

LUCIANO LIESENBERG

**DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL:
EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS E O CASO DO BRASIL E DA CORÉIA DO SUL**

SÃO PAULO

2006

LUCIANO LIESENBERG

**DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL:
EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS E O CASO DO BRASIL E DA CORÉIA DO SUL**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA
PUC SP**

SÃO PAULO

2006

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Economia Política sob a orientação do Prof. Doutor Júlio Manoel Pires.

BANCA EXAMINADORA

RESUMO

Esse trabalho busca analisar as estratégias de industrialização com participação estatal adotadas no Brasil e na Coréia do Sul, bem como evidenciar a existência de experiências históricas dessas estratégias em países centrais. A escolha do tema visa analisar a eficiência de métodos de cooperação entre Estado e indústria. O trabalho assume a hipótese de que a intervenção estatal na alocação de recursos do setor produtivo não possui um componente de ineficiência intrínseco, pois essa depende das formas e da qualidade dessa intervenção. Na primeira parte, foi adotada uma análise histórica de experiências de desenvolvimento industrial com intervenções sobre os mecanismos de mercado. As conclusões dessa análise evidenciam que essas experiências tiveram importância na criação de vantagens competitivas para os países centrais, permitindo a manutenção de posições dominantes no comércio internacional. Na seção seguinte, o trabalho focaliza o estudo das formas dessa intervenção no Brasil e na Coréia do Sul. Para isso foi efetuada uma análise comparativa de políticas setoriais específicas, nas áreas: Política de Financiamento, de Crédito e Subsídios, Política de Proteção de Mercado e Política de incentivo ao Investimento Direto Externo e absorção tecnológica. A mensuração da eficiência dessas políticas foi realizada através de agregados macroeconômicos dos dois países. Os resultados evidenciam que a Coréia do Sul obteve efeitos positivos de longo prazo, que permitiram ao setor industrial do país maior inserção externa e um padrão de financiamento externo sustentável para o país. Fatores externos demonstram também influência significativa sobre a adoção e o resultado dessas políticas. O formato da política econômica adotada no Brasil permitiu o desenvolvimento de uma estrutura industrial diversificada, todavia sem o mesmo componente endógeno de crescimento.

ABSTRACT

This study aims to analyse the strategies of industrialization with state participation adopted in Brazil and South Korea, as well as evidencing that these strategies have also shown their relevance in developed countries. This theme was adopted to analyse the effectiveness of state coordinated actions by promoting the industry despite of its interference on the mechanisms of market. The effectiveness of state interference is assumed to depend on the forms and the quality of the intervention.

The first part of the study provides a historical interpretation of state coordinated development processes of industrialization in central economies. The conclusion is that this interference created competitive advantages to these economies, allowing the maintenance of dominant positions in the international trade. The second part of the study focalize in a comparative analysis of the intervention in Brazil and South Korea. With this objective, specific policies were chosen to create a comparative basis: Politics of Financing, Credit and Subsidies; market protection policies, and Foreign Direct Investment incentives and technological absorption policies. The effectiveness of these policies was measured by the comparison of macroeconomic aggregates of the two countries.

The results evidence that South Korea achieved long-run positive effects, which provide to the country larger external projection and a more sustainable financial pattern of external indebtedness. External factors also demonstrate significant influence on the adoption and on the result of these policies. In Brazil, despite of the diversified industrial structure created, the endogenous compound of growth wasn't created.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 - UMA VISÃO TEÓRICA SOBRE A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E ECONOMIA..	12
1.1 - POULANTZAS E A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO.....	12
1.2 - CLÁSSICOS: ADAM SMITH E O PAPEL DO ESTADO.....	15
1.3 - CLÁSSICOS: RICARDO E A TEORIA DAS VANTAGENS COMPARATIVAS	19
1.4 - KEYNES E O ESTUDO DAS CRISES ENDÓGENAS DO CAPITALISMO	23
1.5 - PREBISCH E A TEORIA DA CEPAL.....	29
CAPÍTULO 2 - EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DE POLÍTICAS INTERVENCIONISTAS.....	36
2.1 O CASO DA INGLATERRA	37
2.2 O CASO NORTE- AMERICANO	42
2.3 O CASO DA ALEMANHA	46
2.4 O CASO DO JAPÃO.....	56
CAPÍTULO 3 : O PAPEL DO ESTADO NA INDUSTRIALIZAÇÃO DO BRASIL E DA CORÉIA DO	
SUL	69
3.1 - PANORAMA GERAL DOS PROCESSOS DE INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL E NA CORÉIA DO SUL.....	69
3.1.2 - EVOLUÇÃO DA ECONOMIA SUL-COREANA	72
3.1.2.1 - Formação da base industrial sul-coreana: 1950 - 1980.....	72
3.1.2.2 - A crise dos anos 1980 e a Coréia do Sul.....	80
3.1.2.3 - A Coréia do Sul nos anos 1990.....	83
3.1.3 - EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA	85
3.1.3.1 - Formação da base industrial brasileira: 1950-1980	85
3.1.3.2 - O Brasil e a crise dos anos 1980.....	92
3.1.3.3. - A economia brasileira nos anos 1990	93
3.2 - PADRÃO DE FINANCIAMENTO, POLÍTICA DE CRÉDITO E SUBSÍDIOS.....	97
3.2.1 - Coréia do Sul	97
3.2.2 - Brasil.....	110
3.2.3 - Considerações finais sobre o Padrão de Financiamento, Política creditícia e de subsídios no Brasil e Coréia do Sul	118
3.3 - PROTEÇÃO DE MERCADO.....	124
3.3.1 - Coréia do Sul	124
3.3.2 - Brasil.....	133
3.3.3 - Considerações sobre a proteção de mercado no Brasil e Coréia do Sul	142
3.4 - INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO E APRENDIZADO TECNOLÓGICO.....	145
3.4.1 - Brasil.....	145
3.4.2. - Coréia	153
3.4.3 - Considerações Finais sobre IDE e absorção tecnológica no Brasil e Coréia do Sul.....	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	166
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	175

LISTA DE TABELAS

Tabela 1A - Coréia: fluxo de empréstimos entre 1965-1972 (%).....	99
Tabela 2A - Coréia do Sul : Participação de empréstimos prioritários no crédito doméstico total.....	101
Tabela 3A - Coréia do Sul: Taxas de juros selecionadas no período 1963-1989.....	103
Tabela 4A – Coréia do Sul: Variação dos índices de preços	106
Tabela 5A - Capitalização no mercado acionário: América Latina e Ásia	109
Tabela 1B – Brasil: Empréstimos providos pelo BNDES por setor (em %) ¹	110
Tabela 2B – Participação das exportações (%) sobre o PNB: Brasil e Coréia do Sul.....	115
Tabela 3B – Brasil: Participação nos empréstimos externos por tipo de firma ¹	116
Tabela 4B: Relações de Troca: Brasil e Ásia	117
Tabela 5: Subsídios à exportação na Coréia do Sul e Brasil, e participação das importações (%) nas exportações de manufaturados (FOB).....	119
Tabela 6 - Brasil e República da Coréia: indicadores do setor externo	122
Tabela 7A - Coréia: número de itens de importação controlados de acordo com categorias restritivas, (Aprovação automática, Restritos e Proibidos), 1961-1991	126
Tabela 8A – Coréia: liberalização de importações por setor	128
Tabela 9A – Coréia: Estrutura de Tarifas - Média Simples e Ponderada.....	130
Tabela 10A - Composição das importações na Coréia do Sul (%).....	131
Tabela 11A - Coréia do Sul: participação das importações e exportações sobre o PNB (milhões de US\$), no período de abertura comercial 1979-1990	132
Tabela 7B - Brasil: Estrutura tarifária (alíquota legal), 1958-1989	135
Tabela 8B - Brasil: Composição das importações por categorias, 1955-1987 (%).....	137
Tabela 9B - Brasil e Coréia do Sul: participação das exportações e importações sobre o PNB (%) , 1970-1990	138
Tabela 10B - Brasil e Coréia: Saldo da Balança Comercial em US\$ milhões, 1980-1989.....	139
Tabela 11B - Brasil e República da Coréia: fluxos de IDE entre 1950-1991, e percentual do volume destinado para a Coréia em relação ao brasileiro, US\$ milhões	146
Tabela 12B - Brasil e Coréia: gastos em P&D como proporção do PNB, 1970-1986.....	148
Tabela 13B - Brasil: Taxa anual de investimento sobre o PIB, 1979-1991	151
Tabela 12A - Fluxos de IDE para a Coréia do Sul de acordo com o país de origem (%), 1962-1991	155
Tabela 13A- Coréia: taxas de gasto em P&D/PNB, e participação do governo e setor privado nos gastos.....	158
Tabela 14A - Coréia: exportações totais da economia de acordo com destino, e exportações das filias estrangeiras.....	160
Tabela 15 - Taxa de Escolaridade: Brasil e Coréia do Sul.....	163
Tabela 16 - Brasil e Coréia do Sul: comparação do valor das vendas anuais dos 12 maiores grupos privados nacionais, 1989/1990.....	165

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - BRASIL: MÉDIA SIMPLES DAS TARIFAS DE IMPORTAÇÃO (ALÍQUOTA LEGAL) (%)	136
GRÁFICO 2 - PARTICIPAÇÃO DO PNB INDUSTRIAL SOBRE O PNB TOTAL DA ECONOMIA: BRASIL E CORÉIA, 1970-1991	151

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DESEMPENHO ECONÔMICO COMPARADO: BRASIL E CORÉIA DO SUL (MÉDIA DE CRESCIMENTO DO PIB) ENTRE 1950 E 1980	92
QUADRO 2 – DESEMPENHO ECONÔMICO COMPARADO: BRASIL E CORÉIA DO SUL (MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PIB) ENTRE 1981 E 2000	95

INTRODUÇÃO

Esse trabalho busca contribuir para a sistematização da discussão sobre as estratégias de industrialização do Brasil e da Coréia do Sul. Para isso, efetua uma análise histórica com foco na participação estatal na industrialização dos dois países.

A escolha da Coréia do Sul para a análise comparativa com a política industrial do Brasil deve-se à sua política ativa de fomento à industrialização com participação do Estado. Ambos os países mostraram um forte crescimento impulsionado por instrumentos de fomento industrial como subsídios, proteção de mercado, e intervenção direta do Estado.

Essas políticas permitiram à Coréia do Sul evoluir da situação de uma economia primário-exportadora para ocupar um lugar de destaque entre os países em desenvolvimento, conquistando, ainda, uma pauta de exportações diversificada e composta de produtos intensivos em tecnologia.

Essas conquistas, entretanto, não podem ser creditadas exclusivamente a uma política industrial ativa. A Coréia do Sul conseguiu, no seu desenvolvimento, implementar reformas estruturais de suma importância tais como a reforma agrária e a reforma do sistema educacional, que seriam cruciais para o processo de absorção de tecnologia que a Coréia colocaria em prática. Ao mesmo tempo, durante a rápida ascensão das taxas de juros internacionais nos anos 1980, o país se beneficiaria da proximidade geográfica com o Japão para reciclar seus passivos externos e manter o acesso a canais externos de financiamento - sem os quais a consolidação da base industrial do país não teria sido possível - , e assim contornar a restrição de crédito externo que abateu pesadamente nos anos 1980 sobre toda a América Latina.

Evidencia-se, também, que a relação sul-coreana com o Japão e com o seu maior aliado comercial, os Estados Unidos, também teriam papel essencial no sucesso econômico sul-coreano. As parcerias comerciais proporcionaram à Coreia um alto coeficiente de exportações e de importações sobre o PNB, e facilitaram o processo de absorção de tecnologia externa, particularmente no caso do comércio com o Japão.

Dessa forma, o trabalho busca evidenciar não somente semelhanças no processo de industrialização destes dois países, como também demonstrar que as disparidades (tanto nas políticas internas quanto do ponto de vista de fatores externos) entre Brasil e Coreia do Sul resultariam em impactos diferenciados sobre os resultados de seus projetos industriais.

Na primeira parte do trabalho procura-se estabelecer uma base teórica para a discussão sobre o papel do Estado sobre a economia. Nesse quesito, a obra de autores clássicos como Adam Smith e Keynes são examinadas em conformidade com seu contexto e a sua visão sobre a prática da interferência governamental sobre os mecanismos de mercado, bem como o impacto de suas teorias na corroboração ou refutação dessas práticas. Outros autores que consideramos importantes para essa discussão são Ricardo, devido à importância da teoria das vantagens comparativas, e Raul Prebisch, devido ao peso da teoria da CEPAL.

No segundo capítulo são brevemente analisados, em uma perspectiva histórica, os processos de intervencionismo no desenvolvimento industrial de países centrais como Estados Unidos, Inglaterra, Japão e Alemanha. Com isto, o trabalho busca apresentar uma visão pluralista sobre a formação industrial nestes países, demonstrando que as práticas de fomento estatal à industrialização em circunstâncias adversas constituíram numa alternativa ao liberalismo econômico. Essa estratégia de crescimento de longo prazo justifica-se, em detrimento da eficiência alocativa estática, pela criação de vantagens competitivas no

comércio externo e o incremento da produtividade nacional - baseado em estratégias de fomento tecnológico -, também permitindo maior autonomia na determinação da produção nacional e, assim, na forma de inserção do país na divisão internacional do trabalho.

Os fatos históricos exemplificam portanto a importância de um projeto nacional de política industrial para o desenvolvimento econômico. Esse caminho mostrou-se eficiente na atenuação de assimetrias entre as maiores potências mundiais, e na concentração dos processos produtivos dinâmicos em poder de um seleto grupo de países.

Ressalta-se que, a fim de evitar confundir esse processo (que visa ressaltar as estratégias de desenvolvimento adotadas por estes países) com o processo de reconstrução mundial que iniciou-se após a Segunda Guerra Mundial e o Plano Marshall, nessa seção o foco do trabalho será limitado às políticas de impulso inicial à industrialização promovidas por intermédio da ação estatal nos países selecionados, evitando abordar as políticas de reconstrução do pós-guerra, que possuem um caráter diferenciado em relação ao tema proposto.

No terceiro capítulo analisa-se o processo de formação industrial do Brasil e da Coréia do Sul. A primeira parte desse capítulo busca desenvolver um panorama geral da industrialização dos dois países, no período compreendido entre 1950 e o final da década de 1990. Nesse sentido, será feito um retrospecto histórico das duas economias nas décadas de 1950, 1960 e 1970, demonstrando a formação da base industrial nos dois países; a crise dos anos 1980 e as formas de inserção das duas economias diante da nova realidade internacional, e finalmente, o desenvolvimento dos mesmos durante os anos 1990.

Essa seção busca ressaltar a participação estatal no desenvolvimento econômico dos dois países, assim como o seu papel na busca de superação de problemas estruturais dessas economias como a baixa qualificação da mão de obra, a concentração fundiária, a ausência

de estruturas para captação de poupança interna, assim como a ausência de uma burguesia industrial preparada para levar adiante o projeto de consolidação da estrutura produtiva nacional. As ações tomadas pelos dois países, entretanto, mostraram-se bastante distintas, bem como os resultados.

A segunda parte do capítulo 3 efetua um aprofundamento da análise comparativa das políticas de fomento à industrialização adotadas nos dois países, observadas as principais características em cada um dos seguintes tópicos: padrão de financiamento, política de crédito e subsídios; proteção contra a concorrência externa; e o papel do investimento direto externo e das políticas de absorção de tecnologia na formação industrial destes países.

Essas três seções finais limitam-se ao período compreendido entre 1950 e 1990. Essa limitação de escopo foi adotada no intuito de obter ênfase especial no processo de ajustamento dos dois países frente à crise internacional dos juros e o choque do petróleo de 1979. Esse trabalho buscará demonstrar, dessa forma, o impacto representado por esse momento da economia mundial nas economias do Brasil e da Coréia do Sul, e ressaltar que características particulares de cada uma dessas economias criariam as pré-condições para que a crise atingisse duramente a economia brasileira, enquanto a economia sul-coreana lograria um rápido ajustamento. Nesse sentido, terão peso particular o processo de estatização da dívida externa brasileira, no final dos anos 1970, e a reciclagem da dívida externa sul-coreana com a ajuda japonesa na década de 1980.

A importância desse período para o tema da análise justifica-se pelo fato do mesmo significar um marco divisório na história dos dois países, com repercussões que se estenderiam para as décadas seguintes.

CAPÍTULO 1 - UMA VISÃO TEÓRICA SOBRE A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E ECONOMIA

1.1 Poulantzas e a Evolução do papel do Estado

Nesse segmento será analisada brevemente a contribuição de Poulantzas ao desenvolvimento da teoria do Estado.

Poulantzas estabelece uma relação orgânica entre o Estado e economia, inserindo-o na dinâmica da produção e mostrando que a organização do Estado reflete as transformações pelas quais passa o modo de produção capitalista. Além disso, mostra que o Estado permeia a luta de classes, tornando-se um meio de coesão e regulamentação do sistema social, ao mesmo tempo em que define essas relações. Assim como as relações capitalistas de produção, a estrutura de classes e o Estado demonstram uma especificidade histórica que acompanha as transformações da sociedade.

Para entender o processo de evolução do papel do Estado na economia, é necessário analisar o Estado tanto como instituição política, como espaço de reprodução do capital. A evolução das funções do Estado não se evidencia simplesmente com o aumento da intervenção desse sobre a economia. Sua presença não se evidencia por um limite definido e nítido entre as funções do Estado e o processo de acumulação capitalista. A evolução da presença do Estado acompanha a dinâmica do modo de produção capitalista, uma vez que o espaço econômico também se transforma e as mudanças que se verificaram durante a transição do capitalismo liberal para o capitalismo monopolista implicam mudança na forma de relacionamento entre ambos (CARNOY, 1994).

Tanto no estágio “liberal” quanto no estágio monopolista do modo de produção capitalista, o Estado detém um papel econômico importante; no estágio monopolista, entretanto, a

atuação do Estado assume características diferenciadas com relação a sua fase concorrencial. Na primeira fase, as funções econômicas do Estado e suas intervenções econômicas eram facilmente moduláveis de acordo com suas necessidades e com as condições de reprodução da mais-valia. Essas intervenções normalmente eram restritas à taxação, à legislação fabril, às taxas de alfândegas e à construção de infra-estrutura econômica. A separação entre as funções econômicas do Estado (atuando sobre as relações de produção) e suas funções políticas (atuando sobre as condições de produção), contudo, perde sua definição no capitalismo monopolista.

Com as modificações nas relações de produção no capitalismo monopolista – na divisão do trabalho, na reprodução da força de trabalho, na extração de mais-valia e na exploração – uma série de domínios como a qualificação da força de trabalho, transportes, saúde etc., adquirem maior peso sobre as condições de reprodução do capital, dando um novo sentido ao papel do Estado. Assim, o Estado passa a operar cada vez mais no núcleo de reprodução do capital, uma vez que esses setores (nos quais o Estado tradicionalmente atua) adquirem gradualmente maior importância para a valorização do capital. O Estado passa a atuar diretamente nas relações de produção, participando ativamente na valorização do capital, como resultado das crises inerentes à produção capitalista, e passa a ser uma extensão da atuação do capital.

Com isto, as funções econômicas do Estado deixam de ser subordinadas às suas funções repressiva e ideológica, como eram no estágio inicial (POULANTZAS, 1980). No estágio concorrencial, as principais disposições do Estado consistiam em organizar o espaço político e social para a acumulação do capital. No estágio posterior, as funções econômicas do Estado tornam-se dominantes, implicando a reorganização do conjunto das operações do Estado. Isto significa ações no campo da normalização disciplinar e o estabelecimento de

novos processos de corporalidade capitalista para a elaboração de discursos estratégicos e para a produção da ciência, ações que vão sendo incorporadas aos mecanismos institucionais do Estado (POULANTZAS, 1980).

O aumento da participação das funções econômicas em contraposição às funções políticas do Estado implica subordinação desse aos interesses do capital, criando uma visível contradição entre as funções sociais do Estado e suas funções econômicas. As funções econômicas seguem uma lógica própria, alheia à necessidade de consentimento por parte das forças políticas que constituem o Estado. No momento em que o Estado não pode mais se abster de exercer essas funções econômicas, suas ações colocam em questão a sua hegemonia, pois essa depende da coesão dos interesses das classes da sociedade num contexto de crescente subordinação ao capital.

A expansão das funções do Estado da forma como foi colocada, não constitui um aumento de seu poder sobre a economia, mas o aumento de sua subordinação a esta, uma vez que representa sua submissão ao processo de acumulação do capital (POULANTZAS, 1980).

Existe uma dicotomia própria do funcionamento do Estado, que está ligada de certa maneira a duas interpretações extremadas a respeito de sua função: a “superpolítica”, pela qual a função do Estado se destina a defender os interesses da fração hegemônica sobre as demais classes da sociedade, e a economicista, pela qual o aparelho econômico do Estado assume uma dinâmica própria e autônoma em relação ao conflito político que permeia as relações do Estado, guiado pelas necessidades da produção ou da complexificação tecnológica das sociedades modernas.

Essa aparente “dupla natureza” do Estado, para Poulantzas, é explicada pela sua articulação com o modo de produção capitalista e sua natureza contraditória - representada pela tendência declinante da taxa de lucro.

As intervenções do Estado representariam, nessa análise, recursos de atenuação desse processo, e se articulam em torno desse papel central.

As intervenções do Estado, como subvenções e investimentos estatais, com a utilização de capital público e nacionalizado, permitem a transferência de mais-valia para outros setores do capital. Dessa forma, o capital continua a preponderar na forma do capitalismo de Estado, no qual esse se torna uma extensão do processo de acumulação.

O Estado ainda participa nesse processo através da manutenção da reprodução da força de trabalho, que se estende muito além da qualificação dessa força – no ensino e na formação profissional -, e abrange toda uma série de ações do Estado em pesquisa científica e inovações tecnológicas, nas reestruturações industriais e em outras áreas, como a moradia, a saúde, os transportes, a assistência social e o consumo coletivo, fatores que são decisivos para a reprodução ampliada do capital.

Essas ações permitem adequar a reprodução da força de trabalho ao estágio monopolista do capitalismo e, além disso, estender o controle do Estado sobre a circulação e o consumo. Através do financiamento público do consumo coletivo, pelo aumento do salário indireto dos trabalhadores (moradia, saúde, transporte, ensino, serviços e equipamentos coletivos), o Estado consegue aumentar a mais-valia relativa e assim produzir forças contrárias à tendência da queda da taxa de lucro.

1.2 Clássicos: Adam Smith e o papel do Estado

A teoria econômica de Adam Smith tornou-se uma referência para a consolidação do pensamento econômico moderno. Sua capacidade de reunir e organizar em um só sistema o conteúdo de diferentes áreas do pensamento econômico, como se o seu funcionamento

obedecesse a “leis inerentes” da economia, governadas por “forças naturais”, seria um aspecto chave dessa consolidação. Incorporando ao pensamento econômico o conceito de sistemas interdependentes de causa e efeito, que filósofos e teólogos já aplicavam ao mundo em geral, Smith deu um passo original quando se propôs seriamente a analisar toda a extensão do processo econômico.

Em sua teoria, existe uma força presente na dinâmica social derivada da natureza do ser humano que direciona, pelo agregado das funções exercidas por cada indivíduo, a economia do país para a prosperidade; essa força é representada pela “mão invisível”. Tal conceito simboliza a dinâmica do processo de competição, que faz com que o comportamento individual simultaneamente promova o interesse público tanto quanto o interesse privado.

Outro aspecto destacado no método de pensamento de Smith é o estabelecimento do comportamento individual como foco de análise, estudando em particular a força representada pela ambição humana. Essa é a base para o axioma de que o comportamento individual, guiado pelo interesse próprio, maximiza o bem-estar coletivo. Para Smith,

Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que pode-se esperar nosso jantar, mas sim do seu apego aos seus próprios interesses...Todo indivíduo está continuamente procurando o emprego mais vantajoso para qualquer capital que possa comandar. É a sua vantagem, e não a da sociedade, que ele tem em vista. Mas o estudo da sua própria vantagem naturalmente (...) o leva a preferir aquele emprego que é mais vantajoso para a sociedade... (SMITH, 1988, livro 1, p.25).

Smith prioriza que o “curso natural” das inclinações humanas levaria as nações à opulência. Deixando os interesses dos indivíduos fluir livremente, no que Smith denomina “sistema de liberdade natural”, há um aumento na eficiência do sistema decorrente de uma melhor alocação dos fatores produtivos. Assim, se incentivado o sistema de liberdade natural, removendo os obstáculos existentes na sociedade, as “boas” motivações – como a propensão à troca e a ambição - seriam maximizadas e as “más” – como a indolência - minimizadas.

Logo, Smith estabelece a idéia de que o melhor meio para o desenvolvimento da economia é a dinâmica social representada pela “mão invisível”, garantida pelo sistema de liberdade natural, em nítida contraposição às práticas intervencionistas de Estado. Assim, atuar diretamente sobre os mecanismos de mercado na tentativa de direcioná-lo para um melhor desempenho seria inútil, pois exigiria uma capacidade de atuação governamental superior ao próprio mecanismo de mercado. A mão que guia o comportamento individual é invisível no sentido de que nenhum governo oficial dita o comportamento dos indivíduos – o mercado força isto.

Smith desenvolve esse argumento para direcionar uma crítica à forma de intervenção governamental que se disseminou no sistema mercantilista. Para ele, práticas mercantilistas levariam à má alocação dos fatores produtivos por interferirem no sistema de mercado, privilegiando o comércio e a manufatura em detrimento de outras atividades produtivas. Afirma que, dessa forma, os consumidores são prejudicados nesse sistema, ao pagar mais caro ou ter de consumir produtos de menor qualidade devido às proteções impostas.

O mercantilismo seria, portanto, um mecanismo institucional que beneficia uma parcela da sociedade em detrimento das demais. De fato, não se pode realmente compreender Smith sem colocá-lo diretamente no contexto histórico da Grã-Bretanha do século XVIII. Smith viveu em um mundo de regulamentações governamentais muito excessivas de todos os tipos, muitas vezes tentativas bem sucedidas de monopólios mercantis para explorar a máquina do governo para seus próprios propósitos. Para Smith o regime mercantilista (como ele próprio o definiu) era falho não porque permitia a uma classe da sociedade buscar seus próprios interesses, mas porque fazia isso em detrimento de outras classes e, inclusive, em detrimento da própria economia nacional.

Entretanto, Smith sugere a atuação governamental em áreas nas quais a “mão invisível” do mercado apresentava deficiências. Exemplos disso são a defesa nacional (motivo pelo qual defendia as Leis de Navegação), a criação e manutenção de obras públicas e de certas instituições públicas promotoras de externalidades, como infra-estrutura, promoção da educação e saúde pública. Em algumas circunstâncias, Smith fazia concessões às políticas mercantilistas de regulação do comércio exterior, como no caso da política tarifária. A manutenção de algumas taxas permitiria uma vantagem para os fabricantes no mercado interno – no caso da Inglaterra, de taxas de exportação de lã e de importação de produtos manufaturados.

As críticas que Smith direciona às formas de regulamentação e controle da economia, acirradas pelo contexto histórico mercantilista, aliadas à defesa que realiza da “ordem natural” e do “sistema de liberdade natural”, contribuíram para que Smith se tornasse na concepção popular o “pai do *laissez-faire*” e do “Estado mínimo”, conceitos utilizados largamente nas reformas do Estado. Entretanto, analisando com cuidado a doutrina e os preceitos que formam o pensamento de Smith, percebe-se que essas atribuições são, no mínimo, precipitadas. Viner (1958), afirma que:

Adam Smith não era um defensor do *laissez-faire*. Ele viu uma grande e elástica gama de atividades para o governo, e estava preparado para estendê-las ainda mais se o governo, pela melhoria de seus padrões de competência, honestidade e espírito público, se mostrasse digno de maiores responsabilidades.(...) (Smith)...ajudou intensamente a libertar a Inglaterra de medidas regulatórias que haviam sido sempre mal informadas e baseadas em noções econômicas falaciosas, mas não previu que a Inglaterra necessitaria em breve de uma nova gama de regulações para proteger as massas trabalhadoras contra novos e perigosos métodos de organização e técnica industrial(...). Mas mesmo no seu tempo, quando não era fácil de perceber, Smith viu que o auto-interesse e a competição ameaçavam às vezes ao interesse público a que supostamente deveriam servir, e estava preparado para que o governo exercesse algumas medidas de controle sobre o mercado, onde fosse necessário e onde a competência do governo fosse comprovada.(...) (VINER, 1958, pp.244-245).

Em suma, Smith é muito flexível com relação à atuação reguladora do Estado; a sua intenção principal é a de cercear situações em que a ação de interesses privados possa interferir nos interesses coletivos.

1.3 Clássicos: Ricardo e a teoria das vantagens comparativas

As oposições de Smith às práticas restritivas ao livre comércio derivadas das políticas mercantilistas seriam fortemente promovidas pela contribuição de Ricardo. Sua contribuição na formulação do pensamento econômico seria fundamental para a consolidação da chamada “economia clássica”.

Ricardo permitiu a sistematização de uma teoria da distribuição dos rendimentos na sociedade capitalista, criando uma análise da distribuição funcional da renda entre os fatores salários, lucros e renda da terra. Outro ponto de grande repercussão de sua teoria surgiria de sua contribuição para a questão do valor das mercadorias. Sua análise a respeito da dissociação entre valor de uso das mercadorias e o seu valor de troca seria largamente utilizada na teoria de valor de Marx.

Com base no raciocínio dedutivo, Ricardo concebeu leis econômicas cujo funcionamento seria tão válido para a ciência econômica quanto são as leis da física para as ciências naturais. Em vários aspectos, suas idéias reforçam o conceito de liberdade natural adotado por Smith. Quando potencializado, o funcionamento das “leis inerentes” do sistema econômico gera o aumento da eficiência e opulência. O mercado aloca seus fatores produtivos da maneira mais eficiente, guiado pelo sistema de preços e equilibrado pela taxa de lucro.

Ricardo observa que as taxas de lucro tendem a se igualar em todos os setores da economia, gerando uma taxa de lucro média que atua no equilíbrio de todas as decisões produtivas.

Assim, atua como uma reguladora natural do mercado, por meio do sistema de preços – aumentos nos preços influenciam a taxa de lucro, controlando o fluxo do capital. A partir do momento em que a taxa de lucro em um setor supera a taxa média da economia, desloca recursos para essa atividade até que o aumento da oferta naquele setor pressione os preços para baixo, normalizando a taxa de lucro. Entretanto, nesse ponto Ricardo tende a dar um peso muito forte ao papel das rendas da terra, que dominariam a taxa de lucro média na economia. Isso porque Ricardo acreditava que a pressão sobre os custos dos alimentos, produzida pelo crescimento da força de trabalho, deslocaria o fluxo do capital para o cultivo de terras menos produtivas ou distantes dos centros consumidores (que Ricardo denomina “terras marginais”), que pressionam negativamente os lucros, gerando um “estado estacionário” na economia.

Ao mesmo tempo, Ricardo demonstrou habilidade no entendimento do comércio internacional e na sua dinâmica com o funcionamento interno das economias nacionais. Esse entendimento explica a ênfase de Ricardo no papel negativo representado pelos salários na determinação dos lucros, ou seja, o pressuposto de que lucros e salários variam inversamente. Aumentos nos custos com salários ocorrem em detrimento dos lucros pela impossibilidade de serem repassados diretamente para os preços das mercadorias. Isso porque um aumento de preços promoveria um deslocamento da produção nacional para outros países com preço relativamente menor de produção, de maneira que os empresários são forçados a suportar os custos para manter a sua produção.

Da mesma forma, Ricardo criou um forte argumento para o mercado livre, baseado nos ganhos de eficiência gerados por um maior aproveitamento do processo de troca entre as nações. Sua teoria do comércio internacional baseava-se no princípio do livre comércio criado por Smith. Smith demonstrara em “A Riqueza das Nações” que cada nação tende a

se especializar na produção para a qual se ache naturalmente mais apta, em aplicação com o princípio fundamental da divisão do trabalho, nesse caso em termos internacionais. Dessa maneira a vantagem máxima será alcançada no plano nacional e no internacional, resultando na elevação do emprego e da renda em nível mundial.

Para Smith, o comércio externo baseava-se em diferenças absolutas de custo de produção. A riqueza das nações é o resultado do aumento da produtividade do trabalho. Este, por sua vez, é consequência da divisão do trabalho, que é o resultado da propensão da natureza humana a trocar, negociar e vender um produto em troca de outro, limitada, no entanto, pela extensão do mercado. Uma vez que o comércio internacional aumente o mercado para os produtos produzidos domesticamente, ele permite o aprofundamento da divisão do trabalho, contribuindo para aumentar a riqueza das nações. Por intermédio do comércio internacional, um país exporta as mercadorias que consegue produzir mais barato que os demais e importa aquelas que produz mais caro, produzindo, dessa forma, mais dos produtos que faz com maior eficiência e consumindo mais produtos do que seria capaz na ausência do comércio internacional. O trabalho de Smith ficou conhecido como a Teoria das Vantagens Absolutas.

Para Ricardo, a especialização traz benefícios mesmo que uma nação tenha vantagem absoluta em relação a outra. Mesmo que todos os setores produtivos de uma nação sejam mais eficientes do que os de outros países, mediante o comércio internacional ocorre a especialização do país na produção na qual tem, internamente, maior vantagem relativa na produção¹.

Seu argumento baseia-se no fato de que as nações são dotadas de vantagens relativas nos diferentes setores produtivos internos, expressas pelas distintas quantidades de trabalho

¹ Bado (2004), completa a idéia com o argumento de que a especialização é vantajosa para os países “(...) a não ser na circunstância altamente improvável de que a estrutura de custos relativos desses países fosse idêntica”.

envolvidas na produção de cada mercadoria. Essas diferenças são refletidas nas diferentes estruturas de preços relativos dentro dos países:

Num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países. Estimulando a dedicação ao trabalho, recompensando a engenhosidade e propiciando o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui-se o trabalho de modo mais eficiente e mais econômico, enquanto, pelo aumento geral do volume de produtos difunde-se o benefício de modo geral(...). Esse é o princípio que determina que o vinho seja produzido na França e em Portugal, que o trigo seja cultivado na América e na Polônia, e que as ferramentas e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra (RICARDO, 1982,p.104).

Com a especialização os países podem deslocar seus recursos produtivos para os setores mais dinâmicos, ou seja, naqueles setores em que a especialização do trabalho gera maior eficiência.

Dois pressupostos são inerentes ao raciocínio de Ricardo; em primeiro lugar, o padrão de comércio entre as nações envolvidas é determinado pelas diferenças tecnológicas dos setores envolvidos no comércio. Entretanto, Ricardo não incorpora em sua teoria a impossibilidade de uma mercadoria ser produzida em outro país, ou seja, não vê a tecnologia como um fator limitador do comércio entre as nações, mas somente como um diferencial de motivação para a troca.

Em segundo lugar, Ricardo supõe que a mobilidade do capital é extremamente limitada entre as nações, como se evidencia no trecho:

A experiência mostra, no entanto, que a insegurança real ou imaginária do capital, quando não se encontra sob o controle imediato de seu proprietário, aliada à natural relutância de todo homem em abandonar seu país natal e suas relações e a submeter-se, com todos os seus hábitos arraigados, a um governo estrangeiro e a novas leis, refreia a imigração do capital. Tais sentimentos (...) induzem muitos capitalistas a contentar-se com uma baixa taxa de lucros em seu país, em vez de irem buscar uma aplicação mais rendosa para sua riqueza em outros países (RICARDO, 1985, p.105).

Historicamente, a teoria ricardiana das vantagens comparativas influenciaria a forma de inserção dos Estados nacionais no comércio internacional, criando um arcabouço teórico para a defesa do livre comércio. Com a teoria do comércio internacional e a defesa do livre comércio a Inglaterra se transformaria na “oficina do mundo”, produzindo em escala planetária produtos manufaturados (principalmente têxteis), e se tornaria uma grande importadora de alimentos e matérias primas. Ela consolidou a liberalização unilateral do seu comércio revogando as leis dos Cereais (1848) e de Navegação (1849). Como consequência, nas duas décadas seguintes cerca de 30% das exportações mundiais foram para a Grã-Bretanha, tendo os Estados Unidos como o seu grande parceiro (BADO, 2004, p.7) . Essa política barateou o custo de produtos essenciais e forneceu meios de pagamento para a compra de produtos industrializados ingleses, além de atrair grande parte do comércio industrial para a órbita inglesa e incentivar a cooperação entre as nações.

A teoria das vantagens comparativas estabeleceu uma base para o desenvolvimento de modelos teóricos que analisam os benefícios do livre comércio para as nações. Dessa forma, constituiria um poderoso instrumento de contestação de práticas protecionistas, formando um dos pilares do liberalismo econômico.

1.4 Keynes e o estudo das crises endógenas do capitalismo

Keynes revolucionou o pensamento econômico ao criar uma teoria capaz de englobar ao pensamento econômico o estudo dos fenômenos monetários do sistema capitalista.

No cenário depressivo dos anos 1930, o pensamento keynesiano mostrou-se capaz de apontar problemas que o mecanismo de mercado era falho em resolver, demonstrando incapacidade de proporcionar respostas aos problemas da época. Pode-se afirmar que essa dificuldade advinha da noção de que o mecanismo de equilíbrio de mercado seria auto-

regulado, o que desviava a atenção do estudo das crises capitalistas para a busca de fenômenos exógenos ao equilíbrio de mercado.

A grande depressão dos anos 1930, entretanto, abalou consideravelmente a confiança na ação auto-reguladora do mercado. A “revolução keynesiana” permitiu o restabelecimento da concordância entre a teoria econômica e a nova situação do capitalismo, internalizando as transformações por que passava a economia mundial, com seus mercados imperfeitos e o crescimento do setor público. Essa renovação da ideologia capitalista assumia a necessidade de atuação do Estado como agente de neutralização de crises inerentes ao sistema capitalista.

Keynes retoma, em particular, a discussão sobre as crises autodeterminadas do sistema capitalista. Para isso, desvia o foco de estudo da teoria econômica - concentrado na análise microeconômica e das condições de oferta - para o estudo da demanda, abordando a necessidade de dinamização da demanda efetiva². Keynes aponta, assim, a utilidade do gasto público primeiramente como forma de potencialização do consumo.

Na análise keynesiana, entretanto, o principal fator responsável pela dinamização da produção e do emprego é o investimento. O emprego não pode aumentar a não ser que aumente o investimento - essa é a vigia mestre da princípio da procura efetiva. O investimento, por sua vez, é um agregado mais instável e complexo do que a procura efetiva. Seu comportamento depende de variáveis como a taxa de juros e a eficiência marginal do capital, as quais envolvem fatores subjetivos e, portanto, estão fortemente sujeitos à incerteza. Nas palavras de Keynes:

(...) é natural e razoável que as expectativas do futuro desempenhem um papel preponderante na determinação da escala em que se julguem recomendáveis novos investimentos. Como vimos, porém, as bases para

² Keynes introduz o conceito de propensão marginal a consumir, ou seja, a noção de que quando ocorrem incrementos da renda em segmentos onde essa se encontra concentrada, estes não são necessariamente gastos em consumo.

tais expectativas são muito precárias. Fundadas em indícios variáveis e incertos, estão sujeitos a variações repentinas e violentas (KEYNES, 1985, pp.218).

A eficiência marginal do capital está, portanto, intrinsecamente ligada ao estado de confiança dos agentes econômicos sobre as possibilidades futuras de realização de lucros. E, por mais elaboradas que sejam as formulações teóricas visando a gerar previsões sobre as possibilidades futuras de lucro, ressa ainda um forte componente de incerteza. O resultado disto é que tais expectativas têm como base precárias previsões do futuro, deixando o volume do investimento sujeito a amplas flutuações, relacionadas não somente a fatores exógenos mas também a ciclos de maturação dos investimentos.

Num período de crescimento econômico, impulsionado pelas previsões otimistas dos agentes econômicos e por sucessivos incrementos na inversão do capital na forma de investimento, ocorre aumento da capacidade produtiva potencial. A partir de certo momento, quando a eficiência marginal do capital é inferior à taxa de juros (ou seja, o custo do capital para investimento é maior do que o retorno esperado deste) esse aumento do investimento é paralisado; disso decorrem inevitavelmente o colapso e a depressão.

