

FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP

*Presidente do Conselho Curador*  
Herman Voorwald

*Diretor-Presidente*  
José Castilho Marques Neto

*Editor-Executivo*  
Jézio Hernani Bomfim Gutierre

*Conselho Editorial Acadêmico*  
Antonio Celso Ferreira  
Cláudio Antonio Rabello Coelho  
José Roberto Ernandes  
Luiz Gonzaga Marchezan  
Maria do Rosário Longo Mortatti  
Maria Encarnação Beltrão Sposito  
Mario Fernando Bolognesi  
Paulo César Corrêa Borges  
Roberto André Kraenkel  
Sérgio Vicente Motta

*Editores-Assistentes*  
Anderson Nobara  
Arlete Zebber  
Dida Bessana

ALICE H. AMSDEN

# A ascensão do "resto"

## Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia

TRADUÇÃO  
Roger Maioli dos Santos



editora  
unesp

© 2004 da Editora Unesp

© 2001 Oxford University Press, Inc. Esta tradução do *The Rise of the "Rest"*, originalmente publicada em inglês em 2001, é publicada em acordo com a Oxford University Press, Inc. [This translation of *The Rise of the "Rest"*, originally published in English in 2001, is published by arrangement with Oxford University Press, Inc.]

© 2007 da tradução brasileira

Fundação Editora da UNESP (FEU)

Praça da Sé, 108  
01001-900 – São Paulo – SP  
Tel.: (0xx11) 3242-7171  
Fax: (0xx11) 3242-7172  
www.editoraunesp.com.br  
feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na fonte  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

A548a

Amsden, Alice A. (Alice Hoffenberg)

A ascensão do "resto" : os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia/Alice H. Amsden; tradução de Roger Maioli dos Santos. – São Paulo: Editora UNESP, 2009.

Tradução de: *The Rise of the "Rest" : challenges to the west from late-industrializing economies*

Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-7139-916-7

1. Industrialização – Áreas subdesenvolvidas – História. 2. Concorrência. I. Título.

09-1447.

CDD: 338.90091724  
CDU: 338.45(1-772)

---

Editora afiliada:



Asociación de Editoriales Universitarias  
de América Latina y el Caribe



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

## Sumário

Apresentação 7

Prefácio 21

I. Ficando para trás, de 1850 a aproximadamente 1950 25

- 1 A industrialização tardia 27
- 2 A ossada dos tecelões manuais 69
- 3 Tribulações da transferência tecnológica 105
- 4 Investimento em três frentes 137
- 5 A importância da experiência manufatureira 189

II. Avançando furtivamente, a partir de  
aproximadamente 1950 225

- 6 Acelerando 227
- 7 Segregação seletiva 287
- 8 Empresas líderes nacionais 335

III. Preparando-se para o confronto, a partir de aproximadamente 1980	431
9 De mecanismos de controle para mecanismos de resistência	433
10 O "resto" ascenderá uma vez mais	487
Referências bibliográficas	503
Índice remissivo	565

## Apresentação

GLAUCO ARBIX<sup>1</sup>

No debate que freqüentou o mundo das Ciências Sociais e da Economia desde a década de 1990 o corpo teórico e analítico construído por Alice Amsden tem lugar obrigatório. Seja pela contraposição ao *mainstream* econômico, marcado pelas concepções de inspiração neoclássica, seja pelo caráter antecipatório de seus escritos, principalmente em relação ao peso da China.

Para a autora de *A ascensão do "resto"*, o "resto" se refere a um seleto grupo de países, em geral caracterizados como emergentes, que aumentou significativamente sua participação no comércio internacional, inclusive em áreas e setores industriais até então dominados pelos países avançados do Ocidente e pelo Japão. Ao longo da década de 1990, esse grupo de países iniciou também um processo de

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Sociologia da USP, coordenador do Observatório da Inovação do Instituto de Estudos Avançados (USP) e pesquisador da Fapesp e do CNPq.

Tais funções permitiram ao Resto investir nos três setores de desenvolvimento: escala, habilidades educ. e logística/distribut.



Estado desenvolvimentista (funções)

- ① Banco de desenvolvimento
  - ② Adm. de certos locais
  - ③ Exclusão seletiva (abertura/fechamento de mercados)
  - ④ Formação de empresas nacionais
- Acelerando**

LEO

O Estado desenvolvimentista predicava-se no desempenho de quatro funções: bancos de desenvolvimento; administração de conteúdo local; "exclusão seletiva" (a abertura de alguns mercados para transações seletivas enquanto outros se mantinham fechados); e a formação de empresas nacionais. Em consequência dessas funções (as duas primeiras são examinadas neste capítulo), o "resto" finalmente fez o necessário investimento em três frentes para entrar na indústria básica — em fábricas de grande escala, em habilidades hierárquicas administrativas e tecnológicas e em redes de distribuição e marketing (Chandler Jr., 1990). Dois princípios orientaram o desenvolvimentismo: tornar as manufaturas lucrativas o bastante para atrair a empresa privada por meio da alocação de "ativos intermediários" (subsídios) e induzir tais empresas a se concentrar nos resultados e a redistribuir seus lucros monopolistas em meio à população como um todo.

Passo a passo, os governos cambalearam rumo a um novo mecanismo de controle que substituiu a mão invisível. O novo mecanismo

também mantido suficientemente localizados p/ meio da alocação de "atu intermediários" (subsídios)

acabou partilhando com a iniciativa privada o crédito por uma Idade de Ouro da expansão industrial.

## Os bancos de desenvolvimento

Como o Atlântico Norte, o “resto” foi assolado após a Segunda Guerra Mundial por bens de capital antigos e tecnologicamente obsoletos.<sup>1</sup> Diversamente da Europa, contudo, ele não teve nenhum Plano Marshall para guiá-lo e financiá-lo.<sup>2</sup> Diversamente do Japão, não teve nenhum Banco Financeiro da Reconstrução.<sup>3</sup> Dessa forma, o banco de desenvolvimento,<sup>4</sup> em conjunto com o plano de desen-

- 1 Na América Latina, “no início da Segunda Guerra Mundial, uma boa parte da capacidade industrial e do capital para encargos sociais da América Latina estava nas últimas e às raias da obsolescência; as escassezes da guerra agravariam essas condições” (Diaz Alejandro, 1984, p.48). As condições tendiam a ser ainda piores na Ásia (Indonésia e Malásia, por exemplo), em razão das destruições dos tempos de guerra.
- 2 O Banco Mundial deveria financiar o desenvolvimento do Terceiro Mundo. Diversamente do Plano Marshall, contudo, a assistência do Banco Mundial não incluía concessões, e os empréstimos tipicamente não se voltavam às manufaturas. A Turquia foi um caso especial que demonstrou a regra. Ela foi coberta pelo Plano Marshall, mas a idéia era desenvolver a agricultura turca (Pamuklu, 1990).
- 3 No caso do carvão, do ferro, do aço, dos fertilizantes, da energia elétrica e do transporte oceânico, o Banco Financeiro da Reconstrução (1951) respondeu por 84% do custeio total dos investimentos em capital do Japão no pós-guerra. Seus recursos provinham do governo na forma de obrigações e capital próprio (Banco e Instituto de Desenvolvimento do Japão 1994). O primeiro banco de desenvolvimento do Japão foi o Banco de Espécie de Yokohama, que ajudou a financiar as indústrias japonesas de tecidos de seda e algodão no final do século XIX (ver Capítulo 3).
- 4 O banco de desenvolvimento no pós-guerra no “resto” parece ter sido *sui generis*. Gerschenkron (1962) enfatiza a importância de instituições inovadoras para a retomada, mas ao discutir seu principal exemplo, a Rússia, ele mencionou apenas uma política fiscal agressiva antes de 1890, e então a emergência de um sistema de bancos privados. Ele não menciona nenhuma instituição que se assemelhasse ao banco de desenvolvimento do pós-guerra. O banco de desenvolvimento do México, a Nacional Financiera, “não teve nenhuma contrapartida nos Estados Unidos, a menos que fosse alguma combinação entre a Reconstruction Finance Corporation (do New Deal) e a antiga J. P. Morgan

volvimento, preencheu a brecha.<sup>5</sup> Por um brevíssimo prazo, até que surgissem problemas com a balança de pagamentos, o “resto” ficou rico em divisas com os lucros dos tempos de guerra e com a poupança obrigatória. Quando a riqueza começou a sumir por causa das importações, os bancos de desenvolvimento entraram em ação para construir a indústria local.<sup>6</sup>

A infra-estrutura foi o primeiro grande alvo dos bancos de desenvolvimento do pós-guerra. Diversamente da construção de ferrovias no pré-guerra, projetos infra-estruturais como a eletrificação, a construção de rodovias, a irrigação, o saneamento e aeroportos geraram uma demanda substancial por insumos fabricados localmente (muitas das produtoras de bens de capital pesados no Brasil, por exemplo, resultaram de desdobramentos de projetos de infra-estrutura pública). Grupos comerciais foram fortalecidos pela participação em tais projetos (entre os quinze maiores grupos empresariais do Brasil, cinco têm suas principais competências em serviços de construção, como visto no Capítulo 8). Os bancos de desenvolvimento afiaram os próprios dentes em tais projetos aprendendo técnicas relacionadas à avaliação de projetos, a licitações e à compra de equipamentos e matéria-prima.

Company” (Myers, 1954, p.588). Um banco de capital societário criado em 1822 pelo rei Guilherme I da Bélgica foi dotado de propriedades estatais e deveria desenvolver projetos de investimento (Cameron, 1993). Ele faliu, e muitos bancos de investimento (*sociétés generales*) emergiram depois disso, mas eram privados e não apoiavam nem participavam do patrimônio de empresas públicas ou privadas, e tampouco impunham padrões de desempenho a seus clientes. Para o envolvimento do Estado no desenvolvimento das instituições financeiras, ver Sylla et al. (1999).

- 5 Sobre planejamento, ver Hanson (1966), Streeten; Lipton (1968) e Chakravarty (1991).
- 6 Sobre a história macroeconômica imediata do pós-guerra, ver Diaz Alejandro (1970) para a Argentina; Abreu et al. (1997), Baer (1965), Fishlow (1972) e Leff (1982 e 1982) para o Brasil; Lieu (1948) para o intervalo de três anos entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a tomada comunista na China; Mamalakis; Reynolds (1965) e o Instituto de Economia (1956 e 1963) para o Chile; Bhagwati; Chakravarty (1969) e Vaidyanathan (1982) para a Índia; Cole; Park (1983) para a Coreia; Lee (1974) para a Malásia; e Reynolds (1970) para o México.

Bancos de desenvolvimento  
 1915-1920  
 de  
 MARSHALL  
 grande por-  
 ticipação nos  
 bancos de desenvolvimento

A Tabela 6.1 mostra uma queda das despesas com infra-estrutura como porcentagem dos empréstimos totais pelos bancos de desenvolvimento do México, Brasil, Índia e Coréia. Os tipos de infra-estrutura cobertos em cada banco diferiam, mas em todos os casos, exceto na Índia, a parcela da infra-estrutura nos empréstimos totais começou relativamente alta. Ela se afilou então com o tempo, conforme a demanda por infra-estrutura foi mais plenamente atendida. Os gastos com infra-estrutura como parcela dos empréstimos eram de longe os mais baixos na Índia, qualquer que fosse o período. Em partes, isso refletiu o fato de que outras instituições na Índia gastaram com infra-estrutura, incluindo bancos de desenvolvimento no nível dos estados. Em partes, também refletiu o fato de que a Índia subinvestiu seriamente em infra-estrutura.<sup>7</sup>

Com respeito às cotas de investimento *total*, em 1960-64 houve uma similaridade notável entre os países do “resto”. A parcela do investimento interno bruto no PIB variou estreitamente, de uma baixa de aproximadamente 14,0% na Argentina, Chile, Indonésia e Coréia para uma alta de 21,2% na Tailândia. O coeficiente de variação nesses anos foi de meros 15,4% (ver Tabela 1.12).

Tampouco foi essa formação de capital determinada pelo investimento direto estrangeiro. O investimento estrangeiro dentro do investimento interno bruto total foi relativamente pequeno, possivelmente até menor do que no período pré-guerra, por causa de uma mudança na propriedade e nas finanças da infra-estrutura (menos propriedade estrangeira direta no período pós-guerra). O investimento estrangeiro direto após a guerra foi importante em certas indústrias manufatureiras e crítico em certos países, conforme discutido no próximo

7 A Corporação de Finanças Industriais da Índia, o primeiro banco de desenvolvimento indiano, foi fundada pouco depois da independência, em 1948. Suas atividades iniciais foram caóticas, e os fundos tendiam a ser oferecidos na base do “quem chegar primeiro”. Como resultado, o padrão inicial de empréstimos da CFII tendeu a representar a estrutura industrial existente na Índia, em vez das necessidades de infra-estrutura, com a maior parcela dos fundos indo para as indústrias de alimentos e produtos têxteis (Saksena, 1970). Ver também Ahluwalia (1985, p.73) e Gulyani (1999).

capítulo, mas foi menor na formação total de capital (ver Tabela 1.14). Nos sete países do “resto” para os quais há dados disponíveis sobre 1960-64, o investimento estrangeiro direto representou menos de 5%. No período seguinte ele se tornou mais importante apenas no Brasil, com sua riqueza em matérias-primas e um grande mercado interno, e na Malásia, com matérias-primas excepcionalmente ricas.<sup>8</sup> Na década de 1990, ele se tornou mais importante em quase todos os países (discutido no Capítulo 9). Assim, desde o século XIX o investimento estrangeiro direto no “resto” tendeu a retardar em vez de motivar o desenvolvimento econômico — este floresceu tardiamente, depois que o investimento nacional entrou em alta (ver o Capítulo 3).

Em seu lugar, o grande ator nos investimentos passou a ser o setor público. O investimento público como parcela do investimento interno bruto no período 1960-64 oscilou entre uma alta de 58% no México e uma baixa de 25% no Brasil (ver Tabela 1.13). Essas parcelas eram mais altas do que no Atlântico Norte antes e depois da virada do século.<sup>9</sup> Com o tempo, a importância do setor público na formação de capital do “resto” tendeu a declinar (exceto em Taiwan), mas pela maior parte da era pós-guerra o estado de desenvolvimento foi de longe o mais importante ator na formação de capital.

8 Sobre a Malásia, ver Hoffmann; Tan Siew (1980), Peng (1983) e Rasiah (1995). Sobre o Brasil, ver Evans (1979) e Newfarmer; Mueller (1975).

9 No Canadá, os gastos do governo como parcela da formação do capital fixo bruto (G/C) foi estimada como de apenas 7% aproximadamente na virada do século, para subir, cair e subir de novo para 10% no final da década de 1920. No caso dos Estados Unidos, as estimativas de Simon Kuznets sugerem que a G/C foi inicialmente muito baixa, não passando de 16,3% em 1929-55. No caso do Reino Unido, de acordo com estimativas de Charles Feinstein, a G/C subiu de menos de 10% em 1856-75 para em torno de 28% em 1920-38. Na Suécia, a G/C não passou de 10% antes de 1900, e então ficou em torno de 20% em 1920-40. Na Alemanha, o padrão diferiu um pouco do de outros países: a parcela do setor público começou em torno de 30% nos anos 1850, atingiu um pico de 36% em 1875-79 e então caiu para uma faixa de 14% em 1885-1914. O pico coincidiu com um incremento das estradas de ferro (Reynolds 1971). Tanzi; e Schuknecht (1998) comparam outros tipos de gastos do governo no Atlântico Norte, distintos dos investimentos, antes e depois da guerra.

Tabela 6.1. Gastos em infra-estrutura\* como porcentagem dos empréstimos totais pelos bancos de desenvolvimento, 1948-1991

Anos	Gastos em infra-estrutura (%)	Anos	Gastos em infra-estrutura (%)
México	1948-49	Índia	1949-61
	1950-59		1962-69
	1960-69		1970-79
	1970-79		1980-89
	1980-89		1990-94
	1990-91		
Brasil	1953-59	Coréia	1954-61
	1960-69		1962-71
	1970-79		1972-79
	1980-89		1980-89
	1990-91		1990-94

\* Infra-estrutura como definida pelos relatórios dos bancos de desenvolvimento. A infra-estrutura inclui as seguintes categorias nos países apresentados — México: geração de eletricidade, transportes, irrigação, comunicação; Brasil: energia elétrica, trilhos, estradas, água, outros; Índia: geração de eletricidade, sistemas hidráulicos; Coréia: geração de eletricidade, sistemas hidráulicos.

