apontar a razoável estabilidade no fornecimento de recursos públicos nos investimentos coreanos e taiwanês. (Amsden, 2001, p. 60)

Tabela I-1- Porcentagem de participação pública na formação de capital interno bruto, 1960-1996

País	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-96
Argentina	-	-	37,6	41,9	24,5	28,4	15,7
Brasil	2,3	29,1	28,7	35,8	37,3	32,3	23,5
Índia	46	41,5	41,2	45	48,6	47,9	29,6
Indonésia	-	-	-	-	43,8	33,2	34,7
Coréia	27,4	23,8	24,3	21,9	24,5	22,2	24
Malásia	27,8	38,5	31,4	37,9	46,1	41,1	33,8
México	58	33,8	33,7	40,7	41,7	29,8	21,6
Taiwan	40,9	36,4	38,5	49,2	47,4	38,3	49,2
Turquia	49,8	53,1	41,9	47,8	56,7	52,3	25,7

Fonte: Amsden, 2001, p. 59

Passando ao tema da seleção dos setores chaves vale destacar algumas decisões de alocação de recursos destes bancos de desenvolvimento. Segundo Amsden (2001), a política experimentada pelo “resto” buscou promover crédito às atividades detentoras das maiores externalidades potenciais. No geral, os países de industrialização tardia escolheram setores semelhantes, inspirando-se na experiência bem sucedida das economias avançadas.

Em Taiwan, entre 1961 e 1964 (período do Terceiro Plano) foram selecionadas as indústrias pesadas, entendendo-se o papel vital na industrialização do país da produção dos bens de capital. (Wade, 1990, p.87) Depois de estabelecidas a maioria das atividades de bens de capital, foi a vez das “indústrias estratégicas”, selecionadas a partir de seis critérios: grandes efeitos de vinculação, alto potencial de mercado, alta intensidade tecnológica, alto valor agregado, baixa intensidade energética e baixa poluição. (Shea; Yang, 1994, citado por Amsden, 2001, p. 246)

No caso da Coréia a escolha de indústrias prioritárias se deu a partir da publicação de um Decreto Bancário de 1979 que definia prioridade máxima às indústrias designadas como

apostaram em vínculos mais fortes com o capital estrangeiro (Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia). Na faixa intermediária estão Indonésia, Malásia e Tailândia.

“melhorando a estrutura industrial e a balança de pagamentos”. Esta promoção se daria por meio de substituição de importações e grandes investimentos de longo prazo. Assim como no caso taiwanês foram selecionadas as indústrias de base - maquinário, metais básicos e produtos, incluindo neste último, a metalurgia - (BDC, 1979). A seguir, a tabela II-2 ilustra os setores eleitos como prioritários pelos países em análise no período de 1950 a 1990. Estão destacadas as duas principais indústrias manufatureiras que receberam a maior parcela de crédito em cada década.

Tabela I-2 – Indústrias quentes, Coreia do Sul e Taiwan por década

Indústrias quentes, Coreia do Sul e Taiwan por década					
	1950	1960	1970	1980	1990
Coreia (BDC)	n.d.	produtos têxteis, cerâmica	maquinário, metais básicos e produtos*	maquinário, metais básicos e produtos	produtos químicos, metais básicos e produtos
Taiwan (Ministério de Questões Econômicas)	n.d.	petroquímicos e metais básicos e produtos	maquinário, metais básicos e produtos	maquinário, máquinas elétricas, informática	maquinário, máquinas elétricas, informática

* Metais pesados e produtos inclui metalurgia e trabalho com metais

Fonte: Banco de Desenvolvimento da Coreia (vários anos);
Ministério de Questões Econômicas de Taiwan citado por Yang (1994)

Ainda, a título de ilustração de políticas de promoção industrial, vale citar o exemplo coreano de intervenção governamental no plano de negócios de um importante conglomerado industrial, a Hyundai. Na década de 1970 o setor de construção naval ganhou maior atenção, o que motivou o governo a promover de forma agressiva a entrada da Hyundai no segmento. O grupo foi praticamente forçado a entrar na indústria naval, sem nenhuma experiência anterior. Mesmo com a oposição do presidente Jung-Joo-Young, o governo coreano insistiu na proposição, definindo uma política *stick and carrot*. A Hyundai perderia seus benefícios de crédito de longo prazo subsidiado caso se negasse a entrar no mercado naval e ganharia a proteção tarifária para o mercado interno de navios, caso contrário, sendo também garantida, no primeiro momento, a compra do excesso de oferta pelo governo¹⁷. (CHANG, 2006, p. 115)

¹⁷ Em 1973 a Coreia conquistou 4% do *market share* mundial da indústria da construção naval. Em 1986 o mesmo indicador saltou para 21,6%. Atualmente, a Coreia é a segunda maior construtora naval do mundo. Para mais detalhes sobre o caso da Hyundai, ver Jones e Sakong, (1980).

No entanto, atuar por meio da promoção das atividades não tradicionais exigia a coordenação da capacidade instalada dos setores chaves e a conseqüente gestão dos excessos de competição entre os mesmos. (Chang, 2006, p. 40) A intenção era minimizar o insucesso dos investimentos em ativos específicos.

Tratando do tema da gestão da competitividade é reconhecido por Amsden (1989), Chang (2006) e Wade (1990), que os estados do Leste Asiático atuaram deliberadamente a favor de criações de economias de escala, permitindo e, por vezes, incentivando oligopólios e até monopólios em determinadas indústrias. Neste caso a preocupação do Estado era garantir que a concorrência intra-indústria não prejudicasse os próprios concorrentes, muitas vezes sujeitos a investimentos em ativos específicos e que, portanto, se inviabilizados, se traduziriam em perdas sociais irreparáveis.

Na Coréia, por exemplo, não existia legislação anti-truste até 1981 e mesmo depois desta, comportamentos de conluio eram permitidos para as “indústrias promissoras” que precisassem melhorar a qualidade de suas práticas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e atingir níveis de produção ótimos. (6º documento do FIVE YEAR PLAN - FYP p. 79).

Em Taiwan a história foi um pouco diferente, pois a maioria das grandes corporações era públicas, o que facilitava a gestão da competição diretamente pelo Estado. Mas no caso das companhias privadas, o Estado não hesitou em promover fusões para permitir que estas explorassem economias de escala. (WADE, 1990, p. 186-7). No intuito de exemplificar essas políticas, segue uma passagem do livro de Chang (2006) sobre o programa de reorganização industrial implementado entre 1969 e 1972 na Coréia:

Em 1969, a proliferação de firmas ineficientes depois do boom de investimento da década de 1960 levou o estado coreano a iniciar um força tarefa coordenada pela presidência (Blue House). Entre 1969 e 1972 esta iniciativa obrigou uma série de empresas pouco produtivas a participarem de movimentos de fusões, aquisições e liquidações. Na indústria de carro de passeio uma das três grandes (Kia) foi forçada a se retirar do mercado e a se especializar nos segmentos de caminhões e ônibus, com a promessa de que seria permitido seu reingresso quando as condições de demanda fossem favoráveis (o que de fato ocorreu). Uma das três companhias da indústria de engenharia naval (Daewoo) foi também obrigada a sair do setor e as outras tiveram que se especializar em nichos deste mercado. No setor de máquinas elétricas pesadas, existiam 8 empresas, três (Hyosung, Ssangyong, Kolon) foram consolidadas em uma só (Hysung), sendo esta última obrigada a

trabalhar apenas com produtos de alto valor agregado. (CHANG , 2006, p. 92 e 93)

Vale ressaltar que estas políticas de gestão de competição e de incentivos por meio de subsídios (sejam eles diretos ou indiretos) foram definidas por um determinado período e buscavam atingir objetivos específicos, o que imprimiu razoável disciplina aos beneficiários. Amsden (2001 e 1989) chama essa dinâmica de disciplina recíproca em que se estabelece um mecanismo de monitoramento baseado em condições e padrões de desempenho.

A indústria automobilística coreana não exportou durante aproximadamente vinte anos depois de que começou a montar caminhões e carros. Mas a obrigação de exportar foi finalmente embutida em seus projetos de capacidade e em suas tentativas de desenvolver uma rede de fabricantes locais de peças e componentes. (AMSDEN, 2001, p. 254)

A Coreia, por exemplo, definiu a partir de 1979 dois procedimentos de controle: a Conta de Controle de Crédito, para onde seriam transferidos os empréstimos do BDC, permitindo o saque pelo beneficiário apenas para gastos reais e o compartilhamento de custos de projetos, uma vez que foi estabelecido um teto de 65% do custo total do projeto a ser financiado pelos recursos do BDC. (BDC, 1979)

Tanto no caso da Coreia como de Taiwan, o critério de monitoramento entendido como mais eficiente para medir o potencial econômico das atividades promovidas esteve atrelado à respectiva capacidade de exportação das indústrias beneficiadas, uma vez que os países em análise não contavam com um mercado interno compatível com a produção industrial. Neste sentido é fundamental complementarmos esta análise tratando das políticas de promoção às exportações.

I.4.1.2. Promoção das exportações

No geral as empresas coreanas e taiwanesas que se comprometiam a exportar ganhavam capital de giro subsidiado, benefícios fiscais, reembolsos diretos aduaneiros sobre exportações e acesso privilegiado ao capital subsidiado de longo prazo. (AMSDEN 2001) Este último era de suma importância, uma vez que estreitava a relação entre o estado e as empresas, alinhando as estratégias de produção e exportação das indústrias e favorecendo o planejamento nacional.

Na tabela II-3 a seguir estão ilustrados alguns dados interessantes sobre as atividades exportadoras daqueles que Amsden classificou como o “resto” em comparação a quatro economias desenvolvidas: Japão, Itália, Estados-Unidos e Reino Unido. Dois países apresentam desempenhos significativamente superiores aos demais, Coréia e Taiwan. A seguir alguns comentários tentarão justificar tal dinâmica.

Tabela I-I – Exportações totais: índices de crescimento e estrutura, países selecionados, 1970-95

País	Ano	Crescimento das exportações (1970-95)	Principais Categorias de exportação (total = 100%)		
			Manufaturas	Produtos químicos	Maquinário
Coréia	1970	26,3%	76,5%	1,4%	7,2%
	1995		93,3%	7,3%	5,6%
Taiwan	1970	20,3%	75,8%	2,4%	16,7%
	1995		92,7%	65,0%	47,7%
Tailândia	1970	12,9%	4,7%	0,2%	0,1%
	1995		73,1%	3,8%	31,5%
China	1970	11,8%	41,8%	4,6%	1,5%
	1995		84,0%	6,1%	19,5%
México	1970	12,8%	32,5%	8,1%	10,6%
	1995		77,7%	4,9%	51,4%
Indonésia	1970	11,5%	1,2%	0,5%	0,3%
	1995		50,6%	3,3%	6,8%
Turquia	1970	11,4%	8,9%	1,6%	0,4%
	1995		74,4%	4,1%	11,0%
Malásia	1970	11,0%	6,5%	0,7%	1,6%
	1995		3,0%	50,0%	-
Brasil	1970	10,2%	14,2%	1,6%	3,5%
	1995		53,5%	6,7%	19,1%
Chile	1970	8,9%	4,3%	1,3%	0,8%
	1995		13,5%	3,5%	1,8%
Índia	1970	7,9%	51,7%	3,3%	4,7%
	1995		76,2%	8,5%	7,1%
Argentina	1970	7,5%	13,9%	3,1%	3,8%
	1995		33,9%	6,3%	10,8%
Japão	1970	15,8%	92,5%	6,4%	40,5%
	1995		95,2%	6,6%	67,3%
Itália	1970	13,3%	82,9%	6,9%	36,8%
	1995		89,2%	7,6%	37,5%
Estados Unidos	1970	10,0%	66,7%	9,0%	42,0%
	1995		77,3%	11,2%	47,9%
Reino Unido	1970	9,2%	80,1%	9,7%	40,9%
	1995		81,6%	13,6%	42,7%

Fonte: Amsden, 2001, p. 269-270

As empresas coreanas possuíam subsídios atrelados a metas de exportação que eram negociadas em conjunto pelas empresas e pelo governo. Segundo informações do BDC, esta

dinâmica de reciprocidade começou em 1971 quando o Banco de Desenvolvimento da Coréia passou a oferecer crédito às empresas exportadoras recomendadas pelo Ministério do Comércio e da Indústria vinculando o serviço da dívida de cada uma ao respectivo desempenho de suas exportações. As empresas de melhor performance exportadora gozavam ainda de outro benefício; o governo aumentava a proteção tarifária para venda de seus respectivos produtos no mercado interno. (AMSDEN, 2001, p. 268)

No caso de Taiwan a realidade não diferia significativamente da Coréia, pois esta também atrelou os subsídios às exportações. Segundo Wade (1990) as indústrias de tecido de algodão, produtos de aço, papel e celulose, produtos de borracha, cimento e tecidos de lã formaram associações e acordos industriais para restringir a concorrência interna e subsidiar as exportações. E ainda, a permissão para venda no mercado interno dependia de uma parcela da produção a ser vendida no exterior. (Chu, 1997; Lin, 1973, citado por Amsden, 2001). No caso da promoção da indústria automobilística, Wang destacou que *o Ministério de Questões Econômicas* exigia que recém-ingressos na indústria exportassem pelo menos 50% de sua produção. (WANG, 1989)

Em resumo, os dois países em análise foram bem sucedidos em suas políticas de criação de renda, pois souberam construir uma dinâmica muito particular, em que estiveram intimamente associados a exportação e ao acesso a capital produtivo de longo prazo. Cabe ressaltar que mais do que apenas promover atividades exportadoras, os governos coreano e taiwanês se preocuparam em diversificar sua produção, caminhando de atividades de menor para aquelas de maior valor agregado.

