

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



De mecanismos de controle a mecanismos de resistência

As tendências expansionistas inerentes às políticas de desenvolvimento se tornaram superexpansionistas quando, em virtude do sucesso mesmo, o acesso ao capital estrangeiro foi facilitado. Duas crises da dívida externa se seguiram, uma na América Latina a partir de 1982 e outra no leste da Ásia em 1997. Os custos econômico e político dos desequilíbrios financeiros foram enormes, envolvendo quedas prolongadas na produção e nos salários na América Latina (ver Tabelas 1.5 e 8.16) e maior intervenção política estrangeira por todo o mundo em desenvolvimento. Este capítulo examina como as instituições reunidas em torno do Estado desenvolvimentista absorveram choques externos e se adaptaram internamente a um estágio mais avançado de desenvolvimento.

O comércio mais livre confirmou a saúde geral das indústrias de substituição de importações no "resto", como se arguirá a seguir. Mas a concorrência estrangeira agressiva expôs a fragilidade de suas firmas de propriedade nacional. No Brasil, estima-se que entre 1980 e 1995 as

Crises da
dívida

CAP

F

use couro confiou / concorrência estrangeira

financeiros do exterior se intensificou na década de 1980, conforme os serviços financeiros atingiram uma parcela maior do PIB norte-americano e exigiram escalas operacionais globais para minimizar custos.² A suspensão, pelo "resto", dos controles sobre o capital por causa da pressão americana alimentou a superexpansão.³

Em terceiro lugar, graças à rápida mudança estrutural, em concomitância com a maior abertura do mercado financeiro, as informações sobre os países com industrialização tardia se tornam mais imperfeitas. Isso dificulta as previsões acuradas de oferta e demanda. Na ausência de previsões acuradas, as tendências de superexpansão aumentam. Isso se evidencia quando surge excesso de capacidade e crescem as chances de pânico financeiro. As condições voláteis que a informação imperfeita cria tendem a induzir à especulação (o "dinheiro quente"). A especulação tem um efeito particularmente desestabilizador em indústrias pequenas com mercados financeiros rasos (Minsky, 1986). O pequeno porte e as informações imperfeitas prejudicam as tentativas

2 O "resto" tornou-se um alvo direto do mercado financeiro a partir dos anos 1990, ao passo que os mercados financeiros do Japão haviam sido abertos sob pressão muito antes, nos anos 1970 (Suzuki, 1987).

3 A mudança de ênfase na política econômica externa americana, do livre comércio em manufaturas para o livre comércio em serviços, é sugerida pelos "Colóquios de Política Financeira" ocorridos entre os Estados Unidos e a Coreia do final dos anos 1980 até 1997, quando os mercados financeiros da Coreia quebraram (outono de 1995). Os colóquios começaram pelo grande superávit comercial em mercadorias da Coreia com os Estados Unidos. O Tesouro dos Estados Unidos acabou envolvido porque os negociantes americanos acreditavam que a moeda coreana, o won, estava desvalorizada. Em resposta a pressões por valorizar o won, o governo coreano abriu as portas à liberalização do mercado financeiro, na crença de que mercados financeiros mais abertos poderiam impedir que o won ficasse forte demais, o que era visto como uma ameaça às exportações da Coreia. Conforme as negociações mudaram para os mercados financeiros, as exigências dos Estados Unidos pela abertura do mercado foram além do intuito original do governo coreano. Os Estados Unidos também realizaram colóquios bilaterais sobre política financeira com Taiwan e a China, e, pela lei, supervisionaram regularmente a abertura de mercados financeiros no exterior a instituições financeiras americanas (ver Estados Unidos, Departamento do Tesouro, 1994).

de ativos intermediários para tornar a atividade manufatureira mais lucrativa → lucros inflados
ativam recursos para atividades com retornos crescentes → período das tendências expansionistas

de evitar e precaver-se contra choques macroeconômicos exógenos, o que complica ainda mais a demanda e as projeções de oferta. Por exemplo, de acordo com Walter Wriston, um ativista no drama da dívida da América Latina, CEO da Citicorp e membro do Conselho de Consultoria do Federal Reserve, os empréstimos à América Latina se desencaminharam causados por uma súbita mudança de política em 1979 no Federal Reserve: "o dinheiro restrito do Fed causou o problema da dívida" (Neikirk, 1987, p.176).

A industrialização tardia sob o Estado desenvolvimentista, com seu objetivo singular de crescimento, implica um número ainda maior de tendências expansionistas. A dinâmica da expansão envolve o uso de ativos intermediários para tornar a atividade manufatureira mais lucrativa do que ela seria sob as forças de mercado, segundo analisadas anteriormente. Uma vez que os lucros inflados ativam "saldos ociosos" ou dirigem recursos para atividades com retornos crescentes, as tendências expansionistas viram uma bola de neve. A emergência de oportunidades maiores de lucros nas manufaturas conduz a índices de investimento maiores e a maior demanda por divisas poupadas, tanto nacionais como estrangeiras. Padrões de desempenho distributivos e voltados aos resultados geram uma reação em cadeia que exerce uma pressão ascendente adicional sobre os investimentos.

As crises da dívida na América Latina em 1982 e no leste da Ásia em 1997 foram ambas precedidas de uma alta nos investimentos (ver Tabela 1.12). Em 1975-79, o investimento interno bruto como parcela do PIB atingiu um pico na Argentina, no Brasil e no México. Na Ásia, a parcela dos investimentos no PIB em 1990-95 em comparação com os cinco anos anteriores experimentou uma alta, em termos absolutos, de aproximadamente 4 pontos percentuais na Indonésia, 7 pontos percentuais na Coreia, 8 pontos percentuais na Malásia e 10 pontos percentuais na Tailândia, onde a crise financeira asiática começou.

As contratendências ao expansionismo em um regime político desenvolvimentista são relativamente fracas. Elas assumem a forma de controles sobre a expansão da capacidade (o licenciamento indus-

cos do pós-guerra no “resto”.⁶ Em um espaço de tempo muito curto, do fim de 1978 ao fim de 1982, a dívida externa total no México, o epicentro da crise latina, aumentou por um fator de 2,4, excedido apenas pelo aumento do endividamento exterior da Argentina (ver Tabela 9.1). Entre o final de 1993 e o final de 1997, a dívida externa total na Coreia, epicentro da crise asiática, aumentou por um fator de 3,3, o maior aumento no Leste Asiático, cujo índice médio de crescimento foi ainda assim alto (ver Tabela 9.2).

Dadas as tendências expansionistas, pode-se argüir que no sentido mais imediato as piores crises da dívida no “resto” foram provocadas pelo “Estado imperial” que representava seu setor de serviços financeiros, e não impedidas pelo Estado desenvolvimentista que representava seu setor manufatureiro. Além das causas imediatas, houve “fundamentos” responsáveis pela duração da crise. Apenas três anos depois que o desastre se abateu sobre o Leste Asiático, o rápido crescimento econômico retornou.⁷ As economias da América Latina, contudo, ainda pareciam estar sofrendo dos distúrbios financeiros de duas décadas atrás. Pode-se aventar que as diferenças em eficiência de alocação influenciaram os diferentes ritmos de recuperação. A alocação de recursos, ademais, esteve totalmente sob o controle do Estado desenvolvimentista durante a maior parte dos anos do pós-guerra. Assim, ao analisarmos a eficiência da alocação de recursos, estamos também analisando o desempenho do Estado desenvolvimentista, cujo prestígio sofreu um terrível golpe por conta das duas crises da dívida.⁸

6 Sobre a liberalização na América Latina, ver Diaz Alejandro (1985); sobre a liberalização no Leste Asiático, ver Fry; Murinde (1998), UNCTAD (1998), Rodelet e Sachs (1998), Wade (1998), Chang (1998) e Patrick; Park (1994). Para a defesa dos controles de capital, ver Eatwell; Taylor (2000).

7 Já em 21-27 de agosto de 1999, a capa da revista *The Economist* trouxe a manchete “A Surpreendente Recuperação da Ásia”.

8 Para um dos mais ríspidos ataques ao desenvolvimentismo, ver Banco Mundial (1991). Para uma tolerância maior ao desenvolvimentismo por parte do Banco Mundial em um período anterior, ver Kim (1997) sobre a Coreia e Urzua (1997) sobre o México.

hipótese: eficiência na alocação de recursos no pré-

c/ o tempo. At. N. possivelmente por abertura dos mercados do Resto e expressões do Resto das diferenças de acesso à capital do Atl. Norte. (dinâmica de criação de novos interesses e sucesso do processo de transição ind.)

trial) e de controles sobre empréstimos no estrangeiro (a repressão financeira). A política da “industrialização tardia”, contudo, torna-se cada vez mais hostil a ambos os controles.⁴ Os membros do Atlântico Norte querem ter acesso aos mercados do “resto”. Os industrialistas do “resto” querem estar livres das restrições do licenciamento e ter acesso ao crédito barato do Atlântico Norte. Em geral, os padrões de desempenho são um custo. Conforme a industrialização prossegue e os benefícios que o Estado desenvolvimentista consegue oferecer aos industrialistas diminuem em comparação com os custos dos padrões de desempenho, tais padrões se tornam um objeto de oposição política.

Mesmo na ausência de oposição política aos controles, o “controlador” de último recurso é o governo, e não há maneira de impedir os empréstimos no exterior contraídos pelo próprio governo. Tais empréstimos, no caso do México, foram desenfreados e se estenderam excessivamente.⁵ Em contraste, os três países do “resto” que evitaram o colapso financeiro no ano 2000 eram todos estatistas: a China, a Índia e Taiwan. A participação do governo na formação de capital interno bruto nesses países esteve entre as mais altas (para a Índia e Taiwan, ver Tabela 1.13), e os mercados financeiros foram liberalizados apenas cuidadosa e parcialmente. O único freio seguro para os empréstimos no exterior contraídos por um Estado retardatário é a restrição por parte dos *mutuantes*. Mas quando as oportunidades de lucros no país retardatário se expandem, essa restrição por parte dos mutuantes tende a ruir. O acesso facilitado ao crédito estrangeiro disponível, graças à liberalização do mercado financeiro e à maior disposição dos bancos estrangeiros a emprestar, torna-se a condição necessária para uma quebra financeira.

Uma alta nos empréstimos estrangeiros após a liberalização, como também uma alta nos investimentos, ficou visível nos dois piores fias-

4 Há uma rica literatura sobre a política da liberalização e o ajuste estrutural. Ver, por exemplo, Haggard; Webb (1994), Kahler (1995) e Stallings (1992).

5 Ver, por exemplo, Fishlow (1991), Ros (1994), Sachs (1989) e Taylor (1988).

o aumento da ind., produção de desempenho poder se tornar um custo. subsidios não se relat. importantes.

ligados à financeira e do div. do

causas imediatas da crise

causas pro unidades: por países de países de crise.

fundamentos

Tabela 9.1. Dívida externa: total e de curto prazo, América Latina, 1978 e 1982

| Dívida externa | | Argentina | Brasil | Chile | México |
|------------------|----------------------------|-----------|--------|--------|--------|
| Fim de 1978 | Total (bil. de US\$) | 13,3 | 53,4 | 7,3 | 35,7 |
| | Curto prazo (bil. de US\$) | 3,4 | 7,1 | 1,1 | 4,9 |
| Fim de 1982 | Total (bil. de US\$) | 43,6 | 91,0 | 17,4 | 86,8 |
| | Curto prazo (bil. de US\$) | 16,5 | 17,5 | 3,3 | 6,3 |
| Mudança, 1978-82 | Total (bil. de US\$) | (+3,3) | (+1,7) | (+2,4) | (+2,4) |
| | Curto prazo (bil. de US\$) | (+4,8) | (+2,5) | (+3,0) | (+5,4) |

Fonte: Adaptado do Banco Mundial (vários anos [a]).

Tabela 9.2. Dívida externa: total e de curto prazo, Leste Asiático, 1993 e 1997

| Dívida externa | | Coréia | China | Indonésia | Malásia | Taiwan | Tailândia |
|------------------|----------------------------|--------|--------|-----------|---------|--------|-----------|
| Fim de 1993 | Total (bil. de US\$) | 47,2 | 84,2 | 89,5 | 23,3 | 15,2 | 45,8 |
| | Curto prazo (bil. de US\$) | 12,2 | 13,6 | 18,0 | 6,9 | 2,3 | 19,7 |
| Fim de 1997 | Total (bil. de US\$) | 154,0 | 138,0 | 137,9 | 39,81 | 26,2 | 90,81 |
| | Curto prazo (bil. de US\$) | 68,4 | 31,7 | 16,3 | 11,1 | 21,4 | 37,6 |
| Mudança, 1993-97 | Total (bil. de US\$) | (+3,3) | (+1,6) | (+1,5) | (+1,7) | (+1,7) | (+2,0) |
| | Curto prazo (bil. de US\$) | (+5,6) | (+2,3) | (+0,9) | (+9,3) | (+9,3) | (+1,9) |

1. Fim de 1996. Em 1992, a dívida total da Malásia era de US\$ 20 bilhões, e sua dívida de curto prazo era de US\$ 3,6 bilhões. Os dados comparáveis para 1992 na Tailândia eram de US\$ 39,6 bilhões e US\$ 3,6 bilhões.

Fontes: Adaptado do Banco Mundial (vários anos [a]), exceto por Taiwan. Para Taiwan: dados do Banco de Compensações Internacionais.

Um teste de má alocação consiste em examinar se aquelas indústrias escolhidas pelo Estado desenvolvimentista sobreviveram ao comércio mais livre. Se o fizeram, há motivos para argüir que o menoscabo do Estado desenvolvimentista foi exagerado e que a estagnação econômica prolongada da América Latina se deveu a causas diversas da ineficiência em alocação. É à alocação de recursos no contexto da liberalização do mercado que a atenção agora se volta.

