

Inspereconomia

Augusto Frias de Oliveira Schutt

**As diferenças entre os processos de industrialização tardia no Brasil e na
Coreia do Sul: uma análise institucional comparativa**

**São Paulo
2022**

Augusto Frias de Oliveira Schutt

**As diferenças entre os processos de industrialização tardia no Brasil e na
Coreia do Sul: uma análise institucional comparativa**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao programa de Graduação
em Economia do Insper Instituto de Ensino
e Pesquisa como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Orientador: Prof. Vinícius de Bragança
Müller e Oliveira

São Paulo

2022

Resumo

O objetivo deste trabalho é identificar e caracterizar as principais diferenças entre os modelos de industrialização tardia do Brasil e da Coreia do Sul, a partir de uma análise institucional comparativa, além de contrapor teorias heterodoxas de crescimento ao pensamento ortodoxo. Para isso, serão analisadas as instituições e políticas constituídas nos países de interesse na segunda metade do século XX que mais contribuíram para o sucesso, ou para o fracasso, de determinados setores industriais nascentes.

Palavras-chave: Industrialização tardia. Análise institucional comparativa. Brasil. Coreia do Sul. Indústrias nascentes.

Abstract

The objective of this work is to identify and characterize the main differences between the late industrialization models of Brazil and South Korea, on an institutional comparative analysis, and to oppose heterodox theories of growth to the orthodox way of thinking. To achieve these goals, the institutions and public policies established in these countries in the second half of the 20th century that most contributed to the success, or failure, of nascent industrial sectors will be analyzed.

Keywords: Late industrialization. Institutional comparative analysis. Brazil. South Korea. Nascent Industries.

Sumário

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Introdução | 6 |
| 2 | Revisão da Literatura | 8 |
| 2.1 | A Heterodoxia dos PADs | 8 |
| 2.2 | Intervenção Estatal e Abordagem Institucional Comparativa | 10 |
| 2.3 | Revisão do Modelo Ricardiano Clássico | 12 |
| 2.4 | As Melhores Instituições | 13 |
| 2.5 | A Importância de Instituições para o Desenvolvimento Econômico | 13 |
| 2.6 | O Estado de Gerschenkron e a Coreia do Sul | 16 |
| 3 | A Coreia do Sul | 18 |
| 3.1 | Uma breve síntese histórica | 21 |
| 3.2 | A agenda desenvolvimentista sul-coreana | 23 |
| 3.3 | Capital humano e o progresso dos chaebols | 24 |
| 4 | Erros e Acertos Tupiniquins | 27 |
| 4.1 | Intervenção e Protecionismo de Estado | 30 |
| 4.2 | Promoção e Regulação | 33 |
| 4.3 | O II PND | 36 |
| 5 | Conclusão | 41 |
| 6 | Referências | 47 |

1 Introdução

A busca por modelos bem sucedidos para o desenvolvimento econômico de países está há muito tempo entre os principais interesses dos economistas. De um lado, aqueles mais radicalmente ortodoxos negam a intervenção do Estado na economia, pedem pela manutenção de mercados liberais e demonizam o valor do setor público na promoção de crescimento. Do outro, pensadores estritamente heterodoxos defendem uma ativa atuação do Estado, através de incentivos monetários e fiscais que distorçam preços relativos no comércio internacional, estimulem a atividade doméstica e protejam setores vistos como estratégicos.

Este trabalho busca, a partir de uma abordagem institucional comparativa, mapear processos de desenvolvimento em economias de industrialização tardia, tendo enfoque em explicações acerca do sucesso sul-coreano e do parcial fracasso brasileiro. Mais ainda, o debate aqui proposto parte de tentativas de justificar a necessidade de intervenção estatal nas economias modernas e refutar o simplismo das propostas neoliberais, a partir de uma análise histórica e factual acerca da evolução das grandes potências econômicas mundiais. Ademais, o objetivo final deste artigo é discorrer não sobre a quantidade de incentivos governamentais, mas sobre as formas de alocação mais eficientes tanto de recursos quanto de políticas públicas observadas nos PADs (países altamente desenvolvidos).

Nesse sentido, esta monografia tem alicerce nas contribuições de Ha-Joon Chang (2004) acerca das estratégias de desenvolvimento econômico adotadas pelos PADs e em aspectos da agenda desenvolvimentista definida por Peter Evans (2004). Por mais que promovam hoje discursos bastante ortodoxos, em prol de mercados liberais e abertos ao comércio internacional, países avançados tais como os Estados Unidos fizeram o exato oposto quando desenvolviam as suas próprias indústrias. Dessa forma, é importante caracterizar que a receita para o progresso econômico que essas nações hoje buscam medicar aos grupos emergentes é diametralmente oposta às medidas por elas adotadas no passado e que explicam os seus atuais altos níveis de produto, crescimento e desenvolvimento. Além disso, é necessário um amplo entendimento do período histórico ao qual as nações de industrialização tardia estão submetidas. Em um mundo globalizado, a divisão

internacional do trabalho torna-se diretamente relacionada às possibilidades de desenvolvimento de um país. Assim sendo, as nações com capital humano pouco especializado ficam reféns dos seus recursos naturais, enquanto as que investem nesse fator de produção têm capacidade para realizar as atividades mais valorizadas pela economia mundial.

Ainda, tudo isso será explorado sob o prisma do sucesso sul-coreano, a partir do estudo de Alice Amsden (1989), e contraposto à realidade brasileira, em um corte temporal que irá adequar o escopo da presente pesquisa ao intervalo definido pelos anos 1960, 1970 e 1980.

2 Revisão da Literatura

A literatura básica revisada para o desenvolvimento desta monografia parte dos principais trabalhos de Ha-Joon Chang, Peter Evans, Dani Rodrik e Alice Amsden acerca da importância das instituições públicas para o desenvolvimento econômico dos países.

2.1 A Heterodoxia dos PADs

Hoje, as nações mais avançadas do mundo ocidental defendem certos conjuntos de políticas e instituições caracterizados como fundamentais para o desenvolvimento econômico de um país. Muitos foram catalogados pelo Consenso de Washington, evento que buscou promover o valor de democracias fortes, sistemas burocráticos eficientes, garantias a direitos de propriedade privada e organizações financeiras independentes do poder político - além de políticas para um ordenamento do comércio internacional estritamente aberto e liberal. Nessa seara, Ha-Joon Chang (2004) argumenta que os PADs vendem noções ortodoxas que não foram seguidas nem por eles próprios em seus processos de desenvolvimento. Sendo assim, estariam fazendo de tudo para “chutar a escada” (Chang, 2004, p. 26) que os teria levado a posições de hegemonia na organização da economia mundial.

A maioria esmagadora dos PADs aplicou políticas de promoção a indústrias em estágios iniciais de crescimento, via proteções tarifárias e políticas subsidiárias - entre outras estratégias bastante heterodoxas. Para Chang (2004, p. 26), “impedir que as nações em desenvolvimento adotem essas políticas constitui uma grave limitação à sua capacidade de gerar desenvolvimento econômico”. Ademais, o sul-coreano alega que nem sempre um movimento de “*catch-up* institucional” (Chang, 2004, p. 26), o qual ocorre quando busca-se construir ambientes organizacionais que mimetizam aqueles observados nos PADs, é benéfico a países subdesenvolvidos.

Chang exemplifica seu argumento questionando a adoção de bancos centrais de modelos ortodoxos - com total independência política e apreço pelo controle da inflação. Para ele, instituições e políticas devem ser adequadas ao estágio do processo de desenvolvimento de um país, às necessidades impostas pelo período histórico vigente e às características estruturais dessa nação. Em outras palavras, é possível que uma nação passe por um período desenvolvimentista no qual seja mais eficiente um Banco Central alinhado ao governo em estratégias fiscais e monetárias do que um Banco Central ortodoxo que freie a agenda de impactos expansionistas adotada.

Ainda, é importante esclarecer que quando os PADs escalavam a escada do desenvolvimento econômico eram protegidos os setores nascentes em suas indústrias e quebradas múltiplas regras de marcas e patentes. No entanto, agora colocam-se estes países como baluartes da defesa do livre-comércio e do respeito às leis de propriedade industrial e intelectual. Ademais, e além das proteções tarifárias, promoveram por longos períodos de tempo políticas de subsídios à exportação, permissão para monopólio em setores estratégicos, incentivos creditícios, planejamento de recursos humanos e apoio a P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) e inúmeras outras práticas negadas pela ortodoxia. Tudo isso tornava viáveis importantes parcerias público-privadas e possibilitava crescimentos industriais ordenados e planejados, alinhando os interesses e objetivos do Estado aos da iniciativa empresarial.

Sobretudo, Chang propõe um estudo sobre lições para o desenvolvimento econômico a partir de uma abordagem histórica, que ensina os países em desenvolvimento a partir das experiências dos PADs, para que não tenham de pagar por erros já antes cometidos pelas nações avançadas, principalmente na constituição de novas instituições. “Isso é importante porque, uma vez consolidadas, as instituições podem ser mais difíceis de mudar do que as políticas” (Chang, 2004, p. 126). Ademais, o autor argumenta que muitas políticas e instituições hoje fortemente estabelecidas nos PADs foram consequência do avanço econômico, em vez de causa. Dessa forma, torna-se necessário o questionamento de quais destas são realmente necessárias, tendo em vista o nível de desenvolvimento de um país.

Nesse sentido o autor argumenta que:

A partir dessa perspectiva, também se pode dizer que o preponderante discurso do desenvolvimento com base no *upgrading* institucional traz em seu bojo um elemento da atitude de “chutar a escada” à medida que muitas instituições impostas aos países em desenvolvimento, além de custosas, são irrelevantes ou mesmo prejudiciais, tendo em vista o estágio em que eles se encontram. (Chang, 2004, p. 27)

Por fim, no universo legislativo, o sul-coreano tece explicações sobre o papel das leis de falência e concorrência nos países altamente desenvolvidos. O primeiro conjunto citado estabelece um meio para anistiar os falidos, facilitar transferência de ativos e preservar empregos, a partir de métodos de socialização de riscos arcados pelas empresas e pelos empreendedores, ferramenta que Chang julga de suma importância nas indústrias modernas e altamente escaláveis. Já o segundo grupo de leis, tem cada vez representado mais preocupação para a economia mundial. Grandes empresas e conglomerados têm muitas vezes tamanho para colapsar diversos setores da iniciativa privada, tal como revelou a bancarrota das grandes organizações financeiras na crise do *subprime* americano. Considerando tal potencial de destruição, além dos óbvios problemas para a competição no mercado privado, tornam-se necessárias algumas regras para impedir cenários tais como o da crise de 2009 ou para que sejam pré estabelecidos métodos para a remediação desses choques.