Este aspecto é fundamental para explicar a sustentabilidade das altas taxas de crescimento dos países em análise. Atividades mais intensivas em tecnologia garantiram menor restrição do balanço de pagamentos e viabilizaram a contínua acumulação de conhecimento tecnológico. A tabela II-4 ilustra a evolução da pauta de exportação dos países em análise comparados às outras economias em desenvolvimento.

Tabela I-4 - Exportações de países selecionados, 1963-1980 (% do total dos países listados)

País	Combustíveis	Outros produtos primários	Bens manufaturados	Total
1963				
Coréia	1	0,9	3,3	1,3
Cingapura	69,2	0,7	2,9	9,1
Taiwan	1,2	5,5	10,8	5,9
Argentina	4,2	24,9	6,7	19,4
Brasil	3,6	27,7	3,6	20,8
México	14,7	13,7	12,6	13,7
Índia	6,1	14,7	57,5	20,9
Chile	0	9,4	1,8	7
Uruguai	0,1	2,5	0,7	1,9
Total	100	100	100	100
1973				
Coréia	4	3,8	22,4	12,3
Cingapura	76,9	0,9	8,3	11,2
Taiwan	1,6	6,4	30,4	16,9
Argentina	0,6	18,4	6	11,1
Brasil	9,3	39,1	10,1	23,1
México	2,8	11,7	9,1	9,7
Índia	4,4	11,3	12,9	11,4
Chile	0,3	6,9	0,4	3,3
Uruguai	0,1	1,5	0,4	0,9
Total	100	100	100	100
1980				
Coréia	0,2	5,3	28,8	18,4
Cingapura	29,2	1,7	8,9	8,4
Taiwan	1,8	6,5	32,2	20,9
Argentina	1,7	19	3,4	8,4
Brasil	2,2	34,2	13,8	19,5
México	64,3	9,5	3,2	10,9
Índia	0,2	9,4	8,1	7,8
Chile	0,4	12,2	0,8	4,5
Uruguai	0	2,1	0,7	1,1
Total	100	100	100	100

Fonte: Béla Balassa – *Essays in development strategy*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1988, pp. 8-9, com base em dados das Nações Unidas, Monthly Bulletin of Statistics

Em 1963 a Coreia contribuía com 3,3% das exportações dos países listados, enquanto, em 1980 a mesma respondia por 28,8%. Taiwan apresentou para o mesmo indicador a evolução de 10,8% para 32,2%. Enquanto países que no primeiro momento lideravam a exportação de manufaturados, permaneceram estagnados ou regrediram. A Índia que respondia por 57,5% do total das manufaturas exportadas, caiu para 12,9% em 1973 e para 8,1% em 1980. O Brasil apesar de aumentar a sua contribuição em manufaturados também o fez, mesmo que em menor proporção, em produtos primários.

I.4.2. Políticas de incentivo à inovação tecnológica

Ainda tratando da política industrial nos resta abordar as medidas de incentivo à inovação tecnológica, tema central na estratégia do Leste Asiático. Esta funcionava em paralelo às medidas acima descritas. De acordo com o *White Paper on the Economy* coreano (WP)¹⁸, a Coreia sofria com a restrição de divisas, problema que só poderia ser resolvido a partir de uma nova estrutura econômica. Esta última estaria baseada em um novo patamar tecnológico que contribuiria para o superávit no balanço de pagamentos.

Os governantes observavam que a solução para este problema passava necessariamente pela construção de uma estrutura produtiva que permitisse a constante acumulação de conhecimento tecnológico e assim, a manutenção de taxas de crescimento sustentáveis, uma vez que a economia não sofreria com a restrição de um balanço de pagamento deficitário. (Chang, 2006, p75-76)

Em outras palavras, a estratégia do Leste Asiático passava necessariamente por um salto tecnológico que envolvesse não só a compra de máquinas e equipamentos, como a produção dos mesmos em um momento seguinte. As práticas de P&D eram privilegiadas e o *savoir-faire* da inovação passou a ser considerado variável determinante do sucesso ou fracasso do plano de desenvolvimento. A questão envolvia mais do que se aproximar da fronteira tecnológica, por meio da importação de técnicas avançadas, mas buscar a criação de um ambiente interno que possibilitasse o constante avanço tecnológico, o que Chang chama de “auto-suficiência tecnológica” (*technological self-sufficiency*).

Neste sentido, a grande preocupação dos respectivos governos era como delimitar, a partir de políticas de importação, a entrada de tecnologia e o desenvolvimento das bases locais de produção de conhecimento. Segundo Chang (2006) e Amsden (1989), a importação coreana e taiwanesa de máquinas e equipamentos era regulada a partir da análise de alguns aspectos-chave dentre estes: a relevância do setor importador na estratégia nacional; a urgência do bem e a existência ou ausência da oferta interna e a idade da tecnologia a ser importada, garantindo que esta não estivesse ultrapassada nos padrões internacionais.

¹⁸ Documento oficial publicado anualmente pelo *Economic Planning Board* (EPB), o super-Ministério, que acumulava as funções planejamento e orçamento econômico.

Outra característica marcante das políticas de incentivo à inovação nos países em análise foi a “rejeição” ao investimento via empresas multinacionais. A justificativa para tal atitude envolvia o temor de que, a longo prazo, as soluções financeiras, administrativas e tecnológicas desestimulassem o desenvolvimento de conhecimentos internos. A estrutura de *joint-ventures* com controle acionário local era preferível à instalação de multinacionais, uma vez que exigia transferência de tecnologia e treinamento de pessoal. A tabela a seguir, ilustra um pouco dessa dinâmica coreana/taiwanesa de restrição ao investimento externo direto (IED).

Tabela I-5 - % de investimento externo direto em relação ao investimento total em países e regiões selecionados (1971-98)

Países	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-98
Países Desenvolvidos	-	-	2,2%	4,6%	3,7%	7,4%
União Européia	-	-	2,6%	5,9%	6,0%	10,2%
EUA	0,9%	2,0%	2,9%	6,9%	4,2%	9,7%
Canadá	3,6%	1,7%	1,0%	5,8%	5,8%	12,7%
Japão	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	-	-
Países em Desenvolvimento	-	-	3,3%	3,2%	6,4%	10,1%
África	-	-	2,3%	3,5%	5,8%	8,3%
América Latina	-	-	4,1%	4,2%	7,5%	15,1%
Argentina	0,1%	2,1%	5,0%	11,1%	15,8%	12,1%
Brasil	4,2%	3,9%	4,3%	1,7%	2,2%	12,5%
Chile	7,3%	4,2%	6,7%	20,6%	13,6%	26,8%
México	3,5%	3,6%	5,0%	7,5%	11,8%	14,5%
Ásia	-	-	3,1%	2,8%	5,9%	8,4%
China		0,1%	0,9%	2,1%	11,1%	13,8%
Hong Kong	5,9%	4,2%	6,9%	12,9%	8,0%	17,0%
Índia	0,3%	0,1%	0,1%	0,3%	1,2%	3,3%
Indonésia	4,6%	2,4%	0,9%	2,1%	4,7%	5,1%
Coréia	1,9%	0,4%	0,5%	1,2%	0,7%	2,9%
Malásia	15,2%	11,9%	10,8%	11,7%	19,3%	12,8%
Paquistão	0,5%	0,9%	1,3%	2,3%	4,5%	7,2%
Filipinas	1,0%	0,9%	0,8%	6,7%	7,4%	8,9%
Cingapura	15,0%	16,6%	17,4%	35,0%	30,7%	22,7%
Taiwan	1,4%	1,2%	1,5%	3,7%	2,4%	2,5%
Tailândia	3,0%	1,5%	3,0%	6,5%	3,9%	11,7%
Leste Europeu	-	-	0,0%	0,1%	8,4%	10,2%

Fonte: UNCTAD, 1993, p. 288

Apesar das diferentes relações estabelecidas entre os países em análise e o capital estrangeiro, fica claro que nenhum destes permitiu significativa entrada de Investimento Externo Direto (IED). Ao longo de 27 anos (1971 – 1998), a maior proporção entre o IED e o investimento total coreano foi no período de 1971-1975 quando atingiu 1,9% e em Taiwan 3,7% entre 1986 – 90. De acordo com Evans (1987, p. 208), o resultado desta postura foi

expressivo na década 1980, quando apenas 5% das subsidiárias de empresas multinacionais presentes na Coreia eram controladas por capital estrangeiro, e 33,5% o eram em Taiwan, enquanto no Brasil e no México, o mesmo indicador alcançava 50% e 60% respectivamente.

Neste sentido, a política de controle de capitais dos países em análise se preocupou em manter nas respectivas economias a maior parte dos rendimentos gerados, procurando reinvesti-los nas atividades definidas como estratégicas. Como exemplo ilustrativo, Chang (2006) cita o caso coreano, em que toda e qualquer transação envolvendo moeda estrangeira deveria ser feita sob controle de bancos estatais. Caso contrário, as punições eram severas, chegando a estabelecer pena de morte para indivíduos desobedientes. (Chang, 2006, p.47). E mais do que controlar a saída de capital, a postura adotada pelos governantes da Coreia do Sul e de Taiwan, inspirados no modelo japonês, admitia a entrada destes sob a condição de que se direcionassem aos setores que mais interessavam às estratégias de desenvolvimento.

No caso da Coreia, a lei que regulava a importação de capital externo publicada em 1988 (às vésperas da década de 1990, período em que a doutrina neoliberal foi dominante) especificava que:

Investimentos externos diretos são sujeitos a restrições caso se dirijam a setores prioritários e indústrias nascentes, a atividades com grande dependência de conteúdo importado, às indústrias de bens de consumo, em setores poluentes, à agricultura e à pesca - o que englobaria, praticamente, todas as indústrias, se assim o estado desejasse. (Chang, 2006, p.47)

Quando instaladas as multinacionais eram extremamente reguladas em relação à tecnologia que aportavam, aos *royalties* que cobravam e aos setores dos quais participavam, uma vez que não eram permitidas de atuar livremente em indústrias voltadas para a exportação e/ou eram sujeitas a leis de conteúdo local. Segundo Amsden (2001), o objetivo do governo em promover estas últimas era “espremer” as margens de lucro das multinacionais, o que lhes daria um incentivo para treinar fornecedores e funcionários, cuja maior eficiência reduziria custos locais.

Paralelamente, algumas medidas buscaram aproveitar ao máximo a presença das multinacionais, a partir da criação de investimento nos departamentos de ciência e engenharia das universidades, promovendo treinamentos específicos a determinados setores estratégicos,

introduzindo esquemas de treinamento compulsório e incentivando certificado de habilidades técnicas específicas inspiradas no modelo alemão. (CHANG, 2006, p. 46)¹⁹

Alinhado a uma política de promoção à indústria nacional intensiva em tecnologia, os governos coreano e taiwanês também buscaram aproveitar a entrada de capital externo, fossem estes adquiridos por meio de exportações ou investimentos das empresas estrangeiras, para áreas que minimizassem a restrição do balanço de pagamentos. Essas condições estiveram ausentes na América Latina que além de sofrer com a escassez de crédito dos anos 1980 e com a deterioração dos termos de troca, não associou a entrada de capital internacional ao aumento de valor agregado das atividades exportadoras.²⁰(UNCTAD,1996)

O estado coreano, por exemplo, considerava insustentável a manutenção de políticas protecionistas de indústrias nascentes se o retorno via exportações não estivesse garantido. Nas palavras de CHANG:

O desenvolvimento de indústrias nascentes exige que suas exportações gerem um fluxo de divisas suficiente para que se mantenha também constante a acumulação de tecnologia (esta pode ser adquirida por meio da compra de máquinas de ponta, mas também através da compra de licenças tecnológicas e consultas técnicas). Na ausência de um fluxo estável de divisas e de constantes atualizações tecnológicas, um país em desenvolvimento não conseguirá promover uma atividade sólida de pesquisa e desenvolvimento nacional, e acabará por reproduzir as tecnologias obsoletas que importavam no passado. (CHANG, 2006, p 32)

Desta forma, o sucesso na criação de vantagens comparativas na Coreia e em Taiwan parece ter dependido mais de políticas seletivas do que de políticas que apenas minimizaram as externalidades negativas das chamadas “falhas de mercado”. Sem querer tirar o mérito das políticas generalistas, como a que criou as agências prestadoras de informações sobre comércio internacional (KOTRA na Coreia, inspirada na JETRO japonesa²¹), ou aquela que promoveu o ensino primário em detrimento do superior, o acelerado crescimento econômico verificado deve ser atribuído em grande parte às políticas que permitiram o desenvolvimento de atividades nacionais de maior valor agregado. E no caso destas últimas, foi necessário mais

¹⁹ Para mais detalhes a respeito dos programas de capacitação técnica promovidos no Leste Asiático, sugere-se a leitura de Dore (1987) e Chang (1993).