O "imperialismo do livre comércio"

Após a negligência benigna,⁹ os Estados Unidos adotaram nos anos 1980 um regime internacional de política econômica similar ao da Grã-Bretanha mais de um século antes, um regime que fora acusado de perpetrar "o imperialismo do livre comércio" (Gallagher e Robinson, 1953). O conselho de uma comissão britânica ao investigar o problema da dívida na Turquia na década de 1860 foi quase idêntico ao conselho do Fundo Monetário Internacional ao investigar o problema da dívida na Turquia na década de 1980. "Todos os programas (para todos os retardatários) recomendam ao governo reduzir os déficits do orçamento, restringir o crescimento monetário e assegurar a desvalorização real para a estabilidade a curto prazo; e desregular os mercados, diminuir o papel do Estado e liberalizar o comércio estrangeiro e a entrada de capital estrangeiro para o crescimento a longo prazo" (Kiray, 1990, p.254-5). Tanto o Reino Unido como os Estados Unidos, países que então tinham os maiores ativos baseados no conhecimento, promoveram suas próprias indústrias adotando uma estratégia antes ofensiva do que defensiva. Em vez da simples proteção interna — o recurso dos aprendizes —, eles também abriam os mercados de economias mais fracas:

9 As potências do Atlântico Norte abriram os mercados do Japão nos anos 1850 e 1860, mas um período de negligência benigna deu ao Japão "espaço para respirar" (Norman, 1940, p.46). A negligência benigna usufruída pelo "resto" (exceto a China) imediatamente após a Segunda Guerra Mundial decorreu da preocupação das potências do Atlântico Norte com a liberalização, antes de tudo, dos mercados umas das outras. Assim, "na Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz, realizada no México em 1945 (e conhecida como Conferência de Chapultepec), os Estados Unidos propuseram uma abordagem geral aos problemas do comércio internacional, acolhendo o livre comércio no sentido mais amplo". Entretanto, a opinião mundial era tal que os países em desenvolvimento puderam resistir a esse chamado, mesmo aqueles intimamente ligados aos Estados Unidos no âmbito econômico. O México e outros países latino-americanos mantiveram uma "firme oposição" ao projeto de Chapultepec (Izquierdo, 1964, p. 264, grifo nosso). Sobre o apoio inicial do Banco Mundial ao desenvolvimentismo, ver Gwin (1997).

1880 - :
Pressão pelo
livre-comér-
cio.
↓
Conselhos
antes

este: o. o. ind. escolhidas pelo Estado no

É vital para a prosperidade e o prestígio dos Estados Unidos em longo prazo ... tirar plena vantagem de nossa forte posição global e continuar a pressionar nossos parceiros de negócios por mercados ainda mais abertos e pela liberalização econômica. Se abdicarmos de nossa força, correremos o risco de perder uma grande oportunidade de promover tais políticas e valores, que foram tão úteis para fazer de nossa economia a mais forte e a mais eficiente do mundo. (United States Trade Representative, 1998, p.11, grifo nosso)

Em vez do "resto", o Japão foi originalmente o maior desafio para a hegemonia econômica americana. Por isso ele se tornou o alvo principal da abertura de mercado (Bhagwati; Patrick, 1990). A participação do Japão no Valor Agregado das Manufaturas (VAM) mundial mais do que dobrou entre 1975 e 1993, indo de 10,5 para 22% (ver Tabela 9.3). O Leste Asiático (excluindo o Japão) também viu sua parcela do VAM subir acentuadamente, de 1,8 para 6,1%. Mas a participação do Japão era maior em termos absolutos e muito maior em relação a sua parcela da população mundial. Além disso, o Japão foi o principal responsável na década de 1980 pela balança comercial deteriorante dos Estados Unidos. As alegadas "barreiras comerciais administrativas não tarifárias" do Japão (também chamadas de "impedimentos estruturais") eram vistas em Washington como a raiz do problema (Krugman, 1991). A balança comercial americana foi positiva em 1980 e 1981. E então ficou negativa, conforme o superávit comercial do Japão com os Estados Unidos inflou (ver Tabela 9.4).

A princípio o "resto" era mais um empecilho político para os Estados Unidos do que um desafio econômico sério, com conhecimento e habilidades próprios. Ele representava uma ameaça aos empregos americanos. A participação do mundo em desenvolvimento no emprego global (Tabela 9.5) e nas exportações globais (Tabela 9.6) subiu acentuadamente, a princípio com base na experiência manufatureira somada aos baixos salários e à economia de escala. A participação nas exportações e no emprego cresceu, entre a década de 1970 e a de 1990, pelo menos dez pontos percentuais. O "resto" ganhou terreno

boas. Resto tenha pouco terreno em quase todas as setores mo-
 t., expansão (em ter. os de mercado global) esteve consentida
 De mecanismos de controle a mecanismos de resistência
 setores intensivos em mão de obra, como calçados e têxteis, e em
 ores intensivos em capital e grandes requisitos de mão de obra, como
 em quase todas as indústrias, inclusive nas de produtos químicos, ferro e aço.

equipamentos de transporte e maquinário, tanto elétrico como não-elétrico (ver Tabela 9.7). Mas seus ganhos em termos de participação no mercado global foram maiores em indústrias de mão-de-obra intensiva, como a de calçados e produtos têxteis, e em indústrias de capital intensivo com grandes requisitos de mão-de-obra, como o ferro e o aço. Em 1989, todos os países asiáticos no "resto" — Índia, Indonésia, Coréia, Malásia, Taiwan e Tailândia — tiveram superávit comercial com os Estados Unidos, como também o Brasil (ver Tabela 9.4). Além disso, o expansionismo do "resto" era muito visível. Entre os dez maiores fornecedores de importações aos Estados Unidos, o número de países fora do Atlântico Norte subiu de quatro em 1980 para seis em 1996 (ver Tabela 9.8).

Tabela 9.3. Participações mundiais por região* no valor agregado das manufaturas (VAM), 1975-1993

| Região | VAM (%) | | | | |
|---------------------------------------|---------|------|------|------|------|
| | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1993 |
| Desenvolvido | 89,3 | 87,2 | 85,9 | 86,6 | 84,7 |
| América do Norte | 35,2 | 32,4 | 39,3 | 30,5 | 30,2 |
| Japão | 10,5 | 13,3 | 15,1 | 18,9 | 22,1 |
| Europa O. (industrializada) | 39,6 | 38,8 | 29,3 | 34,7 | 29,9 |
| Europa O. (sul) | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| Outros desenvolvidos | 2,2 | 2,0 | 1,6 | 1,8 | 1,6 |
| Em desenvolvimento | 10,7 | 12,8 | 14,1 | 13,4 | 15,3 |
| Leste Asiático (exportadores de mft.) | 1,8 | 2,6 | 3,3 | 4,9 | 6,1 |
| África | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,7 |
| Oeste Asiático | 1,0 | 1,1 | 1,4 | 2,1 | 1,2 |
| Subcontinente indiano | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,6 |
| América Latina | 6,2 | 7,5 | 7,5 | 5,0 | 6,7 |

Nota: Dólares norte-americanos atuais.

*As classificações regionais são as usadas pela Onudi. As regiões contêm dados de todos os países disponíveis. Excluem-se a China, a ex-União Soviética e a Europa Oriental.

Fontes: Adaptado de Onudi (1986a; 1995a).

Japão
 ↓
 hegemonia
 dos EUA
 -Prod. ind.
 coletivos
 -deficit
 X
 Resto
 ↓
 empregos
 globais
 ↓
 baixos salários
 e economia de escala

↑
 ferro e aço
 ↓

Tabela 9.4. Déficits comerciais líquidos* das manufaturas dos Estados Unidos (bil. de US\$), por país, 1980-1989

| Pais/Região | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--------------------|---------------|----------------|-----------------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| Mundo | 21,9 (6,0) | 15,4 (12,6) | (2,8) (25,1) | (30,0) (31,4) | (78,2) (64,1) | (101,7) (84,7) | (128,9) (100,6) | (137,7) (97,9) | (119,1) (83,3) | (92,4) (60,8) |
| Desenvolvido | (2,2) | 28,4 | 22,7 | 1,9 | (13,0) | (16,9) | (26,4) | (36,4) | (30,9) | (22,8) |
| Em desenvolvimento | 10,6 (5,9) | 10,0 (10,5) | 8,2 (10,5) | 2,1 (17,1) | 0,5 (27,3) | 1,2 (30,6) | 2,3 (37,1) | 2,8 (46,8) | 2,9 (43,5) | 3,2 (38,2) |
| América do Sul | 6,9 | 7,2 | 0,7 | 2,0 | (2,6) | (2,2) | (2,0) | 0,2 | 1,9 | 3,6 |
| Ásia | (23,6) | (29,4) | (29,5) | (32,3) | (47,6) | (59,3) | (67,9) | (71,0) | (70,5) | (65,9) |
| Europa Ocidental | 7,9 | 4,2 | (0,7) | 2,0 | (2,6) | (2,2) | (2,0) | 0,2 | 1,9 | 3,6 |
| Argentina | 2,1 | 1,6 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,0 | 0,2 |
| Brasil | 1,8 | 0,8 | 0,6 | (1,0) | (2,8) | (2,4) | (1,7) | (1,9) | (2,6) | (1,4) |
| Chile | 0,6 | 0,7 | 0,2 | (0,2) | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,5 |
| Índia | 0,4 | 0,2 | 0,2 | (0,1) | (0,3) | (0,2) | (0,4) | (0,8) | (0,7) | (0,6) |
| Indonésia | 0,9 | 0,6 | 1,2 | 0,5 | 0,1 | (0,1) | (0,1) | (0,6) | (0,4) | (0,4) |
| Coréia | (2,1) | (2,9) | (2,8) | (4,2) | (6,4) | (6,9) | (9,2) | (12,6) | (13,6) | (10,6) |
| Malásia | (0,2) | 0,0 | 0,0 | (0,2) | (0,6) | (0,5) | (0,4) | (0,8) | (1,2) | (1,4) |
| México | 7,3 | 9,2 | 3,9 | 0,2 | 0,8 | 1,7 | (0,2) | (1,6) | (0,4) | 0,9 |
| Taiwan | (4,3) | (5,7) | (6,4) | (8,9) | (42,8) | (14,4) | (17,1) | (20,6) | (16,6) | (15,7) |
| Tailândia | 0,5 | 0,3 | 0,1 | 0,2 | (0,1) | (0,3) | (0,4) | (0,3) | (0,8) | (1,3) |
| Turquia | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 0,4 | 0,5 | 0,8 | 0,5 |
| China | 0,4 | (0,1) | (0,5) | (0,4) | (0,2) | 0,6 | (1,1) | (2,6) | (3,9) | (6,8) |

* Os superávits são líquidos de déficits, e os déficits são líquidos de superávits. Portanto, as colunas podem não proporcionar a soma exata do déficit (superávit) dos Estados Unidos.

Fonte: Adaptado de Estados Unidos, Departamento de Comércio (vários anos).

Tabela 9.5. Participações mundiais por região* em emprego em manufaturas

| Região | Emprego em manufaturas (%) | | | | |
|---------------------------------------|----------------------------|------|------|-------|------|
| | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1993 |
| Desenvolvido | 72,6 | 67,3 | 62,0 | 64,4 | 61,2 |
| América do Norte | 20,3 | 20,6 | 18,9 | 19,6 | 19,0 |
| Japão | 10,4 | 10,0 | 10,9 | 10,9 | 10,0 |
| Europa O. (industrializada) | 36,6 | 32,5 | 28,3 | 29,8* | 27,4 |
| Europa O. (sul) | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,3 |
| Outros desenvolvidos | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,8 | 2,6 |
| Em desenvolvimento | 7,4 | 32,7 | 38,0 | 35,6 | 38,8 |
| Leste Asiático (exportadores de mft.) | 7,2 | 8,3 | 12,0 | 10,2 | 10,0 |
| África | 1,9 | 2,7 | 3,5 | 3,1 | 3,7 |
| Oeste Asiático | 1,6 | 1,7 | 2,0 | 2,0 | 2,1 |
| Subcontinente indiano | 7,2 | 7,9 | 9,0 | 8,1 | 10,1 |
| América Latina | 9,5 | 12,2 | 10,5 | 12,3 | 12,0 |

Nota: Dólares norte-americanos atuais.

*As classificações regionais são as usadas pela Onudi. As regiões contêm dados de todos os países disponíveis. Excluem-se a China, a ex-União Soviética e a Europa Oriental.

Fontes: Adaptado de Onudi (1986a; 1995a).

Seguiram-se esforços intensos, unilaterais¹⁰ e multilaterais, de abrir os mercados do “resto” mediante a liberalização das importações.

Tabela 9.6. Distribuição das exportações manufaturadas no mundo,* 1975-1990 (%)

| Ano | Europa Ocidental | América do Norte | Japão | Em desenvolvimento |
|------|------------------|------------------|-------|--------------------|
| 1975 | 55,2 | 16,9 | 10,5 | 7,5 |
| 1980 | 54,0 | 15,7 | 10,3 | 10,5 |
| 1985 | 46,8 | 16,4 | 14,3 | 14,4 |
| 1990 | 52,1 | 14,5 | 10,4 | 17,9 |

* Excluindo a China.

Fonte: Adaptado de ONUDI (1992, p.43).

10 Sob a cláusula comercial “Super 301”, o sistema judiciário americano processou os países suspeitos de infrações comerciais. De 95 casos de “Super 301” julgados entre 1975 e 1995, a Coréia respondeu por nove; Taiwan, Argentina e Brasil responderam cada um por cinco (Low, 1993).

Tabela 9.7. Participações na indústria e ganhos (perdas) dos países desenvolvidos, 1975-1995

| 10% ou mais de ganho | 0-9% de ganho | Perda |
|---|--|----------------------------------|
| Calçados (43,8) | Olaria/cerâmica/louça (25,7) | Produtos plásticos n.c.a. (12,8) |
| Ferro e aço (28,3) | Prod. de borracha (21,5) | Impressões e publicações (7,6) |
| Produtos têxteis (36,4) | Prod. químicos ind. (16,7) | Fabrico de tabaco (30,2) |
| Metais não-ferrosos (20,8) | Vidro e prod. de vidro (17,8) | |
| Indumentária (29,2) | Bebidas (27,3) | |
| Prod. de couro/pele (34,0) | Maquinário elétrico (14,1) | |
| Refinarias de petróleo (36,7) | Equip. de transp. (12,6) | |
| Prod. misc. de carvão/petr. (24,) | Prod. de metal, exceto maquinário (15,0) | |
| Outros prod. não-metálicos, minerais (26,2) | Maquinário não-elétrico (9,6) | |
| | Papel e prod. de papel (13,5) | |
| | Móveis e acessórios (13,6) | |
| | Alimentos (18,6) | |
| | Bens prof. e cient. (6,2) | |
| | Prod. de madeira/cortiça (15,5) | |
| | Outros prod. quím. (19) | |

Notas: Os parênteses indicam a parcela (%) do mundo em desenvolvimento na produção mundial total na categoria em 1995, excluindo a China. As indústrias dentro das categorias são classificadas em ordem decrescente, dos maiores ganhos (ou prejuízos) para os menores. n.c.a. = não classificado alhures

Fonte: Adaptado de Onudi (1995a, p.6).