Ao mesmo tempo, Keynes mostra que a taxa de juros também depende do estado de confiança dos agentes econômicos. Isso porque a taxa de juros é determinada pela interação entre a oferta de moeda e a sua demanda, representada pela preferência pela liquidez – ou seja, a procura pelo ativo mais líquido da economia. Em momentos de aversão ao risco, quando ocorre quebra de confiança no cenário projetado para o futuro, os agentes econômicos preferem conservar seu capital na forma de dinheiro improdutivo. Nesses momentos, a forte contração da eficiência marginal do capital leva a uma intensa procura por moeda, elevando a preferência pela liquidez. Nesses casos, se a oferta de moeda não for capaz de compensar o aumento da preferência pela liquidez, a taxa de juros aumenta,

criando um movimento auto-alimentado no qual são reforçados os efeitos negativos da recessão sobre o investimento.

Assim, Keynes ressalta a importância da atuação da autoridade monetária, no sentido de modificar a oferta de moeda no sentido contrário às flutuações da preferência pela liquidez. Entretanto, ressalta que em momentos de forte incerteza a política monetária tem uma eficiência limitada no incentivo ao investimento, pois a taxa de juros não é o principal fator determinante das decisões de investimento.

Basicamente, na análise keynesiana a taxa de juros é uma variável dependente, subordinada às variações da eficiência marginal do capital. No capítulo 22 da Teoria Geral, no qual Keynes reflete sobre o papel do investimento durante os ciclos econômicos, essa relação é apresentada com clareza. No auge dos ciclos, Keynes mostra que a expansão do investimento é marcada pelo distanciamento entre as expectativas de retorno – a eficiência marginal do capital -, e o retorno efetivo do investimento. Nas palavras de Keynes:

As últimas etapas de expansão são caracterizadas por expectativas otimistas relativas ao rendimento futuro dos bens de capital suficientemente fortes para compensar a abundância crescente destes bens, a alta de seus custos de produção e, provavelmente, também a alta da taxa de juros. É próprio da natureza de mercados financeiros organizados, sob a influência de compradores em sua maioria ignorantes do que compram e de especuladores mais interessados nas previsões da própria mudança de opinião do mercado do que numa estimativa racional do futuro rendimento dos bens de capital, que quando a decepção advém a um destes mercados otimistas em demasia e superabastecidos, as opções desçam em movimento súbito ou mesmo catastrófico (KEYNES, 1985, pp 218-219).

A discrepância entre a eficiência marginal do capital e a taxa de retorno verificada dos investimentos cria o ambiente propício para contrações bruscas na taxa de investimento. A quebra do estado de confiança dos agentes econômicos pode fazer a eficiência marginal do capital permanecer tão baixa que nenhuma redução exequível da taxa de juros possa

estimular substancialmente o investimento. Para Keynes, a crise no mercado produtivo se reflete nos demais mercados, contaminando-os:

(...) o pessimismo e a incerteza a respeito do futuro que acompanham um colapso da eficiência marginal do capital suscitam, naturalmente, um forte aumento da preferência pela liquidez e, conseqüentemente, uma elevação da taxa de juros. Nessas condições, o fato de a queda da eficiência marginal do capital ser freqüentemente acompanhada por uma elevação da taxa de juros pode agravar seriamente o declínio do investimento (KEYNES, 1985, pp.220-221).

Esse é o motivo principal para Keynes pelo qual a política monetária tem uma eficiência limitada na dinamização da produção. Nesse sentido ressalta a importância do gasto governamental, dada sua capacidade de alterar a eficiência marginal do capital, fazendo com que o investimento privado atinja níveis mais eficientes. Cabe ao governo a função de efetuar a ponte entre as decisões produtivas no âmbito das empresas e a dinamização do produto nacional. Essa é a base para a idéia de que o investimento, entendido aqui na forma de gasto público, tem o poder de dinamizar a economia principalmente em períodos nos quais a eficiência marginal do capital permanece baixa. Investimentos feitos ativam uma cadeia de novos investimentos, de modo que quanto mais baixa for a eficiência marginal do capital, maior será o multiplicador do investimento promovido pelo gasto público.

Em outras palavras, ao transformar o gasto governamental em investimento público, Keynes demonstra o caráter único proporcionado pelo investimento governamental: a ampliação da demanda efetiva sem a correspondente ampliação da oferta de produtos concorrentes com a capacidade produtiva já instalada. Dessa forma, o gasto público desloca a eficiência marginal do capital, dando margem à produção em setores em que não havia espaço. A insuficiência estrutural dos investimentos privados encontra, dessa forma, formas de compensação em investimentos brutos em construções, instalações e equipamentos, gastos governamentais – como em defesa militar e outros – e exportações líquidas de bens e serviços, quando essas aumentam a renda disponível para gerar demanda efetiva.

Nesse sentido, a interferência governamental teria o poder de compensar ineficiências do sistema econômico, o que o leva a concluir:

Os controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego exigirão, naturalmente, uma considerável expansão das funções tradicionais do governo. A par disso, a própria teoria econômica clássica moderna chamou a atenção sobre as várias condições em que pode ser necessário refrear ou guiar o livre jogo das forças econômicas (KEYNES, 1985, pp.257).

Assim, Keynes proporcionou uma forte justificativa teórica para intervenções governamentais, não somente para elevar o nível de emprego nos anos 1930 (quando os programas de investimentos públicos de caráter keynesiano demonstrariam alta eficácia para elevar o investimento produtivo durante a grande depressão), mas que influenciariam a forma de atuação dos Estados nacionais, particularmente na reconstrução do pós-guerra (a partir da segunda metade da década de 1940).

1.5 Prebisch e a teoria da CEPAL

A teoria econômica da CEPAL teria grande influência na forma das políticas industriais adotadas nos países latino-americanos até a década de 1970, quando a mudança nas condições externas levaria a uma reorientação nas estratégias de desenvolvimento adotadas pelos países latino-americanos, como é o caso do Chile. No Brasil, o processo de industrialização por substituição de importações teria continuidade ainda até o final da década de 1970, visando à consolidação das bases industriais do país.

Para se entender a motivação desse processo, buscou-se realizar uma breve explanação da teoria econômica da CEPAL, cujo principal representante é Raul Prebisch.

Prebisch foi o grande inovador, no campo das teorias do desenvolvimento, a implementar uma postura crítica com relação à posição dos países em desenvolvimento na divisão internacional do trabalho. A postura de Prebisch é, nesse sentido, mais uma teoria do subdesenvolvimento, pois se propõe a analisar o desenvolvimento econômico dos países periféricos, como ele os denomina, de acordo com suas especificidades. Suas idéias formaram o marco teórico do pensamento da CEPAL, com base em uma abordagem histórica das economias de “centro” e “periferia”.

Pode-se dizer que Prebisch se coloca frontalmente contra as teorias do desenvolvimento clássicas, que buscam analisar o desenvolvimento econômico dos países a partir de um padrão dedutivo comum a todos.

Nesse sentido, o pensamento cepalino – representado por Prebisch – baseava-se na refutação do papel dos países periféricos na divisão internacional do trabalho. Lutava, assim, por uma postura de superação do atraso entre os dois grupos de países (ou regiões), com base em mecanismos que pudessem ser manejados no escopo dos governos dos países

periféricos. A luta dos países latino-americanos pela superação de sua condição passava necessariamente, no pensamento cepalino, pela alteração do padrão imposto pela divisão internacional do trabalho.

Nesse sentido é válido se observar que, pela concepção clássica, o desenvolvimento do comércio internacional seria vantajoso para todas as nações envolvidas. Como já explicitado, a teoria ricardiana das vantagens comparativas mostra as virtudes da especialização produtiva que resultam no aumento da concentração de capital. Com a especialização, os países podem alocar seus fatores produtivos de maneira mais produtiva, os países centrais exportando produtos industrializados e os países periféricos, produtos primários.

Para a Cepal, esse padrão impõe uma perpetuação histórica da condição de periferia dos países latino-americanos, manifestada no comércio internacional por meio da deterioração secular dos termos de intercâmbio contra os países da América Latina.

O desenvolvimento dos países latino-americanos envolveria, portanto, não um crescimento “linear”, baseado na concentração de capital obtida pelo setor dinâmico – o primário-exportador -, uma vez que esse estaria limitado por fatores externos. A solução para a redução da distância entre os países centrais e os periféricos seria a ruptura com o padrão vigente, ou seja, a promoção da industrialização.

Entretanto, a ruptura com o padrão “linear” de crescimento significaria também a ruptura com o modelo econômico dominante. No modelo neoclássico tradicional, o motor dinâmico do desenvolvimento econômico é a acumulação de capital e o progresso técnico exógeno.

De acordo com a formulação de Solow (1956 e 1957), que constitui a versão mais conhecida do modelo, o progresso técnico atua como o principal fator determinante do crescimento de longo prazo. Entretanto, ao assumir o progresso técnico como fator exógeno

ao sistema, o resultante é que somente pela acumulação de capital se promove o crescimento.

Prebisch vislumbrou uma ruptura com esse conceito com a observação empírica de que as economias periféricas nunca poderiam gerar uma acumulação permanente baseando-se em exportações de bens primários, evidenciada pela deterioração dos termos de troca desses bens. Em última instância, supõe-se que a produtividade média do trabalho social se eleva nas lides industriais e que os subseqüentes frutos do progresso técnico, repartidos na periferia mediante utilização de critérios sociais, elevaria o nível de vida das massas miseráveis ou, o que dá no mesmo, melhoraria o padrão de consumo da população latino-americana.

Mais importante ainda é a idéia explicitada por Prebisch da existência de imperfeições no mercado internacional que, associadas às dotações de fatores dos países centrais e periféricos, tendem a reter os frutos do progresso técnico nos países centrais, ao mesmo tempo em que a periferia transfere uma parte dos frutos do seu progresso técnico. A deterioração dos termos de troca decorre de uma relação de preços continuamente decrescente dos produtos primários em relação à produção dos países centrais, um declínio gerado pelo desequilíbrio das forças que formam a demanda e oferta internacional.

O cerne dessa questão estaria ligado à disparidade existente entre a elasticidade-renda da demanda dos países centrais e dos países da periferia. Nos países centrais existiria uma baixa elasticidade-renda da demanda por importações de produtos primários, o que significa que as importações desses países crescem a uma taxa menor que a sua renda nacional. Ao mesmo tempo, a elasticidade-renda da demanda dos países periféricos é alta, de maneira que a aumentos na renda destes países são seguidos por uma taxa de aumento maior na demanda por bens manufaturados. Assim, do lado da oferta de bens primários, o

baixo crescimento da demanda internacional associada ao contínuo incremento de sua oferta, derivado de aumentos de produtividade dos setores primário-exportadores, gera uma contínua tendência de queda dos preços dos produtos primários. Esse fato é agravado pelo alto nível concorrencial dos preços dos produtos primários, que são determinados pelo mercado internacional de *commodities*. Dessa maneira, aumentos de produtividade no setor primário-exportador levam à constante queda de preços, provocando uma transferência do aumento de produtividade para os países centrais consumidores.

Atua em sentido oposto a alta elasticidade-renda da demanda por bens industrializados na periferia que, associada à estrutura oligopolizada dos setores produtivos destes bens nos países centrais, tende a pressionar positivamente os preços destes produtos constantemente.

Ao mesmo tempo, Prebisch mostra que nos países periféricos existe uma divisão nítida entre dois setores produtivos, o setor primário-exportador (com alta produtividade) e o de produtos para o mercado interno. Entretanto, do ponto de vista do mercado de trabalho, devido à grande quantidade de mão de obra nos países periféricos, há uma forte tendência de queda dos salários, que são nivelados para os dois setores produtivos. Para Prebisch (1949):

A desorganização característica das massas trabalhadoras na produção primária, especialmente na agricultura dos países da periferia, os impede de conseguir aumentos de salários comparáveis aos vigentes nos países industrializados, ou a mantê-los com amplitude semelhante (PREBISCH, 1949, p.113).

Assim restringe-se a base da demanda para os produtos do setor não-exportador, ao mesmo tempo em que são gerados incrementos na produtividade do setor exportador, devido ao crescimento do lucro derivado dos menores salários. Esse aumento de produtividade reforça a tendência de queda dos termos de troca dos produtos primários, de maneira que "...enquanto os centros industriais não só retém para si o fruto da aplicação das inovações

técnicas a sua própria economia, também estão em posição favorável para captar uma parte do progresso técnico que surge na periferia” (PREBISCH,1949,p.114).

Partindo dessas observações, colocava-se o problema de como induzir um processo de industrialização em longo prazo nas economias periféricas. A resposta, inevitavelmente, passaria pela adoção de uma postura ativa por parte dos Estados nacionais nos desígnios da economia – por meio de interferências nos termos de troca mediante proteção à indústria local, subsídios etc., criando condições de infra-estrutura e indústrias básicas que permitissem às demais ramificações da indústria se desenvolverem.

Ao mesmo tempo, o pensamento cepalino encontrou na ascensão do pensamento keynesiano, particularmente no pós-segunda guerra, a forma teórica para criar políticas de investimento público que o complementaria. Embora existam divergências sobre a relação entre as duas correntes – pois, apesar de toda forma de política industrial pressupor certo grau de coordenação por parte do Estado, essa não necessariamente deve corresponder aos moldes de “gasto público” keynesiano - , a ascensão das políticas keynesianas de dinamização do nível de renda e emprego com base no gasto público ajudaria a endossar a forma de relação entre o Estado e o sistema capitalista que seria necessária, em termos efetivos, para a concretização de um modelo de crescimento com intervenção governamental nitidamente presente na ideologia cepalina.

Entretanto, não basta gerar financiamentos – por meio de déficits públicos – para financiar o investimento produtivo. Para que um sistema de industrialização nos países periféricos obtenha sucesso, é necessário obter divisas para financiar a crescente demanda por bens de capital estrangeiros. Embora o setor primário-exportador pudesse ser a resposta para tal necessidade, dois problemas seriam enfrentados diante dessa alternativa: o primeiro decorre do crescente comprometimento do Estado com o setor exportador, no sentido de criar

condições macroeconômicas para a realização de contínuos superávits comerciais. O segundo, da incapacidade, no longo prazo, de o setor exportador gerar todas as divisas de que o país necessita, devido à própria estrutura da demanda internacional por produtos primários.

A resposta cepalina para essa restrição está ligada à estratégia de substituição de importações, ou seja, a geração de divisas para importação de bens essenciais à industrialização através da supressão da importação de outros tipos de bens, substituindo a importação de bens supérfluos por bens de capital. Para colocar em prática tal estratégia, contudo, uma política de intervenção ativa sobre o comércio externo – intervenções sobre o câmbio e imposições de barreiras na forma de tarifas de importação e outras não-tarifárias, como quotas ou licenças para importação, entre outras - deve ser implementada. O próprio processo de substituição de importações, à medida que cria capacidade produtiva, demanda maior importação de bens de capital para suprir as cadeias industriais que são geradas. Esses motivos levam a constantes “estrangulamentos” na balança de pagamentos, que aumentam a necessidade de financiamento externo.

Essa fonte de desequilíbrios externos é acrescida, do ponto de vista interno, pela necessidade de investimentos estatais maciços para complementar a formação da estrutura produtiva. O controle do desequilíbrio fiscal do Estado pode tornar-se ainda mais difícil no caso de países como o Brasil, em que toda uma gama de subsídios - combinados com várias formas de incentivo, como incentivos fiscais e cambiais – utilizados para complementar a política industrial gera o aumento do gasto público associado com a queda na arrecadação fiscal. Essa situação contribuiria para gerar, nos início dos anos 1980, uma fadiga dos instrumentos de ação do governo sobre a economia, paralisando o projeto nacional-

desenvolvimentista, e lançaria as bases para a aceleração inflacionária que ocorreria na década de 1980.

CAPÍTULO 2

EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DE POLÍTICAS INTERVENCIONISTAS

O propósito desse capítulo consiste em analisar brevemente o processo de formação industrial de alguns países desenvolvidos.

De acordo com a doutrina liberal, práticas intervencionistas sobre a atividade produtiva, tais como proteção à indústria local e o incentivo às exportações, representariam um duplo desperdício de recursos, gerado pelo gasto na manutenção de políticas condizentes com estes objetivos, e pela perda econômica provocada pela manutenção de atividades pouco lucrativas ou geradoras de prejuízo. Analisando-se o desenvolvimento industrial de alguns dos principais países desenvolvidos percebe-se, entretanto, que práticas intervencionistas eram freqüentes, apesar de a escola clássica pregar o contrário.

Pode-se assumir a hipótese de que essas práticas constituíram uma distorção que foi corrigida durante o processo de maturação do capitalismo. Na visão de Chang (2004), entretanto, há um propósito específico na doutrina do livre-mercado, que não se relaciona com eficiência econômica, mas à sua utilização como parte de uma estratégia competitiva. A isso Chang denomina “chutar a escada”: as políticas protecionistas teriam sido necessárias, num primeiro momento, para gerar o impulso inicial da industrialização, que por vários motivos - principalmente pela concorrência externa - estava restringido. A proteção à indústria local tornava-se necessária para impedir que concorrentes mais fortes a inibissem, e/ou eventualmente devido à necessidade de planejamento de políticas que visavam obter um determinado conhecimento tecnológico que esses concorrentes pudessem dominar (políticas de "catch-up" tecnológico). Quando, a partir de certo estágio de

desenvolvimento tecnológico, o setor produtivo desses países se tornou apto a competir no mercado externo, os mecanismos de proteção foram dando lugar à abertura comercial. Com uma estrutura produtiva desenvolvida e competitiva, as regulamentações do mercado tornam-se indesejadas, pois os benefícios da superioridade tecnológica são potencializados num regime de livre comércio.

Analisar-se-ão brevemente os casos da Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha e Japão, enfatizando a presença de políticas governamentais de fomento à indústria, como mecanismos de proteção tarifária, restrições de importação e subsídios à produção local.

Pode-se analisar, assim, se as políticas observadas consistiram em experiências isoladas, com peso relativamente baixo no desenvolvimento econômico destes países, ou por outro lado, apresentaram relevância no seu desenvolvimento posterior.

2.1 O caso da Inglaterra

O processo de desenvolvimento das tecelagens inglesas foi decisivo no desenvolvimento posterior da estrutura industrial do país. Segundo Chang (2004), essa atividade chegou a representar pelo menos metade da renda da exportação no século XVIII, gerando uma base sólida para os acontecimentos que desencadeariam a Revolução Industrial.

Entretanto, para viabilizar o desenvolvimento técnico dessa indústria a Inglaterra teria de procurar atingir o conhecimento tecnológico dos Países Baixos, que, nessa fase, era muito superior ao inglês. Esse processo é denominado por Chang como “estratégia de *catch-up*”, por meio da qual as nações, identificando o *locus* da fronteira tecnológica, utilizaram-no como meta e fonte de conhecimento no seu desenvolvimento industrial.

Até 1600, a Inglaterra importava tecnologia desses países. Entre 1485 e 1603 a família Tudor passou a desenvolver políticas de fomento à indústria de tecelagem, mediante políticas descritas posteriormente como “*A Plan of English Commerce*” (“Um Plano de Comércio Inglês”). Com base em medidas como a contratação de mão-de-obra especializada dos Países Baixos, aumento das tarifas de importação de tecidos e até da proibição temporária da exportação de lã bruta, a Inglaterra gradualmente passou de uma posição de dependência (exportando lã bruta e importando tecido) para se tornar uma das maiores fabricantes de lã do mundo. No auge desse processo, a Inglaterra proibiria a exportação de matéria-prima (lã bruta), sinalizando então o *status* de autonomia adquirido por sua estrutura industrial em relação à tecnologia dos Países Baixos.

Deve-se ressaltar o aspecto gradual dessa política, que permitiu a superação das limitações da indústria nascente no país sem, entretanto, submetê-la a um impacto competitivo que pudesse reverter o seu desenvolvimento. Somente em 1587 – quase cem anos depois de iniciada a “política de substituição de importações” inglesa – o país ganhou confiança suficiente com relação à competição internacional para proibir definitivamente a exportação de lã bruta. Essa proibição finalmente acabou por levar os fabricantes dos Países Baixos à ruína, devido à sua dependência de fontes externas de matéria-prima. Outras ações do Estado inglês foram decisivas na consolidação de sua indústria, como o investimento na obtenção de técnicas de navegação, que gerou mercados cativos para o país.

A implementação das Leis de Navegação (“*Navigation Acts*”) garantiu à Inglaterra o monopólio do transporte comercial por via marítima. Segundo LIST (1983), “no decurso dos 28 anos que seguiram imediatamente a aprovação das Leis de Navegação inglesas, o comércio naval inglês havia aumentado 100% em relação ao que era anteriormente” (p.34). Apesar de ser uma antítese da teoria do livre comércio, as Leis de Navegação implicaram

um aumento direto do poder comercial e político inglês. Adam Smith, ao sustentar que as Leis de Navegação não foram benéficas à Inglaterra sob o aspecto comercial, admite que, de qualquer forma, essas Leis geraram um aumento do poderio inglês (LIST, 1983). Na visão de Smith, as Leis de Navegação se enquadravam nas modalidades em que o governo deveria atuar, nesse caso provendo a segurança nacional. Smith aprovou, por motivos de segurança nacional, regulamentos comerciais que condenaria baseando-se em razões puramente econômicas.

Para LIST (1983), as Leis de Navegação faziam parte de uma estratégia do governo inglês que, mais importante do que assegurar a segurança nacional, buscava ampliar seu poder econômico. List defende, ainda, que "(...) a Inglaterra, pela sua política, aumentou seu poderio naval, e por meio desse ampliou o seu raio manufatureiro e comercial, e finalmente, por meio dessa ampliação, aumentou seu poderio marítimo e suas possessões comerciais" (p.36-37). Em outras palavras, pode-se dizer que as Leis de Navegação faziam parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento que tinha como propósito a consolidação da posição dominante do país sobre o comércio externo.

A prioridade do Estado inglês manteve-se focada no desenvolvimento do comércio e na geração de renda para o Estado, de forma que manteria apenas medidas pontuais visando o fomento da produção industrial. A partir de 1721 o governo adotou o desenvolvimento industrial como prioridade chave para o crescimento, promovendo a reforma da legislação mercantil de 1721 e reorientando de maneira definitiva a postura do governo inglês em relação ao comércio e à indústria.

As tarifas alfandegárias de importação de matéria-prima utilizadas pela manufatura foram reduzidas e, em alguns casos, abolidas - favorecendo os interesses dos setores industriais, em detrimento dos produtores de matéria-prima. Os impostos sobre exportação de

manufaturados foram abolidos, seguidos por aumentos dos subsídios à exportação, e foram introduzidas regulamentações para controlar a qualidade dos produtos exportados. De fato, essas políticas mostravam claramente o intuito de ganhar competitividade no comércio exterior, e se tornaram um marco no desenvolvimento posterior de políticas orientadas para exportação. É interessante notar o quanto as políticas introduzidas pela Reforma de 1721, assim como os princípios a ela subjacentes, se parecem com as aplicadas por países como Japão, Coreia e Taiwan no pós-guerra.

Já depois da Revolução Industrial na segunda metade do século XVIII, após o estabelecimento da supremacia tecnológica inglesa sobre a grande maioria dos países industrializados e/ou em vias de industrialização, a Inglaterra ainda manteve sua política de proteção à indústria até meados do século XIX. Instrumentos de política tarifária eram apenas uma parte da atuação do Estado sobre a economia – as tarifas elevadas sobre a importação de manufaturados mantiveram-se até o fim da década de 1820. Constituíam também mecanismos de manutenção da hegemonia inglesa instrumentos de controle sobre as colônias como, por exemplo, o *Wool Act* assinado em 1699 proibindo as exportações de lã e seus produtos provenientes das colônias. Com isto, atividades concorrentes, como a indústria nascente de lã irlandesa, foram destruídas coibindo quaisquer focos de concorrência contra a indústria inglesa. Por exemplo, em 1700 a Inglaterra voltou sua atenção para a Índia, que tinha uma forte presença na indústria de tecido de algodão. Por meio da imposição de uma barreira à importação dos produtos de algodão da Índia, devido à importância inglesa para as exportações da Índia, em 1813 a Inglaterra destruiu a indústria indiana de algodão. Em 1873 já se estimava que 40-45% da exportação têxtil da Grã-Bretanha se destinava à Índia.

Com o estabelecimento de uma hegemonia industrial inglesa sem precedentes sobre o comércio e a produção mundial, aumentaram as pressões internas para a liberalização da economia. A Inglaterra, como nação dominante, precisava então criar um exemplo, que servisse às demais economias, de que o livre comércio era o caminho para o desenvolvimento, uma vez que ações semelhantes às inglesas, se adotadas por outros países, constituiriam um grande impedimento à expansão da indústria nacional inglesa.

Após algumas ações tímidas do governo, em 1846 a *Corn Law* é revogada e as tarifas de importação de muitos manufaturados são abolidas, dando início a uma nova ordem econômica “liberal” mundial – que posteriormente daria início à “Idade de Ouro” do liberalismo (1870-1914). Vale ressaltar que, apoiadas e legitimadas pelo pensamento de importantes economistas como Adam Smith e David Ricardo, ações inglesas como a revogação das *Corn Laws* tornaram-se um marco do pensamento liberal, que difundiu o sucesso econômico da Grã-Bretanha como sendo fundamentado na liberdade individual e da economia. Chang (2004) afirma que:

Essa ordem liberal mundial, aperfeiçoada por volta de 1870, apoiava-se em: políticas industriais do *laissez-faire*, poucas barreiras aos fluxos internacionais de bens, capital e trabalho; e estabilidade macroeconômica nacional e internacional, a qual era garantida pelo padrão-ouro e pelo princípio do equilíbrio orçamentário (...). É importante notar que a supremacia tecnológica britânica, que viabilizou essa guinada para o regime de livre comércio, foi conquistada sob a égide de elevadas e duradouras barreiras tarifárias. É igualmente importante observar que a generalizada liberalização da economia britânica, (...), foi altamente controlada e supervisionada pelo Estado, e não resultou de uma atitude *laissez-faire*” (p. 48).

A era do livre comércio estendeu-se até 1932, quando a Grã-Bretanha reconheceu a perda da primazia manufatureira e reconstituiu tarifas em larga escala em 1932, precipitadas por pressões internas de industriais britânicos.

2.2 O caso norte-americano

Da mesma maneira como se pode analisar o desenvolvimento econômico da Inglaterra pela ótica do “*catch-up*” tecnológico, também encontramos na formação dos Estados Unidos processos nitidamente voltados à gestão da base industrial, em discordância com a lógica da eficiência alocativa.

Nesse sentido é interessante citar a obra de Friederich List, fundador da escola histórica alemã, que se tornou conhecido pela "teoria da indústria nascente" - segundo a qual defende a necessidade de adoção de políticas protecionistas para países em estágio de desenvolvimento industrial inicial, com a finalidade de internalizar a capacidade produtiva (por ele denominada como "força produtiva"). Essa internalização seria possível via proteção de mercado, pelo fato de tornar atrativas atividades que, se analisadas estritamente pela ótica da eficiência alocativa, não se concretizariam.

Ressalta-se, entretanto, que sua teoria seria desenvolvida não com base na experiência alemã, mas sim a partir de sua vivência nos Estados Unidos, onde foi influenciado pelas práticas protecionistas norte-americanas e pelas idéias de Alexander Hamilton, secretário do tesouro norte-americano. Para List (1983):

Nenhuma nação tem sido tão erroneamente interpretada e julgada no tocante ao seu destino futuro e à sua economia nacional como os Estados Unidos da América do Norte (...). Adam Smith e J.B. Say afirmaram que os Estados Unidos, (...), estão destinados à agricultura. (...) Entretanto, muito cedo a escola teve que passar pela humilhação de perder essa prova irrefutável do acerto e da aplicabilidade de suas teorias na prática, tendo que assistir infelizmente ao espetáculo de verem os Estados Unidos procurarem o bem-estar da nação em uma direção exatamente oposta àquela da absoluta liberdade de comércio (p.76).

A história da formação do capitalismo norte-americano apresenta a mesma dicotomia que a do capitalismo inglês: ambos os países são tidos como o berço do liberalismo econômico,

de forma que a atuação governamental sobre a economia sempre ocorreu no sentido de garantir o livre funcionamento dos mecanismos de mercado. Entretanto, nota-se também uma participação governamental ativa no fomento à sua industrialização.

Alguns fatores foram fundamentais nesse processo. Em primeiro lugar, no período anterior à formação dos Estados Unidos, existia a necessidade prematura de se criarem políticas de fomento à indústria local, devido à política inglesa de não permitir o desenvolvimento manufatureiro em suas colônias. A estratégia inglesa consistia em incentivar a produção de produtos primários nas colônias, através de subsídios à exportação destes produtos nas colônias e da eliminação de tarifas alfandegárias para a importação de produtos primários pela Inglaterra. List (1983) resume em poucas linhas os principais argumentos teóricos (elaborado por teóricos ingleses) contrários à industrialização nos Estados Unidos:

Um país como os Estados Unidos, no qual permaneciam ainda incultivadas faixas incomensuráveis do fértil território nacional, e onde os salários eram tão elevados, não poderia utilizar sua riqueza material e o seu aumento populacional de maneira melhor do que se dedicando à agricultura; quando essa tivesse atingido seu desenvolvimento completo, então sim, surgiriam com naturalidade as manufaturas, sem se forçar o curso dos eventos. Insistir em um desenvolvimento artificial das manufaturas nos Estados Unidos não somente acarretaria dano aos países que há mais tempo desfrutavam os benefícios da civilização, mas afetaria negativamente os próprios norte-americanos, antes de tudo. (LIST, 1983, pp. 77).

Por outro lado, a Grã-Bretanha inibia a produção de artigos manufaturados de forma direta, colocando-as na ilegalidade - como, por exemplo, proibindo a construção de usinas de laminação e corte de aço na América do Norte- ou indiretas, como o *Wool Act* de 1699, quando a Grã-Bretanha proibiu que suas colônias exportassem vestuário de lã para outros países, atingindo duramente as indústrias têxteis das colônias, ou ainda com a proibição de importação de produtos manufaturados na Grã-Bretanha, que por seu peso no comércio internacional afetava duramente a produção dos demais países.

Em segundo lugar, posteriormente à Revolução americana, quando o país ainda estava em fase de constituição de um sistema comercial que permitisse a instituição de barreiras protecionistas contra os produtos manufaturados ingleses, tornava-se impossível para a indústria em formação do país concorrer contra tais produtos, uma vez que nessa etapa de sua industrialização a Inglaterra já dispunha de técnica e escala de produção que lhe garantia uma superioridade absoluta no mercado.

A necessidade de restringir as importações de artigos manufaturados da Grã-Bretanha tornava-se visível para as manufaturas locais dos Estados Unidos. Consolidada a primeira lei aduaneira norte-americana, em 1789, que instituía taxas leves de importação sobre alguns artigos manufaturados mais importantes, perceberam-se alguns efeitos positivos sobre a manufatura, agricultura e comércio; mas esses efeitos se mostraram insuficientes para compensar a técnica e os processos de produção ingleses bem mais elaborados que os norte-americanos. Já em 1804, devido à necessidade de geração de receitas alfandegárias, o Congresso elevou as taxas de importação sobre os mais importantes produtos manufaturados a 15%. Segundo List (1983),

da mesma forma que a Guerra da Independência, as manufaturas americanas receberam tal impulso, que não somente conseguiram atender totalmente à demanda interna do país, se não que começaram a exportar (p. 75).

Nos anos seguintes, movimentos pró e contra a proteção à manufatura interna iriam refletir-se nas taxas aduaneiras, produzindo oscilações no grau de proteção da manufatura e, conseqüentemente, com isto reapareceram os mesmos efeitos sentidos de 1786 até 1789, ou seja, ruína das manufaturas, falta de mercado para a produção nacional, queda do valor da propriedade territorial (LIST, 1983).

Finalmente, os Estados Unidos superaram os confrontos políticos internos e decidiram a favor do seu projeto industrializante, adotando uma estratégia de crescimento de longo prazo em detrimento de sua "eficiência alocativa" imediata. Assim, esse autor mostra que:

Os Estados livres da América do Norte, que, mais do que qualquer outra nação antes deles, se encontravam em condição de tirar proveito do regime de livre comércio, (...), mas devido às guerras com a Grã-Bretanha, vemos essa nação duas vezes obrigada a manufaturar no país os bens que anteriormente comprava de outros povos, em regime de livre comércio, (...), sendo levada à beira da ruína pela livre concorrência com estrangeiros, o que a adverte para um fato: nas atuais condições do mundo, toda nação grande deve procurar as garantias para a continuidade da sua prosperidade (...), mediante o desenvolvimento independente e uniforme de seus próprios poderes e recursos (...) As tentativas que têm sido feitas por nações individuais no sentido de introduzir liberdade de comércio diante de uma nação que é predominante em indústria, riqueza e poder, (...), mostra-nos que dessa maneira se sacrifica a prosperidade das nações individuais, (...) servindo exclusivamente para o enriquecimento da nação dominante do ponto de vista industrial e comercial (LIST, 1983, pp. 85).

De fato, List foi fortemente influenciado pelo período em que viveu nos Estados Unidos. Apesar de ter sido consagrado como o pai da "teoria da indústria nascente", Schumpeter(1966) afirma claramente:

Finalmente, em relação à sua mais conhecida contribuição para a educação da opinião pública alemã sobre política econômica, o argumento da indústria nascente, esse é claramente hamiltoniano e faz parte da sabedoria econômica que List absorveu durante sua estada nos Estados Unidos (p.154).

Também Chang(2004) mostra que

(...) muitos assinalam que foi Alexander Hamilton, nos Relatórios do secretário do Tesouro sobre a questão das manufaturas(1791), e não Friederich List, como normalmente se acredita, o primeiro a elaborar sistematicamente o argumento da indústria nascente.(p.50).

Hamilton, então secretário do tesouro dos Estados Unidos, ficaria conhecido pela defesa da proteção à atividade manufatureira nacional, como forma de compensar os prejuízos

iniciais daquela atividade provocados pela concorrência com a Grã-Bretanha. Chang assinala que:

Hamilton argumentava que a concorrência estrangeira e a "força do hábito" impediram as novas indústrias, que em breve poderiam ser competitivas internacionalmente (as "indústrias nascentes"), de se desenvolverem nos Estados Unidos, a menos que a ajuda governamental compensasse os prejuízos iniciais. Essa ajuda (...) podia tomar a forma de tarifas de importação ou, em casos mais raros, de proibição da importação (p. 50-51).

Na experiência norte-americana, a imposição de barreiras tarifárias e controles diretos sobre importações se mostraria, portanto, decisiva.

2.3 O caso da Alemanha

Apesar de apresentar um forte crescimento guiado pelo desempenho industrial no período 1850-1973 – caracterizado por Rostow como o “*take-off*” da Alemanha - , a Alemanha é considerada um país de desenvolvimento industrial tardio, o que se pode perceber se comparado com o “*take-off*” da Inglaterra (período 1783-1802) ou da França (1830-1860).

A preocupação com o “*catch-up*” tecnológico já se fazia presente na Alemanha em períodos anteriores, como evidencia CHANG (2004), em que gestores alemães auxiliavam o processo de assimilação de conhecimento técnico. Tais atividades incluíam o recrutamento de operários especializados de outros países, a exemplo do caso do desenvolvimento das indústrias de tecelagem da Silésia, ainda no reinado de Frederico, o Grande, que durou até 1786 (CHANG, 2004). Entre o fim do século XVIII e começo do século XIX, a Silésia introduziu tecnologias avançadas - especialmente originárias da Grã-Bretanha - como a siderurgia, o forno a coque e o motor a vapor, "mediante uma combinação de espionagem industrial patrocinada pelo Estado com cooptação de operários especializados" (CHANG, 2004, p.66).

Pode-se citar também exemplos, como a criação, em 1820, do Instituto de Artes e Ofício, para treinar operários especializados, subsidiando viagens ao exterior a fim de colher informações sobre novas tecnologias, adquirindo fábricas estrangeiras para serem copiadas e estimulando novos empreendimentos, particularmente as indústrias de maquinário, de motores a vapor e de locomotivas, ou ainda o fato de que a Alemanha gozava, no século XVIII, de altos níveis de amplitude industrial, e a técnica de seus mineiros demonstrava reputação mundial.

Chang (2004) evidencia também o fato de que o Estado alemão exerceria um papel orientador no processo de industrialização bem antes do seu amadurecimento industrial. Esse padrão iniciou-se em meados do séc.XVIII, com a utilização de políticas de fomento industrial como uma leve proteção tarifária, a concessão de monopólios e o fornecimento de produtos baratos pelas fábricas reais, além do fator principal, a intervenção direta do governo nas indústrias-chave. Por exemplo, no reinado de Frederico (1740-1786), iniciou-se o processo de transição de uma economia basicamente primário-exportadora (cujas exportações significativas limitavam-se a vestuário de lã e linho) para uma economia industrial. Dentre as áreas promovidas, encontra-se a indústria têxtil, de metais, de armamento, de porcelana, a de seda e a de refinação de açúcar, pela outorga dos direitos de monopólio, a proteção ao comércio, subsídios de exportação, investimento de capital e recrutamento de mão de obra especializada no exterior para aquisição de conhecimento produtivo. A esse respeito, Chang mostra ainda que o governo atuava inclusive no aperfeiçoamento dos métodos produtivos, contratando casas de negócio para atuar como “consultores empresariais” e impulsionar o desenvolvimento de novas indústrias, sobretudo a de cutelaria, a de refinação do açúcar, a de metais e a de munições.

Henderson (s.d.) mostra, entretanto, que a despeito dessas pré-condições, diversos fatores retardaram a industrialização na Alemanha. Citando França e Alemanha, mostra que:

(...) em ambos os países as longas guerras do século XVIII consumiram seriamente os recursos naturais. Em ambos os países as barreiras aduaneiras internas e os impostos aplicados nas fronteiras e rios frearam a expansão industrial e comercial. (...) Na Alemanha, a divisão do país em um grande número de estados separados e o fracasso das tentativas de estabelecer possessões marítimas foram fatores que afetaram de forma adversa o crescimento industrial” (HENDERSON, s.d., p. 5-6).

Em 1815, após as guerras napoleônicas, o país estava fragmentado em 39 estados completamente independentes economicamente – controlando suas próprias moedas, taxas, comunicações, agricultura, mineração, indústrias e bancos - e organizados sob os poderes extremamente limitados da Federação Alemã. A falta de unidade política e econômica representaria um grande obstáculo ao processo de industrialização, além do fato de que as guerras napoleônicas haviam desorganizado seriamente a economia alemã. Do ponto de vista da organização dos estados, ressalta-se ainda o papel de obstáculos impostos por instituições medievais nas cidades, como as organizações de artesãos, as obrigações feudais sobre as indústrias, a agricultura e o comércio, e ainda a abundância de bens manufaturados importados, inibindo o desenvolvimento local das indústrias. Em 1817 o comércio exterior havia se reduzido drasticamente e a depredação da guerra havia comprometido também a economia interna dos Estados alemães.

A Prússia, dentre os Estados alemães, seria aquele que conseguiria apresentar maior destaque. Inicialmente, com o recurso a empréstimos ingleses (1818 - 1822), conseguiria promover ativamente a sua recuperação econômica, o que lhe permitiria quitar suas dívidas – que se generalizaram entre os estados alemães no pós-guerra. Com isto, conseguiria também implementar políticas de fomento industrial, retomando o controle de empresas nacionalizadas como fábricas têxteis, moinhos, plantas metalúrgicas e químicas e

reorganizando o Banco da Prússia. Em 1834 a Prússia organizou uma união aduaneira (“*Zollverein*”), aproveitando sua posição geográfica estratégica dentro do território alemão, que lhe permitia o controle sobre as principais rotas comerciais. Ainda assim, a proteção às indústrias alemãs na forma de tarifas aduaneiras seria baixa para os padrões da Europa na época, oferecendo, portanto, uma proteção inadequada às indústrias locais frente à competição das indústrias inglesas, bem mais avançadas.

Logo, apesar de ser freqüentemente indicada como um modelo de desenvolvimento caracterizado pela proteção à indústria nascente, a teoria da “indústria nascente” – base da escola histórica alemã de Friederich List³ - não seria tão rigorosamente aplicada no caso da Alemanha como o fizeram os Estados Unidos ou a Inglaterra na gênese de sua industrialização, uma vez que a proteção tarifária a que o país recorreu no seu desenvolvimento não constituiu uma proteção efetiva (HENDERSON, s.d.).