Fontes: Bancos de desenvolvimento nacional.

O ator estatal no financiamento de investimentos era o banco de desenvolvimento. Do ponto de vista da provisão de capital em longo prazo para o investimento público e privado, os bancos de desenvolvimento foram de suprema importância em todo o "resto". A Nacional Financiera (Nafinsa) do México respondeu por quase duas vezes o valor dos empréstimos em longo prazo de todas as instituições de crédito privadas em 1961, com 8.114 versus 4.706 (em milhões de pesos). Ela também respondeu por mais de 60% do total de cotas possuídas por instituições de crédito privadas (ver Tabela 6.2).<sup>10</sup> Tampouco era atípica a posição da Nafinsa. Na Índia, estimou-se que no final dos anos 1960 mais de um quinto dos investimentos privados totais na indústria era financiado por meio de bancos de desenvolvimento; "a parcela dos bancos de desenvolvimento em empréstimos em médio e

10 Ver também Nacional Financiera (1971).

longo prazo seria, é claro, muito mais alta" (Goldsmith, 1983, p.187). O Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia financiava iniciativas tanto públicas como privadas, mas em 1985 a assistência cumulativa para iniciativas privadas ou conjuntamente públicas e privadas representou 83% da assistência total (Índia, 1984-85). No Chile, entre 1961 e 1970 projetou-se que o investimento fixo de projetos direcionados da Corfo<sup>11</sup> no setor industrial representaria 55% de todos os investimentos fixos na indústria, incluindo a indústria de artesanato (Corfo, 1961; Alvarez, 1993). Estima-se que a Corfo tenha controlado mais de 30% dos investimentos em maquinário e equipamento, mais de um quarto do investimento público e aproximadamente 20% do investimento interno bruto (Mamalakis, 1969). Em 1957, o Banco de Desenvolvimento da Coréia (BDC) respondeu por 45% do total de empréstimos bancários a todas as indústrias. Depois de um golpe militar em 1961, que resultou na renacionalização dos bancos comerciais,

o passo seguinte no programa de reforma financeira do Governo Militar foi a revisão das prerrogativas do BDC de modo a aumentar seu capital, autorizá-lo a tomar fundos emprestados do exterior e dar garantia a empréstimos obtidos no estrangeiro por empresas coreanas. (Cole; Park, 1983, p.57)

Quando se consideram apenas os empréstimos de longo prazo ("fundos de capital"), já em 1969 o Banco de Desenvolvimento da Coréia respondeu por 54% do total, "ainda mantendo seu importante papel em financiar o desenvolvimento industrial da nação" (Banco de Desenvolvimento da Coréia, 1969, p.14). Na década de 1970 o Fundo de Investimento Nacional, usado para a promoção das indústrias pesada e química, foi parcialmente estreitado pelo BDC. Posteriormente, quando o grosso dos investimentos se transferiu para os bancos comerciais, o empréstimo preferencial persistiu.<sup>12</sup> No

11 Corporación de Fomento de la Producción.

12 Os empréstimos preferenciais representavam pelo menos 50% de todos os empréstimos bancários, mesmo no início dos anos 1980 (Ito, 1984).

Brasil, durante quarenta anos “nenhuma grande iniciativa envolvendo capital privado brasileiro foi implementada sem o apoio do BNDES”<sup>13</sup> (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES] 1992, p.20). Não havia nenhuma fonte real e alternativa de capital em longo prazo no Brasil além do BNDES (Monteiro Filha, 1994). Mesmo na alta tecnologia, o BNDES esteve na dianteira e criou um grupo atuante especial para explorar a possibilidade de construir uma indústria local de computadores. O “Primeiro Plano Básico de Ciência e Tecnologia” emergiu em 1973-74 do BNDES (Evans, 1995). Com respeito ao Banco de Desenvolvimento da Indonésia (Bapindo), ele foi “o único banco significativo especializado em empréstimos em longo prazo” (McLeod, 1984, p.69). Mas além do Bapindo, havia um grande setor de bancos comerciais estatais e um banco nacional, o Bank Indonesia, que também oferecia crédito concessionário direto a grandes empresas do governo, inclusive a Pertamina, a gigante do petróleo da Indonésia, e a Krakatau Steel (Nasution, 1983, p.63).

O papel do governo na alocação de crédito em longo prazo foi substancial mesmo em partes do “resto” onde os bancos de desenvolvimento foram de relativamente pouca importância (Malásia, Tailândia, Taiwan e Turquia). Quando necessário, todo o setor bancário desses países foi mobilizado para destinar crédito em longo prazo a indústrias escolhidas, agindo como um banco de desenvolvimento sub-rogado. Taiwan (como a Coréia do Sul) herdou do Japão um sistema de bancos comerciais em bom estado de funcionamento, como se observou no capítulo anterior. Excluindo-se as instituições de bolsas secundárias, essa herança era de propriedade governamental e foi responsável por mais de 90% do crédito em longo prazo (Shea; Yang, 1994; Wade, 1990). De acordo com o *Relatório Anual* de 1973 (p.10) do Banco das Comunicações (um quase banco de desenvolvimento), “o governo direcionou as diferentes instituições bancárias para proporcionar facilidades de crédito a diferentes indústrias”. Ainda em 1978 até

13 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (o “Social” foi adicionado em 1982).

Tabela 6.2. Distribuição dos empréstimos para manufaturas pela Nafinsa, 1948-1989 (médias anuais em %)

Indústria	1948-59	1960-69	1970-79	1980-89
Ferro/Aço	26,1	20,4	35,7	45,0 <sup>1</sup>
Cimento e outros materiais de construção	2,7	1,3	1,0	n.d.
Metais não-ferrosos	1,0	3,0	5,5	1,5 <sup>2</sup>
Produtos alimentícios	14,3	13,6	6,8	4,3
Produtos têxteis	11,0	6,9	6,1	6,5
Produtos de madeira	0,4	0,2	0,7	0,7
Produtos de papel	9,7	8,5	4,5	6,5
Fertilizantes e outros produtos químicos	14,0	15,2	7,5	5,2
Produtos elét. e met./maquinário	6,6	3,0	2,3	30,5
Equipamentos de transporte	9,0	22,8	20,7	n.d.
Outros	5,2	5,5	9,1	n.d.
Mft. Total <sup>3</sup>	100,0	100,3	100,0	100,2
Empréstimos totais à mft. como % do FCFB <sup>4</sup>	n.d.	n.d.	35,5	17,5

1. Inclui outros produtos metálicos.

2. Produtos minerais não-metálicos.

3. Não inclui “petróleo e carvão”. Os relatórios anuais não são claros quanto à extensão em que as manufaturas estão incluídas.

4. As cifras são respectivamente sobre 1970 e 1980, respectivamente. Formação de capital fixo bruto.

Fonte: Nafinsa.

63,4% dos bancos de empréstimo internos em Taiwan se destinavam a empresas públicas (Lee, 1990, p.60).

A insignificância dos bancos de desenvolvimento na Malásia e na Tailândia se deveu ao fato de que os principais incentivos para as empresas nesses países no início do período pós-guerra eram as deduções de impostos, e não as concessões de crédito.<sup>14</sup> Ainda assim, quatro bancos de desenvolvimento existiam na Malásia, dedicando-

14 A fraqueza dos bancos de desenvolvimento na Malásia é indicada pelo fato de que a Finanças para o Desenvolvimento Industrial Malaio Berhad respondeu em 1988 por apenas US\$ 292,5 milhões em empréstimos industriais (inclusive empréstimos em curto prazo), em comparação com US\$ 9.391 milhões por bancos comerciais, US\$ 600,7 milhões por companhias de finanças e US\$ 895 milhões por bancos mercantis (Malásia, 1989).

se ao desenvolvimento econômico da maioria malaia (Bumiputra). Houve também muito crédito concessionário a projetos apoiados pelo governo, começando na década de 1970, e tais projetos eram financiados por um sistema bancário de propriedade sobretudo estatal. Em 1980 os bancos internos representavam 62,0% do total de ativos do sistema bancário. O Banco Bumiputra da Malásia Berhad era o maior banco comercial, sendo totalmente possuído pelo governo. O governo era também um grande acionista em dois outros grandes bancos (o Banco Malaio Berhad e a Corporação de Bancos Unidos da Malaia) (Akhtar Aziz, 1984). Na Tailândia, a maioria dos bancos domésticos foi estabelecida por casas comerciais sino-tailandesas e se tornou parte de grupos comerciais diversificados. Mas o governo detinha mais de 90% de dois grandes bancos (o Banco Krung Thai e o Banco da Agricultura e das Cooperativas Agrárias) e parcelas menores em todos os outros grandes bancos (o Escritório de Propriedades da Coroa era também um grande acionista no Banco Comercial do Sião). O Banco Krung Thai, por seu turno, detinha a maior parcela na Corporação de Finanças Industriais da Tailândia, um banco de desenvolvimento. O Estado desenvolvimentista da Tailândia alocou a maior parte de suas atividades promocionais em um Conselho de Investimento (ver Capítulo 1), que serviu de banco de desenvolvimento uma vez que visou a indústrias (e empresas) especiais para seu apoio, que incluía às vezes crédito concessionário arranjado por intermédio do Ministério da Fazenda.

A Turquia teve dois importantes bancos de desenvolvimento no pré-guerra, o Sümerbank (1933) e o Etibank (1935), que investiam em mineração e aço (entre outros setores) e em várias empresas privadas. Por causa da política global, houve tentativas de privatizar esses bancos nos anos 1950 e um Banco de Desenvolvimento Industrial (BDI) foi estabelecido com custeio do Banco Mundial. Embora a privatização tenha sido impedida por falta de compradores e o BDI não tenha gerado conseqüências, empresas estatais executaram várias políticas públicas, e os bancos comerciais foram intensamente influenciados pelo Estado em seus empréstimos a indústrias específicas (Hale, 1981). Em 1968, a Organização de Planejamento Estatal começou a emitir

Mensuração da importância  
dos Bancos de desenvolvimento  
(métodos)

Participação nos empréstimos às  
manufat.  
Acelerando  
particip. nos investimentos às  
manufat.

“certificados de estímulo” ao investimento. Similares aos “certificados de promoção” do Conselho de Investimento na Tailândia, esses certificados de estímulo davam às empresas o direito a uma tributação favorável, à isenção de impostos e ao crédito subsidiado. No início da década de 1990, tais certificados ganharam importância uma vez mais (Barkey, 1990; Onudi, 1995).

Teoricamente, a importância dos bancos de desenvolvimento no financiamento da indústria manufatureira pode ser mensurada ou por sua participação nos empréstimos às manufaturas, como se fez acima, ou por sua participação nos investimentos em manufaturas. A parcela dos investimentos representada pelas manufaturas é por si só de interesse. Sendo assim, os dados disponíveis são apresentados na Tabela 6.3. Não são especialmente esclarecedores, já que não mostram nenhum padrão com contornos claros entre os retardatários. Ainda assim, eles revelam uma clara tendência em comparação com a do Atlântico Norte. A parcela das manufaturas nos investimentos totais do “resto” primeiro alcança e depois ultrapassa a do Atlântico Norte, que provavelmente caiu com a ascensão dos serviços. Dada a parcela das manufaturas nos investimentos totais, a Tabela 6.4 mostra os gastos por instituições de desenvolvimento como porcentagem dos investimentos totais em manufaturas em 1970, 1980 e 1990 (os países apresentados são aqueles com os dois conjuntos de dados necessários). Os dados sobre o Conselho de Investimento (CDI) na Tailândia representam os gastos de investimento realizados pelas empresas clientes do CDI. Os dados na Tabela 6.4 tampouco são especialmente bem comportados, já que variam dependendo da fase dos projetos de investimento em grande escala e de flutuações cíclicas nos investimentos (como uma aguda baixa econômica na Coreia em 1980). Mesmo assim, no último ano para os quais há dados disponíveis, 1990, todos os quatro países mostraram um papel substancial para os bancos de desenvolvimento, considerando-se que os investimentos em manufaturas incluíam não apenas a formação de capital em longo prazo, o pão com manteiga de tais bancos, mas também gastos de capital de giro em curto prazo e investimentos financiados por poupanças pessoais e ganhos retidos.

Investimentos  
Resto  
x  
Atl. Norte

**Tabela 6.3.** Formação de capital fixo bruto nas manufaturas como parcela da formação de capital fixo bruto total 1950-1990 (%)

País	1950	1960	1970	1980	1990
Brasil	13,0	8,1	19,7	13,8	13,5
Chile	n.d.	n.d.	9,9	11,8	10,3
Hong Kong	n.d.	n.d.	14,8	15,4	8,0
Índia	11,6	27,3	27,5	12,5	10,4
Indonésia	n.d.	n.d.	8,2	4,8	6,1
Coréia	13,6	15,0	17,0	28,3	32,3
Malásia	n.d.	n.d.	26,8	n.d.	23,9
México	n.d.	n.d.	37,6	39,5	39,7
Cingapura	n.d.	n.d.	22,3	18,3	17,9
Taiwan	19,5	23,5	36,1	29,0	25,7
Tailândia	25,4	25,7	n.d.	n.d.	48,8
Turquia	n.d.	n.d.	13,2	9,9	18,0
Reino Unido	27,3	25,0	18,1	16,9	14,2
Estados Unidos	16,4	19,3	9,3	12,5	10,9
Dinamarca	13,7	16,3	9,2	10,3	12,3
Noruega	18,5	17,3	8,8	11,6	10,5
Japão	n.d.	n.d.	20,1	9,5	10,8

Fontes: FCFB das Manufaturas: ONU (1963) e Onudi (vários anos). Brasil: Brasil (vários anos [b]). Índia: Chandbok (1996). México: México (1994). FCFB Total: Fundo Monetário Internacional (1995).

**Tabela 6.4.** Parcela dos bancos de desenvolvimento nos investimentos totais em manufaturas, 1970-1990 (%)

País	1970	1980	1990
Tailândia (Conselho de Investimento)	n.d.	n.d.	45,9
Brasil (BNDES)	11,0	18,7	18,1
Turquia (TSKB, Banco de Des. Ind. da Turquia)	6,7	n.d.	n.d.
Índia (todos os bancos de desenvolvimento)	7,6	16,8	26,0
Coréia (Banco de Desenvolvimento da Coréia)	44,7	10,1	15,3
México (Nafinsa)	35,5	11,4	n.d.

Notas

Brasil: 1970; 1980; 1992.

Índia: média de 1969-74; 1979-80; 1984-85.

Coréia: 1970; 1980; 1990.

México: 1970; 1990.

Tailândia: 1990. Representa % dos investimentos em manufaturas representados por empresas do CDI em 1990.

Turquia: A cifra para os empréstimos do TSKB representa 1968-69. Ela é dividida pelos investimentos totais em manufaturas para 1969-70. Anos equivalentes não estavam disponíveis.

Fontes: Bancos de desenvolvimento nacional.

... de desenvolv. nos países do Resto mudava, padrão de financiamento de longo prazo no pós-guerra, concentrava investimentos no manufat. e em invest. (e ind. extrativa).

Podemos concluir, então, que a instituição do banco de desenvolvimento estatal transformou os arranjos financeiros do período pré-guerra, quando as finanças em longo prazo para a indústria vinham sobretudo na forma da propriedade privada por ações (ver Capítulo 4). O banco de desenvolvimento (ou seu equivalente) respondeu por uma alta proporção dos empréstimos em longo prazo no pós-guerra para a indústria e a infra-estrutura em todos os países no "resto", exceto a Argentina. O banco de desenvolvimento da Argentina implodiu já na década de 1940, em razão de corrupção e desgoverno (Lewis, 1990).

