

Apresentação. O Leste da Ásia tem alguma coisa a nos ensinar?

FGV, São Paulo, Setembro, 2018

Carlos Aguiar de Medeiros

- “Iron and Steel is National Strength” Park Chung Hee, 1961
- “Combine structural adjustment with persistent boosts to domestic demand to ensure the stability of the macroeconomy” and to “strengthen the research and development of core technologies”. President Xi Jinping, 2017
- “The mix of plan and Market recalls the British development economist Ronad Dore’s contemporary observation about foreign perceptions of Japan at the height of its industrialisation: ‘Left-wing...observers come back from Japan convinced they have seen a shining example of state planning’ he wrote. ‘Right-wing visitors return full of praise for the virtues of Japan’s free enterprise system’. The same conflicting conclusions have been heard from diferent visitors to Korea, Taiwan and China.” (Studwell, 2011)

Universalidade, Especificidades e Singularidades

- O Leste Asiático apresentou ao longo de sua trajetória de alto crescimento com mudança estrutural, um padrão ou (estilo de desenvolvimento na linguagem da CEPAL) que contém elementos universais e comparáveis com outras experiências de desenvolvimento, especificidades históricas, geoeconômicas e geopolíticas comuns à região do Leste Asiático e singularidades que distinguem cada país.
- Desse modo, a questão, desta mesa, o que o Leste Asiático tem a nos ensinar, não é uma pergunta simples.
- É comum na literatura macroeconômica (convencional ou heterodoxa) e na institucionalista (neoclássica ou evolucionista) a busca de regularidades (correlações e testes econométricos) em apoio a uma teoria aplicável em qualquer circunstância.
- O nacionalismo metodológico é um corolário inevitável desta formulação (Charles Gore, 1985) – os países são assumidos como entes abstratos, as economias são abertas mas não situadas em contextos internacionais específicos, e o desempenho observado entre as economias é explicado essencialmente por políticas domésticas.

Nacionalismo Metodológico (1) Condições Iniciais diferenciadas: Instituições, Poder Político e Geopolítica

(I) Classes Sociais

- (1) No pós Guerra, reformas agrárias profundas (Japão, Coréia, Taiwan) e revoluções (socialista na China) com eliminação do poder político das antigas classes proprietárias conferindo maior poder político aos industriais e às burocracias estatais;

(II) Coesão e Poder Político do Estado:

- (2) Forte coesão nacional e percepção de ameaça externa à soberania nacional;
- (3) A segurança nacional (frente a outros estados) conferindo forte legitimidade, coesão e poder aos Estados Desenvolvimentistas (interesse nacional= desenvolvimento) em relação às classes sociais, inclusive à burguesia industrial através do planejamento;
- No Japão: 'Sistema econômico de Mercado orientado pelo plano' (Johnson, 1985); Na China, 'economia socialista de Mercado', na Coréia, Taiwan e Cingapura predominaram governos autoritários, tecnocráticos e o planejamento constituiu uma arena essencial de alocação de prioridades e promoção de investimentos.

Nacionalismo Metodológico (2). Estrutura e geopolítica: fatores internos que não são derivados de políticas domésticas

- (1) O Leste Asiático não possui recursos naturais, incluindo energia (também na China nos anos mais recentes); a exportação de manufaturas não foi uma escolha, mas uma imposição desta realidade material e, como observou Amsden (1991) sobre a Coreia, esta necessidade tornou-se uma compulsão;
- (2) A combinação entre baixos salários da mão-de-obra em dólares com tecnologia moderna na indústria leve (textéis) e acesso ao mercado americano distinguiu historicamente o drive exportador inicial destes países. Esta combinação foi em parte foi uma consequência desta estrutura e da geopolítica do pós-Guerra (países com outra estrutura e outra inserção geopolítica como a Índia ou Paquistão não desenvolveram indústria exportadora competitivas a despeito dos baixos salários, abundância de mão de obra e câmbio competitivo);
- (3) a evolução da pauta exportadora foi em parte condicionada pelas pressões dos EUA tais como as que incidiram nos 1980 sobre Japão, nos 1990 sobre a Coreia e hoje sobre a forma como a China protege o seu mercado interno;
- (3) o grande poder de barganha que a China exerce hoje para as multinacionais transferirem laboratórios de P&D e investirem em joint-ventures com firmas locais - 'trading the market for technology'- decorre não apenas da estratégia e poder político do governo mas do tamanho do mercado interno chinês, desta singularidade estrutural;

Nacionalismo metodológico (3) Geopolítica e geoeconomia e sua influencia sobre a inserção externa e taxa de crescimento das exportações