²⁰ Pretende-se abordar este tema no capítulo 3.

²¹ A KOTRA (Korean Trade Promotion Corporation), assim como a JETRO (Japan External Trade Organization) eram agências governamentais que proviam informações a respeito do ambiente comercial exterior. Eram

do que o incentivo a busca de financiamento por meio do mercado de bônus (*Bond Market*), ou a garantia de baixo preço dos bens de capital, através de impostos, tarifas e o aumento da poupança agregada. Foram essenciais, o financiamento de longo prazo dos bancos públicos, o direcionamento de subsídios aos setores chaves em detrimento dos demais e a promoção de atividades intensivas em tecnologia antes pouco desenvolvidas nos países em análise.

Não foi através de pouca intervenção que os governos coreano e taiwanês implementaram seus planos quinquenais e trienais (respectivamente), mas por meio de parceria com os grandes agentes privados nacionais combinado a atuação de um estado forte e autoritário (até 1988 na Coreia e até 1996 em Taiwan). Espera-se ter ficado evidente que os estados taiwanês e coreano, inspirados no modelo japonês²², não foram mínimos ou se preocuparam com a distorção de preços decorrente de suas políticas industriais. Pelo contrário, suas condutas se caracterizaram, em geral, por práticas intervencionistas e seletivas.

publicados desde cálculos da demanda agregada mundial, até relatórios a respeito das legislações dos países importadores.

²² Tema que será abordado com mais detalhes no capítulo seguinte.

II. ANÁLISE DAS PARTICULARIDADES DO “MODELO” DO LESTE ASIÁTICO

Introdução

O presente trabalho tratou até o momento de expor duas interpretações sobre os processos de desenvolvimento econômico, destacando a insuficiência da corrente neoclássica em tratar dos problemas do subdesenvolvimento e sugerindo a abordagem institucionalista como alternativa. No momento seguinte foram apresentadas diretrizes de políticas desenvolvimentistas, que buscaram ilustrar na prática o que foi sugerido por autores heterodoxos. Nesta terceira parte a idéia é entender qual é o grau de particularidade do “modelo do leste asiático”. As experiências de desenvolvimento apresentadas foram resultado de características únicas destas economias? Países em desenvolvimento não teriam nada a aprender com estas experiências? O objetivo deste capítulo é observar o que fez do Leste Asiático tão bem sucedido não só em termos de aceleração econômica, mas de conhecimento tecnológico acumulado, se comparado a países que antes de 1960 estariam no “mesmo patamar” que Coreia e Taiwan.

Economistas ortodoxos afirmam que o processo de desenvolvimento do Leste Asiático foi muito particular e dependeu de condições históricas e culturais muito específicas. Enquanto, heterodoxos institucionalistas defendem que uma análise mais minuciosa pode mostrar aspectos replicáveis, ao menos, do ponto de vista da lógica econômica. Em outras palavras, não quer dizer que o que foi feito no Leste Asiático poderia ser repetido com sucesso na América Latina ou em outros países em desenvolvimento, mas não deixa de ser válido como um estudo de estratégias econômicas e políticas. Também dentro do grupo heterodoxo, existem aqueles que não acreditam que o modelo possa ser replicável, uma vez que as realidades político-econômicas tornaram o pós-1960 e principalmente o pós-1980 muito particular no Leste Asiático. Esta corrente é chamada de estruturalista e se caracteriza por identificar nas experiências de desenvolvimento elementos de profunda reorganização na dinâmica da divisão internacional do trabalho.

Assim, o terceiro capítulo tem por objetivo sugerir algumas diretrizes para o estudo das particularidades do “modelo de desenvolvimento” do Leste Asiático. Esta etapa está dividida em duas grandes seções, além desta introdução. A primeira apresentará uma comparação entre as condições iniciais do Leste Asiático e de outras regiões em

desenvolvimento, em particular a América Latina e a África Subsaariana (doravante designada África). E a segunda seção buscará destacar variáveis externas ao processo decisório das políticas industriais na Coreia e em Taiwan, que foram determinantes para o sucesso dos mesmos. Para esta análise também será sugerida uma comparação, neste caso entre as variáveis externas presentes no Leste Asiático e na América Latina.

É válido comentar que a intenção deste capítulo é entender se existem razões diversas das que foram expostas até o momento, para o bom desempenho das experiências de desenvolvimento coreana e taiwanesa. Complementando o presente estudo, serão observados fatores regionais que escaparam do alcance das políticas nacionais (foco do capítulo 2).

II.1. Condições Iniciais

No relatório do Banco Mundial de 1993 sobre o milagre asiático (*The East Asian Miracle*) é atribuído às condições iniciais únicas dos países em análise o sucesso econômico nestes verificados: *“The success of the unique interventionist models of the Northeast Asian economies owed a great deal to unique initial conditions such as a high-quality bureaucracy and exceptional human resource endowments.”* (PRR, 1993)

O objetivo neste momento é identificar, a partir dos trabalhos de Chang e da UNCTAD quais seriam as condições iniciais tão particulares de que gozavam os países do Leste Asiático em especial Coreia e Taiwan, que justifique o relativo atraso econômico da América Latina ou mesmo de países africanos. O marco-zero desta análise é o período imediatamente anterior à década 1960, já que a partir desta data Coreia e Taiwan começaram a implementar de maneira mais ativa as políticas industriais responsáveis pela a alavancada econômica. Serão dois os parâmetros a serem analisados: estoque de capital humano inicial e dotação de recursos naturais.

II.1.1. Capital humano inicial

A partir de dados da UNESCO e do Banco Mundial, Chang (2006) propôs três análises interessantes. A primeira está ilustrada na tabela III-1 que trata das porcentagens de indivíduos (a partir dos 15 anos) alfabetizados nas regiões da África Subsaariana, Ásia e América Latina nas décadas de 1950 e 1960.

Tabela II-1 - % de alfabetização da África, Ásia e América Latina nas décadas de 1950 e 1960 (população a partir de 15 anos)

	1950	1960	País	1950	1960
África			África (cont.)		
África do Sul	27,5%	57,0%	Nigéria	11,5%	15,4%
Angola	3,0%	-	Ilhas Reunião	-	-
Benin	-	8,0%	Ruanda	-	16,7%
Botsuana	20,5%	32,7%	Senegal	-	5,6%
Burkina Faso	-	1,5%	Seychelles	-	-
Burundi	-	13,9%	Serra Leoa	-	6,7%
Camarões	-	18,9%	Somália	-	1,5%
Cabo Verde	20,8%	27,2%	Sudão	12,0%	14,0%
CAR	-	7,8%	Suazilândia	4,9%	-
Chade	-	5,6%	Tanzânia	-	10,0%
Comoros	-	-	Togo	-	10,0%
Congo	-	15,6%	Uganda	19,5%	34,9%
DRC (ex Zaire)	15,4%	31,3%	Zâmbia	-	41,4%
Guiné Equatorial	-	-	Zimbábue	36,5%	39,4%
Etiópia	-	6,0%	Ásia		
Gabão	-	12,4%	China	-	-
Gâmbia	-	6,0%	Hong Kong	-	71,4%
Gana	-	23,0%	Indonésia	-	53,0%
Guinea	-	8,6%	Coréia	22,0%	70,6%
Guiné-Bissau	1,0%	4,9%	Malásia	38,2%	53,0%
Costa do Marfim	-	5,0%	Filipinas	60,0%	74,2%
Quênia	-	19,5%	Cingapura	46,5%	-
Lesoto	34,9%	-	Taiwan (Formosa)	50,1%	-
Libéria	-	8,9%	Tailândia	52,0%	67,7%
Madagascar	33,5%	-	América Latina		
Malawi	6,5%	-	Argentina	86,4%	91,0%
Mali	-	2,5%	Brasil	49,4%	61,0%
Mauritânia	-	5,0%	Chile	80,2%	84,0%
Ilhas Maurício	51,8%	60,8%	Equador	55,7%	68,0%
Moçambique	2,0%	11,4%	México	56,8%	65,0%
Namíbia	-	38,4%	Peru	43,4%	60,6%
Niger	-	1,4%	Venezuela	52,2%	63,0%

Fonte: UNESCO Statistical Yearbook, vários anos

Um dado curioso pode ser extraído deste estudo, o capital humano asiático medido em índice de alfabetização não aparenta ser significativamente superior ao africano, mas parece estar em grande desvantagem se comparado a países latino americanos. (CHANG, 2006, pag. 146).

Em 1945, a Coréia apresentava taxas de alfabetização de 22%, enquanto 5 países africanos estavam em melhor posição (Ilhas Maurício, 51,8%; Zimbábue, 36,5%, Lesoto, 34,9%, Madagascar, 33,5% e África do Sul, 27,5%) assim como todos os latinos americanos listados (Argentina, 86,4%; Brasil, 49,4%; Chile, 80,2%; Equador, 55,7%; México, 56,8%; Peru, 43,4% e Venezuela, 52,2%). Se observarmos os níveis de alfabetização de Taiwan (50,1%) o cenário se altera em relação aos países africanos, mas se repete em relação a quase todos os latinos americanos.

O salto coreano pôde ser verificado em 1960, quando 70,6% da população coreana acima de 15 anos passa a ser alfabetizada. Na América Latina, situação superior a esta só existiu na Argentina (91%) e no Chile (84%). Em seguida, a tabela III-2 estima os números de cientistas e técnicos para cada 100.000 habitantes nos anos de 1960 e 1970 nas mesmas regiões. Apesar sofrer problemas de mensuração qualitativa referente ao nível da formação destes profissionais em diferentes partes do mundo, esta análise pode nos dar uma noção do estoque de mão-de-obra qualificada em cada região.

Tabela II-2 - Estoque de cientistas e técnicos na África, Ásia e América Latina nas décadas de 60 e 70 (por 100.000 habitantes)

País	Década de 60			Década de 70		
	Ano	Cientistas	Técnicos	Ano	Cientistas	Técnicos
África						
Botsuana	1967	33	111	1972	125	117
Burkina Faso	1967	3	2	-	-	-
Camarões	1967	12	47	1976	152	-
Congo	1966	21	38	-	-	-
Gâmbia	-	-	-	1973	90	-
Gana	1966	64	345	1970	80	17
Quênia	1964	28	75	1975	38	44
Libéria	1962	193	100	-	-	-
Malawi	1967	20	79	1977	72	-
Ilhas Maurício	-	-	-	1972	736	-
Nigéria	1969	7	13	1970	35	27
Ruanda	1967	6	13	1978	37	-
Somália	1965	7	38	-	-	-
Sudão	1965	13	27	1971	67	11
Suazilândia	-	-	-	1977	317	-
Togo	1967	12	21	1977	23	10
Zâmbia	-	-	-	1973	235	556
Ásia						
Hong Kong	1965	56	-	1971	1023	967
Coréia	1969	71	165	1976	1397	3200
Malásia	1966	122	182	-	-	-
Filipinas	1955	257	382	-	-	-
Cingapura	1966	104	705	1975	481	-
Taiwan	1964	505	2613	-	-	-
Tailândia	1969	16	-	1975	48	113
América Latina						
Argentina	1965	703	-	1976	1622	8779
Brasil	-	-	-	1970	585	1273
Chile	1969	152	85	1970	747	-
Equador	1962	254	410	1974	486	496
Peru	1964	32	-	1974	144	102
Venezuela	1964	165	-	-	-	-

Fonte: UNESCO Statistical Yearbook, vários anos

O estudo mostra que em 1960 a Coreia contava com apenas 71 cientistas e 165 técnicos por 100.000 hab., posição desfavorável em relação a quase todos os países da América Latina (com exceção do Peru). No entanto, na comparação com os africanos a Coreia estava atrás apenas da Libéria e de Gana (a primeira em relação ao número de cientistas e a segunda, ao corpo de técnicos). Já Taiwan apresenta resultados melhores que todos os países africanos e só não o faz em relação à Argentina se comparado aos latino-americanos.

O mais impressionante são as informações adquiridas no segundo ano do estudo. Em 1970 a Coreia apresenta o segundo maior índice de capital humano dos países listados: com 1.397 cientistas e 3.200 por 100.000 habitantes. Apenas a Argentina goza de um estoque maior de capital humano (1.622 e 8.779, respectivamente).

A terceira análise envolvendo as mesmas regiões destaca as taxas de jovens matriculados no ensino primário e secundário como porcentagem da população relevante para o estudo nas décadas de 1950 e 1960 (ver tabela III-3). Segundo Chang (2006) este dado é interessante a medida que funciona como um indicador do futuro “estoque de capital humano”. Mais uma vez a Coreia não apresenta dados surpreendentes na primeira década e neste caso, Taiwan mostra resultados ainda piores do que os coreanos. Em 1950, Coreia possuía 53% de seus jovens em idade relevante matriculados no ensino primário. Enquanto apenas quatro países da África apresentavam números melhores ou próximos ao coreano: Lesoto, 59%; Ilhas Maurício, 51%; Ilha Reunião, 70% e Seychelles, 50%. No caso latino americano apenas a Argentina supera o desempenho coreano, no entanto, Chile, Equador, Peru e Venezuela não estão muito distantes de Taiwan com 48% dos seus jovens matriculados no ensino primário e 15%, no secundário.