2.2 Intervenção Estatal e Abordagem Institucional Comparativa

Peter Evans (2004) nega o radicalismo neo-liberal de forma categórica. É evidente que o norte-americano enxerga valor num Estado que esteja comprometido com o bom funcionamento e desenvolvimento de sua economia. A verdade é que o debate que tenta estabelecer já está além do simplismo relacionado à necessidade, ou não necessidade, de intervenção estatal na economia. Para ele, “a pergunta apropriada não é o quanto, mas que tipo” (Evans, 2004, p. 36). Nesse sentido, sob uma proposta de abordagem institucional comparativa, o cerne de qualquer debate deve estar situado sobre a eficácia relativa de composições institucionais diversas.

Assim como é comum entre os desenvolvimentistas, o norte-americano constrói sua análise tendo a coerência corporativa da burocracia weberiana como ponto de partida. Este é o primeiro passo para justificar a utilidade do Estado, dado que o mercado não funciona sem regulação e que é importante que as instituições burocráticas tenham tal coerência, a fim de favorecer os objetivos públicos sobre os individuais. São nesses pilares que Evans (2004, p. 38) monta sua proposta para relações de “autonomia e parceria” entre o Estado e o mercado - nas quais a iniciativa privada é agraciada por um cenário de regras e incentivos que fomentam seu processo de crescimento e evolução.

Mesmo assim, é inegável que os neoliberais foram bem sucedidos na identificação de uma série de vazamentos que são inerentes à realidade de certas instituições em certos países e na constituição de modelos analíticos para a definição desses desvios. Como diz Evans (2004, p. 53), “não há dúvida de que alguns Estados consomem conspicuamente os recursos que extraem, encorajam os atores privados a trocarem suas atividades produtivas pelo rentismo improdutivo e falham em prover os bens coletivos”. Entretanto, Evans caracteriza como injustificável a exclusão da importância do papel do Estado na promoção de caminhos para o desenvolvimento econômico a partir de argumentos dessa espécie. Para ele, há ganho líquido positivo na atuação pública por vias de instituições e políticas heterodoxas, posição que o sociólogo defende a partir de sua abordagem institucional comparativa sobre a história das organizações econômicas, que define tal como segue:

Este estudo adota o que chamo de “abordagem institucional comparativa”: institucional porque busca explicações que vão além dos interesses utilitaristas de indivíduos, procurando compreender os padrões mais duradouros de relacionamento nos quais se inserem tais interesses; comparativo porque focaliza variações concretas de casos históricos, em vez de buscar explicações genéricas. (Evans, 2004, p. 44)

2.3 Revisão do Modelo Ricardiano Clássico

Para Evans (2004), qualquer agenda desenvolvimentista deve levar em conta a hierarquia da divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, é coerente defender que o nível de desenvolvimento de um país pode ser avaliado a partir do grau de especialização da mão de obra utilizada nos principais setores de sua economia.

Os países que preenchem os nichos setoriais mais dinâmicos e lucrativos são os “desenvolvidos”. Ser relegado a nichos menos recompensadores ou manter vínculos menos desejáveis de uma cadeia produtiva reduz a perspectiva de mudança progressiva. (Evans, 2004, p. 33)

A tentativa de Evans de incluir a divisão internacional do trabalho como ingrediente para o desenvolvimento propõe uma revisão da máxima ricardiana de vantagens comparativas. Para o sociólogo, o aproveitamento do potencial natural de um país pode não ser suficiente em uma economia globalizada na qual as maiores margens financeiras ficam para os agentes que realizam atividades posteriores à de extração da matéria-prima. Em outras palavras, uma agenda de políticas econômicas estritamente ricardianas pode condenar uma nação a condições perpétuas de baixo desenvolvimento.

É nessa seara que Evans toma emprestado o argumento de William Cline de que qualquer país pode e deve desenvolver vantagens comparativas. Um país que quer crescer deve olhar para a especialização internacional das atividades econômicas, entender os setores mais valorizados pelo comércio global e aplicar políticas públicas que permitam sua atuação em práticas capitalistas que hoje são executadas pelas nações avançadas.

Mesmo assim, o sociólogo não nega a utilidade daquilo que Ricardo propõe. Faz sentido o aproveitamento dos recursos naturais, mas é importante que o superávit gerado nesse movimento seja parcialmente revertido para a criação de vantagens comparativas nos mercados ocupados pelos países do primeiro mundo. Esta é uma lição importante para os países de economias baseadas em extração e exportação de commodities.

2.4 As Melhores Instituições

Dani Rodrik (2007) defende que os países ricos têm em comum a constituição de ambientes que maximizam a sensação de segurança do investidor. Para isso, as instituições governamentais devem atuar assegurando o cumprimento de contratos, alinhando os interesses sociais e privados e firmando políticas macroeconômicas sólidas. Nesse sentido, é provável que um país pobre goze de um aumento em sua capacidade produtiva caso promova movimentos de fortalecimento dos direitos de propriedade, beneficiando os seus empreendedores e investidores.

Segundo o economista turco, cada país está inserido num contexto ímpar. Não há algum tipo de receita para que sejam atingidos os resultados institucionais desejados (aqueles que minimizem a percepção de risco do investidor e do empreendedor). Dessa forma, as melhores decisões dependerão da eficácia das possíveis alternativas para o mercado tratado, dos limites e oportunidades do ambiente econômico analisado.

Mesmo assim, é possível mapear soluções para o bom funcionamento da atividade empresarial tendo em mente os objetivos institucionais citados por Rodrik. Nesse sentido, o autor caracteriza o *boom* de investimentos na China do final do século XX como uma importante lição de sucesso sem a construção de mercados liberais tal como pede a ortodoxia. Em um sistema em que o investidor não podia confiar na independência do judiciário, o governo chinês solucionou o problema da pouca confiança ao deter participações de parcelas patrimoniais das empresas, alinhando os seus interesses aos da iniciativa privada.

2.5 A Importância de Instituições para o Desenvolvimento Econômico

O sucesso da industrialização tardia observada em países da Ásia Oriental tem sido discutido por economistas que buscam elencar e analisar quais os principais fatores promotores de desenvolvimento econômico em nações ao longo do tempo. Nesse campo, Amsden (1991) busca desconstruir uma série de teorias

desenvolvimentistas que não se sustentam quando colocadas sobre evidências de crescimento constituídas nos processos de industrialização dos principais Tigres Asiáticos e de outros países emergentes ao redor do mundo. A economista é eficiente em negar a soberania de pensamentos que recomendam estratégias de desenvolvimento econômico por linhas simplistas, muitas vezes deterministas ao classificar melhores condições na distribuição de salários ou terras e maiores quantidades de subsídios governamentais como garantias para o sucesso industrial de um país. Amsden também coerentemente exige que devam ser tecidas análises sobre instituições tanto públicas quanto privadas para que entendamos o sucesso ou fracasso de tentativas de industrialização e desenvolvimento econômico nos países.

Há dois importantes modelos para explicar o desenvolvimento econômico de países que executaram processos bem sucedidos de industrialização tardia. O primeiro busca identificar vantagens de mercado que possibilitaram crescimento. Este é amplamente criticado pela autora, vide diversos casos de incongruência entre as premissas dessa linha de pensamento com as evidências de países que obtiveram sucesso a partir de movimentos de progresso alternativos, os quais apresentaram vantagens comparativas justificadas pelo segundo modelo apresentado - que caracteriza o papel magnata de instituições na condução de políticas desenvolvimentistas.

Nesse sentido, Amsden busca reformar premissas básicas consideradas por muitos economistas clássicos e alguns pensadores deterministas. Em primeiro lugar, a autora desmistifica a impressão de correlação entre desenvolvimento econômico e alocação equitativa de terra e capital. Por mais que os Tigres Asiáticos apresentem países que obtiveram sucesso industrial com boa distribuição desses fatores de produção, há casos de êxito em nações com disposições diametralmente opostas a estas, onde a desigualdade social é profunda. Ademais, a economista também refuta com excelência o modelo dos “gansos voadores” proposto por Kaname Akamatsu, que tentou explicar a industrialização dos países do sudeste asiático com base na transferência da tecnologia de nações avançadas, na presença de investimento externo e na especialização do mercado de trabalho visando o comércio internacional. Para Amsden, tal entendimento pode ser provado falho tendo em vista a atuação dos Estados Unidos na promoção de grande fluxo de

capital, tecnologia e comércio para países da América Latina nas décadas de 1950 e 1960, nações que em grande maioria continuaram experimentando períodos de crise e estagnação econômica.

Ainda debatendo o papel das condições de fatores de produção sobre o desenvolvimento, a autora nega que países com salários mais baixos tenham invariavelmente vantagens comparativas para a especialização na exportação de commodities. Para ela, esta teoria ignora a manifestação de países superiores em infraestrutura, equipamento e gestão, tal como é foi o caso do Japão, que, mesmo com salários superiores a Inglaterra, superou a produção têxtil britânica a partir de fábricas em estágios de modernização mais avançados.

Em termos da balança comercial, Amsden alega que a depreciação artificial de moedas não leva a ganhos reais de competitividade, dado que o seu efeito positivo tende a ser anulado pelo aumento nos custos de importação de bens intermediários. Ademais, defende a autora que a clássica estratégia de fomentar a indústria com subsídios a fim de substituir bens antes importados ainda deve ser posta em cheque. Nada garante que ao cabo de uma política subsidiária a taxa de substituição de bens exportados permaneça estável e que o produto nacional tenha vantagem real de preço e qualidade sobre o estrangeiro. Finalmente, Amsden alega que a resposta para essa questão, e todas as outras colocadas na seara da discussão desenvolvimentista, está nas instituições, públicas e privadas, as quais têm o papel de disciplinar o mercado e garantir eficiência na alocação dos subsídios.

Em linhas gerais, é impecável a estratégia apropriada pela autora em seu caminho de negação das teorias de determinismo desenvolvimentista. De fato, os Tigres Asiáticos ilustram inúmeros exemplos de industrialização tardia bem sucedida que refutam as hipóteses de vantagem comparativa garantida por condições favoráveis nas distribuições de fatores de produção entre os países. Ademais, Amsden acerta ao não buscar invalidar por completo os modelos de crescimento vigentes, apenas identificando a necessidade de olharmos para as estruturas institucionais, para tornar as análises sobre o tema robustas, absolutas e baseadas em evidências.

Talvez esta seja sua contribuição de maior utilidade. É muito comum que economistas busquem explicar o sucesso de países que vivenciaram períodos de crescimento econômico acelerado por características de capital, terra e mão de obra não especializada. Ainda, é provável que tais aspectos apresentassem fortes relações de causalidade no passado, mas a economista narra bem que em mundo de contínuas revoluções tecnológicas o papel de instituições públicas e privadas sobre a eficiência na gestão das empresas e na alocação de investimento público é o que determinará a boa, ou má, aplicação dos fatores de produção disponíveis em uma economia.

