

Substituição de importações no Brasil: Uma análise comparada da evolução das pautas exportadoras de Brasil, China e Coreia do Sul (1962-2000)

Ivo Costa Novais¹

Resumo

As políticas industriais adotadas por Brasil, Coreia do Sul e China revolucionaram as suas respectivas pautas de exportação e, com elas, o seu processo de industrialização. O objetivo deste artigo é realizar uma análise comparada, entre 1962 e 2000, desses países, que são exemplos de industrialização tardia, e, no caso chinês, de uma reindustrialização. Os elementos de implantação das políticas industriais mostraram resultados diferentes nos países analisados: consolidou no caso chinês e coreano uma evolução na pauta comercial, saindo de uma economia baseada em produtos primários ou de baixo valor agregado para uma economia industrial, com uma pauta diversificada. No caso brasileiro, não se verificou o mesmo resultado.

Palavras-chave: desenvolvimento comparado; importação; exportação; pauta exportadora; economia comportamental.

Import substitution in Brazil: a comparative analysis of the evolution of the export patterns of Brazil, China and South Korea (1962-2000)

Abstract

The industrial policies adopted by Brazil, South Korea and China, have revolutionized their respective export agenda and with them, their industrialization process. The purpose of this article is to perform a comparative analysis, between the years 1962 to 2000, between these countries, which are examples of late industrialization, and in the Chinese case, of a reindustrialization using similar concepts. The elements of policy implementation, showed different results in the countries analyzed, consolidated in the Chinese and Korean an evolution in the commercial agenda, emerging from an economy based on primary or low value-added products, to an industrial economy, with a diversified agenda. Brazil did not achieve the same result.

Keywords: Comparative Development; Import; Export; Export Policy; Behavioral Economics.

1. Introdução

Os países escolhidos para este estudo comparado serão o Brasil, a Coreia do Sul e a China. Escolhidos pelas suas similaridades no processo de desenvolvimento a partir de uma industrialização tardia, no caso coreano e brasileiro, e de uma reindustrialização, no caso chinês. Com uma semelhança no contexto histórico na apresentação de políticas econômicas e no enfrentamento das crises.

O objetivo deste artigo é uma análise da evolução da pauta de exportação entre o Brasil, China e Coreia do Sul, com os resultados apresentados pelas políticas industriais, entre os anos de 1962 e 2000, no intuito de estudar as consequências do

¹ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Email: ivoabaira@hotmail.com
Recebido em março de 2019 e aceito em junho de 2019.

processo de industrialização nestes países. Essa evolução consolidou, nos casos chinês e coreano, uma evolução na pauta comercial, saindo de uma economia baseada em produtos primários ou de baixo valor agregado, para uma economia industrial, com uma pauta diversificada. No caso brasileiro, não se verificou o mesmo resultado.

A hipótese trabalhada neste artigo é de que uma industrialização voltada para dentro, com o intuito de substituir as exportações, teve no Brasil um impacto limitado, enquanto na China e na Coreia do Sul, sua produção voltada para exportação consolidou sua indústria, diversificando a pauta de exportações. Esse crescimento teve forte incentivo e investimento público, com políticas industriais direcionadas, mas sua aplicação apresentou características assimétricas e esses fatores foram decisivos para o sucesso de sua aplicação no caso da China e Coreia do Sul, mas não no caso do Brasil.

Segundo Castro (2006), tanto no Brasil, como na Coreia do Sul, o financiamento do investimento para alcançar esse crescimento teve forte captação oriunda de recursos externos e parafiscais,² e nesse ponto incluiremos a China, como beneficiária do mesmo processo. Sendo que na Coreia do Sul foram utilizados como agentes os bancos estatais e, no caso do Brasil e da China, foram utilizados predominantemente os bancos públicos de financiamento.

Esse crescimento mostrou uma grande transformação alterando suas pautas comerciais e elevando consideravelmente as suas relações comerciais, assim como elevou a representatividade do conjunto desses países na participação no comércio mundial para 9,75% já em 1990 (OEC, 2018).

O artigo está dividido em três seções. Na primeira são apresentadas breves considerações sobre as políticas de desenvolvimento que impulsionaram as economias dos referidos países. Na segunda, será analisada a evolução do volume e da diversificação da pauta comercial dos países comparados, relacionando-a aos resultados apresentados pela economia brasileira. A quarta seção mostrará uma proposta dos resultados encontrados e a discussão baseada nas teorias e concepções de autores analisados nas seções anteriores.

2. Industrialização tardia no Brasil e Coreia do Sul e a industrialização chinesa nos anos de 1962 a 2000

Esta seção apresenta as estratégias de desenvolvimentos aplicadas por Brasil, China e Coreia do Sul, descrevendo sua implementação, impactos de desenvolvimento e os resultados alcançados durante esse processo. Esses aspectos

² Tributo parafiscal, é quando o objeto da arrecadação não integra as funções próprias do Estado, mas uma entidade específica, por exemplo, autarquias, empresas de economia mista, empresas públicas, sindicatos, fundações, etc. (BRITO; SEGUNDO, 2017).

serão abordados nas seções seguintes com o intuito de embasar a discussão sobre as consequências dessas políticas na evolução da pauta comercial dos países.

2.1. Industrialização tardia na Coreia do Sul

A Coreia do Sul está inserida em um conjunto de países que adotou a estratégia de substituição de importações em um período muito curto, posteriormente, implementando o modelo de desenvolvimento para fora (BALASSA, 1985). Um tipo de modelo desenvolvimentista, com base em um Estado tradicionalmente centralizador e uma política comercial voltada para atender interesses dos *chaebol*.³

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que resultou na ocupação estadunidense, o país teve que promover uma reforma agrária, em virtude das demandas dos agricultores e das pressões vindas do socialismo na União Soviética. Conforme apresenta Castro (2009), os resultados foram significativos, pois 70% das terras produtivas foram redistribuídas e mais de um milhão de famílias foram beneficiadas. Todo esse processo implicou numa melhora das condições de vida e distribuição de renda da população coreana, mantendo as famílias dos pequenos produtores nas áreas rurais não concentradas. Essa alteração estrutural do país levou à necessidade de instituir um processo industrial voltado para a substituição das importações.

Para Lima (2017), os Planos Quinquenais foram responsáveis por nortear o processo de substituição de importações. Aspectos como a estrutura de propriedade, a centralização financeira, a estratégia de absorção de conhecimento tecnológico e a organização industrial direcionada foram associadas ao crescimento dos *chaebols*, que levaram ao sucesso na condução dos respectivos planos.

Os Planos Quinquenais foram executados a partir de 1962 com o objetivo de nortear um processo de desenvolvimento controlado, orientado por políticas públicas em áreas específicas com objetivos claros e bem definidos. Lima (2017, p 626) assim os apresenta:

[..] 1º Plano Quinquenal (1962-1966) Promover a indústria leve, tais como fertilizantes e o refino de petróleo. [..] 2º Plano Quinquenal (1967-1971) Promover a indústria química, aço e máquinas – para romper o círculo da pobreza e dependência em direção a uma economia mais moderna e competitiva no cenário internacional. [..] 3º Plano Quinquenal (1972-1976) Avanço da indústria pesada e química, aliado a um desenvolvimento integrado do território nacional com equilíbrio regional e redução das diferenças entre áreas rurais e urbanas. [..] 4º

³ O termo *chaebols* entra na economia coreana a partir de 1932, e são caracterizados por formar conglomerados industriais de gerenciamento familiar, organizados como holdings – empresas administradas por membros do mesmo grupo familiar, ou, no caso coreano, por grupos empresariais de mesmo interesse, atuando com diversos produtos e em indústrias distintas, com uma divisão entre os grupos familiares, que se especializavam em determinado segmento, para que não existisse grande competição entre eles (CASTRO, 2006).

Plano Quinquenal (1977-1981) Continuidade do alto padrão de crescimento aliado à transformação estrutural da economia, com ênfase nos setores mais intensivos em tecnologia. Promover a substituição de importações em setores como aço e produtos químicos, para garantir o fornecimento adequado de bens intermediários para a indústria de exportação. Eliminar o déficit em transações correntes. [...] 5º Plano Quinquenal (1982-1986) Promover a estabilidade da economia, aumento da competitividade no comércio internacional através da abertura da economia, obtenção de superávit comercial, criação de emprego, aumento da renda e desenvolvimento com maior equilíbrio entre classes.

Os dois primeiros Planos Quinquenais tinham como principais metas promover a indústria leve, como a de fertilizantes, a de refino de petróleo, a indústria química e de aço; além de mudar o cenário de pobreza que existia no país e inserir a economia no comércio internacional. O crescimento médio no 1º plano foi de 8,3% e o do 2º plano foi ainda maior, alcançando 11,4% (CASTRO, 2006).

Outro fator levantado por Castro (2006) foram as importantes reformas financeiras realizadas na década de 1960, cujas medidas foram a estatização dos bancos privados, a criação de novas instituições bancárias e não bancárias, uma reforma monetária com uma elevação de juros para os empréstimos bancários, além de fomentar o mercado de capitais abertos. No período dos dois primeiros Planos Quinquenais, os empréstimos apresentaram um grande crescimento, elevando-se de \$52,3 bilhões para \$ 1.048,7 bilhões de Wons.⁴

O 3º e o 4º Planos Quinquenais foram implementados em um cenário de menor expectativa, principalmente, pelos impactos da primeira crise do petróleo.⁵ Mesmo com esse cenário, o crescimento médio do 3º plano foi de 11%. No mesmo período, as exportações quadruplicaram, crescendo a uma taxa média anual de 31,7% (BALASA, 1985).

