

IDEA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

INPES

Instituto de Pesquisas

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

D

Nº 128

"Estratégias de Desenvolvimento:
América Latina Vs. Leste Asiático"

Armando Castelar Pinheiro

Dezembro de 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

D Nº 128

"Estratégias de Desenvolvimento:
América Latina Vs. Leste Asiático".

Armando Castelar Pinheiro

Dezembro de 1987



Tiragem: 100 exemplares

Trabalho concluído em: Novembro de 1987

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51/13/17º andares
20 020 Rio de Janeiro RJ

Este trabalho é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu autor. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Armando Castelar Pinheiro**

I - INTRODUÇÃO

Após apresentarem ritmos semelhantes de crescimento nas décadas de 60 e 70, a América Latina e o Leste asiático seguiram caminhos divergentes a partir dos anos 80. Este processo tem sido intensamente analisado, procurando-se identificar as causas do sucesso asiático e, em contraposição, os motivos do fracasso latino-americano. Questões antropológicas à parte, as atenções concentram-se nas estratégias de desenvolvimento adotadas, em particular no que diz respeito às políticas de comércio exterior.

A conclusão a que muitos chegam é clara. A insistência dos países latino-americanos no sentido de alcançarem estágios mais avançados de substituição de importações levou suas economias a altos níveis de ineficiência. A proteção à indústria doméstica e a intervenção do governo na economia mostraram-se excessivas, desvirtuando o sistema de preços e distorcendo os mercados de produtos e fatores.

Os países asiáticos, ao contrário, passaram a ser vistos como demonstrações inequívocas da sabedoria do mercado. Suas conquistas no campo econômico são interpretadas como resultado de uma estratégia de preços livres, a qual teria levado a um desenvolvimento industrial coerente com as características de suas economias, à minimização das perdas por má alocação de recursos e à maximização do crescimento do produto.

* O autor agradece os comentários de Maria da Conceição Silva, Virene Matesco, Octávio Augusto Fontes Tourinho e Newton Rabello de Castro, assumindo, contudo, a responsabilidade exclusiva pelos erros remanescentes. Um obrigado especial a Edson Nunes por ter despertado meu interesse pela experiência coreana.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

A Tabela 1 deixa clara a superioridade do desempenho recente dos países asiáticos. Resultados como estes têm levado muitos economistas a recomendar a adoção, por todos os países em desenvolvimento, de estratégias orientadas para o mercado externo. A intervenção estatal e o déficit público devem ser reduzidos, passando o livre jogo das forças de mercado a orientar a economia. As cotas devem ser eliminadas, as tarifas reduzidas e uniformizadas, a taxa de câmbio fixada para equilibrar as contas externas e os argumentos em defesa de indústrias nascentes usados de forma parcimoniosa. Finalmente, a integração com os mercados internacionais deve ser incentivada pelo aumento tanto das exportações como das importações [ver World Bank (1983)].

Este trabalho tem dois objetivos: o primeiro é contestar a visão de que o sucesso dos Newly Industrializing Countries (NIC) asiáticos se explica por uma pretensa estratégia de liberalidade econômica ou pelo fato, não comprovado, de que suas economias são abertas à competição internacional; o segundo é examinar a possibilidade de se aplicar a estratégia asiática, em parte ou em sua totalidade, no Brasil.

A próxima seção descreve as estratégias seguidas pelos países da América Latina e do Leste asiático. A seguir examinam-se os prós e os contras de cada uma delas. A seção final resume as principais conclusões e as recomendações de política econômica para o Brasil.

2 - ESTRATÉGIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO

2.1 - Industrialização por Substituição de Importações (ISI)

Ainda em meados do século XIX, List, na Alemanha, e Hamilton, nos Estados Unidos, apresentavam argumentos contra a aplicação da lei das vantagens comparativas, apontando os benefícios a médio/longo prazo de uma economia mais fechada. Somente depois que dois países alcançassem níveis semelhantes de desenvolvimento o livre comércio se tornaria mutuamente benéfico.

TABELA 1

COMPARAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS E DO SUDESTE ASIÁTICO

(Médias Anuais)

(Em %)

| PAÍSES | CRESCIMENTO DO PIB | | | INFLAÇÃO* | | | DÍVIDA EXTERNA/PIB | |
|-----------|--------------------|---------|---------|-----------|---------|---------|--------------------|------|
| | 1965/73 | 1970/80 | 1980/85 | 1965/73 | 1970/80 | 1980/85 | 1973 | 1983 |
| Argentina | 4,3 | 2,2 | 1,5 | 24,1 | 130,8 | 202,0 | 17 | 68 |
| Brasil | 9,8 | 8,4 | 3,0 | 23,2 | 36,7 | 146,2 | 15 | 48 |
| Chile | 3,4 | 2,4 | 1,2 | 50,3 | 185,6 | 21,4 | 31 | 03 |
| Colômbia | 6,4 | 5,9 | 2,4** | 10,8 | 22,0 | 23,4** | 23 | 28 |
| México | 7,9 | 5,2 | 2,8** | 4,8 | 19,3 | 55,0 | 16 | 61 |
| Média | 6,4 | 4,8 | 2,2 | 22,6 | 78,9 | 89,6 | 20 | 62 |
| Coréia | 10,0 | 9,5 | 5,4 | 15,5 | 19,8 | 9,8 | 35 | 55 |
| Malásia | 6,7 | 7,8 | 6,7 | 1,2 | 7,5 | 3,4 | 10 | 39 |
| Formosa | 10,4 | 9,2 | 5,4*** | 5,7 | 9,5 | 5,6*** | 11 | 14 |
| Tailândia | 7,8 | 7,2 | 5,4 | 2,5 | 9,9 | 5,6 | 09 | 25 |
| Média | 8,7 | 8,4 | 5,7 | 6,2 | 11,7 | 6,1 | 16 | 33 |

FONTES: Fishlow (1986a) e IMF.

*Deflator do PIB.

**1980/84.

***1980/83.

A industrialização por substituição de importações (ISI) é um processo dinâmico que compreende diferentes fases. Em seu estágio inicial, primeiro passo no processo de industrialização, ela abrange os bens de consumo não-duráveis e seus principais insumos diretos. As características destes setores deixam claras as razões desse pioneirismo. A tecnologia de produção é intensiva em mão-de-obra não qualificada, enquanto economias de escala exercem papel secundário na determinação dos custos. Os produtores domésticos vendem para um mercado já existente e com pequenos riscos, tendo a distância geográfica de outros países como proteção natural.

Nos anos 50, a estratégia de ISI, que funcionara tão bem na Alemanha e nos Estados Unidos, foi revivida na América Latina como uma reação às então populares teorias de livre comércio. Nos primeiros anos do pós-guerra, os debates ainda se baseavam em modelos estáticos simples, de inspiração ricardiana, com dois produtos e dois fatores. Estes sugeriam a manutenção do sistema primário-exportador, predominante na economia até poucos anos antes.

A prescrição estruturalista para o desenvolvimento econômico na região florescia no âmbito da CEPAL. Várias justificativas foram então levantadas em favor de políticas mais fechadas. Os argumentos de Prebisch (1959) eram três:¹

a) as elasticidades-renda das importações dos países em desenvolvimento (bens manufaturados) são maiores do que aquelas dos países industrializados (bens primários): para evitar um déficit crônico na balança comercial, os países em desenvolvimento ficam restritos a crescer mais lentamente do que os países industrializados;

b) como as importações dos países centrais são inelásticas em relação aos preços, o progresso tecnológico no setor exportador dos países periféricos leva à deterioração dos seus termos

¹Bacha (1978) apresenta uma interessante discussão sobre esses pontos.

de troca e a "uma transferência para o exterior de parte do incremento na renda real derivado do emprego do excesso de mão-de-obra"; e

c) a industrialização traz externalidades positivas para a economia na forma de maior progresso técnico e maior produtividade da mão-de-obra.

Finalmente, têm-se os argumentos da indústria nascente. A proteção à empresa doméstica permite que a vantagem comparativa funcione em um sentido dinâmico. A produção indígena pode ser ineficiente no curto prazo, mas ganhar competitividade com o tempo.

A ISI, incentivada por "uma política dinâmica de proteção e avanços complementares na produção de bens primários", era vista como uma solução para esses problemas.

Os princípios por trás de uma estratégia de ISI são, em teoria, simples. A idéia possui duas faces: de um lado, ela tem uma dimensão externa, pois ao substituir importações o país poupa divisas, uma tradicional restrição ao crescimento; e, de outro, uma dimensão interna, que resulta da possibilidade de o setor industrial, através da produção doméstica de itens antes importados, expandir-se mais rapidamente do que o restante da economia.