De forma geral, Amsden constrói um sistema completo de desconstrução de teorias equivocadas sobre o processo de industrialização tardia dos Tigres Asiáticos, para então montar um sistema de explicações que seja aplicável a qualquer economia emergente. Vale ressaltar, entretanto, que por conta desse seu objetivo generalizador, acaba ignorando algumas estratégias das grandes potências. Amsden tenta descredibilizar políticas de depreciação monetária pelo encarecimento de bens importados, mas se esquece da China, país de características ímpares que obteve êxito nesse tipo de movimento.

Por fim, é bastante relevante sua contribuição na identificação das falhas de sistemas econômicos que buscam explicar o sucesso da industrialização tardia na Ásia Oriental e na proposição de alinhar as características de mercado com as realidades institucionais dos países para a compreensão dos seus processos de desenvolvimento econômico. Modelos tais como o dos “gansos voadores” de Akamatsu listam características que facilitaram o crescimento dos Tigres Asiáticos, mas Amsden prova que sem estudos institucionais estes se tornam obsoletos.

2.6 O Estado de Gerschenkron e a Coreia do Sul

Gerschenkron (1962) defende que o Estado deva servir o mercado tal como um banco de investimentos, a fim de assegurar a grande necessidade de capital em escala demandada pelos processos de evolução tecnológica da economia moderna. Tal posição já foi um grande avanço, em um momento da história do pensamento

econômico dominado pela ortodoxia neoliberal, mas Alice Amsden foi um pouco mais além:

A Primeira Revolução Industrial foi construída no *laissez-faire*, a Segunda, com base na proteção da indústria nascente. Na industrialização tardia, os alicerces são os subsídios - que incluem tanto proteção quanto incentivos financeiros. A alocação de subsídios tornou o governo não apenas um banqueiro, como Gerschenkron (1962) o concebeu, mas também um empresário, usando subsídios para decidir o que, quando e o quanto produzir. (Amsden, 1989, p. 143)

A economista define que nos países de industrialização tardia bem sucedida o Estado promoveu, sistematicamente, incentivos subsidiários com objetivo de distorcer os preços relativos do comércio internacional e estimular a atividade econômica doméstica. Ademais, nações como a Coreia do Sul foram casos exemplares em termos de modelos de disciplina para a alocação e para o aproveitamento desse tipo de investimento. Nesse sentido, a custosa intervenção estruturalista observada na Coreia foi acompanhada por eficientes esforços de escolarização e desenvolvimento do seu capital humano. Ainda, a título de ilustração, a autora apresenta que nos anos 1960, enquanto o número de gerentes na economia coreana crescia a níveis constantes, a quantidade de engenheiros assalariados aumentava de forma muito mais acelerada.

Tudo isso está estritamente relacionado ao tipo de desenvolvimento vivido pelos países de industrialização tardia. Como caracterizado por Amsden, a primeira Revolução Industrial na Inglaterra teve origem em invenções, enquanto a Alemanha e os EUA cresceram com base em inovações. Já a Coreia do Sul teve crescimento fundamentado no aprendizado a partir dos processos industriais importados do resto do mundo.

3 A Coreia do Sul

A Coreia do Sul é possivelmente o caso de sucesso desenvolvimentista que melhor justifica a posição anti-ricardina fundamentada por Evans (2004). Em 1960, o país apresentava abundante e barata mão de obra, tendo vantagem comparativa sobre muitas outras nações na indústria têxtil. Nessa época, era uma sociedade agrária que contabilizava um PIB *per capita* de 1.095 dólares, a qual se transformou cinco décadas depois no vigésimo quinto país mais rico do mundo, com renda média por pessoa trinta vezes maior em 2010 em comparação ao dado apresentado para 1960. Não foi, no entanto, a hegemonia sobre a exportação de produtos têxteis que alçou a Coreia a tal nível de riqueza, mas sim a criação de vantagens induzidas pelo governo sobre químicos, semicondutores e industrializados pesados, tais como o aço, principalmente na década de 1980.

Além de refutar as indicações ricardianas de aproveitamento das condições de produtividade relativa preexistentes, o sucesso sul-coreano pôs em xeque a preocupação de muitos economistas que acreditavam que para um país tornar-se industrializado era inevitável aceitar a deterioração de sua desigualdade econômica. Nesse sentido, a Coreia do Sul foi um grande exemplo: por cinquenta anos sustentou crescimento médio de 7% a.a. de seu PIB *per capita* enquanto manteve baixos indicadores para o índice Gini.

Tabela 1 - PIB *per capita* e Classificação Mundial nos anos de 1960 e 2010

| País | PIB <i>per capita</i> em US\$ de 2005 (PPC) | Classificação em 2010 | PIB <i>per capita</i> em 1960 (US\$ em PPC) | Classificação em 1960 | Crescimento médio do PIB <i>per capita</i> (% p.a.) |
|----------------------|--|--------------------------|--|--------------------------|--|
| Catar | 102.891 | 1 | 25.365 | 2 | 2,8 |
| Cingapura | 59.936 | 3 | 2.310 | 51 | 6,7 |
| Noruega | 53.376 | 4 | 7.210 | 16 | 4,1 |
| Emirados Árabes | 48.597 | 6 | 19.429 | 3 | 1,9 |
| Estados Unidos | 48.147 | 7 | 11.328 | 5 | 2,9 |
| Holanda | 42.330 | 9 | 8.284 | 13 | 3,3 |
| Austrália | 40.836 | 11 | 8.865 | 10 | 3,1 |
| Suécia | 40.613 | 13 | 9.000 | 7 | 3,1 |
| Canadá | 40.457 | 14 | 8.927 | 8 | 3,1 |
| Irlanda | 39.507 | 15 | 8.480 | 12 | 3,1 |
| Alemanha | 37.935 | 17 | 7.685 | 14 | 3,2 |
| Taiwan | 37.931 | 18 | 1.468 | 66 | 6,7 |
| Dinamarca | 37.741 | 19 | 8.814 | 11 | 3,0 |
| Reino Unido | 35.974 | 22 | 8.887 | 9 | 2,8 |
| França | 35.048 | 23 | 7.544 | 15 | 3,1 |
| Japão | 34.362 | 24 | 3.986 | 25 | 4,4 |
| Coreia do Sul | 31.753 | 25 | 1.095 | 83 | 7,0 |
| Espanha | 30.622 | 28 | 3.452 | 30 | 4,5 |
| Itália | 30.165 | 29 | 5.916 | 20 | 3,3 |
| Portugal | 23.204 | 42 | 2.988 | 38 | 4,2 |
| Argentina | 17.376 | 51 | 5.561 | 21 | 2,3 |
| Rússia | 16.687 | 52 | 3.935 | 27 | 2,9 |
| Chile | 16.171 | 55 | 4.320 | 24 | 2,7 |
| Malásia | 15.578 | 58 | 1.590 | 62 | 4,7 |
| Uruguai | 15.469 | 59 | 5.040 | 22 | 2,3 |
| México | 15.121 | 61 | 3.485 | 29 | 3,0 |
| Brasil | 11.845 | 74 | 2.381 | 49 | 3,3 |

Fonte: Musacchio (2012).

Ademais, é coerente dizer que o modelo sul-coreano de crescimento compartilhado pautado no fomento de grandes conglomerados privados (*chaebols*) nos setores industriais nascentes foi benéfico ao setor empresarial e ao povo como um todo. Isso porque o investimento em educação e em desenvolvimento do capital humano promoveu oportunidades em atividades mais rentáveis, dependentes de mão de obra técnica e especializada, tal como explicitado por Evans (2004).

Alice Amsden (1989) revela que a diferença entre o salário de um trabalhador com formação em ensino médio e um funcionário com apenas o ensino fundamental completo caiu de 47% para 30%, enquanto a diferença entre o salário de uma pessoa com ensino superior completo em comparação a outra formada no ensino fundamental foi reduzida de incríveis 97% para 66%. Tais feitos foram consequência do maior número de especialização em todos os níveis de educação no país, tal como indicado a seguir.

Tabela 2 - Níveis de Educação da Força de Trabalho

| | 1946 | 1963 | 1983 |
|--------------------|-------|-------|-------|
| Sem educação | 39,6% | 5,5% | n.d. |
| Ensino fundamental | 53,0% | 53,0% | 41,2% |
| Ensino médio | 7,40% | 33,9% | 48,6% |
| Educação superior | 0,01% | 7,6% | 10,2% |

Fonte: Amsden (1989).

Além disso, a Coreia montou um moderno modelo de educação e pesquisa aos moldes daquilo que era observado nos Estado Unidos, com destaque para institutos técnicos próximos às sedes de grandes *chaebols*, a fim de fomentar também os investimentos e parcerias em P&D com o setor privado. Sobre isso, Evans (2004) aponta que ao final dos anos 1980 a Coreia contava com 150% do número observado no Brasil para alunos estudantes das áreas de engenharia e matemática, mesmo tendo uma população três vezes menor.

Tudo isso, portanto, possibilitou a transformação da economia sul-coreana em seu processo de industrialização tardia. O enriquecimento e a especialização do capital humano no país foi fundamental para que a Coreia fosse capaz de criar vantagens comparativas nos setores mais valorizados pelo mercado mundial,

indicação fundamental do modelo desenvolvimentista de Evans (2004) e base para o argumento da importação de sabedoria e experiência de Amsden (1989).

Engenheiros assalariados são uma figura importante na industrialização tardia porque são os guardiões das transferências de tecnologias estrangeiras. (Amsden, 1989, p. 9)

3.1 Uma breve síntese histórica

A Coreia foi um estado tributário da China de 1392 a 1895, teve um curto período de independência e depois foi colônia japonesa, de 1910 até o cabo da Segunda Guerra Mundial. Sob o comando do Japão, foram organizados bons sistemas de educação nas áreas de agricultura e medicina, mas faltavam qualificações técnicas para que fosse possível uma tentativa de industrialização da economia.

Em meio a Guerra da Coreia (1950 - 1953), a parte do sul foi amplamente apoiada pelos Estados Unidos, que promoveram a ascensão Syngman Rhee, nacionalista formado pela Universidade de Princeton. No ano de 1958, Rhee criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), estruturado por economistas formados fora do país, que estabeleceram os primeiros argumentos do desenvolvimentismo pautado em subsídios para substituição de produtos importados na Coreia. A verdade, no entanto, é que Rhee ficou refém de suas relações e trocas de favores com figuras da elite sul-coreana que o apoiavam e teve de suspender os seus planos para manter o apoio político. Mesmo assim, a semente para um modo mais heterodoxo de planejamento econômico já havia sido plantada e ainda seria bastante relevante nas décadas seguintes.