O 5º plano, assim como o 4º, teve como principal característica o desenvolvimento em tecnologia e inovação, com a promoção da indústria de bens de capital. Entre as metas estavam o aprofundamento do parque industrial com uma indústria mais intensiva em tecnologia, como automóveis, eletroeletrônicos e semicondutores; e com uma maior abertura comercial, consolidando esses produtos como líderes de sua pauta de exportação (LIMA, 2017).

Para Lima (2017), os objetivos dos 1º, 2º e 3º Planos foram quase 100% alcançados sendo que, em alguns setores, foram até mesmo ultrapassados. No 4º Plano, houve um aprofundamento da transformação estrutural, principalmente das

⁴ Wons é a Moeda sul coreana, desde 1962, e possui código no padrão financeiro internacional de KRW.

⁵ Os choques do petróleo, conhecidos como "Crises do Petróleo", foram causados pela quadruplicação do preço do Petróleo, no final de 1973, quando o preço salta 400%, em apenas quatro meses, saindo de U\$\$ 3,00 para U\$\$ 12,00; e entre os anos de 1979 e 1981, quando o preço do barril salta de U\$\$ 14,00 para U\$\$ 35,00, exibindo uma musculatura política e econômica do cartel da Organização dos Países Exportadores do Petróleo (OPEP), caracterizado por um movimento estratégico, já que o petróleo era a principal matéria prima do mundo, causando um descompasso entre a sua demanda e sua oferta (ABREU, 2014).

indústrias leve, pesada e química, alcançando-se praticamente todos os objetivos. E, no 5º Plano, a consolidação da indústria intensiva em tecnologia, como líder da indústria e principal setor exportador, com os *chaebols* continuando com o elevado poder de mercado.

Além dessas propostas, executadas pelos Planos Quinquenais, outros fatores históricos influenciaram o país no sucesso desse período. Para Lima (2017), um conjunto de características históricas e de política interna os diferenciou de outras economias de industrialização tardia: a estrutura de propriedade do capital; a centralização financeira; a organização empresarial e a absorção do desenvolvimento tecnológico.

Esse processo demonstra uma característica implícita que Chang (2004) afirma ser evidências teóricas e empíricas do dirigismo estatal no processo de desenvolvimento coreano, isto é, o centralismo no poder e execução das ações segundo os interesses do Estado. E isso, para ele, ficou explícito na análise dos vários Planos Quinquenais e na sua execução.

O sucesso destas políticas levantou questionamentos sobre quais as linhas de interpretação teóricas foram fundamentais para esse processo de industrialização ter alcançado êxito. Segundo Lima (2017), foram três linhas de interpretação: o cenário externo favorável, a hipótese neoclássica de uma economia de mercado e a interpretação heterodoxa de ter o Estado como elemento central.

[...]a) corrente de cunho neoclássica a qual defende a hipótese de que o sucesso da economia coreana tem origem em uma economia orientada pelos princípios do mercado, seguindo um modelo de desenvolvimento orientado para fora, o chamado *export-led*, sendo que o Estado tem uma presença ínfima apenas no sentido de criar um arcabouço institucional que promovesse o bom funcionamento do mercado:

[...] b) há uma segunda linha de pensamento heterodoxa endogenista que coloca o Estado como elemento central e o principal ator desse processo.

[...] c) a terceira linha de interpretação afirma que o cenário externo se mostrou sempre favorável ao país, criando assim as condições necessárias para que a Coreia alcançasse o chamado "sucesso" (LIMA, 2017, p. 589).

Para Balassa (1985), a Coreia do Sul implementou um sistema de incentivos estável em um sistema de livre comércio que beneficiou tanto as exportações como as importações. Com isso, os exportadores tiveram ampla liberdade de escolha entre insumos do mercado interno ou insumos importados, assim como a oferta de benefícios para os produtores de insumos nacionais disponíveis para a produção de produtos que seriam exportados.

The discussion has centered on the newly-industrialising countries, in regard to which demands for trade liberalisation and "graduation" have been made. This is not to say that the less developed countries would not benefit from liberalising their own trade. In fact, as noted

above, outward-oriented less developed countries showed a much better performance than inward-oriented LDCs during the 1973-78 period of external shocks. Still, infant industry arguments provide more of a rationale for protection in the LDCs than in the NICs (BALASSA, 1985, p. 19)⁶.

Na análise de Cho (2001), o aspecto principal e determinante para o sucesso da industrialização coreana foi o cenário externo favorável. O autor mostra que todos os acontecimentos na economia internacional, como a expansão do Euromercado após o primeiro choque do petróleo, a retomada das relações comerciais com o Japão na década de 1980, favoráveis à Coreia do Sul, foram essenciais para o grande desenvolvimento econômico do país.

A proposta de centralidade do poder, tendo o Estado como elemento central, na visão de Chang (2004), fica evidente no seu controle das exportações e importações; nas políticas de investimentos direcionadas; nas relações de cooperação entre os *chaebols* e o governo; e no dirigismo e execução das políticas dos Planos Quinquenais.

As três linhas de interpretação apresentam características que foram verificadas em algum momento do seu processo de industrialização, porém, essa análise não é exclusiva. Essas características foram muito importantes, mas mesmo durante a crise do petróleo, e com o cenário externo desfavorável, o governo coreano continuou implementando políticas expansionistas.

Lima (2017) se contrapõe à interpretação de cunho neoclássico. Para ele, essa interpretação tem caráter ahistórico e não existiu correspondência com o que de fato aconteceu na Coreia do Sul ao longo do seu processo de desenvolvimento. Para o autor, o crescimento apresentado pela Coreia do Sul só foi possível pela peculiaridade da estratégia de política econômica interna e aspectos como: a privatização de bancos e de indústrias, mas sendo adquiridas obrigatoriamente por empresários nacionais, os *chaebols*; a intensificação de investimentos em P&D; e a forte regulação do Estado nos setores prioritários.

Na dimensão das reformas na política de centralização do capital, embora grande parte dos bancos comerciais tenham se tornado propriedade privada depois de meados dos anos 1980, o governo não deu autonomia gerencial por completo, o que irá resultar em um setor financeiro ainda regulamentado pelo governo. Além do mais, grande parte dos bancos foi adquirida pelos *chaebols*, o que resultou em um mercado financeiro ainda predominantemente nacional. Por fim, a

⁶ “A discussão concentrou nos países recém-industrializados, em relação aos quais as demandas por uma liberalização comercial e ‘gradual’ foram feitas. Isso não quer dizer que os países menos desenvolvidos, não se beneficiariam da liberalização de seu comércio. De fato, como observado acima, os países menos desenvolvidos, e orientados para o comércio exterior, mostraram um desempenho muito melhor do que os LDCs (Países Menos Desenvolvidos) orientados para o mercado interno, durante o período de choques externos de 1973-78. Ainda assim, os argumentos da indústria nascente, fornecem mais justificativas para a proteção nos LDCs do que nos NICs (Novos Países Industrializados)” (BALASSA, 1985, p. 19, tradução nossa).

nova estratégia de absorção de conhecimento tecnológico transitou para a imitação criativa intensiva em P&D, com a Coreia fazendo ajustes estruturais e adquirindo progressivamente mais indústrias intensivas em tecnologia, com o governo passando a dedicar mais atenção às atividades locais de P&D através políticas de estímulo aos investimentos diretos em P&D e pacotes de incentivos (LIMA, 2017, p. 628).

Ouro fator foi a atuação das políticas de investimento direcionado do setor bancário e a sua reforma, tendo como papel central o desenvolvimento do país, através de políticas voltadas para os *chaebols* como um dos principais eixos desse período de crescimento.

Para Castro (2009), o êxito no processo de substituição de importações, com uma transformação da economia, para a produção de microeletrônicos e de bens da indústria de máquinas e equipamentos voltada para a exportação, contribuiu para equilibrar a balança comercial no período das crises do petróleo nos anos 1970 e fortaleceu a retomada do crescimento coreano na década de 1980.

Lima (2017) mostra que, ao final da década de 1980, o percentual de participação dos produtos das indústrias pesada e química mais intensivos em tecnologia na composição da pauta exportadora alcança 55,4%. Esse crescimento está associado a uma transformação na pauta exportadora do país, direcionando a sua produção para produtos mais intensivos em tecnologia, o que proporcionou uma participação cada vez maior no mercado internacional.

Portanto, nas décadas de 1980 e 1990, a Coreia do Sul consegue consolidar o seu processo de substituição de importações, passando de uma economia agrária, com baixo valor agregado, para uma economia industrializada, de alto valor agregado, intensiva em tecnologia e voltada para exportações.

2.2. Processo de substituição de importações no Brasil

O processo de substituição de importações no Brasil foi instituído para fazer frente ao desequilíbrio das contas externas e controlar as importações. Teve como marco o final da década de 1940, durante o governo Dutra (1946-1951), mesmo tendo aproveitado o crescimento industrial introduzido pelo governo de Getúlio Vargas⁷ (1930-1945) no período anterior (ABREU, 2014).