O estágio inicial da ISI foi alcançado em muitos países em desenvolvimento como uma conseqüência de crises no mundo industrializado, sem a intervenção direta do governo. São exemplos relevantes no caso brasileiro as duas Grandes Guerras e a Grande Depressão. No segundo estágio da ISI a intervenção do estado foi direta e crucial, com a indústria assumindo de vez a liderança da economia. Os principais instrumentos de política foram:

a) tarifas altas para a importação de bens de consumo duráveis e baixas para a de seus principais insumos, assim como para a de bens de capital, gerando uma alta taxa de proteção efetiva (e em alguns casos impuseram-se cotas de importação).

b) sobrevalorização da taxa de câmbio, transferindo recursos do setor primário-exportador para o setor industrial em expansão;

c) introdução de leis do similar nacional e exigências de conteúdo mínimo de componentes nacionais; e

d) empréstimos a taxas de juros subsidiadas para os setores incentivados.

A ISI é uma estratégia de desequilíbrio² que pode ou não funcionar a curto/médio prazo, dependendo de condições particulares. Um mercado doméstico grande, exportações inelásticas, termos de troca favoráveis, ausência de choques negativos de oferta (internos ou externos) e condições internacionais favoráveis são alguns pontos desejáveis. Mas, sendo uma estratégia de desequilíbrio, não se deve esperar que ela funcione bem a médio/longo prazo, a menos que adaptações sejam feitas. Aqui os problemas são quatro:

a) as importações, ao invés de diminuírem, tendem a aumentar no curto prazo (os altos níveis de investimento iniciais e a expansão da produção nos novos setores requerem importações elevadas de bens de capital e matérias-primas);

b) a taxa de câmbio sobrevalorizada reduz as exportações, o que, em conjugação com o aumento das importações, acaba estrangulando o processo, por falta de divisas;

c) a restrição externa torna mais custosa a opção de taxar o setor primário-exportador via câmbio (aumentam, então, os subsídios fiscais e creditícios e, conseqüentemente, o déficit público e a emissão de moeda); e

d) o crescimento da produção industrial é limitado pelo

²Definida como um conjunto de políticas que deliberadamente distorcem os mercados de produtos e fatores, de modo a induzir determinadas respostas dos agentes econômicos envolvidos.

tamanho do mercado doméstico, que pode não ser grande para os produtos substituídos. Este problema é agravado pelo fato de o produto nacional custar mais do que o "similar" importado.³ Quando as importações são inteiramente substituídas o processo se exaure.

A adoção generalizada deste segundo estágio de ISI pelos países latino-americanos (e sua manutenção mesmo depois de começarem a aparecer os problemas da estratégia) foi sucedida pelos planos de estabilização dos anos 60 [ver Baer e Maneschi (1971)]. O quadro geral era até certo ponto previsível: escassez de divisas para saldar compromissos externos, elevado déficit público alimentando um processo inflacionário em aceleração, etc. Observou-se, então, uma redução da ênfase na produção para o mercado interno e um movimento em direção à maior abertura da economia.⁴

2.2 - Industrialização por Promoção de Exportações (IPE)

Foi no Leste asiático que, ainda nos anos 60, surgiu uma estratégia alternativa de desenvolvimento, que se baseava no crescimento das exportações como meio de industrialização e tinha, assim, uma natureza muito diferente das receitas de livre comércio dos anos 40 e 50. A industrialização por promoção de exportações (IPE) tem também duas dimensões, equivalentes àquelas da ISI:

a) as exportações geram as divisas necessárias à importação de bens intermediários, de capital e, em princípio, também de bens de consumo não produzidos domesticamente;⁵e

³Se o custo da produção doméstica não fosse mais alto do que o do produto importado, a intervenção do governo não deveria ser necessária.

⁴Para uma análise mais detalhada das motivações, políticas e críticas à estratégia de ISI, ver Fishlow (1986b).

⁵Na Coreia, observou-se que os bens de consumo não produzidos domesticamente não eram quase consumidos. Note-se também que a estratégia de promoção de exportações não implica a geração de um superávit comercial. Na Coreia, por exemplo, apenas em 1984 as exportações viriam a superar as importações.

b) o rápido crescimento das exportações leva à expansão do PIB, especialmente se a sua participação neste agregado for elevada (se as exportações forem predominantemente de manufaturados, o país tenderá à industrialização).

As variáveis de política econômica utilizadas tendem a ser as mesmas empregadas na ISI, apenas revertidas. Enquanto antes se visava favorecer a produção para o mercado doméstico, agora o objetivo é tornar as exportações mais lucrativas. Os principais incentivos dados aos exportadores, conforme descrito em Frank, Kim e Westphal (1975), são:

a) taxa de câmbio efetiva real permanentemente equilibrada ou subvalorizada;⁶

b) isenções parciais ou totais de impostos diretos e indiretos, e não pagamento de tarifas nas importações de insumos ou de bens de capital;

c) extensão destes incentivos aos exportadores indiretos, ou seja, aos fornecedores domésticos das firmas exportadoras (o principal instrumento nesta política é a carta de crédito doméstica, semelhante à dada aos exportadores finais) [ver Frank, Kim e Westphal (1975) ou Braga (1986)];

d) direito à depreciação acelerada;

e) direitos à importação condicionados à performance exportadora;

f) subsídios diretos às exportações e tarifas reduzidas no fornecimento de serviços públicos;

⁶ Isto não quer dizer que a taxa de câmbio real não possa ficar sobrevalorizada, devendo apenas ser compensada com outros incentivos. Na Coreia, por exemplo, a taxa de câmbio nominal permaneceu constante entre 1975 e 1979, enquanto a inflação média anual foi de 16,7%.

g) direitos de monopólio na exportação, aumentando o incentivo à abertura de novos mercados e, usualmente, também nas vendas domésticas;

h) metas de exportação por firma e por país de destino (estas metas parecem ser responsáveis por grande parcela do desempenho exportador coreano, devido à capacidade de pressão do governo);⁷

i) subsídios creditícios com redução tanto das taxas de juros como do risco financeiro.

O impacto da reforma comercial adotada pela Coréia pode ser avaliado pelos resultados apresentados na Tabela 2. De uma economia em lenta expansão e dependente da ajuda financeira americana, surgiu um país em acelerado crescimento econômico.

2.3 - A Estratégia Financeira

A década de 60 presenciou ainda a reforma dos sistemas financeiros da Coréia e de Formosa, com a elevação da taxa de juros reais, tanto para depósitos como para empréstimos, e a contenção, dentro de limites rígidos, tanto da expansão da base monetária como do déficit público.⁸

Estas medidas parecem ter tido impactos muito positivos, observando-se nesse período uma rápida elevação da poupança nacional, tanto privada como pública. No caso da Coréia,

⁷A partir da ascensão do presidente Park, a Coréia tornou-se o protótipo do modelo "duro" de desenvolvimento, com o governo impondo obrigações, dirigindo a atividade econômica para objetivos previamente traçados e explorando, para isso, a grande dependência que as firmas coreanas têm do crédito estatal. Ver, a esse respeito, Jones e Sakong (1980) e a resenha feita por Haggard (1986).

⁸Os detalhes da reforma financeira e sua importância para o desenvolvimento coreano foram extensivamente estudados, por exemplo, por Van Wijnbergen (1985).

elas são usualmente relacionadas a um outro efeito: ao criar um diferencial significativo entre os juros internos e externos, teriam incentivado a entrada maciça de poupança externa.⁹

TABELA 2
CORÉIA: IMPACTO DA REFORMA COMERCIAL
(Médias Anuais)

(Em %)

| PERÍODOS | CRESCIMENTO DO PNB | CRESCIMENTO DO VALOR ADICIONADO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO | INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO/PNB | CRESCIMENTO DA EXPORTAÇÃO | CRESCIMENTO DA IMPORTAÇÃO |
|----------|--------------------|---|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1954/63 | 4,7 | 12,7 | 9,9 | 13,2 | 6,4 |
| 1964/73 | 10,4 | 16,6 | 19,4 | 37,2 | 22,8 |

FONTE: Nam (1975).

TABELA 3
CORÉIA: IMPACTO DA REFORMA FINANCEIRA
(Médias Anuais)

| PERÍODOS | INVESTIMENTO BRUTO (Bilhões de wons constantes de 1970) | POUPANCA NACIONAL/INVESTIMENTO BRUTO | TRANSFERÊNCIAS LÍQUIDAS DO RESTO DO MUNDO/INVESTIMENTO | ENDIVIDAMENTO EXTERNO LÍQUIDO/INVESTIMENTO |
|----------|---|--------------------------------------|--|--|
| 1956/65 | 136,9 | 0,286 | 0,672 | 0,052 |
| 1966/73 | 621,6 | 0,608 | 0,132 | 0,222 |

FONTE: Nam (1975).