A situação é diferente da acima descrita na década de 1960 quando Coreia, Taiwan, Filipinas e mesmo Hong Kong chegam matricular no ensino primário 94%, 67%, 95% e 82% respectivamente de seus alunos em idade relevante. Neste aspecto, o Leste Asiático apresenta um salto em relação à década anterior, mas que pode ser comparado ao que foi alcançado pela Ilha Reunião, Gabão, Ilhas Maurício ou Zimbábue. Exemplos como Congo, Lesoto e África do Sul estavam ainda melhores que Taiwan. No entanto na análise do ensino secundário, o desempenho do Leste Asiático foi expressivo: Taiwan, Hong Kong e Coreia superaram todos os países africanos.

Segundo Chang (2006, pag.153) a grande diferença entre o Leste Asiático (em especial Taiwan e Coreia) e as demais regiões analisadas foi a virada da década de 1950 para 1960, período em que o investimento em capital humano foi agressivo e gerou resultados.

Tabela II-3 - % da população relevante matriculada no ensino primário e secundário nas décadas de 1950 e 1960

País	1950		1960		País	1950		1960	
	Primário	Secundário	Primário	Secundário		Primário	Secundário	Primário	Secundário
África					África (cont.)				
Angola	15%	1%	21%	2%	Ilhas Reunião	70%	4%	128%	20%
Benin	9%	1%	26%	2%	Ruanda	11%	0%	46%	2%
Botsuana	22%	1%	42%	1%	Senegal	7%	1%	27%	3%
Burkina Faso	2%	0%	8%	1%	Seychelles	50%	12%	ND	ND
Burundi	ND	ND	18%	1%	Serra Leoa	7%	1%	23%	3%
Camarões	25%	1%	65%	2%	Somália	1%	0%	9%	1%
Cabo Verde	20%	6%	ND	ND	África do Sul	39%	39%	89%	15%
CAR	7%	1%	32%	1%	Sudão	6%	1%	25%	3%
Chade	1%	0%	16%	0%	Suazilândia	29%	2%	58%	5%
Comoros	6%	0%	14%	1%	Tanzânia	10%	1%	28%	2%
Congo	24%	3%	78%	4%	Togo	17%	1%	44%	2%
DRC (ex Zaire)	33%	1%	ND	ND	Uganda	18%	2%	49%	3%
Guiné Equatorial	29%	1%	ND	ND	Zâmbia	35%	1%	48%	1%
Etiópia	3%	0%	5%	1%	Zimbábue	44%	1%	96%	6%
Gabão	21%	1%	100%	5%	Ásia				
Gâmbia	5%	2%	12%	3%	China	21%	3%	ND	ND
Gana	15%	1%	59%	3%	Hong Kong	26%	16%	82%	24%
Guinea	3%	0%	30%	2%	Indonésia	29%	3%	67%	6%
Guiné-Bissau	4%	1%	25%	3%	Coreia	53%	20%	94%	27%
Costa do Marfim	6%	1%	46%	2%	Malásia	45%	7%	96%	19%
Quênia	26%	2%	47%	2%	Filipinas	74%	22%	95%	26%
Lesoto	59%	2%	83%	3%	Cingapura	51%	11%	111%	32%
Libéria	11%	1%	31%	2%	Taiwan (Formosa)	48%	15%	67%	35%
Madagascar	22%	3%	52%	4%	Tailândia	52%	7%	83%	12%
Malawi	39%	0%	63%	1%	América Latina				
Mali	3%	0%	10%	1%	Argentina	66%	21%	98%	32%
Mauritânia	2%	0%	8%	98%	Brasil	28%	10%	95%	11%
Ilhas Maurício	51%	8%	98%	24%	Chile	66%	18%	109%	24%
Moçambique	12%	2%	48%	2%	Equador	41%	9%	83%	12%
Namíbia	ND	ND	ND	ND	México	39%	4%	80%	11%
Niger	1%	0%	5%	0%	Peru	43%	9%	83%	15%
Nigéria	16%	1%	36%	3%	Venezuela	40%	6%	100%	21%

Fonte: UNESCO, Statistical Yearbook, vários anos

Analisando as tabelas acima expostas, verifica-se que por volta da década de 1950 um número significativo de países da África e da América Latina estava em situação mais favorecida do que a asiática, ou próxima desta em termos de estoque de capital humano.

II.1.2. Dotação de recursos naturais

Esta análise deve ser contextualizada a partir do debate sobre desenvolvimento em que é argumentado que o atraso econômico seria mais comum em economias ricas em recursos

naturais. Tratando de países africanos esta tese é ainda mais disseminada para explicar a falta de organização econômica em torno de atividades de maior valor agregado.

Sugere-se observar, portanto, qual seria o grau de riqueza em termos de recursos naturais que tenha justificado o atraso de regiões como a África Subsaariana e a América Latina em relação ao desenvolvimento do Leste Asiático. Neste sentido foram elaboradas duas análises quanto à dotação de recursos naturais das regiões estudadas. A primeira apresenta indicadores per capita de terra total, terras produtivas (não aráveis, mas potencialmente férteis como florestas e pastos), e terras aráveis de países desenvolvidos durante os anos de 1953 e 1970²³. A segunda trata das taxas de participação dos países selecionados nas reservas de minérios mundiais.

Analisando a tabela III-4, vale destacar algumas informações interessantes: aparentemente o Leste Asiático, de fato, apresenta desvantagem em relação aos países da América Latina e da África. Apenas 7 países, dos 46 africanos analisados possuem um total de terra per capital inferior ao maior indicador do Leste Asiático, a Malásia com 4.4 hectares per capita. No entanto, observa-se que a distância entre as regiões tende a diminuir em relação às terras aráveis. Enquanto o Leste Asiático mostra indicadores de terras aráveis per capita entre 0.1 e 0.7, a América Latina apresenta uma faixa entre 0.2 e 0.9 e os países africanos ultrapassam o valor de 1.0 apenas em 9 casos (Burkina Faso, 1.1; Camarões, 1.3; Chade, 2.2; República Democrática do Congo, 3.6; Libéria, 3.7; Serra Leoa, 1.6; Togo, 1.5; Zâmbia, 1.1; Nigéria, 4.6).

23 Os dados apresentados variam entre os anos de 1953 e 1970, mas na maioria dos casos são referentes à década de 1960. Entende-se que essa discrepância não interfere na análise, pois os indicadores fornecidos não tendem a se alterar muito no espaço de uma década (CHANG, 2006).

Tabela II-4 - Terras totais, produtivas e aráveis em países selecionados 1953-1970 (hectares per capita)

País	Ano	Totais	Produtivas	Aráveis	País	Ano	Totais	Produtivas	Aráveis
Africa					África (cont.)				
África do Sul	1960	7,1	6,1	0,7	Seychelles	-	-	-	-
Angola	1953	28,9	16,9	0,2	Serra Leoa	1964	3,0	2,7	1,6
Benin	1963	5,0	1,8	0,7	Somália	1960	28,2	23,4	0,4
Botsuana	1961	109,6	105,7	0,3	Sudão	1954	23,7	14,9	0,7
Burkina Faso	1962	6,0	2,8	1,1	Suazilândia	1964	4,6	4,3	0,7
Burundi	1960	0,9	-	-	Tanzânia	1963	8,2	7,1	1,1
Camarões	1954	9,0	8,8	1,3	Togo	1960	3,8	2,7	1,5
Cabo Verde	-	-	-	-	Uganda	1964	2,5	1,2	0,5
CAR	1970	34,0	24,4	1,0	Zâmbia	1959	23,7	23,5	1,1
Chade	1962	40,4	21,2	2,2	Zimbábue	1956	11,4	8,4	0,5
Comoros	-	-	-	-	Ásia				
Congo	1963	33,5	0,9	0,6	China	1954	1,5	0,5	0,2
DRC (ex Zaire)	1959	16,5	10,5	3,6	Hong Kong	1964	0,0	0,0	0,0
Guiné Equatorial	1963	10,9	10,1	0,9	Indonésia	1954	2,2	1,7	0,2
Etiópia	1964	4,9	3,6	0,6	Coréia	1964	0,3	0,3	0,1
Gabão	1962	54,1	40,3	0,3	Malásia	1963	4,4	4,1	0,7
Gâmbia	1964	2,7	1,3	0,5	Filipinas	1964	0,9	0,7	0,4
Gana	1964	3,0	2,4	0,7	Cingapura	-	-	-	-
Guinea	1960	7,7	0,3	-	Taiwan	1960	0,3	0,3	0,1
Guiné-Bissau	1970	5,7	5,4	0,6	Tailândia	1963	1,8	1,3	0,4
Costa do Marfim	1964	60,6	44,9	-	América Latina				
Quênia	1961	6,9	0,7	0,2	Argentina	1960	3,3	11,6	0,9
Lesoto	1954	3,8	3,1	0,5	Brasil	1957	13,0	10,4	0,3
Libéria	1964	8,7	5,6	3,7	Chile	1955	11,1	4,6	0,8
Madagascar	1962	10,2	9,4	0,5	Equador	1961	6,4	4,8	0,7
Malawi	1955	3,1	1,7	1,0	México	1960	5,5	4,4	0,7
Mali	1960	30,1	29,0	-	Peru	1962	12,5	8,8	0,2
Mauritânia	1964	96,4	45,9	0,2	Venezuela	1961	12,0	4,8	0,3
Ilhas Maurício	1964	0,2	0,2	0,1	Desenvolvidos				
Moçambique	1970	9,6	7,8	0,4	Austrália	1963	69,9	46,2	3,0
Nâmibia	1954	171,9	138,1	0,1	Canadá	1961	51,2	23,9	2,3
Niger	1963	39,0	10,3	4,6	Finlândia	1964	6,7	4,7	0,6
Nigéria	1961	2,1	1,2	0,5	Nova Zelândia	1964	10,3	8,0	0,3
Ilhas Reunião	1964	0,6	0,6	0,2	Noruega	1964	8,3	1,7	0,2
Ruanda	1962	0,2	0,7	0,4	Suécia	1964	5,4	2,9	0,4
Senegal	1960	6,2	5,6	1,8	EUA	1959	5,1	4,2	1,0

Fonte: FAO, *Production Yearbook*, vários anos

Em outras palavras, parece que o indicador per capita de terras totais não seria suficiente para sugerir uma abundância em riquezas naturais, uma vez que o per capita de terras aráveis está bem distante do primeiro.

No que se refere à presença de minerais, duas tabelas são analisadas, III-5 e III-6: a primeira indica a participação dos países nas reservas mundiais e a segunda propõe a análise de um índice que relaciona a participação das reservas dos países listados às respectivas participações de suas populações no total mundial²⁴.

24 Nesta análise a participação das reservas de minérios é dividida pela porcentagem da respectiva população em relação ao total mundial. Logo, quando índice é igual a 1 a participação das reservas de minérios do país e a

Na primeira amostra, são selecionados os 18 minérios mais significativos em termos globais e suas respectivas distribuições na década de 1990. Foram excluídos os países que não contavam com pelo menos 0.1% das reservas mundiais, já que este seria o parâmetro para “participação relevante”. Vale destacar que dos 46 países da África em análise apenas 8 aparecem na amostra, sendo que dois destes possuem apenas reservas pouco expressivas de diamante. Na comparação entre economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, fica claro que em termos absolutos países como Austrália, Canadá e Estados Unidos estão em vantagem comparados àqueles em desenvolvimento.

Tabela II-5 - Reservas dos 18 principais minérios na África, América Latina e países desenvolvidos (% do total de reservas mundiais)

	Carvão mineral	Carvão vegetal	Petróleo	Gás Natural	Cobre	Chumbo	Níquel	Estanho	Zinco	Ferro	Manganês	Bauxita	Cromo	Magnésio	Ouro	Prata	Diamante	Platina
África																		
África do Sul	10,6							5		4	47		70		47		*	80
Angola																	*	
Botsuana																	*	
DRC (ex Zaire)					8												*	
Guinéa												26						
Nigéria			1,8	2,4														
Zâmbia					4													
Zimbábue													10					
América Latina																		
Brasil			0,3				1	20			3	13			2			
Chile					26													
México			5,1	1,6		4	4									13		
Peru									5							9		
Venezuela		0,2	5,9	2,5														
Desenvolvidos																		
Austrália	8,6	8,8	0,2	0,3		20	5	3	12	16	3	20		6	3	9	*	
Canadá	0,8	0,8	0,8	2,2	4	10	13		15	7					4	13		2
Noruega			0,8	1,4														
EUA	21,6	24,5	3,4	3,9	17	15			13	6					11	11		1

Fonte: Chang, 2006, p. 158-159

Quando analisada a tabela III-6 dos índices relativos, a região africana se mostra ainda menos beneficiada, salvo a exceção da África do Sul. As 5 nações africanas presentes na amostra possuem alta concentração de um ou dois minérios. Na América Latina, raros foram os países que gozavam de índices superiores a 10 e com a exceção do México e do Brasil (este em menor escala) a existência dos minérios também é extremamente concentrada. Já os países mais desenvolvidos apresentaram os melhores indicadores: Estados Unidos, Canadá e

participação da população no total mundial se igualam, quando o índice for maior que 1 o primeiro é proporcionalmente maior que o segundo e quando menor que um, o inverso é verdadeiro.