⁷ O governo Getúlio Vargas era considerado "populista" e teve característica conciliatória e estrategista no plano social e econômico. Teve grande papel nas medidas para a superação da crise do café na década de 1930 e no processo de industrialização na década seguinte. Foi o criador das Leis de Proteção ao Trabalho – CLT, dos ministérios da Indústria, do trabalho e do comércio, além das empresas Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional. Seu primeiro governo - o segundo foi chamado de período democrático do governo Vargas, de 1951 a 1954, no qual foi eleito democraticamente - que vai de 1930 a 1945 teve três fases: A primeira provisória de 1930 a 1934, a segunda e caracterizada pela eleição constitucional realizada pelo Congresso Nacional em 1934 e vai até 1937, o ano de seu golpe de Estado, que inicia a terceira fase, chamada de "Estado Novo" e vai até o ano de 1945 (BAER, 1995).

Este desequilíbrio das contas externas já se mostrava crescente no início do Governo Dutra. Para Serra (1982), depois de desfrutar de uma posição credora na década de 1940, o Brasil acumulou dívidas no início da década seguinte, com uma proporção de duas vezes e meia o total de exportações. Para o autor, esse desequilíbrio exigiria mudanças estruturais com vistas a ampliar o coeficiente de exportações e manter baixo coeficiente de importações, em uma economia com um raio de manobra na condução de políticas econômicas já apertado.

No primeiro governo Vargas, o crescimento industrial no país já demonstrava sua liderança na participação do PIB, com uma evolução média, entre 1933 e 1945, de 8,3% ao ano (BAER, 1995). Essa importância já era vista como consolidada pelos formuladores de política econômica, como apresenta Baer (1995, p.66):

em 1950, a industrialização não era mais uma reação defensiva a acontecimentos externos, mas se tornara a principal maneira encontrada pelo governo para modernizar e aumentar a taxa de crescimento da economia. Os formuladores da política econômica haviam se convencido de que o Brasil não poderia mais contar com a exportação de seus produtos primários a fim de alcançar suas ambições de desenvolvimento.

A continuidade do processo de substituição das importações, entre 1946 e 1964, se dá por meio de governos considerados democráticos e eleições consolidadas através do voto. Nesse período houve uma relativa continuidade, mesmo considerando momentos conturbados relacionados à política interna, como o suicídio de Vargas em 1954, o início do governo Juscelino Kubitschek e a renúncia de Jânio Quadros em 1961 (ABREU, 2014).

No caso brasileiro, se for iniciada a análise no primeiro ano do governo de Eurico Dutra (1945-1950), também é possível admitir a existência de certa continuidade política. Após ter permanecido 15 anos no poder, Vargas (1930-1945) fez do general Dutra seu sucessor, sem maiores dificuldades, e voltou ao poder "de colher" (como diziam as charges da época) em 1950. Após o trágico suicídio de Vargas, o vice (Café Filho) assumiu o poder (houve, portanto, uma transição pacífica de poder) e foi sucedido por Juscelino Kubitschek, cujas bases partidárias eram o PSD e o PTB – ambos os partidos criados por Vargas. [...] A seguir, após os tumultuados anos entre 1961 e 1964, iniciou-se um novo longo período. Como bem se sabe, o regime militar (instaurado em 1964) só começou a ser flexibilizado no fim dos anos 1970, com a abertura "lenta, gradual e segura" do general Ernesto Geisel (CASTRO, 2009, p. 14).

Nesse contexto, o governo Juscelino Kubitschek lança em seu governo o Plano de Metas que, para Serra (1982), será o primeiro grande ciclo de crescimento industrial. Entre os anos de 1956 a 1961, a média de crescimento do PIB chega a 11% ao ano. Conforme mostrou Lessa (1982), o Plano de Metas possuía quatro grandes grupos de objetivos: o primeiro constituído pelas inversões diretas do governo no sistema de transporte e de energia; um segundo de produtos intermediários que

ampliavam ou instalavam setores dessas indústrias; um terceiro que visava à instalação das indústrias produtoras de bens de capital; e a meta para construção de uma nova sede administrativa para o país.

Durante esse período foram implementadas medidas de política monetária que tiveram como objetivo impulsionar a indústria e o desenvolvimento econômico. Entre elas estão as instruções 70 e 113 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) de 1953 e 1949, respectivamente. A instrução 70 disciplinava a alocação de importações, definida a partir dos interesses industriais, mediante leilão de divisas, e passou a representar uma importante fonte de recursos para o Estado. A instrução 113 permitia as empresas estrangeiras sediadas no país importar máquinas e equipamentos sem cobertura cambial. Na prática, essa medida contribuía para uma abertura comercial irrestrita, com benefícios à entrada de capital estrangeiro, e foi importante para a consolidação do processo de industrialização no período, mas, como consequência, colaborou para a concentração de mercado de diversas empresas e setores da economia (SERRA, 1982).

Para Lessa (1982), as metas foram bem-sucedidas, com exceção da relacionada à indústria de bens de capital, que foi incluída com dinamismo apenas na indústria automobilística. A política de capital estrangeiro representava um conjunto de práticas eficazes, em termos de obtenção de recursos, que eram vitais ao plano, mesmo que nos anos que se seguiram tivesse apresentado um alto custo para a nação, em virtude da forma pela qual foram obtidos.

Segundo Tavares (1998), o problema central desse alto custo estava relacionado ao financiamento interno e externo, que resultou na necessidade de rearticular toda a estrutura de crescimento econômico. Neste sentido, para a autora, o ano de 1959 é emblemático para entender a rápida retomada de um novo ciclo expansivo. O crescimento de 1962 a 1967 não está relacionado a novos produtos ou blocos de investimento, apenas à recuperação da capacidade ociosa e expansão dos ciclos das empresas já consolidadas, aumentando as barreiras e o processo de concentração. Para a autora, o investimento em equipamento havia avançado muito além da demanda.

O programa que facilitou esta retomada foi instituído pelo governo militar em novembro de 1964: o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Seu objetivo era conter o crescimento inflacionário e instituir medidas de estabilização monetária. Entre essas medidas estão uma reforma monetária, correção do déficit público, política salarial com criação de taxas de produtividade, anuidade de reajustes, incentivo às exportações e um forte alinhamento com o governo dos Estados Unidos. Essas medidas, que seriam de difícil implementação em um regime não autoritário, obtiveram bastante sucesso (BAER, 1995).

Dentre as medidas estipuladas pela reforma monetária estão a instituição do Sistema Financeiro Nacional – SFN – e do Conselho Monetário Nacional – CMN –, a criação Banco Central do Brasil – BACEN -, e a criação de bancos regionais, com o intuito de reduzir as desigualdades entre as diversas regiões do país (ABREU, 2014). Essas medidas conseguiram os resultados esperados e o governo conseguiu uma forte expansão monetária, a queda da inflação e uma relativa folga na balança de pagamentos.

O sucesso do PAEG permite ao governo iniciar diversos programas de desenvolvimento, como o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED – em 1967, o Plano de Metas Base de Ação do Governo – PMBAG – em 1970, e os Planos Nacional de Desenvolvimento – PND -, em 1972 e 1975, respectivamente (ABREU, 2014).

Para Serra (1982), uma característica marcante do desequilíbrio desse ciclo expansivo, de 1967 a 1973, foi a desproporção inter e intra-setorial do crescimento, caracterizada pelo atraso considerável no crescimento da indústria de máquinas, equipamentos e bens intermediários em relação ao setor de bens de consumo duráveis e não duráveis.

Segundo Lima (2009), o salto brasileiro neste período foi corroborado pelo cenário internacional predominantemente favorável durante o período, que incluía uma expansão significativa do comércio internacional por parte dos países desenvolvidos e um alto nível de movimento de capital. Esse crescimento sofreu uma inflexão na crise do petróleo de 1973.

A peculiar resposta brasileira à crise do petróleo foi a implantação do II PND, que representou um amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, conforme apresentou Carneiro (2002, p. 60):

propunha-se, desta feita, a realização de um bloco de inversões concentrado temporal e setorialmente, abarcando os segmentos de bens de capital e bens intermediário. Mais ainda, perseguia-se também a transformação das matrizes energéticas e de transporte, de forma que estas últimas, aliadas a implantação da indústria de bens intermediários, criassem a demanda capaz de viabilizar os novos segmentos da indústria de bens de capital.

Neste plano, a opção pelo endividamento externo, mesmo atrasando o ajustamento da economia brasileira, teve como principal argumento de sustentação a estratégia de legitimação do governo militar, preservando assim o grupo de interesse doméstico. Os resultados destes projetos acarretariam na consolidação de suas indústrias. Como resultado final, o II PND traz uma alta ociosidade e pouca especialização da indústria nacional (CARNEIRO, 2002).

Tavares (1998) mostrou que os desequilíbrios agudos na balança de pagamentos, que caracterizam o final dos períodos relativamente curtos de expansão da capacidade produtiva, mais do que determinantes da crise interna, são uma manifestação do esgotamento da fase expansiva do ciclo.

Esse cenário impôs à economia brasileira iniciar a década de 1980 com fortes desequilíbrios internos. A dívida externa não monetizada, que era de 12,7% do PIB em 1972, passou para 69% em 1981, um contraste em relação à dívida externa do setor privado, que era de 45% do total de seu estoque em 1974 e passa a apenas 22% em 1980, evidenciando uma forte estatização desta dívida, por parte do governo, através dos benefícios concedidos aos empresários (ABREU, 2014).