NOTA: As participações das diversas fontes de poupança no investimento bruto não somam 1 na tabela original.

⁹ A importância da poupança externa para o desenvolvimento coreano não é desprezível. Frank, Kim e Westphal (1975) estimaram que o produto coreano em 1971 teria sido menor em um terço se não fosse a utilização da poupança externa.

Os princípios por trás destas reformas financeiras são coerentes com o que sugere a literatura sobre repressão financeira (RF),¹⁰ uma versão monetária da teoria de livre comércio cujos principais postulados são:

a) a poupança é elástica em relação à taxa de juros: ao manter os juros artificialmente baixos, o governo restringe a poupança e, conseqüentemente, o investimento;¹¹ e

b) baixas taxas de juros viabilizam investimentos pouco rentáveis: como os critérios de distribuição dos recursos não são puramente econômicos, a poupança disponível tende a ser mal alocada.

A obtenção da taxa de câmbio "ideal" tem muito em comum com a determinação do equilíbrio da taxa de juros. De fato, os debates sobre ISI x IPE e a respeito da repressão financeira são muito semelhantes:

a) o pessimismo com relação às elasticidades de exportação e importação, que, argumentam os estruturalistas, não satisfazem à condição de Marshall-Lerner,¹² é comparável ao argumento de que a poupança é inelástica em relação à taxa de juros;

b) a ineficiência na intermediação financeira, privilegiando projetos com baixas taxas de retorno, é comparável à alocação ineficiente de recursos ocasionada pela intervenção estatal no lado real da economia;

¹⁰ Uma vasta literatura cobre o tópico de repressão financeira. Ver, por exemplo, McKinnon (1973) e Fry (1980).

¹¹ O governo tenderia a manter os juros baixos para reduzir os custos de financiamento do déficit público. Supõe-se, também, que existam mecanismos para impedir a fuga de capitais.

¹² A condição de Marshall-Lerner é de que $E_x + E_m > 1$, onde E_x e E_m são as elasticidades-preço das demandas por exportações e importações, respectivamente. Ela é necessária e suficiente para que, numa economia com balança comercial equilibrada, uma desvalorização cambial gere um superávit.

c) os sistemas tarifário e de câmbio combinam-se com a política de juros baixos para favorecer a utilização de tecnologias intensivas em capital;

d) da mesma forma que os defensores da promoção de exportações argumentam que tudo se resolve pela eliminação do viés antiexportador, os defensores da liberação financeira acreditam que a solução para os problemas do desenvolvimento é o aumento das taxas de juros; e

e) se a condição de Marshall-Lerner não é atendida, a sobrevalorização da taxa de câmbio é um meio eficiente de transferir recursos do setor primário para o industrial; da mesma forma, se a poupança é inelástica em relação aos juros, uma taxa de juros baixa penaliza poupadores e subsidia investimentos.

A semelhança entre o lado real e o financeiro da estratégia coreana fica clara nos valores da Tabela 4. Observa-se que, enquanto as participações das importações e do investimento - ou seja, o uso dos recursos - triplicaram, as das exportações e da poupança - ou seja, a origem dos recursos - decuplicaram. Estes resultados reforçam a tese de que não se deve olhar os dois lados da estratégia dos países asiáticos como variáveis isoladas. Pelo contrário, os altos níveis de investimento alcançados por esses países explicam muito do rápido crescimento de suas economias (Tabela 5).

TABELA 4

CORÉIA: SIMETRIA ENTRE OS LADOS REAL E FINANCEIRO DAS REFORMAS

(Médias Anuais)

(Em %)

| PERÍODOS | EXPORTAÇÃO/ PIB | IMPORTAÇÃO/ PIB | POUPANÇA/ PIB | INVESTIMENTO/ PIB |
|----------|--------------------|--------------------|------------------|----------------------|
| 1957/63 | 3,6 | 13,3 | 2,3 | 10,3 |
| 1978/84 | 34,4 | 38,3 | 25,0 | 30,2 |

FONTE: IMF.

INPES, 128/87

TABELA 5

OS "QUATRO DRAGÕES": PARTICIPAÇÃO DO INVESTIMENTO E DA
POUPANÇA NACIONAL NO PNB
(Médias Anuais)

(Em %)

| PAÍSES | 1975/79 | | 1980/84 | | 1985/86 | |
|-----------|-------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|----------|
| | Investi- mento | Poupança | Investi- mento | Poupança | Investi- mento | Poupança |
| Hong Kong | 26,3 | 35,0 | 29,4 | 32,3 | 20,1 | 30,6 |
| Coréia | 30,0 | 25,4 | 30,6 | 23,2 | 31,3 | 31,2 |
| Singapura | 37,9 | 30,3 | 46,8 | 38,7 | 43,4 | 44,3 |
| Formosa | 30,5 | 32,4 | 26,9 | 32,2 | 17,1 | 35,6 |

FONTE: World Financial Markets.

Após manter uma taxa de juros reais significativa no período 1965/71, a Coréia voltou à política de juros baixos, ou mesmo negativos, a partir de 1972, sem que a participação da poupança no PIB voltasse aos níveis anteriores à reforma de 1965. A partir de 1981, os juros reais são novamente aumentados, crescendo com eles a poupança. Formosa, por outro lado, manteve sua política de juros reais elevados, obtendo uma participação da poupança no PIB monotonicamente crescente e atingindo mais de 37% em 1986.

A análise da história desses países permite tirar algumas conclusões importantes: primeiro, não se pode desprezar o impacto do rápido aumento da renda per capita sobre a propensão a poupar, ou, em outras palavras, a poupança mostrou-se menos elástica em relação aos juros do que parece à primeira vista;¹³ segun-

¹³ Os resultados obtidos por Yoo (1985) para a Coréia permitem verificar esta afirmação. Ele estimou uma regressão em que a poupança per capita (S/N) aparece como função da taxa de juros (i), do PIB per capita (Y/N) e de um índice de instabilidade sócio-econômica (SPI), obtendo o seguinte resultado:

do, uma vez que em Formosa os juros talvez tenham subido além do "ponto de equilíbrio", a participação do investimento bruto no PNB caiu, nesse país, de 30,5% no período 1975/79 para 26,9% em 1980/84, 17,6% em 1985 e 16,5% em 1986 (os valores correspondentes para a poupança são 32,4, 32,2, 33,6 e 37,5%;¹⁴ e terceiro, principalmente na Coréia, mas também em Formosa, a distribuição do crédito não foi deixada a cargo do mercado, nem o conceito de uma taxa única e transparente prevaleceu nessas economias, onde o acesso privilegiado ao crédito e a taxas de juros preferenciais foi um importante instrumento de política.

3 - OS PRÓS E OS CONTRAS DA ESTRATÉGIA ASIÁTICA

Como visto na Tabela 1, o sucesso da estratégia seguida pelos "Quatro Dragões" (Coréia, Formosa, Singapura e Hong Kong) está além de qualquer questionamento. Surpreendentemente, o que não parece tão consensual são as causas deste sucesso, isto é, quão importante foi cada uma das políticas adotadas e até que ponto elas são extensivas a outros países em desenvolvimento.

Landsberg (1984), por exemplo, relaciona o crescimento dos NIC à "subcontratação internacional", ou seja, "um relacionamento através do qual... corporações transnacionais utilizam firmas em países do Terceiro Mundo para produzir bens, componentes ou serviços ..." Haggard (1986), além de apontar o papel fundamen

¹⁴World Financial Markets. Ver também a esse respeito, The Newsletter e Wall Street Journal, de 12 de junho de 1987.

$$\ln(S/N) = -5,853 + 0,014 \ln(i) + 2,069 \ln(Y/N) - 0,395 \text{ SPI}$$

$$\begin{matrix} (-18,168) & (1,434) & (16,591) & (-2,931) \end{matrix}$$

$$R^2 = 0,955$$

Assim, a participação da poupança no PIB tem elasticidade unitária em relação à renda per capita e próxima de zero no que se refere aos juros.

tal desempenhado pelo estado, conclui que "a experiência do Leste asiático resultou de uma conjugação única de fatores domésticos e internacionais".

O papel das exportações é contraditório: por um lado, Balassa (1980) argumenta que uma "maior orientação para as exportações tende a estar associada com um melhor desempenho em termos de crescimento"; por outro, Streeten (1982) afirma que "é simplório e enganoso [afirmar] que as exportações são [variável] chave para o crescimento e que as exportações são alcançadas através da Mão Invisível".