### O fortalecimento fiscal da burocracia

Os bancos de desenvolvimento levantavam capital interna ou externamente e então o usavam ou para adquirir patrimônio em empresas privadas ou públicas ou para fazer empréstimos a tais empresas a taxas de juros abaixo do mercado.<sup>15</sup> Assim, em 1969, no estágio inicial do desenvolvimento industrial do pós-guerra, a participação patrimonial envolveu 86,7% da saída de capital do Banco de Desenvolvimento da Coréia (Banco de Desenvolvimento da Coréia, 1969). Similarmente, o banco de desenvolvimento do México em seus anos formativos entrou freqüentemente em parcerias com empresas locais; ele "ajudou a organizar empresas comerciais e manteve uma voz significativa em muitas daquelas em que tinha investimentos patrimoniais" (Blair, 1964, p. 198). O banco de desenvolvimento do Brasil foi ativo em estabelecer um mercado de ações. As funções do banco de desenvolvimento da Índia ao longo de sua existência são indicadas pela decomposição de suas finanças diretas (acumuladas até março de 1993): ele fez empréstimos em moeda local (78%) e empréstimos em moeda estrangeira (10%); envolveu-se em subscrições e fez assinaturas diretas (7%); vendeu

<sup>15</sup> A partir da década de 1980, o Fundo Monetário Internacional impediu os governos de usar empréstimos do FMI para continuar emprestando a empresas estatais; somente empresas privadas poderiam ser financiadas com o crédito do FMI. Sobre o Brasil, ver Monteiro Filha (1995).

Bancos de desenvolvimento: levante de capital, interno ou externo...

garantias<sup>16</sup> para empréstimos e ofereceu facilidades para pagamentos a prazo (4%); envolveu-se com capital de risco, inclusive pela assistência com capital semente (0,5%); e realizou o arrendamento de equipamentos (0,5%) (Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia, 1992-93).

Os termos de empréstimo dos bancos de desenvolvimento eram quase sempre concessionários. Um caso típico foi o da Corporação de Finanças Industriais da Tailândia: "juros especiais eram oferecidos a projetos patrocinados pelo governo, e possibilitados graças a um mecanismo de refinanciamento concessionário oferecido pelo Banco da Tailândia" (Skully, 1984, p.327). Além disso, a Tailândia teve taxas de juros reais negativas na maioria dos trimestres no período de 1970 a 1982 (Hanson; Neal, 1984). As taxas de juros se tornaram negativas uma vez mais em 1988. Similarmente, em Taiwan, os bancos de propriedade do governo destinaram crédito a indústrias e empresas específicas sob termos concessionários (Shea; Yang, 1994; Wade, 1990).

O grau de subvenção por toda parte dependeu não apenas da taxa de juros nominal sobre os empréstimos, mas obviamente também da inflação e da taxa de câmbio. No Brasil, a rápida inflação na década de 1970 levou à indexação (dos preços à taxa de inflação), de modo que, se os empréstimos não fossem indexados, as taxas de juros tenderiam a ficar abaixo da inflação.

A pressão para ser isentado da indexação proveio do setor industrial. A crítica pública contra o crescimento do governo e de empresas multinacionais em detrimento do setor privado brasileiro resultou na redução da carga indexada dos empréstimos feitos pelo banco de desenvolvimento governamental (BNDE). Na prática, isso resultou em maciços subsídios mediante a isenção da indexação. (Baer, 1995, p.86)

Em vista da inflação e da supervalorização na Coreia do Sul, o custo real para obter um empréstimo estrangeiro com garantia do Banco de Desenvolvimento da Coreia foi negativo durante todo o período de 1966

<sup>16</sup> Os governos do "resto" precisavam tipicamente dar garantias soberanas de pagamento para induzir os mutuantes privados estrangeiros a oferecer crédito a mutuários públicos nacionais. Eles usavam tais garantias para obter controle sobre o crédito estrangeiro e com isso alocá-lo para empresas e indústrias específicas.

a 1980, durante a construção das indústrias pesadas da Coreia (-3,1% em 1966-70, -3,0% em 1971-75 e -2,7% em 1976-80) (Park, 1985).

As fontes de custeio para os bancos de desenvolvimento abrangiam um vasto espectro. Empréstimos estrangeiros para financiar os bancos de desenvolvimento do México subiram de zero em 1941 para 57,7% dos recursos totais em 1961 (Blair, 1964). O Brasil financiou o BNDES por meio da poupança obrigatória dos trabalhadores, usando seus fundos de previdência como capital (Monteiro Filha, 1995). Em 1969 o Banco de Desenvolvimento da Coreia financiou suas atividades emitindo debêntures de finanças industriais (comprados sobretudo por outros bancos estatais), induzindo capital estrangeiro e atraindo depósitos para a poupança (Banco de Desenvolvimento da Coreia, 1969). A Finanças para o Desenvolvimento Industrial Malaio Berhad (FDIM) foi financiada inicialmente por empréstimos sem juros em longo prazo feitos pelo governo central, que financiou seus próprios investimentos com a receita tributária e empréstimos internos e externos (Malásia 1989). A Corporação de Finanças Industriais da Tailândia contraiu empréstimos em longo prazo do Banco Mundial e de outras fontes internacionais. Em 1992-93, o Banco do Desenvolvimento Industrial da Índia estava gerando 60% de seus fundos internamente (Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia, 1992-93, p.124).

As finanças públicas por trás dos bancos de desenvolvimento do "resto" (e de outras dimensões da política industrial) corriam amiúde "por fora do orçamento" e se relacionavam a receitas não-tributárias. Elas derivavam de fontes estrangeiras, depósitos em bancos de propriedade do governo, poupanças pelo correio e fundos de pensão (como no Brasil). No leste da Ásia, especialmente, essas transações ocorriam tipicamente fora do orçamento geral do governo e do processo político parlamentar.<sup>17</sup> Itens "fora do orçamento" achavam-se sob o controle

<sup>17</sup> Dentro dos governos latino-americanos, a distribuição dos gastos de investimento público também favorecia em muito as agências autônomas e as empresas públicas, em detrimento de governos central, estadual e municipal. Em 1966 as empresas públicas e as agências autônomas representam 69,1% do investimento governamental no Brasil, 71,4% no Chile e 55,2% no México (Cepal, 1968, citado em Baer, 1971).

Fontes de custeio dos Bancos de Desenvolvimento

Fontes de custeio e câmbio

Recursos de poupança e empréstimos

Finanças públicas p/ trás dos Bancos de Desenvolvimento e de

da burocracia, e não do legislativo, mesmo que o legislativo fosse popularmente eleito. Isso fortalecia em muito a mão dos burocratas profissionais nos ministérios responsáveis pelo planejamento, finanças e indústria.

Essa chamada fiscalização das finanças envolveu diferentes sistemas contábeis entre os países, dificultando as comparações de retidão fiscal. O sistema do Fundo Monetário Internacional (FMI) era uniforme, mas incluía apenas transações envolvendo fundos totalmente possuídos pelo governo (Fundo Monetário Internacional, 1986). No “resto”, contudo, era a área cinzenta do dinheiro público e privado e dos recursos financeiros possuídos ou controlados em conjunto pelas esferas pública e privada que criou a arena para a política industrial. As contas do Fundo Monetário Internacional, portanto, tenderam a subdeclarar a extensão dos gastos dos países nessas políticas.<sup>18</sup>

Isso fica evidente com um exame dos orçamentos do Japão e da Coreia (ver Tabelas 6.5 e 6.6).<sup>19</sup> Quando o “segundo orçamento” desses países é totalmente levado em conta, os gastos públicos mostram-se substancialmente maiores do que sugere seu orçamento no FMI. De acordo com os dados do FMI, os gastos do governo central do Japão como parcela do PIB iam de 15% a 20% nas décadas de 1970 e 1980. Quando se adota uma definição mais ampla do governo central, incluindo o governo local e os Empréstimos e Investimentos Fiscais “por fora do orçamento”, a participação do governo sobe para entre 35% e mais de 45% do PIB.<sup>20</sup> Também no caso da Coreia os empréstimos para a política por fora do orçamento dobravam a participação dos gastos governamentais no PIB. Tais empréstimos também aumenta-

18 Do ponto de vista de um diretor do FMI, “cherchez le déficit”. [...] Se ele não estiver nas contas do governo central, estará nas contas das empresas estatais. Se não estiver lá, o banco central provavelmente estará incorrendo em um grande déficit quase fiscal, proporcionando crédito subsidiado a fazendeiros ou investidores (Fischer, 1995, p.24).

19 Compare essas estimativas da postura orçamentária com a de Sachs (1989).

20 A poupança postal (sob o Escritório de Fundos Permanentes) representou em meados da década de 1980 quase 100% das economias individuais de bancos de depósito (Suzuki, 1987, p.290).

vam substancialmente a proporção déficit/PIB, de apenas 1% para mais de 11%. Todos os países da Ásia cujos sistemas de contabilidade fiscal foram influenciados pelo Japão (inclusive a China) tendiam a gastar mais do que o sugerido pelo cálculo do FMI.

Tabela 6.5. Gastos do governo do Japão e déficit/superávit como porcentagem do PIB<sup>1</sup>

Anos	Governo geral (A)	Prog. emp. inv. fiscal (B)	Total: (A) + (B)	FMI <sup>2</sup>	Governo central	
Gastos	1956-60	28,90	3,67	32,32	n.d.	21,75
	1961-65	26,53	4,59	30,90	n.d.	19,20
	1966-70	26,20	5,13	31,20	n.d.	18,85
	1971-75	29,43	6,48	35,84	13,07	19,92
	1976-80	38,25	6,98	45,21	16,97	27,04
	1981-85	41,86	7,00	48,85	18,11	30,36
	1986-90	39,34	7,63	46,95	16,48	27,91
	1991-93	40,41	9,74	50,13	22,04	27,45
Déficit/Superávit	1956-60	-0,77	-0,58	n.d.	n.d.	-0,09
	1961-65	-0,91	-0,91	n.d.	n.d.	-0,22
	1966-70	-2,08	-1,06	n.d.	n.d.	-1,25
	1971-75	-3,97	-0,48	n.d.	-1,71	-2,32
	1976-80	-8,37	-0,60	n.d.	-6,64	-6,14
	1981-85	-6,63	-0,88	n.d.	-5,99	-4,88
	1986-90	-4,07	-0,59	n.d.	-3,02	-2,53
	1991-93	-5,40	-0,43	n.d.	0,15	-3,20

1. “Governo geral” equivale ao governo central mais o governo local menos a duplicação entre a contabilidade geral dos governos central e local. “Governo central” equivale à contabilidade geral do governo central mais sua contabilidade especial menos a duplicação dessas duas contas. “Total” equivale ao governo central mais o Programa de Empréstimos ao Investimento Fiscal (Peif) menos o custeio do Peif mediante a Conta Especial de Investimento Industrial. O déficit/superávit do Peif equivale ao custeio do Peif por meio de títulos e empréstimos garantidos pelo governo. O déficit/superávit do governo central equivale ao aumento médio na dívida do governo central, excetuadas as contas (de financiamento) em curto prazo.

2. Fundo Monetário Internacional. Government Finance Statistics. Após 1991 houve uma mudança na classificação. Demais dados do Escritório de Estatísticas e do Ministério da Fazenda do Japão.

Fontes: Banco Mundial (1994b); Ministério da Fazenda, Japão (1995); Ministério da Fazenda, Japão (1978); Ministério da Fazenda, Japão (vários); Ministério da Fazenda, Japão (1975); Escritório de Estatísticas, Japão (1996) e Suzuki (1987).

Tabela 6.6. Gastos do governo da Coreia e déficit/superávit como porcentagem do PIB<sup>1</sup>

Anos	Governo geral (A)	Empréstimos políticos (B)	Total (aprox.): (A) + (B)	FMI <sup>2</sup>	Governo central	
Gastos	1962-65	18,62	10,62	29,24	n.d.	16,16
	1966-70	22,09	10,97	33,05	n.d.	19,08
	1971-75	18,52	18,47	36,98	15,98	18,20
	1976-81)	22,24	20,08	42,33	18,66	19,16
	1981-85	23,77	28,97	52,74	19,61	18,67
	1986-90	20,99	25,08	46,06	16,86	17,08
	1991-92	24,59	26,42	51,00	18,70	19,28
Déficit/Superávit	1962-65	-9,80	-0,88	n.d.	n.d.	-0,66
	1966-70	-8,82	-1,89	n.d.	n.d.	-4,12
	1971-75	-1,56	-6,64	n.d.	-1,85	-2,55
	1976-80	-1,56	-6,22	n.d.	-1,70	-0,04
	1981-85	-2,06	-10,34	n.d.	-2,01	-0,29
	1986-90	1,02	-10,39	n.d.	0,29	1,07
	1991-92	-0,50	-10,85	n.d.	-1,07	-0,55

1. "Governo geral" equivale ao governo central mais o governo local menos a duplicação, quando possível. "Empréstimos políticos" são definidos como os empréstimos políticos feitos mediante bancos para depósitos em dinheiro mais empréstimos totais do Banco de Desenvolvimento da Coreia e do Banco de Exportações e Importações da Coreia. "Total" equivale ao governo geral mais os empréstimos políticos menos a duplicação, quando possível. O déficit/superávit dos empréstimos políticos equivalem aos empréstimos tomados no Banco da Coreia por parte de bancos para depósitos em dinheiro mais títulos garantidos pelo governo do Banco de Desenvolvimento da Coreia e do Banco de Exportações e Importações da Coreia.

2. Fundo Monetário Internacional. Estatísticas de Finanças do Governo.

Fontes: Banco da Coreia (1993, (1995a) e (1995b); Bahl et al. (1986); Cho; Kim (1995); Lee (1994) e Won (1995).

Os governos do "resto" também controlavam fontes relacionadas e não tributárias de custeio, como empréstimos no estrangeiro (por meio de "garantias" sobre os empréstimos), a propriedade de instituições financeiras e a utilização de poupanças privadas. Os bancos de desenvolvimento e os empréstimos no exterior estiveram, assim, proximamente ligados, embora de forma indireta. A principal fraqueza dos bancos de desenvolvimento, portanto, não foi a de gastar nas indústrias erradas, mas a de gastar muito em termos gerais (ver Capítulo 9).

## Escolhendo vencedores

Crítérios de investimento muito variados determinavam as indústrias em que os bancos de desenvolvimento alocariam seu capital, refletindo o fato de que inicialmente os empréstimos desses bancos se destinavam a uma vasta gama de indústrias; uma abordagem mais de espingarda do que de rifle prevaleceu na industrialização feita no tranco (ver o caso da Tailândia no Capítulo 1). Possivelmente o único critério de investimento óbvio que não figurou explicitamente na alocação de créditos foi a "vantagem comparativa" — indústrias com vantagens comparativas estáticas já tendiam a existir, enquanto indústrias com vantagens comparativas dinâmicas não podiam ser identificadas como tais *ex ante*. Qualquer que tenha sido o critério ou país, na América Latina ou na Ásia, a substituição das importações foi a forma dominante de investimento, como se infere das indústrias específicas que receberam a maior parcela de crédito. Mas os bancos de desenvolvimento também custearam a atividade exportadora por si, sendo que a facilidade com que as exportações eram extraídas de indústrias para a substituição de importações dependia de padrões de desempenho e da infra-estrutura de promoção de exportações em que tais padrões estavam embutidos (ver Capítulo 7).

Os critérios para os bancos de desenvolvimento do Brasil emergiram de circunstâncias históricas:

A segunda administração do presidente Getúlio Vargas, iniciada em 1950, herdou da administração prévia uma nação ansiosa pela mudança. A balança comercial favorável estava sendo enfraquecida pela importação de pesados produtos e equipamentos industriais, pelo aumento do consumo no pós-guerra e pelos preços internacionais de combustível. Dado tal dilema, a classe média nacionalista reivindicou fundos para o desenvolvimento das indústrias básicas. (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES], 1992, p.9)

Nada disso impossibilitou a meta de aumentar as exportações: "Entre 1958 e 1967, toda uma metade dos fundos do BNDES foram

Crítérios de seleção de setores com vantagens  
 ↓  
 Substituição de import. + export.

para a siderurgia, transformando o Brasil, no primeiro estágio, em um produtor auto-suficiente de aço e, posteriormente, em um grande exportador de produtos de aço". Além disso, as políticas do BNDES mudaram com o tempo:

A partir de 1974, com a crise do petróleo que de súbito abalou a balança de pagamentos do Brasil, o governo decidiu intensificar seu programa de substituição das importações, como declarado no segundo Plano de Desenvolvimento Nacional.