O crescimento desta dívida externa, atrelado às crises do petróleo e a consequente elevação da taxa de juros pelos Estados Unidos, já que a maior parte dessa dívida estava atrelada à moeda americana e calçada em taxa de juros flexíveis, deixou o país em uma situação de colapso financeiro, obrigando-o no final de 1982 a buscar empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional – FMI (BAER, 1995).

Para a liberação deste empréstimo, o FMI impõe ao país uma série de medidas contracionistas que, na prática, ocasionaram um forte declínio na economia. Todo esse agravamento da situação econômica apresentou uma nova dificuldade para a economia brasileira: a inflação. As distorções nos preços já se manifestavam na década de 1970, mas foi na década seguinte que atingiram níveis alarmantes e tornaram-se um problema estrutural para a economia (ABREU, 2014).

Conforme Lima (2009), essas medidas da década de 1980 tiveram cunho ortodoxo e foram implementadas visando corrigir a taxa de câmbio com uma maxidesvalorização cambial, no sentido de promover o redirecionamento da demanda em favor dos bens de produção domésticos e estimular as exportações. A intenção do governo era corrigir as tarifas públicas e controlar os seus gastos, no intuito de conter o déficit público e, assim, controlar o processo inflacionário, que era alimentado pela ampla expansão dos gastos públicos.

Diversos planos de estabilização buscaram soluções, a fim de conter o processo inflacionário. Entre eles estão o Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, o Cruzadinho, em julho de 1986, o Plano Cruzado II, em novembro de 1986, o Plano Bresser, em julho de 1987, o Plano Verão, em janeiro de 1989, o Plano Collor, em março de 1990, o Plano Collor II, em fevereiro de 1991, e o Plano Real em novembro de 1993 (ABREU, 2014).

O Plano Real conseguiu estabilizar a economia sendo implementado em três fases: a primeira de ajuste fiscal, com corte de despesas e aumento de impostos; a segunda fase de indexação monetária, e a criação de uma moeda paralela, a Unidade Real de Valor – URV –, que tinha uma única função, a de unidade de conta,

para conversão dos rendimentos e dos preços; e a terceira fase, que foi a implementação da nova moeda, o Real, acompanhado de uma reforma monetária (ABREU, 2014).

Segundo Belluzzo e Coutinho (2002), o sucesso do Plano Real foi sustentado pelo uso intensivo da “âncora Cambial”, que mantinha uma relação de sobrevalorização junto à moeda americana. As altas taxas de juros, para fazer frente ao *spread* exigido pelos investidores estrangeiros, e a abertura comercial marcaram esse período pelo baixo investimento e o desestímulo ao financiamento produtivo, causando um “encolhimento” das cadeias produtivas no país.

Como resultado dessa política, as importações voltam a crescer, a população eleva o seu poder de compra e o imposto inflacionário⁸ (ocasionando uma crise financeira, com o fechamento de diversos bancos) é extinto. Resultando no crescimento econômico causado pelo volume das vendas diante de uma demanda bastante reprimida e de uma ilusão monetária causada pelos resultados positivos do Plano, que depende de capital financeiro especulativo de curto prazo.

O Brasil, nessa análise, apresentou dois períodos distintos. O primeiro de grande crescimento, com avanço nas exportações e importações, durante o qual o país sai de uma pauta primária para, no início da década de 1980, conquistar uma pauta diversificada, com predominância de produtos industrializados. No segundo período, o país inicia um declínio econômico, com a desindustrialização e a redução drástica no volume de importações.

2.3. Industrialização chinesa

O século XIX e o início do século XX foram marcados por forte contraste na economia chinesa. De maior economia mundial durante praticamente dois milênios, quando seu PIB representava, em 1820, um terço do PIB mundial, passa a representar um vigésimo em 1952. Enquanto o PIB mundial cresceu oito vezes neste período, a China teve seu PIB, em 1952, inferior ao alcançado em 1820 (MADDISON, 2006).

Em 1890, as exportações chinesas foram cerca de 0,6% do PIB. Não existiam praticamente importações de máquinas e outros insumos modernos (MADDISON, 2006). Até a segunda metade do século XX, a China não conseguiu estabelecer uma economia indústria e o seu volume de exportações era bastante inexpressivo frente ao mercado internacional.

Com o fim da guerra civil, que teve início em 1937, Mao Zedong proclamou a República Popular, em 1º de outubro de 1949, e iniciou um processo de

⁸ O imposto inflacionário foi o termo utilizado para relacionar o ganho obtido pelo governo ao emitir moeda para financiar seus gastos. Como essa emissão gera pressão inflacionária, e a consequente perda de poder de compra por parte da população, o valor dessa perda é proporcional à receita obtida pelo governo ao emitir mais dinheiro, sendo assim considerada um imposto (ABREU, 2014).

desenvolvimento que mudaria completamente a elite política e o modo de governar. O país iniciou um processo de profundo domínio do Partido Comunista Chinês – PCC – tendo controle sobre a propaganda, os movimentos de massa e a concepção ideológica, além de integrar os militares nesse processo. Assim, a China se torna um país comandado no padrão Soviético do período (SOUZA, 2018).

Durante a dinastia de Mao Zedong, os dois principais projetos de governo foram os planos do Grande Salto Adiante, entre 1958 e 1960, e a Revolução Cultural, entre 1966 e 1976. O Grande Salto Adiante foi implementado com objetivo de retirar a China do isolamento e expandir a economia, aumentando a produtividade e a eficiência. Porém, os resultados não foram tão satisfatórios, pois, mesmo com o crescimento chinês, ele ficou bem abaixo da média dos demais países (MADDISON, 2007).

The damage to Chinese investment and industrial development was the more significant as it occurred in the middle of the disorganization and chaos created by the Great Leap Forward. Food shortages obliged China in the 1960s to make large grain imports from Australia and Canada which reduced the funds available to finance machinery imports (MADDISON, 2007, p. 85).⁹

Para Souza (2018), a revolução cultural manteve o insucesso do plano anterior. Para ele, a teoria, a política e os métodos aplicados por Mao Zedong foram completamente equivocados e, de fato, ela produziu choques, confrontos e, ao final, uma grande instabilidade política. Esse processo levou a população, com uma modesta qualidade de vida, a duvidar das estratégias políticas do governo. Tanto a educação, como a qualidade de vida e todo o sistema político foram bastante abalados:

o fato é que a revolução cultural fracassou. E com ela falhou a estratégia maoísta de construção do socialismo na China. A prevenção da restauração capitalista só teria chance de se consumir com a própria vitória definitiva do socialismo. Todavia, essa era uma tarefa, digamos, hercúlea, considerando o contexto global da dificuldade diversa do socialismo real na realidade chinesa e no mundo. Esgotado o maoísmo, a China estava em uma encruzilhada sistêmica, englobando os aspectos sociais, econômicos, tecnológicos/produtivos e geopolíticos. O fracasso maoísta fortaleceu o argumento e abriu a possibilidade para um novo processo político em torno da modernização econômica, encaminhando para recuos sucessivos nas relações sociais de produção, do ponto de vista da classe trabalhadora (SOUZA, 2018, p. 40).

Mesmo considerando o fracasso dos planos, de 1952 a 1978, houve uma grande aceleração no ritmo de crescimento na China. O PIB cresceu três vezes e a renda per

⁹ “O dano ao investimento chinês e ao desenvolvimento industrial foi o mais significativo, e ocorreu no meio da desorganização e do caos criados pelo Grande Salto Adiante. A escassez de alimentos obrigou a China na década de 1960 a fazer grandes importações de grãos da Austrália e do Canadá, o que reduziu os fundos disponíveis para financiar as importações de maquinário” (MADDISON, 2007, p. 85, tradução nossa).

capita mais de 80%. A estrutura econômica se transformou e a China volta a ter a indústria com grande participação na construção do PIB, chegando a 30% já em 1978 (MADDISON, 2007).

Entre 1958 e 1978, a China vivenciou um processo de industrialização forçada, pautada pela indústria pesada, denominado *Big Push* (O Grande Salto Adiante), tendo como objetivo gerar *linkages* na matriz insumo-produto tanto no *upstream* (carvão, petróleo, minério de ferro) como no *downstream* (aço e máquinas). A partir de 1952, a China já havia iniciado seus Planos Quinquenais para o Desenvolvimento Econômico Nacional, com a preocupação de promover esta industrialização em marcha forçada, provocando mudanças estruturais na economia chinesa que geraram grandes impactos na política de segurança energética (CORREA, 2015, p. 194).

Os Planos Quinquenais foram outra medida de planejamento instituída pelo governo chinês. Iniciado 1952 foi planejado com intuito de desenvolver a indústria nacional. Os primeiros planos seguiam o mesmo modelo da União Soviética, devido ao apoio e colaboração do país após o fim da Guerra da Coreia. As ações de execução dos Planos tiveram bases institucionais bem definidas e delineadas por meio de ciclos, normalmente de cinco anos, e estratégia industrial com contornos previamente estipulados (MORAIS, 2011):

o modelo de administração centralizada de inspiração soviética adotado durante o primeiro plano quinquenal (1952-56) favoreceu tal aumento substantivo na taxa de investimento e uma alocação expressiva dos recursos para a indústria pesada, em especial para aqueles setores necessários para o desenvolvimento de uma moderna indústria militar. [...] A indústria pesada chegou a representar 66,6% do produto industrial bruto em 1960, durante o Grande Salto Adiante (1958-1961) (MORAIS, 2011, p.32-33).