A evidência empírica não é também de todo conclusiva. Nas simulações com modelos multissetoriais de equilíbrio geral, os resultados contraditórios obtidos por Kubo, Robinson e Urata (1986), ou os pouco conclusivos relatados de Srinivasan e Whalley (1986), são indicativos das dificuldades encontradas. A análise a seguir procura se concentrar nas críticas à ISI levantadas por autores favoráveis a estratégias liberais de comércio exterior.¹⁵

3.1 - Dimensões do Mercado

Um dos argumentos usados contra a adoção da ISI é a reduzida dimensão do mercado interno na maior parte dos países em desenvolvimento. Ela limita a produção, com efeitos colaterais nocivos sobre os custos de certos produtos, em virtude de economias de escala não exploradas e indivisibilidades no processo de produção.

Uma vez que na produção de bens intermediários e de capital essas características tecnológicas desempenham um papel relevante, custos mais altos devido a mercados limitados têm um impacto indireto no resto da economia. Incentivos governamentais ao

¹⁵ As melhores referências a respeito são os trabalhos de Krueger (1984) e Balassa (1980).

uso de substitutos domésticos tornam a situação ainda pior. Uma vez instalado, o parque industrial é ineficiente, limitando as possibilidades de expansão das exportações de manufaturados.

Não apenas fatores tecnológicos, mas também comportamentais, limitam a eficiência industrial na ISI. Um mercado doméstico pequeno leva ao aparecimento de oligopólios, para explorar economias de escala e indivisibilidades. A distribuição do mercado entre empresas é relativamente fixa e determinada por fatores não competitivos, os quais, em conjugação com as barreiras às importações, desestimulam a busca da eficiência.

A estratégia da IPE permite maior especialização setorial, com atividades eficientes expandindo-se além do mercado doméstico, explorando economias de escala e impedindo que indivisibilidades constituam um problema sério. Como os produtores são autorizados a obter insumos a preços e qualidades internacionais, livres de tarifas, as firmas se instalam com plantas eficientes.¹⁶ Ao mesmo tempo, a IPE força as empresas a serem competitivas para enfrentarem os mercados internacionais.

É reconhecido na literatura, contudo, que as limitações impostas pela dimensão do mercado interno são mais relevantes para países pequenos, como era o caso dos "Quatro Dragões" há 25 anos atrás. "Em 1960, o mercado total para bens manufaturados, incluindo processamento de alimentos, era de cerca de US\$ 700 milhões nos dois países [Coreia e Formosa] contra US\$ 23 bilhões na Índia, US\$ 14 bilhões no Brasil e US\$ 10 bilhões na Argentina" [Balassa (1971)].

A existência de grandes mercados internos permite que as empresas tenham um tamanho adequado do ponto de vista tecnológico, como, até certo ponto, estimula a competição doméstica. Mui

¹⁶De fato, estas importações isentas são permitidas apenas para os exportadores, diretos e indiretos.

tas vezes, contudo, é essencial a concentração da renda para absorver a oferta de certos produtos, como aconteceu no Brasil com os bens de consumo duráveis.

O outro lado da moeda é que, em países com grandes mercados internos, não se pode esperar que as exportações atinjam participações no PIB semelhantes àquelas de países pequenos, uma vez que os retornos marginais à expansão do volume de comércio exterior são decrescentes.¹⁷

3.2 - Intensidade de Fatores

Na estratégia da ISI, as pequenas dimensões do mercado interno podem levar a uma rápida expansão do processo de substituição de importações em setores cada vez mais intensivos em capital. Um problema que advém daí são as menores taxas de crescimento do produto. Na medida em que as taxas de investimento já são limitadas pela insuficiência de poupança interna, uma elevada relação capital/produto reduz ainda mais as possibilidades de crescimento.

A IPE, ao contrário, permitiria, em princípio, a especialização em produtos intensivos em mão-de-obra, fator abundante nos países em desenvolvimento. A menor relação capital/produto permite uma rápida expansão da capacidade produtiva. A Tabela 6 ilustra os impactos das políticas industriais seguidas na América Latina e no Sudeste asiático no último quarto de século.

A importância das condições históricas, contudo, não pode ser esquecida. Quando o processo de IPE teve início no Leste asiático, os salários na região eram várias vezes inferiores àqueles praticados na América Latina, apesar de ser pequeno o diferencial na qualidade da mão-de-obra. Os "Quatro Dragões" tinham uma

¹⁷Cline (1982) levantou um outro argumento, mostrando que a IPE é uma estratégia autodestrutiva se empregada ao mesmo tempo por todos os países em desenvolvimento. O volume de exportações seria tal que a resposta protecionista dos países desenvolvidos impediria a sua consecução.

vantagem comparativa em setores intensivos no uso de mão-de-obra que não era compartilhada pelos países latino-americanos. Os países do Leste asiático beneficiaram-se também do caminho aberto pelos exportadores japoneses, pelas ligações especiais que detinham com os Estados Unidos e pela proximidade geográfica do Japão.¹⁸

TABELA 6

CRESCIMENTO, INVESTIMENTO LÍQUIDO E RELAÇÕES CAPITAL/PRODUTO
PARA ALGUNS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO - 1960/84

(Em %)

| PAÍSES | TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DO PIB PER CAPITA | INVESTIMENTO LÍQUIDO/PIB | CAPITAL/PRODUTO INCREMENTAL |
|-----------|---|-----------------------------|--------------------------------|
| Argentina | 1,3 | 14,0 | 7,0 |
| Brasil | 4,4 | 19,3 | 3,7 |
| Chile | 0,6 | 11,7 | 7,4 |
| Colômbia | 2,7 | 13,6 | 3,9 |
| México | 3,4 | 15,7 | 3,3 |
| Média | 2,5 | 14,9 | 5,1 |
| Singapura | 7,4 | 23,8 | 3,3 |
| Hong Kong | 6,1 | 26,6 | 3,9 |
| Coréia | 6,4 | 17,0 | 2,7 |
| Média | 6,6 | 22,5 | 3,3 |
| Malásia | 4,3 | 16,4 | 3,3 |
| Tailândia | 4,5 | 17,4 | 3,3 |
| Média | 4,4 | 16,9 | 3,3 |

FONTE: World Bank.

¹⁸Em 1960, o Japão e os Estados Unidos importavam, juntos, 70% das exportações coreanas. Esta participação caiu para 60% em 1965, cresceu para 73% em 1970, reduziu-se para 56% em 1975 e 44% em 1980 e subiu para 48,2% em 1986, ano em que Formosa enviou cerca de 60% das suas exportações para aqueles dois países.

Por outro lado, as condições internacionais na década de 50 favoreciam a ISI: primeiro, porque os países latino-americanos não tinham condições de competir com Itália e Japão, os grandes exportadores daquela época; e, segundo, porque a melhoria dos termos de troca em favor dos produtores de bens primários facilitava o equilíbrio externo, apesar do enorme viés antiexportação que a ISI implicava.

A situação agora é outra: a renda per capita na Coreia, que no início da década de 60 era a metade da de Ghana, já é maior do que a brasileira;¹⁹ a competitividade externa dos países do Leste asiático adaptou-se às novas situações e as exportações de têxteis foram complementadas pelas de construção civil pesada, navios, máquinas, carros, vídeo-cassetes e computadores.²⁰

Apesar da ênfase maior na promoção de exportações, não faltaram em países como a Coreia incentivos à substituição de importações. Argumentos em favor da proteção à indústria nascente foram também levados em consideração no Leste asiático, mas com três diferenças em relação à sua versão latino-americana.

A primeira diz respeito à duração do período de proteção. O argumento da indústria nascente é sistematicamente usado para justificar uma proteção permanente nos países que promovem a ISI, enquanto naqueles engajados na IPE ele tem uma natureza mais transitória. Muitas vezes, o longo período de "maturação" é o resultado de lobby das empresas incentivadas (não esquecer que algumas indústrias nascentes são filiais de multinacionais). Isto ocorre quando o retorno privado é maior em atividades de lobby do que em investimentos no aumento de produtividade.

¹⁹No período 1965/85, os salários reais (médios mensais) na Coreia cresceram a uma taxa média anual de 8% (IMF, Statistical Yearbook 1986), enquanto o emprego na indústria de transformação cresceu a uma taxa média anual de 7,6%.

²⁰Na Coreia, a participação dos setores de mecânica e equipamentos de transporte no valor adicionado na indústria de transformação subiu de 9% em 1970 para 24% em 1983 (ver Tabela 8).

A segunda diferença diz respeito à seletividade de setores. Ao promoverem a ISI, muitos países incentivam simultaneamente várias indústrias nascentes, o que acarreta dois problemas: a) ao estimular o desenvolvimento de um número grande de setores, o governo pode acabar não dando incentivos efetivos a nenhum deles; e b) como o número de setores a serem estimulados é muito grande e os recursos para subsídios são poucos, outros mecanismos (do tipo reserva de mercado) precisam ser criados, levando à ineficiência as firmas que utilizam os produtos destes setores como insumos.²¹

Por fim, enquanto na ISI as firmas incentivadas limitam suas vendas ao mercado doméstico, na IPE as indústrias nascentes são estimuladas a exportar parcela significativa da sua produção. Assim, apenas na IPE há sinais de que os setores incentivados tornaram-se eficientes com o tempo.