- (1) Historicamente a Coréia se desenvolveu com deficit em sua balança de transações correntes graças ao apoio e transferências dos EUA por razões estritamente geopolíticas;
- (2) A velocidade com que a Coréia superou a crise de balanço de pagamentos dos 1980s não pode ser explicada por políticas macroeconômicas sem considerar a ação do Governo japonês na rolagem da dívida externa;
- (3) o boom exportador da Coréia e Taiwan e China desde os 80s beneficiou-se da valorização do yen em relação ao dólar; como estes países seguiram a paridade do dólar obtiveram uma desvalorização relativa de suas moedas preservando simultaneamente competitividade e salário real;
- (4) A mudança na estrutura das exportações da Coréia e de Taiwan na TIC (chips, LCD, etc) a partir dos 90 foi uma bem sucedida política industrial mas seu sucesso só pode ser explicada pelo deslocamento do Japão da produção de semicondutores de menor sofisticação e pela expansão da China;
- (5) o boom exportador de TIC de Taiwan nos anos 1990 se deveu à estratégia de outsourcing das multinacionais americanas e a política chinesa de absorção dos capitais da ilha;
- (6) a internacionalização mais recente das empresas estatais chinesas decorre da disputa geopolítica com os EUA por recursos e acesso à tecnologia complexa.

Um Estado Desenvolvimentista Específico

- desenvolveu-se no Leste Asiático um moderno Estado Desenvolvimentista que contém elementos universais mas específicos (Chibber, 2002, Kohli, 2003, Evans, 2006): um estado que faz do processo de mudança estrutural e de convergência tecnológica com os países avançados uma ‘missão’, uma ideologia nacional e um plano de ação (planos quinquenais, agências pilotos, MITI, EPB, IDB de Taiwan e NDRC da China). Esta estratégia incluiu:
 - -no Japão, e Coreia a racionalização da produção de grandes grupos através de fusões e aquisições (keiretsus, chaebols);
 - - na Coreia, mas especialmente em Taiwan e na China as EEs tiveram historicamente elevada participação na indústria pesada, SIUP e bancos (‘commanding heights’) e no investimento total, nestes dois últimos países esta estrutura patrimonial segue presente até os dias de hoje;
 - - liderança do governo nas atividades inovadoras (diretamente como na China ou indiretamente através de Procura Pública por Inovação, (PPI)
 - - a cooperação entre Governo e firmas nacionais nas áreas consideradas estratégicas, a indução mas subordinação dos incentivos e rendas concedidas ao setor privado à metas específicas estiveram presentes em todos mas foram mudando (intensidade e instrumentos) ao longo do tempo. O acesso a mercados externos sempre requereu forte apoio estatal e consequentemente alto poder de barganha deste sobre as empresas exportadoras (Chibber, 2002);
- No Japão e Coreia ao longo dos 80s e 90s o protagonismo do Governo foi reduzido sob o peso das pressões dos EUA sem alterar, contudo o foco na política industrial e tecnológica. A Coreia já nos anos 1980 desloca a sua especialização em manufaturas baratas para TIC através de amplo programa tecnológico e elevado esforço de P&D. Na China desde os anos 1990 o protagonismo do Governo e o esforço de P&D e construção de moderno sistema de inovações só fez aumentar;

Mas o que é comum às experiências asiáticas e que possui maior universalidade? O Regime de Crescimento

- (1) As altas taxas de crescimento observadas decorreram de elevadas taxas de acumulação de capital (máquinas e equipamentos (Bradford, De Long, 1996, Akyus, Gore, etc), residencial e infraestrutura) O investimento público em infraestrutura econômica e social manteve-se historicamente num elevado patamar. O investimento industrial e o investimento público em infraestrutura apresentaram forte correlação em amplo período de tempo (Isakson, 2010)
- (2) A elevação da produtividade em agrícola com modernos insumos e infraestrutura viabilizaram importante fonte de demanda e base para elevação dos salários reais (Studwell, 2011);
- (3) Subordinação das finanças (Sistema de crédito) aos objetivos do desenvolvimento produtivo através de bancos públicos e regulação do Sistema financeiro (Johnson, 1985, Amsden, 1991, Cummings, 1997, Studwell, 2011)
- (3) Na China e no Japão os componentes autônomos da demanda doméstica predominaram na demanda total; na Coreia e em Taiwan afirmou-se um regime de crescimento 'liderado pelas exportações'; as políticas econômicas sempre buscaram alto crescimento e com flexibilidade face ao ciclo econômico (Palley, 2011). Em todos a política macroeconômica (fiscal, monetária, cambial) apoiou a política industrial e tecnológica;
- (4) Ao contrário dos países da ASEAN como Malásia, Tailândia, Indonésia e Filipinas em que as exportações lideraram o crescimento através de câmbio devalorizado e integração nas CGV puxadas por IDE; no Leste Asiático as exportações beneficiaram de câmbio desvalorizado e ampla política industrial levando a crescente sofisticação produtiva e elevação dos salários reais;

Coréia: A Estabilidade de preços condicionada ao desenvolvimento econômico

- “Korea developed with a central bank that took its instructions direct from government, lending to favored projects irrespective of the prevailing domestic and global climate, and showing little concern for an inflation rate that was normally between 15 and 20 per cent a year. Partly as a result of such behavior, Korea had a low rate of household saving by Asian standards, and funded a large part of its investment needs from overseas borrowing. The country’s disdain from macro-economic prudence bordered on the reckless, exasperating its US and multilateral institution advisers. Yet Korea turned out to be a remarkable industrialization success story” (Studwell, 2011)