Outros planos econômicos chineses tiveram espaço de tempo maiores, com base em um planejamento de longo prazo, como o Plano Decenal, com prazo de dez anos, no qual eram especificadas as diretrizes de política industrial que os Planos Quinquenais deveriam seguir.

Após a morte de Mao Zedong, em setembro de 1976, e a posterior ascensão de Deng Xiaoping ao posto de líder do PCC, alterou-se profundamente os direcionadores da industrialização do país. A estratégia adotada voltou-se para a expansão da indústria leve, inspirada no sucesso da Coreia do Sul (SALAMA, 2016). O novo governo alterou as diretrizes de suas políticas e a mudança de paradigma ocorre com as reformas iniciadas em 1978, com objetivo de alterar a sua estrutura governamental e econômica, que era centralizada e baseada na produção coletivizada, e introduzindo elementos do sistema capitalista.

Conforme Maddison (2007), as principais diretrizes dessa reforma foram: o direito de propriedade misto, estimulando as empresas privadas no meio urbano; os

investimentos direcionados para uma indústria leve, voltada à exportação; a regulação econômica orientada pelo Estado; a formação de empreendimentos conjuntos, estimulados pelo Estado, com empresas públicas, voltadas para o comércio exterior; e a política econômica direcionada, impulsionada por investimento público, para o crescimento acelerado de setores estratégicos ou prioritários.

Com estas medidas, o Estado chinês criou as condições para que essas empresas conseguissem prosperar, através da modernização de infraestrutura, atraindo investimento estrangeiro e mantendo, de forma deliberada, o valor da moeda chinesa relativamente baixo. Esse processo culminou numa industrialização mais acelerada nas áreas urbanas, sendo primordialmente financiada pelas poupanças das famílias, o que permitiu a alavancagem do crédito pelos bancos públicos e por recursos próprios das estatais, além das reservas dos fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED), alterando a estrutura das cidades e fomentando ainda mais o desenvolvimento nestas áreas (MADDISON, 2007).

Para Arrighi (2008), o resultado deste processo é verificado ao constatar que os movimentos de capitais mundiais mudaram as suas rotas em busca de mais ganhos. Para ele, quando a economia ocidental atingiu seu limite, quanto ao uso intensivo de capital e energia, ela caminhou para Ásia Oriental, reduzindo a diferença de PIB per capita. Um desenvolvimento baseado no uso intensivo em mão de obra e poupador de energia.

O comércio exterior, que era monopólio do Estado na época socialista, foi dinamizado no período pós-reformas econômicas. As zonas econômicas especiais (ZEEs) criaram facilidades no tocante a tributação e armazenagem para as multinacionais que, de 1978 até meados da década de 1990, procuravam usar a China como uma plataforma de exportação. Com o crescimento pulsante do mercado doméstico, a direção dos IEDs também foi se voltando mais para atender ao mercado chinês (CORREA, 2015, p. 193).

A partir de 1992, Jiang Zemin inicia o governo como novo líder supremo chinês. O seu primeiro grande desafio foi realizar uma maior abertura comercial e estrutural da economia chinesa. Para isso, uma série de medidas deveria ser tomada para regulamentação do setor financeiro e conseguir aumentar o investimento externo. Com isso, novas instituições foram criadas ou reorganizadas para atuar em mercados e setores específicos, conforme Deos (2015, p.401):

no ano de 1994, foi tomada uma medida crucial no sentido de maior abertura ao exterior, algo especialmente importante para a operação das empresas estrangeiras no país: a unificação das taxas de câmbio, com a eliminação do sistema dual.

Medidas foram implementadas nessa reestruturação financeira, como a definição de regras para o estabelecimento de bancos estrangeiros na China e a

criação de diversos bancos públicos, tanto comerciais de capital misto, como de financiamento exclusivamente público. Esses bancos seriam responsáveis pelo financiamento do desenvolvimento agrícola, do financiamento da infraestrutura de longo prazo e da indústria considerada estratégica (DEOS, 2015).

Todo esse processo de abertura comercial ocorrido na China nas últimas décadas do século XX possibilitou uma migração do capital, como estratégia produtiva e expansão das cadeias globais de valor, para uma nova rota comercial em busca de maiores ganhos. Uma nova situação que, em outros períodos, seria considerada muito difícil. Mecanismos que consolidaram a economia chinesa ao final da década de 1990, como a nova rota dos recursos mundiais, intensificando o seu processo de industrialização.

3. Revolução na pauta exportadora

A inserção dos países no comércio internacional, apresentando uma participação cada vez mais significativa, é um importante indício de crescimento industrial. A participação no mercado internacional traz benefícios para a indústria, gerando competitividade, sendo motriz para a inovação e a modernizando de suas cadeias produtivas. Neste sentido, antes de iniciar a análise da evolução das pautas comerciais de cada país, faremos uma avaliação da inserção dos países no mercado internacional e suas respectivas participações no PIB.

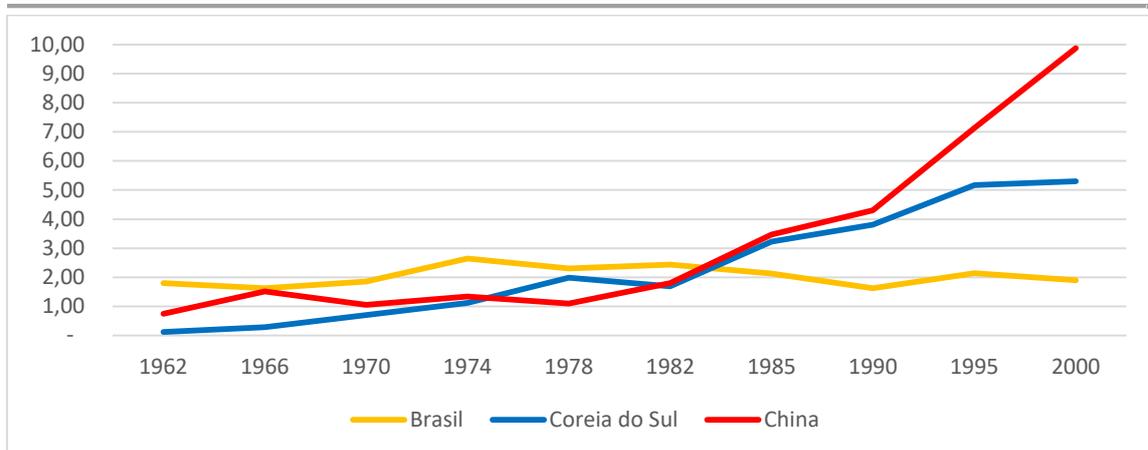
Desde o pós-guerra, com a destruição causada na Europa e em parte da Ásia, e as consequências causadas pelas revoluções russa e chinesa, existe uma forte necessidade de reconstrução destes países. É nesse cenário que se intensifica as relações comerciais entre os países no mundo. Mesmo com a desaceleração do crescimento a partir de 1973, o volume de negócios teve crescimento médio superior a 10% ao ano entre 1962, quando o volume de comércio mundial foi de U\$\$ 131 bilhões, e 2000, quando o volume de negócios alcança U\$\$ 5,6 trilhões. Analisando a China e a Coreia do Sul, esse processo também é crescente ao longo dos anos (MADDISON, 2006).

Na China, o crescimento das exportações foi superior a 17,8% ao ano entre 1962 e 2000, passando de 0,47% na participação mundial, para 6,61%. Na Coreia do Sul, no mesmo período, o crescimento foi de 22,5% ao ano, passando de 0,04% de participação nas exportações mundiais, para 2,79% (MADDISON, 2006).

No caso do Brasil são identificados dois períodos distintos. O primeiro de grande crescimento, entre 1962 e 1982, com média de 16,94% a.a., nas importações, e de 14,67% a.a. nas exportações, mantendo-se à frente quando comparado com os demais países dessa análise. E um segundo período, entre 1982 e 2000, quando o país inicia um processo de desindustrialização, reduzindo a sua participação no comércio

internacional. Nesse período o crescimento do país no comércio internacional é bem inferior à média dos demais países comparados. De líder até 1982, o Brasil inicia um processo de queda, saindo de 2,44% de participação no comércio mundial, para 1,89% no ano 2000 (OEC, 2018).