A Prússia mantinha um papel central na união aduaneira alemã, sendo responsável pela negociação com os países estrangeiros em nome dos demais estados. Nos anos seguintes, o estabelecimento da união aduaneira impulsionaria a expansão da economia alemã, adquirindo grande importância no fomento da industrialização dos estados. Proporcionava a livre circulação de matérias-primas, artigos manufaturados e alimentos dentro do território alemão, ao mesmo tempo em que o maior contato entre as regiões fabris estimulava melhoras técnicas e o aumento da eficiência. Além disso, a Prússia conseguiria obter condições mais favoráveis em negociações comerciais com países estrangeiros ao negociar em nome dos demais estados.

³ Friderich List, fundador da “escola histórica”, tornou-se um crítico fervoroso das teorias do livre comércio – e das idéias de Adam Smith – após um período de estudos nos Estados Unidos. List seria então profundamente influenciado pelas idéias de Hamilton sobre a necessidade de proteção, principalmente na forma da imposição de tarifas, das indústrias nascentes. A finalidade da proteção consistiria em desenvolver em âmbito nacional a produção de bens intensivos em capital, que permaneciam nessa época sob o monopólio da Inglaterra. Isso implica, no caso das economias retardatárias, que o processo de industrialização se processe contra uma competição desigual. Assim, o principal motivo de práticas

Nas décadas de 1830 e 1840 um importante avanço seria conquistado no desenvolvimento dos estados alemães com a construção das primeiras ferrovias, iniciadas pouco depois do estabelecimento das uniões aduaneiras. Esse processo, entretanto, seria desordenado, uma vez que cada estado o fez à sua própria maneira, gerando uma estrutura fragmentada. Apesar disso, a construção da rede ferroviária permitiu a exploração plena dos recursos naturais do país, potencializando o aparecimento de novas indústrias e a expansão daquelas já estabelecidas, e expandindo as regiões industriais na periferia do país.

Ressalta-se que esse processo ocorreu com participação ativa dos governos dos Estados, através de sociedades anônimas ou de linhas nacionalizadas, construídas e operadas pelos governos locais.

Nas décadas de 1830 e 1840 também houve introdução de melhorias técnicas na estrutura produtiva, substituindo as fábricas tradicionais por fábricas impulsionadas pela tecnologia a vapor. Essa tecnologia impulsionaria o crescimento da indústria do carvão, explorando o vasto potencial mineral da região, e a indústria naval e têxtil. Essas inovações dinamizariam o comércio exterior, impulsionando o crescimento econômico dos estados, auxiliado ainda pela atuação da Corporação de Comércio Exterior, estatal criada em 1820 com a finalidade de buscar mercados externos.

Com o avanço da industrialização, acentuavam-se os aspectos negativos já observados na Revolução Industrial inglesa, como a deterioração do padrão de vida da população e o aumento do desemprego – com a eliminação de ocupações tradicionais como o artesanato. Esse processo seria uma das causas da revolução de 1848, quando a população passou a pressionar os Estados por reformas políticas como a reforma das constituições dos Estados para incluir instituições parlamentares, o estabelecimento de um governo central forte e a

protecionistas consistiria em criar as pré-condições para impedir que o sistema de mercado, via sistema de preços, direcionasse o fluxo do capital disponível para setores que não sejam considerados “estratégicos”.

instituição de reformas liberais⁴. Levantamentos populares em todo o país seguiram-se à revolução na França e em muitos Estados foram introduzidas com sucesso essas reformas. Esse movimento lançaria as bases para a unificação do país, que somente se consolidaria, entretanto, em 1871, sob a gestão de Bismark , após a vitória na guerra franco-prussiana.

Apesar das dificuldades políticas, as décadas de 1850 e 1860 seriam anos de importância vital, quando os principais ramos de manufatura se desenvolveriam alterando todo o caráter da economia do país. Nesse período a Alemanha evoluiu de uma economia predominantemente agrária para um centro industrial com grandes unidades produtivas, criando uma sólida estrutura que lhe permitiu atravessar graves crises externas como a crise comercial de 1857, a escassez de algodão – matéria-prima da qual o país era extremamente dependente – durante a guerra civil norte-americana e as guerras da Prússia contra a Dinamarca, Áustria e França.

Nesse período destaca-se o amadurecimento do sistema bancário alemão, que ofereceu grandes facilidades financeiras para a expansão industrial, lastreado por bancos centrais sólidos, como o Banco da Prússia, e por bancos comerciais, organizados na forma de sociedades.

Fundamental para esse fenômeno também seria o desenvolvimento da companhia por ações, permitindo aos investidores relativamente pequenos contribuir para o desenvolvimento industrial. As primeiras indústrias a se inserir nesse processo foram as ferrovias, seguidas por outras empresas por ações, como minas de carvão, plantas metalúrgicas, fábricas de equipamentos e plantas têxteis.

Na década de 1850 também ocorreriam mudanças na opinião pública que contribuiriam para o desenvolvimento industrial, como a abolição de privilégios das antigas corporações

⁴ Entre essas destacavam-se a liberdade de expressão e de imprensa, a instituição de tribunais e o direito de reunião pública

de artesãos, eliminando a necessidade de obtenção de autorizações para a criação de fábricas, e ampliando a mobilidade de capital.

Esse movimento foi acompanhado de uma liberalização econômica na Prússia, com a diminuição da atuação direta dos estados por meio da redução das empresas estatais. Henderson (s.d.), evidencia que essa maior liberdade industrial impulsionou o progresso das indústrias na década de 1860, por exemplo, quando a construção de ferrovias deixou de ser monopólio estatal e ficou a cargo de empresas privadas. Henderson ressalta, entretanto, que:

Essa fase de desenvolvimento econômico na Alemanha não foi igual à era de *laissez-faire* na Inglaterra. O estado na Alemanha seguiu desempenhando um papel mais decisivo que na Inglaterra no fomento do desenvolvimento da economia. Os governos dos diversos estados alemães não somente administravam ferrovias, minas de carvão, plantas metalúrgicas e outros estabelecimentos nacionalizados, mas também complementavam ativamente o progresso industrial de muitas maneiras, tais como no estabelecimento de melhores serviços para a educação técnica. (p. 29).

Entre 1850 e 1870 desenvolveu-se na Alemanha a produção têxtil, que apresentou um desempenho notável, empregando grande parte da população trabalhadora e gerando uma forte expansão das exportações. Também a indústria algodoeira se modernizou rapidamente, do mesmo modo que a produção de carvão, dinamizada por intermédio das companhias por ações mineradoras, apoiadas por bancos de crédito, e a indústria do ferro e do aço, que teve forte expansão baseada em métodos modernos de produção e foi se concentrando em grandes empresas que controlavam seus próprios abastecimentos de carvão e minério de ferro.

Em 1871, com o fim da guerra franco-prussiana, a Alemanha obteve vantagens econômicas importantes pela anexação de territórios que garantiram o acesso ao Mar do Norte e ao Báltico, além da anexação da Alsácia-Lorena e, com ela, os maiores depósitos de minério de ferro da Europa Ocidental. Além disso, os ingressos de capital provenientes de

indenizações de guerra foram em parte investidos em ações industriais, levando a um boom nas indústrias do aço e outras relacionadas. Essas indústrias se beneficiaram ainda de uma forte demanda internacional de locomotivas e bens de capital e da simplificação da lei de sociedades, dando origem a um forte processo especulativo.⁵

Esse processo levou a uma quebra generalizada em 1873, quando o governo alemão ingressou numa nova fase de intervencionismo, caracterizada pela centralização do poderes econômico na autoridade central, no esforço de recuperação da economia. Entre as ações adotadas, destacam-se a nacionalização das ferrovias privadas na Prússia (ocorrida em um longo processo que culminou em 1914, quando quase todas as ferrovias prussianas passaram para o controle do Estado), o retorno do protecionismo tarifário (em 1876 estabeleceu-se a União Central de Industriais Alemães, com o propósito de promover uma reforma tarifária para proteção do mercado interno), o estabelecimento de serviços estatais de assistência social e a criação do Reichsbank, banco nacional que absorveu o Banco da Prússia.

Ressalta-se, portanto, que o retorno do protecionismo na Alemanha decorreu principalmente de fatores conjunturais e não de uma estratégia deliberada de industrialização via proteção à indústria.

Henderson (s.d.) evidencia também que “vários cartéis se estabeleceram durante a recessão iniciada em 1873. Os acordos de cartel ofereciam às empresas em condições difíceis a possibilidade de melhorar suas oportunidades de sobrevivência num momento crítico” (HENDERSON, s.d., p. 57). A recessão contribuiu para acentuar o processo de cartelização que já vinha se desenvolvendo na indústria alemã, incentivada por monopólios naturais – como no caso da indústria química e elétrica, nas quais só uma associação de empresas

⁵ Henderson (s.d.) mostra que “Entre 1871 e 1873 foram estabelecidas 900 novas companhias na Alemanha.”. Em 1873 esse processo especulativo levaria a uma quebra generalizada, de forma que “mais de 200 altos

poderia fazer frente aos custos elevados de manutenção de modernos laboratórios de pesquisa. Assim, os cartéis tiveram um papel decisivo na industrialização pesada na Alemanha, com aval do governo: na sua visão, os cartéis aumentavam a eficiência da organização industrial e fortaleciam os fabricantes alemães em seus esforços na conquista de mercados externos, além do que se considerava também que se o Estado queria controlar uma indústria em determinado momento, seria mais fácil fazê-lo se a estrutura já estivesse dominada por um cartel.

Nesse processo, o número de cartéis na Alemanha passou de quatro em 1865 para oito em 1875, noventa em 1885, duzentos e dez em 1890 e cerca de quatrocentos em 1905. No início do século XX, empresas alemãs já estavam participando em cartéis internacionais e em *pools* de navegação (HENDERSON, s.d., p.58). Uma das críticas contra a sua ação era o prejuízo imposto aos consumidores alemães, uma vez que muitas vezes os cartéis aproveitavam a proteção de mercado para vender seus produtos a um preço superior no mercado interno ao preço praticado no mercado externo; Henderson comenta que “afirmou-se em certa ocasião que os alemães pagavam 17 marcos por uma tonelada de carvão, que se vendia na Áustria a 8 marcos” (HENDERSON, s.d., p.57).

A cartelização da estrutura produtiva na Alemanha estava também intimamente relacionada à estrutura do sistema financeiro; da mesma forma que as sociedades anônimas se desenvolveram e se vincularam em cartéis, surgiram os grandes bancos que teriam uma posição dominante nas finanças e na indústria da Alemanha. Os grandes bancos adquiriram controle sobre os menores, estabelecendo as grandes associações de bancos.

Gerschenkron (1962) demonstra que a Alemanha passou por inovações institucionais que lhe permitiram passar à frente da Inglaterra em termos de liderança tecnológica já no final do século XIX. Sua tese se baseia na idéia de que os países de industrialização retardatária

podiam se beneficiar de seu atraso relativo, dando origem a um processo de absorção da tecnologia já desenvolvida pelo país líder que culminaria em um desenvolvimento industrial em um ritmo superior ao país dominante. Essa taxa de crescimento teria se mantido, de maneira a permitir ao país retardatário superar o desenvolvimento do país líder, cujo estoque de capital já se encontrava em fase de maturação. Gerschenkron ressalta, ainda, que essas diferenças são notadas não somente na velocidade do desenvolvimento (a taxa de crescimento industrial), mas também no que concerne às estruturas produtivas e organizacionais da indústria emergente.

O fator crucial nesse processo seria, na sua visão, o surgimento de um sistema bancário voltado para o financiamento de longo prazo e com alto grau de articulação com o capital industrial. Sem o surgimento desse sistema de crédito, o desenvolvimento alemão seria dificultado, pois o capital permaneceria difuso entre os diversos Estados alemães e os requisitos mínimos de capital para constituição de firmas com tecnologia de ponta eram bem maiores do que à época da Revolução Industrial. Assim, as três últimas décadas do século XIX foram marcadas por uma rápida concentração nos bancos, acompanhando o desenvolvimento industrial e interferindo inclusive na estrutura do mercado produtivo alemão. A cartelização na indústria alemã, na visão de Gerschenkron, não pode ser explicada exceto como sendo o resultado natural da amalgamação dos bancos alemães.

Era pelas fusões na área dos bancos que estes se tornavam capazes de controlar empreendimentos competitivos. A sua grande vantagem deriva da centralização dos controles, que lhes permitem perseguir oportunidades lucrativas de cartelização dos empreendimentos industriais. Com esse processo o tamanho médio das plantas permaneceu em crescimento e ao mesmo tempo os interesses dos bancos eram voltados para os ramos da indústria em que as oportunidades de cartelização se verificavam.

Esse movimento de concentração de capital permitiu ao país desenvolver, até a Primeira Guerra Mundial, setores em que a necessidade de aporte de capital era grande, como os de mineração e fundição de cobre, ferro e engenharia elétrica e indústrias químicas pesadas. Essas eram, também, as principais áreas de atuação dos bancos.

2.4 O caso do Japão

O período de 1868 a 1900 foi decisivo para o desenvolvimento do Japão. Esse momento marcou o fim da era do shogunato (o período Togukawa, de 1600 a 1868), e o início do império Meiji, caracterizado pelo duplo objetivo de promover o desenvolvimento nacional e a expansão militar japonesa. A restauração dos poderes do Estado, que havia permanecido disperso em feudos durante o período Togukawa, foi combinada com um conjunto de intensas mudanças na orientação governamental, intituladas como a “Revolução Meiji”. Entre estas, pode-se citar a extinção do feudalismo, a adoção de uma postura ativa em relação ao comércio externo, a reforma bancária e o desenvolvimento da infra-estrutura e da educação. Para W.W.Rostow (1959):

boa parte do período pós-1868 foi certamente, no estado presente das definições, destinada a firmar as pré-condições do arranco (take-off). Mas em 1914, a economia japonesa havia realmente arrancado. A questão está em saber se no período de 1878 à guerra Sino-Japonesa, a meio da década de 1890, pode ser entendida como a complementação das pré-condições ou como arranco. Em face dos conhecimentos atuais, inclino-me para a segunda solução (p.58).

Até a restauração Meiji, em 1868, o financiamento das atividades governamentais no Japão dependia principalmente de recursos internos, sendo a atividade econômica do país basicamente agrícola, a mais importante fonte de capital do Estado. Cerca de 76% de toda a

receita tributária do Japão era baseada na pesada tributação dessa atividade, a qual permitiria o financiamento dos primeiros impulsos da indústria manufatureira.⁶

A assistência externa era praticamente nula, visto que o governo japonês mantinha uma postura contrária à utilização de auxílio externo, mesmo após a revolução de 1868 - os principais representantes do governo acreditavam que todo recurso ao capital estrangeiro constituía uma restrição da soberania do país.

Após 1868 o governo daria andamento a uma política de investimentos públicos financiados pela emissão de títulos da dívida pública interna e emissão de papel moeda (com conseqüentes pressões inflacionárias), fomentando o investimento privado por meio da rede bancária japonesa, que captava poupança interna e repassava aos produtores.

Para que isso se viabilizasse, o governo reformou o sistema bancário – que tinha um papel de arrecadação e coleta de impostos na fase do Shogunato – adotando o sistema nacional dos bancos de reserva, semelhante ao sistema norte-americano. Em 1882 surgia o Banco do Japão, com três quintos de capital proveniente do setor público, lastreando o sistema bancário privado no papel de prestador de última instância. Posteriormente foram criados bancos especializados, outros hipotecários e, por fim, o Banco Industrial. Nesse período ocorre também o surgimento de casas bancárias que, posteriormente, dariam início a grandes conglomerados industriais – tais como a Mitsubishi, Mitsui, Sukimoto e o banco Yasuda. Assim os bancos japoneses, orientados e dirigidos pelo Estado, teriam um importante papel no processo de industrialização.

A partir de 1899 o governo japonês passou a recorrer a empréstimos estrangeiros para financiar o seu programa de desenvolvimento, particularmente para as necessidades de

⁶ Mosk (2004) ressalta também o fato de que o desenvolvimento da infra-estrutura agrícola no período Togukawa (1600-1868) contribuiu para criar uma infra-estrutura primária no Japão com a abertura de canais de escoamento para a produção (rede de rodovias), o aumento da urbanização, o desenvolvimento de canais

financiamento de bens de capital e na obtenção de linhas de crédito de financiamento das exportações, preparando-se para a guerra Russo-Japonesa (1904-1905). O governo atuava coordenando a relação entre os bancos e indústrias e realizando articulações entre as instituições financeiras nacionais e o mercado externo, obtendo empréstimos para suprir o programa nacional de desenvolvimento.

A postura do governo em relação às instituições financeiras estrangeiras, no entendimento de Sobrinho (1973), foi de restringir seu poder de participação direta na formação do capital industrial. Além de não fornecer recursos a essas instituições, o governo conteve a sua atuação em funções restritas. Além disso, essas instituições não tiveram como se articular com o setor produtivo pela ausência de investimentos diretos estrangeiros dentro do país. Isto não significa que os bancos estrangeiros não tiveram utilidade para o Estado japonês: ao contrário, foram intensamente utilizados na obtenção de recursos externos utilizados para o financiamento do comércio externo.

Além disso o Estado atuou não somente como coordenador do desenvolvimento industrial japonês, proporcionando os fundos e a estrutura institucional necessária, mas também como empresário até que surgisse a classe dos dirigentes industriais. Assim, ao mesmo tempo em que promovia a industrialização de forma direta, o Estado impulsionava a industrialização privada e promovia o aperfeiçoamento técnico de fábricas privadas obsoletas, com os recursos obtidos através do controle de comércio. O governo superintendia o balanço de pagamentos, nesse sentido, vendendo e exportando bens de consumo para adquirir bens de produção modernos e aperfeiçoados.

É importante frisar que o Japão não utilizou proteção tarifária como forma de política industrial até 1911. Uma série de acordos foi imposta pela Inglaterra em 1858, fixando as

de irrigação para viabilizar o cultivo de arroz, e de uma política de controle de natalidade e de promoção da educação por parte da elite militar (os samurais).

tarifas de importação a índices inferiores a 5%. Conseqüentemente, o Estado japonês foi obrigado a utilizar outros instrumentos de promoção da indústria como, por exemplo, a abertura de fábricas-modelo que posteriormente foram privatizadas (a exemplo do que fez a Prússia no início do século XIX), subsidiando segmentos estratégicos e investindo em infra-estrutura e educação. Sobrinho (1973) ressalta que, por meio de indústrias modelo, o Estado promoveu uma disseminação tecnológica maciça, passando inclusive por um investimento pesado em capital humano – contratando técnicos estrangeiros e financiando japoneses para estudar no exterior. No mesmo sentido, o Estado investiu em um programa educacional coordenado, criando colégios e qualificando profissionais para melhorar a qualidade da mão-de-obra japonesa.

Em 1911, com o fim das restrições à adoção de tarifas impostas pelos acordos comerciais, o Japão recorreu amplamente à proteção tarifária como forma de proteção à indústria nascente, facilitar a importação de matéria-prima e controlar o consumo dos bens de luxo. Chang (2004) mostra que em 1913 as taxas de importação do Japão já eram as mais altas do mundo, embora a proteção direta ao setor industrial fosse menor ainda do que nos Estados Unidos. A forma de utilização da proteção tarifária do Japão se assemelhava, nesse sentido, à forma adota pela Alemanha no fim do século XIX, dando forte proteção a indústrias-chave (no caso do Japão, a do aço, do ferro, do açúcar, do cobre, de corantes e laticínios), em vez de utilizar uma proteção generalizada à indústria, como a adotada pelos Estados Unidos da época.

A exemplo da Inglaterra e dos Estados Unidos, o Japão investiu nos transportes e infra-estrutura, para permitir a continuidade do fluxo da produção. Chang (2004) mostra que:

o Estado Meiji construiu a primeira ferrovia do país em 1881. Foi necessário fazer concessões maciças para levar os investidores privados a se interessar pelo setor ferroviário e a subsidiar as empresas do setor ao longo das décadas de 1880 e 1890. Aliás, nos anos 1880, nada menos do

que 36% dos subsídios estatais foram canalizados para a estrada de ferro (p.87-88).

Em 1882 o governo iniciou a construção de uma linha de ferro conectando as quatro maiores ilhas do Japão, encorajando as companhias privadas a participarem do projeto (MOSK,2004, p.3). Entretanto, já no início da era Meiji essa estrutura demonstraria sinais de desgaste, quando a pressão dos impostos sobre a população atingiu um ponto crítico e o déficit do Estado crescia incontrolavelmente com os gastos governamentais em investimentos. O padrão de desenvolvimento guiado pelo gasto governamental demonstrava fortes indícios de esgotamento.

Esse desgaste decorreu de dois pontos principais: primeiro, a centralização do poder ocorrida com a Restauração no início da era Meiji, gerou aumento das despesas do Estado devido à assimilação dos gastos que eram de responsabilidade dos feudos⁷. A maior fonte de déficit, entretanto, estava diretamente relacionada à política ativa do Estado no financiamento de empreendimentos ferroviários, portuários, industriais e comerciais, que se baseavam em títulos públicos e emissão de moeda. Estes fatores agravavam os déficits governamentais, obrigando o governo a emitir papel inconvertível (alimentando o processo inflacionário) para cobrir o mesmo.

Uma característica singular da estratégia japonesa situa-se no fato de que, apesar destes problemas, o governo japonês recorreria à ajuda financeira internacional somente duas vezes no período compreendido entre 1873 e 1896, mantendo a postura de evitar auxílio financeiro externo a qualquer custo até que tivesse consolidado seu desenvolvimento econômico. Tais empréstimos foram utilizados para a construção de uma pequena estrada de ferro de 18 milhas, entre Tóquio e Iokoama, e para o pagamento de pensões aos samurais, privados de suas regalias militares junto aos governadores provinciais a que

serviam (SOBRINHO, 1973) - evidenciando, assim, a aversão nesse momento da história japonesa ao crédito externo. Nesse sentido, W.W. Rostow evidencia que o capital estrangeiro, que exercera influência considerável em alguns países, não teve lá nenhuma importância. Tanto no Japão como na Inglaterra, o capital estrangeiro não pode ser considerado como fator essencial.

Sendo assim, em 1880, após uma década de investimentos governamentais diretos em minas, estradas de ferro, arsenais e fábricas, o Estado Meiji procurou outras alternativas para fomentar o desenvolvimento nacional⁸. Primeiramente, buscou a restauração dos fundamentos nacionais com a implementação de uma política fortemente deflacionária, acompanhada de controle dos gastos governamentais (à exceção somente dos estratégicos gastos militares) e de uma orientação de estabilização da balança comercial, mediante o incentivo às exportações.

O Estado japonês também teria que promover uma redução da sua ação direta, buscando uma alternativa de longo prazo para a continuidade do projeto industrial. Pode-se dizer que a abrangência da participação governamental direta na produção havia atingido uma dimensão limite; Sobrinho (1973) , citando um estudo realizado na época, mostra que:

Em 1880, o conde Okuma, numa breve relação das indústrias e propriedades do Estado, enumerava 3 estaleiros, 51 navios mercantes, 5 fábricas de munição, 52 outras fábricas diversas, 10 minas, 75 milhas de estradas de ferro e um sistema telegráfico nacional, ligando as cidades mais importantes do país, tudo isso figurando no ativo das iniciativas do Estado (p.81).

As fábricas estatais modelo criadas destacavam-se, sobretudo, na construção naval, na mineração, no setor têxtil e militar. Além disso, o Estado japonês estatizou todas as minas, adquirindo um forte controle sobre a produção.

⁷ Os gastos com pessoal tiveram grande aumento devido à necessidade de manutenção dos guerreiros que trabalhavam para os antigos feudos, que foram absorvidos pelo Estado durante a “Revolução Meiji”.

No intuito de dinamizar a produção e reduzir a despesa estatal e impossibilitado de continuar promovendo o investimento nos padrões anteriores, o governo buscou incentivar a participação privada na produção, auxiliando as empresas na acumulação de capital e direcionou seus gastos para a promoção de setores estratégicos – notadamente o setor militar- e o desenvolvimento econômico. Para que isso se tornasse viável, o governo vendeu muitas de suas “indústrias modelo”, dotando-as de licenças exclusivas e outros privilégios e, quando necessário, provendo-as com aporte de capital⁹ - mantendo sob sua administração direta os setores em que a indústria ainda se mostrava despreparada, principalmente no caso das indústrias de base.

Nos setores em que o governo passava o controle para a indústria privada, fazia-o a preços muito menores que os custos de seu estabelecimento, pagáveis a prestações de longo prazo. Assim, gerava as pré-condições para o que viriam a se tornar os *Zaibatsu*, os monopólios financeiros e produtivos japoneses. Para Mosk (2004), os zaibatsu representavam para o Estado japonês

(...) uma complementação à estratégia de concentração geográfica da produção, gerando economias de escala organizacionais que teriam importância crescente ao longo da industrialização japonesa. A formação dos zaibatsu (grupos financeiros) gradualmente evoluiu para organizações industriais diversificadas, administradas de forma unificada através de holdings, que teriam um papel estratégico na formação do país. No início da década de 1910 estes grupos evoluíram em combinações altamente diversificadas, reunindo empreendimentos em bancos e seguros, empresas comerciais exportadoras, mineradoras, têxteis, fábricas produtoras de ferro, aço e bens de capital. Através do direcionamento de lucros de atividades tradicionais para novas áreas como produção de máquinas elétricas, os zaibatsu geraram economias de escala nas finanças, comércio

⁸ Johnson (1998) mostra ainda que os efeitos da primeira década de política Meiji incluíam, além da inflação e do déficit público, “corrupção e falência de empresas generalizada”.(JOHNSON,1998, p.84).

⁹ Sobrinho (1973) afirma que “Sob esse aspecto, o desenvolvimento econômico japonês foi, em todo o mundo, o primeiro desenvolvimento, senão planejado, ao menos dirigido e orientado em conjunto, até que viessem os modelos socialistas... As empresas estatais implantadas na indústria e na infra-estrutura tiveram um papel crucial no desenvolvimento posterior do setor privado, formando uma base para o futuro crescimento do setor industrial, gerando mão de obra industrial especializada e abrindo mercados no exterior” (p.75). Entretanto, para Johnson (1998), a política de Matsukata não é entendida como uma nova abordagem econômica, "mas ao invés disso um recurso de extrema necessidade - pressionado pela urgência de controlar as importações e exportações, mantendo o governo solvente". (JOHNSON, 1998, p.85).

e manufatura, reduzindo drasticamente os custos de informação e de transação (MOSK, 2004,p.4).

Por exemplo, dentre as empresas transferidas à iniciativa privada entre 1881 e 1896, três foram vendidas ao grupo Mitsui e quatro ao grupo Mitsubishi - o que estava longe de valer como dispersão do poder econômico, mas, sim, concentração dele em clãs que estavam a serviço do governo. Era o estímulo à formação dos Zaibatsu (SOBRINHO, 1973, p.89). Essas medidas consolidariam uma estreita relação informal entre Estado e empresariado, gerando um padrão que se reproduziria posteriormente, criando tensões entre governo, empresários zaibatsu e proprietários de terras. Essa última categoria representava os interesses das famílias tradicionais afastadas do poder com o fim do período do Shogunato e que, apesar disso, mantinham seu poder político. Seus interesses na defesa da atividade agrícola teriam influência significativa na atuação do Estado japonês.

Essa relação seria formalizada com a criação, em 1881, do Ministério da Agricultura e Comércio ("MAC"), centralizando as funções administrativas e o poder de regulamentação sobre todos os setores da economia e priorizando nitidamente a atividade agrícola (exportação de seda bruta).

Com o sucesso da política de estabilização¹⁰, no período entre 1885 e o final do século, eventualmente os poderes do MAC foram delegados a outros departamentos. Entretanto, esse ministério ainda permaneceria no centro das decisões dinâmicas da economia, sendo responsável pela aprovação da construção e posteriormente da administração de uma estatal produtora de ferro e aço, a *Yawata Steel Works*, influenciado por interesses militares. A disposição do governo se voltou, então, para o desenvolvimento da indústria do ferro e aço, na preparação para a guerra Sino-Japonesa.

¹⁰ Em 1880 a política do ministro Matsukata, combinada com medidas anti-inflacionárias, teria impacto significativo. Johnson (1998) mostra que "já em 1881 as taxas de juros, salários e preços caíram. Em 1882 as

É importante frisar que, durante todo o período, o Estado manteria seu papel como orientador da gênese industrial. Chang (2004) mostra que

(...) nas décadas de 1870 e 1880, a maior parte dos estaleiros estatais foi privatizada, mas continuou recebendo subsídios mesmo depois disto. Até 1924, a indústria ligada à marinha mercante e a de construção naval receberam entre 50% e 90% do total das subvenções estatais. Também a primeira usina de aço moderna (a Siderúrgica Estatal Yawata) foi criada pelo governo em 1901 (p.87).

Até a I Guerra Mundial, entretanto, os interesses industriais permaneceriam subordinados aos da agricultura – como mostra a própria estrutura política, na qual o MAC era responsável pela política industrial. Já então, uma divergência de interesses se evidenciava claramente: de um lado, uma elite de orientação “fisiocrata” e, de outro, a influência crescente dos *zaibatsu*.

Com a I Guerra Mundial a estrutura de poder se alternaria radicalmente em favor da classe industrial. A economia japonesa passou por um crescimento extraordinário¹¹, criando um grupo de empresários “novos-ricos de guerra” e aprofundando a sua estrutura industrial; não somente os *zaibatsu* se fortaleceriam financeiramente, mas a estrutura industrial se dinamizaria com um processo de industrialização induzida por restrição externa - principalmente no caso da indústria química, que iniciou suas atividades durante a guerra praticamente do zero quando as importações da Alemanha, particularmente de tinturas têxteis, foram cortadas (JOHNSON,1998).

Os interesses dos proprietários de terras, por sua vez, voltavam-se constantemente contra as necessidades do país, impondo políticas protecionistas sobre a importação de alimentos, assim como outras práticas que levariam a uma forte pressão inflacionária sobre os

importações caíram 6% e as exportações subiram 33% em relação a 1880, gerando um superávit comercial de 8,3 milhões de yenes. No período entre 1882-1885, o superávit atingiria 28,2 milhões de yenes.” (p.85).

¹¹ Johnson (1998) evidencia que “Em 1914 exportações e importações combinadas totalizavam 1,2 milhões de yenes, e em 1919 esse valor crescera para 4,5 bilhões de yenes. Durante o período 1915-1918 o superávit comercial foi de cerca de 1,6 bilhão, e o Banco do Japão usaria as reservas para pagar empréstimos externos e aumentar as reservas de ouro do país”.(p.89-90).

produtos agrícolas¹². Esse conflito levou à perda de poder político dos proprietários de terra, dando impulso também ao programa de expansão agrícola japonesa nas colônias de Taiwan e Coréia em 1920. No final de 1924, estes eventos levariam à cisão entre o MAC e o Ministério do Comércio e Indústria (MCI), garantindo maior autonomia à administração da política industrial do país e permitindo maior penetração no governo da ala "industrialista" da política.

Com o pós-guerra, entretanto, a economia japonesa atravessou uma forte crise que se iniciaria em 1920 e posteriormente se agravaria com a recessão mundial de 1929. Nesse contexto o setor agrícola foi o maior prejudicado, perdendo gradualmente espaço na produção nacional. Mosk (2004) evidencia que a participação da agricultura na produção nacional do Japão caiu de 42,5% em 1887 para 29,9% em 1919, passando para 20% em 1930. Em meio à crise, os *zaibatsu* permaneciam usufruindo sua relação privilegiada com o governo, adquirindo crédito e benefícios em detrimento dos pequenos e médios empresários; Johnson (1998) evidencia que "os bancos e empresas *zaibatsu* estabelecidos obtiveram recursos financeiros maiores do que outros empresários, e sua estrutura conglomerada reduziu parte do choque" (JOHNSON, 1998, p. 96).

Ainda nos anos 1920, estudos realizados pelo MCI revelaram que os conglomerados *zaibatsu*, apesar da importância estratégica, tinham um peso bem menor na pauta de exportações do que os pequenos e médios empresários. Sua estrutura, entretanto, caracterizada pela pulverização, abundância de mão-de-obra barata e canais inadequados de penetração no mercado externo, levavam a um baixo desempenho das mesmas. Esse diagnóstico mostrava um problema estrutural da economia japonesa que persistiria durante

¹² Esse processo teria uma manifestação dramática no episódio dos "rice riots" (1918), quando a população faminta se rebelou contra a política de manutenção dos preços do arroz e saqueou os estoques do produto. Johnson mostra que "o pânico se disseminou entre os consumidores por toda a parte, e em setembro ocorreram saques em algo em torno de 500 diferentes localidades".(p.92).

toda a década, evidenciando a necessidade de uma reorientação nos rumos da política industrial do país.

No intuito de reverter esse quadro e dinamizar as exportações, o Japão passou a orientar um processo de cartelização da estrutura produtiva nessas empresas, incentivando fusões com o objetivo de restringir a concorrência, obtendo as vantagens proporcionadas pelas economias de escala, a padronização e a introdução do gerenciamento científico. Entretanto, esse processo - implementado basicamente por meio de medidas legais, como a criação de sindicatos de exportadores e de pequenas e médias indústrias - teve uma eficácia bastante limitada, principalmente devido ao fato de que a estrutura financeira ainda beneficiava diretamente os *zaibatsu*. Assim, a primeira tentativa de reestruturação industrial japonesa falharia devido à falta de coerência entre os objetivos governamentais e as ações dos *zaibatsu*.

Nos anos 1930 o Japão adotou uma política expansiva nos moldes keynesianos - principalmente, mediante a expansão de investimentos em armamentos - e de racionalização do processo produtivo, inspirada no modelo alemão. Representantes enviados à Alemanha revelavam que

a racionalização industrial alemã era devotada à inovação tecnológica nas indústrias, à instalação de máquinas e equipamentos mais atualizados, e à geração de eficiência crescente. O que distinguia o movimento alemão era sua ênfase em trustes e cartéis apoiados pelo governo como o principal meio de implementação de reformas (JOHNSON, 1998, p. 108).

Assim, um segundo movimento de racionalização industrial no Japão seria promovido com o objetivo de substituir a competição entre as empresas por um processo cooperativo. Esse processo seria viabilizado pela Lei de Controle das Indústrias de 1931, pela qual o controle seria exercido dentro de um setor da indústria pelos próprios empresários. Na prática, a lei legalizava os cartéis, permitindo-lhes fixar níveis de produção, estabelecer preços, limitar novos concorrentes e controlar a disputa por meio de marketing para setores diferenciados.

Estes cartéis necessitariam, entretanto, de aprovação governamental para atuar, de maneira que o Estado concentraria o poder de aprovar investimentos que beneficiassem cartéis específicos e sobre as decisões dos cartéis sobre o nível de produção, além da necessidade destes enviarem relatórios constantes de suas decisões de investimentos e atividades.

Esse processo constituiria a base da política industrial japonesa nas décadas seguintes. Citando Johnson (1998), “nessa lei encontramos as origens da autoridade governamental de aprovar e emitir de licenças e a prática de orientação administrativa, que juntos tornaram-se o coração da política industrial pós-guerra” (p. 110).

Na opinião de Sobrinho (1973), a ênfase no desenvolvimento tecnológico seria fundamental para o sucesso do modelo japonês de desenvolvimento. Além de todo o esforço de coordenação produtiva, o Japão buscou obter recursos tecnológicos para poder competir com a capacidade produtiva ocidental. Uma política que permitisse a integração entre o esforço produtivo e a absorção de tecnologia teria, obviamente, que passar pelo escopo da articulação governamental. Tal objetivo dependeria de um programa que, mais do que copiar patentes, permitisse a criação de processos, obtendo e sustentando uma taxa efetiva de progresso tecnológico.

Para isso, o Estado japonês ordenaria o processo de desenvolvimento começando por indústrias que parecessem prioritárias, como a de eletrônicos, nas máquinas para uso da eletricidade (turbinas, transformadores pesados etc.), indústria automobilística, química e petroquímica.

Do ponto de vista da produção, o Japão investiu na aquisição de patentes e na internalização da produção de bens intensivos em tecnologia. O objetivo da produção, entretanto, não era simplesmente o de igualar a tecnologia obtida na forma de patentes, o que claramente seria necessário no primeiro estágio do processo. O foco das políticas

tecnológicas era o de internalizar o processo de geração de tecnologia no país adaptando, por exemplo, as patentes estrangeiras às condições locais e inserindo-as no conjunto produtivo.¹³

Apesar da derrota na Segunda Guerra Mundial, que gerou um colapso da produção do país e conseqüentemente desempenhos medíocres nesse período, a recuperação da economia japonesa no pós-guerra tornou-se notada em todo o mundo. Chang (2004) mostra que, entre 1950 e 1973, o PIB *per capita* cresceu 8% ao ano, taxa que superou todas as economias do mundo. Chang também mostra a respeito desse crescimento que:

malgrado a existência de algumas divergências, hoje é consenso que o crescimento espetacular destes países, com exceção de Hong Kong, deriva basicamente da ativa política industrial, comercial e tecnológica (ICT) do Estado (CHANG, 2004, pp.91-92).

Dessa forma, ressalta-se que a manutenção das políticas pré-existentes de *catch-up* tecnológico demonstrariam seus efeitos ao longo dos anos, demonstrando o sucesso na internalização do processo de geração de tecnologia no Japão.

¹³ Sobrinho (1973) evidencia essa assimilação na prática : “Tornou-se comum, por exemplo, que usinas construídas com base em plantas estrangeiras obtivessem uma produção mais elevada que a que tinha sido prevista pelo fornecedor estrangeiro do processo técnico: altos fornos previstos para produzir 1.500 toneladas diárias, mas que elevavam sua produtividade até 2.500 toneladas, etc.”

CAPÍTULO 3

O PAPEL DO ESTADO NA INDUSTRIALIZAÇÃO DO BRASIL E DA CORÉIA DO SUL

Neste capítulo dar-se-á prosseguimento à análise comparativa dos processos de articulação entre o Estado e os setores produtivos dos dois países selecionados, Brasil e Coréia do Sul. O capítulo 3.1 compreende um breve histórico dos processos de industrialização desses países. Os capítulos seguintes aprofundarão a análise de políticas específicas adotadas em ambos, buscando avaliar a eficácia desta ação para otimizar o desempenho da produção industrial.

3.1 Panorama geral dos processos de industrialização no Brasil e na Coréia do Sul

O processo de formação industrial da Coréia do Sul e do Brasil apresenta traços de forte semelhança, ambos sendo países de formação industrial tardia e marcados por um forte componente de intervencionismo Estatal.

Fatores estruturais “justificam” a necessidade de intervenção, como a dificuldade representada pelo desenvolvimento de setores produtores de bens capital-intensivos, cuja viabilidade de produção pelo setor privado é restringida pela necessidade inicial de grandes aportes de capital e do longo tempo de maturação dos investimentos, que tende a agravar o fator de risco dos investimentos, particularmente em ambientes de baixa confiança no cenário econômico. Ao mesmo tempo, em ambos os países a ausência de um mercado de capitais desenvolvido, uma burguesia nacional sem tradição industrial e a dificuldade de

empresas nacionais obterem financiamento externo para esse tipo de investimento, assim como em obter financiamento interno de longo prazo proporcionado pelo sistema financeiro nacional, justificaria o intervencionismo na economia.

Outros fatores implicam esta abordagem de industrialização dirigida, como a necessidade de corrigir problemas estruturais, tais como o baixo nível de qualificação da mão de obra e a falta de investimento em áreas geradoras de externalidades como P&D (em que a participação privada é incipiente), a necessidade de uma reforma agrária eficiente em adequar a produção agrícola às necessidades do país, e ao mesmo tempo reduzir o nível de desigualdade social, todos estes fatores implicam a necessidade de uma intervenção mais direta do Estado sobre a produção.

Dentre estes fatores listados acima, existe uma forte coincidência entre Brasil e Coréia do Sul. Problemas estruturais muito semelhantes teriam de ser enfrentados por estes dois países no seu caminho para a industrialização. Nestes países coube ao Estado estruturar e alocar meios de crédito e de capitalização com taxas de juros baixas e prazos relativamente longos. Além do financiamento, um conjunto de instrumentos tributários e tarifários (proteção aduaneira, isenções fiscais sobre a produção e/ou sobre os lucros, isenções fiscais sobre a importação de equipamentos, esquemas de depreciação acelerada etc.) foi utilizado para aumentar as taxas de lucro dos empreendimentos. Regulamentos e normas também foram comumente utilizados (licenças de importação, controles sobre remessas financeiras, reservas de mercado e restrições à entrada, monopólios legais, incentivos a fusões, normas técnicas etc.) para induzir a internalização de setores produtivos que demonstravam dificuldade de desenvolvimento sem uma intervenção estatal.