Tabela 9.8. Os 25 maiores fornecedores de importações aos Estados Unidos, 1980 e 1996

| Fornecedor | | Valor das importações (milhões de US\$) | Fornecedor | | Valor das importações (milhões de US\$) |
|------------|-----------------------|---|------------|----------------|---|
| 1980 | 1. Japão | 35.257 | 1996 | 1. Canadá | 120.444 |
| | 2. Canadá | 27.652 | | 2. Japão | 114.503 |
| | 3. Alemanha Ocidental | 11.857 | | 3. México | 60.966 |
| | 4. Reino Unido | 7.358 | | 4. China | 49.928 |
| | 5. Taiwan | 7.106 | | 5. Alemanha | 37.901 |
| | 6. Hong Kong | 4.944 | | 6. Taiwan | 29.517 |
| | 7. França | 4.772 | | 7. Reino Unido | 24.862 |
| | 8. México | 4.407 | | 8. Coreia | 22.275 |
| | 9. Coreia | 4.294 | | 9. Cingapura | 20.093 |
| | 10. Itália | 4.045 | | 10. Malásia | 17.265 |

Fonte: Adaptado de Estados Unidos, Departamento de Comércio (vários anos).

Liberalização do comércio

O assim chamado Consenso de Washington (envolvendo os Estados Unidos, o Banco Mundial e o FMI) afirmou veementemente que “errar os preços” havia causado uma alocação má de recursos na forma de indústrias ineficazes de substituição de importações que só sobreviviam por trás de altas muralhas tarifárias.¹¹ A liberalização se destinou a derrubar essas muralhas, a redirecionar recursos das indústrias que eram menores para as mais eficientes (“ajuste estrutural”) e com isso a estimular o crescimento econômico.¹²

11 Ver, por exemplo, Corbo e Fischer (1995), Fischer (1995), Khan (1993), Krueger (1995), Little (1982), Thomas et al. (1991) e Banco Mundial (1991). Williamson (1990) leva o crédito pela expressão “Consenso de Washington”. Singh (1994) avalia a abordagem “favorável ao mercado” do Banco Mundial.

12 Os empréstimos para o ajuste estrutural feitos pelo Banco Mundial (com condições liberais) destinavam-se a sustentar a balança de pagamentos dos países depois que suas indústrias haviam sido abertas à concorrência estrangeira.

Consenso de Washington + Liberalização são ec.
Condições de ajuste estrutural
preços "errados" para ajuste estrutural
causado o erro
dos re.

Sugere q. quanto maior o ajuste estrutural, maior foi o nível de recursos, p/ parte do Estado desenvolvimentista em ind. ineficientes.

Alice H. Amsden

Índice de mudança estrutural

Como teste, se uma contração maciça das indústrias de substituição de importações e uma realocação de recursos para outros setores resultassem de tarifas mais baixas, então isso proporcionaria alguma evidência de má alocação de recursos sob o Estado desenvolvimentista. Para estimar quanta reestruturação industrial realmente ocorreu, usamos um índice de mudança estrutural, S, que é calculado como a seguir:

$$P = \frac{\sum_i \{ |\pi_i(t) - \pi_i(t-5)| \}}{2}$$

em que $\pi_i(t)$ é a parcela do ramo i no valor agregado total das manufaturas no ano t .¹³ O lado direito da equação é a soma dos valores absolutos das mudanças setoriais na participação das manufaturas totais em todos os setores em intervalos de cinco anos (divididos por 2). Um valor de 100 significa uma transformação completa da estrutura industrial. Um valor de 50 significa que exatamente metade de todas as indústrias mudou de posição em termos do valor agregado que produzem. Por causa das limitações de dados, o índice só pôde ser estimado para o período 1980-94, antes da crise da dívida no Leste Asiático. Mas é precisamente nesse período preliminar que os mercados estavam sendo liberalizados e alegadas ineficiências vinham sendo expostas.

Os resultados das estimativas desse índice são vistos na Tabela 9.9. Em geral, a mudança estrutural no nível da indústria é extremamente baixa. Sendo 100 o valor máximo do índice, e não havendo senão uma mudança modesta no valor estimado do índice entre o início e o fim do período mensurado de reestruturação (1980-94), a média do "resto" — 11,6 em 1980 e 11,2 em 1994 — não indica uma grande contração de indústrias ineficazes em resposta a forças do mercado.

Apenas uma pequena parcela dos empréstimos se destinava a ajudar o país a realmente reestruturar suas indústrias e torná-las mais competitivas reduzindo o excesso de capacidade e modernizando fábricas e equipamentos (Mosley et al., 1991; Toye, 1995). Essa reestruturação seria deixada para as forças de mercado.

13 O índice foi desenvolvido pela Organização pelo Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas. O uso aqui segue o de Moreno-Brid (1998).

resultados sugerem q. reestruturação tem mais a ver com eficiência expansionista (diversific. ind) do q. de contraccionista (ajuste).

De mecanismos de controle a mecanismos de resistência

Na verdade, as economias supostamente menos eficientes, Argentina e México, tinham alguns dos mais baixos índices de reestruturação; os índices de reestruturação mais altos foram constatados nos países menos industrializados, que ainda estavam em processo de diversificação (Indonésia, Malásia e Tailândia). A reestruturação, portanto, pelo menos durante esse período de tempo, emergiu em grande medida como um fenômeno expansionista, e não contraccionista.

↑ UCI

O indicador de mudança estrutural usado acima não é uma medida perfeita de mudanças interindustriais. Ele pode não ser suficientemente sensível a mudanças dentro de uma indústria, definida em termos amplos; em qualquer indústria específica, alguns segmentos de mercado podem estar se contraindo enquanto outros se expandem devido ao comércio mais livre. Não obstante, os dados usados para estimar o indicador de mudança estrutural acima são razoavelmente desagregados (no nível dos quatro dígitos). O indicador de mudanças estruturais tampouco chega a lidar com a questão da desindustrialização: um declínio na participação da indústria manufatureira total no PIB. A má alocação de recursos pode ter contribuído para tal declínio. Entre 1980 e 1995, a parcela das manufaturas totais no PIB caiu na Argentina, no Brasil, na China, na Coreia, no México, em Taiwan e na Tailândia, como mostrado a seguir. Na Argentina, a desindustrialização foi tamanha que a participação da indústria no PIB caiu de 29,5% em 1980 para 21,2% em 1995 (ver Tabela 9.11). Não obstante, um declínio nessa parcela não indica necessariamente má alocação de recursos; ele pode indicar simplesmente o aumento de importância dos serviços, uma função da maturidade econômica. De fato, o aumento do investimento estrangeiro por todo o "resto" incluiu uma grande participação dos serviços. Com base no indicador da mudança estrutural, portanto, não se pode descartar a hipótese de que o setor industrial estabelecido pelo Estado desenvolvimentista era eficiente. Ele passou toleravelmente no teste do comércio mais livre.¹⁴

desind.? queda da particip. do setor no PIB

14 Para outros estudos que analisam o aspecto eficiência do setor manufatureiro dos retardatários, ver Singh (2000) e Tybout (2000).

base no índice de ajuste estrutural não se pode con.

Tabela 9.9. Indicadores de mudança estrutural e índice de crescimento do Valor Agregado das Manufaturas (VAM) por mudança estrutural, 1980 e 1994

| País | Indicador de mudança estrutural (máx. = 100) | | Índice de crescimento do VAM por mudança estrutural ¹ (%) | |
|--------------------|--|-------------------|--|------|
| | 1980 ² | 1994 ³ | 1980 | 1994 |
| Argentina | 5,8 | 7,7 | 2,2 | -0,5 |
| Brasil | 8,0 | 10,9 | 9,9 | -0,1 |
| Chile | 17,6 | 10,7 | 4,1 | 3,7 |
| China | 5,0 | 10,6 | 4,1 | 5,0 |
| Índia | 6,5 | 8,4 | 2,5 | 4,3 |
| Indonésia | 20,7 | 17,1 | 4,3 | 6,0 |
| Coréia | 12,6 | 10,2 | 7,3 | 7,9 |
| Malásia | 14,0 | 14,6 | 6,2 | 5,5 |
| México | 5,1 | 6,8 | 7,3 | 1,2 |
| Taiwan | 12,5 | 8,5 | 4,1 | 3,5 |
| Tailândia | 9,3 | 16,0 | 5,6 | 4,7 |
| Turquia | 10,3 | 10,7 | 3,9 | 4,9 |
| Média ⁴ | 10,6 | 10,2 | 4,8 | 3,8 |
| França | 4,7 | 5,3 | 2,2 | 1,0 |
| Japão | 6,0 | 5,3 | 3,1 | 2,6 |
| Reino Unido | 5,1 | 5,0 | 0,3 | 1,1 |
| Estados Unidos | 4,6 | 6,4 | 3,2 | 2,0 |

1. O "índice de crescimento do VAM por mudança estrutural" é o índice de crescimento do valor agregado real para cada ponto percentual da mudança estrutural no período de cinco anos.

2. A medida de 1980 é sobre os cinco anos anteriores.

3. A medida de 1994 é sobre os catorze anos anteriores, uma média ponderada das medidas da Onudi para 1985, 1990 e 1994.

4. "Média" significa uma média dos índices, não uma medida da distribuição média. O índice de mudança estrutural, S, é mensurado como

$$P = \frac{\sum_i \{ |\pi_i(t) - \pi_i(t-5)| \}}{2}$$

em que $\pi_i(t)$ é a parcela do ramo i no valor agregado total das manufaturas no ano t . P é a soma dos valores absolutos das mudanças setoriais na participação das manufaturas totais em todos os setores em intervalos de cinco anos (divididos por 2). Um valor de 100 significa uma reversão completa dessa estrutura. Um valor de 50 significa que exatamente metade de todas as indústrias trocou de posição em termos de VAM.

Fonte: Adaptado de Onudi (vários anos [a]).

Para ter uma visão ainda melhor do efeito da liberalização do comércio sobre a alocação de recursos do Estado desenvolvimentista, é interessante seguir uma trilha um pouco diversa e examinar precisamente que indústrias mostraram participações de mercado expansivas ou contracionistas. Se as indústrias cuja parcela do mercado esteve aumentando forem as que o Estado desenvolvimentista selecionou, e se tais indústrias forem dinâmicas (em termos de formação de habilidades), então pode-se inferir que o Estado desenvolvimentista conseguiu criar setores líderes para a expansão futura. Averiguamos primeiro o desempenho médio de uma indústria em todos os países do "resto". Em seguida verificamos como as diferentes indústrias se saíram em cada um dos países. Chegamos a um padrão para saber se uma dada indústria crescia lenta ou rapidamente em termos mundiais; tudo o mais constante, não se pode esperar que uma indústria com crescimento global lento cresça excepcionalmente rápido no "resto". Fazemos isso comparando a parcela dessa indústria no valor agregado das manufaturas no "resto" e no Atlântico Norte e no Japão. Com isso, usamos o Atlântico Norte e o Japão como referenciais da estrutura industrial ideal na fronteira tecnológica do mundo (como fizemos na Figura 8.1).¹⁵ Também agregamos indústrias similares em setores relativamente amplos para os propósitos da discussão.

Os resultados são vistos na Tabela 9.10, que classifica os setores em uma de quatro categorias: vantagem (desvantagem) dinâmica e vantagem (desvantagem) estática. Se a parcela de um setor no "resto" começa em 1980 atrás da parcela do Atlântico Norte e do Japão e então sobe (cai) com o passar do tempo, o setor é definido como experimen-

15 O referencial é uma média das estruturas industriais no Atlântico Norte e no Japão. Esperamos que essa média (de aproximadamente trinta países) elimine as diferenças entre os países em recursos naturais e outras dotações que podem influenciar a composição da indústria manufatureira. Concentramo-nos apenas em indústrias com grandes diferenças de participação no Atlântico Norte e no "resto", e então verificamos que tipo de mudança ocorreu entre 1980 e 1995. O critério de seleção foi uma diferença de um ponto percentual ou mais entre o "resto" e o Atlântico Norte em 1980 ou 1995.

Costa volta de medir sentido:

classif. dos setores

...ores q. foram selecionados em peso pelo Estado desenvolv. e
 ...entes de escola, habilidades, marca e reputação, como máquina-
 ... elétrico e não-elétrico e equip. de transporte, apresentaram
 ...ais setores, apresentaram

vantagem
dinâmica
vantagem
estática

EDA

tando uma vantagem (desvantagem) comparativa *dinâmica*. Se, por
 outro lado, a parcela do setor começa em 1980 à frente da parcela do
 Atlântico Norte e do Japão e então sobe (cai) com o passar do tempo,
 o setor é definido como experimentando uma vantagem (desvan-
 tagem) comparativa *estática*. Os resultados são bastante positivos.
 Setores no "resto" que exibem vantagens comparativas dinâmicas são os
 de maquinário elétrico e não-elétrico e os equipamentos de transporte.
 Eles estão entre os setores mais difíceis de desenvolver, pois neles a
 concorrência depende de escala, habilidades, reconhecimento da marca
 e reputação.¹⁶ Tais setores também foram selecionados em peso pelo
 Estado desenvolvimentista. Assim, em média, as indústrias baseadas
 em habilidades que o Estado desenvolvimentista selecionava eram
 precisamente aquelas que, pelas normas mundiais, se expandiam
 mais rápido.

Nos países individuais, em contraste, o mesmo procedimento
 estimativo revela uma variação substancial nas indústrias que exi-
 biam vantagem comparativa dinâmica. As indústrias mais intensivas
 em habilidades — maquinário e equipamentos de transporte — não
 registram necessariamente aumentos de participação em certos países
 (ver Tabela 9.11). Nesses países, as indústrias que mostram cresci-
 mento não são necessariamente intensivas em habilidades. Somente
 a Coreia, a Malásia, a Tailândia e a Turquia tiveram vantagem com-
 parativa dinâmica em todos os três setores intensivos em habilidades
 (ou seja, a parcela de maquinário elétrico, maquinário não-elétrico
 e equipamentos de transporte em seu VAM estava convergindo, com
 o passar do tempo, com a do Atlântico Norte e a do Japão). Somente
 dois setores em Taiwan estavam convergindo com o referencial, mas
 apenas porque a terceira (maquinário elétrico) já tinha uma parcela
 mais alta em 1980 do que a norma; ela exibia, portanto, uma vantagem
 estática. Outros países onde dois dos três setores em questão exibiam

de 1980

16 "Maquinário elétrico", entretanto, é uma categoria altamente heterogênea e in-
 clui muitas operações de montagem de baixa tecnologia, bem como segmentos
 de mercado de alta tecnologia na fronteira tecnológica do mundo.

vantagem comparativa dinâmica eram o Brasil, a China e a Indonésia.
 Apenas um setor exibiu vantagem comparativa dinâmica no Chile (o
 maquinário não-elétrico) e no México (equipamentos de transporte).
 Nenhum dos três setores em questão exibia vantagem comparativa
 dinâmica na Argentina (o fraco desempenho da Argentina condiz com
 as evidências apresentadas anteriormente sobre a desindustrialização
 e a mudança do alto para o baixo valor agregado das manufaturas)
 ou na Índia (cujas exportações também se alega terem baixo valor
 agregado [Lall, 1999]).