Austrália contam com 11, 12 e 15, respectivamente tipos de reservas significativas de minérios, sendo que destas, 7, 12 e 12 respectivamente, apresentaram índices superiores a 1.

Tabela II-6 - Índice relativo das reservas de minérios da África, América Latina e países desenvolvidos (% do total de reservas mundiais)

	Carvão mineral	Carvão vegetal	Petróleo	Gás Natural	Cobre	Chumbo	Níquel	Estanho	Zinco	Ferro	Manganês	Bauxita	Cromo	Magnésio	Ouro	Prata	Diamante	Platina
África																		
África do Sul	18,5							8,7		7	82		122		82		*	80
Angola																	*	
Botsuana																	*	
DRC (ex Zaire)					17												*	
Guinea												243						
Nigéria			1,3	1,7														
Zâmbia					24													
Zimbábue													78					
América Latina																		
Brasil			0,1				0,4	8,5			1,3	5,5			0,9			
Chile					102													
México			4,3	1,4		3,4	3,4									11		
Peru									15							27		
Venezuela		0,8	24	10														
Desenvolvidos																		
Austrália	25	26	0,6	0,9		58	14	8,7	35	46	8,7	58		17	8,7	26	*	
Canadá	1,3	1,3	1,3	3,7	6,7	17	22		25	12					6,7	22		3,3
Noruega			6,7	12														
EUA	3,6	4,0	0,6	0,6	2,8	2,5			2,2	1					1,8	1,8		0,2

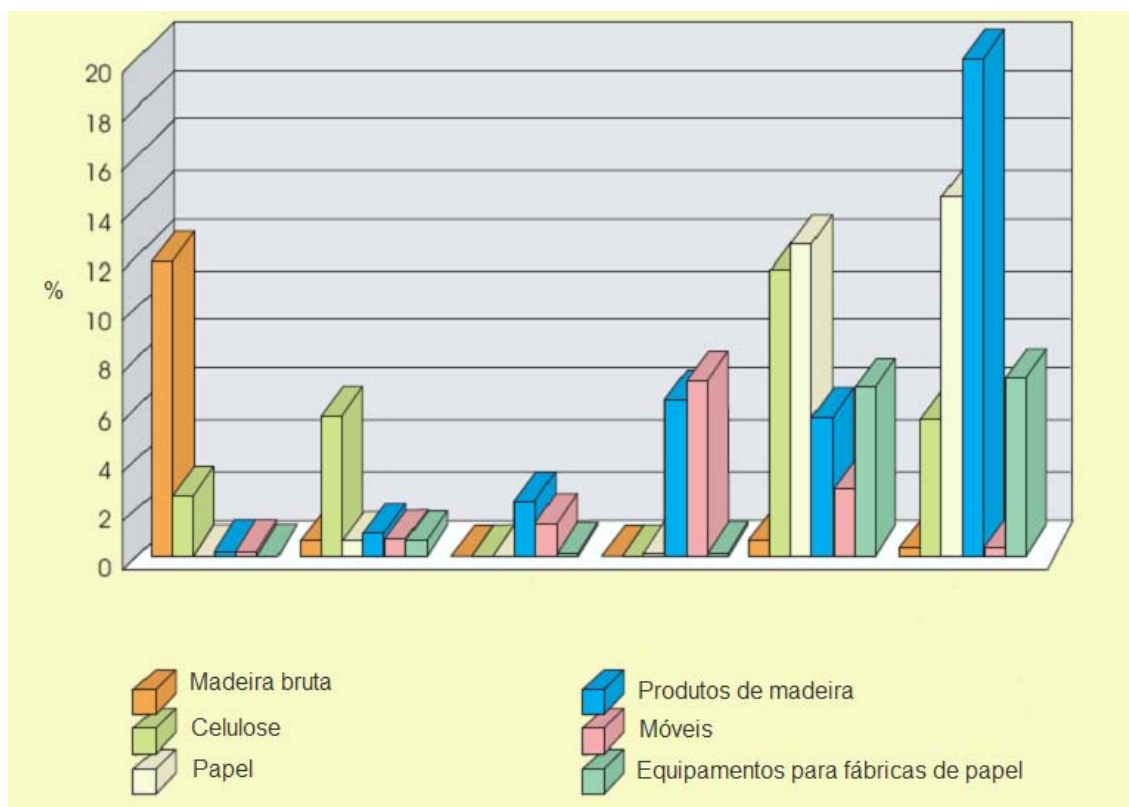
Fonte: Chang, 2006, p. 160-161

Em resumo, a correlação entre a abundância de recursos naturais e o atraso econômico não parece estar clara a partir desta análise. Apesar de alguns (e não a maioria deles) países africanos possuírem reservas de minério expressivas, economias mais avançadas como países em desenvolvimento da América Latina ou mesmo aqueles desenvolvidos contam com recursos naturais mais diversificados e, em diversos casos, mais expressivos do que os africanos.

No intuito de aprofundar a análise sobre o tema, vale citar o relatório de 1996 da UNCTAD em que é feita uma rápida comparação entre os processos de diversificação de exportações de países do Leste Asiático e da América Latina. São analisadas duas atividades primário-exportadoras ligadas à madeira e ao ferro. Nos dois casos o relatório destaca o fato dos países latino-americanos agregarem pouco valor aos insumos básicos.

No gráfico III-1 são comparadas as importações da OCDE²⁵ para os bens produzidos a partir da madeira pelo Chile, Brasil, Malásia, Taiwan, Suíça e Finlândia (nesta ordem). A seguir, o gráfico III-2 retrata a evolução do segmento madeireiro a partir da pauta de exportações consolidada de Taiwan e Malásia.

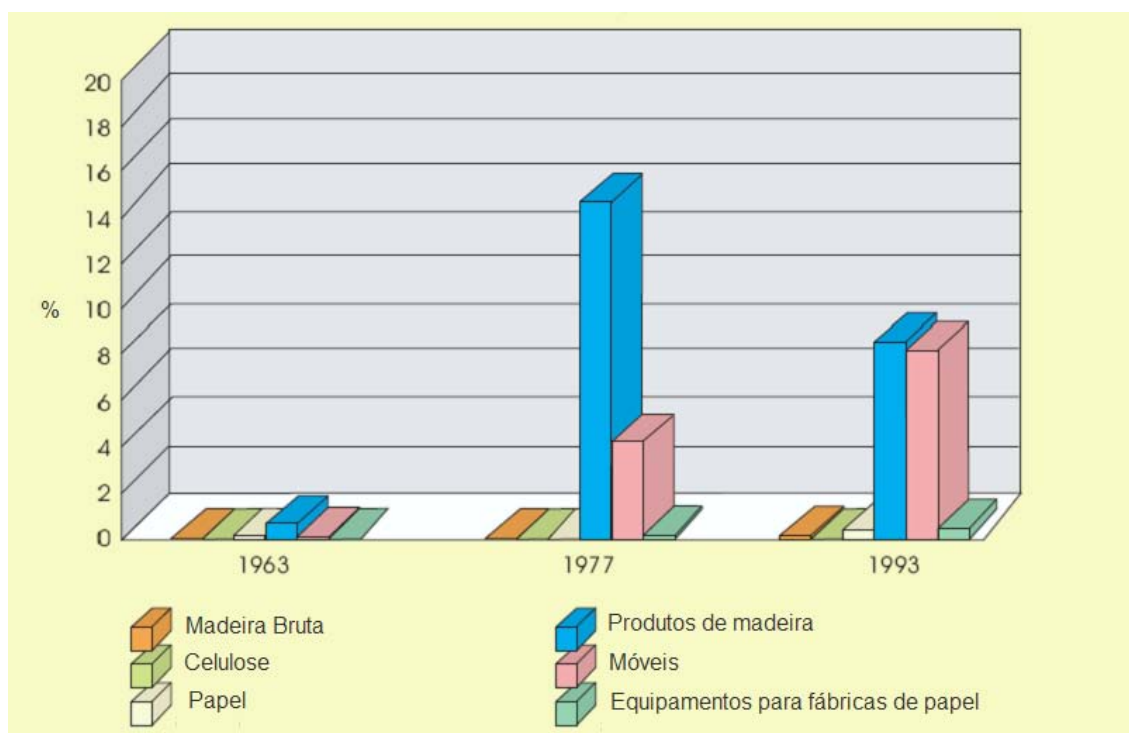
Gráfico IVII-1 - Participação em importações da OCDE em produtos relacionados à madeira, 1993



Fonte: UNCTAD, TDR, 1996

²⁵ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, também é chamada de "Grupo dos Ricos" porque os 30 países participantes produzem juntos mais da metade de toda a riqueza do mundo. Para mais detalhes ver www.oecd.org

Gráfico III-2 - Participação da Malásia e Taiwan nas importações de países da OCDE de produtos relacionados à madeira – Comparação entre 1963, 1977 e 1993

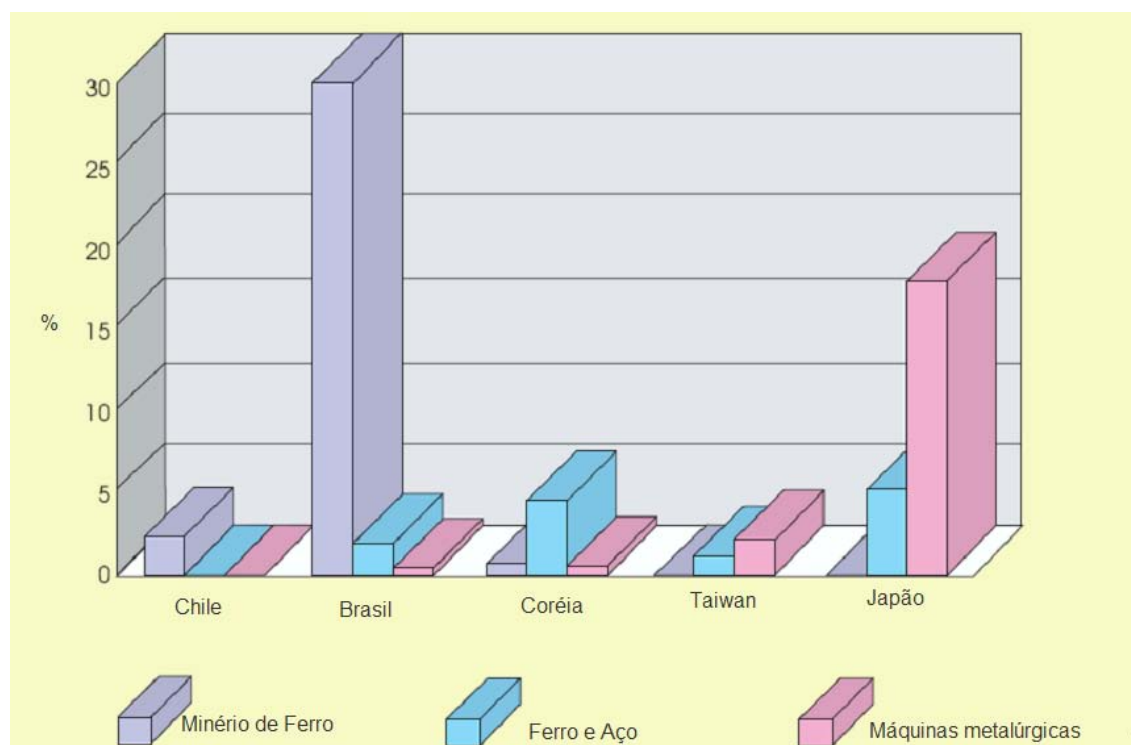


Fonte: UNCTAD, TDR, 1996

A tendência é clara. Taiwan e Malásia passaram de produtos de baixo valor agregado para bens com maiores margens de contribuição. Enquanto o Chile e o Brasil continuaram concentrados na produção dos dois bens de menor valor agregado da cadeia produtiva da madeira.