Pode-se ainda citar o uso de créditos de incentivos e créditos fiscais à exportação e, no caso coreano, às atividades de P&D. Todas essas práticas foram fundamentais para reduzir o

grau de risco, elevar a taxa de retorno e viabilizar financeiramente a realização dos investimentos pelo setor privado e/ou pelas empresas estatais - essas últimas, principalmente no caso brasileiro.

Entretanto, a teoria ortodoxa classifica o processo de industrialização brasileiro como um desenvolvimento típico de um sistema de industrialização por substituição de importações, marcado pelo desenvolvimento industrial voltado para o mercado interno e diretamente articulado com o Estado. O intervencionismo sul-coreano, de outro modo, é caracterizado como um sistema de industrialização visando a promoção das exportações, o que teria a vantagem de permitir a correção das distorções provenientes do intervencionismo estatal nos preços relativos do mercado interno, pela exposição à competição internacional e o conseqüente efeito alocativo proveniente desta.

No que se refere à “classificação” ortodoxa, nota-se que existe certa exacerbação das virtudes do processo de industrialização sul-coreano, no sentido de este ter mostrado uma orientação exportadora a despeito do fato de sua política se caracterizar por uma intervenção governamental direta sobre a economia. Assim, tende a classificar a forma de desenvolvimento sul-coreana como um regime de “Promoção de Exportações” (denominado PE) e a mostrá-lo como uma forma de intervenção mais eficiente (ou se pode dizer “menos ineficiente” pelos moldes ortodoxos) do que o sistema de promoção de industrialização pela Substituição de Importações, uma vez que assimila melhor a eficiência alocativa promovida pelo mercado e pelo papel do país na divisão internacional do trabalho. Uma discussão detalhada sobre essa visão teórica pode ser vastamente encontrada na literatura econômica¹⁴.

¹⁴ A título de exemplo, pode-se citar o excelente trabalho de Canuto (1994), “Brasil e Coréia do Sul – Os (des) caminhos da industrialização tardia.

Ao longo desse trabalho, será analisado o processo de articulação entre o Estado e a formação industrial nos dois países, assim como os resultados dessa articulação na forma de inserção da indústria na dinâmica do mercado internacional. Entretanto, não é objetivo desse trabalho a mensuração de eficácia de diferentes estratégias de industrialização ("justificando" a eficiência das estratégias de promoção de exportações ou a substituição de importações). Ao contrário, esse trabalho busca demonstrar que a estratégia de industrialização sul-coreana é marcada por uma flexibilidade maior do que a estratégia brasileira - o que torna ainda mais difícil a classificação de sua "estratégia de industrialização". Essa flexibilidade, entretanto, seria conquistada graças a fatores internos e externos, alguns deles interligados à forma de industrialização adotada (como no caso do Investimento Direto Externo no Brasil e da estratégia de "catch-up" tecnológico na Coreia), e outros independentes da postura estatal de cada país, como o acesso aos canais de financiamento externos em plena crise dos anos 1980.

3.1.2 Evolução da economia sul-coreana

3.1.2.1 Formação da base industrial sul-coreana: 1950 - 1980

A literatura sobre a industrialização da Coreia frequentemente caracteriza quatro etapas distintas: um período de industrialização na forma de Substituição de Importações nos anos 1950, alterada nos anos 1960 para uma orientação "neutra" (mas ativa) do Estado, direcionando a produção industrial para as exportações; o desenvolvimento orientado para a indústria pesada e química nos anos 1970 e a liberalização nos anos 1980.

No período pré-1960, alguns aspectos merecem atenção especial no desenvolvimento industrial coreano. Embora existam divergências¹⁵, existe um consenso na literatura sobre o primeiro momento significativo de desenvolvimento industrial no país ter ocorrido durante a ocupação japonesa (1910-1945), que rompeu com o isolacionismo de uma economia feudal que perdurou por séculos de controle da dinastia Yi (1391-1910).

Por meio de reformas políticas e institucionais e suportado pelos investimentos e o conhecimento japonês, o papel do setor manufatureiro no PNB aumentou de 3,3% em 1910 para 21,9% em 1940 (MOREIRA, 1995). A industrialização, inicialmente baseada em indústrias leves, posteriormente foi direcionada para indústrias pesadas (principalmente químicas), acompanhando a preparação japonesa para a guerra; em 1940, 50% da produção industrial eram representados pelas indústrias pesadas. Para Viscaíno Jr.(1999), “a ampliação do parque industrial, tudo indica, fazia parte de uma estratégia logística que visava garantir o êxito da invasão japonesa da China, motivo pelo qual as indústrias pesadas são estabelecidas no norte da península” (VISCAÍNO JR., 1999, p.105).

Entretanto, a subordinação da economia coreana em relação ao Japão teria impacto negativo no período pós-guerra, quando então a industrialização coreana seria severamente atingida pelo recuo do crescimento do Japão, uma vez que foi constituída como um complemento à estrutura industrial japonesa. O país, então, não tinha uma integração adequada entre seus departamentos produtores, o que tornava suas vendas altamente dependentes do mercado japonês – em 1940, dois terços da produção industrial era exportada para esse país.

¹⁵ Viscaíno Jr. (1999) cita como exemplo que “desde 1897 empresários coreanos passaram a atuar no ramo industrial têxtil, que é seguido por empreendimentos nos ramos da cerâmica, tabaco, e moinhos de arroz e de trigo. Quando aumentou a pressão externa pela abertura da economia coreana e por concessões de exploração em setores econômicos estratégicos, muitos empresários coreanos estariam tentando ampliar seus investimentos, iniciando projetos nos ramos de construção de linhas ferroviárias e da indústria naval. (...) a colonização japonesa teria significado a interrupção desse processo, pois, pela força da dominação, todo o

Ao mesmo tempo, praticamente todas as grandes fábricas eram de propriedade japonesa¹⁶, que tinham também a grande maioria dos cargos ou de direção ou que exigiam maior conhecimento técnico; dessa forma, com o desfecho da Segunda Guerra Mundial precipitou-se uma grande escassez de mão de obra qualificada.¹⁷ Canuto (1994) mostra que as atividades industriais foram mantidas sob a direção interina de ex-empregados coreanos, mas que o fato relevante, contudo, era a inexistência de uma burguesia industrial política e economicamente estruturada e significativa¹⁸. Em 1947 o país foi dividido, deixando a Coreia do Sul praticamente sem indústrias pesadas e com apenas 10% da capacidade de geração de energia elétrica anterior à divisão.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a propriedade dos ativos industriais foi assumida pelo Estado emergente, incluindo o Governo Militar Americano (1945-1948), e o governo ditatorial de Syngman Rhee, aliado incondicional dos EUA.

Nesse período ressalta-se o impacto representado pela reforma agrária no desenvolvimento posterior da Coreia do Sul. Em 1950 foi promulgada a lei da reforma agrária, iniciada com a distribuição de terras pelo GMA, pulverizando a posse e o uso da terra¹⁹. Viabilizado pelo suporte governamental (créditos, fertilizantes, irrigação e comercialização), o sucesso do

setor bancário é controlado por empresários nipônicos, e as empresas coreanas são obrigadas a trabalhar em cooperação com os capitalistas japoneses, do contrário poderiam ser dissolvidos”. (p.103-104).

¹⁶ Viscaíno Jr.(1999) a esse respeito mostra que “por volta de 1917, embora a maioria das fábricas fosse de propriedade de capitalistas coreanos, as fábricas com maior potencial produtivo instalado pertenciam a empresários japoneses. De um total de 1.358 fábricas, nos ramos de eletricidade, gás, fundição e refinaria, destilaria, tabaco, sabão, fertilizantes, construção e madeira, 605 eram coreanas, e 736 eram japonesas. Em áreas onde os coreanos eram majoritários, como na metalurgia, o potencial produtivo instalado era sempre inferior ao das indústrias japonesas, motivo pelo qual, na verdade, grande parte do setor industrial coreano era controlado pelos capitais japoneses. (...) Essa situação iria sofrer uma modificação qualitativa a partir de meados da década de 1920 quando (...) empresários japoneses resolvem investir na indústria pesada coreana aproveitando-se da intensa exploração da mão de obra, que trabalhava em média dez horas diárias, e da disponibilidade de recursos energéticos abundantes “ (VISCAÍNO JR., 1999, p.104).

¹⁷ Em 1946 o nível de escolaridade era tal que 40% da força de trabalho não era alfabetizada, enquanto 7,4% tinham nível secundário (MOREIRA, 1995, p.32).

¹⁸ Entretanto o surgimento de conglomerados industriais *chaebols* remonta a períodos anteriores, como o grupo Lucky-Goldstar, em 1931, a Samsung, em 1938, e a KIA, em 1944 (VISCAÍNO JR.,1999.). É consenso, entretanto, que o poder destes grupos se fortaleceria enormemente no pós-guerra.

programa permitiu reduzir pontos de estrangulamento na oferta de alimentos, e diversificação na estrutura da produção agrícola.

Outro aspecto promovido pela reforma agrária seria uma queima parcial da riqueza dos proprietários de terra. Financiando os proprietários de terras com títulos do governo (cujos preços posteriormente despencariam em mercados secundários, na medida em que não eram resgatados nos seus prazos), a atuação governamental levaria a riqueza remanescente a se direcionar às esferas comercial e industrial.

Acompanhada de bom desempenho produtivo na nova estrutura, a reforma certamente está entre os elementos explicativos da distribuição de renda sul coreana menos desigual que, por exemplo, na América Latina. Ao mesmo tempo, o governo promovia um esforço intenso de alfabetização e desenvolvimento do ensino básico.

Em 1950 a guerra da Coreia destruiu metade da estrutura industrial remanescente. Em 1953, a porcentagem do PNB do país representada pela produção industrial era de 8%, e consultores americanos, contratados pela ONU para criar um programa de reconstrução, sugeriam que o país deveria concentrar sua produção na exploração mineral e agrícola. Com a exportação basicamente composta por minério (tungstênio), o país mostrava-se incapaz de gerar as divisas que necessitava para financiar suas importações e fechar o Balanço de Pagamentos, dependendo basicamente de ajuda externa (em 1954, 74% das importações eram financiadas por ajuda internacional). Canuto (1994) mostra que “No final dos anos 1950, as importações estavam em patamares dez vezes maiores que suas exportações” (CANUTO,1994,p.173).

A política econômica desse período tinha como foco, portanto, o fechamento da balança de pagamentos, com base em um processo de substituição de importações e incentivo às

¹⁹ Amsden (in:Canuto,1994) mostra que “no final dos anos 1930, 3% das famílias rurais possuíam mais de dois terços de toda a terra, enquanto, dez anos mais tarde, menos de 7% de todas essas famílias eram sem-

exportações. Para isso, foram criados um complexo sistema de taxas múltiplas de câmbio, concomitante com o uso de alta proteção tarifária e barreiras não-tarifárias, como o uso de quotas de importação (1949-1953), substituído em 1953 por uma tabela de importação, na qual essas eram divididas em duas categorias: aprovadas automaticamente e restritas.

As exportações gozavam de incentivos como financiamento preferencial, e licenças de importação condicionadas à performance de exportação (1957), que lhes permitia importar itens cujo acesso à população era proibido. A partir de 1959, uma série de incentivos à exportação baseados no desempenho dos exportadores foram instituídos, como isenção de taxas sobre commodities, pagamento de seguro para exportação, bônus vinculado às exportações que garantia taxas de câmbio preferenciais, pagamento de subsídios diretos, desconto nos fretes ferroviários, e isenção de tarifas nos produtos importados.

Os resultados dessa política foram um crescimento médio da produção de 14,7% entre 1954-59, basicamente na indústria de bens de consumo não-duráveis (MOREIRA, 1995,p.33). Entretanto, dado que o peso da indústria no PNB ainda era incipiente, sua capacidade de gerar um impulso de dinamização para o resto da economia foi extremamente baixo. Os resultados da balança comercial foram desapontadores, e a economia cresceu a uma taxa de 4,6% a.a. no período entre 1953-1959.

Outro fato relevante nos anos 1950 foi a privatização dos ativos industriais e dos bancos, a preços baixos e com financiamento governamental, fortemente incentivada pelos interesses norte-americanos²⁰. Assim, a ajuda externa seria a viabilizadora do processo, porém alocada pelo Estado sul-coreano no sentido de promover o desenvolvimento de um

terra” (Amsden,1989,p.38).

²⁰ Canuto (1994) mostra que “o projeto econômico dos concessionários de ajuda externa para a Coreia do Sul englobava ”privatizar para descentralizar”, “estabilizar para crescer”, alinhamento com vantagens comparativas e as demais políticas que, na razão conservadora, resultariam em redução da dependência de ajuda. No lado coreano, porém, a gestão de Rhee só aplicou a proposta de privatização”.(CANUTO, 1994, p.174)

empresariado nacional (beneficiado também pelos lucros garantidos pela proteção comercial proporcionada pelo Estado). Essa burguesia nacional formaria os *chaebol*, os conglomerados industriais de estrutura familiar que caracterizarão o mercado produtivo sul-coreano. Viscaíno Jr.(1999), citando a visão de Ki-baik Lee, mostra que a Guerra Civil coreana acentuou a concentração industrial, à medida que o auxílio financeiro norte-americano concedido ao governo de Syngman Rhee era em grande parte desviado aos conglomerados *chaebols* por meio de benefícios como crédito especial, projetos financiados pelo capital externo e tratamento preferencial na aquisição de dólares norte-americanos destinados a suprir as necessidades do país durante os anos de guerra. Os *chaebols* cada vez mais se tornaram um seleto grupo de empresários que utilizaram seu crescente poder econômico para ampliar o controle sobre a economia sul-coreana, tendência que se expandiu no final da guerra, quando adquiriram o controle de quase todas as instituições financeiras.

Em 1961 um golpe militar colocou no poder o General Park Chung Hee, dando início ao período de governo militar no país. Essa mudança política foi acompanhada de profunda alteração da direção no foco da política industrial sul-coreana. O baixo dinamismo do mercado interno sul-coreano e a resposta insuficiente da estrutura industrial ao programa de industrialização por substituição de importações levaram o governo a adotar uma orientação exportadora para a economia, voltando seus esforços para a conquista de mercados externos.

É importante ressaltar, entretanto, a importância que o programa de ISI na década de 1950 representaria na formação de uma base industrial e de capital humano que beneficiaria essa fase posterior. O general Park levou a Coréia nos anos 1960 e 1970 para um novo processo

de industrialização, organizada por planejamento estatal e por um conjunto de metas nitidamente determinadas, por meio de contínuos planos quinquenais.

Para se livrar da escassez de divisas e da dependência dos Estados Unidos, o governo Park lança um programa de investimentos, o 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico (1962-1967), ampliando a indústria manufatureira com grandes incentivos à exportação, explorando as vantagens de ter como grande parceiro comercial os Estados Unidos.

Os incentivos foram direcionados nessa fase para as indústrias de exportação intensivas em mão de obra, como a de tecidos e de produtos manufaturados leves como móveis de madeira, calçadas etc. Devido aos baixos custos de mão-de-obra, essas indústrias gozavam de expressivo aumento de competitividade internacional. Assim, a mão-de-obra qualificada e barata seria de importância significativa para o bom desempenho da economia coreana. O principal setor dinâmico da indústria sul-coreana no período 1960-72 seria o de exportações de bens de consumo não-duráveis, respondendo em 1972 por 76% das exportações de manufaturas e por 68% da produção industrial do país (MOREIRA, 1995,p.37), assim como o PIB do país no mesmo período cresceria, de acordo com o Banco da Coréia, a uma taxa média anual de 9,9%.

O governo coreano também estatizou os bancos, para eliminar a relação de dependência que havia sido desenvolvida entre os bancos privados e o governo no período anterior, e que haviam gerado um alto percentual de desvios e inadimplências. Por meio do crédito bancário proporcionado pelos bancos comerciais e o *Korea Development Bank*, os setores industriais escolhidos seriam bastante dinamizados. Esse conjunto de medidas seria complementado com a maxidesvalorização do câmbio, sendo mantido em um patamar estimulante mediante sucessivas minidesvalorizações, e a utilização de subsídios fiscais

(como isenção de impostos indiretos, reduções do IR, prêmios fiscais atrelados a metas de desempenho, entre outros).

O 2º Plano Quinquenal de 1967-71 reiterou a estratégia de industrialização para promoção de exportação. Ao mesmo tempo, a estratégia do plano incluía a formação de capital social básico em infra-estrutura (transportes, energia, construção civil), em setores que requerem um elevado volume de investimento. À medida que avançava o desenvolvimento industrial baseado em manufaturas leves, a necessidade de gerar uma base pesada da indústria de produtos intermediários se evidenciava, pois a importação crescente destes implicava o aumento da dependência de empréstimos e de apoio financeiro externo.

No início dos anos 1970, com o 3º Plano Quinquenal (1972-1976) empreendeu-se um esforço na construção da indústria pesada, implantando as indústrias química e petroquímica (que receberam especial atenção no início do plano), siderúrgica e de minerais não-metálicos, preparando as bases dos setores de bens de capital de construção naval, máquinas e equipamentos, e da indústria automobilística. Nesse período, apesar da manutenção dos incentivos à exportação, a política industrial do país retornaria a enfatizar a promoção da indústria (nesse caso, a indústria pesada) por meio da estratégia de industrialização por substituição de importações. As autoridades iniciaram a promoção das indústrias químicas e pesadas por reconhecerem dois processos distintos: em primeiro lugar, que a Coreia do Sul não conseguiria manter suas vantagens comparativas nas indústrias leves, e em segundo pela percepção de que as nações desenvolvidas aumentavam barreiras protecionistas contra os *commodities* produzidos por essas indústrias, especialmente com relação aos países em desenvolvimento. O objetivo do governo, portanto, era modificar a pauta de exportações com o aumento de itens mais sofisticados, de maior valor adicionado, visando anular o protecionismo crescente e tornando as

exportações coreanas mais competitivas no mercado internacional (SAKONG, 1993). Essa nova política colocava, também, ênfase na segurança nacional, visando desenvolver indústrias relacionadas à defesa nacional.

Nessa fase, o pesado aporte de capital levaria a um aumento do endividamento externo e por fontes domésticas, auxiliado pela criação do Fundo Nacional de Investimento (1973). Esse órgão captaria recursos dos bancos, oferecendo-os para o setor privado a taxas de juros subsidiadas. Esse esforço de consolidação da indústria pesada persistiria ao longo do 4º Plano Quinquenal (1977-1981).

No final da década de 1970, a base pesada da indústria sul-coreana havia sido constituída. O esforço industrializante, entretanto, implicaria fragilidade da Balança de Pagamentos. Tal fragilidade adveio do crescimento expressivo da dívida externa (de US\$ 4,3 bilhões em 1973 para US\$ 20,3 bilhões em 1979), assim como da dependência de petróleo importado em virtude do desenvolvimento da indústria petroquímica e o crescimento da frota de veículos automotores. O aumento expressivo das exportações seria expressivo, (em virtude do desenvolvimento de indústrias de ponta, que abasteceriam simultaneamente os mercados interno e externo) tendo o peso das exportações sobre o PIB subiu de 12% em 1971 para 23,6% em 1979 (COUTINHO, 1999), guiado por incentivos fiscais e auxiliado, em 1976, pela criação do *Eximbank* coreano, que financiava a juros favorecidos as operações de exportação. Entretanto, a elevada taxa de crescimento dos investimentos em capital fixo levaram a um forte crescimento das importações, de 23,5% do PIB em 1971 para 32,6% em 1979 (COUTINHO, 1999).

3.1.2.2 - A crise dos anos 1980 e a Coreia do Sul

Os anos 1980 representariam uma profunda mudança no cenário econômico internacional. Com o segundo choque do petróleo e o conseqüente choque da taxa de juros internacional, a disponibilidade internacional de recursos financeiros se reduziu drasticamente, especialmente se comparada às duas décadas anteriores. Ao mesmo tempo, as mudanças tecnológicas aceleraram-se transformando as estruturas industriais, sob o paradigma da revolução microeletrônica.

Aliado à intensificação do processo de difusão tecnológica, o processo de desregulamentação financeira levou ao interligamento dos mercados financeiros, dando início a um processo de globalização que, posteriormente, se estenderia às plantas produtivas. A capacidade de manobra macroeconômica dos governos nacionais e de condução de política econômica passaria por um processo de perda de autonomia, em contrapartida ao aumento de mobilidade e integração das decisões produtivas no âmbito das empresas transnacionais.

A Coreia do Sul, que também foi afetada pela crise principalmente devido ao grande passivo externo acumulado, enfrentou um período de recessão e reestruturação, agravado por uma crise política que se seguiu ao assassinato do presidente Park em 1979. Entretanto, o país apresentaria um desempenho nitidamente superior ao do Brasil nos primeiros anos da crise (mesmo no ano de 1980, quando o país sofreu uma queda de 3% no PIB), seguido por um novo ciclo de crescimento, ao ingressar na revolução da microeletrônica.

Para isto seria crucial a ajuda japonesa, tanto por parte do sistema bancário japonês, que permitiu a reciclagem dos passivos externos, quanto do ponto de vista produtivo, setor em que o governo coreano conseguiu fazer com que as empresas coreanas conseguissem parcerias com as indústrias líderes japonesas. As empresas coreanas disponibilizariam, para isto, sua mão de obra qualificada e recursos para a produção e/ou montagem de produtos

eletrônicos em complementaridade com a indústria japonesa. Canuto (1994) mostra que as empresas coreanas passaram a adquirir unidades fabris completas do Japão para acelerar o processo de aprendizado, particularmente nos setores do complexo eletrônico (bens de consumo, telecomunicações, informática, semicondutores na área de memórias) e também na área de bens de capital intensivos em eletrônica, contratando engenheiros japoneses a salários atraentes para trabalhar nos fins de semana, para transmitir conhecimentos aos coreanos.

Assim, o 5º Plano Quinquenal (1982-1986) elegeu o complexo de indústrias de informática e eletrônica como meta de desenvolvimento, com atenção especial à indústria de microeletrônica e automobilística, assim como o setor de bens de capital, visando reduzir a dependência do país em relação à importação de produtos japoneses.

Associado a estes objetivos, a Coreia do Sul promoveu uma intensa reestruturação industrial, visando aumentar a competitividade e a capacidade tecnológica do sistema produtivo (6º Plano Quinquenal). Para isso, foram implementados fortes incentivos aos gastos de P&D, realizados pelo setor privado e direcionados por metas do governo. Ressalta-se, portanto, que, apesar da ênfase no funcionamento dos mecanismos de mercado, esse processo foi realizado com forte componente de coordenação estatal, correspondente à tradição dos demais planos quinquenais.

Pode-se ressaltar também que o contexto seria propício para que o Japão participasse dessa fase da industrialização sul-coreana. A partir da segunda metade da década de 1980, quando o Japão promoveu um longo período de desvalorização do Iene (1985-1989), tornou-se interessante deslocar unidades produtivas para países próximos ou terceirizar sua produção. A posição comercial sul-coreana (importando do Japão bens de capital, produtos sofisticados e tecnologia e exportando insumos intermediários energético-intensivos como

petroquímicos, papel, produtos siderúrgicos e metais não ferrosos) tornava o país nesse momento um parceiro "nato" do Japão, aliado ao longo passado comercial da Coreia do Sul com os Estados Unidos, país com o qual a Coreia passou a aumentar seu superávit comercial crescente.

Com essa vantagem competitiva, a Coreia estava pronta para lançar seus chaebol rumo à terceira revolução industrial, consolidando sua posição no cenário internacional como um país produtor de bens intensivos em tecnologia endogenamente desenvolvida, adaptada dos parceiros japoneses.

3.1.2.3 - A Coreia do Sul nos anos 1990

O processo de globalização financeira que ocorreu nos anos 1990 teria como contrapartida o aumento da instabilidade dos fluxos de capitais em todo o mundo. Esse fluxo de capitais também teria seu efeito negativo sobre a Coreia do Sul, embora o desempenho da indústria nesse período já fosse radicalmente diferenciado em relação ao Brasil. Coutinho (1999) mostra que:

Os recursos financeiros abundantes e baratos colocados à disposição dos chaebols aumentaram-lhe o apetite pelo crescimento e pela perseguição de metas de ocupação de mercados (ampliação de market-shares). Os grandes grupos aceleraram a sua internacionalização, investiram pesadamente na fixação de suas marcas, buscaram penetrar os mercados dos países desenvolvidos (especialmente dos EUA) através de investimentos diretos. Estes investimentos, evidentemente, contribuíram para ampliar o déficit na balança de pagamentos, pelo lado do saldo de conta de capitais. A China passou a ser utilizada como base para parcerias de montagem e fabricação de produtos intensivos em trabalho e, de outro lado, como mercado dos produtos intermediários intensivos em escala, em que a Coreia havia investido maciçamente na segunda metade dos anos 1980 (p.371).

Esse ambicioso projeto, entretanto, foi fundamentado em bases frágeis, o que é evidenciado pelo aumento dos níveis de alavancagem financeira. O governo coreano, seguindo a tendência de liberalização do mercado de capitais, afrouxou os controles de capital por

parte do Banco Central, permitindo aos bancos comerciais tomar empréstimos de curto prazo em detrimento dos investimentos de longa maturação. Estes empréstimos seriam utilizados pelos *chaebols* em seus investimentos no exterior, fragilizando progressivamente os fundamentos da economia, de modo que o volume de empréstimos externos à Coréia aumentou de US\$ 111,5 bilhões em 1995 (US\$ 65,4 formados por empréstimos interbancários de curto prazo) para US\$ 169 bilhões em setembro de 1997 (US\$ 90,6 correspondendo a capitais de curto prazo) (COUTINHO,1999). Ao mesmo tempo, permitiu-se um processo de valorização cambial, oriundo de um atrelamento informal do câmbio ao dólar, que gerou uma progressiva deterioração da balança comercial (o déficit em conta corrente subiu de 0,1% em 1993 para perto de 5% em 1997), agravada pelo baixo desempenho do Japão na década de 1990, que é um tradicional importador da Coréia .

Com o colapso da bolsa de Hong Kong em outubro de 1997 ocorreu uma reversão de confiança com relação à Coréia, provocando a rápida contração dos créditos externos de curto prazo para os bancos coreanos, reduzindo as reservas internacionais do BC e levando a uma forte desvalorização da moeda e finalmente à moratória em novembro de 1997, obrigando o país a recorrer ao FMI para recompor a sua posição internacional.

Com isto, o sistema financeiro foi fortemente abalado e grandes grupos comerciais foram levados à falência, levando o governo a implementar reformas estruturais de emergência no sistema financeiro, criando controles sobre o grau de alavancagem e endividamentos de curto prazo por parte dos bancos e empresas, incidindo também sobre a estrutura das grandes empresas e impondo controles e restrições sobre os investimentos estrangeiros.

Forte pressão externa foi feita para que, como contrapartida aos empréstimos tomados do FMI, a Coréia facilitasse a aquisição de suas empresas e bancos em dificuldades por investidores estrangeiros.

Para Coutinho, fortes indícios mostram que a economia sul-coreana não foi estruturalmente debilitada pela crise cambial de 1997. No período compreendido entre dezembro de 1997 e dezembro de 1998,

as reservas de divisas subiram de praticamente zero para US\$ 52 bilhões, compostas por recursos sólidos, em grande medida supridos pela espetacular reversão da balança comercial, que saiu de um déficit de US\$ 8,5 bilhões em 1997 para um mega-superávit de US\$ 39 bilhões em 1998.(...) Ultrapassada a crise, o governo tenta doravante projetar uma agenda construtiva para o futuro. Essa agenda se assenta, explicitamente, em três pilares: 1)transitar para uma economia baseada na era do conhecimento; 2) construir uma rede de proteção e de seguridade social mais abrangente; 3) persistir no caminho da abertura e da liberalização da economia, porém sob condições sólidas e sustentáveis para o balanço de pagamentos. A reestruturação dos grandes conglomerados na direção de uma atuação mais competitiva, a ênfase nas indústrias de alto valor agregado, a preocupação em fomentar a infra-estrutura de ciência e tecnologia para capturar novas oportunidades em novos setores promissores, intensivos em conhecimento, revela que a Coréia não apenas conseguiu dar a volta por cima (sem grandes danos e sem desnacionalização de seu sistema empresarial), mas ambiciona retomar o sonho de ingressar no clube restrito dos países de vanguarda da terceira revolução industrial (COUTINHO, 1999,pp.375-376).

Assim, os indicadores mostram que, apesar de ter sofrido uma crise cambial e um colapso financeiro de grandes proporções, a Coréia do Sul ainda demonstra indicadores sólidos de crescimento. O Brasil, em contrapartida, apesar de não ter atravessado uma crise de tais proporções, permaneceu preso à armadilha cambial e ao ciclo das altas taxas de juros. Apesar dos indicadores conjunturais, o mais grave entretanto é a ausência de políticas de longo prazo visando restaurar a capacidade competitiva da indústria brasileira, além da falta de reformas estruturais eficientes.

3.1.3 - Evolução da economia brasileira

3.1.3.1 - Formação da base industrial brasileira: 1950-1980

Em 1950 o foco da política econômica brasileira volta-se para a industrialização pesada. Após um resultado frustrante, a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos teria como

resposta a criação do BNDE (1952), seguida pela elaboração do relatório do grupo misto CEPAL-BNDE, que culminou com a implementação, em meados dos anos 1950, do Plano de Metas, ambicionando criar infra-estrutura, desenvolver a indústria pesada via SI e desenvolver o setor alimentício e a educação. O Plano, entretanto, esbarrou na dificuldade da falta de amparo institucional que o viabilizasse (principalmente a ausência de sistema financeiro desenvolvido, que levou à adoção de um financiamento inflacionário), o que perante um inóspito cenário macroeconômico (baixo desempenho exportador e inflação anual superior a dois dígitos), levou à necessidade de planos de estabilização de caráter recessivo.

Do ponto de vista das políticas de fomento industrial, o país manteve sua estratégia de combinar altas taxas de proteção do mercado interno (com a implementação ainda da "lei do similar"), servindo ao duplo propósito de evitar uma crise do balanço de pagamentos e promover a substituição de importações. Todos os setores industriais tiveram altas taxas de proteção efetivas, a exemplo dos setores de bens de capital (53%), bens intermediários (65%) e bens de consumo duráveis (242%) (FISHLOW, 1975). Estes mecanismos tradicionais teriam de ser complementados, entretanto, devido à intensidade de capital requerida para a meta de desenvolvimento de indústrias pesadas. O complemento seria fornecido pelo capital externo, potencializado pela desregulamentação de controles sobre remessas de lucro e pela instrução 113 da SUMOC (1955), que autorizava investidores estrangeiros a importar equipamento sem cobertura cambial²¹. Assim, o ingresso de IDE no Brasil, que totalizava US\$ 8,6 milhões em 1952, passou a US\$ 84,4 milhões em 1956

²¹ VIANNA (1990) mostra que "Ao investidor externo era claramente mais vantajoso importar equipamentos sem cobertura cambial do que a alternativa de ingressar com as divisas à taxa do mercado livre recomprando as licenças de importação por um valor mais alto nos leilões de câmbio. Tal "subsídio", aliado à inexistência de financiamentos no exterior que permitissem aos investidores nacionais beneficiarem-se da medida - já que só alguns anos mais tarde os *supplier's credits* tornar-se-iam importantes fontes de financiamentos das empresas brasileiras - fez com que a referida Instrução fosse vista como uma discriminação contra o capital nacional.

(correspondendo a 29,6% do investimento industrial no país) e a US\$ 104,4 milhões em 1960 (correspondendo a 21,7% do investimento industrial) (MOREIRA, 1995, p.196). No ciclo expansivo 1956-1960, sob o governo Kubitschek, condições favoráveis de investimentos diretos externos direcionados para setores dinâmicos (automobilística, mecânica, material elétrico) contribuíram decisivamente para modificar o perfil da indústria brasileira e para concretizar um importante salto no processo de industrialização, viabilizado pelos investimentos públicos e estatais em infra-estrutura e em indústrias de base. O Brasil beneficiar-se-ia, então, de um contexto de competição acirrada de empresas transnacionais americanas e européias da década de 1950 para atraí-los.

O Estado brasileiro, por sua vez, aumentou sua presença nos setores de infra-estrutura, bens intermediários e no setor financeiro, relegando os investimentos em P&D e em educação à segundo plano. Além disso, a ausência de ênfase na capacidade de exportação das indústrias leves (exatamente o oposto do que a Coréia do Sul estava realizando), que nesse período gozavam de um mercado mundial favorável à sua penetração, representou uma perda de eficiência para a economia brasileira. Moreira (1995) ressalta que

(...) a corrida rumo à formação da indústria pesada produziu uma capacidade industrial muito além da capacidade de absorção do mercado, o que por sua vez levou à uma diminuição inevitável do crescimento nos anos 1960. Uma orientação mais exportadora teria permitido crescimento irrestrito pelos limites do mercado interno, que poderia ter crescido se os recursos disponíveis tivessem sido utilizados mais eficientemente (p.104).

Uma análise do mercado de fatores sugere que uma alocação mais eficiente dos recursos teria sido obtida se, ao invés de promover uma busca agressiva das metas de desenvolvimento, tivesse dado acesso às indústrias leves (por meio de incentivos e

recursos financeiros) ao mercado externo.²² Percebe-se, portanto, que na década de 1960 o condicionante principal do crescimento brasileiro seria o mercado interno.

Ao mesmo tempo, a despeito da reserva de mercado, empresas privadas locais foram expostas a uma estrutura de mercado dominada por indústrias estrangeiras altamente eficientes, perante as quais assumiriam uma posição marginal.

O padrão inflacionário de financiamento dessa etapa traria também sérios distúrbios macroeconômicos na primeira metade dos anos 1960. Coutinho (1999) mostra que

A primeira etapa do processo brasileiro de industrialização precedeu cronologicamente a etapa equivalente na Coreia, visto que já na segunda metade dos anos 1950 o governo Kubitschek empreendeu um significativo impulso em termos de formação da base pesada da indústria, esticando ao limite a capacidade pública de financiamento e provocando, em consequência, uma crise do padrão de financiamento. Em seqüência, a crise política brasileira entre 1960 e 1964 paralisou a capacidade de direção do Estado, e o não enfrentamento dos desequilíbrios inflacionários exigiu que a ditadura militar empreendesse profundas reformas (fiscal, tributária, previdenciária, bancária, monetária e do sistema público de administração) no triênio 1964-1966, preparando um novo padrão de financiamento, que viabilizaria o longo ciclo posterior de crescimento (de 1967 a 1979) (p.356).

Após as reformas implementadas em 1964, o período de 1967 a 1973 apresentaria um forte crescimento, tornando-se conhecido como o "milagre econômico" brasileiro. Entre 1968 e 1973 o PIB real cresceria à taxa média de 11%, diante de uma média histórica (do período do pós-guerra até o início dos anos 1960) da ordem de 7%.

Entretanto, também nesse período o crescimento deveu-se principalmente à demanda interna, estimulada por uma política expansionista do governo. Ressaltam-se também os investimentos governamentais em infra-estrutura, que contribuíram para a consolidação do setor de bens de capital (indústria mecânica, material de transporte, material elétrico e de comunicações e de metalurgia, e de produção de bens de capital sob encomenda). A produção de bens de consumo (particularmente bens de consumo duráveis), associada a

²² Moreira (1995) mostra que na segunda metade da década de 1950, apenas 2,6% dos empréstimos do

uma forte expansão do crédito ao consumidor, cresceria em média 11,9% no período 1968-1973.

Esse processo seria coordenado pela política industrial iniciada em 1964, por meio do CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), que se baseava na concessão indiscriminada de incentivos. Pode-se ressaltar, nesse sentido, o contraste evidente com relação à política industrial da Coreia do Sul onde os benefícios concedidos aos segmentos selecionados da indústria como prioridade eram condicionados à aprovação governamental, concedida com base em metas de desempenho e, no caso dos exportadores, com base no desempenho de suas exportações.

Ressalta-se no Brasil nesse período a intensidade da criação de empresas estatais²³, financiadas por lucros internos (oriundos de uma política de preços realista por parte do governo federal até 1975), e por recursos externos. Estes recursos, provenientes de bancos não oficiais, está relacionado à expansão do crédito internacional nos anos 1960 e 1970 e explicaria parte significativa do aumento da dívida externa brasileira no período 1967-73. Nesse período, a dívida externa bruta passou a crescer à taxa anual de 19,3%, invertendo a participação privada nesse total - em 1967 essa era de 26,9%, e em 1973 passou a 64,1%.

No que se refere à participação do capital estrangeiro, percebe-se um forte influxo de empréstimos e investimentos externos, com forte componente de investimentos diretos externos beneficiados por uma postura favorável das autoridades²⁴. Os IDE líquidos passaram de uma média de US\$ 57 milhões entre 1964 e 1966 para US\$ 267 milhões entre 1967 e 1973.²⁵

BNDES destinaram-se às indústrias leves, enquanto 97,4% destinava-se às indústrias químicas e pesadas.

²³ Entre 1968 e 1974, 231 novas empresas públicas foram criadas, sendo 42 na indústria de transformação, 12 em mineração, 2 na agricultura, e 175 na área de serviços. (LAGO,1990).

²⁴ Dentre estes ressaltam-se uma política cambial que favorecia remessas de lucros e dividendos ou repatriações a taxas de câmbio realistas, políticas de incentivos à exportação e um programa de investimentos públicos que facilitaria o aporte de IDE no Brasil.

²⁵ Lago, 1990

Também significativos incentivos às exportações seriam implementados nesse período, apoiados pelo Concex (Conselho de Comércio Exterior) e por incentivos fiscais e creditícios diretos. Como resultado, a taxa média de crescimento do valor corrente das exportações no período 1967-1973 foi de 24,6%, com um crescimento de volume das vendas externas de 13 % ao ano. O processo de industrialização pesada no Brasil só viria a ser inteiramente completado no Governo Geisel (1974-1978), com a implementação do II PND (simultâneo ao fim do 3º e ao início do 4º Plano Quinquenal coreano, que também buscavam concluir a construção da base pesada). Sem nunca ter estatizado os bancos e com uma taxa de poupança doméstica mais baixa (com relação à dos países asiáticos), o processo brasileiro foi muito mais cíclico e, além do papel desempenhado pelo BNDE, utilizou mais intensamente o endividamento externo, particularmente nos anos 1970 (COUTINHO, 1999). Em 1973, diante de um choque que quadruplicou os preços do petróleo, o governo brasileiro optou por manter a estratégia de crescimento com endividamento externo, na tentativa de completar o processo de construção de sua base industrial via substituição de importações e de impedir uma desestruturação do parque industrial do país. Essa estratégia, somada à restrição da pauta de importações provocada pela alta do petróleo, exigiria um forte controle sobre as importações não só através da elevação generalizada de tarifas, mas também pela criação de encargos financeiros e de restrições quantitativas.

A aprovação do II PND em 1975 significou, nesse contexto, a subordinação dos objetivos de estabilização econômica às metas de longo prazo da política industrial brasileira. Os conflitos entre a SEPLAN e o Ministério da Fazenda sintetizam esse quadro, que deu início a uma fase de crescimento *stop and go* no Brasil. Os temores quanto à recessão foram afastados por uma opção do governo por mais inflação e maior endividamento.

A dívida externa cresceu US\$ 10 bilhões entre 1974 e 1977 e outros US\$ 10 bilhões nos dois outros anos seguintes (BAER,1993). Esse endividamento convivia com a manutenção de uma taxa de investimento superior a 25% em praticamente todos os anos do período 1974-1979, levando a indústria brasileira a um crescimento de 12% ao ano e a economia como um todo crescendo 10% ao ano.

Esse processo teria forte repercussão, comprometendo a capacidade financeira do Estado nos anos 1980, particularmente agravado pela estatização da dívida externa pelo governo.

Carneiro (1990) mostra que:

no início do processo de endividamento externo, o próprio fato da principal fonte de crédito serem os bancos privados que operavam no mercado internacional, facilitava a intermediação privada e a colocação de empréstimos junto a tomadores privados, cuja única fonte alternativa de financiamento era o BNDE. Em 1974, a dívida externa do setor privado correspondia a cerca de 45% do total. Em 1980, a dívida do setor privado era de apenas 22% do total (p.316).