A ausência de competição na estratégia de ISI inibe aumentos de produtividade. As firmas investem menos em pesquisas e desenvolvimento de produtos, e a motivação para a busca de maior eficiência é pequena (este processo pode ser observado através dos valores apresentados na Tabela 7).

A análise da experiência dos países asiáticos permite inferir quatro hipóteses alternativas para explicar o acelerado crescimento da produtividade neles observado: primeiro, os elevados níveis de investimento teriam aumentado significativamente a produtividade do trabalhador (a relação capital/trabalho na Coreia, por exemplo, cresceu a uma taxa média anual de 7,7% entre 1960 e 1977) [ver Nishimizu e Robinson (1984)]; segundo, o uso generalizado de bens intermediários e de capital importados teria permitido que as firmas exportadoras (parcela maior das empresas nesses países) usassem tecnologias modernas e eficientes [ver Ni-

²¹Ver, a esse respeito, a excelente análise de Westphal (1981) para a Coreia. Bradford (1986) discute e dá argumentos para a idéia de que a substituição de importações seletiva e conjugada com a promoção de exportações foi também importante para Formosa e Singapura.

shimizu e Robinson (1984, p. 180)]; terceiro, economias de escala teriam desempenhado um papel importante, reduzindo os custos médios; e, quarto, houve uma melhoria acentuada e contínua na qualidade da mão-de-obra [ver Richardson e Kim (1986)].

TABELA 7

PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS REAIS NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

(Taxa Média de Variação Anual)

| PAÍSES | PRODUTIVIDADE | | SALÁRIOS REAIS | |
|-----------|---------------|---------|----------------|---------|
| | 1975/79 | 1980/85 | 1975/79 | 1980/85 |
| Hong Kong | 7,9 | 7,2 | 5,3 | 1,7 |
| Coréia | 6,2 | 5,6 | 12,9 | 4,0 |
| Singapura | 4,0 | 3,0 | 5,8 | 6,8* |
| Formosa | 11,5 | 4,0 | 10,8 | 4,6 |
| Brasil | 3,7* | 3,2 | 10,4** | 4,3 |
| Chile | 0,6 | 0,6 | 14,4 | -0,2 |
| México | 6,0 | 2,2 | 2,5 | -6,1 |

FONTE: World Financial Markets.

* 1980/84.

** 1976/79.

3.3 - Flexibilidade da Economia

As economias dos países do Leste asiático têm-se mostrado mais flexíveis que as dos países latino-americanos, assimilando com maior rapidez os impactos dos choques externos da década de 70. Duas explicações são apontadas.

A primeira diz respeito às contas externas. Uma vez que a ISI reduz ao mínimo as importações, todas concentradas em bens intermediários e de capital essenciais, qualquer queda na disponi

bilidade de divisas tem conseqüências significativas nos níveis de investimento e de produção. A menor competitividade das empresas, por outro lado, limita a possibilidade de expansão das exportações. Na IPE, ao contrário, uma vez que as importações são menos essenciais, existe campo para sua redução. A maior competitividade industrial permite expandir mais rapidamente as exportações.

A segunda explicação diz respeito à situação interna. Argumenta-se que, uma vez que a ISI usualmente leva a estruturas oligopolísticas, com ineficiente intervenção do governo, as economias dos países que optam por esta estratégia tornam-se demasiadamente rígidas. A IPE, "ao guiar-se mais pelo mercado", levaria a uma maior flexibilidade.

Compara-se na Tabela 8 o desempenho do Brasil e da Coreia a partir de 1979/80. O Brasil demorou a ajustar-se às novas condições internacionais, procurando o equilíbrio externo via redução das importações, com impactos muito negativos sobre o crescimento. Já a Coreia reagiu mais rapidamente, expandiu as exportações e a curto prazo voltou a crescer aceleradamente.

TABELA 8

BRASIL E CORÉIA: DESEMPENHO NO PERÍODO 1979/86

(Médias Anuais)

| ANOS | BRASIL | | | | CORÉIA | | | |
|---------|----------------------------------|----------------------------------|------------|-----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|------------|-----------------------------|
| | Exportações (US\$ Bilhões) | Importações (US\$ Bilhões) | PIB (%) | Investimento/ PIB (%) | Exportações (US\$ Bilhões) | Importações (US\$ Bilhões) | PIB (%) | Investimento/ PIB (%) |
| 1979/80 | 17,7 | 22,4 | 8,2 | 22,5 | 16,3 | 21,3 | 2,2 | 33,2 |
| 1981/82 | 21,7 | 22,5 | 1,2 | 21,3 | 21,6 | 25,2 | 6,2 | 27,5 |
| 1983/84 | 24,5 | 16,0 | 1,6 | 16,1 | 26,8 | 28,4 | 8,7 | 28,1 |
| 1985/86 | 24,0 | 13,6 | 8,3 | 19,3* | 33,1 | 31,7 | 8,7 | 29,6 |

FONTES: IMF e IBGE.

* Preliminar.

A força e a eficiência do estado são explicações alternativas para a flexibilidade das economias da Coréia e de Formosa, cujos governos não permitiram a formação de sindicatos ou de grupos sociais fortes. O controle sobre os empresários foi exercido através do sistema bancário, nas mãos do governo. A eficiência na escolha e na implementação da política industrial levou a uma rápida expansão da renda per capita. Com rendas crescentes e autonomia estatal, estes países tiveram maior capacidade de se ajustar rápida e eficientemente [ver Haggard (1986) e Richardson e Kim (1986)].

3.4 - Recursos Naturais

Os países latino-americanos são ricos em recursos naturais, ao contrário de Formosa e Coréia (para não mencionar Hong Kong e Singapura). Este é um dos pontos mais importantes quando se pensa na possibilidade da transferência de estratégias. Por exemplo, uma estratégia de promoção de exportações na América Latina da década de 50 iria resultar em incentivos para a exportação de bens primários e não de produtos industriais.

O grande estoque de recursos naturais tem dois impactos. Em primeiro lugar, como apontado por Berlinski (1986), "a determinação de taxas de câmbio em países com grande dispersão de competitividade externa" requer uma estratégia muito diferente da que se segue pelos "Quatro Dragões". Uma vez que os incentivos não podem ser uniformes para atividades com vantagens comparativas diferentes, há a necessidade de maior intervenção do estado na economia, de maneira a diferenciar os estímulos a cada setor.

Vantagens comparativas diferentes levam a distintos mixes de exportações. Como observado por Teitel e Thuomi (1986), no Brasil e na Argentina "a composição de exportações resultante é diferente da que se observa entre os países semi-industrializados do Sudeste asiático. Na Argentina e no Brasil, os manufaturados BRN (baseados em recursos naturais) e os produtos de metaloplastia que exigem mão-de-obra qualificada desempenharam um papel

importante, enquanto manufaturados intensivos em mão-de-obra pouco qualificada tiveram importância menor".

Em segundo lugar, enquanto as taxas de câmbio desvalorizadas ajudam a expansão das exportações, a sobrevalorização é um eficiente "substituto para taxaço da renda de grupos difíceis de taxar". A taxaço do setor primário para financiar a industrialização acaba penalizando as atividades primárias não-tradicionais, o que não se observa nos países pobres em recursos naturais. Assim, a discriminação entre as atividades primárias não-tradicionais e a produção de manufaturados foi menor no Leste asiático do que na América Latina.

TABELA 9

COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

(Em %)

| PAÍSES | COMBUSTÍVEIS MINERAIS E METAIS | | OUTROS PRODUTOS PRIMÁRIOS | | TÊXTEIS E VESTUÁRIO | | MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE | | OUTRAS MANUFATURAS | |
|-----------|--------------------------------------|------|---------------------------------|------|------------------------|------|---|------|-----------------------|------|
| | 1965 | 1983 | 1965 | 1983 | 1965 | 1983 | 1965 | 1983 | 1965 | 1983 |
| Argentina | 1 | 6 | 93 | 78 | - | 1 | 1 | 3 | 4 | 12 |
| Brasil | 9 | 15 | 83 | 44 | 1 | 3 | 2 | 14 | 6 | 23 |
| Coréia | 15 | 5 | 25 | 6 | 27 | 25 | 3 | 32 | 29 | 34 |

FONTE: World Bank.

3.5 - O Papel do Estado

Há várias décadas, Gerschenkron (1962) apontou que o papel do estado como propulsor do desenvolvimento é tão mais importante enquanto maior o grau inicial de atraso econômico. A América Latina e o Leste asiático não fugiram à regra, pois em ambos os casos o estado desempenhou um papel fundamental na aceleração do crescimento.