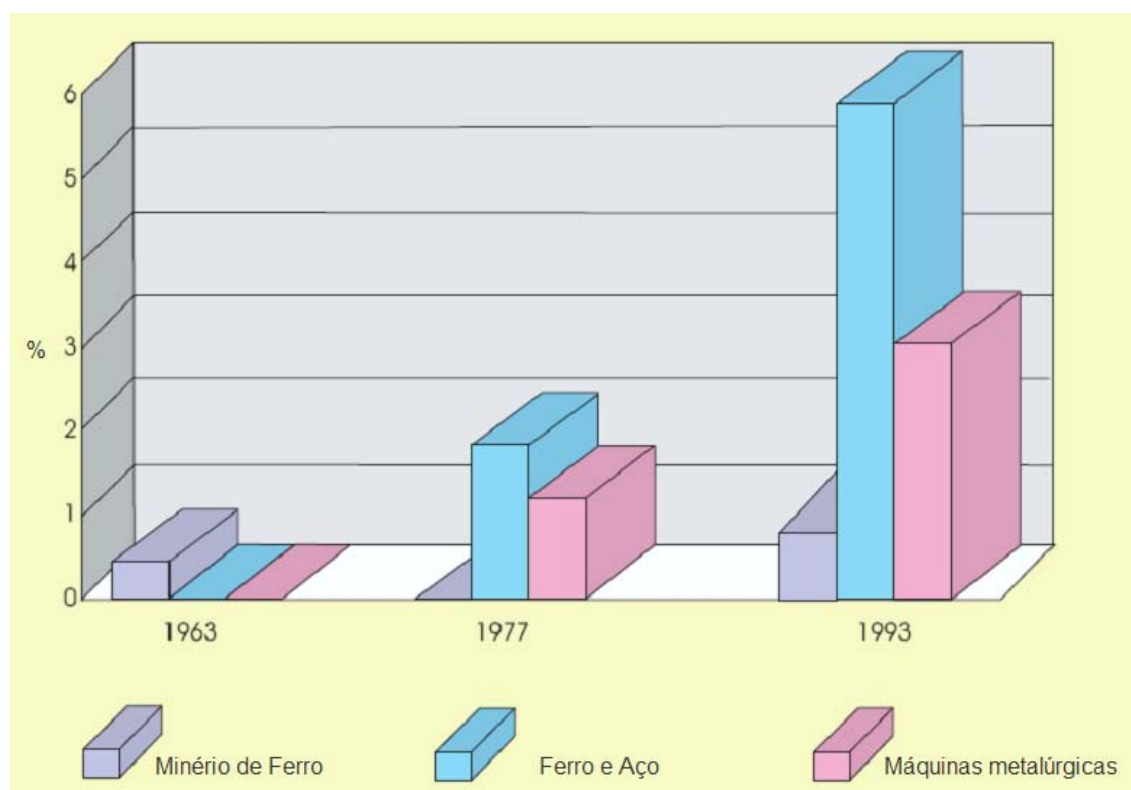
No caso do ferro, o cenário não se modifica muito. Os gráficos III-3 e III-4 ilustram a participação do Brasil, Chile, Coréia, Taiwan e Japão nas importações de ferro e seus derivados por países da OCDE. Enquanto os três últimos buscaram se especializar em bens mais processados, Chile e Brasil permaneceram com a exportação de minério de ferro e alguma coisa de aço já na década de 1990. (UNCTAD, 1996, p. 71-72)

Gráfico V-3 – Participação de países selecionados nas importações da OCDE em 1993



Fonte: UNCTAD, TDR, 1996

Gráfico III-4 – Participação de Coreia e Taiwan nas importações de países da OCDE de produtos relacionados ao ferro – Comparação entre 1963, 1977 e 1993



Fonte: UNCTAD, TDR, 1996

Tendo em vista o que foi exposto acima, não se tem como afirmar que as dotações iniciais determinam ou não o sucesso dos processos de desenvolvimento. Deve-se em primeiro lugar ter em mente que apesar de usada como referência, a década de 1960 não

determina o real marco zero dos países em análise, já que estes resultam de processos históricos anteriores ao século XX. (AMSDEN, 2001) Em segundo lugar, contrária a argumentação de Chang, muitos autores heterodoxos afirmam que de fato existe relação entre a dotação de recursos naturais e as estratégias de desenvolvimento promovidas. No caso da América Latina, por exemplo, é reconhecido que seus governantes priorizaram as atividades primário-exportadoras apostando em uma estratégia de agregar valor à sua base de recursos naturais.

Essa dinâmica particular se deu não só em função de um ambiente político-econômico favorável às classes rurais, mas de uma economia rica em recursos naturais (afinal, os primeiros não existiram sem a presença de dotações primárias abundantes). Diferente da Coreia e de Taiwan, muitos países latino americanos tinham a opção de equilibrar minimamente seus balanços de pagamentos com a exportação de bens primários. (COUTINHO, 1999)

No caso da madeira, acima citado, enquanto Taiwan comprava a matéria-prima para exportar, Chile e Brasil gozavam de recursos primários abundantes. Portanto, a própria dinâmica físico-geográfica da economia incentiva ou não determinada postura industrial. (UNCTAD, 1996) De acordo com o relatório da UNCTAD de 1996, não faria sentido para os países do Leste Asiático, importar madeira se não fosse para agregar valor ao insumo e exportá-lo. No caso dos países que gozavam de significativas fontes de matéria-prima, a história se desenrolou de maneira distinta, uma vez que os detentores de recursos naturais, podiam se apropriar de margens de lucro visivelmente maiores, uma vez que adquiriam a madeira a custo próximo de zero.

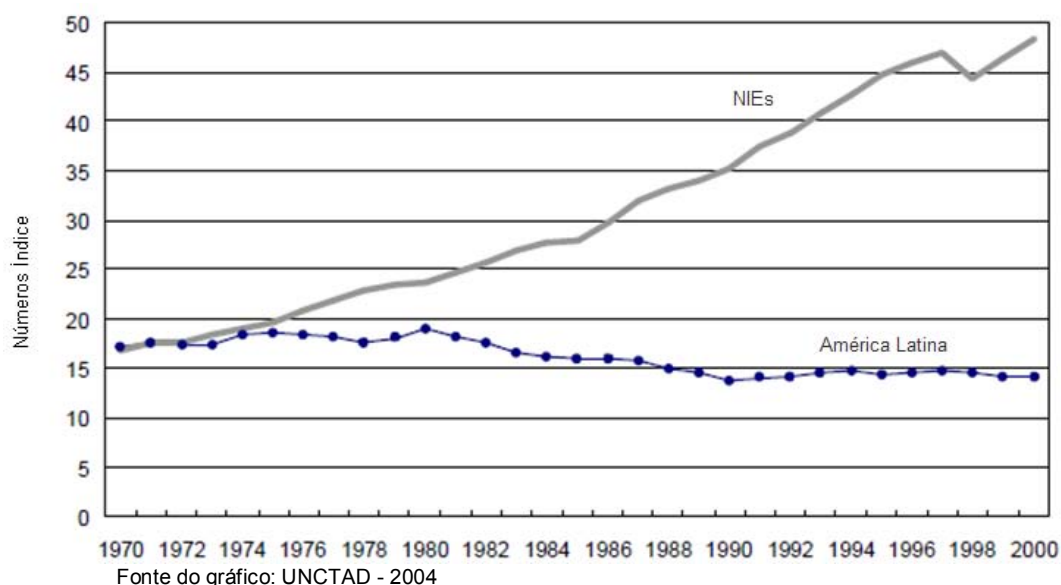
Neste sentido, mais do que elaborar um racional determinista em relação às condições iniciais acima expostas é válido observar a dinâmica interna de cada economia e entender como variáveis políticas e econômicas de cada país acabam por se combinar e influenciar a inserção do mesmo nas relações de comércio internacionais.

II.2. Análise das variáveis externas ao modelo de desenvolvimento do Leste Asiático

Um aspecto fundamental para a compreensão do sucesso do Leste Asiático envolve o estudo das variáveis externas à realidade dos países em análise. Segundo Chang (2006, p. 143), algumas teorias buscam minimizar o mérito da construção institucional e do programa de políticas industriais coreanas e taiwanesas, atribuindo parte significativa do sucesso da industrialização destes aos benefícios políticos e econômicos que gozaram em função da Guerra Fria. Ressalta-se que o objetivo desta etapa não é justificar o insucesso da América Latina a partir de teorias deterministas, mas identificar quais as características externas às decisões de políticas industriais dos países em análise favoreceram ao crescimento dos mesmos e não se fizeram presentes na primeira.

Traçando um paralelo entre as experiências latino americana e do Leste Asiático, observa-se que o grande divisor de águas foi a década de 1980, quando as duas regiões sobreviveram a crise da dívida de maneiras muito distintas (gráfico III.5). Iniciado com o segundo choque do petróleo em 1979, o período foi marcado pelo aumento expressivo da taxa de juros pelo Banco Central norte-americano, deflagrando a crise da dívida em grande parte das economias em desenvolvimento que permaneceram a margem do mercado financeiro internacional até meados de década de 1990.

Gráfico III-5 – PIB per capita em países e regiões selecionadas comparadas ao G-7, 1970-2000 (G-7 = 100)



No caso da América Latina, a grande dependência de divisas externas levou a grave desorganização das finanças públicas. Agentes públicos e privados passaram a adotar medidas

de ajustes defensivos o que aprofundou ainda mais a perda de dinamismo de suas economias. No caso brasileiro, o investimento realizado na década anterior ficou defasado em função das difíceis condições de acesso das exportações ao mercado dos países desenvolvidos, conduzindo a um crescente atraso na absorção das transformações tecnológicas e organizacionais e culminando em uma perda de posição do país no comércio internacional.

Por parte dos governos latino-americanos a tentativa de conter a fuga dos capitais internacionais gerava um ciclo perverso que acentuava ainda mais a retração econômica da região. No cenário desenhado pela escassez do crédito internacional e pela incerteza quanto ao dinamismo das economias nacionais, os governos optavam por altas nas taxas de juros no intuito de conter a inflação e atrair mais divisas. No entanto, dois movimentos acompanhavam esta medida; um deles era a queda dos investimentos, uma vez que a contenção de gastos por parte do Estado era entendida como vital para o controle da inflação e outro foi o direcionamento de boa parte da capacidade produtiva criada em 1970, nos setores de insumos básicos intensivos em escala, para as exportações. Este último conseguiu realizar um ponderável superávit comercial que permitia certo grau de autofinanciamento do déficit em transações correntes com o exterior, atenuando a restrição externa. (COUTINHO, 1999)

Do lado dos agentes privados, as persistentes dificuldades fiscais, a regressão do sistema doméstico de financiamento e a hiperinflação levaram a uma estagnação dos sistemas de inovação. O setor privado priorizou medidas de ajuste como *downsizing*, enxugamentos e terceirizações. Desta forma tornou-se inviável articular as soluções necessárias que permitissem avançar em direção a um novo ciclo de acumulação de conhecimento tecnológico. (COUTINHO, 1999)

Por outro lado, o Leste Asiático, em especial, Coréia e Taiwan conseguiu evitar este ciclo paralisante, reciclando seus passivos externos com a ajuda de bancos japoneses. E mais do que refinanciarem suas dívidas, os países em desenvolvimento da região construíram uma dinâmica produtiva em parceria com o sistema japonês, ou uma economia regional. (MEDEIROS, 2008, pag.230) Segundo Medeiros (2008), a regionalização asiática ocorreu a partir de dois eixos. O primeiro foi a reestruturação japonesa induzida pelas pressões mercantilistas americanas, que obrigaram a valorização do iene a partir do acordo de Plaza em 1985. O segundo foi a construção de uma rede de comércio e de investimento da “grande China”.

“Ao contrário da Europa Ocidental, onde a discrepância de PIBs nacionais e a razoável proximidade dos produtos per capita formaram uma área de comércio com especializações horizontais entre indústrias semelhantes, na Ásia com imensas discrepâncias nas rendas per capita, a direção do comércio seguiu um modelo de especialização tipo gansos voadores – liderado pelo investimento direto estrangeiro e pelo comércio intra-firma – em que cada país ocupa uma determinada posição na pauta de exportações regionais dirigidas aos mercados ocidentais e asiáticos.” (MEDEIROS, 2008, pag.230)

Uma particularidade importante desta estrutura é o dinamismo da pauta de exportação dos países do bloco. Ao invés de serem determinados pela existência de recursos naturais como no caso africano e latino americano, as exportações do Leste Asiático resultaram de aprendizado tecnológico. Estrutura que permite o deslocamento produtivo em função da elevação dos preços dos fatores de produção. (MEDEIROS, 2008, pag. 231) O Japão, por exemplo, após 1985 viu-se obrigado a transferir parte de sua produção intensiva em mão-de-obra em função dos altos custos de salários japoneses comparados aos coreanos e taiwaneses. Movimento que se repetiu no caso da Coreia, de Taiwan e Hong Kong quando estes também viram seus custos de salários e suas taxas de câmbio se valorizarem em meados da década de 1990.

A apreciação do yen beneficiou, em um primeiro momento mais ao grupo dos primeiros NIEs, que recebeu uma proporção de IED japonês consideravelmente maior que o resto do Leste Asiático. Inicialmente, este investimento se concentrou em manufaturas intensivas em mão-de-obra, mas em seguida, foi direcionado para setores intensivos em tecnologia conforme os salários aumentavam e o câmbio valorizava em relação ao dólar em 1987. Este movimento, por sua vez, decorreu, em parte, da performance exportadoras destas economias, mas também, da pressão norte-americana. A apreciação do câmbio e dos salários nos primeiros NIEs, assim como o crescente sentimento protecionista destes últimos, explicam porque os investimentos japoneses, principalmente em manufaturas intensivas em mão-de-obra, passaram a se direcionar, gradualmente para o grupo do ASEAN-4e para a China. (UNCTAD, 1996, pag 22)

Outra característica-chave deste processo de regionalização foi a postura norte-americana em aceitar unilateralmente a função de importadora do leste asiático. Segundo Medeiros (2008) e Coutinho (1999) os Estados Unidos exerceram uma posição de locomotiva na construção da regionalização asiática. Desta forma, Coreia, Taiwan e Hong Kong passaram a exportar bens de crescente valor agregado a uma taxa de câmbio desvalorizada (em relação ao dólar e ao iene), tornando possível a acumulação de divisas. Estava estabelecido o ciclo; o superávit adquirido no comércio com a América do Norte gerava excedente de dólares pra

fazer frente ao déficit com o Japão. Este era decorrente da massiva transferência tecnológica japonesa para a “periferia” do Leste Asiático.