O BNDES começou a financiar

principalmente dois grandes setores: os bens de capital e a matéria-prima básica, consistindo em minerais e minério, aço e produtos de metal não ferroso, produtos químicos e petroquímicos, fertilizantes, cimento, madeira para celulose e papel. (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES], 1992, p.18-9)

As indústrias pesadas de Taiwan foram escolhidas já em 1961-64, durante o Terceiro Plano:

A indústria pesada detém a chave para a industrialização, já que produz bens de capital. Precisamos desenvolvê-la para dar suporte ao crescimento contínuo de longo prazo da economia. (Ministério de Questões Econômicas, como citado por Wade, 1990, p.87)

Ao mesmo tempo, bens exportáveis como relógios e outros produtos eletrônicos foram promovidos. Depois que a maioria das indústrias pesadas tinha sido efetivamente desenvolvida (aço, construção naval, petroquímicos, maquinário) e a segunda crise de energia sobreveio (1979), as metas mudaram. Em 1982, o governo de Taiwan começou a promover "indústrias estratégicas" (maquinário, peças de automóvel, máquinas elétricas, informática e eletrônica) com base em seis critérios: grandes efeitos de vinculação; alto potencial de mercado; alta intensidade tecnológica; alto valor agregado; baixa intensidade energética; e baixa poluição (Shea; Yang, 1994).

A seleção de indústrias a serem promovidas na Tailândia, como se declarou nos anos 1950, também tinha múltiplos critérios. Primeiro, elas tinham de poupar muita moeda estrangeira. Segundo, precisavam ter fortes vínculos com outras indústrias. Terceiro, precisavam utilizar matéria-prima interna. Uma outra razão para a promoção, de acordo com o Ministério da Indústria, era ganhar conhecimento tecnológico:

Esperamos que as indústrias a serem promovidas, como a de automóveis, produtos químicos, construção naval e assim por diante, tragam conhecimento tecnológico dos países desenvolvidos. (Patcharee, 1985)<sup>21</sup>

Os planos de desenvolvimento da Índia enumeravam objetivos mais amplos e mais políticos do que os de outros países: (1) uma expansão mais rápida da indústria básica do que da indústria leve, de empresas pequenas do que de empresas grandes, e do setor público do que do privado; (2) a proteção e promoção de pequenas indústrias, (3) a redução nas disparidades na localização regional da indústria, e (4) a prevenção de que o poder econômico ficasse em mãos privadas (Sandesara, 1992).

De acordo com o Segundo Plano Quinquenal da Turquia (1968-72), era importante promover as manufaturas por ser este o setor que "puxaria" a economia adiante no futuro. As prioridades industriais eram produtos químicos, fertilizantes comerciais, ferro, aço e metalurgia, papel, petróleo, cimento e pneus para veículos.

Investimentos intensificados nesses setores gerarão, em grande escala, efeitos de substituição das importações e lançarão as fundações necessárias para a industrialização em longo prazo. (Türkiye Is Bankasi A.S., 1967, p.45)

<sup>21</sup> Desmembramentos das despesas da indústria pelo Conselho de Investimento da Tailândia não ficam disponíveis senão na década de 1990.

Ao mesmo tempo, o Plano da Turquia definia metas para um grande aumento nas exportações, e a indústria têxtil foi intensamente promovida.

No caso do banco de desenvolvimento do México, os princípios que o orientaram no início da década de 1950 eram os de assistir aquelas empresas industriais cuja produção pudesse melhorar a balança de pagamentos, atingir maior integração industrial, estimular a poupança ou aumentar o nível de empregos. No final da década de 1980, após uma crise da dívida, os princípios eram

promover a reestruturação, a integração e a reabilitação financeira das empresas como meio de obter maior eficiência e produção, estas últimas necessárias para aumentar as exportações e substituir permanentemente as importações, atingindo com isso um nível de competitividade internacional. (Nacional Financiera, S.A., vários anos)

De acordo com o *Relatório Anual* de 1969 do Banco de Desenvolvimento da Coréia (BDC), prioridade máxima para empréstimos foi dada às indústrias de exportação e a indústrias designadas em um Decreto Bancário como “melhorando a estrutura industrial e a balança de pagamentos”. Elas incluíam as “indústrias de substituição das importações”. A substituição das importações e a promoção de exportações não eram vistas como antagônicas; ambas envolviam grandes investimentos de capital a longo prazo. Em 1979, final do ímpeto da indústria pesada na Coréia, os seguintes fatores foram enfatizados nos acordos financeiros: os benefícios econômicos à nação; a factibilidade técnica e financeira do projeto; a lucratividade deste; e a qualidade administrativa da requisitante (Banco de Desenvolvimento da Coréia, 1979).

As indústrias “quentes” dos bancos de desenvolvimento — indústrias que receberam a maior e a segunda maior fatias do crédito em diversas décadas — são mostradas na Tabela 6.7. Os metais básicos (sobretudo ferro e aço), os produtos químicos (primariamente petro-

químicos), o maquinário (elétrico e não elétrico), os equipamentos de transporte (navios, automóveis e peças automobilísticas) e os produtos têxteis são os mais importantes mutuários.<sup>22</sup> Tais indústrias são definidas em termos abrangentes e compreendem uma variedade de produtos. Embora as ramificações dessas indústrias variassem entre os países, todo o “resto” (há dados sobre sete países) enfocou mais ou menos as mesmas indústrias básicas para o crescimento no pós-guerra.

Como as indústrias leves consumiam menos capital por projeto do que as pesadas, elas receberam uma parcela relativamente pequena do total de empréstimos bancários, embora um grande número de projetos tendesse a obter apoio. Na Coréia do Sul, os produtos têxteis (inclusive roupas e calçados) foram um dos setores mais intensamente subsidiados na década de 1960.<sup>23</sup> Em 1974-79, contudo, eles representaram apenas 6,4% dos novos empréstimos e investimentos em manufaturas do Banco de Desenvolvimento da Coréia, sendo suplantados pelas manufaturas básicas (Banco de Desenvolvimento da Coréia, vários anos). Em 1950-62, os produtos têxteis representaram 21,1% das novas aprovações de empréstimo do Banco de Desenvolvimento Industrial da Turquia. Em 1990, a ênfase do banco passara para as roupas, que receberam 19% das novas aprovações de empréstimo (Bankasi, T.S.K., vários anos). O Banco de Desenvolvimento da Índia alocou para a indústria têxtil em média 13,5% de seu apoio anual entre 1949 e 1995; mesmo em 1994-95 os produtos têxteis representaram até

22 No Japão, reconhecia-se que o tipo de exportação a ser promovida deveria ter uma alta elasticidade de renda da demanda pelos padrões internacionais, e o crescimento comparativo da tecnologia tinha de ser alto. Isso levou o Japão a promover intensamente a indústria de maquinário, que acabou atingindo uma parcela sem precedentes do total de exportações pelos padrões mundiais (Shinohara, 1982).

23 Entre 1948 e 1959, os produtos têxteis receberam no México a cada ano cerca de 10,7% da alocação de crédito total da Nafinsa. No caso da Malásia, com uma extrema riqueza em matéria-prima e toda uma história de escassez de mão-de-obra, os produtos têxteis nem chegaram a ser escolhidos. No Brasil, em vez de apoiar os produtos têxteis, a promoção se destinou aos calçados, que se tornaram um bem-sucedido ganhador de moeda estrangeira (Lücke, 1990).

depende de  
usar os meios  
de de cor  
Pitol.  
Ind. básica  
no resto  
Ind. leve

dos setores pesados  
 isto não enfrentou as  
 dificuldades q. Atl.

Incerteza de incerteza tech.  
 Alice H. Amsden  
 redução da incerteza de mercado  
 não obs. do traj. das p. desenvol.

14,1% do total do valor em empréstimos (Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia, vários anos).

Considerando-se que a maioria das "indústrias quentes" escolhidas pelos bancos de desenvolvimento como objetos de suporte se mostrou relativamente bem-sucedida (o que se discutirá adiante), a escolha de indústrias *no contexto da industrialização tardia* foi uma tarefa simples e direta. Por um lado, embora as indústrias escolhidas enfrentassem a incerteza do mercado, elas não enfrentaram a incógnita tecnológica, que complicara a escolha de indústrias de base científica nos países avançados. Por outro, até mesmo a incerteza de mercado foi reduzida graças aos mapas históricos proporcionados pelos países já industrializados. Em vez de apresentar problemas de escolha insuperáveis, a seleção facilitou a identificação de indústrias potencialmente lucrativas para investimento, o que na verdade *tinha* sido um problema insuperável antes da guerra.

Tabela 6.7. Indústrias quentes, países seletos por década

País	Década <sup>1</sup>				
	1950	1960	1970	1980	1990
Brasil (BNDES)	produtos químicos, metais básicos e prod.	metais básicos e prod., metais básicos e prod.	metais básicos e prod., produtos químicos	metais básicos e prod., produtos químicos	papel e celulose, produtos químicos
Índia (AIFIs), 1949	produtos alimentícios, produtos têxteis	Produtos químicos, produtos têxteis	produtos químicos, maquinário	produtos químicos, produtos têxteis	produtos químicos, metais básicos e prod.
Indonésia (CICB), 1952	n.d.	n.d.	produtos químicos, produtos têxteis	produtos químicos, produtos têxteis	produtos químicos, produtos têxteis
Coréia (BDC)	n.d.	produtos têxteis <sup>3</sup> , cerâmica	maquinário, metais básicos e prod.	maquinário, metais básicos e prod.	produtos químicos, metais básicos e prod.

(continua)

Tabela 6.7. (continuação)

País	Década <sup>1</sup>				
	1950	1960	1970	1980	1990
Malásia	produtos químicos <sup>2</sup>	metais básicos e prod., madeira e prod. de madeira	produtos alimentícios, produtos têxteis	metais básicos e prod., produtos alimentícios	metais básicos e prod., prod. de min. não metálicos
México (Nafinsa)	metais básicos e prod., produtos alimentícios	equip. de transporte, metais básicos e prod.	equip. de transporte, metais básicos e prod.	metais básicos e prod., maquinário	metais básicos e prod., maquinário
Turquia (TSKB)	produtos têxteis, produtos alimentícios	cerâmica, produtos têxteis	equip. de produção, produtos têxteis	equip. de transporte, produtos têxteis	n.d.

1. As duas principais indústrias manufatureiras em cada década recebendo a maior parcela do crédito (a maior listada primeiro). Definições de indústria variam por país.
2. Essa é a única categoria (além de "outros") listada para esses anos pela fonte citada.
3. Somente 1969.

Produtos químicos: Esta categoria pode incluir petroquímicos, produtos químicos e fertilizantes. Para a Coreia nos anos 1990, "produtos químicos" também incluem borracha, plástico e produtos de petróleo.

Metais básicos e produtos: Por vezes esta categoria é definida em termos abrangentes e inclui a "metalurgia" ou o "trabalho em metal". Com mais frequência, ela é definida mais estreitamente, e inclui apenas "aço" ou "ferro e aço".

Produtos têxteis: Por vezes esta categoria inclui "vestimentas e indumentária".

Maquinário: Esta categoria pode ou não incluir maquinário elétrico.

Equipamentos de transporte: Por vezes esta categoria é listada como "veículos de transporte". Ela é sempre listada à parte do "transporte", que geralmente inclui projetos de infra-estrutura.

Cerâmica: Esta categoria também pode incluir produtos de pedra, de vidro e de cerâmica.

Madeira e produtos de madeira: Esta categoria é definida em termos abrangentes, incluindo todos os tipos de madeira serrada e de produtos de madeira.

Produtos minerais não-metálicos: Esta categoria inclui todos os produtos minerais não metálicos.

Fontes: Bank Indonesia (1996); Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia (vários anos); TSKB (vários anos); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (vários anos); Banco de Desenvolvimento da Coreia (vários anos); Bank Negara Malaysia (vários anos).

### Fontes de eficiência

Os bancos de desenvolvimento influenciaram a eficiência de seus clientes submetendo-os a *padrões de desempenho* relacionados a práticas administrativas no nível da empresa (*padrões técnicos*) e

Submissão de empresas a padrões de de...  
 de desenvolvimento

a metas de política nacional (*padrões políticos*). Entre outras metas, os padrões políticos incluíam (1) a exportação; (2) a localização da produção de peças e componentes (tipicamente nas indústrias automobilística e eletrônica); (3) o apreçamento; (4) a formação (ou não formação) de “líderes nacionais” concentrando (difundindo) recursos em algumas (muitas) empresas; e (5) o fortalecimento das capacidades tecnológicas. A disciplina recíproca era necessária porque, dado um pequeno quinhão de habilidades e um grande suprimento de “ativos intermediários”, as formas convencionais de concorrência eram ou *muito fracas* ou *muito fortes* para induzir ao bom desempenho.

### Formas tardias de concorrência

Os bancos de desenvolvimento tentaram melhorar o desempenho de seus clientes por meios diferentes da concorrência convencional. Na teoria e na prática, a natureza da concorrência variou historicamente. A concorrência da Primeira Revolução Industrial se definiu por mercados perfeitamente competitivos e pelo livre comércio. Na época da Segunda Revolução Industrial, a natureza da concorrência mudara para a rivalidade entre empresas oligopolistas e de capital intensivo. No último quartel do século XX, sua posição havia mudado dos produtos para os mercados de capital, com estes últimos impondo bom comportamento às empresas de capital aberto mediante ameaças de aquisição hostil (Hikino, 1997).

Essas formas de concorrência podem ter enriquecido o Atlântico Norte, mas foram fundamentalmente disfuncionais no “resto” durante a maior parte do meio século após a Segunda Guerra Mundial. Se a forma de concorrência por livre mercado fosse deflagrada cedo demais, ela impediria o crescimento da indústria, como a história do pré-guerra amplamente demonstrou (ver Capítulos 2-5). A exportação foi possivelmente a melhor disciplinadora, mas ela levou tempo para se materializar nas novas indústrias do “resto” (ver Capítulo 7). Se a concorrência aguardasse “vendavais de destruição criativa” ou aqui-

sições hostis, a espera podia ser interminável. Antes de 2000, os monopólios do “resto” não foram ameaçados pela inovação na fronteira tecnológica do mundo, que estava muito distante, e seus mercados de capital eram imaturos e quase irrelevantes para disciplinar as formas dominantes de operação local das grandes empresas — empresas familiares, empresas estatais e as filiais de companhias multinacionais, nenhuma das quais tinha seu patrimônio negociado publicamente nos mercados de ação locais.<sup>24</sup>

A falta de categorias convencionais para descrever o tipo de disciplina a que as principais empresas do “resto” estavam sujeitas é indicada pela

24 Uma vez que os grupos comerciais no “resto” tipicamente não concorriam com as empresas estatais (cada qual operando em uma esfera distinta) e não podiam concorrer de frente com as multinacionais (ver Capítulo 8), a concorrência interna no “resto” dependeu de quão vigorosamente os grupos concorriam entre si. Pode-se dizer que a concorrência intergrupala, por sua vez, dependeu (1) de quão rapidamente a indústria se expandia (quando mais rápido o crescimento, menor a necessidade de conluio) (Amsden, 1994) e (2) da estrutura proprietária dos grupos comerciais. Supondo-se uma economia fechada, quanto menos os grupos possuírem ações uns dos outros (“patrimônio cruzado”) e quanto mais adentrarem as mesmas indústrias para manter a paridade em termos do porte total do grupo (oligopólio de “conjunto”), maior a concorrência, conforme exemplificado pelos *zaibatsus* japoneses e os *chaebols* coreanos (para o princípio do “conjunto”, ver Miyazaki, 1980 [orig. 1965]). Se todos os grupos possuírem ações mutuamente e cada rede de grupos tiver uma filial em cada indústria, haverá menos incentivo para que eles pressionem os governos a abrir as indústrias a novos ingressantes e para que um grupo qualquer se diversifique amplamente em todas as indústrias (já que cada grupo tem interesses financeiros, ainda que pequenos, em todas elas). Os grupos também tenderão a ser pequenos. Os países em que os grupos detinham parte do patrimônio uns dos outros incluíam Argentina, Brasil, Chile, Índia, Indonésia, Malásia, México, Taiwan e Tailândia. Na prática, o conjuntismo pode levar à colusão oligopolista e ao excesso de capacidade, como no caso das indústrias japonesas e coreanas de petroquímicos e automóveis (Hikino, 1998), e o patrimônio cruzado pode existir lado a lado com a concorrência (na Índia, diz-se que havia “intensa concorrência e rivalidade não apenas entre grupos diferentes para controlar as companhias pertencentes a outros grupos, mas também entre os membros individuais de um dado grupo para controlar as companhias deste último. Com frequência essa concorrência era tão implacável quanto aquela entre empresas dos mercados competitivos” [Sandesara, 1992, p.136-7]). Sem informações comparativas entre países sobre a estrutura dos mercados no nível da indústria, a questão da concorrência nacional no “resto” não pode ser levada muito além disso. Mas para os anos 1990, ver Singh (2000) e Tybout (2000).

tortuosa explicação do sucesso da indústria automobilística na Coreia dada pelo primeiro presidente do mais prestigioso pólo de pensamento econômico coreano, o Instituto para o Desenvolvimento da Coreia:

É verdade que o sucesso da indústria automobilística coreana foi conquistado por iniciativas privadas. Mas também é verdade que dificilmente se poderia atribuir esse sucesso à concorrência no mercado por si. Os automóveis coreanos enfrentam uma concorrência severa nas frentes de exportação. Todavia, não foi a concorrência no mercado que estimulou a indústria a se fortalecer o bastante para se aventurar no mercado mundial. Não estou dizendo que a concorrência no mercado tenha sido inútil. Em vez disso, *eu gostaria de observar que o que se proporcionou foi um ambiente em que a criatividade e a responsabilidade do setor privado pôde ser maximizada.* (Kim, 1997, p.39-40)

O ambiente a que Mahn-Je Kim se refere é o do mecanismo de controle recíproco, com suas condições e seus padrões de desempenho. A indústria automobilística coreana não exportou durante aproximadamente vinte anos depois que começou a montar caminhões e carros. Mas a obrigação de exportar foi finalmente embutida em seus projetos de capacidade e em suas tentativas de desenvolver uma rede de fabricantes locais de peças e componentes. Os efeitos negativos imediatos do duopólio foram mantidos em xeque por ameaças de novas entradas (que começaram nos anos 1980) e pela vigilância dos preços.