Nos países latino-americanos, contudo, o estado apresentou-se politicamente mais fraco e menos autônomo em relação aos diversos atores sociais, o que reduziu sua eficiência enquanto orientador da economia. Ao diminuir o número de instrumentos de política econômica, a falta de autonomia política do estado limita os objetivos que podem ser alcançados. Um exemplo é a utilização da política cambial para transferir recursos do setor primário para o industrial na década de 50. Como não pôde utilizar a melhor política econômica para a ocasião, o governo acabou por gerar impactos negativos sobre o equilíbrio externo, que não se revelariam tão dramáticos caso fosse aplicada uma política de taxaço direta.

Haggard (1986) explica a diferença entre a autonomia do estado na América Latina e no Leste asiático em função das "diferenças na organização social do setor rural, no timing da mobilização política dos trabalhadores e nos interesses e força dos empresários domésticos". Para Formosa e Coréia a autonomia do estado e seu isolamento das demandas de grupos sociais específicos foram essenciais, pois sem eles "a adoção de políticas como a reforma agrária, a redução dos salários reais, a elevação das taxas de juros, desvalorizações (cambiais), ou a supressão de subsídios e proteção teriam sido impossíveis".

O importante papel desempenhado pelo estado no desenvolvimento econômico dos países do Leste asiático é reconhecido pela OCDE no seu relatório de 1985:

"Liderança política comprometida com o desenvolvimento econômico e competência administrativa no governo são as explicações mais importantes do sucesso da Coréia, Formosa e Singapura. Esses fatores foram também importantes na camada seguinte de países com forte desempenho - Malásia, Tailândia e Indonésia (durante a administração Suharto)".

O desempenho superior do estado na Coréia ficou claro em ocasiões diversas: primeiro, ao reduzir o risco empresarial, mantendo incentivos constantes e claros às exportações, ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico; segundo, ao desenvolver

uma política industrial dinâmica, buscando sempre novas áreas de competitividade externa e coerente com as características do país; e, terceiro, ao ajustar a economia aos choques externos com rapidez, apesar dos altos custos a curto prazo.

4 - OBSERVAÇÕES FINAIS

O excelente desempenho econômico dos países do Leste asiático no último quarto de século tem levado muitos economistas e, cada vez mais, as agências internacionais de fomento a recomendarem a adoção de uma política de promoção de exportações por todos os países em desenvolvimento. Esta é interpretada como uma mistura de um mínimo de intervenção estatal e um máximo de abertura para o mercado externo, permitindo que os preços internacionais e o livre jogo das forças de mercado determinem o melhor caminho para a expansão do produto.

A opção pela ISI é apontada como causa maior da má alocação de recursos nos países latino-americanos, situação agravada por um quadro de generalizada corrupção em busca de favores do governo. Assim, obter os preços corretos é visto como a solução para os problemas econômicos da América Latina. Os mercados financeiros e as importações devem ser liberados, as exportações incentivadas e a atuação do governo reduzida ao mínimo.

Ao longo deste trabalho procurou-se mostrar que nada pode estar mais longe da verdade do que singularizar o livre jogo das forças de mercado como causa maior do sucesso econômico de países como Formosa e Coréia. Argumentou-se que, pelo contrário, a intervenção do estado na economia, tanto no seu lado real como no financeiro, foi decisiva. O rápido crescimento econômico alcançado por esses países se explica pela adoção de políticas comercial e industrial integradas, dinâmicas e adaptadas às condições domésticas e internacionais do momento, assim como pelas altas taxas de investimento, viabilizadas pela rápida expansão da poupança interna.

A análise das experiências de substituição de importa-

ções e promoção de exportações mostrou que ambas são estratégias de industrialização e não de geração de saldos comerciais. Além disso, tanto na América Latina dos anos 50, como no Leste asiático dos anos 60, as condições domésticas e internacionais apontavam as estratégias adotadas como as mais indicadas e, até certo ponto, as únicas acessíveis a esses países.

Em um país grande e diversificado como o Brasil, a estratégia de desenvolvimento não pode ser tão monolítica quanto a sugerida pela experiência asiática. Enquanto lá as exportações de sempenharam funções múltiplas, aqui o seu papel, apesar de muito importante, há de ser mais modesto. As exportações não deverão al cançar participações no PIB semelhantes às da Coréia ou de Formosa, na faixa dos 40%. O mercado interno deverá ser sempre o desti no de uma parcela muito elevada da produção industrial do Brasil.

Uma vez que, no caso brasileiro, a função mais importan te das exportações é atuar como fonte de divisas, o objetivo maior não seriam as exportações, mas sim as importações que elas per mitiriam ao país adquirir. Um baixo volume de importações reduz o nível de investimento e a expansão do PIB, levando a um crescimen to mais lento da produtividade. Bens intermediários e de capital importados contêm tecnologias não disponíveis de outra forma ao país.

A expansão das exportações permitiria explorar melhor economias de escala, principalmente em setores para os quais o mercado doméstico ainda é pequeno (petroquímica, por exemplo). Por outro lado, maior ênfase nas exportações incentivaria o aumento da produtividade. A competição no mercado externo, além de permitir maior absorção de tecnologia através do contato com clientes estrangeiros,²² daria um estímulo à busca da eficiência que não é encontrada no mercado interno.

Os incentivos às exportações devem ser estáveis em valo res reais. A penetração nos mercados externos depende não apenas

²²Ver Westphal, Kim e Dahlman (1984) para uma análise detalhada deste ponto.

dos custos de produção, mas também de uma estratégia de marketing que não se desenvolve se os estímulos à exportação têm caráter transitório e imprevisível.

A Tabela 10 permite verificar como a relação exportações/PIB no Brasil é significativamente mais baixa do que a observada em outros países, principalmente os mais bem-sucedidos. Apesar de estes números provarem pouco, sua conjugação com os argumentos já levantados sugere que parte da estratégia de desenvolvimento a ser seguida pelo Brasil nos próximos anos deve estar voltada para uma expansão das exportações a taxas significativamente mais elevadas do que as do crescimento do PIB.

A estratégia coreana mostra também as vantagens de uma integração equilibrada com os mercados internacionais, evitando que os serviços da dívida externa sejam equivalentes a uma parcela elevada das exportações. Apesar de, em 1982, a Coreia ter uma relação dívida/PIB semelhante à brasileira, ela superou mais facilmente o choque dos juros, em função de seu maior volume relativo de exportações.

TABELA 10
PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES* NO PIB

| PAÍSES | 1965/80 | 1981/84 |
|-----------|---------|---------|
| Argentina | 9,26 | 12,44** |
| Brasil | 6,98 | 10,53 |
| México | 9,09 | 16,27** |
| Coreia | 21,44 | 36,34 |
| Alemanha | 24,49 | 32,98 |
| Espanha | 12,25 | 19,84 |
| França | 16,79 | 22,52 |
| Japão | 12,19 | 16,42 |

FONTE: IMF.

* Exportações de bens e serviços não-fatores.

** 1981/83.

Uma das principais lições da experiência asiática é a importância de se explorar as possibilidades de especialização setorial de acordo com a disponibilidade de fatores. Isto ficou aparente tanto na ênfase dada às exportações como no caráter seletivo da substituição de importações.

Em um momento em que o Brasil precisa reorientar suas prioridades setoriais, não se deve esquecer que a realidade é de uma redução na disponibilidade de poupança externa que, na melhor das hipóteses, será doravante nula. Igualmente preocupante parece ser o grande contingente de mão-de-obra subempregada.

Assim, é razoável recomendar prioridade na política industrial para setores com baixas relações capital/produto e capital/trabalho. Isto poderia ser incentivado não apenas via unificação e alguma elevação nos custos de investimento, mas, principalmente, pela eliminação de "impostos" sobre o trabalho (encargos sociais) e sua substituição por impostos sobre o valor adicionado [ver Adelman (1986), Bacha (1971) e Bacha et alii (1972)].

O processo de substituição de importações não tem mais espaço como principal força motora do desenvolvimento econômico no Brasil. A participação das importações não-petróleo no PIB é excessivamente baixa e, como já se argumentou, deveria ser incrementada. Assim, a nova política industrial a ser seguida pelo país deveria contemplar o abrandamento da estrutura de barreiras tarifárias e não-tarifárias e demais incentivos que caracterizaram as estratégias econômicas seguidas nas últimas décadas. Uma reorientação equivalente deve ser dada à política de crédito oficial.