Rhee caiu em 1961, derrubado por militares comandados pelo general Park C. Hee, principal responsável por restabelecer a seriedade da burocracia coreana a partir de rigorosos concursos públicos, eliminando o sistema de nomeações políticas que reinou sob a gestão do seu antecessor. Após o golpe, logo no início de seu governo, Park retomou os planos do CDE de Rhee para constituir a EFB (Diretoria de Planejamento Econômico), instituição que Evans (2004) caracterizou como fundamental para um ordenamento coerente dos passos desenvolvimentistas que

seriam tomados. O governo nacionalizou os bancos, a fim de dominar a capacidade de estender linhas creditícias às indústrias de interesse, regidas pela própria EFB, que também definia as tarifas de impostos alfandegários, a fim de proteger certos setores da economia e promover políticas de substituição de importados. Por fim, outra importante característica da EFB de Park era o alinhamento conjunto com o empresariado e a transparência em relação aos seus processos. Eram definidos e discutidos com os produtores e líderes comerciais diversos pontos do planejamento industrial, tais como metas de desempenho para os níveis de exportação esperados e os subsídios atrelados a tais objetivos. Nesse sentido, o estilo de gestão de Park foi diametralmente oposto ao de Rhee, que não permitia acesso a informações acerca dos seus planos de apoio a grupos de empresários que eram, em grande parte, apoiadores políticos do seu governo.

Entre as mais relevantes iniciativas de Park para a criação de vantagens comparativas em setores antes pouco desenvolvidos na economia sul-coreana está a política HCI (Industrialização de Químicos e Indústrias Pesadas), estabelecida em 1973. Uma década depois, tal como indicado na pesquisa de Musacchio (2012), os setores promovidos pela HCI já representavam 60% das exportações da Coreia e em 1980 já tinham impulsionado esse fluxo de capital ao valor de US\$ 16,2 bilhões, ano em que o governo esperava renda *per capita* de US\$ 1.000 e realizou renda efetiva de US\$ 1.674.

Ademais, a atuação da HCI foi essencial à sobrevivência e ao progresso dos principais *chaebols* do setor automobilístico, tais como Kia, Hyundai e Daewoo, que receberam, além de proteção comercial e inúmeros benefícios fiscais, subsídios diretos para vendas no mercado interno e financiamento dos veículos exportados. O governo de Park também construiu uma enorme rede de autoestradas antes mesmo de haver demanda por uma estrutura tão ampla, a fim de fomentar o setor no mercado interno, de forma análoga ao que fez Juscelino Kubitschek no Brasil. Além disso, Musacchio (2012) ressalta que todas essas condições da HCI tornaram os *chaebols* empresas extremamente alavancadas, a exemplo da Hyundai, que chegou a acumular razão de cinco para um em dívidas sobre capitais próprios, mas que em 1988 já fabricava 650.000 automóveis, dos quais quase dois terços eram direcionados ao mercado externo.

Fora dos setores industriais pesados, a HCI também apoiava e fomentava as atividades de produtores de tecnologia. Base para isso era o KIET (Korea Institute of Electronics Technology), parceria público-privada que enviou pesquisadores sul-coreanos para tecer atividades em companhias estadunidenses e estabeleceu escritório no Vale do Silício, a fim de catalisar os processos de aprendizado e importação de técnicas desenvolvidas nos países avançados. Musacchio (2012) aponta que algumas iniciativas em *joint ventures* entre *chaebols* e gigantes da telecomunicação americana, tais como a AT&T, também foram promovidas nesse período de acelerada transferência de tecnologias de semicondutores, a partir de políticas de crédito subsidiado. Em 1984 as empresas sul-coreanas começaram a fabricar *chips* de integração de 64 KB em larga escala e em 1988 a Samsung, com razão dívida sobre capital próprio de sete para um, já engendrava mais de um milhão e meio de *chips* de 1 MB, produção bem maior que a de todos os fabricantes independentes dos Estados Unidos.

Em suma, o governo sul-coreano incentivou e subsidiou de forma sistemática os setores nascentes de sua indústria, a partir de programas e instituições tais como a HCI e a EFB, alavancando os principais *chaebols* a níveis jamais vistos e protegendo-os da inadimplência, ao sustentar suas formações de capital e direcionar suas negociações de dívida com grupos financeiros internacionais. Ainda sobre o expansionismo desenvolvimentista, Amsden (1989) ressalta que frente a choques macroeconômicos a Coreia do Sul tendia a ir contra as recomendações de austeridade fiscal do FMI (Fundo Monetário Internacional), ampliando o fomento às indústrias e sustentando baixos níveis da taxa básica de juros.

3.2 A agenda desenvolvimentista sul-coreana

Musacchio (2012) entende que é preciso analisar atentamente os porquês das políticas industriais sul-coreanas terem dado tão certo, uma vez que programas semelhantes em outros países levaram a surtos de ineficiência, corrupção e distúrbios de mercado. Para isso, mapeou os principais incentivos oferecidos na Coreia e buscou entender quais características sócio-institucionais garantiram o sucesso dessas iniciativas.

Em primeiro lugar, o governo coreano foi eficiente em estruturar modelos de subsídios para setores da indústria nascente que de fato faziam parte do seu plano desenvolvimentista, a partir de linhas de crédito financiadas pelos grandes bancos comerciais (que haviam sido nacionalizados) para esses setores que eram definidos e delineados pela EFB.

O governo também foi eficiente em criar um mercado cativo para os negócios incentivados que acabou sendo mais efetivo que as próprias ações protecionistas. A promessa estatal de adquirir computadores e sistemas avançados garantiu o nível de minimização de riscos necessário para que os *chaebols* entrassem no setor dos semicondutores e investissem em P&D, em parceria subsidiada com o Ministério das Comunicações, órgão que destinava, segundo Evans (2004), 3% das receitas das bilionárias empresas estatais de telefonia para esse tipo de fomento.

Além disso, havia setores industriais de desenvolvimento almejado pelos planos da EFB que não atraíam o interesse dos grupos privados, dado os altos custos de implementação que caracterizavam tais tipos de empreendimentos. Nesses casos, o estado montava fábricas piloto que depois eram privatizadas. Foi assim, por exemplo, que surgiu a indústria automobilística na Coreia, responsável por enriquecer muitos dos mais relevantes *chaebols*, como é o caso da Hyundai.

Por fim, é importante afirmar que o governo sul-coreano foi capaz de seguir os planos da EFB com satisfatório nível de sucesso, impondo metas de desempenho em troca de subsídios ao fomento de iniciativas industriais dos grupos empresariais privados. Estas eram divididas em três principais categorias: volume de exportações, quantidade de novos produtos desenvolvidos e objetivos em P&D. Em caso de não cumprimento das metas, as empresas tinham apoio cortado e muitas vezes chegavam a ser penalizadas com algum tipo de embargo.

3.3 Capital humano e o progresso dos *chaebols*

Não há dúvida que o elemento central para a bem sucedida tentativa de criação de vantagens comparativas nas indústrias que sustentaram o crescimento vertiginoso da economia sul-coreana foi o desenvolvimento do capital humano.

Amsden (1989) define a elite empresarial que dominava o setor privado do país como historicamente interessada em atividades especulativas e fascinada por oportunidades de *rent seeking*, sendo que grande parte dos controladores dos *chaebols* tinha pouca instrução acadêmica.

Sobre esse contexto, a economista norte-americana caracteriza dois pontos principais para a inflexão da mentalidade empreendedora no país. O primeiro, já citado, é constituído na educação formal e nas figuras dos gerentes e engenheiros, colocados como guardiões da transferência de experiência e conhecimento dos países avançados, assim como também já foi explorado neste texto. O segundo, foi o apoio técnico em relações de parcerias e *joint ventures* com empresas dos EUA. Tudo isso, revelou aos líderes empresariais que a força de trabalho sul-coreana tinha sido desenvolvida e especializada, tornando as atividades de fato produtivas mais interessantes que as especulativas.

Uma vez solucionado o desalinhamento de interesses com o empresariado, os *chaebols* foram estruturas ideais para a prosperidade nos setores industriais incentivados pelas políticas desenvolvimentistas planejadas. Evans (2004) identifica que os *chaebols* já produziam eletrônicos de consumo tais como aparelhos televisores e que, sendo assim, já haviam realizado investimentos em instalações capazes de abarcar a fabricação de computadores e produtos gerais de informática. Não é à toa que os principais produtores desses artigos de tecnologia foram empresas tais como a Samsung, líder na produção de eletrônicos. Em menos de dez anos a produção de computadores saiu da casa de 6 milhões (US\$) de faturamento para mais de 2 bilhões de dólares, grande parte disso era voltada ao mercado externo (Evans, 2004).

Tabela 3 - Dados da produção sul-coreana (em milhões de US\$)

| Ano | Computadores | Semicondutores |
|------|--------------|----------------|
| 1981 | 31 | 342 |
| 1982 | 47 | 490 |
| 1983 | 207 | 850 |
| 1984 | 428 | 1.265 |
| 1985 | 519 | 1.005 |
| 1986 | 880 | 1.470 |
| 1987 | 1.655 | 2.300 |
| 1988 | 2.665 | 3.678 |

Fonte: Evans (2004).

Tabela 4 - Dados da exportação sul-coreana (em milhões de US\$)

| Ano | Televisores | Computadores | Semicondutores |
|------|-------------|--------------|----------------|
| 1980 | 415 | 6 | 445 |
| 1983 | 624 | 112 | 812 |
| 1986 | 955 | 707 | 1.359 |
| 1989 | 1.355 | 2.042 | 4.023 |

Fonte: Evans (2004).

4 Erros e Acertos Tupiniquins

No Brasil, os grandes grupos empresariais eram menos isolados dos países avançados se comparados às corporações de outras economias de industrialização tardia. Tal abertura comercial, moldada por um regime de investimento relativamente liberal, possibilitou bons resultados na produção de manufaturados, mas incentivou a manutenção de uma mentalidade ortodoxa que acostumou o empreendedor nacional à presença das empresas transnacionais. Nesse sentido, o empresariado brasileiro foi educado de forma a tornar-se eficiente, porém habituado a não testar os grandes agentes estrangeiros em atividades nas quais não fossem observadas vantagens competitivas claras - tais como na industrialização de produtos de tecnologia avançada. Portanto, era mantido o ruim posicionamento do país na divisão internacional do trabalho, configurando a prerrogativa de atuação exclusiva em indústrias de capital e trabalho intensivo às grandes multinacionais.