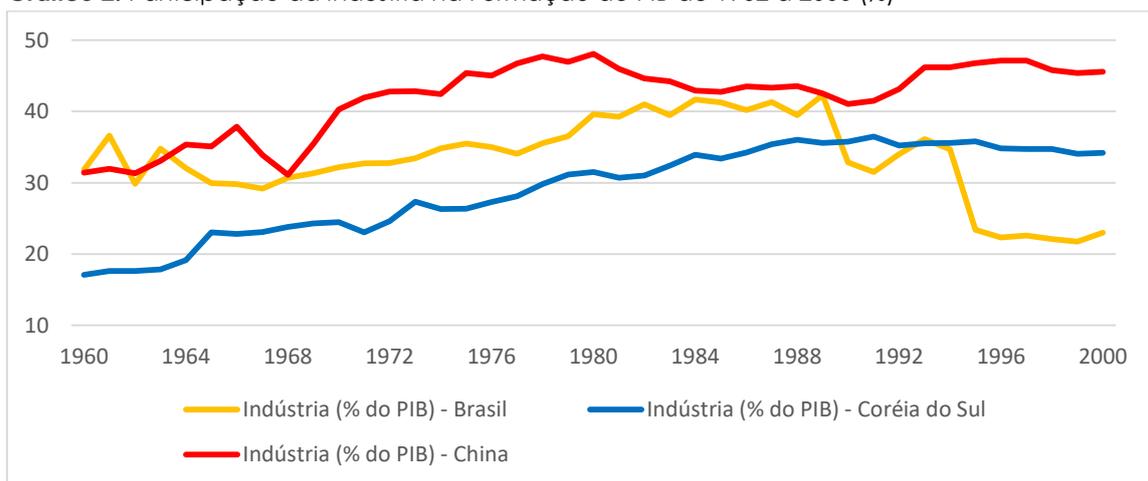
Gráfico 1. Participação Total no Comercio Mundial de 1962 a 2000 (%)



Fonte: World Bank, 2018.

A China e a Coreia do Sul, com a consolidação de sua indústria na década de 1980, inicia um processo de crescimento e atingem, somados, percentual superior a 15% do comércio mundial no ano de 2000, com 9,88% e 5,30%, respectivamente. No caso do Brasil, este crescimento foi bem abaixo dos demais países, com a referida participação no mercado mundial de apenas 1,89% no ano 2000 (WORLD BANK, 2018).

Gráfico 2. Participação da Indústria na Formação do PIB de 1962 a 2000 (%)



Fonte: World Bank, 2018.

Outro dado importante a ser analisado é a participação da indústria na formação do PIB dos países comparados. No caso da Coreia do Sul e China, há um crescimento no período analisado e, no caso do Brasil, um crescimento dessa participação até meados da década de 1980 e, após este período, um forte declínio.

As políticas de estabilização da década de 1980, a abertura comercial da década de 1990 e o incentivo ao capital especulativo para fazer frente aos desequilíbrios da balança de pagamentos neste período são as principais causas desse declínio no Brasil.

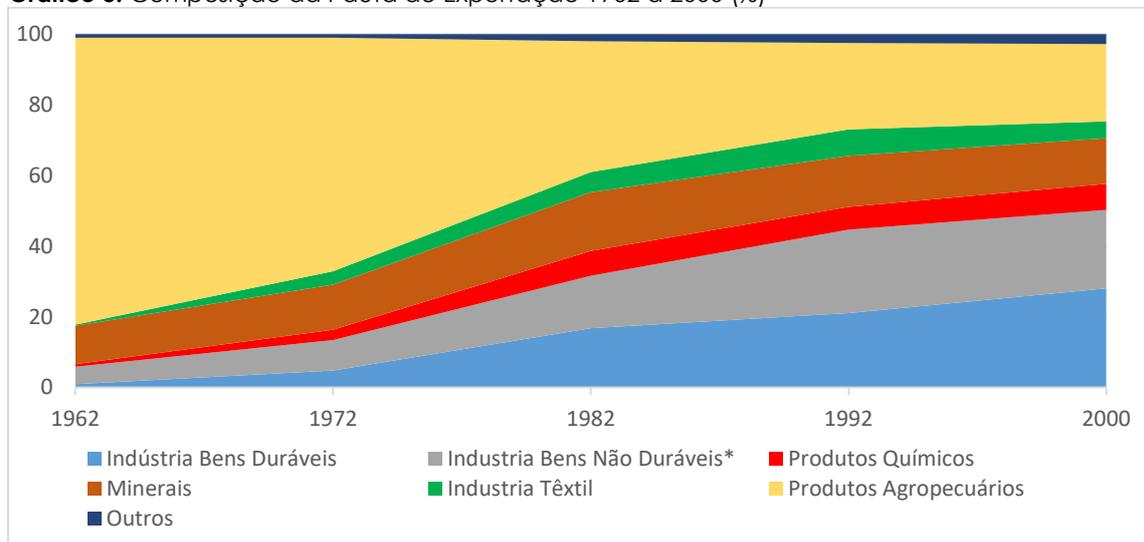
Nos tópicos seguintes, serão apresentadas as alterações da pauta comercial dos países analisados. Essa transformação vai identificar quais foram os setores e produtos responsáveis por consolidar a indústria em cada uma das economias.

3.1. Evolução da pauta de exportações da economia Brasileira

A pauta de exportação no Brasil teve grande mudança durante a segunda metade do século XX. A diversificação da pauta de exportação, aliada ao processo de crescimento da indústria, foi obtida por meio de políticas econômicas voltadas para a substituição das importações.

Até a segunda metade do século XX, essa pauta era quase exclusivamente formada por produtos primários. O café se mantém como principal produto da pauta exportadora até o final da década de 1980. Em 1962 ele representou 49% do total de exportações e os demais produtos com relevância foram o algodão com 9,2%, o minério de ferro com 7,0%, a cana de açúcar com 3,5% e o cacau com 3,4%.

Gráfico 3. Composição da Pauta de Exportação 1962 a 2000 (%)



Fonte: OEC, 2018; * Excluída a indústria têxtil.

Os produtos primários permanecem como principal produto da pauta, mas esse percentual começa a cair, chegando a 21,9% no ano 2000. Durante esse período há uma grande mudança e, já em meados da década de 1980, a produção de produtos manufaturados (indústria de bens duráveis somados aos de bens não duráveis) superara a exportação dos bens primários.

Deve-se observar que durante esses anos o Brasil conseguiu diversificar sua estrutura de mercadorias de exportação. A parcela do valor de exportações pela qual o café era responsável caiu de uma média de 42% em meados da década de 1960 para 12,6% em 1974; produtos manufaturados aumentaram de 7,2% para 27,7% durante o período 1965-74; a soja não fazia parte da estrutura de exportações Brasileiras em meados da década de 1960 e participava com 7,4% em 1974. (BAER, 1995, p. 97).

A grande questão desse processo é que a participação dos produtos agrícolas na pauta de exportação brasileira, mesmo tendo se reduzido bastante, ainda mantém um percentual elevado se comparada aos demais países dessa análise. Esse percentual se mantém sempre superior a 20% do total exportado.

Outro fator importante é que a indústria de bens não-duráveis no país possui predominantemente a participação de produtos oriundos do setor primário, como a indústria do minério de ferro, e de produtos relacionados a matérias primas agrícolas. Essa industrialização reflete o processo de substituição das importações desenvolvido pelas políticas econômicas do país nesse período, com uma indústria voltada para dentro, no intuito de atender o consumo interno.

Assim, o país não consegue superar o processo de substituição das importações e transformar as características de sua indústria para uma produção voltada para exportação, diferente dos demais países comparados como veremos em seguida.

3.2. Revolução industrial na Coreia do Sul

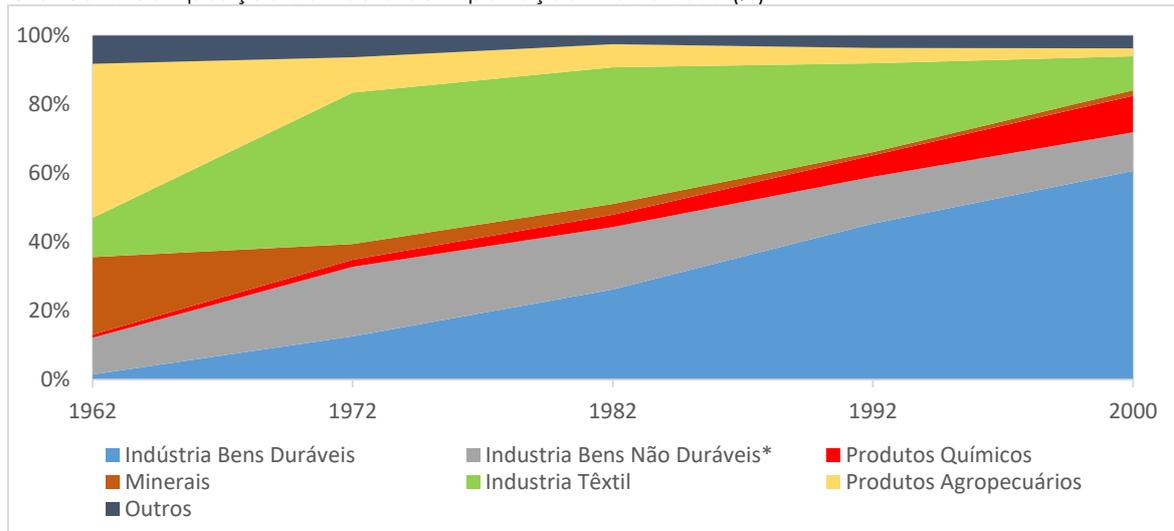
A Coreia do Sul, por ter passado por diversos conflitos durante o século XX, entre eles a invasão japonesa e a posterior ocupação americana, na Segunda Guerra e na Guerra da Coreia, não possuía grandes grupos políticos e de interesse a serem contornados. Assim, o país conseguiu as reformas internas, como a estatização dos bancos, a reforma agrária, que consolidou uma forte liderança política, proporcionando ao país, na década de 1960, um período de rápido crescimento e expansão econômica (CASTRO, 2006).