É aos padrões de desempenho, e primeiro aos padrões técnicos no caso do Brasil, que a atenção se voltará agora.

### Padrões técnicos: o milagre brasileiro

Os padrões técnicos do banco de desenvolvimento do Brasil, o BNDES, foram estipulados nos contratos dos clientes. Os contratos discutidos abaixo tratam da seguinte amostra:<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Os dados foram coletados e analisados por Joana Behr Andrade e Dulce Corrêa Monteiro Filha, ambas do BNDES.

Maquinário	23 empresas, 116 contratos, 1973-89;
Petroquímicos	28 empresas, 30 contratos, 1969-91;
Papel e celulose:	9 empresas, 56 contratos, 1970-90;
Aço:	15 empresas, 117 contratos, 1969-89.

Os padrões técnicos são classificados de acordo com finanças, administração, ambiente, matéria-prima, equipamento nacional, tecnologia e miscelânea.

Os padrões relacionados às finanças tendiam a ser os mesmos entre empresas e setores. Os clientes do BNDES tinham de atingir uma certa relação dívida-capital e uma certa proporção de liquidez. A relação dívida-capital se baseava nos padrões bancários americanos, possivelmente porque os Estados Unidos haviam sido um mutuante inicial do BNDES, e era baixa pelos padrões do Leste Asiático — *a dívida tipicamente não podia passar de 60% do capital total.* Com isso, as “grandes” empresas brasileiras tendiam a ser pequenas pelos padrões do Leste Asiático (ver Capítulo 8). Os clientes também eram proibidos de distribuir seus lucros entre os cotistas de uma empresa controladora. As empresas não tinham permissão de fazer novos investimentos próprios ou de mudar seu capital fixo sem a aprovação do BNDES. No caso de uma empresa que exigisse reestruturação financeira, ela era obrigada pelo BNDES a se despojar de parte dos ativos não relacionados à produção.

Os requisitos de matéria-prima também tendiam a ser similares entre as indústrias e empresas. No caso dos produtores de papel e celulose, o BNDES tornava imperativo que elas possuíssem uma fonte garantida de matéria-prima local para minimizar a necessidade de importações. Elas também recebiam ordens de reflorestar certo número de acres em um período de tempo específico. No setor de ferro e aço, um requisito contratual recorrente era o de que os clientes teriam de fornecer ao banco detalhes sobre projetos de reflorestamento, além de números sobre as vendas de ferro-gusa ao longo do tempo nos mercados interno e externo. Se o banco não aceitasse os padrões de venda de ferro-gusa de uma empresa, ela era obrigada a renegociar com ele seu contrato. Também havia instruções para atender aos padrões de poluição do negro de fumo.

Requisitos

①  
Finanças

②  
Mat. Priva

As condições de empréstimo referentes a administração, equipamentos nacionais, tecnologia e outros quesitos tendiam a ser específicas para cada empresa. As condições eram amiúde detalhadas, intrusivas e formuladas de tal maneira que o cliente tinha de cumpri-las antes de receber o empréstimo. Entre as preocupações primárias do banco estavam a de que as empresas fossem administradas eficientemente; de que empresas familiares contratassem para altos cargos administrativos profissionais independentes em vez de servidores da família; de que a propriedade da empresa não mudasse durante o período de empréstimo; de que as empresas desenvolvessem sua própria tecnologia; e de que as empresas procurassem seus engenheiros e maquinário localmente sempre que possível.

### Papel e celulose

1. Uma fabricante líder de papel e celulose com dezoito contratos com o BNDES, década de 1970.
  - Com respeito à tecnologia, a empresa precisa provar que contratou uma companhia de engenharia brasileira para fazer um projeto detalhado de expansão; o BNDES precisa aprovar os planos gerais da empresa para estabelecer um departamento de P&D; a empresa precisa ter seus contratos de tecnologia registrados na organização brasileira apropriada, o INPI (que avaliava os contratos de tecnologia para assegurar que as empresas brasileiras não estavam pagando excessivamente por tecnologia estrangeira). A empresa precisa contratar dois consultores (um sueco e um finlandês), e esses consultores têm de aprovar sua escolha de tecnologia. O BNDES tem de aprovar o contrato da empresa com os consultores.
  - A empresa deve fazer todo o possível para comprar equipamento nacional (embora neste caso o BNDES não fizesse nenhum requisito específico).
  - A empresa precisa construir um porto na região (atrasada) em que planeja se instalar (mais cláusulas se seguem quanto à natureza do porto).

- A empresa precisa oferecer serviços sociais aos trabalhadores (saúde, educação, refeitório), dada a ausência de serviços na região.
2. Outra grande fabricante de papel e celulose (1987)
    - Apresentar planos para investir em P&D com uma discussão detalhada dos custos projetados para sete anos. Provar ao BNDES ao final de cada ano que a empresa implementou o plano.
  3. Uma terceira grande fabricante de papel e celulose (1979)
    - O BNDES pediu à empresa que se comprometesse a comprar 63% de seu equipamento localmente.
    - A empresa tinha de seguir um padrão ambiental e eliminar as cinzas de sua queima de carvão de maneira específica. Tinha de mostrar ao BNDES o plano de seu corpo de diretores para o manuseio e a eliminação de certos ácidos tóxicos que utilizava, a fim de evitar acidentes.

### Bens de capital

1. Uma fabricante líder de bens de capital (1983 e 1986: dois empréstimos para o fortalecimento financeiro).
  - (1983) Em 60 dias a empresa teve de apresentar um programa administrativo de redução dos custos operacionais. Em 120 dias teve de apresentar um plano para se desfazer de uma unidade operacional.
  - (1986) A empresa tinha de mostrar ao BNDES um plano para a relocação de certas capacidades de produção, para melhorias na produtividade e para o fortalecimento de variáveis financeiras. Como parte do programa de reorganização, ela teve de contratar um controlador e implementar um sistema de informação moderno que alargasse o escopo do processamento de dados. A empresa também teve de modernizar seu sistema de custos e melhorar o planejamento e o controle da produção (dentro de tantos dias). Em 240 dias ela precisou apresentar um plano estratégico com objetivos de longo prazo. Também teve de contratar

um vice-presidente para a administração geral que participasse do conselho de diretores. E teve de convencer o BNDES de que essa pessoa tinha qualificações adequadas e de que os deveres do cargo estavam claramente especificados.

2. Uma fabricante líder de bens de capital (1975)

- Para se qualificar para um empréstimo destinado a expandir a capacidade de produção, a empresa teve de apresentar ao BNDES planos de investimento detalhados para um mínimo de três anos.

3. Uma fabricante de bens de capital (1979)

- Para se qualificar para um empréstimo destinado à expansão da capacidade, a empresa teve de mostrar ao BNDES no prazo de 30 dias que havia contratado um consultor para analisar sua administração. Em 120 dias, teve de apresentar ao BNDES o relatório do consultor. Em 180 dias, teve de demonstrar ao BNDES que seu plano detalhado de reorganização se baseava nas recomendações do consultor.

4. Uma fabricante de bens de capital (1975)

- Para se qualificar para um empréstimo destinado à expansão da capacidade, a empresa teria de usar equipamentos com um índice de nacionalização de 60% ou mais.

5. Uma fabricante de bens de capital (1975)

- Como parte de um empréstimo para a modernização, a empresa teve de reestruturar seu departamento financeiro de modo a haver mais controle executivo sobre os empréstimos e as contas a receber. Também precisou contratar um diretor financeiro.

3. Ferro e aço

1. Uma estatal líder no fabrico de ferro e aço, com 33 contratos com o BNDES (década de 1960 à de 1980)

- Como parte de um empréstimo para a expansão, a empresa teve de modernizar seu sistema de administração, incluindo uma revisão de seu departamento de marketing e distribuição para

vendas internas e no exterior. Seu sistema de custos teve de ser atualizado com vistas a reduzir seu número de funcionários e seu estoque segundo marcos preestabelecidos. Os demais aspectos da administração a serem reformados diziam respeito à manutenção, à tecnologia e ao processamento de dados, com o banco oferecendo detalhes a respeito dos problemas que a reestruturação tinha de resolver.

- Quando a empresa adquiriu um novo jogo de equipamentos com maquinário de múltiplas fontes, ela teve de cuidar para que um único fornecedor aceitasse a responsabilidade pela instalação e operação dos equipamentos.

2. Uma pequena fabricante de aço com quatro contratos com o BNDES (década de 1970 à de 1980)

- A empresa teve de contratar um perito técnico profissional para um cargo da alta administração, e o nome do perito teve de ser aprovado pelo BNDES antes de ele poder ser contratado.
- A empresa teve de apresentar planos para treinar seu pessoal com o objetivo de absorver tecnologia estrangeira e difundir esse *know-how* para outras pessoas dentro da organização.

3. Um fabricante de aço com oito contratos com o BNDES (década de 1970)

- A empresa teve de introduzir um novo sistema de informações administrativas para assegurar que teria relatórios escritos adequados para cada nível da administração, com diferentes informações contidas nos relatórios financeiros e de produção.
- A empresa teve de apresentar ao BNDES um programa para o desenvolvimento tecnológico com ênfase especial em como ela pretendia desenvolver novos produtos e tornar-se independente da assistência técnica autorizada.

4. Uma siderúrgica estatal com dez contratos com o BNDES (década de 1970)

- A empresa teria de receber assistência técnica da outra siderúrgica estatal do BNDES para melhorar seu próprio sistema

to c/ a imposição de padrões técnicos associados aos  
prestígio, Bancos de Desenvolvimento desenvolvem procedimentos  
habilidades para o monitoramento. Novos empréstimos tornaram-se  
certos da consecução dos objetivos associados aos empréstios.  
de contabilidade de custos (seguem-se várias condições para  
anteriores, isso).

Alice H. Amsden

- A empresa precisaria apresentar um plano de desenvolvimento tecnológico detalhado indicando como desenvolveria habilidades de engenharia básicas.

## Monitoramento

Conforme impunham padrões técnicos a seus clientes, os bancos de desenvolvimento também afinaram seus procedimentos e habilidades de monitoramento. O monitoramento ficava cada vez mais embutido nos arranjos para empréstimos, de tal modo que a observância em um estágio se tornava uma condição para novas concessões de empréstimo.

Com respeito ao Banco de Desenvolvimento da Coreia, em 1970 ele

reforçou a revisão das propostas de empréstimo e fez uma verificação completa nos empréstimos devidos para evitar que o capital ficasse amarrado. As análises comerciais e a assistência administrativa aos clientes eram conduzidas em uma escala mais ampla.

Quanto a clientes financiados com capital estrangeiro e, portanto, usufruindo uma garantia soberana do BDC,

medidas apropriadas foram concebidas para fortalecer sua administração pelo BDC. O Banco exigiu que tais empresas apresentassem planos financeiros e de vendas. De acordo com tais planos, os clientes tinham de depositar uma soma equivalente antes da data em que os reembolsos seriam devidos, fosse na forma de depósitos em poupança, fosse pela compra de Debêntures de Finanças Industriais. O Banco cobrava um adicional de 20% sobre a taxa de garantia regular daqueles que deixavam de cumprir o requisito.

Em 1979 o BDC introduziu um novo procedimento para estreitar o controle sobre os empréstimos.

Acelerando

Para garantir que os fundos emprestados fossem utilizados de acordo com o propósito prescrito, a concessão do montante de empréstimo não ocorria imediatamente após o acordo. Em vez disso, os fundos dos empréstimos eram transferidas para uma Conta de Controle de Crédito em nome do mutuário, e o dinheiro só podia ser sacado para gastos reais. O Banco, assim, pode monitorar de perto o progresso de cada projeto.

Pela maior parte de sua história, o BDC também manteve um teto para a proporção da aplicação do empréstimo, que, *em princípio*, foi definido como 65% do custo total de um projeto. A ideia de compartilhar os custos do projeto com os clientes destinava-se a tornar estes últimos mais conscientes do desempenho (Banco de Desenvolvimento da Coreia, 1969; 1970; 1971; 1979).<sup>26</sup>

Os bancos de desenvolvimento no “resto” empreendiam avaliações cuidadosas de clientes prospectivos, examinando seu status financeiro e administrativo, seu desempenho passado e os méritos de seu projeto proposto. Na Índia, as “Notas de Avaliação” incluíam condições. Para todo empréstimo, o Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia (IDBI) insistia no direito de nomear um diretor para o conselho da empresa. Essa prática era comparável àquela dos grandes bancos alemães, mas o propósito do IDBI não era obter o controle das decisões estratégicas de seus clientes. Era, antes, conseguir informações a seu respeito com vistas a impor disciplina sobre suas operações. Outras condições nas “Notas de Avaliação” variavam conforme o empréstimo. Por exemplo, em um empréstimo para uma grande fabricante de tubos de aço, que representava 10% do valor líquido do IDBI, uma condição para o empréstimo era que a empresa formasse um Comitê de Gestão de Projeto que satisfizesse ao banco, com o propósito de supervisionar e monitorar o progresso da implementação do proje-

<sup>26</sup> O requisito de capital “próprio” de um projeto nem sempre era publicamente conhecido. Na Coreia, contudo, “empresários com pouco capital próprio conseguiram inaugurar ou expandir empresas simplesmente requerendo empréstimos comerciais e obtendo a aprovação do ministro do Conselho de Planejamento Econômico” (Hattori, 1997, p.464).

to. O Conselho de Investimento da Tailândia avaliava e monitorava totalmente seus clientes, e se uma empresa deixasse de atender a seus termos (estipulados em um certificado de promoção), o certificado era suspenso (ver Capítulo 1). Entre janeiro e dezembro de 1988, 748 empresas receberam certificados para novos projetos, dos quais 37 foram suspensos. No caso das empresas tailandesas, 25 de 312 certificados, ou 8%, foram suspensos (ver Tabela 6.8).