Evans (2004) identifica que essa tendência prévia, característica do ambiente empresarial tupiniquim, foi ainda mais intensificada por conjuntos de políticas e incentivos industriais promovidos pelo Estado brasileiro. Diferentemente do que acontecia nos setores de químicos básicos e máquinas leves, nos quais a atuação das empresas era recompensada por diversos tipos de benefícios, o ambiente da indústria doméstica de eletrônicos era desencorajador. Ao final dos anos 1960, o governo militar optou por manter o arcabouço de regras tributárias que configurava a Zona Franca de Manaus como uma plataforma para a importação, freando o desenvolvimento da tecnologia nacional. Assim sendo, o acadêmico americano conclui que:

Nenhum caminho natural levava os grupos industriais sofisticados a substituir os setores já conhecidos pela informática. As políticas anteriores do Estado ajudaram a destruir qualquer caminho que pudesse ter existido à eletrônica de consumo e implantou formidáveis guardiãs transnacionais na entrada do mercado de informática local. (Evans, 2004, p. 209)

Tabela 5 - Crescimento do Mercado de Informática (em milhões de US\$)

| | 1979 | 1983 | 1985 | 1987 | 1989 |
|---------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Empresas Nacionais | | | | | |
| Faturamento | 190 | 687 | 1.400 | 2.378 | 4.243 |
| % do total | 23% | 46% | 52% | 59% | 59% |
| Transnacionais | | | | | |
| Faturamento | 640 | 800 | 1.278 | 1.638 | 2.920 |
| % do total | 77% | 54% | 48% | 41% | 41% |
| Total da Indústria | 830 | 1.487 | 2.678 | 4.016 | 7.163 |

Fonte: Evans (2004).

Tabela 6 - Empregos de Nível Superior na Indústria de Informática

| | 1979 | 1983 | 1985 | 1987 | 1989 |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Empresas Nacionais | 1.531 | 3.884 | 9.064 | 14.206 | 17.591 |
| Transnacionais | 2.521 | 2.810 | 3.467 | 5.147 | 6.522 |
| Total | 4.052 | 6.694 | 6.694 | 19.353 | 24.113 |

Fonte: Evans (2004).

Tabela 7 - Dez Maiores Firmas de Informática, em 1986 (em milhões de US\$)

| Firma | Vendas | Firma | Vendas |
|------------------|--------|--------------------|--------|
| 1. IBM do Brasil | 731,4 | 6. SID Informática | 87,0 |
| 2. Unisys | 211,4 | 7. Scopus | 58,0 |
| 3. Itautec | 111,7 | 8. Labo | 48,6 |
| 4. Cobra | 98,8 | 9. Microtec | 38,3 |
| 5. Elebra | 88,1 | 10. Racimec | 37,8 |

Fonte: Evans (2004).

Até o início da década de 1980 a hegemonia das empresas estrangeiras de tecnologia continuava bastante intensa, capitaneadas pela IBM e pela Unisys. Como já citado, estas atuavam nos mais complexos e capitalizados segmentos da

indústria. Aos poucos, setores periféricos dentro desse mesmo setor passaram a ser explorados pelos grupos nacionais, sendo as instituições financeiras as que mais foram incentivadas a tecer parcerias com agentes públicos em seu processo de desenvolvimento tecnológico.

A Cobra Computadores e Sistemas Brasileiros, organização montada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em união com a Marinha, em 1974, com o objetivo de fomentar o crescimento de uma indústria nacional de informática, estabeleceu um dos primeiros passos desse movimento, ao oferecer equipamentos para análise de dados aos grandes bancos, em troca de participações societárias (Evans, 2004).

Nesse meio, o Banco Itaú, um dos principais clientes da IBM no Brasil, dada sua necessidade de *hardwares* e *softwares* para a automação de redes e operações bancárias, passou a sair da figura de comprador e se estabelecer como fabricante dentro dessa indústria. Em 1987, depois de menos de dez anos de atuação no setor, o Itaú já havia organizado um grande conglomerado de tecnologia, com faturamento consolidado de mais de 420 milhões de dólares a partir da Itautec, Itaucom, Sesa e Philco (Evans, 2004, p. 215).

De certa forma, pode-se dizer que tal escalada dos negócios em informática, fomentada por parcerias público-privadas com os bancos, provaram a capacidade estatal de ser aquilo que Evans (2004) definiria como um *parteiro* bem sucedido. Mesmo assim, o Estado falhou em representar a mesma força em negócios de tecnologia fora do setor financeiro, nos quais, sem incentivos governamentais, o risco de criar atividades em um mercado dominado por gigantes da informática global não compensaria as expectativas de ganho dos empreendedores da indústria nacional.

Não obstante, o mercado bancário brasileiro, acostumado a ser eficiente a níveis internacionais, produziu bens eletrônicos competitivos em termos qualitativos e financeiros. Grandes bancos tais como Itaú, proprietário da Itautec e Philco, e Bradesco, investidor da Elebra e Sharp, voltaram seus esforços para o mercado de *softwares*, espaço no qual conseguiam ter vantagens reais, tendo foco em produtos que, por natureza, eram consequência das vendas de *hardware* no país, dominadas pela IBM. Entretanto, mesmo diante do heroico sucesso dessas empresas

financeiras em tecnologia, o governo brasileiro nunca subsidiou de fato a indústria dos semicondutores, responsável pela ascensão da Coreia do Sul à sua posição de liderança no mercado de microeletrônica. Como já posto por Gerschenkron (1962), a entrada nesse ambiente ditado pelo ritmo dos PADs exigiria uma quantidade de capital e afeição ao risco que um investidor privado em uma economia em desenvolvimento não seria capaz de apresentar. Por fim, quando políticas para o desenvolvimento do setor começaram a ser discutidas, o desastroso cenário econômico em tempos dos mandatos de José Sarney e Fernando Collor fez ruir qualquer perspectiva de investimento para a promoção desse mercado.

Os tempos difíceis do final da década de 1980 fizeram mais do que descarrilar os planos para a produção de semicondutores. Como uma indústria de bens de capital, a informática era profundamente afetada por qualquer queda de investimento. (Evans, 2004, p. 219)

4.1 Intervenção e Protecionismo de Estado

Tanto na Coreia do Sul quanto no Brasil, a intervenção e o protecionismo de Estado foram justificados pelo advento de indústrias fortes, independentes e internacionalmente competitivas. No caso asiático, políticas bastante heterodoxas deram origem aos grandes *chaebols* nos setores mais valorizados pelo mercado mundial de hoje. No caso latino-americano, a atenção pública foi voltada para outros tipos de negócio, movimento explicitado pelo modelo de construção do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), política muito influenciada por traumas de uma crise externa.

No final de 1973, o mundo foi assolado pela quadruplicação dos preços do petróleo. Diante desse cenário, o Brasil arcou com as consequências de uma elevação mundial nas curvas de juros e uma piora nos termos de troca, além do óbvio impacto sobre seu poder de importação de petróleo, que sustentava mais de 40% da matriz energética do país. Conseqüentemente, a dependência da economia doméstica na economia externa, intensificada durante o período conhecido como “Milagre Econômico” - quando o Brasil se beneficiou dos baixos juros norte-americano - foi finalmente vista como um problema. Nesse contexto, o

presidente Geisel optou por montar o II PND, que buscava elevar a capacidade produtiva brasileira, atender o excesso de demanda originado no desmoronamento dos termos de troca e diminuir a dependência brasileira por bens importados, protegendo a economia doméstica de futuros choques externos. Ainda, foi a primeira vez que o governo militar abertamente embarcou na tese de que era necessário induzir o desenvolvimento industrial doméstico mesmo que isso significasse conviver com um alto nível inflacionário.

Tabela 8 - Composição do Consumo Energético e Preço do Petróleo

| Ano | Petróleo (%) | Hidro (%) | Outras (%) | % de Petróleo Importado | Preço Petróleo (US\$/barril) |
|------|--------------|-----------|------------|-------------------------|------------------------------|
| 1971 | 34,1 | 16,2 | 49,7 | 70,8 | 2,24 |
| 1972 | 37,0 | 17,2 | 45,8 | 75,6 | 2,48 |
| 1973 | 40,4 | 17,9 | 41,7 | 80,9 | 3,29 |
| 1974 | 40,3 | 19,3 | 40,5 | 79,8 | 11,58 |
| 1978 | 42,5 | 23,7 | 33,8 | 84,7 | 13,60 |
| 1979 | 41,5 | 25,2 | 33,3 | 85,7 | 30,03 |
| 1980 | 39,2 | 26,9 | 33,9 | 82,7 | 35,69 |
| 1981 | 38,1 | 27,5 | 34,4 | 80,6 | 34,28 |
| 1982 | 36,1 | 28,5 | 35,3 | 76,8 | 31,76 |
| 1983 | 34,1 | 29,4 | 36,5 | 76,8 | 28,77 |
| 1984 | 33,1 | 29,5 | 37,4 | 58,1 | 28,66 |

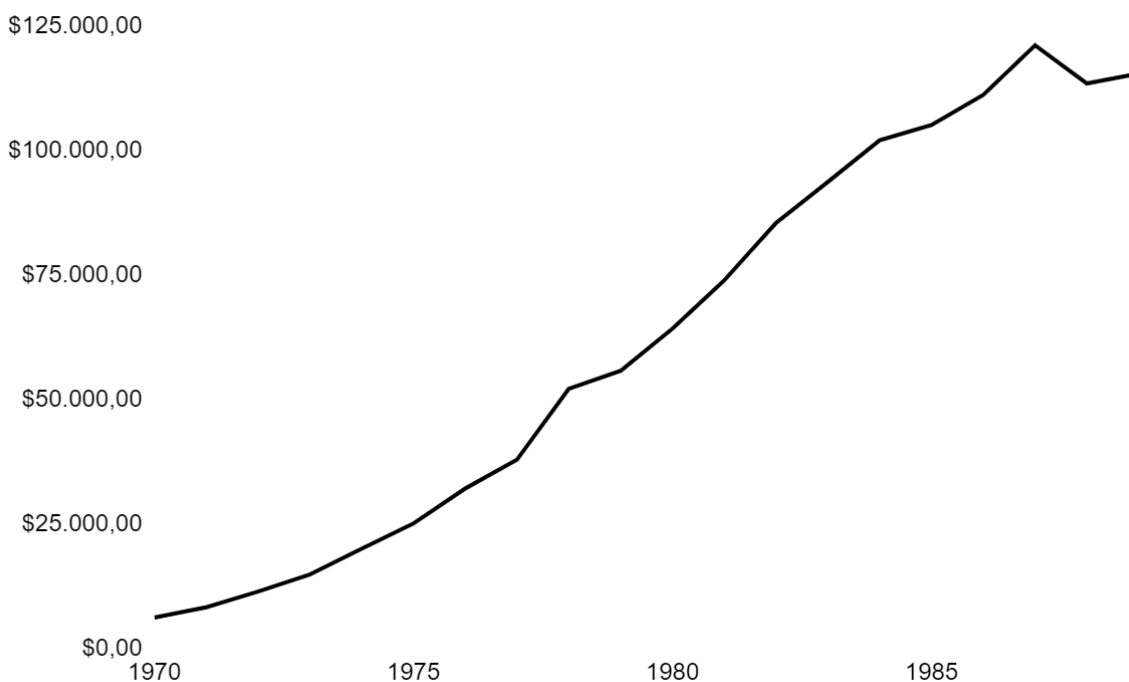
Fonte: Giambiagi (2016).