Assim, a estratégia de substituição de importações deve deixar de ser aplicada no atacado e passar a ser utilizada mais no varejo, com uma seleção cuidadosa dos setores a serem incentivados. A proteção a uma determinada indústria nascente deve ser temporária e declinante, de acordo com um cronograma previamente anunciado, e com uma duração em torno de cinco anos. Mecanismos do tipo reserva de mercado devem ser eliminados e substituídos por ta

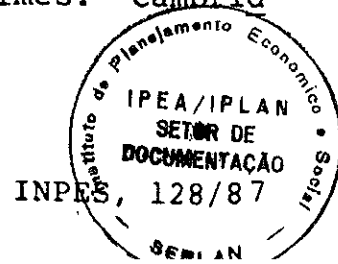
rifas. Ao invés de proteção, devem ser dados subsídios à produção e ao desenvolvimento tecnológico, ainda as melhores políticas.

A experiência coreana traz também uma lição de política tecnológica: "a Coréia recorreu principalmente a empréstimos externos, mantendo restrições aos investimentos estrangeiros, às remessas de lucros e à repatriação do capital. O governo encorajou as firmas locais a gradativamente analisar e suplantam a tecnologia importada, uma política que colocou o país bem à frente dos outros 'NICs' asiáticos em termos de autonomia tecnológica" [World Financial Markets (jan. 1987)]. Numa época em que o Brasil busca avidamente investimentos externos, esta é uma experiência que merece ser levada em consideração. Há de se ter cuidado, sem xenofobia, em extrair benefícios reais, em termos de absorção de tecnologia, da entrada de empresas multinacionais no país.

Mas a lição mais importante da experiência asiática é a importância de se investir parcelas elevadas no PIB. Se o Brasil pensa em voltar a crescer a taxas de 7% ao ano, é necessário investir uma parcela do PIB significativamente mais elevada do que a que se observa hoje. Uma política de comércio exterior adequada é um complemento e não um substituto para isso. Investir mais significa poupar mais e consumir menos, o que requer uma recomposição da estrutura produtiva em favor de bens de capital e maiores volumes de exportações de bens de consumo e de importações de máquinas, equipamentos e tecnologia.

BIBLIOGRAFIA

- ADELMAN, J. A poverty-focused approach to development policy. In: Lewis, J. P., and KALLAB, V., eds. Development strategies reconsidered. New Brunswick, Transaction Books, 1986. p. 49-66 (ODC Policy Perspectives, 5).
- BACHA, E. L. O subemprego, o custo social da mão-de-obra e a estratégia de crescimento. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971, 13 f.
- _____. An interpretation of unequal exchange: From Prebisch-Singer to Emmanuel. Journal of Development Economics, Amsterdam, 5(4):319-30, Dec. 1978.
- BACHA, E. L., MATA, M. e MODENESI, R. L. Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra: uma interpretação do problema e seu debate. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972. 257p. (IPEA/INPES. Relatório de Pesquisa, 12).
- BAER, W., and MANESCHI, A. Import substitution, stagnation, and structural change: an interpretation of the Brazilian case. Journal of Development Areas, Macomb, Ill., 5(2):177-92, Jan. 1971.
- BALASSA, B. Industrial Policies in Taiwan and Korea. Weltwirtschaftliches Archiv, Kiel, 106(1):55-77, 1971.
- _____. The process of industrial development and alternative development strategies. Washington, D. C., World Bank, 1980. 42p. (World Bank. Staff Working Paper, 438).
- BERLINSKI, J. The choice of a growth strategy: trade regimes and export promotion in Latin America. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1986. 38p. Mimeo.
- BHAGWATTI, J. Foreign trade regimes and economic development: anatomy and consequences of exchange control regimes. Cambridge, Mass., 1978.



BRADFORD, C. I. East Asian "models": myths and lessons. In: Lewis, J. P., and KALLAB, V., eds. Development strategies reconsidered. New Brunswick, Transaction Books, 1986. p. 115-28 (ODC Policy Perspectives, 5).

BRAGA, H. C. Promoção de exportações e estratégia de crescimento: algumas lições da experiência coreana. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, 1(3):2-4, jan./fev. 1986.

CLINE, W. Can the East Asian model of development be generalized? World Development, Oxford, 10(2):81-90, Feb. 1982.

FISHLOW, A. Brief comparative reflections on Latin American economic performance and policy. Berkeley, University of California, 1986a.

_____. A evolução das teorias econômicas na América Latina. Literatura Econômica, Rio de Janeiro, 8(2):167-202, jun. 1986b.

FRANK, C. R., KIM, K. S., and WESTPHAL, L. Foreign trade regimes and economic development: South Korea. New York, National Bureau of Economic Research, 1975.

FRY, M. Savings, investment, growth and the cost of financial repression. World Development, Oxford, 8(4):317-27, Apr. 1980.

GERSCHENKRON, A. Economic backwardness in historical perspectives: a book of essays. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962.

GROWTH and equity: comparing Taiwan and South Korea. The Newsletter from the International Center for Economic Growth, San Francisco, 1(1):3-4, Spring 1987.

HAGGARD, S. The newly industrializing countries in the international system. World Politics, Princeton, 38(2):343-70, 1986.

- IBGE. Contas Nacionais do Brasil: 1970-1985. Rio de Janeiro, 1987.
- IMF. International Statistics Yearbook. Washington, D. C., diversos exemplares.
- JONES, L., and SAKONG, I. Government, business and entrepreneurship in economic development: the Korean case. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1980. 434 p.
- KRUEGER, A. Comparative advantage and development policy twenty years later. In: SYRQUIN, M., TAYLOR, L., and WESTPHAL, L., eds. Economic structure and performance: essays in honor of Hollis B. Chenery. New York, Academic Press, 1984.
- KUBO, Y., ROBINSON, S., and URATA, S. The impact of alternative development strategies: simulations with a dynamic input-output model. Trabalho apresentado na Oitava Conferência Internacional de Técnicas de Insumo-Produto. Sapporo, Japão, 1986.
- LANDSBERG, M. H. Capitalism and Third World economic development: a critical look at the South Korean "miracle". Review of Radical Political Economics, 1984.
- MCKINNON, R. Money and capital in economic development. Washington, D. C., The Brookings Institution, 1973. 184p.
- NAM, C. H. Economies of scale and production functions in South Korean manufacturing. Minneapolis, 1975. Tese (Ph.D.) Economics Department/University of Minnesota.
- NISHIMIZU, M., and ROBINSON, S. Trade policies and productivity. Journal of Development Economics, Amsterdam, 16(1/2):177-206, Sep./Oct. 1984.
- OCDE. Twenty-five years of development cooperation: a review. Paris, 1985.

- PREBISCH, R. Commercial policy in the under-developed countries. American Economic Review, Nashville, 49:251-73, May 1959.
- RICHARDSON, R., and KIM, B. W. Adjustments to policy changes: the case of Korea, 1960-1985. Washington, D. C., World Bank, 1986. 33p. (World Bank Development Research Department. Discussion Paper, 239).
- ROSETT, C. Taiwan: the perils of its Midas touch. The Wall Street Journal, New York, June 12, 1987.
- SRINIVASAN, T. N., and WHALLEY, J., eds. General equilibrium trade policy modeling. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1986.
- STREETEN, P. A cool look at "outward-looking" strategies for development. World Economy, London, 5(2):159-70, Sep. 1982.
- TEITEL, S., e THOUMI, F. Da substituição de importações às exportações: as experiências argentina e brasileira no campo das exportações de manufaturados. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 16(1):129-66, abr. 1986.
- VAN WIJNBERGEN, S. Macroeconomic effects of changes in bank interest rates: simulation results for South Korea. Journal of Development Economics, Amsterdam, 18(2/3):541-54, Aug. 1985.
- WESTPHAL, L. Empirical justification for infant industry protection. Washington, D. C., World Bank, 1981. 38p. (World Bank. Staff Working Paper, 445).
- WESTPHAL, L., KIM, L., and DAHLMAN, C. J. Reflection on Korea's acquisition of technological capability. Washington, D. C. World Bank, 1984. 62p. (World Bank Development Research Department. Discussion Paper, 77).
- WORLD BANK. World development report. 1983 e 1986.

WORLD FINANCIAL MARKETS. New York, Morgan Guaranty Trust, Jan.
1987.

YOO, J. H. Does Korea trace Japan's footsteps? A macroeconomic
appraisal. Kyklos, Basel, 38(4):578-98, 1985.