Os primeiros anos após a guerra foram de substancial recuperação econômica: o crescimento médio anual do PIB atingiu 5,5% por ano durante o período 1954-1958. A produção industrial liderou o processo, crescendo 14% ao ano, apesar das limitações de energia e transporte. A renda per capita cresceu do equivalente a U\$\$ 80 em 1964 para cerca de U\$\$90 ao final do período de reconstrução em 1958 (CASTRO, 2006, p 75).

Até 1962, mais de 75% da exportação eram formados por produtos primários, principalmente derivados de peixes e arroz. A indústria interna já se mostrava crescente, principalmente a indústria têxtil, mas até esse período voltada para atender a demanda interna (OEC, 2018).

Conforme Castro (2006), no período entre 1961 e 1971, o crescimento médio do país foi de 9,3%. O setor primário, que detinha 44% da formação do PIB, cai para 26,5% em 1971. Esse reflexo se observa na evolução da sua pauta exportadora. Em 1985, a pauta já se transforma para predominantemente formada pelas exportações da indústria têxtil, das indústrias de bens duráveis e não duráveis, quando passam a representar mais de 75% do volume de exportações, invertendo totalmente a pauta apresentada em 1962.

Gráfico 4. Composição da Pauta de Exportação 1962 a 2000 (%)



Fonte: OEC, 2018; * Excluída a indústria têxtil.

A relação comercial com o Japão para a concessão de créditos e a absorção tecnológica na década de 1970 também propiciaram ao país, segundo Lima (2013), um ambiente externo favorável à manutenção de sua política interna.

Enquanto a América Latina sofreu com a contração de entrada de recursos externos nos anos 1980, a Coreia do Sul teve uma situação privilegiada, principalmente em decorrência da sua relação com o Japão, tanto na concessão de crédito como também no seu comércio exterior e no processo de absorção de tecnologia, propiciando assim um ambiente externo oportuno para que a Coreia pudesse manter a política de desenvolvimento do seu parque industrial atrelado a taxas de crescimento elevadas (LIMA, 2013, p. 41).

Como resultado, devido aos incentivos oferecidos pelo governo coreano, com a liderança dos bancos públicos com um grande volume de recursos, as crises do petróleo tiveram impacto reduzido na economia coreana. Com isso, o governo pode propiciar aos bancos públicos a continuidade do programa de industrialização no país. No ano de 2000, a indústria de bens duráveis, com alto valor agregado e formada majoritariamente por produtos eletrônicos, passa a representar 60,6% do volume total de exportações.

Esse cenário apresenta uma transformação de sua pauta de exportação e de sua indústria de alto valor agregado, principalmente relacionada às indústrias de microcomputadores e de máquinas e equipamentos, consolidando um processo de transformação industrial, voltado para exportação e totalmente integrado com a revolução industrial desse período.

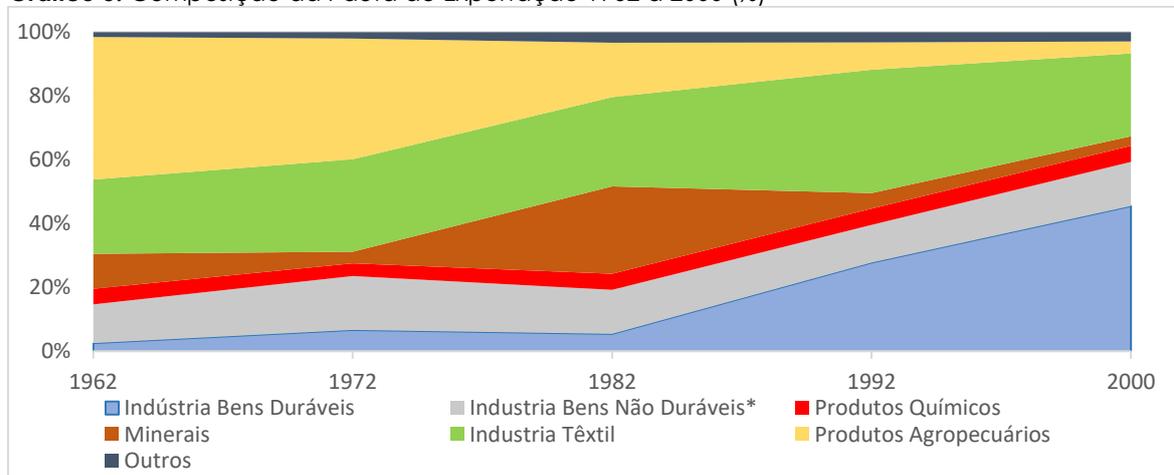
3.3. Industrialização Chinesa

A industrialização na China introduz um esforço para transformar e desenvolver as regiões urbanas, utilizando-as como motor do crescimento. Nesse sentido, o país concentra seus esforços e investimentos nessas regiões, concedendo vantagens e incentivos, já que os seus recursos eram bastante limitados. Até o início da década de 1960, a produção de produtos primários representava cerca de 70% do volume total exportado e mais de 80% do volume total importado. A China já tinha identificado a necessidade de alteração desta pauta para o processo de industrialização (MADDISON, 2007).

Até 1982, a indústria não consegue se desenvolver a ponto de atender a sua demanda interna e ter grande representatividade no volume de exportações. A participação dos produtos primários nas exportações continua representativa, com a exportação de produtos como o petróleo, demonstrando uma autossuficiência no produto, que permanece até a década de 1990, e representa um fator que vai minimizar os impactos relacionados às crises da década de 1970.

A consolidação do processo de industrialização é constituída a partir da década de 1980, quando a indústria de bens duráveis passa a crescer, e se constituir para exportação. De 5% de participação no volume de exportações em 1982, esta indústria passa a possuir 45% do total de exportações em 2000. E a indústria, somadas a de bens duráveis, não duráveis e de produtos têxteis, passa a representar mais de 85% do total de suas exportações. Assim a situação inicial da análise se inverte (OEC, 2018).

Gráfico 5. Composição da Pauta de Exportação 1962 a 2000 (%)



Fonte: OEC, 2018; * Excluída a indústria têxtil.

Um dos pilares deste processo de transformação foi a necessidade de crescimento em setores estratégicos que pudessem fomentar o desenvolvimento econômico, como a energia, metalurgia, petróleo e gás, produtos têxteis e papel.

Em relação à melhoria da eficiência energética no período (1978-2000), pode-se considerar que os ganhos de produtividade gerados pelas inovações tecnológicas foram fundamentais. Essas inovações ocorreram principalmente nos seguintes setores industriais: metalurgia; cimento; papel; têxteis; refinaria de petróleo e carvão; e geração de eletricidade (CORREA, 2015, p. 195).

O processo turbulento das décadas de 1980, causado pelos reflexos das crises do petróleo e da elevação de juros da economia americana, teve impacto bastante reduzido na economia chinesa. No caso do petróleo, até 1994 a China foi uma exportadora do produto, e somente nesse ano a sua necessidade de consumo foi maior que a produção interna.

A partir de 1994, o consumo *per capita* de petróleo superou a produção *per capita*, gerando um crescente desequilíbrio entre oferta e demanda. Por um lado, o crescimento econômico dos últimos trinta anos gerou, ano após ano, um aumento significativo da demanda de energia com fortes reflexos na demanda de petróleo. Por outro lado, o lento crescimento da oferta de petróleo, a partir da década de 1980, fez com que a China se transformasse em um importador líquido já em 1993 (CORREA, 2015, p. 195)

Verifica-se na China uma consolidação do processo industrial que se confirma na inversão de sua pauta de comércio internacional, quando, no início da década de 1970, predominava a comercialização de produtos primários, transformando no ano 2000, para uma pauta de predominância de produtos industrializados e de maior valor agregado. Essa análise também se verifica na liderança desses produtos na composição do PIB chinês, já analisada anteriormente.

4. Proposta alternativa como resultado dos processos de industrialização

As economias chinesas e coreanas conseguiram a transformação industrial tanto na composição da pauta de importações, quanto na importância de participação no PIB. Essa comparação, utilizando o Brasil como parâmetro, é ainda mais importante. Na medida em que identificamos o avanço na economia brasileira até o início dos anos 1980, fica o questionamento quanto a não consolidação do processo industrial. As crises enfrentadas foram comuns a todos os países, o que os diferenciaram foram sua atuação e a inserção das políticas industriais de forma a atenuar o seu impacto.

Nesse sentido, podemos considerar que o Brasil não conseguiu enfrentar os desafios apresentados durante o seu processo de substituição de importação, não alcançou a revolução industrial conseguida pela Coreia do Sul em meados da década de 1980 e pela China em meados da década de 1990.

Durante esse período, no Brasil, se verifica uma desindustrialização, que foi concebida nas políticas equivocadas aplicadas durante a década de 1970 e 1980, quanto à condução das crises do petróleo e a elevação de juros da economia americana, já que a formação de sua dívida pública foi altamente dolarizada e composta de índices variáveis de taxas de juros.

A economia coreana planejou o seu processo de industrialização tardia com políticas industriais voltadas para o financiamento de setores considerados prioritários, com recursos e liderança de bancos públicos, com incentivo à indústria local, caracterizada pela presença dos *chaebols*, com regras de utilização, objetivos, metas e punições bem definidos.

Como resultado, a economia coreana teve sua pauta comercial alterada por completo, transformando a produção industrial para produtos de alto valor agregado e voltados para a exportação, o que significou, na prática, a inserção de sua indústria na revolução industrial da segunda metade do século XX (BALASSA, 1985).