E mais do que transferir tecnologia, o Estado japonês promoveu um intercâmbio político-cultural para a periferia asiática. Segundo estudos da UNCTAD (TDR, 1994 e TDR 1996) a atuação japonesa no Leste foi determinante não só porque promoveu massivos investimentos via IED, mas por disseminar uma cultura de política industrial voltada para a cooperação entre os agentes públicos e privados. De acordo com a organização, os investimentos externos diretos provenientes das grandes firmas japonesas eram coordenados pelo governo que ordenava a sequência de indústrias a serem transferidas. Por meio de um programa de assistência ao desenvolvimento (*Official Development Assistance* – ODA) os governos japoneses e do Leste Asiático elaboravam planos de cooperação, buscando responder às demandas dos conglomerados japoneses. Desta forma o Japão promoveu junto às sociedades locais sua cultura de política industrial.

Este fator também ajudou o Japão a difundir em outros países da região seus conceitos de política industrial. Foi, por exemplo, sugerido que oficiais do Ministério da Indústria e comércio Internacional tenham tentado reproduzir no Leste Asiático alguns instrumentos de política industrial utilizados no Japão. Logo, grande parte do sucesso na criação de externalidades positivas nas estruturas produtivas do Leste Asiático é atribuído às políticas industriais e não a um mecanismo puramente de livre mercado. (UNCTAD, 1996, pag 8)

Do ponto de vista dos países do Leste Asiático em desenvolvimento o mundo não podia ser melhor, de um lado adquiriam unidades fabris completas do Japão, e de outro passavam a contar com um comprador politicamente interessado no bom desempenho da região. Pode-se dizer ainda que este mesmo comprador se tratava de um país desenvolvido, portanto, bom pagador, em guerra e que enfrentava as incertezas de um ambiente inflacionário.

A partir da perspectiva do Japão, os benefícios também eram significativos. A alta taxa de câmbio imposta pela ofensiva norte-americana pressionava as margens de lucro dos bens e serviços produzidos no país e exigia uma reorganização produtiva por parte das firmas japonesas. Com o apoio do Estado, decidiu-se realocar a produção nos países em desenvolvimento do Leste Asiático e concentrar no Japão apenas as atividades

tecnologicamente intensivas. A economia japonesa passava então a importar, a partir da década de 1980, insumos intermediários e energético-intensivos (em geral caracterizados por processos produtivos poluentes) e a exportar bens e serviços de alto valor agregado. (UNCTAD, 1996, p. 20)

A tabela III-7 a seguir, expõe alguns dados interessantes para entendermos a dinâmica econômica asiática. Nota-se que na maioria dos segmentos de produtos manufaturados a tendência, entre 1985 e 1990, foi de queda na relação exportações/importações japonesas no comércio com os NIEs. Ao longo da década de 1990, este movimento permaneceu em alguns setores, como verificado nos segmentos de componentes para computadores e periféricos e máquinas elétricas, voltando a se inverter em outros. De acordo com os estudos da UNCTAD, no ano de 1994 as exportações japonesas para todo o Leste Asiático (e neste considera-se os países da ASEAN-4²⁶ e China) aumentaram a um múltiplo de 4.6 vezes, enquanto as importações cresceram a um múltiplo de 14 vezes comparadas ao ano de 1985. No entanto se observada a balança comercial japonesa, em termos absolutos, esta mais do que quadruplicou evidenciando a relação deficitária estabelecida entre o Japão e os países em desenvolvimento da região.

Tabela III-7 – Trocas comerciais entre o Japão e os primeiros NIEs, 1985 -90-94

Grupo de Produtos	Saldo da balança comercial japonesa			Taxa de Exportação/Importações japonesa		
	1985	1990	1994	1985	1990	1994
Manufaturas	15,7	34,2	63,2	4	2,9	3,8
Químicos	1,7	4,5	7,2	4,9	5,4	6,2
Computadores e periféricos	0,7	1,7	1,9	7,4	3,2	1,7
Máquinas elétricas	4,7	12	22,1	7,7	5,2	5
Máquinas não elétricas	3,9	10,4	17,2	17	10,8	16,3
Veículos motorizados	1,1	2,7	5,0	63	12,6	13
Vestuário e calçado	-1,3	-4	-2,9	0,1	0	0,1
Manufaturas (excluindo metais ferrosos)	3,6	4,9	8	3,5	2,2	2,8
Outras manufaturas	1,4	1,9	4,7	2,6	1,6	2,2
Alimentos, materiais e combustíveis	-2,9	-4	-2,4	0,3	0,5	0,7
Não especificado	-0,1	0,4	1,6	0,9	1,6	2,9
Total	12,8	30,7	62,4	2,3	2,2	3

Fonte: UNCTAD, 1996

²⁶ ASEAN-4: Tailândia, Filipinas, Malásia e Indonésia.

Neste contexto, o Leste Asiático construiu um ambiente econômico-comercial muito favorável ao desenvolvimento de suas indústrias, a partir da transferência, não apenas, de produtos e serviços, mas de conhecimento tácito (*savoir-faire*). A dinâmica estabelecida permitiu uma constante adaptação aos novos ambientes macro e micro econômicos locais, o que se traduziu na construção e evolução das vantagens comparativas regionais.

Partilhando da visão de que as experiências do Leste Asiático devem ser observadas em um contexto regional, Amsden busca entender o desempenho exportador da região vis a vis o latino americano a partir de uma análise histórico-econômica anterior ao pós guerra. A autora explica que em função de estruturas externas as distintas regiões apresentaram desempenhos econômicos diferentes em termos de exportações (ver tabela III-8).

Tabela III-8 – Parcela das exportações no PIB, países selecionados

País	Exportações no PIB (%)		País	Exportações no PIB (%)	
Argentina	1910	24	México	1910	12
	1970	6		1960	5
	1980	5		1970	6
	1990	10		1980	11
	1995	7		1990	16
Brasil				1995	13
	1910	16	Taiwan	1910	32
	1970	7		1938	34
	1980	9		1960	12
	1990	8		1970	30
	1995	8		1980	53
Chile				1990	48
	1910	30		1995	44
	1970	15	Tailândia	1960	17
	1980	23		1970	15
	1990	34		1980	24
China	1995	28		1990	34
	1910	6		1995	39
	1932	5	Estados Unidos	1879-88	7
	1955	6		1904-13	6
	1970	3		1924-28	5
Índia	1980	10		1960	5
	1990	19		1970	6
	1994	24		1980	6
	1910	11		1990	10
	1960	5		1995	11
	1970	4	Estados Unidos	1878-87	5
	1981	7		1908-13	15
	1990	8			
	1995	12			

			1918-27	18
	1910	7	1965	11
	1938	33	1970	11
	1961	5	1980	14
Coréia	1970	14	1990	11
	1980	14	1995	9
	1990	30		
	1995	36		

Fonte: UNCTAD, vários anos

E para entender tal desempenho a autora analisa a relação entre o Japão e os NIEs, nos anos do pré-1945. Desde antes da Segunda Guerra Mundial, o Japão envolveu seus vizinhos em uma rede de intercâmbio de manufaturas. Enquanto, as relações da América do Norte e Sul se deram muito mais por uma “divisão do trabalho colonial”, nos anos 1930 Coréia e Taiwan já haviam se tornado pontos de produção manufatureira japonesa. Para se ter uma idéia dessa dimensão, em 1938, a relação exportações/PIB coreana estava em torno de 32,5%, em comparação com 8,3% em 1912. E Taiwan contava com 34,4%, em contraste com 27,7%, respectivamente. Além disso, as manufaturas representavam 58,3% das exportações totais coreanas, enquanto 60% das taiwanesas. Assim, Amsden, baseada nos argumentos de Hori (1994), entende que as *exportações manufaturadas do Leste asiático cresceram rapidamente após a guerra porque deram prosseguimento a uma tendência anterior de rápida expansão antes da guerra*. (AMSDEN, 2001, p. 302)

Neste aspecto os principais exportadores da América Latina (Brasil, Argentina e México) do pré-guerra, tinham pouquíssima experiência em exportação de manufaturas. Apesar de ter acelerado as exportações de bens primários, em 1937, a América Latina respondia por apenas 0,5% do total de exportações mundiais de manufaturas, enquanto os produtos asiáticos representaram 11,8%.

Outra variável que se fez presente no Leste Asiático e esteve ausente na dinâmica comercial latino-americana foi a intensidade do fluxo intra-regional. De acordo com dados da UNCTAD (1995), nos anos 1990, a exportação do Leste Asiático destinada a outros países da região correspondia, em média, a 30-40% do total exportado (nível similar a União Européia). A tabela III-9 ilustra um pouco da intensidade deste fluxo comercial a partir das exportações de manufaturas.

Tabela III-9 – Total de exportações por destino, 1980 - 1994 (bilhões de US\$)

Exportações para	de	Leste Asiático em desenvolvimento			
		Total	NIEs	ASEAN-4	China
Mundo	1980	117,3 (b)	70,3	47	-
	1985	146,2 (b)	100,3	45,9	39,4
	1990	361,7	213,5	86,1	62,1
	1994	591,6	313,8	156,8	121
Leste Asiático em desenvolvimento	1980	23,2 (b)	13,3	9,9	-
	1985	52,9 (b)	17,8	11,9	16,1
	1990	11,5	54,5	24,1	31,9
	1994	213,2	116,2	51,6	45,4
NIEs	1980	14,4 (b)	6,4	8,0	-
	1985	17,7 (b)	8,5	9,2	15,1
	1990	76,7	27,8	18,7	30,2
	1994	139,9	58,4	39,9	41,6
ASEAN -4	1980	7,8 (b)	6,3	1,5	-
	1985	9,1 (b)	7,0	2,1	1,9
	1990	25,1	19,8	3,6	1,7
	1994	52,8	41,6	7,4	3,8
China	1980	1,0 (b)	0,6	0,4	-
	1985	2,9 (b)	2,3	0,6	-
	1990	8,7	6,9	1,8	-
	1994	20,5	16,2	4,3	-
Japão	1980	23,4 (b)	7,2	16,2	-
	1985	24,8 (b)	10,7	14,1	6,4
	1990	57,1	27,0	21,1	9,0
	1994	81,0	31,8	27,6	21,6
América do Norte	1980	28,7 (b)	19,7	9,0	-
	1985	50,1 (b)	40,7	9,4	3,4
	1990	88,5	65,4	17,5	5,6
	1994	132,6	75,1	34,6	22,9
Leste Europeu	1980	20,3 (b)	13,6	6,7	-
	1985	19,5 (b)	13,6	5,9	4,5
	1990	53,4	38,5	14,9	6,2
	1994	84,4	43,7	24,6	16,1

Fonte: UNCTAD – 2004

(b) = Excluindo-se a China, pois esta só possui dados a partir de 1987.

Uma comparação entre os fluxos comerciais destas regiões com os NIEs sugere a importância da regionalização para a expansão exportadora dos últimos. Entre os anos de 1980 e 1994 as exportações dos NIEs para a Europa Oriental, América do Norte, Japão, ASEAN-4 e para os próprios países exportadores apresentaram uma taxa de crescimento acumulado anual de respectivamente, 31%, 34%, 39%, 54% e 72%. Em outras palavras o crescimento do fluxo de mercadorias entre os países em desenvolvimento do Leste Asiático era mais expressivo do que para os blocos de fora da Ásia. E percebe-se ainda que os NIEs exportaram mais para eles mesmos do que o fizeram para a economia japonesa. O mesmo é ilustrado na relação comercial entre aqueles e o grupo do ASEAN-4. Este último por sua vez, apresentou maior crescimento nas exportações para os NIEs do que para o Japão.

Em comparação à América Latina, percebe-se uma clara distinção entre os processos asiático e latino americanos de regionalização. A tabela III-10 abaixo expõe os dados sobre as exportações entre os blocos sub-regionais da América Latina e Caribe no período de 1990 a 2007²⁷.