Tabela 9.10. Mudança na composição do Valor Agregado das Manufaturas
 (VAM), a média do "resto" contra a média do Atlântico Norte e do Japão,
 1980-1995

| Vantagem Comparativa Dinâmica (VCD) | Desvantagem Comparativa Dinâmica (DCD) |
|-------------------------------------|--|
| Maquinário não-elétrico | Artigos profissionais/científicos |
| Equipamentos de transporte | Produtos metálicos |
| Maquinário elétrico | Outros produtos químicos |
| Vantagem Comparativa Estática (VCE) | Desvantagem Comparativa Estática (DCE) |
| Ferro e aço | Borracha |
| Refinamento de petróleo | Alimentos |
| Indumentária | Bebidas |
| | Tabaco |
| | Produtos têxteis |

Notas: As classificações são organizadas de acordo com a diferença entre a média do "resto" e a média
 dos países do Atlântico Norte e do Japão. A diferença, D, é definida como a seguir:

$$D_{94} = \{X_{m,i} / VAM_m\}_{94} - \{X_{p,i} / VAM_p\}_{94}$$

$$D_{80} = \{X_{m,i} / VAM_m\}_{80} - \{X_{p,i} / VAM_p\}_{80}$$

Em que:
 $X_{m,i}$ = VAM média na indústria i no mundo
 $X_{p,i}$ = VAM média na indústria i em um país
 VAM_m = VAM média mundial, e
 VAM_p = VAM média de um país

Vantagem Comparativa Dinâmica: a parcela de uma indústria do "resto" começa atrás da parcela
 média do Atlântico Norte e do Japão e, com o tempo, ganha terreno.

Desvantagem Comparativa Dinâmica: a parcela de uma indústria começa atrás da parcela média
 do Atlântico Norte e do Japão e, com o tempo, perde terreno. No caso estático, as parcelas iniciais
 das indústrias começam à frente da parcela do Atlântico Norte e do Japão. Note que somente foram
 selecionadas as indústrias em que $D_{94} = 1\%$ ou $D_{80} = 1\%$.

Tabela 9.11. Mudança na composição do Valor Agregado das Manufaturas, comparações dos países com a média do Atlântico Norte, 1980-1995

| | 1995 | | 1980 | |
|--|-------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| | VCD | VCE | DCD | DCE |
| Argentina (mft./PIB: 21,2% [1995], 29,5% [1980]) | prod. quim. industriais | petróleo | maqu. não-elétrico | bebidas |
| | ferro/aço | | equip. de transp. | alimento |
| | tabaco | | bens prof./cient. | prod. têxteis |
| Brasil (mft./PIB: 23,3% [1995], 31,3% [1980]) | equip. de transp. | prod. quim. | maqu. não-elétrico | refin. de petróleo |
| | maqu. elétrico. | industriais | madeira/cortiça | prod. têxteis |
| | ferro/aço | calçados | bens prof./cient. | |
| | | alimentos | prod. de plástico | |
| | | | outros prod. quim. | |
| Chile (mft./PIB: 22,4% [1995], 21,4% [1980]) | maqu. não-elétrico | prod. de papel | prod. de metal | outros prod. quim. |
| | prod. de metal | madeira/cortiça | equip. de transp. | metais não-ferrosos |
| | prod. quim. industriais | calçados | bens prof./cient. | bebidas |
| | ferro/aço | petróleo | maqu. elétrico | tabaco |
| | prod. de plástico | prod. alimentícios | | prod. têxteis |

(continua)

Tabela 9.11. (continuação)

| | 1995 | | 1980 | |
|--|-----------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| | VCD | VCE | DCD | DCE |
| China (mft./PIB: 37,6% [1995], 41,6% [1980]) | equip. de transp. | couro/pele | bens prof./cient. | prod. têxteis |
| | indumentária | ferro/aço | outros prod. quim. | refin. de petróleo |
| | maqu. elétrico | tabaco | borracha | prod. quim. industriais |
| | madeira/cortiça | | maqu. não-elétr. | |
| | alimentos | | prod. de metal | |
| Índia (mft./PIB: 18,5% [1995], 17,7% [1980]) | | | prod. de plástico | |
| | prod. de mad./cortiça | prod. quim. | papel | |
| | metais não-ferrosos | industriais | equip. de transp. | outros prod. quim. |
| | bebidas | | bens prof./cient. | ferro/aço |
| | alimentos | | maqu. elétrico | prod. têxteis |
| | indumentária | | prod. de metal | |
| Indonésia (mft./PIB: 24,3% [1995], 13,0% [1980]) | petróleo | | prod. de plástico | |
| | | | prod. de papel | |
| | | | maqu. não-elétrico | |
| | maqu. não-elétrico | madeira/cortiça | bens prof./cient. | prod. de borracha |
| equip. de transp. | calçados | maqu. elétrico | prod. de tabaco | |
| prod. de metal | prod. têxteis | outros prod. quim. | prod. de petróleo | |

(continua)

Tabela 9.11. (continuação)

| | 1995 | | 1980 | |
|--|-------------------------|----------------|-------------------------|-------------------|
| | VCD | VCE | DCD | DCE |
| Indonésia (mft./PIB: 24,3% [1995], 13,0% [1980]) | prod. de papel | | bebidas | |
| | indumentária | | prod. de alimentos | |
| | ferro/aço | | prod. de plástico | |
| | metais não-ferrosos | | | |
| | prod. quim. Industriais | | | |
| Coréia (mft./PIB: 26,1% [1995], 28,6% [1980]) | maqu. não-elétrico | ferro/aço | bens prof./cient. | prod. de tabaco |
| | equip. de transp. | | outros prod. quim. | indumentária |
| | maqu. elétrico | | prod. quim. industriais | prod. têxteis |
| | prod. de metal | | alimentos | |
| | prod. de plástico | | prod. de borracha | |
| Malásia (mft./PIB: 32,5% [1995], 21,2% [1980]) | prod. de papel | | bebidas | |
| | maqu. não-elétrico | maqu. elétrico | outros prod. quim. | madeira/cortiça |
| | prod. de metal | | bebidas | prod. têxteis |
| | papel | | alimentos | prod. de borracha |
| | prod. quim. industriais | | tabaco | |

(continua)

Tabela 9.11. (continuação)

| | 1995 | | 1980 | |
|--|--------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| | VCD | VCE | DCD | DCE |
| Malásia (mft./PIB: 32,5% [1995], 21,2% [1980]) | ferro/aço | | | |
| | equip. de transp. | | | |
| | bens prof./cient. | | | |
| México (mft./PIB: 18,3% [1995], 21,9% [1980]) | equip. de transp. | prod. quim. industriais | maqu. não-elétrico | calçados |
| | bens prof./cient. | bebidas | maqu. elétrico | alimentos |
| | ferro/aço | petróleo | prod. de metal | prod. têxteis |
| | | | prod. de plástico | |
| Taiwan (mft./PIB: 27,3% [1995], 36,2% [1980]) | maqu. não-elétrico | maqu. elétrico | bens prof./cient. | prod. de plástico |
| | equip. de transp. | ferro/aço | outros prod. quim. | tabaco |
| | prod. de metal | petróleo | prod. de papel | prod. têxteis |
| | | indumentária | alimentos | prod. quim. industriais |
| | | borracha | prod. de madeira/cortiça | |
| Tailândia (mft./PIB: 27,3% [1995], 36,2% [1980]) | maqu. não-elétrico | borracha | prod. quim. industriais | bebidas |
| | equip. de transp. | indumentária | outros prod. quim. | alimentos |
| | bens prof./cient. | prod. têxteis | prod. de plástico | tabaco |
| | prod. de metal | petróleo | prod. de papel | |
| | ferro/aço | | | |
| | maqu. elétrico | | | |

(continua)

Tabela 9.11. (continuação)

| | 1995 | | 1980 | |
|--|--------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | VCD | VCE | DCD | DCE |
| Turquia (mft./PIB: 18,9% [1995], 17,2% [1980]) | maqu. não-elétrico | olaria, louça | bens prof./cient. | prod. têxteis |
| | equip. de transp. | ferro/aço | prod. de metal | alimentos |
| | maqu. elétrico | petróleo | plásticos | bebidas |
| | indumentária | | prod. de papel | tabaco |
| | | | prod. quím. industriais | |
| | | | madeira/cortiça | |

Notas: VCD = Vantagem Comparativa Dinâmica; VCE = Vantagem Comparativa Estática; DCD = Desvantagem Comparativa Dinâmica; DCE = Desvantagem Comparativa Estática.

Vantagem Comparativa Dinâmica: a parcela de uma indústria do "resto" começa atrás da parcela média do Atlântico Norte e do Japão e, com o tempo, ganha terreno.

Desvantagem Comparativa Dinâmica: a parcela de uma indústria começa atrás da parcela média do Atlântico Norte e do Japão e, com o tempo, perde terreno. No caso estático, as parcelas iniciais das indústrias começam à frente da parcela do Atlântico Norte e do Japão. Note que somente foram selecionadas as indústrias em que $D_{84} = 1\%$ ou $D_{80} = 1\%$.

Fonte: Onudi (1997).

O esquema classificatório nas Tabelas 9.11 e 9.12 é desvantajoso para os países que começaram em 1980 com grandes setores de maquinário e equipamentos de transportes (ver Tabela 8.9). O fato de que essas indústrias começaram na frente significa que seu índice de crescimento tenderá a ser relativamente lento. Foi esse o caso na Índia. À parte tais ambigüidades, fica claro que de maneira geral alguns países tiveram mais sucesso do que outros em estabelecer "setores líderes dinâmicos".

À guisa de conclusão, com base na evidência seletiva que se acaba de expor, a alocação de recursos pelo Estado desenvolvimentista parece ter sido eficiente o bastante para passar no teste do mercado. Em geral, o comércio mais livre não conduziu à reestruturação maciça na forma de uma contração ou expansão aguda de diferentes indústrias no valor agregado total das manufaturas.¹⁷ As forças de mercado tenderam a deixar inalterada a estrutura existente das indústrias. Em geral, o Estado desenvolvimentista também conseguiu criar "setores líderes" dinâmicos para a expansão futura. As indústrias de maquinário (elétrico e não-elétrico) e a indústria de equipamentos de transporte (sobretudo automóveis e navios) aumentaram sua parcela do mercado em comparação com o Atlântico Norte e o Japão. Apesar disso, o desempenho variou de país para país. A Argentina e o Chile

17 Utilizamos medidas da mudança estrutural em vez de medidas do crescimento da produtividade total dos fatores, na crença de que é muito difícil estimar precisamente as mudanças em capital, produtividade e mesmo mão-de-obra no nível agregado em países nos quais a composição e as técnicas de produção dos produtos no nível das firmas e mesmo das fábricas estão em rápida mudança. É possivelmente por isso que até mesmo as mais cuidadosas estimativas da produtividade total dos fatores (PTF) por vezes se contradizem ou são contra-intuitivas. Para resultados contraditórios (baseados nos mesmos dados), ver, por exemplo, Banco Mundial (1993) e Kwon (1994). Em uma amostra de 66 países, o crescimento anual da produtividade total dos fatores entre 1970 e 1985 foi mais alto nos casos improváveis do Egito, do Paquistão, de Botswana, do Congo e de Malta. Os países com o menor crescimento da produtividade, partindo da base, foram Suíça, Fiji, Sri Lanka, Cingapura e Índia (Young, 1994). Para uma visão geral dos estudos de PTF no Leste Asiático, ver Felipe (1999).

Em geral, manufat. do resto sobreviveu ao teste do mercado

LEVI
Síntese

tiveram os mais fracos desempenhos em termos de estabelecer setores líderes envolvendo um alto grau de habilidades. A indústria mexicana também sofreu nesse sentido, até que sua indústria automobilística se modernizou na década de 1990. Assim, é muito possível que uma das razões para que esses países tenham padecido por tanto tempo em razão de um choque financeiro é que eles *careciam de um setor dinâmico o bastante para servir como motor de crescimento*.

Até aqui presumimos que entre 1980 e 1994 o comércio estava liberalizado. A premissa do comércio mais livre (embora não livre) parece justificar-se. As tarifas (e as barreiras não-tarifárias) caíram

Tabela 9.12. Tarifas antes e depois da liberalização (antes e depois da Rodada do Uruguai)

| País | Médias tarifárias ponderadas pelo comércio (%) | |
|----------------|--|-------------|
| | Pré-Uruguai | Pós-Uruguai |
| Argentina | 38,2 | 30,9 |
| Brasil | 40,7 | 27,0 |
| Chile | 34,9 | 24,9 |
| Índia | 71,4 | 32,4 |
| Indonésia | 20,4 | 36,9 |
| Coréia | 18,0 | 8,3 |
| Malásia | 10,0 | 10,1 |
| México | 46,1 | 33,7 |
| Tailândia | 37,3 | 28,0 |
| Turquia | 25,1 | 22,3 |
| União Européia | 5,7 | 3,6 |
| Japão | 3,9 | 1,7 |
| Estados Unidos | 5,4 | 3,5 |

Notas: Os impostos pré-Uruguai referem-se a direitos consolidados de 1994 ou, no caso de linhas tarifárias não consolidadas, a impostos aplicáveis em setembro de 1986. Os impostos pós-Uruguai referem-se às concessões constantes nos cronogramas anexados ao Protocolo da Rodada do Uruguai ao Gatt em 1994. As estatísticas das importações se referem em geral a 1988, de modo que os impostos ponderados mediante dados de importações pós-Uruguai podem ser ligeiramente diversos. Os dados são preliminares e podem ser revisados para refletir os cronogramas finais anexados ao Decreto Final da Rodada do Uruguai, embora até abril de 1999 não se tenham registrado mudanças, exceto na Tailândia. As mudanças na Tailândia figuram acima.

Fonte: Secretariado do Gatt, citado em Hoda (1994).

nesse período, por vezes unilateralmente.¹⁸ A Tabela 9.12 compara as tarifas médias ponderadas pelo comércio antes e depois da formação da OMC (“pré-Uruguai” e “pós-Uruguai”).¹⁹ Essas são tarifas máximas que os membros do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) se comprometeram a observar (o Gatt foi o predecessor da OMC). As tarifas reais eram quase certamente menores. Como se observou, as tarifas máximas caíram com o tempo em todos os países exceto a Indonésia e a Malásia, embora as barreiras comerciais na forma de tarifas, exceto na Índia e no México, não fossem tão altas mesmo antes da liberalização.