A China também realiza seu processo de industrialização com forte investimento público, amparado em políticas de incentivo à industrialização, mas, diferente da economia coreana, voltadas para atrair empresas internacionais que aceitassem a participação da indústria local ou que o Estado tivesse certo o controle sobre a participação no lucro com o propósito de reinvesti-lo.

Nesse processo, o país também apresentou objetivos bem definidos, com políticas industriais de incentivos a setores considerados prioritários, baseadas em metas e punições. Outra característica da industrialização chinesa foi o incentivo à industrialização nas áreas urbanas com o propósito claro de estruturar essas regiões.

A China consolida seu processo industrial na década de 1990, quando também realiza uma completa inversão na sua pauta, tendo a indústria como líder de participação na composição do PIB e nas suas exportações. A China recupera a sua indústria e também se insere na revolução industrial da segunda metade do século XX.

O Brasil conclui o seu processo de substituição de importação, mas não consegue se inserir na revolução industrial. A partir da segunda metade da década de 1980, mesmo com os sucessivos superávits, ocasionados pelo forte incentivo às exportações, o país não consegue sair do colapso financeiro e voltar a crescer como ocorrido na década anterior. Para diversos economistas, a redução nas importações e a forte queda na participação da indústria no PIB são os principais fatores para os altos índices de inflação observados nessa década (CASTRO, 2006).

Com isso, a indústria brasileira consolida um processo que atinge o consumo interno, mas não se expande a ponto de ter grande relevância na participação e na elevação de sua pauta de exportações. A indústria fica limitada ao comércio interno, mas, com a revolução industrial e o surgimento de novos produtos e novas

necessidades de consumo, esse processo de substituição acabou tendo um prazo curto de validade.

As políticas de incentivo no Brasil não tiveram a mesma resposta das economias chinesa e coreana. Para Castro (2006), essa foi uma diferença na atuação da Coreia do Sul em sua política de incentivo à indústria nacional em relação aos demais países que também passaram pelo processo de industrialização tardia e não obtiveram o mesmo êxito, entre eles o Brasil.

Também deve-se analisar a constante importância dos produtos primários na pauta de exportações brasileira. Seja ela diretamente nos produtos primários, ou nos produtos de bens não duráveis, em que a produção, ou sua comercialização, está de alguma forma ligada à relação de preço de suas *commodities*. Nesse sentido, a queda nos preços das *commodities* consiste numa relação direta entre o sucesso e o fracasso da economia brasileira.

Outro ponto apresentado foi a natureza da burguesia nacional brasileira, que não possuía uma identidade nacionalista e voltada para atender os interesses do Estado, como a verificada na China e na Coreia do Sul.

Uma importante diferença em relação ao, digamos, padrão latino-americano deriva do fato de que na Coreia não existia, a bem dizer, um forte poder agrário-exportador para se contrapor aos objetivos industrializantes do Estado. A sociedade tradicional coreana foi esmagada durante o período colonial e, por isso mesmo, inexistia uma elite poderosa que viesse a oferecer resistência aos objetivos industrializantes progressivamente assumidos pelo Estado. Em contraposição, no Brasil, o projeto de industrialização, liderado por órgãos do Estado, sempre esbarrou em interesses agrário-exportadores enraizados, que precisavam ser contornados, por meio de diversas concessões, sobretudo aos produtores de café paulistas, mas também aos coronéis da cana-de-açúcar, no Nordeste (CASTRO, 2006, p. 11).

Tanto o Brasil, como a Coreia do Sul e a China, possuíam uma indústria quase inexistente ou muito fragilizada entre 1930 e 1950. Portanto, o sucesso das políticas industriais na economia chinesa e coreana não pode ser atrelado somente a uma burguesia nacional aderente aos interesses do país. Mesmo considerando o ambiente externo favorável e as mudanças estruturais, essas ações são similares e comuns a ambas as políticas.

Nesse sentido, um ponto não comum à economia brasileira está relacionado ao acompanhamento das metas e objetivos dos programas industriais. No Brasil não existiu um planejamento duradouro, com cobrança por resultados, punições, exigência no reinvestimento produtivo e em novas tecnologias, ou ainda, na tentativa de vanguarda em algum setor de caráter prioritário, a fim de ascender a uma liderança hegemônica.

Duas conclusões devem ser consideradas nessa análise: a indústria muito

fragilizada no início da análise, na década de 1960 no caso coreano, com uma capacidade de exportação pequena, e pouca participação no mercado mundial, para uma pauta diversificada com maior valor agregado, quando consolidado o processo de substituição de importações. E, no caso chinês, com uma reindustrialização iniciada na década de 1970, voltada para uma indústria leve, alcançando o posto de terceiro maior exportador mundial no final do século XX.

A segunda é que o Brasil apresentou resultado oposto, uma fase de crescimento, consolidando o processo de substituição de importações em 1982, e um declínio, causado pelas crises do petróleo e o colapso financeiro causado em 1983, quando o FMI impõe medidas, que, na prática, condicionam um declínio da economia e uma forte desindustrialização.

Como o país não se insere na revolução industrial e consolida apenas a indústria substitutiva, voltada para o mercado interno, mantêm-se os problemas relacionados à sua balança de pagamentos, limitando seus benefícios ao consumo de curto prazo e de alcance limitado. Este processo é agravado pela constante dependência das exportações, de produtos atreladas aos preços das *commodities*, deixando o país muito vulnerável a crises econômicas e inerentes à sua política interna.

Conclui-se que a industrialização voltada para dentro, no intuito de substituir as exportações, teve impacto limitado a um período histórico e não obteve êxito em elevar a economia a um novo patamar. Assim a economia brasileira não consegue evoluir a sua produção industrial para uma pauta, majoritariamente, voltada para exportação, deixando-a novamente dependente desses produtos importados. Essa dependência, mesmo considerando a importância da indústria para a composição do PIB, determina uma nova necessidade de substituição de importações, já que a necessidade desses produtos e seu impacto na balança de pagamentos continua crescente.

Referências

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.) **A ordem do progresso. dois séculos de política econômica no Brasil**. São Paulo: Campus, 2014.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1995

BRASIL. Banco Central do Brasil. **SGS-Sistema Gerenciador de Séries Temporais**. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 01 fev. 2019.

BALASSA, Bela. Trade between developed and developing countries: The decade ahead. **OECD - Organization for Economic Co-operation and Development**. Baltimore: 1985.

BELLUZZO, Luiz G; ALMEIDA, Júlio G. **Depois da Queda. A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BRITO, Hugo; SEGUNDO, Machado. **Código Tributário Nacional**. São Paulo: Atlas, 2017.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. Rio Grande do Sul: Unijuí, 1997.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Unesp, 2002.

CASTRO, Lavinia B. **Financiamento do desenvolvimento: teoria, experiência coreana (1950-80) e reflexões comparativas ao caso Brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, 2006.

CASTRO, Lavinia B. Financiamento do desenvolvimento: experiência comparada Brasil-Coreia (1950-1980). **Revista do BNDES**, v. 32, 2009.

CHANG, Há-Joon. The 1997 Korean Crisis: Causes and consequences. In: AMANN, Edmund; CHANG, Ha-Joon. **Brazil and South Korea Economic crisis and restructuring**. Institute of Latin American Studies, 2004.

CHO, Yoo Je. The international environment and Korea's economic development during 1950s-1970s. **Research Series on International Affairs**, v. 2, 2001.

CORREA, Alexandre Palhano. Industrialização, demanda energética e indústria de petróleo e gás na China. In: CINTRA, Marcos Antônio Macedo et al (Org.). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

DEOS, Simone Silva. Sistema bancário chinês: evolução e internacionalização recente. In: CINTRA, Marcos Antônio Macedo et al (Org.). **China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

LESSA, Carlos. **15 anos de política econômica**. Campinas: Brasiliense, 1982.

LIMA, Uallace Moreira. **Um Estudo Sobre o Comércio Exterior de Bens de Capital e Algumas de Suas Relações Com o Desenvolvimento do Ramo Industrial no Brasil (1974-1989)**. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2009.

LIMA, Uallace Moreira. O debate sobre o processo de desenvolvimento econômico da Coreia do Sul: uma linha alternativa de interpretação. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. 3, p. 585-631, 2017.

MADDISON, A. **Chinese economic performance in the long run**. Paris: OECD, v. 2, 2007.

MORAIS, Isabela Nogueira. **Desenvolvimento Econômico, Distribuição de Renda e Pobreza na China Contemporânea**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2011.

OEC. **The Observatory of Economic Complexity**. Disponível em: <www.atlas.media.mit.edu>. Acesso em: 24 dez. 2018.

SALAMA, Pierre. Chine - Brésil: je t'aime, moi non plus. **Novos Cadernos NAEA**. v. 19, n. 1, 2016.

SERRA, José. Ciclo e mudanças estruturais na economia Brasileira do pós-guerra. **Revista Economia Política**, v. 2, 1982.

SOUZA, Renildo. **Estado e capital na China**. Salvador: EDUFBA, 2018.

TAVARES, Maria da Conceição. **Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização Brasileira**. Campinas: UNICAMP-IE, 1998.

WORLD BANK. **The East Asian miracle. Economic growth and public policy**. Oxford: Oxford University Press, p. 1-34, 1993.

_____. **World Bank Open data**. Disponível em: < <https://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 24 dez. 2018.