Tabela III-10 – Exportações totais da integração sub-regional da América Latina e Caribe 1990 - 2007 (milhões de US\$ correntes e porcentagens)

		1990	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Associação de Integração da América Latina (LAIA)	Total de Exportações	112,694	204,170	251,345	316,298	319,807	346,145	427,835	506,557	614,960
	Exportações para LAIA	13,589	35,471	43,118	41,934	36,164	40,872	56,777	72,251	89,815
	% das exportações intra sub-regionais	12.1%	17.4%	17.2%	13.3%	11.3%	11.8%	13.3%	14.3%	14.6%
Comunidade Andina	Total de Exportações	31,751	39,134	38,896	53,543	52,177	54,716	74,140	100,089	124,111
	Exportações para Com. Andina	1,312	4,812	5,504	5,656	5,227	4,900	7,604	10,313	12,719
	% das exportações intra sub-regionais	4.1%	12.3%	14.2%	10.6%	10.0%	9.0%	10.3%	10.3%	10.2%
Mercado Comum do Sul (Mercosul)	Total de Exportações	46,403	70,129	80,227	89,078	89,500	106,674	134,196	162,512	190,789
	Exportações para Mercosul	4,127	14,199	20,322	15,298	10,197	12,709	17,319	21,134	25,675
	% das exportações intra sub-regionais	8.9%	20.2%	25.3%	17.2%	11.4%	11.9%	12.9%	13.0%	13.5%
Mercado Comum da América Central (CACM)	Total de Exportações	4,480	8,745	14,987	16,328	17,006	18,117	19,767	21,849	24,821
	Exportações para CACM	624	1,451	2,754	2,829	2,871	3,110	3,506	3,912	4,429
	% das exportações intra sub-regionais	13.9%	16.6%	18.4%	17.3%	16.9%	17.2%	17.7%	17.9%	17.8%
Comunidade do Caribe (CARICOM)	Total de Exportações	4,955	5,927	5,537	7,544	7,110	8,624	10,395	14,125	18,522
	Exportações para CARICOM	509	843	1,031	1,384	1,220	1,419	1,810	2,150	2,639
	% das exportações intra sub-regionais	10.3%	14.2%	18.6%	18.3%	17.2%	16.5%	17.4%	15.2%	14.2%
América Latina e Caribe	Total de Exportações	130,214	227,922	280,065	345,484	347,610	376,590	472,444	569,295	689,985
	Exportações para AL e Caribe	18,727	45,180	56,644	58,607	53,424	59,635	79,952	100,340	120,051
	% das exportações intra sub-regionais	14.4%	19.8%	20.2%	17.0%	15.4%	15.8%	16.9%	17.6%	17.4%

Fonte: CEPAL, 2007

Neste momento alguns comentários são válidos. Primeiro, observa-se que as exportações intra-regionais nunca ultrapassaram mais do que 24% do total das exportações do bloco como um todo. Em seguida vale destacar a presença de certo padrão regional que implica em um aumento do fluxo de comércio intra-bloco entre os anos de 1995 e 2001. Este fato é explicado pela própria dinâmica dos blocos que sofreram com a vulnerabilidade externa.

²⁷ Apesar do presente trabalho se concentrar no período entre 1960-1995, a análise da integração latino americana parece mais coerente a partir de 1990, quando os acordos de cooperação econômica obtiveram relativo sucesso comparado as décadas anteriores.

Logo, em momentos de maior expansão do comércio internacional, em especial no caso da valorização das *commodities*, o crescimento da economia mundial reduzia a vulnerabilidade externa da região e viabilizava novas iniciativas no processo de integração regional. Do contrário, as economias latino-americanas encontravam dificuldade em estabelecer acordos comerciais de cooperação, uma vez que estavam submetidas às medidas de contenção de déficit das suas balanças de pagamento. (MEDEIROS, 2008, pag. 239)

Medeiros (2008) explica ainda que o insucesso do processo de regionalização na América Latina pode ser entendido a partir da necessidade de divisas (dólares) como moeda de troca no grupo, acompanhada pelo atraso na industrialização da maioria dos países do continente e do *boom* do endividamento externo a partir dos anos 1970.

A argumentação de Prebisch (1959) caminha na mesma direção. Segundo o autor, o essencial na formação de um bloco de cooperação econômica na região seria ampliar a política de substituição de importações de tal forma que estas, antes originadas no resto do mundo, passassem a ser adquiridas nos países latino-americanos, em favor de um esforço de especialização e reciprocidade industrial. Era fundamental neste cenário que os países então importadores do bloco latino americano fossem capazes de promover uma aceleração de suas exportações para assim não transferirem o déficit no balanço de pagamentos com o resto do mundo para os demais países do bloco. Em outras palavras, era necessário existir um processo de industrialização, para que o problema de vulnerabilidade externa fosse resolvido. (PREBISCH, 1959, p. 500)

No entanto, o que se verificou na maioria dos acordos firmados foi a manutenção de políticas de livre comércio atreladas ao bom desempenho das economias em questão. Quando o mercado mundial ia bem, novas iniciativas eram promovidas. Caso contrário, o foco se voltava para o superávit comercial, sendo acompanhado por práticas protecionistas, inclusive com os parceiros regionais. Este cenário gerava uma dinâmica perversa, uma vez que a melhoria da relação financeira externa com a formação de superávits na balança de transações correntes se dava em um contexto de afirmação da dependência em *commodities*, reduzindo a importância comercial da região.

Em resumo a América Latina, diferente do Leste Asiático, não contou com um investidor interessado em transferir tecnologia como os japoneses. A década de 1980, não lhe permitiu uma abertura comercial seletiva, uma vez que seus dirigentes concentraram esforços em minimizar a fuga de capitais e sobreviver ao desequilíbrio de suas balanças de pagamento. De maneira distinta da Coreia e de Taiwan, grandes exportadores como Brasil, Chile e México, viram-se forçados a liberalizar suas economias e a interromper o fluxo de investimento nas indústrias nacionais. A prioridade para essas economias passava a ser a promoção de políticas monetárias restritivas e câmbios valorizados. (UNCTAD, 2004, p.4)

Por sua vez, o contexto político e econômico experimentado pelo Leste Asiático, em especial pela Coreia e por Taiwan não parece trivial. A relação histórico-cultural estabelecida entre os dois últimos e o Japão, não só facilitou a aproximação entre as estruturas produtivas das três economias no pós-1980, como inspirou os governos coreano e taiwanês a atuarem de forma semelhante ao racional japonês no pós-guerra. Por este último entende-se, a promoção de políticas industriais que buscavam construir um ciclo de investimento produtivo de longo prazo atrelado às exportações.

O fato do desempenho do Leste Asiático ser em grande medida atribuído à formação de um *cluster* regional, que promoveu o comércio intra-indústria e intra-firma não retira o mérito das políticas industriais nacionais e particulares às economias coreana e taiwanesa, mas destaca que o sucesso econômico das mesmas não pode ser analisado sem a explicação estruturalista. Não se deve deixar de lado aspectos que muito provavelmente teriam alterado o rumo da história econômica destes países caso não estivessem presentes nas trajetórias dos mesmos.

CONCLUSÃO

Depois do diálogo estabelecido entre diferentes interpretações acerca dos fundamentos do desenvolvimento do Leste Asiático, não parece suficiente atribuir as conquistas econômicas e sociais dos países em análise a uma postura pouco intrusiva por parte de seus estados e instituições. Afirmar que governos autoritários como o coreano e o taiwanês no período estudado optaram por uma postura *market friendly* é, no mínimo, ingênuo.

Tendo em vista os instrumentos teóricos e práticos descritos nos dois primeiros capítulos, parece ficar demonstrado que as instituições coreana e taiwanesa não “apostaram” unicamente em minimizar “falhas de mercado”. Da mesma forma não se pode dizer que a seleção dos setores chaves se deu pela atuação de um Estado comprometido em assegurar a eficiência dos mercados. Não foi pela prática de *pick the winners* que o Leste Asiático prosperou, uma vez que a competitividade não era um critério para a oferta de subsídios, mas uma exigência para a manutenção dos mesmos (vide exemplos de disciplina recíproca do capítulo 2). Em outras palavras, não seria adequado olharmos para as experiências em análise a partir da abordagem dos mercados e das prescrições neoliberais.

Por outro lado, não se deve considerar que a interpretação institucionalista seja inteiramente adequada para explicar a dinâmica asiática. Como foi colocado na conclusão do capítulo um cabe fazer ressalvas quanto ao otimismo do comprometimento dos estados em análise. Estes foram, sobretudo, a expressão da hegemonia de segmentos dominantes de classe que impuseram sua agenda político-econômica aos grupos sociais subordinados. E neste sentido, o sucesso na construção de instituições asiáticas eficazes ao propósito de dirigir a economia se deveu a constituição de um projeto autoritário favorecido pelo contexto da Guerra Fria.

Apesar de não tratada no presente trabalho, o exame da importância do regime autoritário desempenha um aspecto-chave na construção de um estado capaz de influir nos processos econômicos. O poder delegado a este tornou possível não só o eficiente estabelecimento de metas, mas como também, de medidas disciplinares. Em resumo, a subordinação de interesses privados e o sucesso de coordenação dos mesmos dificilmente teriam sido plausíveis em um regime de liberdade.

Além disto, acredita-se que tenham ficado evidentes as particularidades do ambiente econômico e político vigente no Leste Asiático durante o século XX. Diferente de outras regiões em desenvolvimento, este contou com condições altamente propícias ao crescimento. Dentre estas foram citadas: i) a importância do interesse norte-americano em construir uma vitrine do capitalismo na região, por meio da política de industrialização a convite; ii) a presença de uma potência regional motivada economicamente em transferir tecnologia para sua periferia; iii) a urgência em promover um processo de industrialização sustentável, uma vez que os países em análise eram pobres em recursos naturais.

É plausível, portanto, considerar que a combinação de um ambiente externo favorável com uma realidade interna, no mínimo, propícia à industrialização, mas na verdade, altamente dependente desta para a própria sobrevivência de suas classes dominantes, tenha feito com que as economias coreana e taiwanesa não encontrassem caminhos muito distintos daqueles que levavam ao crescimento.

Uma conclusão possível é de que ao contrário da replicabilidade das fórmulas que levaram a inequívoca prosperidade desses países, o presente estudo revela tantas particularidades e contingências, que nos resta tão somente identificar os desafios que cada formação histórico-econômica particular tem que enfrentar para ensejar seu processo próprio de desenvolvimento. À guisa de sugestão, arriscaria dizer que o nosso maior desafio deve ser coordenar as ações em um ambiente político complexo de dissenso, garantindo a pluralidade e as liberdades.

BIBLIOGRAFIA

AMSDEN, A.H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford University Press, 1989.

AMSDEN, A.H. *A ascensão do resto*. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

CARDOSO, A. *O “Milagre Asiático”: Interpretações Alternativas*. Tese de mestrado, Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

CEPAL. *Latin America and the Caribbean in the world economy 2006. Trends 2007*. Division of International Trade and Integration, 2007.

CHANG, H.J. *Industrial Policy in East Asia –lessons for Europe*. EIB papers, v11, nº2, 2006.

CHANG, H.J. *The East Asian Development Experience*. London: Zed Books Ltd., 2006.

CHANG, H.J. *The role of institutions in Asian development*, Asian Development Bank, v.16, n.2, p.64-95. London, 1987.

CHANG, H.J. *The Political Economy of Industrial Policy in Korea*. Cambridge Journal of Economics, vol. 17, nº2, 1993

CHU, W. –W. *The OEM Model of Industrial Development*. Taipei: Academia Sinica, 1997

COUTINHO, L. *Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres*. In: FIORI, J.L. “Estados e moedas no desenvolvimento das nações”. Petrópolis: Vozes, 1999.

DORE, R. *Taking Japan Seriously – A Confucian Perspective on Leading Economic Issues*. London: The Athlone Press, 1987

EVANS, P. *Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FAO (Food Agriculture Organization). *Production Yearbook*. Various years.

FIANI, R. *Por que mercados não bastam para o desenvolvimento (e precisamos estudar instituições)?*. Apostila para o curso de desenvolvimento II, 2009.

- GERSCHENKRON, A. *Economic Backwardness in History Perspective*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.
- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese miracle*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- KOREA DEVELOPMENT BANK. *Annual Report*. Seoul: Korea Development Bank, 1979.
- _____. *Annual Report*. Seoul: Korea Development Bank, 1979.
- LAL, D. *The poverty of Development Economics*. London: Institute of Economic Affairs, 1983.
- LEE, S.-Y. *Money and Finance in the Economic Development of Taiwan*. Houndmills: Macmillan, 1990.
- LITTLE, Ian M. D. *Economic development: theory, policy, and international relations*. New York: Basic Books, 1982.
- MEDEIROS, C. A. *Os Dilemas da Integração Sul Americana*. Cadernos CICF, 2008.
- MEDEIROS, C. A. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: “*Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*”. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. *Padrões Monetários Internacionais e Crescimento*. In FIORI, J. L. (org) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Vozes, Rio de Janeiro, 1999.
- NURKSE, R.. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell, 1953.
- PERALA, M. *Looking at the Other Side of the Coin*. United Nations University, 2003.
- PREBISCH, R. *El mercado comun latinoamericano*. In Gurrieri, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. Fondo de Cultura Económico, 1982, 1959.
- RODRIK, D. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, 2004.
- ROSENSTEIN-RODAN, P.N. *Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*. Economic Journal 53(210/211): 202-11, 1943.

SHEA, J.-D., and Y.-H. Yang (1994). *Taiwan's Financial System and the Allocation of Investment Funds*. In *The Role of the State in Taiwan's Development*. Ed. J. D. Aberbach, D. Dollar, and K. L. Sokoloff. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe. 193–230.

STIGLITZ, J. *Os Exuberantes Anos 90: uma Nova Interpretação da Década Mais Próspera da História*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

TODARO, M.; SMITH, S.. *Economic Development*. New York: Oxford University Press, 2003.

TOYE, J. *Dilemmas of Development*. Oxford: Blackwell, 1987.

UNCTAD. *Economic Development and Capital Accumulation: Recent Experience and Policy Implications*. Interactive Thematic Session. São Paulo, 2004

UNCTAD. *Trade and Development Report*, New York and Genova: United Nations, 1996.

_____ *Trade and Development Report*, New York and Genova: United Nations, 1994.

_____ *Trade and Development Report*, New York and Genova: United Nations, 1993.

UNESCO. *Statistical Yearbook*. New York: United Nations. (various years)

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: conceitos básicos*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2007

WADE, R. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University, 1990.

WANG, K. *Development Strategies for the Automobile and Parts Industry of the Republic of China*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, International Motor Vehicle Program, 1989.

WORLD BANK. *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. New York: Oxford University, 1993.