Mecanismos de resistência

Na década de 1990 os Estados desenvolvimentistas estavam desacreditados e desmoralizados, fosse na América Latina, com seu crescimento lento, fosse no Leste Asiático, com seu crescimento rápido, mas foram enredados ainda assim em um novo conjunto de problemas. A grande ameaça, em vez da desindustrialização no nível das indústrias, passou a ser a desnacionalização no nível das empresas. Essa ameaça originou-se do aumento no investimento estrangeiro direto, real ou previsto. Um novo elemento foram as fusões e aquisições (F&As) transfronteiriças, o que aumentou a possibilidade da

18 Índices efetivos de proteção são necessários para fazer estimativas acuradas das barreiras comerciais, mas sua mensuração exige muito tempo. A reputação do “resto” de altas tarifas nominais antes de meados da década de 1980, de qualquer modo, é provavelmente exagerada, baseando-se em um conjunto de estimativas feitas em um só momento e publicadas em um estudo que marcou época (Little et al., 1970), imediatamente após o qual as tarifas nominais parecem ter caído vertiginosamente. Na Argentina e no Brasil, por exemplo, as tarifas nominais médias em 1960-65 foram estimadas em 148,8% e 85%, respectivamente. Em 1967-70 elas haviam caído para 36% e 37%, respectivamente (Ground, 1988) (ver Tabela 3.3). Mesmo as tarifas efetivas, que incluíam presumivelmente barreiras não-tarifárias, eram baixas tanto em Taiwan como no México: 27% no México (1960) e 33% em Taiwan (1966) (Little et al., 1970).

19 A Rodada do “Uruguai” designa as negociações comerciais que deram origem à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994.

temporárias) ou de práticas comerciais injustas (art. VI sobre direitos compensatórios e antidumping). Mas o Gatt não impunha limites formais à duração de uma salvaguarda, ao passo que a OMC limitou sua duração a oito anos e aumentou sua transparência.

Sob o Gatt, as “restrições voluntárias à exportação” constituíram a principal salvaguarda. Embora tenham sido usadas predominantemente pelos países do Atlântico Norte, também foram adotadas pelo “resto” para proteger indústrias estratégicas. A Coreia, por exemplo, utilizou uma forma de RVE para proibir as importações de automóveis e artigos eletrônicos do Japão, seu concorrente mais sério. Esse “acordo” (de que o Japão não fora parte concorde) começou a valer nos anos 1980 e permaneceu em vigor até 1999, tempo o suficiente para permitir que essas indústrias desenvolvessem seus ativos baseados no conhecimento (Taiwan e a China não eram membros do Gatt nem signatários da OMC, e por isso podiam proteger — e protegiam — estas e outras indústrias de forma mais aberta, sendo a indústria de artigos eletrônicos em Taiwan um exemplo). As RVEs foram proibidas sob a nova OMC por serem discriminatórias: seus efeitos variavam de acordo com o país. A vantagem de eliminá-las era que elas não eram transparentes. A desvantagem era que serviam a um propósito útil, e “a menos que se proporcionasse uma forma melhor de cumprir esse propósito, os países encontrariam meios próprios de cumpri-lo, e tais meios propenderiam a ser piores” (Deardorff, 1994, p.57).

Como previsto, os países no “resto” elevaram as tarifas em vez de utilizar RVEs ou outras salvaguardas incômodas. Embora o nível das tarifas tenha caído depois da rodada de negociações sobre o comércio no Uruguai, os países em desenvolvimento haviam “consolidado” muitas de suas tarifas em níveis bastante altos (ou as tinham deixado totalmente desconsolidadas), como ponto de partida para sua entrada na OMC. No caso de uma ameaça das importações, eles podiam elevar as tarifas até esses altos níveis e mantê-las assim por no mínimo oito anos:

Embora os países em desenvolvimento tenham se comprometido com um aumento significativo em suas consolidações tarifárias na Rodada do Uruguai (embora em níveis geralmente muito acima

erectar risco de desnacionalização, novos mecanismos de resistência substituir os velhos mecanismos de controle.
Alice H. Amsden
Mecanismos de resistência: atuação dentro da lei (OMC), mas seu espírito → novos fóruns de proteção e subsídio, aquisição estrangeira de empresas nacionais.²⁰ As questões políticas passaram a ser as de se e como fortalecer as companhias nacionais e as indústrias de alta tecnologia e se era ou não necessário equilibrar o poder econômico de firmas estrangeiras e nacionais.

Para enfrentar essa ameaça em um ambiente mundial mais liberal, velhos mecanismos de controle foram substituídos por novos mecanismos de resistência. Um mecanismo de resistência pode ser definido como uma política que cumpre a letra da lei mas não necessariamente seu espírito. A letra, como escrita por uma nova Organização Mundial do Comércio, supostamente abolia os subsídios, o comércio liberado e a concorrência desregulada. Na verdade, as novas regras da OMC não eram rígidas e absolutas. Eram tão flexíveis como as velhas regras do Gatt (embora mais transparentes), à medida que deixavam muito espaço para a proteção contingente e o subsídio seletivo; de outro modo, o recrutamento de membros pela OMC teria provavelmente estagnado (OCDE, 1994). Foi na área relativamente cinzenta das salvaguardas e dos subsídios seletivos que o Estado neodesenvolvimentista aninhou seu novo regime político.

A ilusão do livre comércio

A OMC, como o Gatt, permitia aos membros proteger-se de dois tipos de concorrência estrangeira nas importações: a concorrência de importações agregadas, que desestabilizava sua balança de pagamentos (art. XVIII), e a concorrência ameaçando suas indústrias individuais, em virtude ou de altas nas importações (art. XIX sobre salvaguardas

²⁰ As reformas no “resto” na década de 1990 eram cada vez mais equiparadas, pelo Atlântico Norte, com o investimento estrangeiro. Uma avaliação das reformas coreanas no *New York Times*, por exemplo, observou: “Há também sinais de que as reformas estão se afirmando. Tanto o Commerzbank da Alemanha como a Goldman Sachs investiram com sucesso em bancos sul-coreanos. A Koninklijke Philips Electronics, da Holanda, anunciou recentemente um investimento equivalente a US\$ 1,6 bilhão, o maior jamais feito por uma companhia estrangeira na Coreia do Sul” (Strom, 1999, p.C6).

dos índices atualmente aplicados), ainda é improvável que eles invoquem o Artigo XIX (sobre salvaguardas), já que possuem tanto o direito irrestrito de aumentar as tarifas até seus níveis consolidados como uma virtual carta branca para impor novas tarifas ou cotas por motivos referentes à balança de pagamentos. (Schott, 1994, p.113)

Elevar as tarifas durante emergências passou a ser o recurso até mesmo de países cujo regime político se tornara confessadamente neoliberal. Por exemplo, quando o México com “livre comércio” enfrentou uma acirrada concorrência estrangeira em 1995,

as tarifas foram aumentadas dos índices prevaletentes de 20% ou menos para 35% em roupas, calçados e produtos manufaturados de couro, no caso de importações de fontes não preferenciais. *Esses setores já eram protegidos em certa medida por meio de direitos antidumping e de um uso relativamente restritivo de requisitos de marcação e origem.* (OCDE, 1996, p.106, grifo nosso)

MNTs

Os requisitos de marcação e origem são formas de medidas não-tarifárias (MNTs) para restringir o comércio. Na rodada de negociações no Uruguai, ademais, “as realizações na área de MNTs estiveram abaixo do esperado” (Raby, 1994). A filiação do México ao Nafta, um acordo de livre comércio, era em si mesma uma forma de comércio gerido que violava os princípios ortodoxos do livre mercado. Os membros de acordos de livre comércio podem se proteger de todos os países exceto de si mesmos, e, diversamente dos membros de uma união alfandegária, eles não precisam ter tarifas externas comuns. De aproximadamente cem acordos regionais notificados à OMC, apenas um tinha sido aprovado até 2000 (entre a República Tcheca e a Eslováquia). Mas os outros, como o Nafta, não foram proibidos; ocorreu apenas que os membros da OMC concordaram em não tomar atitudes a respeito.

antidumping

Os direitos antidumping surgiram como uma outra forma de proteger o comércio durante emergências, supostamente quando concorrentes praticam o *dumping*, ou a venda abaixo do custo. No final dos anos 1980, os Estados Unidos, a União Européia, a Austrália e o Canadá apresentavam cerca de quatro quintos de todos os casos

antidumping. Em 1998 eles mal chegaram a apresentar um terço dos 225 casos abertos durante o ano. Em contrapartida, os países em desenvolvimento eram líderes em iniciativas antidumping, especialmente a Índia (que também mantinha sobretaxas de importação quase permanentes para proteger sua balança de pagamentos), o Brasil e o México. Conforme outros tipos de barreira decresciam, os processos por *dumping* ganhavam importância. Com isso, a indústria siderúrgica da Argentina, uma vitrine da reestruturação, cortou tarifas unilateralmente para um “mero” 0 a 24%. Mas quando o aço brasileiro começou a inundar o mercado argentino em 1992, uma taxa sobre as importações foi temporariamente aumentada em quase quatro vezes, como já se observou (Toulan; Guillen, 1996).²¹

Em resposta à pressão dos Estados Unidos, a rodada de negociações do Uruguai foi estendida para o comércio em serviços, o qual incluía investimento estrangeiro. Os resultados da Rodada do Uruguai sobre as medidas de investimento relacionadas com o comércio (Trims), contudo, foram “relativamente modestos” (Startup, 1994, p.189).²² Como conseqüência do limitado consenso na área de Trims, os países em desenvolvimento conseguiram temporariamente manter os requisitos de conteúdo local. Também puderam reter estipulações de equilíbrio comercial *ad infinitum* e o requisito de 100% de exportações para as zonas de processamento das exportações — formas de promover a atividade exportadora (ver Capítulo 7). Em 1995, por

21 A indústria do aço representou aproximadamente 40% de todos os casos antidumping em 1998. Os dados do antidumping foram coletados pela advogada londrina Row and Maw.

22 Os aspectos dos direitos à propriedade intelectual relacionados ao comércio (Trips) foram uma novíssima área de regulamentação, destinada antes a proteger do que a liberalizar o acesso ao *know-how* exclusivo. Os Estados Unidos incluíram os Trips na agenda da OMC: “Pouco antes da Rodada do Uruguai uma enquete americana com as indústrias citou os direitos à propriedade intelectual como o maior de todos os problemas para investir em outros países” (Knutrud, 1994, p.193). Em 2000 o efeito dos DPIs ainda eram desconhecidos, mas muito temidos pelos países em desenvolvimento, em especial os que tinham grandes indústrias farmacêuticas, que contornavam patentes para produzir e vender medicamentos localmente abaixo dos preços mundiais (ver Mourshed, 1999). Houve também um movimento para regulamentar as práticas comerciais internacionais (Malaguti, 1998).

exemplo, o Brasil assinou um acordo com os países que representavam suas maiores montadoras de automóveis. Todos consentiram em exportar veículos em um valor equivalente ao da importação das peças e componentes que as montadoras traziam ao Brasil.²³

Assim, salvaguardas de vários tipos permitiram que os países protegessem sua balança de pagamentos e sustentassem uma indústria sitiada. Salvaguardas também podem ser usadas para proteger uma indústria na infância; oito anos de proteção eram virtualmente garantidos. O maior risco era deflagrar sanções comerciais unilaterais segundo a Seção 301 da Lei Abrangente de Comércio dos Estados Unidos, mas tais sanções não tendiam a ser invocadas senão quando uma indústria americana era realmente ameaçada pela concorrência estrangeira (Low, 1993).

Subsídios também recebiam um tratamento relativamente permissivo sob a lei da OMC. Eles se enquadravam em três categorias. Alguns eram proibidos (para exportações e para insumos nacionais ao invés de importados); outros eram "processáveis" (podiam ser punidos caso a infração fosse provada); e três eram permissíveis (todos eram utilizados em peso no Atlântico Norte). Subsídios permissíveis incluíam aqueles para promover *P&D*, *desenvolvimento regional* e *ambientalismo*. Qualquer indústria de alta tecnologia, portanto, podia receber subsídios ilimitados para os fins de fortalecer a C&T.

De maneira geral, o latido liberal da OMC pareceu pior do que sua mordida.

Ainda assim, na década de 1990 não estava claro com que frequência mecanismos de resistência relacionados ao comércio eram invocados. Eles decerto já não estavam sendo usados como parte de uma estratégia para atrair investidores tímidos para as manufaturas; tal estratégia era coisa do passado. Em contrapartida, além do recurso comum ao protecionismo quando necessário, os países "integracionistas" abriram ainda mais as portas ao investimento estrangeiro. Eles buscaram disciplinar a atividade econômica interna obedecendo a

23 Após demonstrações em Seattle em dezembro de 1999 contra um encontro da OMC, a maior liberalização do investimento estrangeiro e do comércio foi impedida, ainda que temporariamente.

normas comportamentais estrangeiras, como exemplifica a adesão do México ao Nafta.²⁴ Os países "independentes", em contraste, utilizavam agressivamente mecanismos de resistência para promover a ciência e a tecnologia e proteger o poder de mercado de seus líderes nacionais, como se discutirá a seguir.

A decisão de "comprar" e o investimento estrangeiro direto

O investimento estrangeiro direto na década de 1990 aumentou rapidamente por toda parte no "resto" (ver Tabela 1.14).²⁵ Não obstante, naqueles países em que o influxo de investimento estrangeiro direto permaneceu especialmente alto, a formação interna de habilidades continuou baixa. Os dados empíricos dessa associação são vistos na Tabela 9.13. Eles incluem dados sobre a P&D, por um lado, e sobre o investimento estrangeiro, por outro, incluindo fusões e aquisições (F&As) transfronteiriças.²⁶ As fusões e aquisições eram um fenômeno global relativamente novo nos anos 1990, e uma nova ameaça aparente para a propriedade nacional no "resto".

24 A disciplina das regras de conduta exógenas começaram a se difundir. A Argentina (e em seguida o Equador) adotaram um conselho monetário que fez do peso e do dólar moedas intercambiáveis. O Chile procurou unir-se ao Nafta e estabelecer acordos de livre comércio com o Leste Asiático.

25 O montante de IED nos países em desenvolvimento no fim dos anos 1990 concentrava-se em peso em China, México, Malásia, Brasil, Argentina, Indonésia, Tailândia e Chile, em ordem decrescente de importância (OCDE, 1998). Numa base *per capita* (os dados populacionais são os de 1995 na Tabela 1.6), esse montante de IED correspondia a US\$ 1.630 na Malásia (população de 19,615 milhões), US\$ 710 no Chile, US\$ 648 na Argentina, US\$ 429 no México, US\$ 237 na Tailândia, US\$ 145 no Brasil, US\$ 130 na China e US\$ 105 na Indonésia.