Nessa mesma linha de definição de um projeto de cunho cepalino, o II PND pode ser caracterizado como um severo processo de deterioração fiscal, por conta de suas políticas de incentivos e subsídios públicos, principalmente para as estratégias de substituição de produtos importados. Além disso, a abordagem desenvolvimentista do plano acabou sendo vista como ineficiente, dado que no longo prazo os setores industriais promovidos não apresentaram vantagens comparativas frente ao comércio internacional, ou seja, a produção local ainda era mais cara e o rombo fiscal sofrido não teve o retorno almejado em sua concepção.

Tal amargo desfecho do cenário econômico resultante do II PND, no entanto, não deve servir como justificativa ortodoxa para a não implementação de planos desenvolvimentistas, apenas indica as lamentáveis consequências de intervenções cepalinas mal executadas. Nesse sentido, o II PND apenas corrobora uma das principais teses de Amsden (1991), já citada neste artigo. Nada garante, depois de um período de políticas de substituição de importados, que a indústria nacional consiga passar a fabricar artigos mais baratos e de competitiva qualidade em relação aos produtos estrangeiros. É evidente que dependerá de inúmeros fatores, mas é apenas por esse meio que um país não industrializado torna-se candidato a ser transformado em um país altamente desenvolvido, tal como fez a Coreia do Sul.

Como identificado por Giambiagi (2016), não era este o entendimento do governo frente às desastrosas consequências do II PND em tempos de múltiplos choques negativos na economia mundial. Em 1979, o presidente Figueiredo assumiu o governo tendo de conviver com as consequências inflacionárias e fiscais do plano, e com uma nova onda de recessão promovida pelo Segundo Choque do Petróleo, que ocorreu nesse mesmo ano, pressionando a substituição de Mário Henrique Simonsen por Delfim Netto no comando da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN).

O novo ministro fez uma mistura de políticas tanto ortodoxas quanto heterodoxas, tais como pequenas medidas de controle da dívida e da expansão creditícia, além de maxi desvalorizações cambiais. Como consequência, tal confusa mescla liberal-cepalina acarretou em significativa fuga de capital estrangeiro. Sobre esses anos, pode-se dizer que o cenário internacional, principalmente caracterizado pelos choques do petróleo, contribuiu para a formação da crise da dívida externa brasileira no início dos anos 1980, intensificada pela forma com que foram financiadas as estratégias do II PND.

Gráfico 1 - Dívida Externa Brasileira (em milhões de US\$)

Fonte: Abreu (2020).

4.2 Promoção e Regulação

Até a década de 1960, assim como na Coreia do Sul, não havia no Brasil políticas ou instituições públicas voltadas ao desenvolvimento do mercado de tecnologia. Contudo, o receio de tornar-se refém das exportações de produtos dos países desenvolvidos e a pressão dos militares por avanços tecnológicos foram fatores que incentivaram a construção desse setor.

Já nos anos 1970, crescia o número de brasileiros com formação técnica, mas o mercado de trabalho não acompanhava esse movimento e o Brasil perdeu talentos para os PADs, pela simples razão de não ser capaz de gerar os “empregos certos” (Evans, 2004, p. 149). Era preciso, portanto, repensar o que seria produzido pela indústria nacional.

Evans defende que o bom momento vivido pelo país na época do “Milagre Econômico” estabeleceu os necessários precedentes para que a forte resistência

imposta pelo pensamento ortodoxo fosse rompida e para que fosse constituído um movimento de coletiva confiança sobre a possibilidade de um amplo e profundo processo de transformação e expansão do cenário industrial brasileiro.

O grande marco desse momento foi a aprovação do II PND, por Ernesto Geisel, presidente militar que compartilhava da visão de necessidade de autonomia tecnológica e não dependência que era bastante comum entre os membros de sua classe na época. Ainda assim, classifica Evans (2004, p. 150) que “as possibilidades de uma estratégia de parceiro foram diametralmente contrárias à internacionalização prévia do Brasil”. Em outras palavras, a significativa presença de agentes externos, tais como a IBM, desde a Segunda Guerra Mundial, que dominavam a indústria de computadores no país, impossibilitou movimentos análogos aos processos de constituição dos *chaebols* observados na Coreia do Sul.

No Brasil, a IBM fabricava produtos tecnologicamente simples e montava os mais complexos a partir de partes trazidas prontas do exterior - mantendo o já observado padrão de divisão do trabalho no qual as atividades mais rentáveis e de maior necessidade de mão de obra especializada eram importadas, ou dominadas por capital estrangeiro. Além disso, a influência política da IBM, além de sua relevante participação no mercado, trabalhou no sentido de impedir uma atuação mais incisiva do Estado, tal como executada pelo tigre asiático.

A ideia de criar de alguma maneira espaço no qual as firmas locais pudessem desenvolver produtos próprios sofisticados tecnologicamente era suficientemente radical. (Evans, 2004, p. 151)

No Brasil, a promoção desenvolvimentista para uma indústria nacional forte e independente enfrentava desafios que configuravam-se com maior intensidade em comparação com a realidade da Coreia do Sul, dada a histórica e marcante presença das empresas multinacionais. Como consequência, a estrutura regulatória brasileira, montada por restrições que protegiam os produtores estrangeiros, apenas tornava ainda mais improvável a entrada de grupos nacionais nos setores de alta tecnologia. Contudo, podem ser listados alguns exemplos de construção de políticas e organizações definidas por Evans (2004, p. 153) como “estufas de custódia”, que atuaram na contramão dessa tendência inercial contrária à inovação doméstica.

O primeiro exemplo disso é a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (Capre), que teve sua gênese, em 1972, como um escritório do Ministério do Planejamento. Em 1974, o crescente aumento nos preços do petróleo forçou o Conselho de Comércio Internacional (Concex) a constituir papel regulatório à Capre sobre a importação de bens eletrônicos, categoria responsável por fortes pressões negativas na balança de pagamentos brasileira.

Os agentes da Capre logo notaram que o poder regulatório a eles conferido poderia ser direcionado para promoção e proteção da indústria nacional. Qualquer empresa que desejasse fabricar um computador no Brasil, ou qualquer tipo de *hardware* sofisticado, ficava refém da importação de peças eletrônicas e, por consequência, da regulação da Capre. Sendo assim, a entidade podia controlar o que seria produzido no país - e por quais empresas.

A primeira grande prova do posicionamento da Capre foi a não aprovação do pedido de produção do minicomputador Sistema 32 solicitado pela IBM em 1976 (Evans, 2004). No ano seguinte, algumas empresas nacionais receberam permissão para fabricar esse tipo de aparelho, a importação de produtos semelhantes foi proibida e uma reserva de mercado foi criada a esses grupos - com assegurada proteção contra a atuação das multinacionais garantida por licitações da Capre.

Entretanto, organizações tais como a Capre e a SEI (Secretaria Especial de Informática) tiveram dificuldades para, ao mesmo tempo, promover e regulamentar o setor. A licitação dos minicomputadores levou à expansão da atuação das empresas domésticas no campo da informática, colocou essa indústria no centro da atenção dos agentes políticos e tornou viável o investimento de capital doméstico em bens eletrônicos. No entanto, foi licenciada a partir de uma base tecnológica já bastante defasada, distante dos avanços estrangeiros.

Nesse contexto, as empresas favorecidas pelas políticas dessas entidades tinham duas escolhas. Podiam investir em Pesquisa e Desenvolvimento com os rendimentos obtidos, a fim de aprimorar sua tecnologia e construir produtos que competissem com a qualidade internacional, ou simplesmente faturar com a reserva de mercado criada pela Capre, pelo tempo que a base tecnológica licitada ainda não fosse tornada obsoleta, sem necessidade de sofrer com os riscos e custos de P&D.

No entanto, não era simples corrigir tal estrutura de incentivos à não inovação e *rent seeking*. Os compradores desse mercado exigiam produtos mais modernos, as grandes multinacionais pressionavam os reguladores para permitir sua atuação no mercado de minicomputadores e as empresas nacionais exigiam novas licitações sobre bases tecnológicas mais avançadas. A consequência disso foi um grande ciclo vicioso. Continuamente eram aprovados novos marcos regulatórios, os grupos nacionais aproveitavam-se das reservas de mercado geradas e não investiam recursos em pesquisas, dada a expectativa sobre licitações futuras. Dessa forma, o desenvolvimento doméstico tornava-se refém da comercialização do conhecimento externo detido pelos grandes grupos empresariais estrangeiros.

Não foi possível estabelecer uma indústria independente ou inovadora, e tal processo de protecionismo ficou fadado ao fracasso frente às crises econômicas vivenciadas entre a última metade da década de 1980 e o começo dos anos 1990.

4.3 O II PND

O texto oficial do II PND caracterizava o projeto como um meio para enfrentar a crise do petróleo e suas complicações sobre a balança de pagamentos brasileira, ao mudar a “ênfase relativa entre os setores econômicos, e dentro da indústria, para reduzir importações ou aumentar exportações” (República Federativa do Brasil, 1974, p. 27). Mais ainda, defendia que o Brasil seria colocado no caminho do desenvolvimento e integrado ao mundo industrializado, alçado a uma condição de menor dependência estrangeira.

Para isso, o governo planejou uma série de ações para a promoção das indústrias de bens de capital, insumos básicos e eletrônica pesada, além de um programa que visava expandir em 60% a capacidade geradora de energia por usinas hidrelétricas, reformando a matriz energética brasileira e relativizando a importância do petróleo no país (Netto, 2020). Dionísio Dias Carneiro Netto também ressalta que outra motivação para esse plano de ajuste matricial era a possibilidade de expandir a produção e, conseqüentemente, a exportação de bens com elevado

conteúdo energético, tais como o alumínio, a partir da base de energia hidrelétrica estabelecida - objetivo este que de fato foi alcançado.

O texto enviado ao Congresso Nacional, em setembro de 1974, estimava para o período de 1975 a 1979 crescimentos anuais de 12% e 10% para a indústria e para a economia brasileira como um todo. O resultado ficou bem longe disso, a médias de 6,5% a.a. e 6,9% a.a., respectivamente. O endividamento externo mais do que quadruplicou quando comparado aos níveis do período do “Milagre Econômico”, mas a Formação de Capital Fixo subiu de uma média de 19,6% nesses tempos milagrosos para 22,7% nos anos de influência dos primeiros impactos do II PND.