Quando as capacidades de mutuários — e *mutuantes* — eram fracas, a qualidade dos bancos de desenvolvimento também sofria (como tendia a ocorrer no “resquício”). No caso dos bancos de desenvolvimento da Malásia, que se destinavam a fazer empréstimos a malaios locais para melhorar sua posição econômica relativamente atrasada em relação à de empresários sino-malaios, as operações foram estorvadas pelo “mau desempenho de muitos devedores”. Declarou-se um índice de fracasso nos empréstimos de aproximadamente 30%, em parte devido à escassez de projetos viáveis. Mas mesmo projetos viáveis não preparavam devidamente suas propostas comerciais (Salleh; Meyanathan, 1997). A exceção que prova a regra era o Bank Industri, que

possui uma equipe completa de pesquisa da qual faz uso intensivo. Ele adotou uma abordagem de mercados-alvo, e o pessoal de pesquisa desempenha um papel central em identificar e avaliar novas áreas da economia para a penetração do banco. Os pesquisadores empreendem estudos altamente detalhados da indústria, avaliando todos os aspectos de um projeto potencial para ganhar familiaridade com suas forças e fraquezas.

Assim que um projeto é aprovado, o Bank Industri

insiste em ser um parceiro ativo. Ele se mantém envolvido na administração financeira juntamente com seu parceiro, muitas vezes operando contas bancárias conjuntas com seus clientes, o que exige que contra-assine todos os cheques para a cobertura de despesas. O Bank Industri é vigilante em monitorar o progresso de seus clientes,

visitando freqüentemente pontos de negócio, e ágil em oferecer aconselhamento administrativo financeiro. (Banco de Desenvolvimento da Ásia, 1990) (citado em Salleh; Meyanathan, 1997)<sup>27</sup>

Tabela 6.8. O processo promocional da Tailândia

	Janeiro-dezembro de 1998		
	Fim de 1987	Certificado emitido	Certificado suspenso
Nº total de projetos	2.436	912	40
Nº total de empresas	1.992	748	37
Empresas tailandesas	1.010	312	24
Empresas estrangeiras	72	91	1
Sociedades por ações	910	345	12
Cap. total reg. (milhões de US\$)	51.547,46	29.574,23	1.017,48
Tailandês (milhões de US\$)	35.484,44	14.629,28	862,21
Estrangeiro (milhões de US\$)	16.063,03	14.944,95	155,28
Investimento total (milhões de US\$)	255.625,16	87.017,58	2.665,50

Fonte: Conselho de Investimento.

Em suma, a eficiência dos bancos de desenvolvimento dependia da disciplina e dos padrões de desempenho, e o monitoramento dos padrões de desempenho técnico dependia de capacidades burocráticas. Pode-se dizer que a extensão das capacidades burocráticas variava conforme a medida em que o país se industrializara; quanto maior a experiência industrial, maiores as capacidades tanto de mutuantes como de mutuários.

27 No caso da Indonésia, um dos países menos industrializados no “resto”, “o fraco desempenho dos bancos estatais em canalizar crédito de médio e longo prazo para financiar investimentos fixos em projetos seletos de rápido retorno durante os dois primeiros planos de desenvolvimento revelou sua inexperiência nesse novo campo” (Nasution, 1983, p.67). Nenhuma evidência é apresentada para sustentar esse pressuposto de inexperiência tecnocrática, e tecnocratas capazes existiam, já que os responsáveis pelas políticas macroeconômicas recebiam elogios abundantes (Cole; Slade 1996; Hill 1996). Mas não surpreende que houvesse incompetência onde havia inexperiência. Sobre a história econômica da Indonésia em geral, ver Booth (1998).

Quando há uma exp. ind. (e não é a exp. ind.) maior foi o sucs.

Em geral, os bancos de desenvolvimento tiveram sucesso em criar uma cultura administrativa em seus clientes porque estes eram também administradores, muitas vezes representando a mais elitista burocracia dos primeiros anos do pós-guerra.

No caso do banco de desenvolvimento do México, a Nafinsa, seus técnicos se tornaram

uma voz respeitada nos conselhos do governo. ... Sua influência se difundiu por toda a economia mexicana. Ao longo dos anos (ela foi fundada em 1934) a instituição foi o campo de treinamento de vários homens [sic] brilhantes e ativos cuja perícia técnica e política os levou a importantes posições no governo. (Blair, 1964, p.199)<sup>28</sup>

Quanto ao BNDES do Brasil, ele tinha “um forte senso de missão institucional, uma “ideologia administrativa” respeitada e um *esprit de corps* coeso” (Willis, 190, p.17). De acordo com dois executivos da Dow Chemical Latin America, entrevistados três anos antes do golpe militar de Pinochet, a Corporação de Fomento da Produção do Chile (Corfo) se destacou por sua

organização e totalidade de planejamento, ... que põe o Chile à parte de alguns dos demais países que se envolveram em atividades similares. ... A administração das principais agências do governo chileno ... é composta por profissionais destacados que não mudam automaticamente com cada regime político que se sucede. (Oreffice and Baker, 1970, p.122 e 126)

A Argentina era a exceção. Seu Banco Industrial e suas instituições relacionadas, como uma companhia de comércio estatal (Instituto Argentino de Promoção do Intercâmbio, IAPI), era dirigido por um escroque, Miguel Miranda.

Não apenas Miguel Miranda vinha sofrendo ataques por sua má lida com a economia, como seu uso do IAPI para o auto-enrique-

28 Ver também Anderson (1963).

cimento estava ficando escandaloso. O exército tirara todas as suas compras militares da jurisdição do IAPI, depois de saber que Miranda tinha levado uma propina de dois milhões de dólares de uma empresa que ganhara um contrato para construir uma usina siderúrgica para a Fabricaciones Militares. Soube-se depois que a empresa em questão nem era a de menor preço. (Lewis, 1990, p.195)

Uma companhia aeronáutica que produzia motores e veículos tentou se tornar “uma substituta do Banco Industrial para promover novas empresas”, mas com resultados muito limitados (Lewis, 1990, p.268). Em geral, a máquina política peronista “excluía” uma nova máquina desenvolvimentista (ver Sourrouille, 1967; Diaz Alejandro, 1971; e Mallon; Sourrouille, 1975, para a ausência de máquina desenvolvimentista). A Argentina, com isso, deixou de investir em indústrias de média tecnologia (e posteriormente em indústrias de alta tecnologia): “Se indústrias como o aço, a extração de petróleo, os petroquímicos e assim por diante tivessem tido prioridade sobre as indústrias de bens de consumo produzindo para o mercado interno”, a Argentina poderia ter se tornado uma grande exportadora de manufaturas avançadas (Diaz Alejandro, 1967, p.23, citado por Lewis, 1990, p.185).

## Padrões políticos

Os padrões de desempenho no tocante a metas políticas foram especificados nos mais altos níveis políticos; os burocratas somente os implementaram, e os bancos de desenvolvimento podem ou não ter sido os executores primários. A implementação, contudo, era uma arte, e as burocracias exerciam um poder considerável sobre a substância e o impacto de certas metas políticas. A expansão das exportações, o conteúdo local e a estabilidade de preços eram três grandes metas políticas que se vincularam a padrões de desempenho nos anos do pós-guerra (metas políticas relativas à formação de empresas e habilidades serão discutidas em capítulos posteriores).

Metas políticas (- export. - estabilidade)

## Exportações

Os ativos intermediários que os Estados desenvolvimentistas vinculavam aos padrões de desempenho voltados às exportações iam além da mera “criação de um campo de atuação nivelado” (equalizando a lucratividade entre vender interna ou externamente).<sup>29</sup> As empresas que se comprometiam com a exportação não ganhavam apenas acesso a capital de giro, benefícios fiscais e reembolsos dos direitos aduaneiros sobre exportações, o típico pacote de incentivos à exportação *mensurada*. Além dessas correções às assim chamadas imperfeições de mercado, elas também recebiam algo muito mais valioso: acesso privilegiado ao *capital subsidiado a longo prazo*. Subsídios de capital a longo prazo, contudo, são excluídos das estimativas da promoção às exportações.<sup>30</sup> Essa omissão decorre do fato de que créditos de investimento em longo prazo não podem ser alocados unicamente para as atividades de exportação ou para a substituição de importações — uma empresa pode usar seu capital para produzir para os mercados tanto interno como externo simultaneamente. Como não podem ser alocados de modo exclusivo, os empréstimos em longo prazo são simplesmente ignorados como forma de incentivo à exportação. Ainda assim, essa omissão subestima seriamente o papel dos padrões de desempenho nas atividades de exportação. Mesmo que o capital subsidiado também seja usado por uma empresa para produzir para consumidores internos, o fato de que exportar em alguma data acertada é considerado um condição de longo prazo para receber capital de investimento subsidiado faz do mecanismo de controle recíproco uma instituição mais importante para planejar e promover exportações do que sugerem os índices mensurados de promoção das exportações.

29 Uma discussão mais completa sobre as exportações figura no Capítulo 7.

30 Ver, por exemplo, Krueger (1995), Nam (1995) e Rodrik (1995; 1996). A metodologia padrão para calcular os incentivos à exportação foi desenvolvida por Bhagwati (1972), como meio de determinar se as empresas enfrentavam diferenças de lucratividade ao venderem em casa ou para fora.

O mais geral padrão de desempenho voltado às exportações depois da Segunda Guerra Mundial operava no contexto de zonas de processamento das exportações, ou enclaves de livre comércio que permitiam às empresas participantes adquirir seus insumos importados sem impostos, em troca da obrigação de exportar *toda* a sua produção (ver Capítulo 1). Tais enclaves podem ter criado poucos elos retroativos ou circulação tecnológica, mas geraram empregos, o que foi de crítica importância sociopolítica e econômica em países densamente povoados com uma oferta ilimitada de mão-de-obra após a Segunda Guerra Mundial.<sup>31</sup> O aumento dos empregos, por sua vez, ajudou a criar um mercado interno muito necessário para outras manufaturas. Os salários crescentes do emprego mais pleno também proporcionaram um incentivo de longo prazo para investir em P&D (ver Capítulo 8). Assim, considerando-se os efeitos tanto diretos como indiretos, o padrão de desempenho que definia tais zonas — importações livres de impostos em troca de 100% de exportações — podem ter tido um impacto positivo em uma vasta gama de manufaturas internas. As zonas de processamento de informações se difundiram rapidamente da Coreia e Taiwan para a Malásia, a Indonésia, a Tailândia e a China.<sup>32</sup>

A Coreia do Sul, com o mais alto índice de crescimento das exportações no “resto” (ver Tabela 6.9), induziu as empresas a se concentrarem mais em exportar fazendo que seus subsídios dependessem da concretização das metas de exportação, que eram negociadas conjuntamente pelas empresas e pelo governo e divulgadas em reuniões mensais de alto escalão. Essas reuniões contavam com a freqüente presença do presidente da Coreia, Park Chung Hee, e eram concebidas para permitir que os burocratas aprendessem e reduzissem os proble-

31 De acordo com uma avaliação latino-americana: “Os efeitos sobre o emprego também são insignificantes — *limitam-se em geral à mão-de-obra feminina desqualificada*” (Fritsch e Franco 1991, p.78, ênfase adicionada). Alguns países, contudo, sabiamente atribuíram importância ao emprego de tal mão-de-obra.

32 Em 1996, a Ásia tinha 225 zonas de processamento de exportações, enquanto a América Latina tinha apenas 41 (UNCTAD, 1998a, p.59).

mas que impediam as empresas de exportar mais, com informações que provavelmente contribuíam ainda mais para a atividade exportadora (Rhee et al., 1984). A reciprocidade envolveu empréstimos em longo prazo pelo Banco de Desenvolvimento da Coreia. Começando em 1971, no início do intenso impulso pela industrialização da Coreia, o BDC começou a oferecer crédito “a empresas exportadoras recomendadas pelo Ministério do Comércio e da Indústria” (Banco de Desenvolvimento da Coreia, 1971). Quanto mais uma empresa exportava, mais provável seria que recebesse empréstimos baratos em longo prazo (bem como proteção tarifária para suas vendas no mercado interno). Após 1975 o governo criou uma lucrativa licença para formar uma companhia geral de comércio, dependendo de as grandes empresas atingirem um certo nível e diversidade de exportações. Essas qualificações deflagraram a livre concorrência entre os grandes grupos empresariais da Coreia em uma época em que a emergência das indústrias pesadas vinha sufocando a concorrência no nível das indústrias (Amsden, 1997a). Se uma empresa selecionada na Coreia mostrasse mau desempenho, ela deixava de ser subsidiada — como se evidenciou pela grande alternância entre as dez maiores companhias da Coreia entre 1965 e 1985 (Kim, 1993).<sup>33</sup>

O princípio da reciprocidade na Coreia operou em quase todas as indústrias. Na de eletrônicos, por exemplo,

poder-se-ia perguntar por que as empresas filiadas ao chaebol não confinaram seus negócios ao mercado interno, onde poderiam obter grandes lucros sem dificuldade. A razão primária foi que o governo não o permitia. Uma importante política industrial coreana para os produtos eletrônicos era a de proteger o mercado interno. Em troca da proteção para esse mercado, o governo exigia que as empresas exportassem uma parte de sua produção. (Sato, 1997, p.413)

<sup>33</sup> A mesma rotatividade entre grupos comerciais era evidente na Índia. “Embora os Tatas e Birlas permanecessem no topo, havia um considerável embaralhamento na ordem dos demais grupos no contexto dos maiores 20, maiores 75 ou maiores qualquer outro número. Alguns grupos novos se uniram a esses números, e alguns grupos antigos os deixaram” (Sandesara, 1992, p.136).

**Tabela 6.9.** Exportações totais: índice de crescimento e estrutura, países selecionados, 1970-1995

País	Índice de crescimento anual médio das exportações 1950-95	Principais categorias de exportação (Total = 100%)		
		Manufaturas	Produtos químicos	Maquinário
Coreia	26,3			
1970		76,5	1,4	* 7,2
1995		93,3	7,3	5L6
Taiwan	20,3			
1970		75,8	2,4	16,7
1995		92,7	65	47,7
Tailândia	12,9			
1970		4,7	0,2	0,1
1995		73,1	3,8	31,5
China	11,8			
1970*		41,8	4,6	1,5
1995		84,0	6,1	19,5
México	12,8			
1970		32,5	8,1	10,6
1995		77,7	4,9	51,4
Indonésia	11,5			
1970		1,2	0,5	0,3
1995		50,6	3,3	6,8
Turquia	11,4			
1970		8,9	1,6	0,4
1995		74,4	4,1	11,0
Malásia	11,0			
1970		6,5	0,7	1,6
1995		74,7	3,0	50,0
Brasil	10,2			
1970		13,2	1,6	3,5
1995		53,5	6,7	19,1
Chile	8,9			
1970		4,3	1,3	0,8
1995		13,5	3,5	1,8

(continua)

Tabela 6.9. (continuação)

País	Índice de crescimento anual médio das exportações 1950-95	Principais categorias de exportação (Total = 100%)		
		Manufaturas	Produtos químicos	Maquinário
Índia	7,9			
1970		51,7	3,3	4,7
1995		76,2	8,5	7,1
Argentina	7,5			
1970		13,9	3,1	3,8
1995		33,9	6,3	10,8
Japão	15,8			
1971		92,5	6,4	40,5
1995		95,2	6,6	67,3
Itália	13,3			
1970		82,9	6,9	36,8
1995		89,2	7,6	37,5
Estados Unidos	10,0			
1970		66,7	9	42
1995		77,3	11,2	47,9
Reino Unido	9,2			
1970		80,1	9,7	40,9
1995		81,6	13,6	42,7

Nota: Dólares norte-americanos nominais.

\* Os dados são de 1975.

Taiwan, com o segundo maior índice de crescimento das exportações (ver Tabela 6.9) também atrelou os subsídios às exportações. As indústrias de tecidos de algodão, produtos de aço, papel e celulose, produtos de borracha, cimento e tecidos de lã formaram todas associações e acordos industriais para restringir a concorrência interna e subsidiar as exportações (Wade, 1990). A permissão para vender no mercado altamente protegido de Taiwan dependia de uma certa parcela da produção ser vendida no exterior (Chu, 1997; Lin, 1973). No "Período de Promoção Estratégica" da indústria automobilística de Taiwan, 1977-84, o Ministério das Questões Econômicas exigia que

os recém-ingressos na indústria exportassem pelo menos 50% de sua produção (Wang, 1989).