26 Um investimento estrangeiro direto pode assumir a forma de uma fusão ou aquisição, por um lado, ou de um investimento em áreas novas. No caso de uma F&A, o controle estrangeiro pode ser majoritário ou minoritário. No último caso, ele é considerado um "investimento de carteira" por parte do comprador (UNCTAD, 1998b).

IED e
nos anos 1990
Invest em
P&D e F&A
maior inter-
ligação de habi-
lidades com
diretamente
propriedade

É de esperar que países que dependem intensamente de “comprar” tecnologia exibam níveis relativamente altos de vendas de ativos produtivos aos compradores estrangeiros; decorre daí um alto valor absoluto de F&As transfronteiriças (coluna A). Dado qualquer nível de F&As, “comprar” também tende a se associar com uma parcela relativamente grande de propriedade estrangeira majoritária (coluna B). Ou seja, se uma venda transfronteiriça de F&A ocorrer em um país que não está tentando fortalecer seus próprios recursos inovadores, pode-se presumir que esse país prefere o patrimônio estrangeiro majoritário ao minoritário.²⁷ Além disso, a estratégia de “comprar” tende a seguir de mãos dadas com um alto nível de investimento estrangeiro direto na formação de capital fixo bruto (colunas C e D). O pressuposto é que o investimento direto é cobijado por seu fornecimento tanto de capital como de tecnologia.

A maioria dessas hipóteses é sustentada pelos dados, com a ressalva de que os dados são relativamente fracos.²⁸ Está claro que o valor absoluto das fusões e aquisições e a extensão da propriedade estrangeira majoritária tendem a ser muito mais altos nos países que “compram” do que nos que “fazem”: Na Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia, a parcela majoritária em F&As equivale a no mínimo 30%, ao passo que em Taiwan, China e Índia ela equivale a 15% ou menos (as F&As não tiveram a menor importância na Coréia antes de 1997). A China é a exceção, mas seu tamanho absoluto permite um valor maior de F&As.²⁹ De outro modo, como esperado, as F&As e a propriedade ma-

27 Não parece haver dados coletivos disponíveis para a porcentagem de *joint ventures* nos investimentos em novas áreas durante a década de 1990, mas os dados de países específicos sugerem enfaticamente que as *joint ventures* estavam crescendo em geral.

28 Os dados existentes se referem a um período muito curto e carecem de consistência entre países. Tais dados não estão disponíveis para todos os países em todas as categorias. Tampouco eram os países igualmente diversificados em 1990. Por isso, sua capacidade para se diversificar diferiu.

29 Em 1990, a população da China era de quase oito vezes a do Brasil, seu PNB (presumindo-se que tenha sido mensurado corretamente) era maior por um fator de 0,66 e o valor de suas F&As era 3,5 vezes maior. O baixo valor das F&As na Turquia pode refletir o início tardio de tais transações.

ajoritária são maiores entre os países cuja tecnologia provém sobretudo do exterior. Os dados sobre a parcela de investimento estrangeiro na formação total de capital fixo (colunas C e D) são menos nítidos. No todo, contudo, o comportamento dessa parcela é bastante similar ao das fusões e aquisições. Em geral os países interessados em formar seu próprio acervo de ativos baseados no conhecimento, como sugerido por seus altos gastos em P&D, têm relativamente pouca participação estrangeira em suas economias, seja na forma de fusões e aquisições (e especialmente da propriedade patrimonial estrangeira majoritária), seja na formação de capital fixo.

Tabela 9.13. Características vinculadas a “fazer” ou “comprar”, década de 1990

| País | F&A | | IED/FCFB | | E. P&D (% do PIB), 1995 | |
|-------------------------|--|--|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|-----|
| | A. total, 1990-97 (bil. de US\$) | B. maioria/ média total, 1990-97 (%) | C. média (%) 1986-91 | D. média (%) 1992-96 | | |
| “Fazer” (A. S. I.) | Coréia | 3,40 | n.d. | 1,30 | 0,80 | 2,8 |
| | Taiwan | 6,20 | 15 | 3,60 | 2,40 | 1,8 |
| | China | 82,20 | 4 | 2,90 | 13,80 | 0,5 |
| | Índia | 15,20 | 8 | 0,30 | 1,60 | 0,8 |
| “Comprar” (A. S. I.) | Argentina | 21,50 | 59 | 5,60 | 8,10 | 0,4 |
| | Brasil | 22,90 | 73 | 1,60 | 3,50 | 0,6 |
| | Chile | 10,10 | 44 | 14,10 | 12,80 | 0,7 |
| | México | 21,90 | 36 | 8,30 | 12,10 | 0,0 |
| | Turquia | 3,50 | 30 | 1,80 | 1,70 | 0,6 |
| | Indonésia | 22,40 | 8 | 2,30 | 5,40 | 0,1 |
| | Malásia | 11,60 | 13 | 14,70 | 16,70 | 0,4 |
| Tailândia | 10,20 | 8 | 5,50 | 3,30 | 0,1 | |

Notas:

F&As = fusões e aquisições transfronteiriças por parte do país vendedor

IED = investimento estrangeiro direto entrando no país

FCFB = formação de capital fixo bruto

P&D = pesquisa e desenvolvimento (ver Tabela 8.15)

Majoria se refere ao controle estrangeiro.

Fonte: Para F&A, IED, FCFB, UNCTAD (1998b).

A corrida pela escala e escopo

Parte

Nos anos do pós-guerra, uma grande vantagem das empresas estrangeiras em termos de custos decorria meramente de seu porte total. Sua vantagem em escala pode ser imaginada em se comparando o porte de seus mercados nacionais com os do “resto” (ver Tabela 9.14). Em 1990 o PIB da Coreia era de US\$ 32 bilhões (em dólares americanos constantes de 1995), enquanto o da Holanda era maior, de US\$ 36 bilhões. O PIB da Holanda era três vezes maior que o da Indonésia, embora a população e a massa terrestre da Holanda fossem uma mera fração das de sua ex-colônia. Os países do “resto” — e as empresas do “resto” — ainda eram extremamente pequenos se comparados com os concorrentes estrangeiros: como se observou no Capítulo 8, apenas 33 representantes do “resto” em 1992 figuraram entre as quinhentas firmas líderes internacionais da *Fortune*.

LED

Para concorrer com as firmas estrangeiras em mercados mais abertos, as firmas do “resto” adotaram várias medidas para ampliar sua própria escala. No caso dos integracionistas, fusões e aquisições transfronteiriças se tornaram relativamente importantes, como já vimos. No caso dos independentes, juntamente com a globalização, fusões e aquisições locais ganharam impulso. A integração vertical, a integração horizontal e a diversificação em indústrias não relacionadas parecem ter se acelerado no “resto” a partir da década de 1980. Com isso, além de reorganizar e investir mais em P&D, os independentes tentaram criar mercados internos mais “ordenados”.

A reestruturação em Taiwan envolveu um movimento rumo à maior diversificação por parte dos grupos comerciais. Um exemplo de diversificação é proporcionado pelo Pacific Electric Wire and Cable Group (PEWC), estabelecido em 1950. O PEWC fez um acordo de colaboração técnica com a Sumitomo Indústrias Elétricas Ltda. do Japão em 1960, investiu em uma companhia de cabos de Cingapura em 1967 e em uma companhia de cabos tailandesa em 1971, estabeleceu um Laboratório de P&D e começou a fabricar fios e cabos de alumínio em 1977, e foi o primeiro a fabricar cabos de fibra óptica em

Table 9.14. Produto Interno Bruto, 1990 Mercado de preços (Constante 1995 US\$)

| País | 1990 GDP (bil. de US\$) |
|----------------|-------------------------|
| Argentina | 21,1 |
| Brasil | 60,3 |
| Chile | 3,9 |
| China | 39,8 |
| Índia | 25,9 |
| Indonésia | 13,9 |
| Coreia | 31,8 |
| Malásia | 5,8 |
| México | 26,5 |
| Tailândia | 11,1 |
| Turquia | 14,5 |
| França | 145,4 |
| Alemanha* | 228,6 |
| Japão | 478,2 |
| Países Baixos | 35,8 |
| Noruega | 12,2 |
| Estados Unidos | 634,3 |
| Reino Unido | 103,8 |

* 1991

Fonte: Nações Unidas (1998).

1983 (ano em que fundou a Pacific Laser Electric Optics Company). Depois de 1986, a internacionalização e a diversificação foram ainda mais longe, com a nomeação de um presidente assalariado (Pacific Electric Wire and Cable, 1995). O PEWC fundou uma *joint venture* com a Sumitomo Electric (Sumi-Pac Electro-Chemical Corporation) em 1987; fundou a Companhia Yoshida de Engenharia do Pacífico em 1988, uma *joint venture* com companhias japonesas de engenharia para fabricar maquinário e cabos; fundou a Pacific Securities com outras companhias locais, bem como a Greenbay Entertainment Company e o Pacific Southeast Bank no Texas, tudo isso em 1998; estabeleceu

integracionistas, F&A e multinacionais

uma construtora com a Sumitomo Electric em 1989; fundou o Hotel Conrad Hong Kong com a Swire Properties e o Hilton Hotel em 1989; transferiu uma antiga fábrica de Taiwan para outra localidade, para construir uma comunidade industrial “inteligente” de alta tecnologia em 1989; estabeleceu *joint ventures* para produzir fios e cabos elétricos na Tailândia e em Hong Kong; reinvestiu na Corporação Eletrônica Winbond em 1990 (a 67ª maior companhia taiwanesa em 1997); fundou a Corporação Aeroespacial de Taiwan com outras empresas locais e investiu na Corporação de Co-geração de Taiwan, juntamente com a Companhia Energética e o Banco de Comunicação de Taiwan, em 1991; estabeleceu a Fubon Seguros de Vida com o grupo Fubon e a Corporação de Telecomunicações Chung-Tai com a Walsin, a Hua Eng e o grupo Tatung, em 1992; estabeleceu a Open Systems Software como uma *joint venture* com a Hewlett Packard Delaware Corporation, também em 1992; estabeleceu uma companhia de investimento com a Sumitomo Electric e assinou um acordo com a Motorola americana e a Iridium para unir-se ao “Projeto Iridium para um Sistema Global”, em 1993 (projeto que não deu certo); fundou a subsidiária Pacific Iridium um ano depois; formou uma *joint venture* com a Raychem International Manufacturing dos Estados Unidos para fabricar cabos elétricos, especialmente para o uso nos setores aeroespacial, de transporte marítimo, de telecomunicações e de sistemas de transmissão rápida, em 1994; e no mesmo ano investiu na Mosel Vitelic, produtora taiwanesa com base nos Estados Unidos especializada em semicondutores.

Ao longo de todo esse período posterior, tanto os ativos como os índices de retorno sobre as vendas do PEWC subiram, graças à diversificação nos serviços de telecomunicações, que são uma indústria “estratégica” (Pacific Electric Wire and Cable, 1994). De resto, mesmo com todas essas diversificações, o PEWC não estava nem perto do topo em termos de porte. A diversificação por parte dos grupos comerciais de Taiwan aumentou sua participação total no PIB. A participação no PIB dos cem maiores grupos industriais subiu entre 1986 e 1996 de 28,7 para quase 44,2% (ver Tabela 8.12).

Na China, o grupo comercial diversificado tornou-se um modelo deliberado para a emulação.³⁰ O Décimo Quinto Congresso do Partido Comunista Chinês em 1997 adotou a política de propelar entre três e cinco firmas chinesas rumo às fileiras das quinhentas maiores empresas da *Fortune* até o ano 2000 e de promover grupos ao estilo *zaibatsu* em setores estratégicos. O Conselho de Estado começou imediatamente a dar apoio a 57 grupos, enquanto, no nível provincial, 54 grupos em Xangai foram selecionados para suporte e setenta grandes EPEs passaram a ser reestruturadas como grupos comerciais em Guangdong (Smythe, 2000).

Uma concentração maior ocorreria por meio da fusão e reorganização *internas*. Só em 1997 3 mil empresas se fundiram, e 15,5 bilhões de iuanes em ativos estatais foram relocados. As maiores fusões ocorreram nas indústrias de petroquímicos, aço e automóveis. A China havia estabelecido mais de 120 montadoras de veículos motorizados em meados e no final da década de 1980. Na década de 1990 essas fábricas se haviam amalgamado em quatro grupos automobilísticos (além de quatro grupos no nível provincial). Outras grandes empresas foram estabelecidas nos setores aeroespacial e de artigos elétricos para o lar. Em março de 1998 quatro companhias comerciais se fundiram para formar o Grupo Geral de Tecnologia da China, com a idéia de sistematizar a aquisição de tecnologia estrangeira (Smythe, 2000).

A tendência rumo à maior concentração era aparente até mesmo em indústrias de bens de consumo, que no fim da década de 1970

30 Um jornal chinês, *Economic Theory and Business Management*, afirmou em 1989 (28 de janeiro, p.44-9):

O estudo e a discussão do desenvolvimento e da presente situação dos grupos empresariais japoneses recebeu, do início ao fim, assistência e apoio político e econômico do governo japonês. ... Agora a China vem passando por um período crucial de decolagem econômica e reforma do sistema econômico, e os grupos empresariais também devem desempenhar um enorme papel no desenvolvimento da economia chinesa. ... Vale a pena usar a experiência do Japão nessa área como referência. Também deve haver departamentos governamentais especializados para planejar e formular a política industrial, para aplicar persuasão e para determinar a direção industrial das empresas (especialmente dos grupos empresariais), bem como para supervisionar e promover a implementação, pelas empresas, da política econômica do Estado (citado em Johnson, 1996).

foram escolhidas, em preferência às indústrias pesadas, para satisfazer a demanda dos consumidores.³¹ O acesso a recursos e a conversão de certas capacidades da indústria pesada em capacidades da indústria leve inflaram a oferta. No início da década de 1980 um problema de supercapacidade se havia manifestado, como na indústria das bicicletas. Os governos locais tinham-se mostrado “extremamente ansiosos” para promover a produção local de bicicletas, em razão de escassezes anteriores e a técnicas de produção intensivas em mão-de-obra. Em maior parte o investimento financiava novas fábricas em vez da expansão da capacidade existente, a despeito das evidentes economias de escala. As quatro fábricas com uma produção anual de mais de 100 mil bicicletas tinham custos unitários (em iuanes) de 66-87, em contraste com as setenta fábricas com produção anual de 2 mil a 5 mil bicicletas, que tinham custos unitários de 116-179. Os custos unitários caíram conforme a produção subiu ao longo de todo o espectro do porte de firmas; a superexpansão se deveu em parte aos esforços das pequenas firmas de produzir mais para reduzir os custos unitários (Zhang, 1991). Em 1984 o governo central chinês pôs todas as 116 fábricas de bicicletas existentes sob a égide do Ministério da Indústria Leve, em uma tentativa (nem sempre bem-sucedida em outras indústrias) de reimpor o controle central sobre a oferta total. Vinte e cinco entre as menores fábricas foram obrigadas a fechar (com certo desperdício dos ativos fixos) e um sistema de licenciamento da produção foi reintroduzido. Medidas também foram tomadas para aumentar a oferta das três mais importantes marcas de bicicleta na China. Os três produtores dessa marca foram estimulados a formar *joint ventures* e associações com outros fabricantes de bicicleta, que então fabricavam sob o nome da marca por uma taxa. O número total de fábricas de bicicleta envolvidas no fabrico das três marcas subiu para vinte em 1987, e representou cerca de 40% da produção nacional. Simultaneamente, as empresas líderes melhoraram suas habilidades de marketing e a qualidade de seus produtos (Zhang, 1993).