Tabela 9 - Dados macroeconômicos, Brasil (1968-1985)

| Ano | Produto Interno Bruto (%) | Produto Industrial (%) | FBCF (% do PIB) | Saldo BC (milhões de US\$) | Saldo BP (milhões de US\$) | Dívida externa (milhões de US\$) | IPC-RJ (%) |
|--------------------|---------------------------|------------------------|-----------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------------|------------|
| 1973 | 14,0 | 16,6 | 21,4 | 7,0 | 2178,6 | 12571,5 | 12,7 |
| 1974 | 9,0 | 7,8 | 22,8 | -4690,3 | -936,3 | 17165,7 | 27,6 |
| 1975 | 5,2 | 3,8 | 24,4 | -3540,4 | -950,0 | 21171,4 | 29,0 |
| 1976 | 9,8 | 12,1 | 22,5 | -2254,7 | 1191,7 | 25985,4 | 41,9 |
| 1977 | 4,6 | 2,3 | 21,4 | 97,1 | 630,0 | 32037,2 | 43,6 |
| 1978 | 4,8 | 6,1 | 22,2 | -1024,2 | 4262,4 | 43510,7 | 38,8 |
| 1979 | 7,2 | 6,9 | 23,0 | -2838,7 | -3214,9 | 49904,2 | 52,7 |
| Média 1974-1979 | 6,8 | 6,5 | 22,7 | -2375,2 | 163,8 | 31629,1 | 38,9 |
| Média 1968-1973 | 11,2 | 13,3 | 19,6 | 9,7 | 1045,6 | 7032,1 | 19,4 |
| Média 1980-1985 | 3,1 | 1,1 | 18,7 | 5200,9 | -3263,2 | 75620,5 | 142,0 |

Fonte: Santos (2009).

Além disso, as políticas de substituição resultaram em efeitos significativos sobre a demanda por bens estrangeiros. As importações, que correspondiam a 12% do produto em 1974, foram reduzidas a um coeficiente de 7,2% em 1978 (Netto,

2020), mas não foram apenas as ações governamentais que contribuíram para esse movimento. Os avanços econômicos do estudo de Santos (2009) indicam que os choques externos impulsionados pela crise do petróleo exerceram força dominante sobre os importados, dado o aumento dos preços relativos. Mesmo assim, seus testes asseguram que os dispêndios públicos no período referente ao II PND influenciaram positivamente e de forma crescente na decomposição da substituição de importações, partindo de 1,7% em 1974 para 20,3% em 1979. Analogamente, os gastos do governo promoveram o nível de exportação observado no período, dado o crescimento do coeficiente de participação, de 4,67% para 14,7% entre estes cinco anos.

Tabela 10 - Decomposição da Variância da Substituição de Importações (em %)

| Ano | Preços Relativos | Despesa do Governo | Endividamento Externo | Substituição de Importações | Promoção de Exportações |
|------|------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|
| 1973 | 8,63 | 2,97 | 0,00 | 85,82 | 0,00 |
| 1974 | 5,63 | 1,66 | 0,72 | 87,56 | 0,01 |
| 1975 | 4,61 | 4,46 | 1,26 | 82,53 | 0,36 |
| 1976 | 8,76 | 11,23 | 3,12 | 64,88 | 0,58 |
| 1977 | 14,60 | 16,77 | 4,49 | 49,67 | 0,86 |
| 1978 | 18,98 | 19,10 | 5,80 | 39,13 | 1,56 |
| 1979 | 20,03 | 20,25 | 6,48 | 33,57 | 2,69 |
| 1980 | 19,96 | 20,33 | 6,76 | 30,32 | 3,99 |
| 1981 | 19,53 | 20,08 | 6,68 | 28,11 | 5,42 |
| 1982 | 19,03 | 19,70 | 6,43 | 26,43 | 6,81 |

Fonte: Santos (2009).

Tabela 11 - Decomposição da Variância da Promoção de Exportações (em %)

| Ano | Preços Relativos | Despesa do Governo | Endividamento Externo | Substituição de Importações | Promoção de Exportações |
|------|------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|
| 1973 | 6,02 | 0,77 | 0,00 | 0,26 | 73,08 |
| 1974 | 8,01 | 4,67 | 0,12 | 16,83 | 54,96 |
| 1975 | 7,35 | 4,97 | 4,28 | 15,48 | 53,25 |
| 1976 | 6,26 | 11,91 | 8,78 | 12,49 | 48,74 |
| 1977 | 7,24 | 14,65 | 14,81 | 10,91 | 41,34 |
| 1978 | 8,15 | 14,72 | 19,95 | 9,88 | 37,18 |
| 1979 | 8,14 | 13,99 | 24,13 | 8,83 | 34,86 |
| 1980 | 7,64 | 12,95 | 27,07 | 8,54 | 33,80 |
| 1981 | 7,24 | 11,91 | 29,25 | 8,05 | 33,61 |
| 1982 | 6,84 | 11,23 | 30,58 | 7,55 | 34,00 |

Fonte: Santos (2009).

Em suma, o II PND foi eficiente em promover a diversificação da indústria brasileira, mas os resultados de PIB e desenvolvimento industrial ficaram muito aquém do esperado. Sobretudo, o *start* dado pelo projeto no fomento da produção nacional não pode ser continuado por conta de uma contradição básica do projeto, que, além de ter contribuído para o fim da agenda ortodoxa no país, promoveu a acelerada crise econômica da década de 1980, marcada por movimentos de acentuação da dívida pública, em um momento de alta dos juros e depreciação cambial. Tal contradição fundamental do II PND é caracterizada pela dependência das estratégias do plano em linhas de endividamento externo.

O Brasil, na verdade, nunca deixou para trás as suas marcantes heranças de um passado pautado por teses ortodoxas de busca pelo equilíbrio de contas, mesmo que tal objetivo não fosse muitas vezes alcançado. Por mais que o próprio presidente Geisel assumisse que o governo estava disposto a lidar com altas taxas de inflação num primeiro momento de crescimento do produto e da indústria, suas políticas eram sempre guiadas para o controle da balança de pagamentos. Este entendimento sobre o período de transição no qual o aumento do nível de preços seria um custo natural e até mesmo aceitável não foi repassado para o contexto da contabilidade internacional. Nesse sentido, Santos (2009, p. 29) estabelece que “a

necessidade crescente de recursos externos para financiar o balanço de pagamentos gerou sérios conflitos na condução da política econômica, dividida entre, de um lado, o compromisso com o programa de crescimento acelerado e, de outro, o equilíbrio do balanço de pagamentos”.

Dessa forma, o governo não se colocava na posição de tolerar anos de déficit na balança até que os seus esforços em políticas de substituição de importados e criação de reservas de mercado possibilitassem a formação de uma indústria com capacidade exportadora. O serviço da dívida externa, intensificado pelos dispêndios governamentais no II PND, aumentava a pressão sobre a balança de pagamentos e “a promoção das exportações passou a ser considerada vital para a continuidade do crescimento acelerado, menos pelo objetivo de induzir as empresas domésticas a competir no mercado internacional do que pela necessidade de curto prazo de divisas” (Santos, 2009, p. 29). Netto (2020) também observa que houve um intenso processo de estatização da dívida brasileira, dado que em 1974 a dívida externa do setor privado representava 45% do total, saltando para o patamar de 22% em 1980, sem contrapartida alguma em fontes públicas de renda. Tudo isso contribuiu para grandes dificuldades de financiamento externo na década de 1980, sem que existisse qualquer alternativa doméstica, colocando em xeque a possibilidade de continuação da agenda desenvolvimentista. Ainda, o economista destaca que os principais investidores privados do II PND eram tradicionais clientes estrangeiros do BNDES que buscavam transferir parte de sua capacidade produtiva para o Brasil e, assim, carregavam seus interesses por benefícios e autorizações para atuação no país, mesmo que estudos técnicos indicassem que o mercado já estivesse saturado.

5 Conclusão

Não foi por acaso que a Coreia do Sul deixou de ser uma nação agrária - com renda *per capita* de 1.095 dólares em 1960 - para constituir a lista dos 25 países mais ricos do mundo em 2010. Também não foram vantagens comparativas no comércio internacional de manufaturados têxteis ou a abundância de mão de obra barata fatores determinantes para o fantástico processo de desenvolvimento econômico observado no tigre asiático.

Evans (2004) foi eficiente em identificar que em um mundo globalizado as possibilidades evolutivas de um país são estritamente relacionadas à capacidade de especialização do capital humano e ao seu posicionamento na divisão internacional do trabalho. Foram as vantagens induzidas pelo governo coreano sobre químicos, semicondutores e industrializados pesados que induziram o crescimento do país.

Nesse sentido, a Coreia do Sul estabelece o melhor exemplo de experiência desenvolvimentista possível para que sejam postas em cheque as indicações dos ortodoxos para o avanço de uma economia. A esmagadora maioria dos países hoje desenvolvidos praticou no passado políticas de promoção a indústrias nascentes, a partir de planos subsidiários e protecionistas. Não é esse caminho, no entanto, que os PADs receitam aos países emergentes. O Conselho de Washington aconselha um ordenamento do comércio internacional estritamente aberto e liberal, no qual nações subdesenvolvidas ficam reféns de suas vantagens comparativas e de seus recursos naturais e à mercê da atual distribuição internacional do trabalho.

Navegando em sentido contrário a esses ventos, a Coreia do Sul foi capaz de aprender com as experiências de desenvolvimento dos PADs e estabeleceu agenda desenvolvimentista que obteve êxito ancorada em cinco principais pilares estratégicos: estruturação de modelos subsidiários eficientes para as indústrias em surgimento, alinhamento de metas com o empresariado, criação de mercados cativos em setores de interesse, estatização do risco das atividades capitalistas e formação de gerentes e engenheiros que serviriam como “guardiões” (Amsden, 1989, p. 9) da transferência do conhecimento dos PADs.

Tais planos de subsídios partiram de uma sistemática seleção promovida pela EFB dos setores que teriam investimentos, instituição também responsável pela nacionalização dos bancos comerciais - que garantiu ao governo o domínio sobre a capacidade creditícia sul-coreana - e pela definição das tarifas alfandegárias, a fim de proteger os setores inseridos nas políticas de substituição de importados. Além das contribuições da EFB, a política HCI do início dos anos 1970 assegurou condições necessárias para que as empresas pudessem ser colocadas em situações históricas de alavancagem financeira com garantias de proteção à inadimplência. Tal realidade permitiu que a iniciativa privada se aventurasse em atividades que, em um contexto liberal, de ausência do apoio estatal, não comportariam a falta de apetite ao risco do empresário sul-coreano - ou de qualquer empreendedor em um mundo moderno no qual processos de evolução tecnológica exigem extensas quantidades de capital para o enfrentamento da competição e para desenvolvimento de novas soluções, tal como exposto por Gerschenkron (1962). Ainda nessa seara, o governo conseguiu implementar um acelerado processo de transferência de tecnologia a partir de políticas de crédito subsidiado para *joint ventures* com empresas americanas.