Ao mesmo tempo, a significativa deterioração do balanço de pagamentos se agravava não somente pelo aumento do endividamento externo e do pagamento de juros da dívida externa, mas pela deterioração da balança comercial que respondia ao retrocesso do comércio internacional. Entre 1974 e 1978 as importações mundiais cresceram metade do que haviam crescido entre 1970 e 1974 (Carneiro, 1990).

A política industrial visou promover substituição de importações no período nos setores de bens de capital, insumos básicos para a indústria e no aumento da produção e prospecção de petróleo. Através de isenções fiscais (crédito de IPI sobre a compra de equipamentos, depreciação acelerada para equipamentos nacionais, isenções de impostos de importação) e de crédito subsidiado, além da tradicional proteção de mercado para os setores almejados, os setores mais favorecidos pela política industrial conseguiram obter redução significativa no valor e na pauta de importações dos bens produzidos.

Quadro 1
Desempenho econômico comparado: Brasil e Coréia do Sul (média de crescimento do PIB) entre 1950 e 1980

Brasil		Coréia do Sul	
Período JK e plano de Metas (1950-1962)	-1,0 %	Governo S. Rhee (1950-1962)	4,9 %
Crise política e reformas do governo Castelo Branco (1963-1967)	3,2%	Governo general Park (1963-1971)	8,8 %
“Milagre econômico” (1968-1974)	11,0 %	Primeira fase da industrialização pesada (1972-1975)	8,9 %
II PND – conclusão da base pesada da indústria (1975-1980)	6,6 %	Conclusão da base pesada da indústria (1976-1979)	10,6 %
Taxa média anual do período	6,5 %	Taxa média anual do período	6,5 %

Fonte: COUTINHO(1999).

A análise do desempenho do PIB dos dois países até o início dos anos 1980 apresenta indicadores bastante próximos. No caso brasileiro, entretanto, o auge do crescimento, atingido no período do "milagre econômico" e sustentado por altas taxas de investimento, não se repetiria. A crise de 1980 teria implicações diferenciadas para os dois países, e traria conseqüências significativas para o período seguinte, como esse trabalho busca demonstrar.

3.1.3.2 - O Brasil e a crise dos anos 1980

Nos anos 1980, com a intensificação do processo de formação de blocos regionais, alguns países do leste asiático foram integrados, deixando o restante dos países em desenvolvimento alheios a esse processo.

Essa segmentação do comércio mundial deixou o Brasil em uma posição bastante desfavorável, acentuando a tendência de perda de participação no comércio internacional (que se desenvolvia desde meados dos anos 1970) e conduzindo a uma defasagem na absorção de transformações tecnológicas e organizacionais. Esse processo coincidiu

também com o aumento da pressões dos Estados Unidos para a redução das políticas nacionais de desenvolvimento.

Tampouco as condições internas do país poderiam compensar esse processo, solapado pelo crescimento avassalador da dívida externa acelerado dos anos 1970, pela fragilidade da balança comercial e pelo peso crescente de custos representado pelo aumento do petróleo (embora os esforços de redução de dependência no Brasil tivessem atingido algum êxito) e dos serviços da dívida externa. A capacidade produtiva construída no país seria direcionada para o *drive* exportador, na tentativa de atenuar parcialmente a restrição externa.

A deterioração do aparato estatal de investimento no desenvolvimento de tecnologias também contribuiria para agravar a situação, paralisando a capacidade nacional de se integrar às novas tecnologias e, assim, lutar pela conquista de um restrito comércio externo, ao mesmo tempo em que um horizonte de incerteza, com ameaça recorrente de hiperinflação e o colapso do sistema de financiamento doméstico não permitiram às indústrias nacionais se concentrarem em grandes grupos privados, com poder de articulação no cenário internacional. O setor privado, acostumado ao papel de liderança no desenvolvimento tecnológico assumido pelo Estado nacional, não foi capaz de se articular para ingressar na revolução da microeletrônica, capaz de liderar um novo ciclo de acumulação com inovação.

3.1.3.3. - A economia brasileira nos anos 1990

Nos início dos anos 1990, a retração do crescimento nos países centrais (1990-1992) levou o sistema financeiro internacional a procurar alternativas lucrativas de aplicação de capital, deslocando quantidades substantivas de recursos, via mercado de capitais, para os mercados

de ativos dos países emergentes. Países que adotaram as recomendações do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial (posteriormente conhecidas como o conjunto de medidas promovido pelo Consenso de Washington) receberam inicialmente estes recursos, mas na medida em que os mercados se saturavam, países como o próprio Brasil (ameaçado de hiperinflação em 1991) tornaram-se atraentes. O fluxo de capitais proveniente permitiu a concretização de políticas de estabilização macroeconômica por meio do mecanismo de âncora cambial, que posteriormente provocariam novas distorções a serem controladas como valorização cambial, deterioração comercial e deterioração da indústria doméstica.

De fato, estes efeitos tornaram-se visíveis no caso do Brasil. O aumento do coeficiente de importações logo apresentou um componente estrutural, provocado pela substituição da produção nacional por similares importados a custos inferiores e, freqüentemente, com qualidade superior.²⁶

Esse processo confirmou a fragilidade da indústria nacional, que se mostrava fortemente baseada em setores produtores de *commodities*, de grandes escalas de produção, intensivos em matérias-primas de base agrícola e recursos naturais e energia, com grau relativamente baixo de transformação industrial. De outro modo, a fragilidade da posição competitiva brasileira se expressa na vulnerabilidade comercial em quase todas as áreas de manufatura de alto valor agregado e especialmente de sofisticado conteúdo tecnológico. Mesmo em indústria tradicionais de bens não-duráveis de consumo (têxtil, calçados e alimentos), a fragilidade competitiva tornou-se evidente com a sobrevalorização da taxa de câmbio (COUTINHO, 1999).

²⁶ Coutinho (1999) mostra que o coeficiente de importações sobre o PIB saltou de 4,5% (média 1988-1990) para perto de 9% em meados de 1995, em muitos casos substituindo a produção doméstica, como se tornou notório no caso da indústria têxtil e de calçados.

Esse reflexo do plano de estabilização, somado a outros, como o aumento dos juros (necessário para estabilizar o fluxo de capitais, predominantemente de curto prazo) e a ampliação da vulnerabilidade da economia em relação a movimentos especulativos de capitais, dificultaram ainda mais os processos de reestruturação das empresas preparando-as para a competição internacional. Ao mesmo tempo, somam-se limitações estruturais, como o alto grau de desnacionalização da indústria brasileira e o reduzido tamanho dos grupos empresariais nacionais, assim como o problema (não solucionado nos períodos de industrialização acelerada brasileira) da falta de financiamento de longo prazo, o que atrasa a centralização de capitais e obriga à dependência de recursos fiscais ou de endividamento externo para sustentar a acumulação.

Quadro 2
Desempenho econômico comparado: Brasil e Coréia do Sul (médias anuais de crescimento do PIB) entre 1981 e 2000

Brasil		Coréia do Sul	
Recessão provocada pelo choque da dívida (1981-1983)	-1,0 %	Recessão após queda de Park e crise da dívida (1980-1982)	1,1 %
Crescimento irregular com inflação alta – Plano Cruzado (1984-1989)	4,5%	<i>Drive</i> exportador, integração econômica com o Japão e <i>upgrade</i> industrial (1983-1987)	10,2 %
Planos Collor I e II e início de abertura (1990-1993)	-1,3 %	Transição para economia baseada nos complexos eletrônico e automobilístico (1988-1993)	7,8 %
Plano Real – estabilização com juros altos e câmbio valorizado (1994-1998)	3,6 %	Expansão com abertura financeira e internacionalização dos <i>chaebols</i> (1994-1997)	7,5 %
Crise cambial (1999-2000)	1,3 %	Crise cambial e recuperação promissora (1998-2000)	2,0 %
Taxa média anual do período	1,6 %	Taxa média anual do período	5,4 %

Fonte: COUTINHO(1999).

Analisando-se as taxas de crescimento do PIB para os dois países entre as décadas de 1980 e 1990, percebe-se que o impacto da crise dos anos de 1980 seria muito mais intenso no Brasil se comparado à Coréia do Sul. Mais grave, entretanto, seria a ruptura da capacidade

de planejamento da economia no caso brasileiro, que resultaria não somente em um processo de ajuste recessivo para a estrutura produtiva, mas na paralisação do padrão de crescimento via investimento estatal. Após 1983, com a retomada do crescimento nos países centrais, o país conseguiu estabelecer um padrão de estabilização da Balança de Pagamentos via superávits comerciais, para compensar a interrupção dos canais de financiamento externos. Esse padrão, entretanto, demonstraria sua fragilidade na dificuldade de estabilização da inflação, que levaria a uma série de planos de ajuste heterodoxos ao longo da segunda metade da década de 1980 e na primeira metade da década de 1990. Finalmente, após o sucesso obtido na estabilização da inflação com o plano Real (1994), o país teria de enfrentar as conseqüências de uma década de baixas taxas de investimento e uma estrutura produtiva despreparada para enfrentar a concorrência internacional, após décadas de protecionismo indiscriminado. A necessidade da manutenção de políticas de incentivo aos fluxos cambiais, que se tornariam essenciais para a estabilidade macroeconômica, também implicaria, na segunda metade dos anos 1990, a convivência de altas taxas de juros com câmbio desfavorável às exportações. O setor produtivo nacional deparar-se-ia novamente com a ausência de um planejamento estatal de crescimento de longo prazo, agravado ainda pelo ambiente desfavorável ao investimento.

No caso sul-coreano, após um breve período de ajuste (até 1983), no qual o Estado conseguiu a estabilização da inflação, iniciaram-se reformas de liberalização da economia. Essas reformas permitiram ao Estado sul-coreano concentrar seus recursos em setores em que o investimento governamental dinamizaria a capacidade competitiva do setor industrial e o processo de absorção tecnológica, desenvolvendo uma estrutura de P&D articulada entre o Estado e o setor privado, dominado pelos conglomerados *chaebols*. A manutenção de altas taxas de investimento permitiram ainda um processo de crescimento sustentado no

país, cujas características permitiriam às empresas sul-coreanas se articularem às transformações que ocorriam em âmbito mundial, com a globalização financeira e a inserção da estrutura produtiva do país na revolução da microeletrônica.

Em vista da nítida discrepância do ajuste das economias brasileira e sul-coreana frente à crise dos anos de 1980, nas seções seguintes será analisada a participação estatal no desenvolvimento industrial no período compreendido entre 1950 e 1990. Será dada ênfase particularmente à crise dos anos 1980 e seus desdobramentos, em três aspectos principais: padrão de financiamento, política de crédito e de subsídios, proteção de mercado, e investimento direto externo e as formas de absorção tecnológica adotadas nos dois países. Esse enfoque busca captar as peculiaridades dos processos de industrialização brasileiro e sul-coreano, e sua relação com os acontecimentos da década de 1980.

3.2 Padrão de Financiamento, Política de Crédito e Subsídios

3.2.1 Coréia do Sul

O financiamento das empresas sul-coreanas foi um instrumento ativo de política industrial utilizado pelo governo, por meio da alocação de crédito discricionária (MOREIRA, 1995 ; SAKONG, 1993). Baseadas em amplo controle estatal - pois os bancos comerciais eram empresas públicas -, a alocação discricionária de crédito tornou-se um mecanismo crucial para influenciar a distribuição de recursos. Ao mesmo tempo, as decisões de investimento das empresas, tomadas com base no crédito e não no mercado de capitais, seriam a chave que permitiria ao governo sul-coreano alocar recursos em empreendimentos prioritários para o Estado. O governo decidia em última instância a aplicação dos fundos, vinculando a disponibilidade de recursos diretamente à aprovação de projetos específicos.

Dessa maneira, o governo sul-coreano exerceria o papel de supridor dos escassos empréstimos de longo prazo, uma vez que nos anos 1960 o mercado de capitais na Coréia do Sul era virtualmente inexistente. Com o controle exercido sobre os bancos a partir dos anos 1960 (governo Rhee), a alocação dos recursos financeiros em poder do Estado permitiria que as empresas sul-coreanas selecionadas (em setores determinados pelos planos quinquenais) obtivessem créditos a juros altamente subsidiados.

Após a nacionalização dos bancos comerciais em 1961, o governo implementaria uma política de empréstimos a juros reais negativos para suprir o programa nacional de desenvolvimento. Esse processo não seria indiscriminado, pois os capitais seriam centralizados nas mãos de empresários “schumpeterianos” - em condições de incorporar inovações tecnológicas ao aparato industrial - , guiados pela política de empréstimos vinculados aos planos quinquenais.

Outro aspecto importante exercido pelo Estado na Coréia do Sul foi a dissipação dos riscos dessas atividades, garantindo o refinanciamento das dívidas a taxas de juros subsidiadas. Com isto o crescimento do setor privado seria promovido por forte alavancagem. Esse fator não deixaria de ser um entrave à política macroeconômica, pois as decisões governamentais nesse plano ficariam sujeitas às condições patrimoniais das empresas estratégicas, uma vez que modificações nas taxas de juros e/ou alterações cambiais incorreriam no risco de provocar um forte aumento na relação dívida/capital, sob o risco de falência generalizada. Canuto (1990) mostra que nos anos 1970 a relação dívida / capital próprio das empresas produtivas situou-se na faixa entre 160 a 200%, em comparação com 50-100% no Brasil durante o mesmo período, e Sakong (1993) mostra índices ainda superiores para a relação dívida/capital do setor manufatureiro sul-coreano nos anos 1970, da ordem de 400%.

O endividamento das empresas - particularmente dos grandes conglomerados *chaebol*, nos quais se concentravam os esforços governamentais para a dinamização da indústria -, apesar do risco que representava para a economia, permitiu também controle governamental absoluto sobre o setor privado, envolvendo criteriosa ordenação tanto da intermediação financeira local quanto das relações financeiras com o exterior. As firmas sul-coreanas tornaram-se extremamente vulneráveis às políticas das instituições de crédito, que estavam em sua grande maioria sob o controle governamental (SAKONG, 1993). A tabela 1A mostra que, à exceção do mercado informal ("*curb market*") – provedor de fundos de curto prazo e capital de giro para as empresas -, formado por instituições não controladas pelo sistema de instituições financeiras estatais ou pelas autoridades monetárias, o governo detinha forte controle sobre o mercado financeiro.

Tabela 1A - Coréia: fluxo de empréstimos entre 1965-1972 (%)

Anos	Banco da Coréia	Empréstimos bancários	Empréstimos governamentais	Empréstimos externos	Mercado informal	Total	Controlado pelo governo
1965	19	49	0	15	17	100	83
1966	6	44	0	48	2	100	98
1967	1	57	0	34	8	100	92
1968	2	51	0	35	12	100	88
1969	1	60	0	32	7	100	93
1970	0	52	2	32	15	100	86
1971	0	64	1	27	8	100	92
1972	0	82	0	21	-3	100	103

Fonte: MOREIRA (1995).

Esse era dominado pelos bancos de depósito comerciais, pelo Banco da Coréia e o Banco de Desenvolvimento da Coréia – todos sob controle governamental. Percebe-se também que, ao lado do sistema financeiro nacional, o capital externo teve importante papel no financiamento do desenvolvimento do país, chegando a quase 50% do crédito total em 1966. Para garantir o fluxo destes capitais, a partir de 1961 o governo sul-coreano implementaria uma série de medidas de estímulo ao capital externo; o fator determinante destes empréstimos seria a já citada garantia (direta ou mediante instituições financeiras

públicas) de repagamento dos empréstimos externos tomados pelo setor privado, que não dispunha de credibilidade no mercado externo. Essa garantia era fornecida, inicialmente, pelo Banco de Desenvolvimento da Coreia, mas, a partir de 1966, os bancos comerciais seriam também induzidos a fornecê-las.²⁷

O capital externo seria utilizado até os anos 1970 principalmente para o financiamento de curto prazo das exportações, das importações de bens de capital (destinado nessa fase às indústrias leves), para a substituição de importações e projetos de infra-estrutura e para financiar crises do balanço de pagamento.

No que se refere ainda à estrutura do sistema financeiro após 1961, nota-se que as únicas instituições que permaneceram sob controle privado eram os bancos locais (criados em 1967 para fomentar o desenvolvimento regional), bancos estrangeiros e instituições financeiras não bancárias cuja participação até 1980 era marginal. O sistema financeiro consistia, então, de um Banco Central (Banco da Coreia), bancos comerciais e, a partir de 1954, de bancos especializados, como o Banco de Desenvolvimento da Coreia, criado para suprir o mercado com empréstimos de longo prazo. Os empréstimos externos dependiam também de aprovação governamental, e firmas estrangeiras não tinham permissão oficial para contrair empréstimos no exterior.

A necessidade de financiamento para suprir os programas quinquenais de desenvolvimento e o comércio externo, acompanhada de intermediação governamental, seria responsável por um aspecto particular da economia sul-coreana, a persistência de "repressão financeira". A escassez de recursos ocasionada pela centralização das licenças de empréstimos nas mãos de uma elite empresarial levaria à necessidade de direcionar os recursos financeiros

²⁷ Ressalta-se, entretanto, que essas garantias eram vinculadas ao licenciamento do Comitê de Planejamento econômico, que posteriormente requeria à Assembléia Nacional a aprovação. Os empréstimos externos seriam incentivados também, além de contar com garantias de pagamento, pela aproximação da Coreia do Sul com os interesses políticos norte-americanos.

disponíveis - tanto poupança interna quanto externa – para os setores selecionados, em detrimento das demais empresas. Também os bancos comerciais e os de investimento seriam forçados a concentrar suas atividades em empréstimos de longo prazo, deixando o crédito ao consumidor em segundo plano²⁸. Não se pode deixar de notar um contraste evidente com a estrutura do sistema financeiro no Brasil, na qual o Estado se concentrou nos financiamentos de longo prazo (principal falha de mercado tanto no Brasil quanto na Coreia do Sul), deixando os bancos comerciais atuarem livremente no mercado de crédito de curto prazo utilizando critérios de mercado para alocação dos recursos disponíveis.

Em 1962, na Coreia do Sul, um guia de diretrizes para os empréstimos dos bancos comerciais os instruiria a dar preferência especial ao crédito de exportações e às atividades ligadas ao processo de substituição de importações, juntamente com as atividades produtivas básicas e àquelas que tivessem contribuição significativa para o crescimento ou para a geração de emprego. Dessa maneira, as atividades ligadas à produção de bens de consumo não-essenciais, bens de luxo, à indústria de entretenimento e aos restaurantes foram eliminadas da pauta de empréstimos.

A tabela 2A mostra que os empréstimos prioritários estabelecidos pelo governo sul-coreano representavam uma parcela significativa do crédito total disponível no país, particularmente até o início dos anos 1980.

Tabela 2A
Coreia do Sul : Participação de empréstimos prioritários no crédito doméstico total

Ano	1963	1965	1967	1969	1971	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1986
Empréstimos prioritários ¹	70,3*	74,3*	65,0*	51,0*	49,9	54,0	52,8	55,8	59,3	57,0	53,4	49,7	45,0

médias anuais; * não incluem os empréstimos do Banco da Coreia.; Fonte: MOREIRA (1995).

¹Valores referentes à soma dos empréstimos para o comércio exterior provido por bancos comerciais e todos os empréstimos providos pelo Eximbank coreano, mais os empréstimos baseados em reservas governamentais e nos empréstimos para as indústrias do setor agrícola, pequenas e médias empresas, mais os empréstimos providos pelo Fundo de Investimento Nacional (1974), empréstimos em moeda estrangeira, e todos os empréstimos providos pelo Banco de Desenvolvimento da Coreia, divididos pelo Crédito Doméstico Total (CDT = todos os empréstimos e descontos concedidos pelo Banco da Coreia ao setor privado, bancos comerciais, Banco de Desenvolvimento da Coreia e Eximbank coreano).

²⁸ Moreira (1995) ressalta que "o crédito ao consumidor seria proibido pelo governo aos bancos comerciais; esse deveria ser provido pelas empresas, ou pelo mercado não-oficial" (p.50-51).

Na maior parte desse período, mais de metade do crédito doméstico seria classificado oficialmente a título de "empréstimos prioritários" ("*policy loans*") e, portanto, deslocado para os setores selecionados pelo governo no intuito de promover o investimento produtivo, atividades ligadas à exportação, desenvolver indústrias nascentes estratégicas e a geração de conglomerados. Estes empréstimos na maioria dos casos tinham taxas de juros preferenciais quando comparadas com as dos empréstimos comerciais (SAKONG, 1993 ; MOREIRA, 1995).

Pode-se ressaltar, nesse ponto, que a utilização de um sistema financeiro tradicional, especializado em créditos de curto prazo, como o caso brasileiro, produziu pressões inflacionárias incontroláveis devido à necessidade das firmas utilizarem recursos próprios no financiamento - gerando uma contínua elevação dos *markups* das indústrias - particularmente em momentos em que o financiamento de longo prazo proporcionado pelo Estado não atendesse às necessidades das empresas.

O sistema estatizado sul-coreano permitiu que dois objetivos de política industrial fossem atendidos pela estrutura financeira: a seletividade no incentivo do desenvolvimento industrial, em conjunto com a imposição metas de desempenho ao setor industrial.

Os instrumentos financeiros de que o Estado dispunha permitiram-lhe também maior controle sobre as distorções provocadas pelas políticas comerciais protecionistas - impedindo que as empresas se beneficiassem da proteção de mercado simplesmente para auferir maiores lucros, utilizando crédito subsidiado para atividades especulativas (comportamento de "*rent seeking*") , sem revertê-los à esfera produtiva ou na forma de gastos em P&D.

Além de uma estrutura de acompanhamento e fiscalização permanentes, o governo podia recorrer a sanções para coibir o desvio dos créditos racionados, como a não renovação dos

empréstimos subsidiados, a suspensão da garantia concedida aos empréstimos externos ou, ainda, a ameaça de devassa fiscal.

Em 1965, as reformas financeiras tiveram como contrapartida a elevação das taxas de juros de depósitos e dos empréstimos em moeda local - no intuito de elevar a poupança doméstica e o influxo de capital externo- , tornando os empréstimos externos mais baratos em comparação ao financiamento doméstico.

Tabela 3A
Coréia do Sul: Taxas de juros selecionadas no período 1963-1989

Ano	Geral		Banco de Desenvolvimento da Coréia		Empréstimos externos		Mercado informal		Exportações	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
1963	15,7	-3,9	Nd.	Nd.	Nd.	Nd.	52,6	32,9	Nd.	Nd.
1965	14,0	4,1	10,0	0,1	5,5	19,8	58,8	48,9	6,5	-3,4
1967	24,0	7,6	10,0	3,6	5,8	-0,5	56,4	50,0	6,0	-0,4
1969	24,6	18,2	12,0	5,6	6,1	3,1	51,2	44,8	6,0	-0,4
1971	22,0	13,2	12,0	3,2	6,6	9,6	46,3	37,3	6,0	-2,6
1973	15,5	8,6	12,0	5,1	7,5	2,3	39,2	32,0	6,5	-0,4
1975	15,5	-11,1	12,0	-14,6	7,3	0,0	41,3	15,0	8,0	-18,5
1977	16,0	7,0	13,5	4,5	6,0	-3,0	38,1	29,1	8,0	-1,0
1979	19,0	0,2	13,5	-5,3	12,1	-6,7	42,4	23,8	9,0	-9,8
1981	17,0	-3,4	16,5	-3,9	16,8	24,1	35,3	14,9	15,0	-5,4
1983	10,0	9,8	10,0	9,8	9,7	17,1	25,8	25,6	10,0	9,8
1985	10,0	9,1	10,0	9,1	8,4	3,4	24,0	23,1	10,0	9,1
1986	10,0	11,5	10,0	11,5	6,9	8,4	24,3	25,8	10,0	11,5
1988	10,0	7,3	10,0	7,3	N.d	N.d	22,7	20,0	10,0	7,3
1989	10,0	8,5	10,0	8,5	N.d	N.d	19,1	17,6	10,0	8,5

Fonte: MOREIRA (1995) e SAKONG (1993).

¹ Banco de Desenvolvimento da Coréia, empréstimos para compra de máquinas e equipamentos.

² Deflacionado pelo índice de preços ao atacado.

³ Taxa libor (90 dias) + depreciação da taxa de câmbio - índice de preços ao consumidor.

A tabela 3A evidencia que, quando em 1965 as taxas de juros (reais) da economia praticamente dobram (passando de 4,1%a.a em 1965 para 7,6%a.a em 1967), as taxas de juros reais para empréstimos contraídos no exterior caem abruptamente.

O controle sobre o crédito permitiria ao governo tanto incentivar quanto eliminar conglomerados com desempenho insatisfatório. A capacidade de veto sobre os projetos de financiamento era uma garantia de que as grandes empresas vinculariam seus projetos às linhas estabelecidas nos planos de desenvolvimento.

Os mercados financeiros não-regulamentados ("*curb markets*") permaneciam garantindo créditos para as empresas privadas, atendendo à demanda "reprimida" de crédito de curto prazo - e expressando a intensidade do conflito entre as necessidades do mercado de crédito sul-coreano e o sistema regulamentatório. Estes mercados expandiram-se acentuadamente até 1972, quando o governo simultaneamente congelou seus empréstimos e autorizou a formação de novas modalidades de Instituições Financeiras Não-Bancárias ("IFNB") menos regulamentadas em relação aos bancos. Somente nos anos 1980, após a estabilização macroeconômica - rebaixando a inflação a patamares de um dígito - e com a desregulamentação do sistema financeiro (constituição de um mercado livre de *commercial paper* e diversificação na oferta de ativos financeiros com remuneração atraente), esse mercado recuaria, perdendo gradualmente sua importância e deixando de cumprir papel relevante no financiamento das empresas após 1986 (ALDRIGHI, 1994).

A prioridade às exportações evidenciava-se por uma disponibilidade quase ilimitada de crédito de curto prazo e empréstimos preferenciais, ambos a taxas de juros reais negativas, durante a segunda metade da década de 1960 e toda a década de 1970 (tabela 3A). As indústrias pesadas em estágio inicial também se beneficiavam de crédito subsidiado, particularmente através de empréstimos para aquisição de equipamentos pelo Banco de Desenvolvimento da Coreia. Além disso, o controle de crédito obedeceria também a uma política deliberada de incentivo à conglomeração industrial. Gradualmente, por meio do processo de conglomeração das empresas, as empresas obteriam impulso adicional às suas

atividades, propiciado pelos créditos intra-firma, ampliando as possibilidades de diversificação do risco dos investimentos de longo prazo.

Esse padrão de atuação persistiria no período de maturação das indústrias pesadas (1973-1979); os aumentos do preço do petróleo em 1973 e 1974 reforçariam o comprometimento do governo com o programa de investimentos nas indústrias pesadas e químicas, por convencê-lo dos riscos envolvidos num padrão de crescimento em que o suprimento de produtos estratégicos é determinado pelo mercado externo.

Assim, nessa fase ocorreria uma concentração dos recursos disponíveis nas indústrias químicas e pesadas, e nos agentes responsáveis pelos investimentos, os *chaebols*, impulsionados pela criação de um Fundo Nacional de Investimento em 1974. Durante 1974-1979, aproximadamente 60% dos empréstimos do FNI seriam destinados à aquisição de capital fixo dessas indústrias, constituindo entre 3 e 4,5% do crédito doméstico total fornecido (MOREIRA, 1995). Percebe-se também uma maior presença de crédito fornecido a taxas de juros subsidiadas, particularmente praticadas pelo Banco de Desenvolvimento da Coreia, no fornecimento de crédito para equipamentos e nas exportações; no ano de 1975, particularmente, a taxa de juros real da economia atingiria o patamar de juros negativos de 11% a.a, liderado pelo Banco de Desenvolvimento da Coreia (-14,6% a.a) e pelo crédito às exportações (-18,5% a.a), como mostra a tabela 3A.

Percebe-se também que nesse período, apesar do foco nas indústrias químicas e pesadas, o crédito subsidiado continuaria suportando o financiamento das exportações; a participação do crédito para exportações sobre o crédito doméstico total no período 1973-1979 praticamente duplicaria, passando de 6,1% para 11% (MOREIRA, 1995).

Nos anos 1980 uma reorientação da política econômica se fazia necessária, uma vez que problemas graves comprometeriam a capacidade de intermediação estatal do crescimento

industrial. Entre estes problemas, destaca-se o fato de que a Coréia, no início da década de 1980, tinha a quarta maior dívida externa do mundo e, no ambiente interno, o país apresentava uma inflação de quase 40% a.a. (ALDRIGHI, 1994). Estes problemas foram agravados por fatores conjunturais, como o já citado aumento dos preços do petróleo, a concomitância entre a maturação dos investimentos nas indústrias pesada e química e a recessão internacional, o assassinato do presidente em 1979 com a agitação política que se seguiu, e a péssima safra de 1980.

Com a redução da regulamentação e interferência governamental na década de 1980, percebe-se que o diferencial das taxas de juros entre os mercados financeiros apresentaria considerável redução (à exceção do mercado informal).

Tabela 4A
Coréia do Sul: Variação dos índices de preços

Ano	IPA¹	IPC²
1965	10,3	N.d.
1970	9,0	15,6
1975	26,3	25,2
1978	11,6	14,4
1979	18,8	18,1
1980	38,9	28,6
1981	20,4	21,3
1982	4,7	7,3
1983	0,2	3,4
1984	0,7	2,3
1985	0,9	2,5
1986	-1,5	2,8
1987	0,5	3,0
1988	2,7	7,1
1989	1,5	5,7

Fonte: ALDRIGHI (1994).

¹IPA: Índice de Preços no Atacado.² IPC: Índice de Preços ao Consumidor.

Essa redução sinaliza dois aspectos básicos da reforma financeira do início da década: o sucesso do programa de estabilização da inflação (que apresentaria redução notável no período 1983-1986, chegando a atingir índice negativo em 1986 - vide tabela 4A), e o

abandono por parte do governo da utilização de taxas de juros preferenciais para setores prioritários.

É importante ressaltar, entretanto, que apesar do cenário externo adverso a Coreia seria um dos poucos países em desenvolvimento a não experimentar uma reversão dos fluxos de financiamento externo nos anos 1980, como ressalta Baer (1993):

...há dois aspectos financeiros básicos que tornaram as duas realidades a priori diferentes. Em primeiro lugar, o peso do financiamento oficial ao longo dos anos 1970 foi relativamente mais importante na Coreia do Sul que no Brasil, o que tornou sua vulnerabilidade externa menor. Em segundo lugar, a Coreia não sofreu um corte nos financiamentos dos bancos privados internacionais. Entre 1982 e 1983, enquanto o Brasil teve um corte de 60% nos créditos novos dos bancos privados, a Coreia conseguiu ampliar a entrada de dinheiro novo dessas fontes em quase 50%. Essa diferença básica persistiu ao longo de toda a década de 1980 (p.78).

O financiamento externo foi, portanto, um fator fundamental para o desenvolvimento sul-coreano tanto no período pré-crise dos anos 1980 – como a grande maioria dos países em desenvolvimento, que se beneficiaram do mercado de eurodólares para conseguir capital externo –, quanto nos anos 1980, uma vez que o país não sofreu com a ruptura deste canal de recursos.

Na década de 1980, com a redução dos controles e regulamentações sobre os mercados, reformando em parte o sistema de incentivo industrial, reduziram-se as barreiras protecionistas e se iniciou um processo de desregulamentação financeira. Exemplos dessa alteração são a reforma tributária de 1981 (que suprime grande parte dos incentivos às indústrias estratégicas) e a substituição em junho de 1986 das sete leis de promoção de indústrias específicas, decretadas ao longo da década de 1970, pela Lei de Desenvolvimento Industrial, que restringiria a intervenção governamental a dois tipos de "fracassos" de mercado: indústrias decadentes obsoletas²⁹ e na capacitação tecnológica de

²⁹ Esse conjunto de indústrias era formado, em 1981, pelas indústrias têxteis, de fertilizantes, ligas de ferro e corantes. As indústrias emergentes eram formadas por quatro grupos: motor a diesel, automóveis,

indústrias emergentes cuja competitividade internacional não podia ser obtida pelo mecanismo de mercado.

No período 1980-83 o processo de privatização dos bancos ainda não representaria uma redução do controle do Estado sobre a dotação dos recursos financeiros no setor produtivo; apesar da redução da atuação direta do governo sobre o sistema financeiro, a estrutura alavancada da esfera privada levaria o governo ainda a pressionar o setor financeiro a manter as garantias sobre os empréstimos tomados pelo setor privado. Percebe-se nesse ponto que grande parte do peso do ajuste à crise da dívida recairia sobre o setor financeiro, particularmente sobre os bancos de depósito comerciais, que eram em última instância responsáveis pelas garantias dos empréstimos externos.

Outro aspecto importante a ser ressaltado após as reformas introduzidas no sistema financeiro sul-coreano da década de 1980 foi o crescimento do mercado secundário e da participação de instituições financeiras não-bancárias no financiamento do setor produtivo, acompanhando as tendências mundiais. A flexibilização do sistema financeiro internacional nos anos 1980 buscou enfrentar a maior instabilidade bancária decorrente da brusca elevação dos juros nos Estados Unidos e a conseqüente explosão da dívida nos países periféricos. Nesse processo evidencia-se o crescimento das operações intra-agentes financeiros (a desintermediação no sistema financeiro internacional), no qual as grandes corporações são as únicas que têm acesso aos mercados organizados de novos instrumentos financeiros. Como expõe Baer (1993):

Portanto, as vantagens das inovações financeiras ficam praticamente restritas aos tomadores de primeira linha, não se observando uma redução no custo de intermediação financeira para o conjunto dos tomadores de recursos(...). Assim, parece haver indicações bastante evidentes de que a

equipamentos eletrônicos e equipamentos para construção pesada. Uma vez que o raio de manobra do Estado havia se restringido com os processos de reestruturação da economia, os principais instrumentos para isso seriam o suporte creditício a juros subsidiados (para modernização tecnológica), contratos de fornecimento de longo prazo, incentivo à fusões nos setores selecionados e de barreiras à entrada.

atual dinâmica financeira se articula com um intenso processo de concentração de capital, liderado por grandes empresas localizadas principalmente em novos setores dinâmicos, aprofundando as dificuldades de financiamento nas áreas tradicionais e de infra-estrutura (p.56-57).

Ressalta-se nesse quesito que a estrutura conglomerada das grandes empresas sul-coreanas permitira uma maior inserção nesse processo. A política deliberada de promoção dos grandes conglomerados *chaebol* na Coreia do Sul, utilizada desde os anos 1950, produziu uma estrutura produtiva interligada ao sistema financeiro que culminou, nos anos 1980, com a penetração das empresas privadas sul-coreanas num mercado de amplas possibilidades, como mostra a tabela 5A. Entre 1980 e 1990, o volume de captação no mercado acionário nas economias asiáticas selecionadas ("tigres asiáticos") aumentou em 371% (um crescimento da ordem de US\$ 323 bilhões), comparado ao crescimento de 85% da América Latina (crescimento da ordem de US\$ 34,1 bilhões).

Tabela 5A
Capitalização no mercado acionário: América Latina e Ásia

Ano	US\$ bilhões				
	1980	1984	1988	1989	1990
Países em Desenvolvimento	146,0	129,6	446,9	724,6	544,0
Sete economias dinâmicas da Ásia ^a	87,0	73,2	345,1	559,2	410,0
América Latina ^b	39,9	37,0	57,8	83,0	74,0

^a Hong Kong, Singapura, Coreia do Sul, Formosa, Indonésia, Malásia e Tailândia.

^b Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Uruguai e Venezuela.

Fonte: BAER (1993).

Esse volume está relacionado diretamente ao processo de securitização - a captação direta de recursos por parte dos investidores produtivos, por meio da colocação de papéis próprios, podendo a atuação das instituições financeiras restringir-se única e exclusivamente à sua operacionalização - e dos mecanismos de transferência de risco - mercados de *swap*, opções e futuros - que permitem aos investidores precaver-se contra a variação nos preços dos ativos decorrente da instabilidade das taxas de juros e câmbio que acompanhou a expansão do movimento nos mercados de capitais a partir dos anos 1980

(BAER, 1993). Estes recursos, como citado anteriormente, tendem a beneficiar os "tomadores de primeira linha", especialmente as grandes corporações com estrutura e capacidade de mobilização junto ao sistema financeiro.

3.2.2 Brasil

Na segunda metade da década de 1950, com o Plano de Metas, o governo lideraria um novo ciclo de investimentos na economia brasileira, por meio de um programa coordenado de investimentos públicos. Nessa etapa, assim como em períodos anteriores, o governo enfrentaria a dificuldade de suprir a carência de financiamento de longo prazo e a ausência de um mercado de capitais nacional para viabilizar o programa de desenvolvimento. O Estado ampliaria sua presença tanto como tomador de empréstimos como fornecedor, auxiliado pela intermediação das empresas estatais.

Tabela 1B
Brasil: Empréstimos providos pelo BNDES por setor (em %) ¹

Ano	Indústrias pesadas ²	Indústrias leves ³	Empréstimos para o setor público	Empréstimos para o setor privado	Participação do BNDES no crédito total fornecido ao setor privado
1953-55	88,6	11,4	89,1	10,9	N.d.
1956-64	97,4	2,6	86,5	13,5	1,1
1965-73	67,9	32,1	39,9	60,5	4,8
1974-79	74,2	25,8	18,9	81,1	8,1
1980-82	72,2	27,8	N.d.	N.d.	7,2
1983-89	60,9	39,1	N.d.	N.d.	3,1

Fonte: MOREIRA (1995).

1-) média dos empréstimos aprovados, a preços de 1981. 2-) metalurgia, química, não-metálicos, máquinas e equipamentos de transporte. 3-) têxtil, calçados e outros.

Nota-se, entretanto, que o Estado conseguiu fazer pouco para suprir a carência de um mercado de capitais interno, uma vez que o principal agente promotor do desenvolvimento, o BNDE, comprometeu grande parte de seus recursos para financiar o programa de expansão dos investimentos públicos (tabela 1B).

Percebe-se também, analisando a tabela 1B, que a parcela representada pelo BNDES no crédito total disponível ao setor privado é pouco expressiva, o que induziria as empresas privadas nacionais ao financiamento externo, quando o mesmo se encontrava disponível, e quando esse não estava disponível tornava o autofinanciamento (principalmente via *markups* elevados) uma fonte importante de recursos. Entretanto, a baixa participação das firmas privadas nacionais no fluxo de empréstimos externos demonstra que essa fonte de financiamento também seria restrita, particularmente após 1973, com o aumento da participação do setor público nos empréstimos externos (vide tabela 3B).

A falta de financiamento adequado do setor público seria agravada, ainda, pela persistência de políticas de reajustes irrealistas das tarifas das empresas estatais, no intuito de controlar a inflação crescente. Impedido pela "lei da usura" de emitir títulos com retornos positivos, a única opção para o financiamento da dívida do governo seria por meio de emissão monetária, financiada pelo Banco do Brasil.³⁰

As empresas privadas permaneceram, portanto, em dificuldade de obter financiamento de longo prazo, uma vez que sua capacidade de obtenção de crédito no mercado internacional era bastante limitada. Dessa forma, o setor privado precisaria continuar se auto-financiando via elevados *mark-ups*, enquanto as empresas de capital estrangeiro se beneficiavam do crédito externo intermediado por matrizes no exterior.

Apesar do sucesso no alcance das metas estabelecidas pelo governo, o incentivo para que as indústrias leves obtivessem penetração no mercado internacional - que nesse momento ainda apresentava um quadro favorável para a inserção brasileira - foi deixado a um segundo plano, como demonstra a escassez de incentivos financeiros adequados para a

³⁰ Durante 1950-64, o sistema financeiro brasileiro tinha uma estrutura composta por três autoridades monetárias, a SUMOC (uma espécie de Banco Central, com funções normativas e de controle cujas políticas eram executadas pelo Banco do Brasil), o Banco do Brasil, que agia simultaneamente como um agente

realização de investimentos. Isto levaria a uma perda de eficiência alocativa para a economia como um todo, o que se faria evidenciar por excedentes permanentes de população urbana vivendo em condições de pobreza e marginalidade social.

Ao mesmo tempo, políticas de incentivo à entrada de investimento direto estrangeiro, como a instrução 113 da SUMOC - que permitiria acesso privilegiado ao capital estrangeiro - , gerava um fluxo de investimento direto externo para a economia brasileira.