31 Para algumas fusões nas indústrias de malhas e ferramentas mecânicas, ver Yatsko (1996).

Na Índia, a liberalização em 1991 envolveu a abolição do licenciamento industrial e o afrouxamento dos controles sobre as importações e o investimento estrangeiro. Em teoria, a combinação entre importações mais livres e maior investimento estrangeiro deveria despertar os dormentes oligopólios da Índia, especialmente na montagem de automóveis, que não introduzira nenhum modelo novo nos anos 1960 e 1970 (o governo considerava os automóveis um luxo indigno de seleção). Ao importarem peças e componentes de seus fornecedores estrangeiros estabelecidos, as novas montadoras da Índia deveriam supostamente superar a escala inadequada enquanto exploravam sua perícia e sua marca reconhecida. E, com efeito, montadoras dos Estados Unidos, da Europa, do Japão e da Coreia investiram na Índia, mas foram forçadas pela concorrência interna e por novos controles a atender à demanda limitada por carros de médio porte (D’Costa, 1995; Narayanan, 1998). O grosso do mercado de veículos de passageiros continuou a ser dominado pela Maruti Udyog Limited, uma *joint venture* estabelecida em 1982 entre o governo indiano (com 60% do patrimônio) e uma montadora de automóveis japonesa minoritária, a Suzuki Motors. O nível de localização da Maruti tinha atingido 96% na década de 1990, e sua parcela de mercado após a liberalização subiu para 75%. O sucesso da Maruti (a empresa fora pessoalmente promovida por Indira Gandhi) se deveu a um iene forte, que levava a Suzuki a comprar componentes localmente, e à insistência do governo na década de 1980 em um alto conteúdo local (em troca de proteção e crédito barato) (ver Capítulo 6). Os novos ingressantes nos anos 1990 “dificilmente poderiam concorrer com os preços do pequeno carro da Maruti, dados seus níveis inferiores de localização e os custos superiores de componentes importados” (Okada, 1999).³² Carros e jipes, bem como peças e componentes, também continuaram sujeitos a altos direitos de importação, que só eram suspensos em troca de

32 Em meados dos anos 1950, a General Motors e a Ford encerraram suas operações na Índia (que tinham sido estabelecidas no final dos anos 1920 e início dos 1930, respectivamente) em resposta à insistência do governo na localização gradual da produção (Makoto Kojima, citado por Okada, 1999).

no mínimo 50% de conteúdo local.³³ A única ameaça considerável à Maruti veio da Telco, filial do grupo Tata e fabricante de longa data de veículos comerciais na Índia. Para reduzir custos, as novas montadoras estimulavam fusões, aquisições e *joint ventures* entre seus fornecedores (Okada, 1999). Com isso, a abertura do mercado no caso da indústria automobilística seguiu de mãos dadas com a maior concentração.

Depois que os mercados financeiros quebraram em 1997, o governo coreano coagiu o *chaebol* a se fundir, numa estratégia que se tornou conhecida como “grande acordo”.³⁴ Em troca da participação em “grandes acordos”, o *chaebol* recebia benefícios fiscais e apoio financeiro extensivos, como permutas da relação dívida-capital, reestruturação da dívida e taxas de juros mais baixas, a exemplo dos ativos intermediários que haviam recebido em troca de outros padrões de desempenho. A importância política dos “grandes acordos” é indicada pelo caso do ministro da Informação e das Telecomunicações, que foi demitido em razão de seus “comentários pessimistas sobre os grandes acordos que o governo liderava no setor de serviços de comunicação pessoal” (SCP). De acordo com o *chairman* da Comissão de Supervisão Financeira, “o governo não pode deixar intocados por mais tempo os investimentos sobrepostos em SCP”. Como explicou um político do partido do governo: “para evitar os efeitos colaterais que podem ser causados pela concorrência excessiva entre companhias locais de SCP, é desejável que apenas três dos cinco atores sobrevivam” (Business Korea, 1999, p.32). Os maiores acordos previstos envolveram os quatro maiores *chaebols*

33 Embora os investimentos estrangeiros (até 51% de propriedade) passassem a receber aprovação automática em 34 indústrias a partir de 1991, em 1994 o governo indiano anunciou que daria preferência a *joint ventures*. Em 1995, contudo, o Conselho de Promoção do Investimento Estrangeiro aprovou um investimento de 100% da Hyundai em troca da promessa de localização de 98% até 2000.

34 Dez indústrias foram identificadas como tendo excesso de capacidade ou investimentos duplicados. Dessas dez, sete indústrias prioritárias foram escolhidas para a redução de porte: semicondutores, automóveis, aeroespacial, vagões de trem, equipamentos para usinas de força/motores de barcos e refinamento de petróleo. Algumas dessas indústrias, como a de automóveis e a de equipamentos para usinas de força, também foram escolhidas para a redução de porte em 1980.

da Coreia. Três deles (Hyundai, Daewoo e Samsung) foram obrigados a se fundir para fortalecer a nascente indústria aeroespacial coreana. O governo também ordenou uma fusão no setor de semicondutores entre as filiais dos grupos Hyundai e LG, com o propósito de criar um grande ator que se opusesse ao grupo Samsung. Este último também recebeu ordens de transferir seus negócios automobilísticos para a filial eletrônica do grupo Daewoo, no intuito de criar dois grandes atores na indústria automobilística, a Hyundai Motors e a Daewoo Motors, e dois grandes atores nos artigos eletrônicos, os grupos Samsung e LG. No setor automobilístico, a Daewoo Motors já tinha adquirido a falida Sangyong Motors e o grupo Hyundai já havia comprado a extinta KIA Motors. A Hyundai, com isso, aumentou sua capacidade de produção de 1,8 para 2,85 milhões de carros ao ano e sua participação no mercado interno de 39,8 para 60,7%, o que fez dela (apenas) a 11ª maior produtora de carros do mundo (Associação de Fabricantes de Automóveis da Coreia, 1999).³⁵

Os “grandes acordos” propostos no fim do século espelharam as tentativas do governo coreano de alinhar as maiores indústrias após a aguda contração econômica em 1980. Os maiores opositores na época tinham sido as companhias a serem fundidas e os parceiros estrangeiros. Eram os mesmos que se oporiam aos “grandes acordos” quase vinte anos depois.³⁶ Por mais que os acordos fossem *grandes*, a tendência rumo à maior concentração era evidente.

35 Ironicamente, os bancos foram o primeiro setor a se tornar mais concentrado, em parte como consequência de condições do FMI requerendo a liquidação dos bancos mais fracos. Fusões entre sete grandes bancos comerciais criaram quatro megabancos e causaram uma onda de fusões também entre instituições financeiras não-bancárias. Quase imediatamente após o colapso do won coreano, cinco a cada 33 bancos tiveram as licenças suspensas e dezesseis a cada trinta bancos comerciais tiveram as licenças revogadas.

36 A Federação das Indústrias Coreanas (FIC), a associação das grandes empresas, se “opôs energicamente” às políticas de reforma do governo no final dos anos 1990. Ela fez “comentários duros” sobre a proibição governamental das práticas de garantias mútuas a empréstimos do *chaebol* e sobre a escolha, pelo governo, de uma relação dívida-capital de 200%. O relatório da FIC alertou que um grande desemprego e outra redução do crédito resultariam (Yoo, 1998).

Cultivando ativos baseados no conhecimento

Na década de 1990, a diferença dos gastos em ativos baseados no conhecimento entre países que “faziam” e países que “compravam” se alargara ainda mais no “resto”. Mesmo se usarmos uma definição mais ampla de aprendizado do que “P&D”, Argentina, Brasil, Chile e México haviam ficado em geral muito atrás de Coréia, Taiwan, China e Índia em termos de patentes e publicações em periódicos acadêmicos (Amsden; Mourshed, 197), da parcela do PIB representada por ciência e tecnologia, da parcela dos gastos com P&D por parte do setor manufatureiro e da participação do setor privado nas atividades de P&D (ver Tabela 9.15).³⁷ A parcela privada dos gastos com P&D geralmente ficava abaixo de 30% na América Latina (uma estimativa para a Argentina em 1992 era de apenas 8% ([Alcorta; Peres, 1998]), ao passo que a parcela na Ásia, incluindo a Índia, era de mais de 40%. O consenso avassalador era que os sistemas de inovação da América Latina

se converteram em entidades fracas. ... [Seu] desempenho inovador em produtos de alta tecnologia não apenas não está melhorando, como parece estar piorando. ... [A]s causas para a baixa competitividade internacional da região ... não resultaram exclusivamente de moléstias macroeconômicas ou baixo investimento. (Alcorta; Peres, 1998, p.878)

Tabela 9.15. Gastos com ciência e tecnologia e pesquisa e desenvolvimento (P&D), 1995 ou fim da década de 1990¹

| | País | % do PIB | Parcela privada do total (%) |
|-----|-----------|----------|------------------------------|
| C&T | Argentina | 0,5 | 30 |
| | Brasil | 1,2 | 31 |
| | Chile | 0,6 | 15 |
| | México | 0,4 | 18 |

(continua)

³⁷ Sobre a Argentina, ver Katz; Bercovich (1993), Corrêa (1998) e República Argentina (1998); sobre o Brasil, ver Dahlman; Frischtak (1993) e Etkowitz; Brissola (1999); sobre a América Latina em geral, ver Alcorta; Péres (1998).

Tabela 9.15. (continuação)

| | País | % do PIB | Parcela privada do total (%) |
|-----|----------------|----------|------------------------------|
| P&D | Coréia | 2,8 | 74 |
| | Taiwan | 1,8 | 55 |
| | Índia | 0,8 | 41 ² |
| | China | 0,5 | n.d. |
| | Estados Unidos | 2,5 | 73 |
| | Japão | 2,8 | 70 |
| | Alemanha | 2,3 | 66 |
| | França | 2,3 | 62 |

1. A definição de ciência e tecnologia (C&T) para Argentina, Brasil, Chile e México é mais abrangente do que a de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em outros países.

2. Parcela do setor privado de Mani (1999).

Fontes: Argentina, Brasil, Chile e México adaptados de República Argentina (1998); Estados Unidos, Japão, Alemanha e França adaptados de OCDE (vários anos); Coréia adaptado do Ministério da Ciência e Tecnologia da Coréia (1998); Taiwan adaptado de Taiwan, Conselho de Ciência Nacional da República da China (1996).

Mesmo a Índia, cujo sistema nacionalista de inovação ficava atrás do da China, da Coréia e de Taiwan em termos de orientação industrial, se distanciou de Argentina, Brasil, Chile e México nesse sentido. “Centros de excelência” na Índia ajudaram a sustentar líderes nacionais em setores estratégicos, como o laboratório de P&D da Telco na indústria automobilística (Bowonder, 1998). As leis do governo na década de 1990 procuraram melhorar os incentivos privados à P&D, a comercialização pública dos resultados da P&D e as parcerias entre institutos públicos e privados (Sikka, 1998; Katrak, 1998). O transbordamento industrial de laboratórios governamentais de P&D ligados a defesa e saúde era alto, proporcionando a base para a perícia, no nível das firmas, na manufatura de equipamentos elétricos pesados e fármacos (Mani, 1999; Ramamurti, 1987; Sridharan, 1996). Em 1990, apenas um quarto dos gastos com P&D na Índia concentrou-se na indústria, em comparação com três quartos na Coréia. Não obstante, o enfoque industrial da América Latina era ainda menor. “Em meados da década de 1980, apenas 12% dos gastos totais do Brasil com P&D se deram no setor manufatureiro, enquanto 55% se deram em recursos

Am. L.
(P&D)

naturais e agricultura, e 33% em serviços. Na Argentina no fim da década de 1980, os gastos com P&D em manufaturas foram de apenas 4%, ao passo que em serviços e em recursos naturais e agricultura eles montaram respectivamente a 33 e 64%” (Alcorta; Peres, 1998, p.866-87). Grande parte da P&D não-manufatureira era de natureza mais acadêmica do que comercial.

Além de aumentar a concentração, a década de 1990 foi um período em que os “independentes” antes racionalizaram do que reduziram a promoção da alta tecnologia pelo governo. Na Índia, institutos privados de P&D escolhidos a dedo pelo Departamento de Ciência e Tecnologia receberam permissão para assumir posições acionárias nas empresas que utilizavam sua tecnologia, algo análogo às “empresas de ciência e tecnologia” na China (discutidas a seguir) (Katrak, 1998). Na Coreia, a concorrência interministerial e a duplicação dos esforços de P&D foram alinhadas em um plano mestre nacional de P&D. Em Taiwan, parques científicos foram expandidos e as condições impostas a seus residentes foram enrijecidas. De acordo com a Administração do Parque Hsinchu,

uma empresa existente seria convidada a retirar-se caso mudasse para operações com mão-de-obra intensiva ou deixasse de atender aos critérios de avaliação (que a Administração do Parque especificava). (Xue, 1997, p.750-1)

A pesquisa e desenvolvimento se expandiu na Coreia com um plano de Projetos Nacionais Altamente Avançados (HAN) — ou de “projetos G7”, como os coreanos os chamam —, admitindo a meta de incluir a Coreia no grupo dos sete maiores países do mundo.³⁸ A

38 Quatro projetos Han caíram na categoria de tecnologia de produtos: novos agroquímicos, redes digitais de serviços integrados de banda larga, televisores de alta definição e tecnologia para veículos de próxima geração. Sete projetos caíram na categoria de tecnologia fundamental: semicondutores de próxima geração, sistemas avançados de manufatura, novos biomateriais funcionais, tecnologia ambiental, nova tecnologia energética, reatores nucleares de próxima geração e materiais avançados para informática, produtos eletrônicos e

exemplo das administrações dos parques científicos de Taiwan, o Comitê de Planejamento do G7 na Coreia selecionava projetos segundo o critério de quão bem eles promoviam “indústrias estratégicas”, que eram elas próprias selecionadas no mais alto nível político da tomada de decisões. Ao envolver projetos de grande escala, contudo, a abordagem coreana também tendia a envolver a participação de firmas de grande escala.