Outros países do "resto" também vincularam os subsídios à exportação, salvo que de maneiras diversas e com graus diversos de sucesso (ver Capítulo 7). O Conselho de Investimento da Tailândia mudou sua política para a indústria têxtil depois da primeira crise de energia em 1973. Da noite para o dia ele exigiu que as empresas têxteis (fossem estrangeiras, locais ou de ações) exportassem pelo menos metade de sua produção para se qualificarem para seu apoio contínuo (ver Capítulo 1).

Na Indonésia, "regulamentos contra compras" estipularam que companhias estrangeiras que recebessem contratos do governo e importassem seus bens de capital e insumos intermediários teriam de exportar produtos indonésios para mercados não tradicionais, em valor igual ao das importações que trouxessem à Indonésia. No caso da madeira, as concessionárias tinham de exportar madeira processada em vez de madeira bruta; em meados da década de 1980, a madeira compensada representou cerca de metade das exportações manufaturadas da Indonésia (Poot et al., 1990). Além disso, bancos de propriedade acionária e filiais de bancos estrangeiros tinham de alocar pelo menos 50% de seus empréstimos totais e 80% de seus fundos no exterior à atividade exportadora (Cole; Slade, 1996).

A Turquia tentou promover as exportações a partir dos anos 1960 tornando-as uma condição para a expansão da capacidade de empresas estrangeiras. No caso de uma sociedade por ações entre um banco de desenvolvimento turco, o Sümerbank, e uma multinacional alemã, a Mannesmann, "tanto o diretor turco como o alemão eram de opinião que o governo turco estava constantemente disposto a ajudar a empresa em suas operações". Ainda assim, um ponto irritava os investidores estrangeiros. Qualquer aumento de capital exigia o consentimento do governo turco. Também se tornou uma política desse governo

só concordar com um aumento de capital obrigando as empresas a assumir compromissos com a exportação. O governo ditava que, em geral, quaisquer transferências de lucros para o exterior teriam

de ser cobertas pela troca de moeda por intermédio das exportações. Como a indústria turca (tubos de aço no caso da sociedade por ações Sümmerbank-Mannesmann) ainda não podiam concorrer aos preços do mercado mundial, as vendas de exportação não cobriam os custos, de modo que exportar gerava prejuízos. (Friedmann; Béguin, 1971, p.209-10)

Gradualmente, a Turquia estabeleceu um sistema funcional de promoção das exportações que dava às empresas incentivos para cortar custos e era generoso o bastante para que elas exportassem com lucros (Baysan; Blitzler, 1990; Senses, 1990).

No caso da companhia de petróleo do México, no final dos anos 1970, ela garantiu aos produtores privados de petroquímicos um desconto nos preços de sua matéria-prima durante dez anos, em troca da disposição deles de exportar pelo menos 25% de sua capacidade instalada e manter o emprego permanente (a crise da dívida de 1981-82, contudo, levou ao cancelamento desse plano) (Mattar, 1994).

No Brasil, o programa Befiflex autorizou importações livres de impostos em troca de compromissos com a exportação. O governo brasileiro estabeleceu o programa Befiflex no início da década de 1970, após negociações para a introdução, pela Ford Motor Company, do modelo Maverick. Esse programa permitia aumentos no conteúdo importado e isenção fiscal em troca de compromissos com o desempenho nas exportações, e "estava afinado com as políticas de promoção às exportações do Brasil desde os anos 1960". O ponto crítico sobreveio durante a primeira crise da energia, quando o governo brasileiro "forçou uma reviravolta na balança negativa da indústria automobilística" retirando todos os subsídios exceto os cobertos pelo Befiflex. "Isso levou a uma saudável alta não apenas nas exportações de veículos, mas também nas exportações de motores e peças feitos nos terminais ou em empresas associadas" (Fritsch; Franco, 1991, p.115). No caso de outras indústrias, os incentivos do Brasil à exportação incluíam um pacote padrão de benefícios fiscais e outros abatimentos de impostos. Além disso, as empresas podiam negociar seu próprio pacote customizado de incentivos em troca do compromisso específico

de exortar uma certa proporção de sua produção (Baumann; Moreira, 1987). A indústria dos equipamentos de transporte foi especificamente ajudada por esse arranjo recíproco (Lucke, 1990). Em 1990 estima-se que 50% do total de exportações do Brasil foi coberto por incentivos do Befiflex (Shapiro, 1997).

A Índia fez das exportações uma condição para subsídios e privilégios de vários tipos, mas os termos dos acordos eram usualmente impraticáveis. Na indústria têxtil, por exemplo, o governo acedeu, nos anos 1960, em suspender as restrições à reestruturação das empresas caso elas concordassem em exportar 50% de sua produção — mas poucas o fizeram, já que careciam do capital para se reestruturar (Nayyar, 1973). Em 1970 exportações obrigatórias foram introduzidas em várias indústrias; requeria-se que as indústrias ou empresas exportassem até 10% de sua produção. Mas "o governo raramente conseguia impor os requisitos de exportação", salvo possivelmente em indústrias (a de software, por exemplo) que já eram voltadas às exportações (Verma, 1996, p.24). Conforme a Índia se liberalizou na década de 1990, contudo, as condições para balancear o comércio parecem ter se tornado *mais* praticáveis. Mesmo investimentos estrangeiros que recebiam "autorização automática" tinham de se sujeitar à avaliação do banco central para os detalhes da troca de moeda. A avaliação "geralmente exigirá que a companhia investidora não leve mais moeda forte do que traz" (Gardner, 2000, p.9).

À guisa de conclusão, os padrões de desempenho relativos à exportação, a começar pelas zonas de processamento de exportações, tornaram-se onipresentes no "resto" e provavelmente mais fortes na Coréia e em Taiwan. Esses países eram exceções extremas no desempenho das exportações, mesmo em comparação com outros países do Leste Asiático. Sua condicionalidade se distinguiu pela estreita relação que gerava entre exportar e acessar capital de investimento em longo prazo. Com um vínculo estreito, a exportação ficava interligada aos planos estratégicos de longo prazo da empresa (ver Capítulo 7). Isso era um ideal, mas mais cedo ou mais tarde os padrões de desempenho por toda parte se tornaram no mínimo favoráveis à exportação.

Eu todo o resto antes ou tarde mais no meio m.

o local se concentrou no complexo industrial. Obrigatório ter fornecedores internos.  
Alice H. Amsden  
objetivo: criar empresas locais, desenvolv. capacidades tech e poupar/ganhar moeda estrangeira.  
Conteúdo local

Os padrões de desempenho na forma de requisitos de "conteúdo local" se concentraram na indústria automobilística. Eles se destinavam a induzir as montadoras de automóveis (estrangeiras ou nacionais) a comprar suas peças e componentes de fornecedores internos em troca da concessão de proteção tarifária de veículos finalizados, de limites à entrada de novas montadoras e de subsídios financeiros.<sup>34</sup> O objetivo da política do governo era criar empresas nacionais, enriquecer as capacidades tecnológicas e poupar ou ganhar moeda estrangeira. A premissa era a de que as regras para o conteúdo local espremeriam as margens de lucro das montadoras, o que lhes daria um incentivo para treinar seus fornecedores de peças locais, cuja maior eficiência reduziria os custos totais.

Os requisitos de localização estavam entre os padrões de desempenho mais difíceis de executar e avaliar. Um alto nível de perícia por parte dos burocratas do governo era necessário para escolher corretamente peças e componentes específicos para a localização seqüencial. A indústria automobilística se caracterizava pela diferenciação dos produtos, pelas economias de escala (tanto na montagem como na manufatura de peças) e por requisitos de alta especialização. Ela era, portanto, vulnerável ao controle por empresas multinacionais política e economicamente poderosas. Todavia, o *laissez-faire* estava fora de questão. Conforme a industrialização se expandiu e as rendas *per capita* cresceram, a demanda por automóveis disparou e as importações de veículos desestabilizaram a balança comercial dos países. A reação instintiva foi reforçar as tarifas sobre os automóveis montados, mas as tarifas só conseguiram aumentar as importações de "kits" de peças

34 Em vez de proteger a produção nacional de peças e componentes com uma única tarifa ou cota geral, que permitiria às montadoras escolher que peças e componentes específicos comprar localmente, os requisitos de conteúdo local tipicamente especificavam os insumos exatos que as montadoras deveriam produzir nacionalmente para cumprir os critérios de desenvolvimento, como a maximização das habilidades nacionais.

e componentes desmembrados ou semidesmembrados. As primeiras regras de conteúdo local foram uma tentativa de induzir as montadoras a fabricar localmente peças e componentes selecionados, com o Brasil desbravando o caminho:

as montadoras tinham de seguir um cronograma de conteúdo interno extremamente ambicioso para serem elegíveis para a plena gama de subsídios financeiros. A cada ano seus veículos tinham de conter uma porcentagem maior de componentes comprados internamente. Em 1º de julho de 1960, os caminhões e veículos utilitários precisavam ter 90% de conteúdo nacional, e os jipes e carros, 95%. ... Ao oferecer os incentivos financeiros somente por um período limitado, o plano punha as iniciantes retardatárias em desvantagem competitiva. (Shapiro, 1994, p.81-3)

As empresas que deixassem de atender ao cronograma de conteúdo local do Brasil eram ameaçadas com a recusa de moeda estrangeira e a retirada de subsídios. (Quanto maior o porte do mercado doméstico, mais crível a ameaça do governo. De sua parte, montadoras estrangeiras, e por vezes fornecedores nacionais de peças da "primeira camada", pressionavam os governos retardatários por requisitos mais baixos, valendo-se de ameaças de "saída". Quanto maior o emprego e mais obsoleta a capacidade de produção existente da montadora, mais crível sua ameaça.)

As metas da regras de conteúdo local — facilitar restrições à balança de pagamento, fortalecer as empresas locais e aprimorar habilidades tecnológicas — foram diferentemente atendidas. Com o tempo, a localização aumentou quase por toda parte (ver Veloso et al., 1998, para o México, Taiwan e a Tailândia). Pelo menos três países também conseguiram transformar sua indústria automobilística em um "setor líder" em termos de moeda estrangeira. A Tabela 6.10 mostra que no início de 1990 uma balança de comércio positiva em peças e veículos montados fora atingida pelo Brasil, pela Coreia e pelo México. As importações e exportações eram mais ou menos balanceadas na Índia, enquanto a indústria de automóveis na China estava ainda muito imatura para se avaliar.

Os objetivos políticos de fortalecer as empresas de propriedade nacional e aprofundar as capacidades locais eram mais árduos de atingir e mais difíceis de mensurar. Baste dizer aqui que, na ausência de dados robustos, os requisitos de conteúdo local se tornaram um pára-raios de críticas sob a nova lei da OMC no fim da década de 1990. As montadoras estrangeiras descobriram ser de seu crescente interesse adquirir suas peças e componentes globalmente. Portanto, em países onde a propriedade das operações de montagem dos automóveis era sobretudo estrangeira (Argentina, Brasil e México), a propriedade dos fornecedores de peças-chave também tendia a se desnacionalizar (para o Brasil, ver Mesquita Moreira, 1999). Todavia, mesmo nesses países os efeitos das leis de conteúdo local sobre o aprendizado parecem ter sido grandes, e certamente pedem maiores estudos.<sup>35</sup> Ao passo que empresas de pequeno e médio porte eficientes e tecnologicamente avançadas estiveram em grande medida ausentes do “resto” antes da Segunda Guerra Mundial, elas pareceram ascender nos anos do pós-guerra, na esteira das regras de conteúdo local.

## Controles de preço

Do ponto de vista de um formulador de políticas industriais, os controles de preço em geral eram impostos exogenamente por um formulador de políticas macroeconômicas, cujo objetivo era a estabilidade de preços e a paz social, e não a industrialização. Os controles de preço não tinham nenhuma justificativa desenvolvimentista de longo prazo. Tampouco eram por natureza recíprocos. Seu resultado, portanto, foi como o previsto: ora ajudavam a indústria, ora a prejudicavam.

35 O arcabouço teórico usado para avaliar as regras de conteúdo local tendiam a presumir que padrões de desempenho, por sua própria natureza, não levariam a resultado algum que não a distorção. Os efeitos sobre o aprendizado foram ignorados (ver, por exemplo, Grossman, 1981).

Tabela 6.10. Déficits comerciais em automóveis e peças, totais quinquenais, 1970-1994

País	Déficit ou superávit (milhões de US\$ de 1990)				
	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
Argentina	-480	-212	-2.384	-853	-6.541
Brasil	-959	2.495	7.209	11.089	4.383
Chile	-1.325	-1.583	-2.023	-2.086	* -4.904
China	n.d.	n.d.	-1.191	7.952	-13.225
Índia	-322	222	743	-455	1.588
Indonésia	-2506	-5.143	-6.436	-5.133	-8.668
Coreia	-1.019	-1.915	584	11.273	10.011
Malásia	2.737	-3.824	-4.780	-3.021	-6.773
México	-4.291	-7.305	-4.966	9.075	4.494
Taiwan	-1.246	-1.606	698	1.128	-6.358
Tailândia	-2.561	-4.309	-3.746	-5.480	-14.372
Turquia	-1.851	-2.965	-1.563	-2.361	-5.930
França	22.219	40.060	24.987	20.721	30.095
Japão	59.911	136.171	206.155	325.403	369.070
Reino Unido	24.735	12.170	-8.302	-41.480	27.224
Estados Unidos	-45.029	-47.921	-107.909	-280.487	-229.257

Notas:

Os números negativos indicam déficits.

Dados ajustados para dólares reais utilizando-se o WPI [Índice dos Preços por Atacado] dos Estados Unidos. Os dados de Taiwan para automóveis e peças incluem todos os equipamentos de transporte. Todos os dados sobre a China são de 1983 ou posteriores. O Chile não declarou as cifras da exportação para 1982-1989.

A Classificação Padrão da ONU para as indústrias foi ajustada ao longo dos anos. A antiga classificação padrão (Rev. 1) listava as seguintes categorias para automóveis e peças: 713 — motores de combustão interna por pistão (em versão impressa, os motores por pistão aéreos e marítimos eram subtraídos), 7132 — motores por pistão automotivos, 7139 — peças para motores por pistão, 7783 — itens eletrônicos para automóveis e 732 — veículos de estrada (inclui peças para veículos automotivos). Os dados não são estritamente comparáveis de ano a ano ou entre países, já que estes últimos passaram da Rev. 1 para a Rev. 2 em momentos diferentes.

Fontes: Onudi (1997 e vários anos [a]); UNCTAD (vários anos [b]); Fundo Monetário Internacional (1997); República da China (1997).

Seus efeitos pareceram ser mais daninhos na indústria siderúrgica, cuja movimentação de preços permeava o restante do setor manufatureiro. No México, houve um congelamento nos preços do aço de março de 1957 ao final de 1974 para conter a inflação. “Ao

Ind. side  
Rússia,  
PI ex.

o efeito do preço é decisivo não ter nenhuma justificativa

longo de todo esse período a maioria das empresas no mercado de aço mexicano enfrentou dificuldades financeiras que impediram sua modernização e expansão” (Pérez; José de Jesús Pérez y Peniche, 1987, p.185).<sup>36</sup> A indústria siderúrgica indiana do pós-guerra, composta por usinas de propriedade pública e privada, era coberta por um sistema de “preços de retenção” recomendados pela prestigiosa Comissão de Tarifas da Índia. O preço de venda do aço era maior do que o preço de retenção pago aos produtores, e a diferença era usada pelo governo para subscrever projetos de desenvolvimento (não necessariamente na indústria do aço). Não obstante, os custos de produção nas novas usinas do setor público eram necessariamente maiores do que nas velhas usinas privadas, pois os custos de capital eram relativamente menores antes da guerra, quando as usinas privadas foram construídas, e no período pós-guerra “o Banco Mundial se negou a financiar unidades industriais de propriedade governamental por uma questão de política” (Johnson, 1966, p.38). Com isso, os investimentos privados tendiam a custar menos do que os públicos. Como as usinas do governo recebiam os mesmos preços de retenção que as usinas privadas, elas sofriam prejuízos substanciais e não podiam financiar sua própria modernização. Os custos desse sistema de apreçamento foram descritos como “incalculáveis”, como também os custos dos controles de preço governando a indústria de cimento indiana (Lall, 1987).