Muito pouco foi feito, entretanto, no sentido de implementação de uma política de incentivo à estrutura de ciência e tecnologia e educação, criando um descompasso entre as altas taxas de investimento produtivo e a capacitação de recursos humanos para complementá-lo. Estes fatores e a falta de uma estrutura de desenvolvimento para o capital privado nacional demonstram um contraste marcante com relação à Coréia do Sul, onde o governo criou um aparato preparatório para o fomento de empresas com capacidade de inovação e de absorção de conhecimento técnico externo. No que se refere aos setores dinâmicos da economia brasileira, nota-se que o capital privado nacional adquiriu gradualmente um caráter complementar às empresas transnacionais.

No período 1964-67, a persistência de desequilíbrios inflacionários e a fragilidade da estrutura de financiamento do Estado brasileiro levaria a uma ampla reforma (Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG), com foco na criação de suporte para a manutenção do programa de desenvolvimento nacional, que se encontrava comprometido por distúrbios macroeconômicos e pela falta de canais de recursos. As principais medidas implementadas foram: reforma fiscal, visando modernizar o sistema tributário e protegê-lo da corrosão inflacionária; a adoção de reajustes mais realistas nas tarifas das empresas públicas, e a criação de fundos compulsórios para financiamento dos investimentos em infra-estrutura, a

executivo da SUMOC e agente financeiro do tesouro, além de banco comercial, e o Tesouro Nacional, responsável pela emissão de moeda.

criação do Banco Central, e a permissão para que o tesouro pudesse emitir títulos da dívida pública com correção monetária, aumentando consideravelmente os recursos do governo e restituindo o controle sobre a política monetária, com a redução do financiamento inflacionário que perdurava.

A criação de novos mecanismos de financiamento externo facilitaria a obtenção de recursos através de novos instrumentos legais como a resolução 63 do Banco Central, autorizando financiamento intermediado de curto prazo (bancos locais podiam levantar fundos no mercado internacional para repassá-los às empresas nacionais). Assim, com a eliminação de restrições à tomada de recursos no exterior ligadas à nacionalidade do tomador ou ao seu setor de atividade, empréstimos externos se tornariam uma fonte importante de recursos de médio e longo prazo, levando a uma nova expansão do investimento direto externo e a um rápido crescimento da dívida externa, a uma média anual de 11% no período 1965-1973 (MOREIRA, 1995).

Ressalta-se, entretanto, que as reformas implementadas em 1964, apesar de aprimorarem as finanças do Estado e proverem fundos para as atividades produtivas, falharam em erradicar o financiamento inflacionário e em prover às indústrias uma fonte adequada de financiamento de longo prazo. Ao mesmo tempo, o processo de indexação da economia se disseminou para salários e câmbio, tornando o sistema de preços resistente a políticas anti-inflacionárias, num processo de inflação inercial - no qual as expectativas de aumentos futuros são continuamente repassadas ao sistema de preços.

No que se refere às empresas nacionais, o fracasso da implementação do mercado acionário e o ambiente inflacionário tornaram ainda mais difíceis os financiamentos de longo prazo, dificultando as decisões de investimentos tanto mais arriscadas, quanto maior a escala dos mesmos. As fontes destes recursos concentraram-se no BNDE e nos empréstimos externos,

facilitados pela reforma na legislação e pela canalização destes recursos através do BNDE. Embora os empréstimos do BNDE fossem expandidos para o setor privado, ainda permaneciam muito abaixo das necessidades de financiamento deste; no período 1965-1973, cerca de 5% do crédito total provido ao setor privado nacional seria representado pelos empréstimos do BNDE, e nos períodos 1974-1979 e 1980-1982, 8,1% e 7,2%, respectivamente. Os empréstimos externos, da mesma forma, seriam direcionados principalmente para o investimento público e das empresas privadas estrangeiras (tabela 3B).

O intenso crescimento econômico registrado no período do "milagre" brasileiro demonstrou ser muito mais baseado em uma dinamização da demanda interna (com a expansão do crédito ao consumidor) e capacidade ociosa gerada pelo ciclo de investimento do Plano de Metas em infra-estrutura e Bens de Consumo Duráveis. Esse crescimento orientado pelo mercado interno, apesar dos resultados impressionantes (entre 1965 e 1973 o PIB cresceria a taxas médias de 11% ao ano, encabeçado pelas indústrias pesadas, especialmente e pelo setor de bens de consumo duráveis), não reverteu a fragilidade da economia brasileira em pontos estruturais, como a ausência de instrumentos de financiamento adequados e o baixo investimento em educação e ciência e tecnologia.

No que se refere à orientação exportadora, ressalta-se que, embora o governo brasileiro tenha se empenhado numa intensa política de promoção das exportações nos períodos de 1964-1975 ("milagre econômico") e a partir de 1983 (com o retorno do crescimento dos Estados Unidos após o choque dos juros no início dos anos 1980 e a estratégia brasileira de geração de divisas para o pagamento dos serviços da dívida externa - "*drive exportador*"), a participação das exportações sobre o PNB do país não atingiria um nível significativo. O

contraste com o comércio externo da Coréia do Sul ressalta essa diferença, como se pode observar na tabela 2B.

Tabela 2B

Participação das exportações (%) sobre o PNB: Brasil e Coréia do Sul											
Ano	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1985	1987	1990
Brasil	7,3	7,8	7,0	7,6	9,6	10,1	8,5	12,1	12,9	9,6	6,9
Coréia do Sul	14,6	27,9	33,9	30,0	36,2	39,9	39,7	37,3	25,7	42,9	31,6

Fonte: BAER (1993).

Evidencia-se, ao analisar o setor externo brasileiro em relação à Coréia do Sul, que, embora tanto no Brasil quanto na Coréia do Sul a utilização de endividamento externo fosse feita como forma de contornar o problema da falta de recursos internos para a formação da base industrial, no Brasil o endividamento não teria como contrapartida a geração de uma estrutura industrial voltada à exportação, que pudesse gerar as divisas necessárias para promover um avanço maior na SI e, ao mesmo tempo, um padrão de crescimento sustentado.

Apesar de uma política de incentivos à exportação, a falta de estrutura disponibilizada para as firmas nacionais e a estrutura produtiva da indústria nacional, marcada pela ausência de grandes conglomerados, consistiu claramente em uma perda de oportunidade para que a economia brasileira alcançasse um padrão de crescimento sustentado nos anos seguintes.

Percebe-se ainda que no Brasil grande parte dos recursos tomados no exterior foi destinada à viabilização de investimentos por parte de empresas privadas de capital estrangeiro (tabela 3B). Sabe-se também que essa forma de investimento foi motivada basicamente pela dinâmica do mercado interno - devido à sua dimensão e proteção - e, portanto, teria um forte caráter pró-cíclico, intensificando-se nos períodos de crescimento econômico e recuando em períodos recessivos.

Após o choque do petróleo em 1973, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979) buscava efetuar ajustes no padrão industrial brasileiro. Além do crescimento do déficit na balança de pagamentos (6,5% do PIB em 1974) e da persistência de uma taxa de inflação de 30% a.a., problemas estruturais tornavam-se evidentes; analisando a pauta de importações em 1974, evidencia-se que 87% era composta por matérias-primas, bens de capital e intermediários.

Tabela 3B
Brasil: Participação nos empréstimos externos por tipo de firma¹

Ano	1966	1968	1971	1973	1975	1977	1979	1981
Empresas privadas nacionais	6,5	13,1	20,9	21,4	7,9	5,0	5,1	4,7
Empresas estrangeiras	44,2	76,3	60	45,3	46,5	40,8	23,7	22,3
Setor público	46,4	6,3	3,9	33,3	45,6	54,3	71,2	73,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: MOREIRA (1995); ¹média aritmética de três anos.

A necessidade de investimentos em infra-estrutura também buscava eliminar pontos de estrangulamento do sistema produtivo brasileiro, particularmente em transportes e comunicação.

Gradualmente, o Estado passaria a concentrar a função de centralizador de recursos financeiros externos, utilizando a estrutura da administração governamental direta e indireta, via empresas estatais, para obter financiamento externo. Dessa forma, do processo de estatização da dívida externa brasileira nas décadas de 1970 e 1980 decorreria uma paralisação do projeto de desenvolvimento com participação governamental. A imobilização do aparato de investimento estatal, que tinha um papel central na dinamização da estrutura produtiva nacional, levaria à ruptura do projeto de industrialização brasileiro. O setor privado, que adquiriu uma relação de dependência com o sistema de financiamento guiado por recursos externos centralizados pelo Estado, adotou uma estratégia de reorganização patrimonial que agravaria ainda mais a paralisia da economia.

A dissociação entre o agente tomador de recursos no exterior – o Estado - e os agentes responsáveis pela geração das divisas que seriam necessárias para o pagamento dessas dívidas, incorreria ainda no agravamento da dívida interna do Estado.

A crise dos anos 1980 ainda teria como agravante no caso brasileiro a rigidez da pauta de importações, já que 90% do valor da pauta era formado por insumos produtivos (matérias-primas, combustíveis e produtos derivados e bens de capital) em 1980. Ressalta-se que, quando ocorreu o segundo choque do petróleo (1979-1981), o Brasil ainda importava 87% do que consumia (BAER,1993).

Dada essa estrutura de comércio exterior, o impacto da recessão mundial se fez sentir essencialmente por meio da deterioração dos termos de troca, com o aumento significativo dos preços das importações a partir de 1979 e simultaneamente a queda do índice de preço das exportações, que se prolongou até meados da década de 1980; novamente vê-se aqui um nítido contraste com relação aos países asiáticos, como evidenciado na tabela 4B:

Tabela 4B
Relações de Troca: Brasil e Ásia

Ano	Brasil		Relações de Troca (Exportações/ Importações)*100	
	Índice de preços ^a		Brasil	Ásia ^b
Exportações	Importações			
1979	100,0	100,0	100,0	100,0
1980	106,0	135,9	78,0	98,6
1981	99,7	154,1	64,7	97,8
1982	93,6	148,1	63,2	98,4
1983	88,5	138,8	63,8	99,2
1984	90,3	130,4	69,2	100,1
1985	85,1	121,2	70,2	99,8

Fonte: elaborada a partir de dados de BAER (2003).

(a) Base 1979; (b) Média ponderada pela participação dos países nas exportações/importações dos totais do grupo, excluindo a China.

Na Coreia do Sul o financiamento também seria viabilizado com a intervenção estatal, através dos bancos estatizados. Entretanto, essa forma de intermediação de recursos na

Coréia do Sul foi alterada nos anos 1980, com a privatização do sistema financeiro que seria complementado pela estrutura dos conglomerados *chaebol*, e a desestatização da dívida externa .

3.2.3 Considerações finais sobre o Padrão de Financiamento, Política creditícia e de subsídios no Brasil e Coréia do Sul

A forma de financiamento utilizada no Brasil induziu à utilização excessiva de financiamento inflacionário pelo governo, que, aliada à indexação generalizada da economia, gerou um quadro de inflação crônica. Durante a segunda metade da década de 1980, uma série de planos de estabilização foi implementada para controlar a inflação, todavia sem sucesso. Esse seria um dos fatores que restringiriam o investimento produtivo nos anos 1980, pois esse seria prejudicado pela falta de estabilidade macroeconômica e pela paralisação do aparelho estatal de promoção do desenvolvimento no país. Na Coréia do Sul, apesar dos choques do petróleo também terem criado um componente inflacionário, a ausência de mecanismos de indexação instituídos na economia e a não estatização da dívida do Estado na Coréia do Sul permitiu um controle mais eficiente da inflação, que logo no início da década de 1980 seria estabilizada.

A estatização da dívida externa no Brasil foi acompanhada ainda do crescimento da dívida interna, com drástica redução da capacidade de ação anti-cíclica do governo sobre a economia brasileira. Sendo o setor privado o único setor com capacidade de geração de dívidas, e tendo o Estado centralizado a dívida externa em seu poder – e com ela o crescimento a níveis inéditos da remessa de juros - , seguiu-se uma forte dependência por parte do Estado brasileiro com relação ao setor exportador.

A crise fiscal do Estado no Brasil foi agravada ainda pela necessidade de manter políticas de estímulo ao setor privado, como contrapartida dos efeitos recessivos do ajuste do início

dos anos 1980; essas políticas eram caracterizadas principalmente por renúncia fiscal (isenção de impostos) e subsídios. Assim, ao mesmo tempo em que a base da arrecadação diminuía, o Estado brasileiro tentava manter um padrão de apoio que contribuía para a deterioração fiscal.

Apesar da semelhança aparente entre a política de subsídios às exportações praticada no Brasil e na Coréia do Sul, no Brasil, apesar da obtenção de sucesso na ampliação das exportações de artigos manufaturados, a política de subsídios representou um custo muito alto para o Estado.

Tabela 5
Subsídios à exportação na Coréia do Sul e Brasil, e participação das importações (%) nas exportações de manufaturados (FOB)

Ano	Coréia do Sul			Brasil		
	Subsídios ¹ Bruto	Líquido	Importações em % das exportações ³	Subsídios ² Bruto	Líquido	Importações em % das exportações ³
1969	27,8	6,4	66,3	42,7	10,8	2,3
1970	28,3	6,7	56,2	52,7	21,0	6,5
1971	29,6	6,6	63,6	53,1	22,3	8,1
1972	26,8	3,2	54,8	58,8	25,8	8,6
1973	23,7	2,2	53,1	58,3	24,1	11,7
1974	21,2	2,1	49,3	55,2	19,9	10,5
1975	16,7	2,7	48,6	56,0	25,3	16,3
1976	16,9	2,5	43,3	65,8	29,0	14,1
1977	19,2	1,9	N.d.	72,5	33,5	9,4
1978	19,5	2,3	N.d.	68,1	31,6	10,0
1979	20,2	2,3	N.d.	67,5	30,3	N.d.
1980	21,3	3,3	N.d.	45,1	27,4	N.d.
1981	N.d.	2,2	N.d.	71,8	29,8	N.d.
1982	N.d.	0,4	25,9	76,7	34,6	N.d.
1983	N.d.	0,0	N.d.	58,5	20,3	N.d.
1984	N.d.	N.d.	N.d.	53,0	13,9	N.d.
1985	N.d.	N.d.	N.d.	49,2	10,0	N.d.

Fonte: MOREIRA (1995).

¹Dados para o total de exportações da Coréia do Sul; subsídios líquidos incluem subsídios diretos em dinheiro, prêmios de exportação, isenção de impostos diretos e subsídios nas taxas de juros do crédito de exportação. Subsídios brutos incluem isenção de impostos indiretos e isenção de tarifas.

²Subsídios líquidos incluem isenção de impostos diretos, créditos tributários e subsídios nas taxas de juros do crédito de exportação. Subsídios brutos incluem isenção de tarifas e impostos indiretos.

³Peças e matérias-primas importados usadas na produção de artigos exportados que possuíam isenção de impostos e taxas de importação.

Ao mesmo tempo, as exportações brasileiras mostraram-se mais uma alternativa ao mercado interno do que uma política de inserção externa, como evidenciado pela participação das exportações brasileiras sobre o PNB (tabela 2B).

Os dados da tabela 5 mostram que, durante o "milagre", os subsídios à exportação atingiram mais de 50% do valor das manufaturas exportadas, mantendo-se elevadas durante todo o período (1969-1985), muito acima do que se viu no caso sul-coreano.

Os subsídios diretos no caso brasileiro atingem seu valor máximo no período de ajuste recessivo, no início dos anos 80 até 1982, quando a retração do comércio internacional associada à necessidade de geração de superávits comerciais para cobrir o pagamento do serviço da dívida externa brasileira não permitiria outra saída para a crise de Balanço de Pagamentos a não ser a geração de superávits comerciais. A renúncia fiscal que se seguiu agravou ainda mais a situação fiscal do governo, elevando a dívida interna.

No caso da Coreia do Sul, o desempenho exportador das empresas era condição necessária para que pudessem se beneficiar da proteção de mercado e dos incentivos à exportação (prêmios, isenções de impostos etc.), como ressaltado por Moreira (1995) e Dornbusch (1993). Além disso, incentivos à exportação foram direcionados, no caso sul-coreano, para as empresas importadoras de bens de capital e de bens intermediários (DORNBUSCH & PARK, 1992).

Pelo mesmo motivo, observamos que a participação das importações nas exportações brasileiras mostra-se muito inferior à Coreia do Sul, evidenciando a falta de ênfase no desempenho exportador das empresas que gozavam de subsídios diretos e indiretos.

Assim, apesar de haver obtido um desempenho exportador moderado, o Brasil perdeu a chance de obter um padrão de financiamento sustentado com a promoção mais agressiva do setor exportador.

Vê-se também que a falta de controle sobre a destinação dos recursos e sobre o desempenho das empresas beneficiadas pela proteção de mercado e pelos subsídios concedidos prejudicou o desempenho da economia brasileira em comparação à coreana, pois criou margem para o problema de comportamento rentista do setor privado.

Finalmente, cabe frisar que fatores externos (o estancamento do fluxo de recursos externos para a economia brasileira no início dos anos 1980, o choque dos juros internacionais, a retração do comércio internacional e a deterioração dos termos de troca), aliados à condicionantes internas da dívida externa brasileira (a estatização da dívida externa efetuada na tentativa de poupar o setor produtivo do choque externo e o perfil da dívida externa brasileira, que no final dos anos 1970 caracterizou-se pelo ingresso de financiamento de curto prazo a taxas de juros flutuantes (BAER,1993), dificultaram a implementação de um padrão de financiamento sustentável no Brasil, paralisando o investimento nos anos 1980. O desdobramento da crise após o segundo choque do petróleo ocorreu não somente em termos de ajuste interno (estatização da dívida, contenção da inflação e reação do setor privado), mas no cenário externo, no qual dois fatores seriam ainda significativos já no início dos anos 1980: a mudança dos termos de troca (negativamente no caso brasileiro e positivamente no caso sul-coreano) e a manutenção, no caso sul-coreano do início dos anos 1980 – quando o comércio internacional ainda se encontrava extremamente retraído - de exportações, principalmente na forma de serviços, em meio ao cenário extremamente retraído do cenário internacional (DORNBUSCH & PARK,1992)³¹.

³¹ Dornbusch & Park (1992) ressaltam no caso da Coreia do Sul que "...as exportações de serviços de construção para o Oriente Médio depois da primeira crise do petróleo aumentaram significativamente, de US\$ 1,8 milhões em 1970 para mais de US\$ 2 bilhões em 1978. Esse intenso aumento contribuiu para a melhora da conta de serviços, no pagamento dos juros crescentes. A partir de 1983 as receitas provenientes das exportações de serviços de construção começaram a cair..." (p.72).

Ressalta-se também, nesse ínterim, que a estrutura oligopolizada do setor privado sul-coreano – com a capacidade de mobilização dos conglomerados *chaebols* - geraria condições propícias para a captação de recursos no mercado de capitais, aproveitando-se do processo de desintermediação financeira dos anos 1980.

Tabela 6
Brasil e República da Coréia: indicadores do setor externo

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1990
Brasil										
Dívida externa total (US\$ Bi)	37,9	52,1	55,8	64,2	74,0	85,0	93,6	102,0	105,1	122,2
Exportações (US\$ Bi)	12,0	12,5	15,2	20,1	23,6	20,2	21,9	27,0	25,6	31,4
Serv. dívida/exportações (%)	51,1	66,8	73,9	65,3	66,0	83,7	51,4	46,9	40,0	20,4
Coréia do Sul										
Dívida externa total (US\$ Bi)	12,6	14,8	20,3	27,2	32,4	37,1	40,4	43,1	46,8	31,7
Exportações (US\$ Bi)	10,0	12,7	15,0	17,5	21,2	21,8	24,4	29,2	30,2	65,0
Serv. dívida/exportações (%)	13,3	16,2	19,4	18,5	19,6	21,9	21,3	20,1	27,2	11,7

Fonte: Dados sobre exportações: *International Trade Statistics Yearbook*, UN,1992.

Demais dados do Brasil: CEPAL -*Estudo Econômico de America Latina Y El Caribe*, 1990

Demais dados da República da Coréia: AMSDEN (1989).

Finalmente, cabe ressaltar que as particularidades da forma de financiamento e da inserção externa das economias brasileira e sul-coreana permitiram à Coréia do Sul um padrão de financiamento bem mais equilibrado que no Brasil. As dificuldades de ajuste da economia frente às crises externas, particularmente frente à crise dos anos 1980, levariam a dívida externa total brasileira a um aumento de 52,5% entre 1980 e 1990, enquanto no caso sul-coreano a mesma apresentou um aumento inferior a 15% na dívida externa total.

Deve-se enfatizar que os níveis de investimento brutos no PIB coreano se conservaram elevados mesmo nos primeiros anos da década de 1980. Em nenhuma ocasião ao longo dos anos de 1978-1985 a taxa de investimentos brutos no PIB foi inferior a 27% (CANUTO, 1994).

A partir de 1986, o forte crescimento dos saldos superavitários no comércio de bens e serviços e em conta corrente, que permitiram uma diminuição da relação dos serviços da

dívida externa total/exportações” de 27,2% em 1985 para 11,7% em 1990 (tabela 6), marcaram a economia sul-coreana. Esse esforço de ajuste estaria presente também no caso brasileiro, que conseguiu reduzir o serviço da dívida externa sobre as exportações de 65,3% em 1980 para 20,4% em 1990. Entretanto, a elevação da dívida externa total no Brasil evidencia o peso de fatores como a estatização da dívida externa, assim como da renúncia fiscal que foi necessária para a promoção de exportações no país. A discrepância torna-se evidente com relação à experiência sul-coreana, na qual a dívida externa, a despeito de ser garantida pelo governo em aproximadamente 80% no princípio dos anos 1980, não era estatal (SAITO, 2005). Como ressalta Saito (2005):

Dessa forma, o patamar de ajuste a que o Estado coreano teve que se submeter foi extraordinariamente menor que o necessário em outras economias, utilizando inclusive o cancelamento de alguns subsídios para que se conseguisse a redução do déficit fiscal. O modelo de financiamento da economia não havia sido desgastado no processo de ajuste. A capacidade de poupança interna e os diversos mecanismos de direcionamento para investimento não apenas permaneceram em operação como foram aperfeiçoados. Isso denotou uma grande diferença, na medida em que a capacidade financeira do Estado ficou conservada e, por conseguinte, ele pôde sustentar sua função no controle da economia (p. 80-81).

A ruptura do padrão de financiamento no Brasil teria como contrapartida, portanto, a perda da capacidade de articulação do Estado na sua função de planejamento e no manejo de políticas adequadas para o crescimento industrial.

3.3 Proteção de Mercado

3.3.1 Coréia do Sul

A Coréia do Sul recorreu à proteção de mercado para permitir dar o impulso inicial a setores industriais pouco desenvolvidos e como forma de otimização das divisas disponíveis, restringindo o consumo em importações consideradas não essenciais e canalizando os recursos para a importação de capital fixo. As restrições de importação também foram utilizadas como forma de atenuação da rigidez da pauta de importações, uma vez que o país apresenta forte dependência com relação à aquisição de insumos produtivos do exterior. No que se refere a esse último ponto, ressalta-se que tanto a Coréia do Sul quanto o Brasil enfrentariam, durante seu desenvolvimento industrial, a dificuldade imposta pela alta dependência com relação a insumos produtivos importados, em especial o petróleo, o que contribuiria para intensificar os mecanismos institucionais de controle das importações.

No que se refere à estratégia de industrialização sul-coreana, pode-se caracterizar dois períodos em que o controle de importações voltou-se nitidamente para um processo de industrialização por substituição de importações (“S.I.”): na década de 1950, quando o país ainda buscava reconstruir sua estrutura industrial após a separação da Coréia do Norte, consolidando a indústria leve, e entre 1973 e 1979, com a consolidação de sua indústria pesada. Essa estratégia, como visto anteriormente, utiliza-se de mecanismos de controle das importações para direcionar as divisas disponíveis para a aquisição de bens de capital para a consolidação das novas indústrias, e para criar proteção no mercado interno para

permitir que a indústria nascente se estabelecesse sem se confrontar com a concorrência de empresas dominantes e tecnologicamente mais avançadas no âmbito internacional.

Diferentemente do Brasil, entretanto, o controle de importações na Coreia do Sul não deixaria de ser interligado a uma estratégia de promoção das exportações, como será demonstrado.

No que se refere à S.I. implementada na Coreia do Sul nos anos 1950, pode-se evidenciar dois aspectos em particular: sua importância para consolidar o crescimento que ocorreria na década seguinte, nos anos 1960, e uma ausência de política industrial definida. A proteção da década de 1950 favoreceu setores intensivos em mão-de-obra, em conformidade com a dotação de recursos do país, que é o caso da indústria leve; sem essa fase de SI, a indústria da República da Coreia teria sido sobrepujada pelas indústrias japonesas. Não obstante, essa fase de protecionismo apresenta evidências de ser mais uma orientação de política governamental (visando superar a dependência de ajuda externa, vital para o financiamento das exportações nesse período, e contornar as dificuldades de Balanço de pagamentos vivenciadas pelo país), do que uma política industrial nitidamente definida. Isso porque, fora as políticas de incentivo à educação, a proteção de mercado não foi acompanhada por outras políticas de superação de falhas de mercado, como investimentos em P&D, criação de fontes de financiamento, ou ao acompanhamento do desempenho das indústrias protegidas.

Desse modo, a utilização de regulamentação governamental nessa fase sem o monitoramento das empresas beneficiadas pelos mecanismos de controle de importações seria responsável pela disseminação de um comportamento rentista no mercado, que seria uma das causas da queda do governo Rhee (1947-1960). Dentre as evidências desse comportamento, Moreira (1995) ressalta que algumas das principais formas de

enriquecimento ilícito no período seriam a manipulação de mecanismos de regulamentação governamental em quesitos como: alocação de cotas de importação e de licenças de importação; alocação dos fundos e materiais de auxílio externo; acesso privilegiado a empréstimos bancários a taxas subsidiadas; contratos de serviços de reconstrução entre o governo sul-coreano e militares norte-americanos.

A implementação dos controles sobre o comércio iniciou-se com a utilização de sistemas complexos de câmbio múltiplo, para permitir o tratamento diferenciado dos insumos necessários ao parque industrial. O uso de tarifas elevadas para criar reserva de mercado foi acompanhado, por sua vez, de extensa utilização de barreiras não-tarifárias como a imposição de quotas de importação (1949-1953), que seria substituída posteriormente pelo controle direto com base em uma lista de itens cuja importação era permitida ou restrita.

Tabela 7A
Coréia: número de itens de importação controlados de acordo com categorias restritivas, (Aprovação automática, Restritos e Proibidos), 1961-1991

Ano	Lista Positiva			Lista Negativa				
	AA	Restrito	Proibido	AA	Restrito	Proibido	Total	AA/Total ²
1961	1015	17	305				-	-
1962	1377	121	433				-	-
1963	109	924	414				-	-
1964	496	N.d.	631				-	-
1965	1495	124	620				-	-
1966	2307	127	2446				-	-
1967 ¹	-	-	-	792	402	118	1312	60,4%
1969	-	-	-	723	530	74	1327	54,5%
1971	-	-	-	721	518	73	1312	55,0%
1973	-	-	-	683	556	73	1312	52,1%
1975	-	-	-	649	602	66	1317	49,3%
1977	-	-	-	691	560	61	1312	52,7%
1979	-	-	-	683	327	-	1010	67,6%
1981	-	-	-	5579	1886	-	7465	74,7%
1983	-	-	-	6355	1886	-	8241	77,1%
1985	-	-	-	6945	970	-	7915	87,7%
1987	-	-	-	7407	508	-	7915	93,6%
1989	-	-	-	9776	N.d.	-	10241	95,5%
1991	-	-	-	9991	N.d.	-	10274	97,2%

Fonte: elaborada a partir de dados de MOREIRA (1995) e SAKONG (1993).

¹Após jul/1967. ²percentual dos itens com aprovação automática sobre o total dos itens importados.

No que se refere aos resultados dessa estratégia, pode-se ressaltar que a década de 1950 foi marcada por um desempenho medíocre das exportações, devido à prioridade dada ao processo de substituição de importações e à reconstrução da indústria leve no país, protegida pelas barreiras comerciais. Não se pode deixar de frisar que, nesse período, a capacidade industrial do país estava sendo reconstruída, objetivo no qual a estratégia de SI teria importância fundamental.

Durante a primeira metade da década de 1960, as restrições impostas por dificuldades na balança de pagamentos levaram ainda à intensificação do sistema de controle de importações – herdado da década de 1950 –, no qual somente produtos listados eram importáveis. Além disso, essa lista contava com três diferentes categorias de produtos: aprovados automaticamente, restritos e proibidos (tabela 7A).

Em 1967 o país aderiu ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio, flexibilizando esse sistema, e invertendo a “lista positiva”: todos os produtos passaram a ser importáveis, exceto aqueles listados como “restritos” ou “proibidos”. Em 1978, essa última categoria seria totalmente eliminada.

Apesar das metas do acordo, analisando o percentual de itens aprovados automaticamente (“A.A.”) no período entre 1973 e 1977, percebe-se que a liberalização das importações não apresentaria nenhum avanço, mantendo-se na faixa dos 52% (tabela 7A), o que condiz com a estratégia industrial de S.I. da indústria pesada. A partir de 1977 a melhora substancial do balanço de pagamentos, combinada com a necessidade de abastecimento de alguns produtos críticos no mercado interno, criaria as pré-condições para uma maior abertura das importações, processo que seria ampliado na década de 1980.

Com relação ao processo de liberalização que se intensificou durante os anos 1980, ressalta-se o gradualismo de exposição do mercado sul-coreano à concorrência externa. A

supervisão governamental do processo de abertura permitiria a minimização do impacto de exposição do setor produtivo à concorrência. A abertura da economia seria inevitável, entretanto, não somente pela necessidade de exposição das empresas do país à maior competitividade internacional (o que, ressalta-se, já ocorria através da ampliação das exportações sul-coreanas), mas pela pressão dos parceiros comerciais da Coreia do Sul, particularmente os Estados Unidos.

No que se refere à forma desse protecionismo, analisando-se os dados da tabela 8A percebe-se que a proteção concentrava-se no grupo dos bens manufaturados – bens de consumo, intermediários e de capital. No final da década de 1960, o grupo que possuía a menor porcentagem de itens A.A. dentre os itens importados era o setor de bens intermediários, no qual somente cerca de 20% dos itens importados eram liberados. Na década de 70, durante a fase de SI da indústria pesada, as importações desse grupo também permaneceriam sendo controladas, ao mesmo tempo em que o controle sobre os bens de consumo e bens de capital se intensificaria ainda mais.

Tabela 8A
Coréia: liberalização de importações por setor

Setor	% itens AA no total das importações do setor					Média no Período
	1968	1976	1978	1980	1987	
Alimentos	83,4	67,6	49,0	54,2	70,2	64,9
Insumos	78,9	63,9	66,2	90,4	73,5	74,6
Bens de consumo	36,9	5,7	9,8	16,5	67,4	27,3
Bens intermediários	20,2	12,8	15,6	32,2	65,0	29,1
Bens de capital	53,3	8,9	24,1	27,0	75,2	37,7
itens AA/ Total importações ¹	57,6	51,0	61,3	68,6	93,6	66,4

Fonte: elaborada com base em dados de MOREIRA (1995).¹ todos os itens AA divididos pelo total dos itens importados.

Os itens liberados para importação permaneceriam na década de 70 na faixa dos 8% em média para bens de consumo, e dos 16,5 % para os bens de capital.

Também evidencia-se que a ênfase sobre as exportações estaria nitidamente presente na política industrial do país já a partir dos anos 1960: uma série de incentivos foram criados para a dinamização das exportações, tais como financiamento preferencial (como visto na seção sobre política de crédito e de subsídios), e a criação de licenças de importação condicionadas à performance exportadora. Em 1959 introduziu-se um sistema de *link* entre importações e exportações, no qual exportadores recebiam permissão para importar itens normalmente banidos do mercado interno e recebiam isenção de tarifas sobre importação de insumos. Mas, para isso, estes precisariam obter licenças de comércio emitidas pelo governo, as quais eram condicionadas à performance exportadora da empresa. Essas e outras medidas tradicionais de incentivo às exportações, como subsídios diretos e bônus de exportação, forçariam uma exposição das empresas nacionais à concorrência externa em vista da necessidade de imposição frente aos competidores internacionais, a despeito da proteção gerada pelas barreiras de importação.

Além disso, a experiência negativa da década de 1950 (caracterizada pelo comportamento rentista das empresas aliado à corrupção no governo) levou o governo a implementar controles diretos sobre indústrias estratégicas produtoras de bens intermediários e monitoramento constante dos preços exercidos pelas empresas privadas e sobre a concorrência, impedindo as firmas locais de obter vantagens indesejadas pela proteção de mercado.

Percebe-se, portanto, que o uso de barreiras não-tarifárias na Coreia seria intenso. Em 1968, 42% dos itens importados eram sujeitos a controle direto, o qual em 1976 atingira 49% das importações (tabela 8A). Mesmo na década de 1980, quando o processo de liberalização atingira o setor externo, percebe-se que os setores nos quais o controle governamental era mais forte – bens de consumo, bens intermediários e bens de capital – ainda seriam alvo de

controle direto de importações. Tais fatores indicam também que o processo de desregulamentação sobre o setor comercial sul-coreano seria seletivo, de acordo com a capacidade concorrencial dos setores envolvidos, evitando os riscos de um ajuste recessivo determinado pela lógica de mercado. A utilização de barreiras tarifárias, embora também tenha sido efetiva, teria um peso muito menor na reserva de mercado adotada pela Coreia do Sul (tabela 9A). Percebe-se que, a partir da adesão do país às normas do *GATT* (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), a utilização de barreiras tarifárias como forma de proteção de mercado perderia gradualmente importância, tendo sido utilizadas mais intensamente na

Tabela 9A
Coreia: Estrutura de Tarifas - Média Simples e Ponderada

	1952	1957	1962	1968	1973	1977	1979	1983	1988	1989
Taxas médias (%)										
Ponderada ¹	N.d.	35,4	49,5	56,7	48,1	41,3	34,4	N.d.	N.d.	N.d.
Simples	25,4	30,2	39,9	39,1	31,5	29,7	24,7	23,7	21,9	12,7

¹Média das tarifas de importação ponderadas pelo valor da produção em 1975. Fonte: elaborada a partir de dados de MOREIRA (1995).

década de 1960, quando o país ainda tentava contornar problemas de Balanço de Pagamentos. Mesmo durante a fase de S.I. da indústria pesada, nos anos 1970, a utilização dessa forma de protecionismo teria menor importância, apresentando redução em média de 31,5% em 1973 para 24,7% em 1979. Já durante os anos 1980, a substancial redução das tarifas de importação (de 23,7% em 1983 para 12,7% em 1989) foi efetuada em conformidade com as metas do programa de liberalização comercial do governo (iniciado em 1983, após a estabilização da inflação), acompanhada ainda de redução das deduções para empresas exportadoras a um limite variando entre 55%-65% das tarifas, restrito somente a importações de máquinas e equipamentos (MOREIRA, 1995).

A análise da composição das importações na Coreia demonstra o impacto dos controles diretos sobre a alocação destas. A tabela 10A evidencia a presença dos controles diretos sobre as importações de bens de consumo, uma vez que esse grupo representaria a menor

parcela das importações para os grupos analisados em todo o período 1960-1989, correspondendo em média a 5,4% do total.

Tabela 10A
Composição das importações na Coréia do Sul (%)

Categorias	1960	1969	1974	1978	1982	1986	1988	1989	Média no período³
Alimentos	9,2	17,0	12,2	6,7	7,2	5,3	5,2	5,3	8,5
Bens de consumo ¹	15,4	4,7	2,9	3,8	2,8	4,3	4,4	4,7	5,4
Bens de c. duráveis	N.d.	4,0	2,6	3,4	2,5	3,8	3,7	N.d.	-
Bens de c. não-duráveis	N.d.	0,7	0,3	0,4	0,3	0,5	0,7	N.d.	-
Suprimentos industriais ²	49,6	46,5	57,6	55,5	64,1	54,2	53,4	53,6	54,3
Bens de capital	11,7	31,6	26,9	33,7	25,6	35,9	36,7	36,4	29,8
Outros	14,1	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	2,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹ Compreende Bens de consumo duráveis e não-duráveis; ²Compreende insumos produtivos, combustíveis e bens intermediários; ³ Média aritmética simples dos anos selecionados. Fonte: elaborada a partir de dados de MOREIRA (1995).

Estes dados são condizentes com a forte presença de controles diretos sobre as importações nesse setor: a tabela 8A mostra que a média no período 1968-1987 de itens com aprovação automática nesse setor seria a menor de todas, de maneira que apenas 27,3% dos produtos importados nesse setor não seriam sujeitos a nenhum tipo de controle direto.

De outro modo, a participação dos itens A.A. para importação no setor de insumos produtivos foi alta para todo o período analisado, como evidenciam os dados da tabela 8A: entre 1968-1987, esse grupo - juntamente com o de produtos alimentares - estaria entre aqueles com menor restrição à importação, no qual 74,6% de todas as importações do setor seriam representadas por itens com aprovação automática, seguido pelo setor de alimentos, com 64,9% de todas as importações do setor sendo representadas por itens A.A. (tabela 8A). Assim, vê-se que as importações de suprimentos industriais (insumos produtivos, combustíveis e bens intermediários) seria o grupo de maior peso na pauta de importações, mesmo no período de maior liberalização das importações, a partir de 1986, evidenciando a

forte dependência do país com relação a insumos importados (tabela 10A), correspondendo em média a 54,3% do total das importações no período 1960-1989.

Um aspecto em particular deve ser ressaltado na análise dos dados da tabela 10A: mesmo após a redução dos controles sobre importações (particularmente após 1987, quando a participação dos itens A.A. sobre as importações atingiria a faixa dos 94%, de acordo com a tabela 8A) e das tarifas sobre importações (tabela 9A), não se verifica uma forte variação na composição das importações, que se manteve durante os anos 1980 com poucas alterações, à exceção do grupo de bens de capital, que demonstrou aumento de 25,6% em 1982 para 36,4% das importações em 1989 (tabela 10A). Essa variação se concentrou no período entre 1982 e 1986, quando essas passaram a 35,9% das importações, representando um aumento de aproximadamente 40% das mesmas. Ao mesmo tempo, a análise da participação das importações no PNB da Coreia do Sul evidencia que a abertura comercial realizada nos anos 1980 não representou um aumento desse indicador.

Tabela 11A
Coreia do Sul: participação das importações e exportações sobre o PNB (milhões de US\$), no período de abertura comercial 1979-1990

Ano	PNB	Importações /PNB	Exportações /PNB
1979	67.775	35,6%	30,1%
1980	65.753	42,4%	36,2%
1981	73.537	43,3%	39,9%
1982	78.693	39,9%	39,7%
1983	87.005	36,6%	37,3%
1985	96.620	34,0%	25,7%
1987	140.006	34,2%	42,9%
1990	263.776	32,2%	31,3%

Fonte: BAER, 1993.

Ao contrário, percebe-se que a participação das importações no PNB apresentou uma sensível redução no período, caindo de 42,4% em 1980 para 32,2% em 1990 (tabela 11A). Entre 1986 e 1990, o valor das importações aumentou substancialmente, evoluindo em US\$

38.259 milhões - um aumento de aproximadamente 221% entre 1986 e 1990 (ONU, 1990), liderado pelo setor de bens de capital. Esse *boom* nas importações foi acompanhado, entretanto, por forte crescimento das exportações no mesmo período, no valor líquido de US\$ 30.298,2 milhões (ONU,1990), representando um aumento líquido de 187% entre 1986 e 1990.

3.3.2 Brasil

No Brasil, a adoção da estratégia de S.I. foi acompanhada da supressão das fontes de competição da economia brasileira. A reserva de mercado para os produtores domésticos foi proporcionada por mecanismos de controle sobre o câmbio, proteção tarifária e controles diretos.

A partir da segunda metade da década de 1950, com o Plano de Metas, o governo brasileiro passaria a ampliar o protecionismo sobre o setor industrial brasileiro visando a promoção de uma política industrial mais ativa. Nos anos anteriores, o uso de barreiras não-tarifárias já havia se mostrado importante na internalização de alguns setores produtivos, particularmente na indústria leve, embora sua finalidade principal ainda se voltasse para o controle da balança de pagamentos. Essas políticas continuariam em prática durante o Plano de Metas, com o duplo propósito de promover S.I. e evitar crises de balança de pagamentos. A necessidade de aprofundamento da estrutura industrial levaria, entretanto, à necessidade de fortalecer e ao mesmo tempo flexibilizar os mecanismos de proteção de mercado (MOREIRA, 1995).