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

EDITADOS A PARTIR DE JANEIRO DE 1985

- Nº 70 - "Projeções da População Total, Urbano-Rural e Economicamente Ativa segundo Algumas Alternativas de Crescimento Demográfico", Maria Helena F.T. Henriques, Janeiro 1985, 56 p.
- Nº 71 - "Crescimento Econômico e Oferta de Alimentos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 39 p.
- Nº 72 - "A Política Agrícola e a Diminuição do Subsídio do Crédito Rural", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 23 p.
- Nº 73 - "Tendências a Médio Prazo da Previdência Social Brasileira: Um Modelo de Simulação", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão, Maria Helena F.T. Henriques, Afonso Sant'Ana Bevilaqua, Alexandre Goretkin Neto, Janeiro 1985, 299 p.
- Nº 74 - "Balanço de Pagamentos Brasileiro: Um Modelo de Simulação", Ajax Reynaldo Bello Moreira, Janeiro 1985, 77 p.
- Nº 75 - "Interação entre Mercados de Trabalho e Razão entre Salários Rurais e Urbanos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Março 1985, 35 p.
- Nº 76 - "Considerações sobre uma Possível Reforma Tributária no Brasil", Cláudia Cunha Campos Eris, Março 1985, 29 p.
- Nº 77 - "Migrações Internas e Pequena Produção Agrícola na Amazônia: Uma Análise da Política de Colonização do INCRA", Anna Luiza Ozorio de Almeida, Maio 1985, 97 p.
- Nº 78 - "Estrutura Industrial e Exportação de Manufaturados: Brasil, 1978", Helson C. Braga e Edson P. Guimarães, Julho 1985, 29 p.
- Nº 79 - "A Restrição Externa à Retomada do Crescimento: Avaliação e Recomendações de Política", Helson C. Braga, Setembro 1985, 42 p.

- Nº 80 - "Foreign Direct Investment in Brazil: Its Role, Regulation and Performance", Helson C. Braga, Outubro 1985, 41 p.
- Nº 81 - "Déficit de "Caixa" do Governo Federal: Metodologia e Resultados em 1985", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 16 p.
- Nº 82 - "Déficit e Dívida: Tendências e Implicações", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 12 p.
- Nº 83 - "As Interligações Setoriais na Economia Brasileira em 1975", José W. Rossi, Maristela Sant'Anna e Samuel Sidsamer, Novembro 1985, 30 p.
- Nº 84 - "Mensuração da Eficiência Produtiva na Indústria Brasileira: 1980", Helson C. Braga e José W. Rossi, Novembro 1985, 34 p.
- Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro 1986, 29 p.
- Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A.F. Tourinho, Janeiro 1986, 47 p.
- Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para uma Política de Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março 1986, 44 p.
- Nº 88 - "Os Impactos da Política de Comercialização Agrícola sobre a Produção e os Preços. Uma Análise da Literatura e Algumas Evidências Empíricas", Maria Beatriz de A. David e Luis Alberto de L.C. Ribeiro, Março 1986, 49 p.
- Nº 89 - "Distribuição de Renda: 1970/1980", José W. Rossi, Maio 1986, 17 p.
- Nº 90 - "Balança Comercial e Dinâmica da Desvalorização Cambial no Brasil, 1970/84", Helson C. Braga e José W. Rossi, Maio 1986, 20 p.

- Nº 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Marco Aurélio de Sá Ribeiro (estagiário), Maio 1986, 16 p.
- Nº 92 - "Modelos de Previsão para Séries de Produção e Preços : Metodologia Bayesiana e Box-Jenkins para Séries Temporais", Gutemberg H. Brasil, Hélio S. Migon, Reinaldo C. Souza, Sérgio S. Portugal, Maio 1986, 63 p.
- Nº 93 - "O Controle de Preços dos Alimentos e seus Efeitos sobre a Produção e o Abastecimento. Algumas Considerações para o Ano de 1986", Maria Beatriz de A. David, Junho 1986 , 39 p.
- Nº 94 - "Previsão da Inflação e Produção Industrial Pós-Choque via Análise de Intervenção", H.S. Migon e G.H. Brasil , Julho 1986, 18 p.
- Nº 95 - "Exacerbação do Consumo e Salário Médio: Evidências sobre o Efeito-Sincronização", Ricardo Cicchelli Velloso , Setembro 1986, 20 p.
- Nº 96 - "The Demand for Money in Brazil Revisited", José W. Rossi, Outubro 1986, 24 p.
- Nº 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A.R. de Oliveira e Ricardo Cicchelli Velloso, Outubro 1986, 19 p.
- Nº 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fábio Giambiagi, Outubro 1986, 38 p.
- Nº 99 - "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Helson C. Braga e Virene Matesco, Outubro 1986, 71 p.
- Nº 100 - "As Migrações Internas e a Previdência Social", Maria Helena F.T. Henriques e Kaizô Iwakami Beltrão, Outubro 1986, 59 p.

- Nº 101 - "Testing for First Order Serial Correlation in Temporally Aggregated Regression Models", Pedro L. Valls Pereira , Novembro 1986, 17 p.
- Nº 102 - "Notas sobre as Estatísticas de Investimento no Brasil", Guilherme Gomes Dias, Dezembro 1986, 35 p.
- Nº 103 - "A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade", José W. Rossi, Dezembro 1986, 12 p.
- Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 1: Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro", Fernando A. Rezende da Silva, Março 1987, 63 p.
- Nº 105 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 2: Tributação de Renda e do Patrimônio", Francisco de Paulo Correia Carneiro Giffoni e Luiz A. Villela, Fevereiro 1987, 67 p.
- Nº 106 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 3: Tributação de Mercadorias e Serviços", Ricardo Varsano, Fevereiro 1987, 165 p.
- Nº 107 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 4: Contribuições Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz A. Silva, Fevereiro 1987, 94 p.
- Nº 108 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 5: Federalismo Fiscal", José Roberto Afonso e Thereza Lobo, Março 1987, 153 p.
- Nº 109 - "A Aritmética da Escala Móvel: Uma Análise do Comportamento do Salário Real num Regime de Reajustes com Periodicidade Endógena", Fábio Giambiagi, Março 1987, 30 p.
- Nº 110 - "Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: A Experiência dos Anos Oitenta", Gervásio Castro de Rezende, Abril 1987, 39 p.
- Nº 111 - "A Política Salarial e a Crise Econômica", Fernando A. Rezende da Silva, Maio 1987, 32 p.

- Nº 112 - "Surplus Labor and Industrialization", Kevin M. Murphy , Andrei Shleifer e Robert W. Vishny, Maio 1987, 19 p.
- Nº 113 - "Um Modelo de Consistência Multissetorial para a Economia Brasileira", Márcio Gomes Pinto Garcia, Maio 1987, 42 p.
- Nº 114 - "Endividamento Municipal: O Estado Atual das Dívidas das Capitais Estaduais", Thompson Almeida Andrade, Agosto 1987, 26 p.
- Nº 115 - "Modelo de Equilíbrio Geral para o Brasil com Fluxos Reais e Financeiros Integrados", Marco Antonio Cesar Bonomo, Outubro 1987, 43 p.
- Nº 116 - "Elasticidades de Engel no Brasil usando um Sistema de Equações com Especificação LOGIT", José W. Rossi e Cesar das Neves, Outubro 1987, 15 p.
- Nº 117 - "Projeções do IPCA", Pedro L. Valls Pereira e Sergio S. Portugal, Outubro 1987, 36 p.
- Nº 118 - "A Carteira de Trabalho e as Condições de Trabalho e Remuneração dos Chefes de Família no Brasil", Ricardo Paes de Barros e Simone Varandas, Outubro 1987, 28 p.
- Nº 119 - "Perspectivas e Necessidades Educacionais da Mão-de-Obra", Manoel Augusto Costa, Outubro 1987, 16 p.
- Nº 120 - "Modelo Multissetorial CEPAL/IPEA para o Brasil", Fábio Giambiagi, Guilherme Gomes Dias, Juan José Pereira e Márcio Gomes Pinto Garcia, Outubro 1987, 124 p.
- Nº 121 - "A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição", Fernando A. Rezende da Silva e José Roberto R. Afonso, Novembro 1987, 53 p.
- Nº 122 - "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto de Constituição", Ricardo Varsano, Novembro 1987, 35 p.
- Nº 123 - "O Orçamento Brasileiro: seu Processo Atual e as Reformulações Propostas no Projeto Constitucional", Maria da Conceição Silva, Novembro 1987 (a ser publicado).

VI

- Nº 124 - "As Contribuições Sociais no Projeto de Constituição" ,
Beatriz Azeredo, Novembro 1987 (a ser publicado).
- Nº 125 - "Endividamento Municipal: Análise da Situação Financeira
de Quatro Capitais Estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro,
Belo Horizonte e Salvador)", Thompson A. Andrade, Novem-
bro 1987, 33 p.
- Nº 126 - "Ajuste Externo e Agricultura no Brasil: 1981/86", Gervá-
sio Castro de Rezende, Dezembro 1987, 46 p.
- Nº 127 - "Considerações sobre a Relação entre a Dívida Pública e
a Inflação", José W. Rossi, Dezembro 1987, 09 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planeja-
mento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica
(bimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série
Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Séries Monográ-
ficas; Série PNPE e Série Estudos de Política Industrial e Comér-
cio Exterior (EPICO).