Tudo isso aconteceu sobre uma estrutura de transparência e alinhamento da EFB com o empresariado, a partir da definição de metas de desempenho que destravavam as linhas de subsídios. Estas eram bastante coerentes com toda a agenda desenvolvimentista que estava sendo implementada no país, sendo orientadas sobre objetivos de volume de exportação, quantidade de novos produtos desenvolvidos e P&D.

Ademais, a formação de mercados cativos com demanda assegurada pelo próprio Estado foi inclusive muitas vezes mais eficiente que as próprias ações protecionistas da EFB. A garantia de ter empresas do governo como compradoras dos computadores e sistemas avançados de tecnologia diminuía o risco das empresas sul-coreanas de investir em pesquisa e desenvolvimento para entrar no setor de semicondutores.

Mesmo assim, continuavam existindo setores que demandavam necessidade de capital e resistência a risco que a iniciativa privada não era capaz de arcar. Para solucionar tal impasse, o governo passou a construir fábricas piloto que depois eram

privatizadas, estatizando o risco de desenvolvimento de uma indústria nascente. Grande exemplo disso é o setor automobilístico, responsável por enriquecer muitos dos principais *chaebols* sul-coreanos.

Por fim, e além do apoio técnico e alinhamento tido nas relações de parceria com empresas americanas, é fundamental a atenção prestada por Amsden (1989) à educação formal na Coreia do Sul, responsável pela formação de profissionais capazes de transferir a experiência e o conhecimento em tecnologia dos PADs.

No Brasil, por outro lado, a distribuição de incentivos estatais foi muito mais controversa. O governo nunca de fato subsidiou a indústria de semicondutores - setor responsável pela ascensão da Coreia do Sul à sua atual posição de liderança no mercado mundial de microeletrônicos - e quando indicou que montaria algum plano para o desenvolvimento desse espaço uma série de fatores macroeconômicos e políticos comprometeram qualquer tipo de investimento público no setor. Sua estratégia para a substituição de importados também era paradoxal. Por mais que houvesse grandes investimentos em setores de interesse, a fim de promover o nível de exportações e reduzir a dependência doméstica por produtos estrangeiros, o governo optou por manter a Zona Franca de Manaus como uma plataforma para a importação, em um movimento contrário ao que era promovido pela EFB no tigre asiático.

Além disso, o II PND, marco da agenda de crescimento brasileira, também foi montado sobre algumas contradições. O plano buscava criar uma indústria diversa e independente, mas foi arquitetado sobre uma estrutura de financiamento que ficava radicalmente refém do capital estrangeiro. Dessa forma, qualquer choque, político ou macroeconômico, balançava a viabilidade das políticas públicas vigentes - enquanto na Coreia do Sul o Estado tinha dominado integralmente a capacidade creditícia de sua economia (com a nacionalização dos bancos comerciais) e alinhado os interesses e objetivos do governo aos da iniciativa privada, com metas muito claras, técnicas e objetivas.

Tal contexto talvez seja um bom argumento para justificar que nem sempre mimetizar os ambientes institucionais observados hoje nos PADs será uma boa ideia para países ainda emergentes, assim como exposto por Chang (2004). Foi preciso para a Coreia abrir mão de resultados líquidos positivos na contabilidade

internacional, subsidiar exportações e sustentar acentuados níveis de alavancagem financeira em suas empresas privadas para de fato realizar um ciclo completo e eficiente de substituição de importados. Já no caso brasileiro, a condução da política econômica não conseguiu deixar para trás a tradição ortodoxa de intolerância a desequilíbrios na balança de pagamentos, praticando movimentos de *stop and go* como estratégia de estabilização, ora promovendo a agenda desenvolvimentista e ora aliviando as pressões sobre fatores da macroeconomia internacional, a fim de tentar garantir a continuação do financiamento de seus projetos pelas linhas externas de endividamento. Em vez de buscar um caminho de *catch-up* de desenvolvimento e tecnologia, o Brasil buscou um processo de “*catch-up* institucional” (Chang, 2004, p. 26) visando construir uma estrutura para a sua política alfandegária e cambial espelhada naquilo que era pedido e receitado pelos PADs.

Netto (2020) também indica a ocorrência de um movimento de estatização da dívida brasileira que contribuiu para o colapso definitivo das alternativas externas de financiamento do investimento público. Finalmente, não havendo contrapartidas em aumentos tributários para sustentar a agenda de dispêndios governamentais, as ações do II PND tiveram de ser cessadas.

Além disso, enquanto a Coreia do Sul guiava suas políticas de parcerias em *joint ventures* com empresas americanas, a partir de crédito subsidiado para o destrave de conhecimento sobre novas tecnologias, o Brasil lidava com empresas estrangeiras “guardiãs” (Evans, 2004, p. 209) dos segredos e técnicas do mercado de informática. A internacionalização prévia do Brasil e a forte presença de grandes multinacionais impediu que fossem implementadas estratégias de pastoreio da alta tecnologia. O mercado brasileiro já consumia os artigos de *hardware* e *software* americanos com intensidade e a força política de empresas tais como a IBM era suficientemente grande ao ponto de promover reformas na estrutura regulatória brasileira que protegiam as companhias estrangeiras e criavam barreiras de entrada para a construção de uma indústria nacional independente.

É importante ressaltar, no entanto, os pontos de sucesso da agenda política de crescimento econômico brasileira. Em primeiro lugar, o setor de automação financeira pode ser caracterizado como o principal caso de pastoreio promovido no Brasil, capaz de enfrentar a hegemonia da IBM e da Unisys no desenvolvimento e

comercialização de *softwares*. Fomentado pela Cobra, organização estatal criada pelo BNDES em união com a Marinha, o setor teve crescimento semelhante ao mercado de *chips* sul-coreano, dado que o trabalho de pastoreio estatal foi capaz de promover um ciclo completo de substituição de importados, no qual os bens produzidos pela iniciativa privada doméstica passaram a ser competitivos em termos tanto qualitativos quanto financeiros.

Outro exemplo de êxito tupiniquim foi a capacidade de engendrar “estufas de custódia” (Evans, 2004, p. 153) a partir do poder regulatório concedido à Capre, direcionado à promoção e à proteção da indústria de informática com a criação de reservas de mercado, muito parecidas com os mercados cativos idealizados pela EFB na Coreia do Sul. Infelizmente, a estrutura de licitações arquitetada pela Capre não acompanhou a lógica de metas e incentivos das políticas protecionistas do tigre asiático e acabaram por incentivar investimentos descontinuados em P&D e comportamentos de *rent seeking*.

Quanto ao II PND, os investimentos do governo Geisel de fato foram efetivos em seus principais objetivos: diversificar a matriz energética brasileira e diminuir a dependência da oferta petrolífera frente aos choques de preço da commodity. Com isso, o país foi capaz de fomentar o crescimento de grandes empresas em setores de bens com elevado conteúdo energético exportados ao mundo todo, tal como é o caso das siderúrgicas e mineradoras que hoje compõem a lista dos principais grupos empresariais brasileiros. Ademais, os estudos de Santos (2009) concluem que a ação desenvolvimentista brasileira com o II PND de fato obteve sucesso na tentativa de ser decompositora da substituição de importados e promotora das exportações brasileiras nos anos 1970, período de vigência do plano.

Em suma, a falta de incentivos governamentais, principalmente aos setores de tecnologia, os não controlados riscos de entrada nesses mercados, a competição marcada pela presença das multinacionais em solo doméstico e o complicado *framework* regulatório brasileiro não compensavam as expectativas de ganho dos empresários nacionais nas indústrias nascentes. Além do crescimento de bilionárias companhias nos mercados de energia e commodities impulsionadas pelo II PND, o Brasil não conseguiu criar campeões nacionais de informática ou industrializados pesados, tal como fez a Coreia do Sul. Sobretudo, não teve o mesmo compromisso

de agenda desenvolvimentista tido pelo tigre asiático na condução de sua política econômica, dado o comportamento de *stop and go* para a estabilização das crises originadas pela própria estrutura de financiamento exclusivamente externo do II PND.

Assim, é necessário assumir que não mais basta que o Estado de uma nação emergente sirva o seu mercado como um banco de investimentos, tal como propunha Gerschenkron (1962). É preciso ir além. Para induzir crescimento e desenvolvimento o governo deve atuar tal como um empresário, com “subsídios para decidir o que, quando e quanto produzir” (Amsden, 1989, p. 143). Só assim um país subdesenvolvido conseguirá se reorganizar na distribuição internacional do trabalho para possibilitar qualquer processo de avanço econômico relevante.

6 Referências

ABREU, M. A. (org.), **A Ordem do Progresso** - Dois Séculos de Política Econômica no Brasil , 2ª ed., Elsevier, 2014, ISBN 9788535278590 (broch.).

AMSDEN, Alice H.. Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia. **American Economic Association**, v. 81, n. 2, p. 282-286, 1991.

AMSDEN, Alice H. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989. 379 p. ISBN 0195058526 (broch.).

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004. 266 p. ISBN 8571395241 (broch.).

EVANS, Peter B.; TIGRE, Christina Bastos (Trad.). **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. 401 p. ISBN 857108274X (broch.).

GERSCHENKRON, Alexander. **Economic backwardness in historical perspective**: A book of essays. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; HERMANN, J.; CASTRO, L. B, **Economia Brasileira Contemporânea**, 3ª ed., Campus, 2016, ISBN 9788535267938

MUSACCHIO, Aldo; DI TELLA, Rafael; SCHLEFER, Jonathan. **The Korean Model of Shared Growth, 1960-1990**. Cambridge: Harvard Business School, 2012.

NETTO, Dionísio Dias Carneiro. Crise e Esperança. *In*: ABREU, M. A. (org.), **A Ordem do Progresso** - Dois Séculos de Política Econômica no Brasil , 2ª ed., Elsevier, 2014, ISBN 9788535278590 (broch.).

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**.

10 de setembro de 1974. Disponível em:

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/ii-pnd-75_79/@@download/file/II%20PND%2075_79.pdf. Acesso em: 25 mar. 2022.

RODRIG, Dani. **One economics**: many recipes : globalization, institutions, and economic growth. New Jersey: Princeton University Press, 2007. 263 p. ISBN 9780691141176 (broch.).

SANTOS, Fernando Genta; COLISTETE, Renato Perim. **Reavaliando o II PND**: Uma Abordagem Quantitativa. 2009. Departamento de Economia, FEA-USP, São Paulo, 2009.