Ressalta-se que, até o final dos anos 1960, o controle de importações contaria com uma intervenção maciça sobre o câmbio, por meio de diversos mecanismos, tais como controles cambiais expressos em licenciamento de importações (1947-1953), e sistema de taxas

múltiplas de câmbio (1953-1967). Essas taxas tinham um efeito análogo a uma tarifa aduaneira, com alíquotas diferenciadas de acordo com a essencialidade do produto, o que ao mesmo tempo implicava um controle seletivo de importações. As categorias de importação mais essenciais recebiam ágios menores (resultado dos leilões cambiais), enquanto as menos essenciais se defrontavam com níveis maiores de taxaço - resultado sobretudo das maiores proporçoões de câmbio destinadas às categorias essenciais. Assim, o sistema de câmbios múltiplos permitia a consolidaçoão da reserva de mercado para a S.I., a concessão de subsídios para a importação de bens de capital e insumos produtivos industriais (DIB, 1985). À medida que o processo de industrializaçoão avançava, impondo alteraçõões na composiçoão da pauta de importaçõões, alteraçõões nesse sistema se faziam necessárias. Considerando que o protecionismo à indústria nacional vinha se fazendo com base no valor dos ágios nos diferentes grupos de produtos, a restriçoão às importaçõões que competiam com a produçoão nacional deveria realizar-se mediante modificaçoões nas listas de produtos (isto é, nas categorias de leilão), em função dos objetivos da proteçoão de mercado. Esse procedimento se fazia imperativo à medida em que a aceleraçoão da inflaçõão corroía as tarifas específicas instituídas desde 1934. A baixa eficácia dos câmbios múltiplos, entretanto, evidenciava o esgotamento dessa forma de controle de importaçõões. A manipulaçoão constante do câmbio levava à defasagem cambial (frente à crescente inflaçõão e à deterioraçoão dos termos de troca das exportaçoões), prejudicando as exportaçoões e não conseguindo impedir o crescimento das importaçõões. Após sucessivas tentativas, o sistema cambial foi unificado em 1967, com a transferênciã das operaçoões de câmbio para o mercado livre. A política tarifária passou, então, a ser o mecanismo principal de controle das importaçõões (DIB, 1985).

No que se refere à política tarifária, ressalta-se o papel exercido pela reforma aduaneira de 1957. Com a aprovação da Lei 3.244/57 (chamada também de lei das tarifas) que estabeleceu alíquotas *ad valorem* entre 0 e 150%, a proteção começou a assumir uma natureza mais tarifária, ao lado de um reforço das barreiras não-tarifárias e ainda de controles cambiais. Até esse momento, as tarifas de importação eram de natureza específica, cujo valor estava fixo há muito tempo e foi corroído, em termos reais, pelo efeito da inflação acumulada.

Além disso, o alto grau de proteção foi expresso tanto na manipulação de tarifas quanto em barreiras não-tarifárias, assumindo a forma de legislação ou de regulamento burocrático (aplicação mais rigorosa da "Lei do similar", proibindo totalmente a importação de produtos com similar nacional e exigência de índices de nacionalização da produção, aplicável principalmente em função da entrada de empresas estrangeiras) (SUZIGAN, 1975).

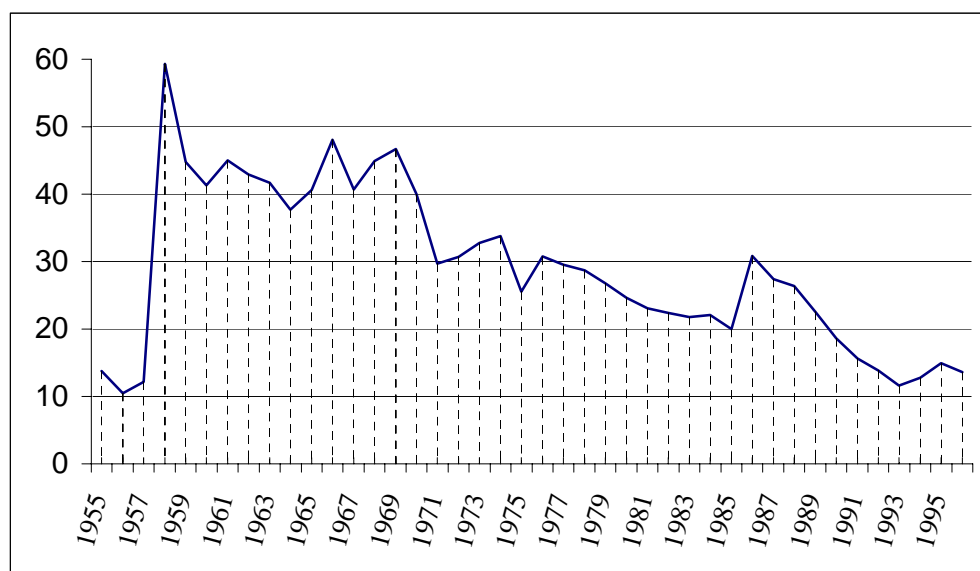
Como resultado dessas medidas, não somente o nível de protecionismo se intensificou no Brasil, mas também a carga tarifária sobre os produtos importados (vide gráfico 1B). A tabela 7B mostra que todos os setores industriais brasileiros contavam com proteção tarifária mais intensa do que na Coréia do Sul.

Tabela 7B
Brasil: Estrutura tarifária (alíquota legal), 1958-1989

Período	1958	1963	1966	1967	1975	1980	1984	1989	Média no período ¹
Média total (%)	59,3	41,7	48,1	40,7	25,6	24,7	22,1	22,5	35,6
Bens de capital - (%)	49,2	38,8	38,2	37,6	36,4	49,0	49,6	33,4	41,5
Bens de consumo - (%)	76,8	64,0	62,0	60,9	89,5	68,3	65,8	38,7	65,8
Bens intermediários - exceto petróleo (%)	31,5	23,5	23,6	23,2	22,5	36,1	38,3	25,5	28,0

Fonte: IPEADATA; disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>>, último acesso em ago/2006. Dados correspondem às alíquotas legais (razão entre o imposto calculado e o total das importações); ¹média aritmética simples para os anos selecionados.

Os valores destacam-se particularmente para os bens de consumo, que no período analisado corresponderia em média a 65,8%.



Fonte: IPEADATA; disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>>; último acesso em ago/2006.

Gráfico 1 - Brasil: média simples das tarifas de importação (alíquota legal) (%)

Do lado institucional, criou-se uma série de barreiras à entrada de novos agentes no mercado. A influência do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) foi decisiva, uma vez que o órgão era responsável pela administração da concessão de incentivos fiscais para aquisição de bens de capital importados destinados à execução de projetos industriais - tanto de empresas que já atuavam no país quanto de empresas estrangeiras interessadas em ingressar no mercado brasileiro. O poder do CDI praticamente determinava a apreciação e aprovação dos projetos de instalação de plantas industriais por parte de empresas transnacionais ou a ampliação de capacidade produtiva de empresas já atuantes no país. Na prática, esse órgão administrava a entrada de empresas e produtos no mercado, atuando como uma barreira institucional à entrada e impondo limites a uma maior competição e contestabilidade no ambiente econômico (SUZIGAN, 1978).

Os resultados dos controles de importação podem ser observados a partir dos dados da tabela 8B, que contém a composição das importações brasileiras (%).

Tabela 8B
Brasil: Composição das importações por categorias, 1955-1987 (%)

Categorias	1955	1964	1972	1974	1978	1982	1987	Média no período ¹
Bens de Consumo	9,7	8,8	4,3	2,5	2,3	1,7	2,9	4,6
Duráveis	2,8	2,4	2,4	1,4	1,0	0,5	0,9	1,6
Não-duráveis ²	6,9	6,4	1,9	1,2	1,3	1,1	2,0	3,0
Suprimentos industriais ³	41,5	47,4	34,0	41,8	29,4	18,8	30,5	34,8
Combustível	21,5	20,4	12,6	22,8	32,5	53,4	32,3	27,9
Bens de Capital	27,3	23,4	37,7	22,9	24,2	15,6	22,6	24,8
Alimentos e bebidas	-	-	7,3	7,1	8,7	8,3	7,4	5,5
Outros	-	-	4,1	2,9	2,9	2,2	4,3	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-

¹Média aritmética simples dos anos selecionados; ²Inclui alimentos e bebidas até 1964; ³Inclui matérias-primas e bens intermediários exceto combustíveis. Fonte: elaborada a partir de dados de MOREIRA (1995).

Percebe-se que o peso de itens de bens de consumo em todo o período analisado seria muito baixo, representando uma média de 4,6% para os anos selecionados - grupo que, como ressaltam os dados da tabela 7B, seria mais pesadamente tarifado. Os grupos de bens de capital, insumos industriais e combustíveis representariam a maior parte das importações em todo o período, correspondendo a uma média total de 87,5% das importações. A participação dos combustíveis, particularmente a partir de 1974, apresenta uma forte evolução, passando de 12,6% em 1972 para 22,8% em 1974 e 53,4% da pauta de importações em 1984 - evidenciando a vulnerabilidade externa do Brasil em função dos choques do petróleo e a conseqüente rigidez da pauta de importações que se seguiu.

A análise da composição das importações brasileiras evidencia, ainda, uma forte semelhança com a Coréia do Sul: a tabela 10A mostra que os grupos com maior peso na pauta de importações na Coréia (bens de capital, suprimentos industriais - incluindo combustíveis) representam, para os anos analisados, uma média de 84,1% de todas as importações, em comparação com a média brasileira, de 87,5% no período. Os itens com

menor peso na pauta de ambos os países, bens de consumo, representariam 5,4% das importações sul-coreanas no período analisado, em comparação com o Brasil, onde apresentariam uma média de 4,6% das importações.

Quando se analisam, entretanto, as características do comércio exterior brasileiro, particularmente se comparado ao caso da Coreia do Sul, percebe-se uma forte disparidade entre os dados. A tabela 9B mostra a participação das exportações e importações sobre o PNB para ambos os países.

Tabela 9B
Brasil e Coreia do Sul: participação das exportações e importações sobre o PNB (%) , 1970-1990

Ano	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1985	1987	1990
Export./PNB (%)											
Brasil	7,3	7,7	7,0	7,6	9,6	10,1	8,5	12,1	12,8	9,6	6,9
Coreia do Sul	14,6	27,9	33,9	30,0	36,2	40,0	39,8	37,3	25,7	42,9	31,3
Import./PNB (%)											
Brasil	7,9	11,8	8,4	9,9	12,2	10,8	9,6	10,0	7,9	6,6	5,4
Coreia do Sul	23,5	36,2	35,8	35,6	42,4	43,3	39,9	36,6	34	34,2	32,2

Fonte: BAER, 1993.

Os dados da tabela 9B ressaltam que, embora o governo brasileiro tenha se empenhado numa intensa política de promoção de exportações a partir da década de 1970, o peso da produção destinada ao mercado externo ainda era pouco significativo no final dos anos 1970, quando eclodiu a crise internacional, como evidencia o baixo coeficiente de exportações sobre o PNB, de aproximadamente 8%. Além disso, nesse mesmo período o peso dos produtos básicos e semimanufaturados ainda era importante, sendo em conjunto responsáveis por cerca de metade das exportações (BAER, 1993). Ou seja, no final dos anos 1970 o Brasil continuava se caracterizando por uma economia com grau reduzido de abertura comercial, com uma performance exportadora crescente - embora ainda pouco significativa em relação à sua produção total - e fortemente condicionada pelo desempenho de produtos primários e derivados, sendo os preços destes mais vulneráveis a impactos

recessivos na economia mundial (BAER, 1993). A rigidez da pauta de importações, evidenciada pelos dados da tabela 8B, ampliaria o impacto da crise externa sobre a economia brasileira. Quando ocorreu o segundo choque do petróleo (1979-1981), o Brasil ainda importava 87% do seu consumo de petróleo - somente em meados da década de 1980 a produção nacional passou a cobrir metade do consumo aparente (BAER, 1993).

Ao longo dos anos 1980, o perfil do comércio exterior brasileiro apresentaria poucas modificações, apresentando recuo na participação das exportações sobre o PNB (de 9,6% em 1980 para 6,9% em 1990), e das importações sobre o PNB (de 12,2% em 1980 para 5,4% em 1990). A proteção tarifária no período, representada pela média simples das alíquotas efetivas (tabela 7B), apresentaria pouca alteração, caindo de 24,7% para 22,5%. O esgotamento dos canais de financiamento externo tornaria essencial o esforço de ajuste da Balança de Pagamentos mediante superávits comerciais, como ressaltam os dados da tabela 10B.

Tabela 10B
Brasil e Coréia: Saldo da Balança Comercial em US\$ milhões, 1980-1989

Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Brasil	-2.823	1.589	818	6.470	13.089	12.486	8.305	11.173	19.184	10.990
Coréia do Sul	-4.787	-4.878	-2.398	-1.747	-1.387	-853	3.131	6.414	8.886	913

Fonte: BAER (1993).

Ressalte-se que, durante seu processo de industrialização, tanto Brasil como Coréia do Sul não se caracterizariam por um padrão comercial de crescimento via superávits comerciais. Esse padrão foi necessário ao Brasil, nos anos 1980, diante de condições adversas de financiamento (como ressaltado na seção sobre padrão de financiamento), gerando um esforço recessivo de ajuste da economia brasileira. Os dados referentes à Coréia do Sul mostram que, mesmo com o forte crescimento das exportações no final dos anos 1980, o saldo da Balança Comercial não teria superávits comerciais comparáveis aos apresentados pelo Brasil.

No que se refere à Coréia do Sul, pode-se ressaltar que a maior abertura comercial do país facilitaria o processo de renovação do estoque de capital, que seria essencial para o processos de *upgrade* industrial e de transição para a economia baseada nos complexos eletrônico e automobilístico, que ocorreriam ao longo dos anos 1980. Essa abertura estaria intimamente relacionada a um processo de proteção de mercado seletivo, no qual o dirigismo estatal era fortemente atuante. Sobre a Coréia, resalta Canuto (1994) que "Nos anos 1970, os destinos da acumulação/reprodução de capital eram traçados no bojo do Estado. Mediante centralização dos fundos de investimento e concessão de licenças e subsídios, esse definia quem entrava nos setores e quem ampliava capacidades" (p.134). Esse dirigismo, auxiliado pela dependência financeira das empresas com relação ao Estado, permitia um padrão de atuação: a premiação de bons desempenhos e a penalização de maus desempenhos. Como resalta Canuto (1994):

Quer utilizando como parâmetro o cumprimento de metas de exportação, a busca de autonomia tecnológica na fabricação, a redução de preços locais e/ou melhor qualidade, etc., os critérios de decisão governamental teriam mantido uma coerência quanto a recompensas e castigos, conforme respostas efetivas à estímulos (p.134).

Esse processo de acompanhamento direto sobre o desempenho das empresas contrastaria fortemente com a forma de protecionismo adotada no Brasil, tendo a política de S.I. sido promovida num ambiente de ausência de seletividade. A concessão de subsídios fiscais, creditícios e financeiros ao setor privado, além do mercado protegido, foi feita sem que esse último deixasse explícito o compromisso de estabelecer critérios *ex-ante* ou *ex-post* de exigência de desempenho, como, por exemplo, o alcance de metas de exportação ou incorporações de progresso técnico. Os incentivos ficaram desvinculados de qualquer espécie de cobrança. Era como se a industrialização fosse um objetivo em si mesmo e não um meio para se atingir conquistas sócio-econômicas de longo prazo. A própria falta de

controle sobre esse processo é um indicativo de inexistência de objetivos de longo prazo por parte do governo, que se restringiu à metas de industrialização.

Ainda no que se refere às diferenças nos coeficientes de abertura comercial verificada entre os países asiáticos e latino-americanos, Amadeo (2002) ressalta as implicações estratégicas desse processo, que vão muito além do simples comércio:

A diferença entre os graus de abertura destes países tem uma conseqüência fundamental, qual seja, os benefícios da integração à economia mundial, que vão além da troca via comércio. A integração das economias asiáticas foi muito além do comércio, uma vez que a associação com empresas estrangeiras (networking com empresas americanas e japonesas) e, principalmente, a produção voltada para países avançados (EUA, Japão e Europa) geraram efeitos dinâmicos, em particular, a incorporação continuada de novas tecnologias e introdução de novos produtos. Nas economias latino-americanas, não obstante a participação de empresas estrangeiras, a produção sempre esteve voltada para dentro dos países. Os padrões de tecnologia, qualidade e diversidade dos produtos ficaram limitados não apenas pelo nível de renda, mas principalmente pela ausência de compromisso com exportações. Tal ausência nada tinha a ver com o viés anti-exportador da "cultura empresarial brasileira", mas sim com a concepção do processo que era voltado para dentro, para substituição de importações. Nos países asiáticos, até pela ausência de recursos naturais e pela existência de vantagens comparativas em non-tradables (mão de obra barata e relativamente educada), as importações eram necessárias e as exportações, portanto, cumpriam o papel de "pagar" pelos insumos externos. No fim das contas, o que se observa é um grau de integração das economias asiáticas à economia internacional - não apenas através de comércio, mas, principalmente, através de investimentos intra-firmas -, que é muito maior do que nas economias latino-americanas. Isso se deu em um ambiente de forte deslocamento da "fronteira tecnológica" nos países ricos e descentralização da produção mundial (devido à queda dos custos em comunicação e transportes), deixando as economias latino-americanas relativamente isoladas do processo" (p. 36-37).

Assim, ressalta-se que, apesar da proteção de mercado ter sido utilizada intensamente tanto no Brasil quanto na Coreia, contrariando o receituário ortodoxo em ambos os casos, percebe-se que o comércio exterior sul-coreano seria caracterizado por uma integração bem maior ao comércio internacional. Esse processo teria conseqüências diretas sobre a capacidade de absorção tecnológica sul-coreano, o que será analisado na seção seguinte.

3.3.3 Considerações sobre a proteção de mercado no Brasil e Coréia do Sul

Até os anos 1980 a Coréia do Sul utilizou largamente a proteção de mercado como forma de desenvolvimento das indústrias nacionais, não tanto por meio de barreiras tarifárias, mas principalmente através de barreiras não-tarifárias (quotas de importação, importação sujeita a licença prévia, e importações condicionadas à performance de exportação).

Nos anos 1980 o processo de liberalização ocorrido na economia sul-coreana (discutido para o caso do padrão de financiamento do país) alteraria esse quadro, pois a redução dos instrumentos de controle governamental atingiria tanto o setor financeiro quanto nos controles de importação.

Tanto a Coréia do Sul quanto o Brasil utilizaram largamente mecanismos de controle de importações, em alguns momentos para viabilizar o processo de industrialização por substituição de importações e, em outros, para tentar amenizar os efeitos de crises externas sobre o Balanço de Pagamentos. O protecionismo verificado na Coréia do Sul contesta a idéia de que o desempenho econômico da Coréia do Sul teria sua origem no fato de o país possuir uma estrutura de mercado mais liberal, beneficiada pela eficiência alocativa de mercado.

Entretanto, nota-se que, apesar das semelhanças, o controle exercido na Coréia do Sul foi complementado com um forte controle do desempenho das empresas beneficiadas pela reserva de mercado, impedindo comportamentos “rentistas” por parte dos agentes privados. Esse controle foi utilizado também para direcionar, na maioria dos casos, a produção das empresas beneficiadas para o mercado externo, ajudando a reduzir a dependência de divisas externas no equacionamento de problemas de Balanço de Pagamentos - principalmente o pagamento de serviços da dívida externa do país, e a importação de matérias-primas

essenciais para a produção, como é o caso do petróleo. Ao mesmo tempo, a exposição dos agentes privados (beneficiados pela reserva de mercado) à competição externa seria um forte instrumento de controle sobre os efeitos nocivos da proteção de mercado, forçando os conglomerados sul-coreanos a se adaptarem à concorrência externa.

Viu-se no item anterior que o governo sul-coreano, pelo forte controle de que dispunha sobre a alocação de crédito para o sistema produtivo, tinha capacidade para incentivar ou eliminar os agentes privados de acordo com os interesses do país.

No caso brasileiro, a proteção de mercado adquiriu um caráter generalizado para os agentes privados, setor que no Brasil era composto por capital nacional e uma parcela significativa de capital externo. A proteção generalizada combinada com a ausência de instrumentos de controle de desempenho do setor industrial traria resultados negativos não somente para o setor externo da economia, mas internamente, permitindo o estabelecimento de um comportamento rentista por parte das empresas - ou seja, a busca por renda econômica sem se incorrer em risco, estimulado pelos próprios condicionantes do ambiente -, prejudicando a competitividade e a capacidade do setor produtivo de acompanhar as mudanças tecnológicas no âmbito externo. Estes fatores contribuíram para a deterioração dos termos de troca das exportações do país, o que implicou sérias dificuldades de recuperação da economia brasileira após as crises do petróleo.

A forma de protecionismo estabelecida no Brasil implicou, ainda, um grau de fechamento da economia muito superior ao da Coreia do Sul, impedindo que a estrutura industrial do país auferisse vantagens do comércio externo, e tornando ainda mais difícil a renovação tecnológica do parque industrial brasileiro. Esse fator representou, no final da década de 1980, um elemento estratégico fundamental para o desempenho do país no comércio

internacional, cuja demanda se voltou principalmente para produtos intensivos em tecnologia, deixando o país à margem do comércio internacional.

3.4 Investimento Direto Externo e aprendizado tecnológico

3.4.1 Brasil

No Brasil, o recurso ao investimento direto externo (IDE), aliado aos programas de investimento público, teria papel significativo. Já em meados da década de 1950, no período 1956-1962 (governo J.K.), o fluxo de IDE para o Brasil apresentaria o primeiro crescimento significativo (tabela 11B), com participação no primeiro ciclo de formação da indústria pesada brasileira. Nesse momento, para contornar as barreiras relacionados à montagem da indústria pesada - o elevado aporte de investimento inicial nestes projetos e a necessidade de utilização de um padrão tecnológico mais avançado - o Estado nacional recorreria ao IDE para internalizar setores em que as práticas de substituição de importações via barreiras protecionistas não seriam suficientes. Do ponto de vista das empresas estrangeiras, essas buscariam acesso privilegiado aos mercados locais de bens de consumo duráveis na disputa por mercados protegidos em meio à concorrência internacional entre firmas norte-americanas e européias. Essa onda de investimentos ainda obteria um novo impulso a partir de 1972 (tabela 11B), possibilitado pela reforma fiscal-financeira dos anos 1960.

É necessário ressaltar que, em âmbito mundial, esse ciclo de transnacionalização do capital ao longo do período de 1955-1975 correspondeu ao desdobramento do acirramento concorrencial entre empresas transnacionais norte-americanas e européias. Assim, o padrão de IDE mundial nesse período foi dominado pelos fluxos dos EUA em direção à Europa e pela extroversão da concorrência entre firmas norte-americanas e européias para áreas periféricas em curso de industrialização - elemento central no caso brasileiro.

Tabela 11B
Brasil e República da Coréia: fluxos de IDE entre 1950-1991, e percentual do volume destinado para a Coréia em relação ao brasileiro, US\$ milhões

Período	Brasil	Coréia	Coréia/Brasil(%)
1950-1955	408	N.d.	-
1956-1961	1.021	N.d.	-
1962-1965	459	33	7,2%
1966-1970	1.049	195	18,6%
1971-1975	4.690	840	17,9%
1976-1980	10.373	646	6,2%
1981	2.624	153	5,8%
1982	3.493	189	5,4%
1983	2.016	269	13,3%
1984	1.841	422	22,9%
1985	1.910	532	27,9%
1986	1.284	355	27,6%
1987	1.674	1.063	63,5%
1988	3.344	1.284	38,4%
1989	1.897	1.090	57,5%
1990	1.388	803	57,9%
1991	1.402	1.396	99,6%
Total	40.873	9.270	22,7%

Fonte: elaborado a partir dos dados do Departamento Nacional de Estatística da Coréia, disponível em <<http://www.nso.go.kr/eng>>, acessado em ago/2006, e dados do IPEADATA (Brasil) - disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>>, acessado em ago/2006.

Apesar da contribuição do IDE no rápido crescimento industrial verificado no Brasil, produzindo um setor industrial diversificado cujo valor adicionado estaria em 1988 entre os sete maiores do mundo (MOREIRA, 1995), algumas características do desenvolvimento industrial brasileiro envolvendo o papel do IDE trariam conseqüências que, na ausência da adoção de formas de controle por parte do Estado, agravariam problemas estruturais da economia brasileira.

Ressalta-se primeiramente que os fluxos de IDE teriam uma presença muito superior na economia brasileira do que na Coréia do Sul. A tabela 11B evidencia que, entre 1950 e 1991, os fluxos totais de IDE para o Brasil atingiram a cifra de aproximadamente US\$ 41 bilhões, enquanto para o mesmo período na Coréia os mesmos atingiram pouco mais de US\$ 9 bilhões - cerca de 23% dos fluxos para o Brasil. Nesse contexto, o papel do IDE foi muito mais intenso na estratégia de industrialização brasileira do que no caso da Coréia,

contribuindo para um crescimento industrial rápido e criando uma estrutura diversificada, e acentuando a subordinação do capital privado nacional em relação à estratégia de atuação das empresas transnacionais. Tais fluxos ganhariam força nos momentos de avanço da industrialização, particularmente no governo Kubitschek (durante o “milagre” econômico de 1967-1973) e posteriormente à etapa final de constituição do sistema industrial do II PND, a partir de 1975.

A forte presença do IDE no Brasil desenvolveu-se numa relação de complementaridade com os gastos governamentais em infra-estrutura. Nos momentos de retração do investimento, portanto, a retração do setor industrial formado pelo capital estrangeiro ampliou os efeitos recessivos da paralisação dos investimentos.

Também ressalta-se que o recurso ao investimento direto estrangeiro foi exercido como uma forma "fácil" de diversificação da estrutura produtiva do país, permitindo ao Estado brasileiro contornar a restrição tecnológica nacional e a falta de mão-de-obra qualificada. Entretanto, ao colocar sob um mesmo aparato protecionista tanto empresas transnacionais (com acesso irrestrito à capital e tecnologia) quanto empresas privadas nacionais, criou uma estrutura de mercado na qual as últimas seriam obrigadas a permanecer em uma posição marginal, tornando ainda mais difícil uma projeção no mercado externo para as firmas nacionais - um forte contraste com relação à Coreia do Sul, marcado pela evolução da indústria pesada em conjunto com o surgimento dos conglomerados *chaebol*.

Ao mesmo tempo, o recurso à tecnologia externa não teria a contrapartida do estabelecimento de um programa de incentivo à P&D e à educação no país, que permitisse a endogeneização do processo de desenvolvimento tecnológico e, portanto, permitisse a redução da dependência tecnológica do país em relação ao investimento direto externo.

Tabela 12B
Brasil e Coréia: gastos em P&D como proporção do PNB, 1970-1986

Ano	1970	1977	1982	1986
Brasil	0,2	0,7	0,6	0,6
Coréia do Sul	0,4	0,6	0,9	1,8

Fonte: MOREIRA (1995).

Pode-se afirmar que, durante 1974-1980, na segunda onda de IDE no Brasil, o governo brasileiro buscou reverter esse quadro, promovendo o fortalecimento da presença nacional no setor produtivo e na produção de P&D. Nesse período o IDE também concorreria com outras formas "externalizadas" de absorção tecnológica como licenciamento de tecnologia e *joint-ventures*. Por exemplo, nos investimentos em ramos como metalurgia básica, papel e celulose e química, a participação de empresas estrangeiras foi basicamente tecnológica (CANUTO, 1994). A preocupação governamental com relação a P&D também fica evidenciada pelo aumento dos gastos com P&D nesse período (tabela 12B), período no qual o percentual dos gastos com P&D sobre o PNB superaram os da Coréia do Sul. Estes gastos foram implementados por meio de financiamento de atividades de P&D no setor privado, investimento em educação superior, e combinados à imposição de controles sobre as importações de tecnologia. Entretanto, nos anos seguintes os gastos em P&D como percentual do PNB voltaram a cair, atingindo valores em torno de 0,6% do PNB em 1982 e 1986 (tabela 12B).

Já no complexo mecânico, o direcionamento de parcela da capacidade instalada para o exterior (já desde os anos 1970) não se fez acompanhar por novos investimentos significativos, não denotando uma reorientação exportadora de maior alcance. A dinâmica dos mercados locais continuou como principal fator locacional para os investimentos diretos externos.

Analisando-se o foco dos IDE's implementados no Brasil entre 1956 e 1980, no caso dos bens de consumo duráveis da indústria metal-mecânica, percebe-se que a ausência de estratégias agressivas de ocupação de mercados externos – por meio de preços ou tecnologia - era predominante. A presença local das empresas transnacionais não pressupunha essa estratégia, nem tampouco as empresas privadas nacionais demonstrariam preparo para buscar estes mercados.

Do ponto de vista do mercado nacional, entretanto, os condicionantes internos de demanda por bens de consumo duráveis limitaram o crescimento da indústria pesada. A grosso modo, a baixa taxa de salário médio no país não permitiu, no longo prazo, um sobrefôlego à indústria pesada; políticas de concentração de renda implementadas pelo governo puderam dar somente um impulso restrito à demanda destes bens, agravando ainda o problema da concentração de renda no país.

No que se refere aos ramos de processamento químico e metalúrgico - ramos que seriam fortalecidos com base em formas "exteriorizadas" de transferência de tecnologia e, portanto, com menor aporte de IDE - , somente haveria ganho de mercados externos a partir dos anos 1980 (CANUTO, 1994).

Uma vez que a dinâmica interna seria a principal força determinante no crescimento industrial no Brasil, as principais fontes de manutenção da expansão industrial foram os investimentos públicos em expansão e complementação da infra-estrutura industrial.

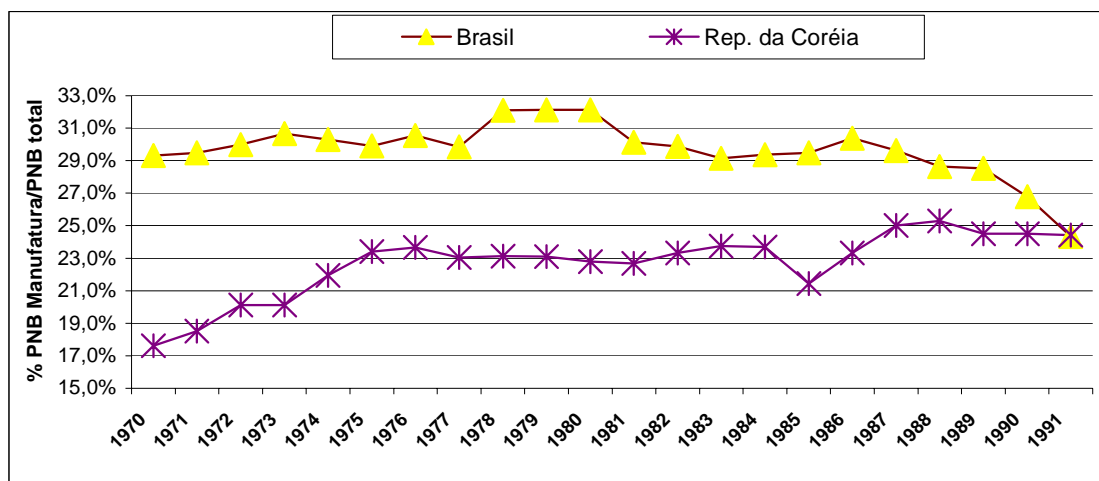
Já nos anos 1980, a crise do padrão de investimento brasileiro via endividamento externo, a estatização da dívida externa e a conseqüente quebra nas taxas de investimento público levaram tanto empresas privadas nacionais quanto transnacionais a adotar estratégias defensivas em meio às perturbações macroeconômicas, tais como reestruturação patrimonial (principalmente no período 1981-1983), cortando investimentos fixos e

estoques, em favor de inversões financeiras de maior liquidez e com rentabilidade real garantida pelo governo.

É importante ressaltar, no que se refere à influência da crise dos anos 1980 sobre o desempenho da indústria brasileira, que diferentemente da Coreia do Sul, o Brasil não logrou atingir ou manter as mesmas taxas de investimento durante os anos 1980. As taxas de investimento no Brasil, que estavam na faixa dos 25% como proporção do PIB no início dos anos 1980, apresentaram contínua redução, atingindo em 1990 a faixa dos 14% sobre o PIB (AMADEO, 2002). Já os níveis de investimento brutos no PIB coreano se conservaram elevados mesmo nos primeiros anos da década de 1980. Em nenhuma ocasião ao longo dos anos de 1978-1985 a taxa de investimentos brutos no PIB foi inferior a 27% (CANUTO, 1994).

Do ponto de vista dos investimentos privados, particularmente no que se refere à indústria pesada, não se verificaram tampouco fontes de dinamismo: a paralisação dos investimentos públicos em infra-estrutura e a falta de demanda interna não criariam um ambiente propício a uma nova onda de investimentos. A parcela exportada da produção cresceu em quase todos os setores - fruto do esforço coordenado pelo Estado para a estabilização do Balanço de Pagamentos -, sem, entretanto, criar ocupação de capacidade produtiva suficientemente intensa para induzir novos grandes investimentos, com raras exceções. Ao longo dos anos 1980, o perfil da capacidade das indústrias privadas nacionais manteve-se sem modificações substantivas, enquanto as principais mudanças se verificaram nos setores exportadores, num processo de ajuste recessivo (estratégias de desverticalização e especialização da produção, com abandono de partes de plantas e linhas produtivas, processos de terceirização de serviços e parcelas do processo produtivo) com baixo investimento em aprendizado tecnológico (CANUTO, 1994). O gráfico 2A evidencia os

resultados do processo de reestruturação produtiva do Brasil, analisando a parcela do PNB composto pela indústria em relação ao PNB total da economia, para Brasil e Coréia do Sul. Percebe-se que a participação do PNB industrial, no caso brasileiro, apresentaria uma redução significativa ao longo dos anos 1980.



Fonte: Elaborado a partir de dados Organização das Nações Unidas - disponível em <http://www.unstats.org>, acessado em outubro/2006; valores referem-se à razão entre PNB industrial e o PNB total do país.

Gráfico 2 - Participação do PNB industrial sobre o PNB total da economia: Brasil e Coréia, 1970-1991

Essa redução se concentra na segunda metade da década de 1980. (acompanhando a queda no investimento). A tabela 13B mostra que a taxa de anual de investimento/PIB no Brasil apresentaria contínua redução ao longo dos anos de 1980: em 1979, essa se situava em torno de 23% do PIB, caindo para aproximadamente 15% do PIB em 1991.

Tabela 13B
Brasil: Taxa anual de investimento sobre o PIB, 1979-1991

Ano	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Taxa de investimento (preços 1980) - (%PIB) Anual	22,7	23,6	21,6	20,0	17,2	16,3	16,4	18,8	17,9	17,0	16,7	15,5	14,6

Fonte: IPEADATA, disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>, acessado em jul/2006.

Como evidenciado anteriormente, o padrão de financiamento brasileiro apresentaria uma ruptura em relação aos anos anteriores, em vista da dificuldade de acesso a fontes externas

de financiamento e da reestruturação recessiva que o Estado brasileiro foi forçado a adotar nos anos de 1980.

A queda na participação do PNB industrial em relação ao PNB total da economia coincide também com o crescimento expressivo das exportações brasileiras no mesmo período. Os setores do PNB que apresentaram maior crescimento entre 1980 e 1990 foram os de construção (34,9%) e agricultura (28,2%), além de outras atividades (108,9%) (ONU,2006); o valor do PNB industrial apresentou redução líquida de 2,8% para o mesmo período (ONU,2006). Estes dados são condizentes com as observações de Canuto (1994), que evidenciam o caráter recessivo da reestruturação produtiva dos setores industriais voltados à exportação. Já na Coreia do Sul, a participação industrial manteve uma trajetória de crescimento moderado, após um período de rápida queda no início da segunda metade da década de 1980, seguindo-se à aceleração do processo de liberalização comercial em 1983 (após a estabilização macroeconômica), que reduziu os controles sobre importações e os subsídios ao setor industrial.

No que se refere aos investimentos diretos vindos do exterior nos anos 1980, pode-se destacar que ocorreu uma mudança nos padrões dos fluxos internacionais de IDE, gerando um novo fluxo mundial. Essa evolução surge como reflexo do processo de globalização financeira (processo de "securitização" e diversificação patrimonial das empresas) e produtiva (grandes empresas operando em escala global, em estruturas regionalizadas e com forte integração das decisões de produção) e da intensificação da divisão do comércio internacional entre os três principais blocos econômicos mundiais, na Europa, Estados Unidos e Japão. Ao longo do período de 1985-1990, os fluxos nominais de IDE se expandiram à taxa média anual de 34%, enquanto o PIB e o comércio mundiais cresceram, respectivamente, a 13% e a 12% a.a. (CANUTO, 1994).

A economia brasileira permaneceu à margem desse novo contexto: enquanto o Brasil atraiu 6,1% dos fluxos mundiais de IDE no período 1976-1980, entre 1981-1985 atraiu 4,2% dos mesmos e somente 1,1% entre 1986-1990. No mesmo período, os fluxos de IDE mundiais triplicaram (CANUTO, 1994). Ainda assim, nota-se que os fluxos anuais e totais de IDE para o Brasil em todo o período foram superiores àqueles em direção à Coréia do Sul, evidenciando a forte inserção de capital externo na economia brasileira. Entretanto, a relação de complementaridade desenvolvida entre empresas privadas locais e empresas de capital estrangeiro fez com que as modificações nos fluxos de IDE mundiais tivessem um impacto muito superior na economia brasileira do que comparado à sul-coreana.

3.4.2. Coréia

Diferentemente do caso brasileiro, na Coréia do Sul os fluxos de IDE não tiveram papel significativo até meados da década de 1970 e, mesmo no período entre 1970 e 1980, apesar do aumento do IDE na economia, ressalta-se que, em comparação com Brasil, a presença do IDE teve um peso bem menor. Como ressaltam os dados da tabela 11B, em nenhum momento do período analisado os fluxos de IDE para a Coréia superaram aqueles destinados ao Brasil. Somente no início da década de 1990 estes valores se aproximaram, quando os fluxos de IDE para a Coréia atingiram 99% dos fluxos com destino ao Brasil.

Dados indicam também que a participação do IDE na formação bruta de capital na economia sul-coreana até a metade dos anos 1980 foi pouco relevante, atingindo seu nível mais elevado (para o período analisado) entre 1972 e 1975, chegando a 1,7% (MOREIRA, 1995). A partir de 1976 essa participação caiu substancialmente, atingindo 0,8% entre 1976 e 1978, e 0,3% entre 1979-1982. A participação do IDE sobre a formação bruta de

capital na Coréia do Sul só se elevou novamente nos anos 1980, atingindo 0,6% no período 1983-1985 (MOREIRA, 1995).

Estes dados indicam que o componente de nacionalização da produção sul-coreana foi bastante elevado em todo o período. Dentre os principais fatores determinantes da baixa participação de IDE na economia da Coréia, pode-se ressaltar que: primeiramente, o papel exercido pela ausência de um mercado interno potencial em escala suficiente para despertar a atenção do capital externo, principalmente até o início da década de 1970, quando o governo sul-coreano iniciou seu processo de construção da base industrial pesada e química. Os dados da tabela 11B mostram que o primeiro aumento relevante de fluxo de IDE ocorreria entre 1971 e 1975, atingindo a ordem dos US\$ 840 milhões.

Outro fator foi a forte aversão cultural no país ao capital externo, fruto de décadas de dominação japonesa no período 1910-1945. Dessa maneira, as formas de tratamento ao capital externo, diferentemente do caso brasileiro, foram caracterizadas na Coréia por um controle mais intenso sobre o capital externo. Até o início dos anos 1980, quando aprovado pelas autoridades governamentais, o IDE teve como principal característica uma participação majoritária de capital nacional, com raras exceções.