Na Coreia, o governo continuou interferindo nos preços do aço até 1996, mas sem nenhuma razão obviamente desenvolvimentista:

Os exportadores estrangeiros normalmente tinham dificuldades para concorrer no mercado coreano com a POSCO (uma das mais eficientes fabricantes de aço do mundo), pois os custos de transporte e as tarifas de importação tornavam seus produtos mais caros. ... Os preços internos não avançavam necessariamente junto com os preços internacionais ou a oferta e demanda internas, em razão dos

<sup>36</sup> Para os controles de preços do açúcar mexicano (para manter baixos os custos de vida), ver Bennett e Sharpe (1982).

controles do governo”. (*Financial Times*, 15 de março de 1996, como citado em Nolan, 1996, p.22)<sup>37</sup>

No Brasil, em contraste, o governo

aprovou um decreto em 1965 dando às empresas certas vantagens fiscais caso elas não aumentassem seus preços em mais de 10% ao ano. Empresas siderúrgicas controladas pelo governo eram forçadas a assumir esse compromisso, como também as empresas privadas, já que a maioria delas dependia de créditos do governo para seus programas de expansão, mas o benefício fiscal dava a elas um incentivo para manter baixos seus custos e preços. (Baer, 1969, p.131-2, grifo nosso)

Até em um mesmo país os controles de preço falhavam em uma indústria, mas protegiam os consumidores e eram altamente desenvolvimentistas em outra, quase que aleatoriamente. Na Índia, os controles de preço prejudicaram a indústria do aço mas ajudaram a indústria farmacêutica. “O sistema indiano de teto normativo de preços ... obrigava as empresas farmacêuticas (em número de aproximadamente 28 mil) a envolver-se na inovação processual ... e a tornar as exportações mais lucrativas do que as vendas internas, obrigando com isso as empresas de medicamentos locais a se tornarem exportadoras” (os controles de preço, contudo, agiam como um desestímulo para melhorar a qualidade e produzir os mais baratos entre os remédios controlados). As exportações farmacêuticas da Índia subiram de 46 em 1980-81 para 2.337 em 1995-96 (em dezenas de milhões de rupias), um aumento de 50 vezes. A inovação foi estimulada porque as empresas locais que fabricassem medicamentos novos (usando tecnologias nativas) eram

<sup>37</sup> De acordo com um estudo, “a agressividade dos preços dos sul-coreanos nos mercados internacionais é atribuível em grande parte à estratégia competitiva da Coreia. As instalações siderúrgicas são operadas com altos índices de utilização, reduzindo substancialmente os custos unitários, enquanto os excedentes são exportados a preços baixos com a assistência de medidas governamentais de promoção das exportações” (Howell et al., 1988).

Controle de preços  
em pacto di-  
verso sob  
os setores  
falhos

isentas do controle de preços por cinco anos. Empresas pequenas de áreas rurais foram isentas totalmente do controle de preços, com o que as multinacionais começaram a terceirizar seus serviços para elas, difundindo assim a tecnologia e facilitando o fornecimento de remédios em regiões remotas (Mourshed, 1999, p.107). Tudo isso, contudo, foi fortuito:

Assim como o governo indiano não impôs conscientemente controles de preço para estimular a inovação processual, ele também concebeu esse controle como um mecanismo para motivar as empresas de remédios locais a se tornarem exportadoras de classe mundial. (Mourshed, 1999, p. 110)

No caso da indústria automobilística da Coreia, os preços eram supervisionados pelo Ministério das Finanças para promover a estabilidade.<sup>38</sup> Como as montadoras não podiam a princípio concorrer internacionalmente a preços do mercado mundial (por causa de sua pequena escala de produção), elas tinham permissão para definir preços internos suficientemente altos para compensar os prejuízos no mercado de exportação.<sup>39</sup> Se as montadoras exportassem, o governo lhes permitia produzir carros de luxo de alta margem equipados com motores de seis cilindros para o mercado interno. Quando um novo modelo era originalmente introduzido, as montadoras coreanas também tinham permissão para cobrar a mais dos clientes (pelos padrões mundiais), sendo porém pressionadas a reduzir os preços com o passar do tempo. Essa política ajudou inadvertidamente as montadoras a cobrir seus custos de investimento inicial, e também as obrigou a aumentar a

38 Até 1987, o governo coreano inspecionava os preços de até 110 mercadorias para coibir a inflação (Amsden, 1989).

39 De acordo com a lei antitruste coreana, monopolistas e oligopolistas tinham de revelar ao governo os dados de seus custos. Então o governo determinaria o preço. Os automóveis estavam sujeitos a esse regulamento. Um consultor do governo coreano, que lecionou Engenharia Mecânica no Massachusetts Institute of Technology, aconselhou assim o governo em 1980: "Até que haja uma concorrência razoável, o preço dos veículos deve ser regulado por meio de incentivos fiscais e outras medidas apropriadas, permitindo uma margem de lucro suficiente para o reinvestimento e um retorno adequado sobre os investimentos" (Suh, 1980, p.13).

produtividade para permanecerem lucrativas (Amsden; Kang, 1995). Em Taiwan, o preço de um carro feito nacionalmente podia exceder o preço de um carro estrangeiro comparável. Mas "se o preço nacional de um carro excedesse em mais de 15% seu preço no mercado internacional, carros estrangeiros recebiam permissão automática para ser importados". Era difícil para o governo de Taiwan decidir exatamente qual deveria ser a diferença entre os preços internos e os preços internacionais, mas o conceito foi útil para empurrar os produtores internos "rumo à administração e produção eficientes" (Min, 1982, p.105).

O comportamento dos controles de preço no "resto" ilustra um princípio geral sobre os padrões de desempenho. Um padrão de desempenho relacionado à política funciona "melhor" — promove uma meta desenvolvimentista — quando a meta é desenvolvimentista e bem definida. Quando o desenvolvimentismo de uma meta é confuso, como no caso dos controles de preço, o resultado tende a ser fortuito.

Na Índia, com o segundo pior desempenho do "resto" depois da Argentina em termos de crescimento da produção manufatureira, os padrões de desempenho tenderam a ter múltiplas metas conflitantes. Diversamente de outros países no "resto", os critérios que a Índia usava para selecionar indústrias incluíam objetivos sociopolíticos: a empresa pública em preferência à privada e empresas pequenas em preferência a grandes. Na verdade, empresas grandes cresciam mais rápido do que empresas pequenas, e a expansão do setor público (de 4% das manufaturas em 1960-61 para 18% em 1984-85) era compensada por restrições sobre o investimento estrangeiro, que escorava as grandes empresas nacionais privadas (Sandesara, 1992). Mas objetivos distribucionais interferiam na eficiência, como fica evidente em dois dos mais canhestros instrumentos de política da Índia, o controle dos preços e a reserva de segmentos de mercado para empresas de pequena escala (ver Capítulo 9 sobre as reservas de mercado). Conflitos entre objetivos abundam na história de quase todas as indústrias estratégicas em que a Índia perdeu terreno. A indústria dos tecidos de algodão na Índia padecia com fábricas e equipamentos obsoletos nos anos 1950, mas o governo indiano relutava em promover uma mecanização em grande escala por causa da escassez de moeda estrangeira e pelo fato

de que “em uma economia com mão-de-obra abundante que já possui um altíssimo nível de desemprego, qualquer política voltada a esse tipo de modernização exige considerações cuidadosas em vista de suas implicações para o bem-estar social” (Nayyar, 1973, p.9). A expansão da indústria de roupas na Índia, que era bastante intensiva em mão-de-obra, poderia ter reduzido a inquietação do governo indiano quanto aos efeitos da modernização da tecelagem no desemprego. Mas a indústria de roupas indiana também se estagnou na década de 1970:

O fracasso do governo em assegurar a existência de um suprimento adequado de insumos, especialmente de tecidos, para essa indústria foi o efeito mais importante da política governamental nesse setor. O governo tencionava expandir o setor dos teares manuais *desestimulando o crescimento das usinas têxteis maiores*. A expansão da capacidade de tecelagem nas usinas não era permitida *a menos que os produtores têxteis procurassem vender uma grande parcela de sua produção a preços controlados, os quais eram baixíssimos*. (Kumar, 1988, p.122, grifo nosso)

Como se afirmou no Capítulo 8, uma distribuição de renda igualitária é um ativo muito valioso para a industrialização. Ainda assim, a busca de metas distribucionais por meio de políticas de industrialização pode não promover nenhuma das duas.

## Desempenho

O desempenho das indústrias “quentes” pode agora ser avaliado pelos critérios de sua variável parcela do mercado na produção e exportação totais de manufaturas. A parcela das indústrias “quentes” no setor manufatureiro do pré-guerra no “resto” era geralmente pequena, de modo que um aumento nesta parcela pode ser aceito como evidência de que o planejamento desenvolvimentista atingiu sua maior meta.

Produtos químicos, maquinário ou metais básicos tendem a aparecer como o alvo de todos os bancos de desenvolvimento representados na Tabela 6.7. Esses são também os setores que tiveram o

melhor desempenho nos anos do pós-guerra. Os produtos químicos ganharam importância como parcela do total da produção manufatureira em todos os países, tipicamente por uma grande margem (ver Figura 6.1.). O mesmo se aplica ao maquinário (exceto por Argentina e Chile) (ver Figura 6.2.). Entre o começo e o fim da década de 1970, a produção de ferro e aço aumentou 17,1 vezes na Coreia, 11,3 vezes em Taiwan e 2,1 vezes na China (Onudi, 1986). A indústria pesada progrediu sobretudo em países populosos onde a experiência manufatureira do pré-guerra tendia a ser mais longa e onde a política do pós-guerra conferia à indústria pesada seu maior impulso — Brasil, Índia, Coreia, México e China. As estruturas industriais desses países começaram a se assemelhar àquelas do Atlântico Norte e do Japão (ver Tabela 5.2).

A parcela das manufaturas nas exportações totais do “resto” também disparou (ver Tabela 6.8). O aumento foi espetacular no Brasil, na Indonésia, na Tailândia, na Malásia e na Turquia. Entre 1970 e 1995, a parcela das manufaturas nas exportações totais subiu de 1,2 para 50,6% na Indonésia, de 4,7 para 73,1% na Tailândia, de 8,9 para 74,4% na Turquia, de 6,5 para 74,4% na Malásia e de 13,2 para 53,5% no Brasil. As exportações de maquinário incluíam manufaturas leves (como eletrodomésticos), mas também maquinário não-elétrico e equipamentos de transporte. As indústrias químicas produziam insumos intermediários para produtos finalizados para exportação, participando com isso das exportações, mas apenas indiretamente. A estratégia industrial de Taiwan, por exemplo, predicava-se em empresas estatais “a montante” produzindo insumos intermediários para exportadores privados de pequena escala “a jusante” (Chu; Tsai, 1992; Chu, 1994; 1996). No Japão e na Itália, que podem ser tidos como referenciais, a participação dos produtos químicos em 1992 nas exportações totais montou a 5,5 e 7,1% respectivamente. Uma parcela aproximadamente igual dos produtos químicos nas exportações existiu em 1992 na Coreia, na China, no México, no Brasil, na Índia e na Argentina. Quanto ao ferro e ao aço, no início dos anos 1990 eles se tornaram uma das dez maiores exportações da Argentina, do Brasil, da Coreia e da Turquia (Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento da ONU, 1993).

Uma nova era surgira.

Export. de manufat. tb. dispo. soc.

outo: tendem a ser alvo de produtos químicos, maquinário

PRODUTOS QUÍMICOS

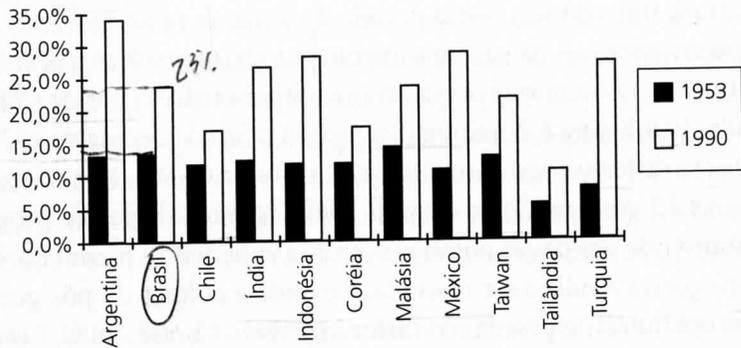


Figura 6.1. Parcela dos produtos químicos no valor agregado das manufaturas, 1953-90. A expressão "produtos químicos" abrange as seguintes classificações industriais: produtos químicos industriais, outros produtos químicos, produtos de petróleo e carvão, plástico e produtos de plástico, e borracha e produtos de borracha. Os dados sobre os seguintes países se referem aos seguintes anos, e não a 1953: Índia, 1958; Coréia, 1958; Malásia, 1959; Taiwan, 1954; Tailândia, 1963; Indonésia, 1958; México, 1960. Fontes: ONU (vários anos), Onudi (vários anos [b]).

MAQUINÁRIO

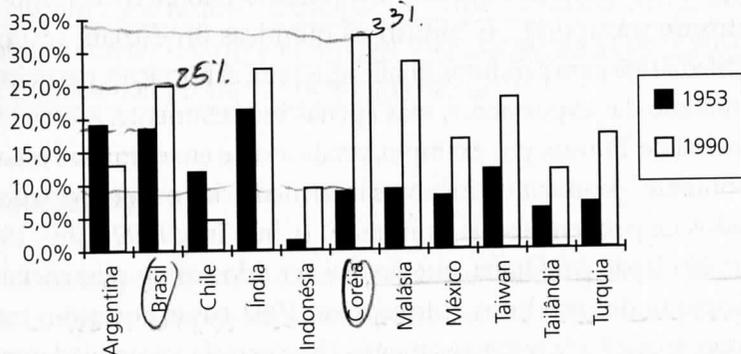


Figura 6.2. Parcela do maquinário no valor agregado das manufaturas, 1953-90. O termo "maquinário" abrange as seguintes classificações industriais: maquinário elétrico, maquinário não-elétrico, equipamentos de transporte e equipamento científico e profissional. Os dados dos seguintes países se referem aos seguintes anos, e não a 1953: Índia, 1958; Coréia, 1958; Malásia, 1959; Taiwan, 1954; Tailândia, 1963; Indonésia, 1958; México, 1960. Fontes: ONU (vários anos), Onudi (vários anos [b]).

Conclusão

*Pós-guerra*

Após um século sem conseguir se industrializar, o "resto" teve sucesso em diversificar sua base manufatureira e gerar exportações manufaturadas sob um mecanismo de controle recíproco. Os subsídios dependiam do cumprimento dos padrões de desempenho, que eram generalizados tanto por indústria como por país. Padrões técnicos transformaram a empresa familiar profissionalizando suas principais funções administrativas, como sugerido no caso do Brasil. Padrões políticos aumentaram o conteúdo local das indústrias de fabricação e montagem, especialmente a automobilística, promovendo com isso empresas nacionais de pequena escala. Padrões orientados pelo comércio, como discutidos no próximo capítulo, tornaram-se favoráveis à exportação e viraram uma parte integral da formação de capital a longo prazo nos melhores casos, a Coréia e Taiwan.

A despeito dos desafios relacionados a economias de grande escala e a grandes requisitos de capital, os bancos de desenvolvimento supervisionaram a ascensão das indústrias básicas do "resto". As "indústrias quentes" escolhidas para subsídio em geral aumentaram sua parcela da produção manufatureira e do total de exportações, e os índices de crescimento das manufaturas dispararam.

A industrialização tardia tornou-se assim um processo de crescimento de base institucional. Os piores desempenhos, mensurados segundo o crescimento da produção das manufaturas, pode ser entendido em termos dessas instituições: a Argentina jamais as desenvolveu e a Índia as desenvolveu em excesso.

*No pós-guerra Resto logrou industrializar-se e diversific. sua base manufat. + export. Subsídios em présticos + seleção de setores via Bancos de Desenvol. e mecanismos de controle recíproco foram fundamentais. Estabelecimento de padrões técnicos*