Os projetos nacionais na década de 1990 eram especificamente concebidos para aumentar a competitividade de líderes nacionais no mercado global. No Atlântico Norte, em contraste, a meta imediata de projetos nacionais envolvia tipicamente a defesa, a saúde ou o bem-estar, com a melhoria da competitividade do setor privado assumindo a forma de um transbordamento.³⁹ Essa diferença fica evidente em se comparando um projeto HAN relacionado à tecnologia de veículos de próxima geração com um projeto “histórico” dos Estados Unidos, a Parceria por uma Nova Geração de Veículos (PNGV). A PNGV foi promovida pela administração Clinton com um orçamento proposto de US\$ 263 milhões durante dez anos, partindo do ano fiscal de 2000 (o projeto de veículos coreano tinha um orçamento proposto de cerca de US\$ 50 milhões de 1992 a 2001 — dependendo da taxa de câmbio). O projeto de veículos coreano foi concebido para ajudar as grandes montadoras de automóveis da Coreia a acompanhar a fronteira tecnológica mundial; uma vez que acompanhar a fronteira significava criar veículos mais compatíveis com o meio ambiente (segundo definido pelo projeto PNGV), seria necessário desenvolver tecnologias

energia. Além desses projetos, a C&T na Coreia nos anos 1990 envolveu uma coordenação mais centralizada (para evitar duplicações por ministérios concorrentes), uma lei em 1997 (“Lei Especial para a Promoção da Inovação em C&T”) para acelerar a P&D em um período de cinco anos e a internacionalização da atividade de P&D (ver Cho; Amsden, 1999; Cho; Kim, 1997; Kim; YI 1997; Lim, 1999; e OCDE, 1996a).

39 Para a política de C&T dos Estados Unidos, ver Center for Science and International Affairs (s/d) e Mowery; Rosenberg (1993); sobre o Reino Unido, ver Cunningham (1998); sobre a Europa, ver as entradas em Lundvall (1992) e Nelson (1993).

HL. M.

Segurança Nacional, saúde e bem-estar

PSD
Alice H. Amsden

Independentes
competitividade da indústria

para atingir essa meta (baixa poluição, segurança máxima e energia elétrica). O projeto PNGV, em contraste, tinha a meta preponderante da defesa nacional. De acordo com a Casa Branca, "a pesquisa e as aplicações comerciais resultantes da PNGV trarão benefícios de longo prazo para a nação em termos de maior seguridade energética, de um meio ambiente mais limpo e de maior bem-estar econômico" (Casa Branca, 1999). É de esperar que a P&D em países de ponta cujo objetivo explícito seja a segurança nacional e a P&D em países retardatários cujo objetivo explícito seja a competitividade no nível das firmas difiram com o tempo no que tange ao papel do governo.

Na década de 1990, a China também se havia afastado dos sistemas de inovação nacional dos Estados Unidos e da União Soviética, que se concentravam na defesa, e se voltado para um sistema focado nas firmas, enfatizando a competitividade industrial.⁴⁰ A transição ocorreu em 1985, quando o Comitê Central do Partido Comunista Chinês e o Conselho de Estado nacional haviam decretado que "a construção econômica deveria se basear em ciência e tecnologia", que eram muito mais ricas na China do que em países em desenvolvimento igualmente pobres, e "as pesquisas em ciência e tecnologia deveriam atender às necessidades do desenvolvimento econômico" (Lu, 1997, p.17). Para modernizar a C&T, a China combinou parques científicos com projetos nacionais de P&D, sendo que os abatimentos fiscais e o crédito subsidiado desempenharam grande papel em ambos. O governo municipal de Pequim, por exemplo, estabeleceu uma zona experimental de P&D de ponta, apelidada de "Vale do Silício de Pequim", com exportações em 1998 de US\$ 267 milhões (e expectativas de atingir-se um bilhão de dólares em 2000).

Na zona empresarial, o governo adotou mecanismos institucionais assentes no processo de taxação e em processos de investimento que redistribuíam recursos para setores estratégicos.

40 Sobre o velho sistema, ver Wang (1993) e Saich (1989), que também discutem reformas na década de 1980.

As indústrias escolhidas recebiam abatimentos fiscais, empréstimos especiais de bancos estatais com taxas de juros abaixo do mercado e permissão para exceder os tetos normais da relação dívida-capital (Lu, 1997, p.234).

Por outro lado, o governo chinês também enfatizou projetos nacionais de P&D e a formação de "empresas de ciência e tecnologia" que não fossem nem estatais nem privadas. A Comissão de Planejamento Estatal anunciou uma política para construir aproximadamente cem laboratórios-chave nacionais (similares aos laboratórios centrais de P&D de propriedade privada) em campos seletos de ciências básicas em que as capacidades chinesas já se destacavam. As "empresas de C&T" surgiam como *spin-offs* dos governos municipais, provinciais ou nacionais para comercializar o conhecimento de laboratórios públicos (ver, por exemplo, o relatório anual da Stone Electronic Technology, uma das mais bem-sucedidas empresas de C&T da China). Embora essas empresas fossem nominalmente independentes,

o governo, ao conceder às empresas de C&T um estatuto legal especial, as obrigava a atender a certos requisitos (algo análogo aos padrões de desempenho sob um mecanismo de controle recíproco). Esses requisitos incluíam a porcentagem de profissionais de tecnologia empregados, a porcentagem das vendas representada por novos produtos, a porcentagem de produtos exportados, a alocação de ganhos retidos etc. (Lu, 1997, p.235)

Assim, em maior ou menor medida, o Estado neodesenvolvimentista reteve sua forma condicional de alocação de subsídios na fase de alta tecnologia da transformação industrial. Em comparação com os "sistemas de inovação nacional" do Atlântico Norte, os dos "independentes" eram "sistemas de inovação nacionalistas". Seu propósito primário era focar a formação de ativos baseados no conhecimento em firmas de propriedade nacional.

LEVI

Em 2005, o Estado "neodesenvolv." dos p. independentes, manteve

Integracionistas

Brasil, Argentina, Chile, México e Turquia
crescimento de LP baseado no comércio de tech
dependência face a regras de conduta estrangeiras
e transbordamentos de IEDs/F&D

Independentes

- China, Índia, Coreia e Taiwan
- Crescimento de LP baseado em forte tech
- fortalecimento das firmas nacionais

Conclusão

Em 2000 dois conjuntos distintos de países no "resto" estavam concorrendo entre si por recursos e por participação no mercado global, bem como pela liderança em servir de modelo para industrializadores ainda mais tardios. Em um conjunto, abrangendo China, Índia, Coreia e Taiwan, a que chamaremos "independentes" (tendo em mente que todos os retardatários tinham ficado mais globais desde a Segunda Guerra Mundial), o crescimento a longo prazo se predicava na decisão de "fazer" tecnologia, que era sinônimo do fortalecimento das capacidades de firmas nacionais. Em outro conjunto, abrangendo Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia, a que chamaremos "integracionistas" (tendo em mente que nenhum país do "resto" se havia despojado totalmente de sua autonomia), o crescimento em longo prazo se predicava na decisão de "comprar" tecnologia e na dependência tanto de regras de conduta estrangeiras para disciplinar os negócios (proporcionadas pela filiação ao Nafta e à União Européia) como de transbordamentos de investimentos estrangeiros e transferências tecnológicas para gerar riqueza.⁴¹

LEO

nos anos 90
modelo único
de ind. tardia
se bifurca



Ind. for
dos
1950-
1980



Dada essa divergência, a questão de como o modelo da industrialização tardia reagiu a choques exógenos, a um ambiente global mais hostil e à maturação interna (política e econômica) recebe uma clara resposta. A mudança foi radical, uma vez que um modelo único se metamorfoseou em duas espécies diferentes.

Nos estágios iniciais da industrialização tardia no pós-guerra, aproximadamente da década de 1950 até meados dos anos 1980, todos os países do "resto" compartilhavam, em um grau extraordinário, o mesmo conjunto de instituições desenvolvimentistas, definidas por um mecanismo de controle recíproco. No mesmo momento da história, com o mesmo conjunto de grandes atores, operando com o mesmo pré-requisito de experiência manufatureira, perante a mesma permuta

41 Para os transbordamentos, ver Aitken et al. (1997), Blomstron; Kokko (1998), Borensztein et al. (1998), Chan (1998), Chuang; Lin (1999), Cohen; Levinthal (1989) e Love; Lago-Hidalgo (1999).

Modelo: - mesmo conj. de instituições desenvolv. definidas p/ mecanismo de controle recíproco
- utilização de ativos intermediários sustentados pelo estado de países de desenv. tardio

Ante 1980: Foco na semelhança entre países:

capacidades plind. - taxa tech estrangeira e prestação
De mecanismos de controle a mecanismos de resistência
- derivar habilidades de execução de projetos
- Estab. de instituições p/ sustentar um mecanismo de controle recíproco.

entre reduzir salários ou aumentar a produtividade e enfrentando o mesmo ambiente macroeconômico e político externo, um conjunto em outros sentidos altamente diverso de aprendizes recorreu uniformemente a ativos intermediários sustentados por padrões de desempenho aplicados a resultados, no fito de estabelecer um mesmo conjunto de indústrias básicas. Como na Segunda Revolução Industrial do Atlântico Norte, a industrialização tardia do "resto" consistiu em uma germinação da mesma semente (desenvolvida pela primeira vez no Japão) em diferentes vasos de argila (Pollard, 1973). Algumas flores se tornaram menos belas e viçosas, dependendo da qualidade da argila. A Argentina, por si, nem chegou a plantar a mesma semente que os demais retardatários. Ela fracassou totalmente em introduzir um mecanismo de controle recíproco. A Índia, que ficou mais viçosa com o passar do tempo, regou demais a semente a princípio, usando seu mecanismo de controle recíproco para atingir metas conflitantes.

Apenas em um estágio posterior de desenvolvimento econômico, começando em meados da década de 1980, a semente responsável pela ascensão do "resto" se dividiu em duas espécies distintas, uma delas retendo um número menor de características da planta original do que a outra. A causa da divisão girou em torno das habilidades competitivas, das capacidades e dos ativos baseados no conhecimento que, segundo argüimos, estão na raiz do retardo ou da retomada. Antes da década de 1980, quando as capacidades requeridas para a industrialização se limitavam simplesmente a tomar emprestado tecnologia estrangeira e dominar a engenharia de produção e habilidades de execução de projetos, as instituições que sustentavam um mecanismo de controle recíproco eram robustas o bastante para se desincumbirem da tarefa, sem embargo das diferenças entre países. Quando, entretanto, as capacidades necessárias para uma expansão ainda maior passaram a exigir tecnologia mais implícita e exclusiva, uma escolha profunda teve de ser feita — ou aprofundar as relações com firmas estrangeiras ou investir mais na formação de firmas nacionais e P&D. Então as diferenças entre os países predominaram. As mais críticas diferenças entre países influenciando nessa escolha ligavam-se à distribuição de renda e à história. Quanto mais igualitária a distribuição de renda e mais descontínuo o

Brasil começa
em 1980

LEO

Ante 1980: Foco nos focos entre países:
- Requisitos p/ certificação de exportação para a exportar tech mais sofisticada de ind.

quanto mais (1) igualitários a distribuição de renda e (2) mais descantado
em o fluxo de IEDs antes e depois da segunda guerra, maior a probabili-
dade de um país desenvolver firmas próprias e ativos baseados no
conhecimento.

1 investimento estrangeiro direto antes e depois da Segunda Guerra Mundial, mais provável seria que um retardatário construísse suas próprias firmas nacionais e ativos exclusivos baseados no conhecimento.

implicações do desenvolvimento do resto: Seguem-se, para o "resto", duas implicações do fato de o "resto" ter tido inicialmente um único modelo de desenvolvimento, que apenas mais tarde sofreu mitose.

1 Primeiro, o efeito manada ou multidão, com um grande número de retardatários se industrializando ao mesmo tempo, provavelmente facilitou que cada um deles confrontasse o poder político e econômico do Atlântico Norte. O desenvolvimento sincrônico gerou condições mais permissivas para desvios do modelo mercante do Atlântico Norte. As regras comerciais do Gatt reconheciam implicitamente o direito dos países pobres de serem mais protecionistas do que os ricos. Além disso, a industrialização sincrônica permitiu que os retardatários aprendessem uns com os outros, e não apenas com o Atlântico Norte e o Japão. Isso implica que será mais fácil para novos retardatários acelerar o desenvolvimento caso eles consigam se expandir juntos, presumindo-se que o aparato institucional que adotarão para isso também se desvie das normas do livre mercado.

2 Segundo, os países do "resto" adotaram o mesmo modelo para se industrializar porque nenhum deles tinha ativos baseados no conhecimento em quantidade suficiente para concorrer com a indústria moderna a preços mundiais. A intervenção do governo aumentou por toda parte, mais como resposta a essa falta de competitividade do que por mero compadrio, pela necessidade de "coordenar" as decisões de investimento, pelo desejo de capturar "economias externas" ou por qualquer outra típica explicação de cartilha para a intervenção governamental. A exceção prova a regra: o governo de Hong Kong (como o da Suíça, no caso da Europa) interveio menos do que seus vizinhos porque Hong Kong tinha maiores ativos competitivos, em razão do que sua intervenção não era necessária. A menos que os industrializadores mais tardios possuam ativos suficientes para concorrer na indústria moderna a preços mundiais, seus governos também tenderão a intervir. Se devemos esperar que suas intervenções excedam as do "resto" é algo que consideraremos em um capítulo final.

O "resto" ascenderá uma vez mais

~~Ascensão~~ do Resto:
Governos intervieram deliberadamente e profunda porque
sões ex. Coerção de ativos baseados no conheci-
mento

Um dos aspectos mais polêmicos da ascensão do "resto" foi o papel desempenhado pelo governo. Como vimos, todos os governos do "resto" intervieram de maneira deliberada e profunda no mercado porque suas economias tinham muito poucos ativos baseados no conhecimento para concorrer a preços mundiais de mercado, mesmo em indústrias modernas com mão-de-obra intensiva. Mas os fracassos do governo foram limitados institucionalmente. O conjunto de instituições que enquadrou todo o processo de industrialização tardia foi especificamente concebido para minimizar os efeitos nocivos das políticas intervencionistas.

Neste capítulo ligaremos a controvérsia sobre o papel do Estado à ascensão do "resto". Primeiro examinaremos a teoria de Alexander Gerschenkron, então, exporemos as premissas subjacentes de nossa própria "abordagem dos ativos". Em seguida resumiremos o que a renúncia à premissa do conhecimento perfeito significa para a teoria do mercado e para sua prescrição de política de *laissez-faire*. Por fim,

CAP