Uma explicação alternativa para a baixa importância do IDE na Coréia do sul advém da estratégia de desenvolvimento sul-coreana, até meados dos anos 1970, dado o foco no aprimoramento de indústrias leves intensivas em mão-de-obra, com baixo aporte de capital. Estes setores não eram atraentes para formas de tecnologia intensivas em capital, que normalmente acompanham os fluxos de IDE (SAKONG, 1993). Estes fatores explicam porque, mesmo com a redução das restrições ao IDE, por meio de medidas de incentivo ao capital externo a partir dos anos 1960 (com a criação da Lei de promoção ao capital estrangeiro), a participação do IDE na economia sul-coreana não foi tão intensa.

A tabela 12A mostra que, dentre os fluxos de IDE para a Coréia entre 1972 e 1991, grande parte provém do Japão (aproximadamente 42% do total dos fluxos). Os Estados Unidos tiveram a segunda maior participação, de 27% - ambos totalizando aproximadamente 69% de todo o fluxo de IDE para a Coréia no período.

A proximidade da Coréia do Sul com o Japão tem alta relação com o alto nível de IDE japonês verificado, concentrando-se no período 1972-1976. Nesse período, intensos superávits comerciais do Japão e a apreciação da taxa de salário nesse país levariam a reduzir as restrições japonesas à saída de IDE. Quando a taxa de salário começou a elevar-se na Coréia do Sul, na segunda metade dos anos 1970, o IDE japonês caiu consideravelmente. Com relação às características desse investimento, aproximadamente 70% do IDE japonês na Coréia entre 1962 e 1991 foi destinado ao setor manufatureiro (eletrônico, petroquímica e têxteis), enquanto o IDE norte-americano principalmente ao setor petroquímico, de equipamentos de transporte e eletrônico (SAKONG, 1993).

Tabela 12A
Fluxos de IDE para a Coréia do Sul de acordo com o país de origem (%), 1962-1991

Ano	Japão	EUA	Europa	Outros	Total em milhões de US\$
1972-1976	71,3	15,3	4,4	8,9	879,4
1977-1981	41,7	32,7	13,2	12,3	720,6
1982-1986	49,6	32,9	10,8	6,7	1.767,7
1987-1991	37,6	26,3	30,0	6,0	5.634,9
Total	42,3	27,0	22,4	7,0	9.268,8

Fonte: elaborada a partir de dados de SAKONG (1993).

A partir da segunda metade dos anos 1980, ocorreu também um aumento considerável de IDE no setor de serviços, principalmente o setor de hotelaria e financeiro (SAKONG, 1993).

Desde o primeiro momento da industrialização pesada sul-coreana nos anos 1970, as firmas japonesas já teriam um importante papel como fonte de tecnologia, acentuado-se no

ajustamento estrutural da economia rumo à eletrônica e a automobilística (CANUTO, 1994). O processo de transferência de produção japonesa iniciou-se com o acirramento das pressões protecionistas norte-americanas sobre os produtos japoneses. Dessa forma tornou-se atraente para os conglomerados japoneses a transferência de produtos ou atividades de "segunda linha" da metal-mecânica para as áreas vizinhas. Isso porque, mesmo com o repasse de tecnologia para estes países, continuaria a lucrar indiretamente via componentes, equipamentos e licenciamento de tecnologia (CANUTO, 1994).

No que se refere ao processo de industrialização sul-coreano entre a década de 1970 e 1980, ressalta-se, entretanto, que, mesmo com a expansão dos fluxos de IDE na Coreia, o ingresso de tecnologia ocorreria predominantemente sob formas exteriorizadas (ou seja, não através de IDE), ao mesmo tempo em que a propriedade local do capital produtivo da indústria pesada era predominantemente nacional. O IDE com posição majoritária estrangeira seria circunscrito às atividades de exportação de produtos manufaturados leves e de montagem não-qualificada da metal-mecânica, prevalecendo *joint-ventures* com propriedade externa nunca superior a 50% no caso da indústria pesada (CANUTO, 1994).

A relação de complementaridade entre firmas japonesas e sul-coreanas funcionou bem no período entre meados dos anos 1970 e 1980, com o estabelecimento de um padrão de comércio triangular com os EUA (CANUTO, 1994). A partir de 1985, com a aceleração da substituição de produtos japoneses por coreanos, a relação de complementaridade entre Japão e Coreia chegou a um ponto limite no qual produtos de "primeira linha" japoneses - computadores, *chips* de memória e automóveis - foram perdendo espaço para os produtos concorrentes sul-coreanos. Assim, os espaços "definidos" pelas firmas japonesas para as firmas sul-coreanas foram sendo contestados, o que acabou levando a um retrocesso de transferência de tecnologia do Japão para a Coreia no final dos anos 1980. Ressalta-se,

portanto, que seria mais importante no processo de *catch-up* tecnológico sul-coreano a busca de outras formas de absorção tecnológica do que a adoção de IDE como fonte de dinamização tecnológica.

Esse processo de assimilação tecnológica seria caracterizado pela adoção de formas "exteriorizadas" de tecnologia - assistência técnica externa proporcionada por parceiros comerciais, acordos com compradores estrangeiros ou vendedores de equipamentos de capital, e acordos de licenciamento de tecnologia e *joint-ventures* - (CANUTO, 1994), ao invés da adoção do IDE.

A estratégia de promoção de exportações ajudaria empresários sul-coreanos a obter vantagens de transferência de tecnologia a custos baixos, proporcionada por compradores (que proviam conhecimentos em processos produtivos, controle de qualidade, técnicas de gestão e *design* de produtos intensivos em tecnologia) e por vendedores de bens de capital, cujos serviços de assistência técnica usualmente incluíam instalação dos equipamentos, de modo que os técnicos coreanos pudessem aprender sobre o processo produtivo. Muitas vezes, como parte do acordo de compra, engenheiros sul-coreanos eram enviados ao exterior para treinamento (CANUTO, 1994).

Cabe ressaltar, entretanto, que o processo de *catch-up* tecnológico sul-coreano não teria sido possível unicamente com a utilização destes canais de transferência de tecnologia; o processo de absorção tecnológica seria mais intenso onde a formação de uma capacidade tecnológica pré-existente nas indústrias locais permitissem a adoção de formas exteriorizadas de tecnologia. Nesse contexto, destaca-se a importância da manutenção de níveis elevados de investimento em P&D sobre o PNB, como forma de preparo para a absorção tecnológica.

Tabela 13A
Coréia: taxas de gasto em P&D/PNB, e participação do governo e setor privado nos gastos

Ano	1963	1967	1972	1976	1981	1986	1988
P&D/PNB (%)	0,2	0,4	0,3	0,4	0,6	1,8	2,0
Partic. governo	97,0	86,0	66,0	64,0	42,0	19,0	19,0
Partic. setor privado	0,3	14,0	34,0	36,0	58,0	81,0	81,0

Fonte: MOREIRA (1995).

A tabela 13A mostra que as taxas de investimento em P&D sobre o PNB cresceram continuamente na Coréia do Sul, principalmente na década de 1980. A partir da reestruturação do aparelho de incentivo estatal nos anos 1980, os incentivos governamentais direcionaram-se para políticas de P&D. Canuto (1994) mostra que, nos anos 1980:

O padrão de gastos públicos teria de se modificar em direção a instituições e tarefas extraprodutivas, isto é, para montagem de laboratórios de P&D, projetos de pesquisa conjunta entre firmas e o Estado, parques científico-industriais e outros tipos de infra-estrutura e atividades que fazem a ponte entre a ciência e a tecnologia (p.116).

Mudanças institucionais nos anos 1980 criaram uma "divisão de trabalho" para as atividades de P&D entre o setor público e o privado: universidades concentraram-se em atividades de pesquisa básica, institutos governamentais de apoio à P&D efetuando a ponte entre universidades e empresas privadas e definindo prioridades de pesquisas de interesse nacional; e o setor privado, concentrando-se em aplicações comerciais de P&D. Além disso, as condições para o gasto privado em P&D foram facilitadas, mediante aumento em incentivos fiscais e financeiros (MOREIRA, 1995), o que permitiu que a participação do gasto privado em P&D aumentasse para 81% dos gastos totais em 1988.

Nos setores industriais em que o *gap* tecnológico era mais intenso, acordos sobre licenciamento de tecnologia eram aplicados. O governo permitiria a transferência direta de tecnologia, estabelecendo tetos máximos para o pagamento de *royalties*, em períodos de

contratos não superiores a três anos. Tais medidas iniciaram-se em 1978, em indústrias selecionadas como maquinaria, construção naval, eletrônica, química e têxtil (SAKONG, 1993).

A partir da década de 1980, o processo de liberalização da economia incluiu também a redução dos controles sobre os fluxos de IDE. A aprovação do IDE no início dessa década incluiria permissão para o estabelecimento de firmas com capital 100% estrangeiro, somente em setores selecionados pelo governo. Em 1984, a principal lei de controle sobre o capital estrangeiro (Lei de incentivo ao capital estrangeiro) sofreu reformulação, incluindo uma "lista negativa" em que todos os setores industriais que não estivessem listados, estavam abertos ao ingresso de capital estrangeiro - contrastando fortemente com os períodos anteriores, nos quais somente setores especificados puderam obter permissão para o ingresso de IDE. Outras medidas foram adotadas para facilitar o ingresso de IDE, como a eliminação de restrições sobre remessa de lucros e de equivalência patrimonial para empresas com capital estrangeiro, além da eliminação de outras medidas administrativas visando a aprovação de IDE. Após 1983, a "lista negativa" foi continuamente revisada, permitindo maior penetração de IDE.

Analisando-se o papel das empresas estrangeiras na economia sul-coreana, percebe-se que apesar de pouco significativo, houve um aumento contínuo na participação dessas firmas no PNB sul-coreano: entre 1972 e 1980, essas firmas representaram apenas 1,3% do crescimento anual do PNB; entre 1984 e 1986, sua participação já atingia 2,5% no crescimento do PNB (SAKONG,1993).

Um fator a ser destacado no papel das empresas estrangeiras na Coreia do Sul é um caráter fortemente exportador, superior à média das firmas de capital nacional: a participação das exportações no total das vendas das empresas de capital nacional sul-coreanas

permaneceria em média entre 6,9% em 1971 e 13,3% em 1980; já o mesmo índice para as filias estrangeiras da Coreia estava entre 27,4% em 1971 e 41,5% em 1980 (SAKONG,1993).

Ao mesmo tempo, as filias estrangeiras sul-coreanas tendem a exportar mais para seus países de origem, como vemos na tabela 14A:

Tabela 14A - Coreia: exportações totais da economia de acordo com destino, e exportações das filias estrangeiras

Exportações para	Exportações totais do país		Exportações das filiais estrangeiras	
	1984	1986	1984	1986
EUA	35,8	40,0	38,7	36,1
Japão	15,7	15,6	28,2	24,8
Outros	48,5	44,4	33,1	39,1

Fonte: SAKONG, 1993.

Enquanto aproximadamente 36% das exportações da Coreia em 1984 destinavam-se para os EUA e aproximadamente 16% para o Japão, aproximadamente 39% das exportações de filiais estrangeiras sul-coreanas destinavam-se para os EUA e 28% para Japão. Essa participação das filiais tende a se manter em 1986, com 36% para EUA e aproximadamente 25% para Japão. Os dados mostram que as atividades das filiais estrangeiras na Coreia do Sul tem participação significativa no superávit comercial sul-coreano com os Estados Unidos e com a redução do déficit comercial sul-coreano com o Japão.

Finalmente, cabe ressaltar que o processo de promoção de exportações e absorção tecnológica na Coreia não teria sido possível sem o crescimento dos conglomerados *chaebol*.

3.4.3 - Considerações Finais sobre IDE e absorção tecnológica no Brasil e Coréia do Sul

Viu-se que, na comparação dos fluxos de IDE entre Brasil e Coréia do Sul, a participação dos fluxos teve um peso muito forte na formação industrial brasileira, enquanto na Coréia do Sul foi pouco relevante. Quando cresceram os fluxos de IDE em direção à Coréia do Sul, nos anos 1970, estes tiveram uma baixa participação direta no processo de absorção tecnológica, pois concentraram-se em setores de "montagem não-qualificada", principalmente em consequência da ampliação dos fluxos de IDE japoneses no leste da Ásia.

Desde os anos 1960, entretanto, o desenvolvimento de políticas governamentais de *catch-up* tecnológico contribuiu para o estabelecimento de padrões tecnológicos nas empresas sul-coreanas que contestaram o seu papel na divisão internacional do trabalho, tornando-se gradualmente concorrentes dos conglomerados japoneses e ganhando espaço no mercado norte-americano e mundial. O *upgrade* tecnológico sul-coreano beneficiou-se intensamente de sua proximidade geográfica com o Japão, não se limitando, entretanto, a transferências diretas de produção através de IDE, mas utilizando-se preferencialmente de formas indiretas de absorção tecnológica.

No que se refere aos controles sobre o processo de transferência de tecnologia, o Estado coreano montou nos anos 1970 aparelhos de monitoria sobre os fluxos de ingresso de tecnologia, com as funções de difusão de informação e proteção - proibindo cláusulas contratuais restritivas ao uso de tecnologia importada, monitorando o repasse de tecnologia, etc. (CANUTO,1994). Essa monitoria estatal se mostrou fundamental nas atividades de "aprendizado reverso": mediante a manipulação dos projetos industriais, proporcionadas pela centralização dos recursos financeiros (até os anos 1980), o Estado

participaria das estratégias de negociação de transferência de tecnologia e na verificação do cumprimento dos termos contratuais estabelecidos.

Somente a partir da segunda metade dos anos 1980, com a desregulamentação dos controles sobre IDE na Coreia do Sul, estes fluxos tiveram crescimento significativo. Entretanto, isto não implicou a adoção de uma participação "passiva" do Estado sul-coreano com relação ao processo de absorção tecnológica: ao contrário, a reforma dos mecanismos de intervenção estatal sobre a economia na década de 1980 implicou uma maior liberdade fiscal para que o governo concentrasse seus recursos em políticas agressivas de incentivo à P&D. Nos anos 1980, a reestruturação dos incentivos governamentais da Coreia do Sul implicou num processo de "especialização" dos aparelhos de fomento à P&D, criando um forte arcabouço fiscal e institucional no qual as empresas privadas também fossem fomentadas e investir em P&D.

Ressalta-se nesse processo que a estrutura altamente concentrada do setor produtivo sul-coreano criou as pré-condições para que os conglomerados *chaebol* se projetassem rumo à revolução da microeletrônica. Não somente conseguiram se inserir no processo de globalização financeira (pelos canais de "securitização" e diversificação patrimonial), pelo volume de capital que foram capazes de mobilizar, mas também conseguiram criar estruturas internas de fomento à pesquisa, assim como a operação em escalas de produção internacionais. Caracterizados pela ultradiversificação de suas atividades, os conglomerados sul-coreanos conseguiram desenvolver processos de interação entre setores que geraram benefícios provenientes da transferência e aplicação de tecnologias entre setores, não somente nos produtos utilizados mas também nos processos produtivos. A prática freqüente de ingresso em ramos distintos permitiram às firmas coreanas o aperfeiçoamento dos métodos de investimento (estudos de viabilidade, construção de

plantas e treinamento de mão-de-obra) que tornariam o custo de investimento na Coréia comparativamente mais baixo do que outros países em desenvolvimento (CANUTO,1994). Finalmente, a ênfase dada pelo Estado sul-coreano na educação e nas atividades de P&D contrasta fortemente com o caso brasileiro, no qual as iniciativas de incentivo à P&D e educação foram relegadas à segundo plano, crescendo somente em momentos de expansão da economia. Os dados sobre índice de escolaridade no Brasil e na Coréia são um indicador significativo dessas disparidades:

Tabela 15
Taxa de Escolaridade: Brasil e Coréia do Sul

Ano	Brasil		Coréia do Sul	
	Secundário	Terciário	Secundário	Terciário
1960	11,0	2,0	27,0	5,0
1965	16,0	2,0	35,0	6,0
1970	26,0	5,0	42,0	8,0
1975	26,0	11,0	56,0	10,0
1980	34,0	12,0	76,0	16,0
1988	38,0	11,0	89,0	38,0

Fonte: SAKONG (1993).

A taxa de analfabetismo brasileira permanecia em 1960 em 51,6%, caindo para 25,5% em 1980 e 15,3% em 1988 (para a população acima de 10 anos de idade). Já na Coréia do Sul, situava-se na casa dos 29% em 1960, caindo para 7% em 1979. Desde o início dos anos 1960, o governo sul-coreano manteria políticas de prioridade à educação, buscando melhorias quantitativas e qualitativas na educação (MOREIRA, 1995). Durante todo o período analisado, os níveis de escolaridade na Coréia mantiveram-se acima dos níveis brasileiros, à exceção somente dos níveis de graduação em 1975 (tabela 15) - período em que o governo brasileiro se preocupou mais ativamente com políticas de educação e tecnologia.

O preparo técnico e a educação da mão de obra criaram, aliados à manutenção das taxas de investimento na economia, as bases para o processo de assimilação tecnológica e de

redução da dependência com relação à tecnologia externa. Nesse sentido, a liberalização da economia sul-coreana contraria a idéia de uma "integração liberal" à economia mundial, evidenciando uma forte articulação entre Estado e os conglomerados locais.

Um importante aspecto a ser ressaltado é que o Estado brasileiro, a partir de meados dos anos 1970, também buscava formas alternativas de absorção tecnológica e de diversificação da estrutura de P&D para contornar a dependência com relação à tecnologia externa, além de tentar criar grupos privados nacionais com capacidade de sustentação de uma estrutura compatível com o mercado internacional. Essas políticas contaram com a estrutura do CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), das empresas estatais e do BNDES. Essa busca, entretanto, esbarrou nas dificuldades impostas no âmbito financeiro, devido à falta de controle sobre a alocação de crédito, de maneira que os recursos permaneceriam dispersos dentre vários setores industriais (MOREIRA, 1995). Além disso, a concorrência das empresas privadas nacionais numa estrutura de mercado em muitos casos dominada por empresas transnacionais estabelecidas na década de 1970 tornou a política de promoção de conglomerados industriais formados por capital nacional inconsistente. Desse modo, os principais ganhos com as políticas de absorção de tecnologia no Brasil foram obtidos pelas empresas estatais, na produção de aço, na petroquímica e na aeronáutica, setores em que conseguiram crescer protegidas da concorrência de empresas transnacionais nos mercados locais.

Estes elementos contribuíram para que a tentativa de promoção de conglomerados industriais nacionais tivesse um baixo êxito: como aponta Moreira (1995), em 1989 as vendas anuais do maior grupo privado brasileiro (grupo Andrade Gutierrez) estavam abaixo do décimo primeiro maior grupo *chaebol* (Lotte), como mostra a tabela 16.

Tabela 16
Brasil e Coréia do Sul: comparação do valor das vendas anuais dos 12 maiores grupos privados nacionais, 1989/1990

Posição	Grupos	Vendas em 1990	Posição	Grupos	Vendas em 1989
1	Andrade Gutierrez	3,76	1	Samsung	34,33
2	Votorantin	2,15	2	Hyundai	32,49
3	Camargo Correa	2,08	3	Lucky-Goldstar	23,13
4	Ipiranga	1,94	4	Daewoo	18,06
5	Pão de Açúcar	1,93	5	Sunkyong	9,4
6	Copersucar	1,77	6	Sangyong	7,46
7	Gerdau	1,31	7	Hyosung	5,22
8	Villares	0,86	8	Hanjin	4,78
9	Alpargatas	0,85	9	Korea Explosives	4,63
10	Vidigal	0,83	10	Kia	4,42
11	Steinbruch	0,78	11	Lotte	4,19
12	Brahma	0,36	12	Doosan	3,73

Fonte: MOREIRA (1995).

A dificuldade principal dos grupos privados nacionais brasileiros em atingir escalas produtivas significativas foi ausência de mecanismos de financiamento de longo prazo, o que perdurou durante toda a década de 1970.

Finalmente, a não-reversão do padrão de crescimento do capital privado brasileiro via elevados investimentos governamentais foi decisiva na década de 1980, quando então o Estado brasileiro optou por absorver o impacto do ajuste recessivo, freando o investimento governamental.

Considerações Finais

O debate acerca da participação estatal na economia, assim como no processo de industrialização, mostrou-se permeado por intensas controvérsias. Tal discussão sugere a existência de outras formas de eficiência, além da eficiência alocativa estática, atuando sobre o funcionamento das economias. Apesar da retórica teórica, entretanto, a interdependência entre o funcionamento do Estado e o da economia parece se auto-evidenciar ao longo da história. À medida que o processo de acumulação de capital se intensifica e se transforma, esse se reflete no âmbito do Estado.

Esse trabalho buscou demonstrar que as formas observadas de participação do Estado sobre as economias dos países centrais tiveram uma influência decisiva ao longo de seu desenvolvimento e na manutenção de suas vantagens competitivas. Essa correlação não ocorreu de maneira progressiva, mas, sim, avançando e retrocedendo sob o fluxo dos acontecimentos mundiais, diante de momentos de maior ou menor necessidade - ou mesmo quando essa interferência se mostrava contrária aos interesses da estrutura produtiva consolidada. Da mesma maneira que não obedeceram a um padrão linear, os mecanismos de intervenção evidenciados nos países centrais não foram homogêneos. Ao contrário, cada país implementaria processos diferenciados de distorção sobre o funcionamento do mercado, em alguns sob a forma de mecanismos protecionistas, em outros através de interferência direta do Estado sobre a economia. Como fator comum, entretanto, o que se evidencia nestes países é a implementação de processos dinamizadores do desenvolvimento tecnológico e de absorção de tecnologia externa, quando necessário.

Da mesma forma, a caracterização dos processos de desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul apresenta suas dificuldades. A análise histórica da industrialização na Coreia do Sul

dificulta a sua caracterização como basicamente um sistema de promoção de exportações. Evidenciou-se, ao longo desse trabalho, que o país alternaria políticas de industrialização por substituição de importações com a promoção de exportações. Essa estratégia responderia a necessidades específicas do país, como restrições à importação decorrentes de problemas de balanço de pagamentos (anos 1950) ou de um esforço de industrialização de setores industriais específicos (anos 1970).

Pode-se considerar, portanto, que o êxito sul-coreano está relacionado ao uso de políticas mistas de desenvolvimento industrial. Essas políticas lograram manter o projeto industrializante nacional, ao mesmo tempo em que acompanharam as mudanças na divisão internacional do trabalho. A manutenção de uma estratégia de longo prazo de industrialização permitiu à Coreia se integrar às mudanças do comércio internacional, auxiliado por investimentos intensos e por políticas de absorção tecnológica.

Ao mesmo tempo, esse trabalho evidencia a presença de políticas intervencionistas adotadas na Coreia do Sul, tais como proteção tarifária, subsídios à exportação e intervenção direta do Estado na alocação dos fatores produtivos (através do controle sobre os projetos industriais). Algumas interpretações tendem a minimizar o viés dessas políticas no caso da Coreia, enfatizando que teriam sido utilizadas de forma homogênea (e portanto menos seletiva) e direcionando a economia para o mercado externo, o que reduziria a presença de distorções alocativas no mercado interno. Após a exposição realizada na segunda parte do capítulo 3, particularmente no que se refere às formas de proteção de mercado adotadas nos dois países, o que fica evidente é que a orientação estatal sul-coreana foi nitidamente intervencionista e bastante seletiva quanto aos setores beneficiados. O que deve ser destacado, entretanto, é que o processo de exposição da economia sul-coreana à competição externa foi sempre supervisionado diretamente pelo Estado, forçando sua

estrutura produtiva a se adaptar às condições de concorrência externa via promoção de exportações. O monitoramento constante do setor produtivo sul-coreano contrasta fortemente com a proteção adotada no Brasil, bem menos seletiva e isenta de outras formas de avaliação do impacto do protecionismo sobre o parque industrial.

O sistema de promoção de exportações na Coreia do Sul mostrou, também, um forte contraste com relação ao caso brasileiro. A partir do momento em que o Estado sul-coreano criou mecanismos para o controle do desempenho das empresas beneficiadas pela proteção, estes também tornaram-se um mecanismo de incentivo às exportações - obrigando setores selecionados da indústria a se adaptarem às condições do comércio internacional. A promoção de exportações também trouxe outros importantes benefícios à Coreia, permitindo o estabelecimento de um padrão de financiamento externo mais sustentável, o estreitamento das relações com parceiros comerciais (principalmente com grandes potências mundiais) e, conseqüentemente, maior facilidade e eficiência no processo de inovação tecnológica.

Ao mesmo tempo, a evolução tecnológica observada na Coreia do Sul não foi possível sem a manutenção prévia de altas taxas de investimento e de políticas agressivas de *catch-up* tecnológico. Nesse sentido, destaca-se a influência exercida pela proximidade geográfica com o Japão sobre a industrialização sul-coreana, que não somente se beneficiou da transferência direta de tecnologia japonesa, mas também do modelo japonês de industrialização, que se mostrou bastante adequado às características da Coreia.

Pelos mesmos motivos, fica evidente que o sucesso da estratégia de industrialização da Coreia do Sul foi permeado por um alto teor de intervencionismo estatal. A estratégia sul-coreana mostrou-se pautada pela presença estatal sobre a economia, tão intensa quanto aquela observada no Brasil - e, em muitos casos, maior (a exemplo do sistema financeiro)-,

com nítidas distorções sobre o mecanismo de mercado. O que se diferencia na comparação dos dois países é, portanto, a qualidade dessa intervenção.

No que se refere à abertura comercial, percebe-se também que a estratégia de desenvolvimento industrial brasileira foi muito mais voltada para o desenvolvimento do mercado interno. Vários fatores contribuíram para isso: o potencial de exploração de produtos primários no Brasil representa uma realidade completamente diferente da Coreia, evidenciado pela riqueza de recursos naturais e de extensões de terra agricultáveis. Essa exploração foi reforçada ainda pela preexistência de um sistema regional de exploração de produtos primários constituído no passado colonial. O mercado interno potencial reforçou o interesse no país e conseqüentemente o ingresso de capitais estrangeiros sob a forma de IDE, que do ponto de vista nacional disponibilizou não somente um canal de equilíbrio do Balanço de Pagamento, mas também maior diversificação da estrutura produtiva. A conjugação destes fatores atenuou as pressões para que fosse priorizada uma política de exportação de manufaturas, de maneira que só na década de 1970 o governo brasileiro começou a se preocupar seriamente com o estímulo às exportações de manufaturados.

Na comparação histórica dos dois países, vemos também que o impacto de eventos externos foi mais intenso na Coreia do Sul: pode-se citar como exemplo o efeito da Segunda Guerra Mundial sobre o país, uma vez que a derrota do Japão representou a ruptura do padrão de desenvolvimento industrial sul-coreano como uma economia complementar à estrutura industrial japonesa. Outro fator histórico posterior relevante foi a eclosão de uma guerra civil que dilacerou a capacidade produtiva do país no início dos anos 1950. No período posterior à Guerra da Coreia, a ocupação militar norte-americana (Governo Militar Americano - GMA) associada à necessidade de dinamização da produção de alimentos no país, levou à implementação de uma reforma agrária com forte apoio governamental

(governo Rhee), que ajudou a eliminar a tradição feudal e a rigidez social da economia sul-coreana, contribuindo amplamente na redução dos índices de desigualdade social do país. Associada a esta, a reforma da educação, ocorrida no mesmo período, permitiu a superação do problema da baixa qualificação da mão-de-obra, que seria fundamental para criar uma base técnica para o processo de absorção de tecnologia externa.

No Brasil, destaca-se a permanência crônica de profundas desigualdades sociais, evidenciada pela baixa qualificação da mão de obra e pela concentração de renda. As características do mercado de trabalho no Brasil - oferta desproporcional de mão de obra com baixa qualificação - se mostraram bastante inadequadas para a transposição de tecnologia externa, desenvolvida para mercados com restrição de mão de obra e direcionados para a produção de bens de consumo intensivos em capital. O estabelecimento de uma estrutura industrial pesada na ausência de reformas de base que permitissem a redução concomitante destes níveis de desigualdade criou uma dinâmica de acirramento das desigualdades sociais, e conseqüentemente trouxe uma alocação menos eficiente dos fatores produtivos.

Outro ponto de contraste nos processos históricos dos dois países é o sucesso, na Coréia do Sul, de uma política de concentração industrial que culminou na formação de grandes conglomerados industriais beneficiados pela intervenção estatal e pela proteção do mercado. Essa concentração industrial, associada à cobrança de desempenho por parte de um Estado forte, gerou as bases para a superação de uma série de falhas de mercado - em parte decorrentes do próprio desenvolvimento industrial sul-coreano, em parte inerentes a qualquer economia de industrialização retardatária - e que permitiu uma acelerada expansão da produção e das exportações. Desenvolveu-se, desde cedo, a formação de grupos econômicos privilegiados pelas políticas governamentais. Nos anos 1950, no

governo Syngman Rhee, esse processo foi caracterizado pelo apadrinhamento e nos anos 1960 e 1970 o governo do General Park deliberadamente procurou construir grandes empresas nacionais para levar adiante os planos de rápido desenvolvimento da indústria pesada. Os *chaebols* demonstravam forte semelhança aos grupos *zaibatsu* japoneses (antes da II Guerra), caracterizados pelo controle familiar, e, acima de tudo, gestores interessados em manter estreitas relações de cooperação obediente com o governo, para obter desse a incumbência em desenvolver novos negócios e atividades, beneficiando-se dos incentivos correspondentes. Mas esse apoio não foi incondicional, mas sobretudo fortemente atrelado ao desempenho das empresas, principalmente ao desempenho exportador.

Ao mesmo tempo, a formação de grandes grupos privados nacionais na Coreia é também um reflexo do baixo interesse do capital estrangeiro na Coreia nos anos 1950 e 1960. A conglomeração foi utilizada como um mecanismo complementar à atuação direta do Estado no seu projeto industrial, contribuindo para contornar a falta de recursos necessários para atingir a escala de operação necessária para a implementação de indústrias pesadas e químicas, o baixo desenvolvimento do mercado de capitais, e preparando a economia para a competitividade do mercado externo.

No caso do Brasil, ocorreu um significativo movimento de entrada de IDE, atraído pelo tamanho potencial do mercado interno e beneficiado por um histórico favorável de relacionamento com o capital estrangeiro. A formação do capital privado nacional brasileiro, assim, foi marcada por uma orientação de combinar o investimento estrangeiro nos setores mais avançados da indústria (principalmente automobilística) com fornecedores nacionais de insumos e matérias-primas. Nesse processo, o capital privado nacional adquiriu um caráter subordinado às duas forças predominantes na industrialização brasileira, o Estado e o capital estrangeiro, de modo que grande parte dos setores dinâmicos

presentes na industrialização brasileira ficariam à mercê de interesses externos. Portanto, nota-se que no Brasil não se promoveu uma hegemonia do capital nacional sobre o sistema industrial.

Outra questão relevante no processo de desenvolvimento dos dois países é a relação do Estado com os bancos. Na Coreia do Sul o sistema bancário foi colocado a serviço da acumulação industrial, além das agências governamentais como o Banco de Desenvolvimento da Coreia. O fato de que os bancos comerciais privados permaneceram estatizados explica por que foi possível aos grupos empresariais aumentar continuamente os seus níveis de endividamento (com créditos longos e taxas de juros muito baixas) para poder empreender sucessivamente projetos ambiciosos de investimento, em consonância com os planos governamentais. Resultará desse processo a formação de grandes grupos de capitalistas, baseados em taxas elevadas de alavancagem e conseqüentemente diretamente subordinados aos interesses do Estado. Já no Brasil os bancos nunca foram estatizados e o sistema bancário privado estava relativamente distante do processo de industrialização, limitando-se ao crédito comercial de curto prazo para capital de giro, sem oferecer créditos longos e relevantes para os investimentos de grande escala. Coube ao sistema de bancos públicos (BNDES e BB) financiar o esforço doméstico de acumulação, complementado no caso das empresas estrangeiras (e estatais de grande porte) por crédito externo e/ou por aportes de empresas matrizes. Ao capital privado nacional restou o escasso acesso ao financiamento de longo prazo (concorrendo, em muitos casos, com as próprias empresas estatais), que levou as empresas privadas nacionais ao auto-financiamento via elevados *markups*.

A análise comparativa da atuação estatal nos dois países não se completa, entretanto, sem que se considere o peso dos choques internacionais sobre a capacidade de articulação do

Estado à economia. Nesse sentido, a crise dos anos 1980 surge como o marco divisor na história das duas economias. A Coréia do Sul mostrou-se mais preparada para enfrentar as mudanças nas relações entre Estado e economia, que ocorreram em todo o mundo. Com um setor industrial mais habituado a enfrentar a concorrência no âmbito externo, fomentado pela estratégia de incentivos à exportações, o Estado sul-coreano pôde atravessar a crise dos anos 1980 sem a ruptura de sua capacidade de dinamizador da economia, concentrando suas funções no investimento e na pesquisa. Ao mesmo tempo, como se ressalta, o Estado sul-coreano não enfrentaria o fechamento dos canais de financiamento externos, como os demais países da América Latina, assim como conseguiu, ao longo da evolução de sua dívida externa, obter um padrão de endividamento superior ao caso brasileiro, com menor composição de contratos indexados a juros flutuantes e maior participação de entidades oficiais no financiamento. Outros fatores que atuaram em favor da Coréia foram a proximidade geográfica a um dos principais mercados regionalizados de desenvolvimento nos anos 1980, aliados às condições das empresas sul-coreanas para o ingresso no processo de globalização da economia, com o desenvolvimento do mercado de *securities*.

No caso brasileiro, o peso do ajuste da dívida externa recairia sobre o Estado, levando conseqüentemente à perda de sua capacidade de dinamização da economia via investimentos governamentais em infra-estrutura. Ao mesmo tempo, a falta de competitividade da indústria brasileira, protegida por décadas, se tornaria um fator impeditivo às reformas no âmbito do Estado, que precisaria manter altos níveis de subsídios para fomentar exportações e conseqüentemente forte renúncia fiscal. Com o fechamento dos canais de financiamento externo e, conseqüentemente, sem as altas taxas de investimento verificadas nos períodos anteriores, o processo de reestruturação da economia brasileira se baseou em estratégias recessivas, levando à retração da participação industrial

sobre o PNB e deixando a estrutura produtiva do país à margem do desenvolvimento tecnológico dos anos 1980.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M.P. **A Ordem do Progresso – Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ALDRIGHI, D.M. **Financiamento e Desenvolvimento Econômico: uma Análise da Experiência Coreana**. 1994. Doutorado em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.

AMSDEN, A. H. **Asia's Next Giant - South Korea and Late Industrialization**. New York, Oxford University Press, 1989.

AMADEO, E. **Política industrial: historiografia e condicionantes de seu sucesso**.

Seminário 50 anos do BNDES – Desenvolvimento em Debate. Rio de Janeiro: Mimeo, 2002.

BADO, A.L. Das vantagens comparativas à construção das vantagens competitivas: uma resenha das teorias que explicam o comércio internacional. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado. vol. 3, n. 5 (2004) - São Paulo: FEC - FAAP, 2004.

BAER, M. **O Rumo Perdido: A crise fiscal e financeira do estado brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BARBER, W. J. **Uma História do Pensamento Econômico**. Rio de Janeiro: Zahar

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Ricardo Bielschowsky ; trad. Vera Ribeiro, Rio de Janeiro: Cofecon Record, 2000.

BRUE, S.L. **História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

BRUNETTI, J.L.A. **Crises Capitalistas e Estado: um estudo sobre Rosa Luxemburg e Keynes**. 1979. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal de Recife, Recife.

CANUTO, O. **Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia**. São Paulo: Nobel, 1994.

_____ & FERREIRA JR.,H.M. Coréia do Sul e Taiwan: Notas sobre a Política Industrial.**Revista de Economia Política**, vol. 10, nº 2 (38) , abril-jun/1990, pp. 116-131.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. Trad. equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC-Campinas. Campinas, SP : Papyrus 1994.

CASSANO, F.A. **Da Exportação Agrícola à Exportação de Industrializados: Mudanças na Estrutura das Exportações Brasileiras no período de 1971 a 1982**. 2001. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia Política, PUC/SP, São Paulo.

CHANG, H.J. **Chutando a Escada – A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

COUTINHO, L. Coréia do Sul e Brasil: Paralelos, Sucessos e Desastres, In: FIORI, J.L (org.) **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Ed.Vozes, 1999.

DIB, M.F.S.B. **Importações Brasileiras: Políticas de Controle e Determinantes de Demanda**. 1985. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia, PUC-RJ, Rio de Janeiro.

DILLARD, D. **A Teoria Econômica de John Maynard Keynes**. São Paulo: Pioneira, 1971.

DORNBUSCH, R. & PARK, Y.C. The External Balance. In: CORBO, Vittorio e SUH, Sang-Mok (org.). **Structural Adjustment in a Newly Industrialized Country - the Korean Experience**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1992.

FIGUEIREDO, F. **As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da CEPAL**. Revista de Economia Política, vol. 10, nº 4 (40), outubro-dezembro/1990.

FISHLOW, A. **Foreign Trade Regimes and Economic Development**. Brazil: Mimeo, 1975.

FONSECA, P.C.D. As Origens e as Vertentes Formadoras do Pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, 54(3):333-358. Rio de Janeiro, jul/set 2000.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge: Harvard University, 1962.

HANSEN, A.H. **A guide to Keynes**. New York: McGraw-Hill 1953.

HENDERSON, W.O. **La Revolución Industrial en el continente – Alemanha, Francia, Rússia (1800-1914)**. Washington: Frank Cass & Co. Ltd.(s.d.).

HODGSON, G.M. **How economics forgot history: the problem of historical specificity in social science**. London: New York Routledge, 2001.

HUNT, E. K. **História do Pensamento Econômico – Uma Perspectiva Crítica**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese Miracle – The Growth of Industrial Policy, 1925-1975**. Califórnia: Standford University Press, 1998.

KEYNES, J.M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

LAGO, L.A.C. *A Retomada do Crescimento e as Distorções do "milagre"* In: ABREU, M.P.(org.). **A Ordem do Progresso – Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**.Rio de Janeiro: ed. Campus, 1990.

LEKACHMAN, R. **História das Idéias Econômicas**. Rio de Janeiro: edições Bloch, 1973.

LIST, G.F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural,1983.

MEEK, R.L. **Economia e ideologia: o desenvolvimento do pensamento econômico**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar ,1971.

MOSK, C. **Japan, Industrialization and Economic Growth**. EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. January 19, 2004. Disponível em:

<http://eh.net/encyclopedia/article/mosk.japan.final>>; acesso em dez.2005.

NISBET, C. T. **Latin America: problems in economic development**. New York, The Free Press, 1969.

NUNES, T.C.S. **O Papel do Estado na Industrialização: Brasil e Coréia do Sul**. 2005. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Economia Política, PUC-SP, São Paulo.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de Capital e Demanda Efetiva**. São Paulo: T.A.Queiroz, 1982.

MOREIRA, M.M. **Industrialization, Trade and Market Failures : The Role of Government Intervention in Brazil and South Korea.** New York: St. Martin's Press, 1995.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o Socialismo.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.3, n.3, p. 47-111, set. 1949.

_____. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

ROSENBERG, N. Adam Smith and Laissez-Faire Revisited. In: **Adam Smith and Modern Political Economy: Bicentennial Essays on The Wealth of Nations.** Iowa: The Iowa State University Press, 1979.

ROSTOW, W.W. **As etapas do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

SAKONG, I. **Korea in the World Economy.** Washington: Institute for International Economics, 1993.

SHACLE, G.S. **The years of high theory.** Cambridge: University Press, 1967.

SOBRINHO, B.L. **Japão: O capital se faz em casa.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

SCHUMPETER, J.A. **History of Economic Analysis.** New York: Oxford University Press, 1966.

SKIDELSKY, R.J.A. **Keynes**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

STONE, R. Public Economic Policy: Adam Smith on What the State and Other Public Institutions Should and Should Not Do. In: **Adam Smith's Legacy: his place in the development of modern economics**. London: Routledge, 1992.

SUZIGAN, W. **Indústria: Política, instituições e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

SUZIGAN, W. **Industrialização e política econômica: Uma interpretação em perspectiva histórica**. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 5, n. 2, p.433-474, dez. 1975.

VINER, J. Adam Smith and *Laissez Faire*. In: **The Long View and the Short**. Glencoe: Free Press, 1958.

VIANNA, S.B. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. In: ABREU, M.P. (org.) **A Ordem do Progresso – Cem anos de Política Econômica Republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: ed. Campus, 1990.

VISCAÍNO JR.,M.M. **Aspectos do Desenvolvimento Econômico de Brasil e Coréia do Sul numa perspectiva histórica**. 1999. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.