Mas o que é comum às experiências asiáticas e que possui maior universalidade? Abertura Externa e Regime de Competitividade

- (1) abertura externa estratégica; (Japão nos anos 1980 e Coréia nos anos 1990 sofreram efeitos recessivos decorrentes de rápida abertura financeira mas neste momento já contavam com elevada capacidade exportadora) (Singh, Amsden, Chang, Gore, Wade, etc);
- (2) o peso do IDE no investimento total foi bastante distinto mas em todos a função do capital estrangeiro foi complementar e subordinada à uma estratégia de formação de empresas domésticas (Singh, Chang, Amsden, Wade, etc);
- (3) a competitividade externa esteve assentada:
 - (a) na manutenção de custos de trabalho competitivos através de baixos preços dos alimentos, taxas de cambio nominais estáveis, compra de tecnologia, tarifas, subsídios atrelados a metas de exportação e aumentos de produtividade;
 - (b) persistente deslocamento da pauta exportadora na direção dos produtos com maior elasticidade renda da demanda (eficiencia keynesiana no ciclo do produto) através de política industrial focada em setores/produtos com tecnologia endógena e maiores efeitos de encadeamento (eficiencia shumpeteriana);
 - (c) elevada taxa de investimento público em infraestrutura (econômica e social)

Mas o que é comum às experiências asiáticas e que possui maior universalidade? A diversificação exportadora como um empreendimento industrial e tecnológico liderado pelo Estado

- Com exceção do Japão, o arranque exportador inicial se deu com tecnologia importada (Original Equipment Machine) em zonas especiais em manufaturas de baixo conteúdo tecnológico.;
- A diversificação exportadora e tecnologia doméstica foi objetivo central da estratégia industrial e tecnológica dos Leste Asiático. Num primeiro momento através da 'engenharia reversa' buscando através de laboratórios de P&D dominar a tecnologia de produção, posteriormente, sobretudo na China contemporânea, uma 'forward engineering' em que os laboratórios começam a desenvolver desenhos próprios em produtos estrategicamente priorizados nos planos e políticas tecnológicas.
- No Leste Asiático o desempenho exportador resultou menos de um passivo "export pull" baseado em custos competitivos e mais numa estratégia de 'export push' em que as firmas induzidas por rendas e incentivos do governo adquirem novas capacitações em novos produtos'
- Na Coreia e Taiwan dos anos 1990 e na China de hoje a estratégia principal é a de mudança progressiva das exportações de produtos da TIC em atividades em que a OEM predomina para a elaboração de suas próprias marcas e tecnologia (Own Brand Manufacturing).

O Sistema Nacional de Inovação no Leste Asiático

- (a) na Coreia já em 1966 *Korean Institute of Science and Technology* (KIST), a *Korean Advanced Institute of Science* (KAIS) em 1971, e a *Electronics and Telecommunications Research Institute* (ETRI) em 1985 com o objetivo de desenvolvimento da indústria doméstica de semicondutores;
- (b) Em Taiwan *Institute for the Information Industry* (III) e *Industrial Technology Research Institute* (ITRI) em 1973, centrado no desenvolvimento da indústria de eletrônicos e semicondutores. O ITRI resultou na formação de inúmeras firmas privadas que hoje são destaques da indústria de TIC;
- (c) Na China, o maior centro de pesquisa e inovação é a *Chinese Academy of Sciences* (CAS). A CAS estabelecida em 1950 foi essencial principalmente na indústria bélica, nuclear e aeroespacial. Atualmente a CAS possui mais de 100 institutos filiados, empregando cerca de 50 mil pesquisadores. Hoje existem 4800 firmas denominadas 'Academy-run enterprises' (AREs), firmas associadas a universidades. Destaca-se a formação de parques tecnológicos, (hoje, 168), responsável pela formação de inúmeros clusters industriais, como nas regiões de Peking, Shanghai e Shenzhen, que hoje são as principais regiões que movem a indústria de alta tecnologia (Lee, Jee, Eun, 2011)

Padrão de Desenvolvimento no Leste Asiático Em Contraste com o Consenso de Washigton (adaptado de Lee, Jee, Eun, 2011)

	Coreia	Taiwan	China
Gasto Público	Anticíclico e focado em Infraestrutura	Anticíclico e focado em Infraestrutura	Anticíclico e focado em Infraestrutura
Taxa de Juros e Sistema de Crédito	Baixa taxa e crédito público de longo prazo	Baixa taxa e crédito público de longo prazo	Baixa taxa de juros e Sistema de crédito estatal
Taxa de Cambio	Unificada e competitiva, exceto nos 1990	Unificada e competitiva	Unificada e competitiva desde 1994
Regulação/Desregulação (anos 1990)	Desregulação nos 1990, posteriormente evolução incremental	Limitada, evolução incremental	Desregulação limitada
Direitos de Propriedade	Reforma Agrária, e direito de propriedade garantido mas regulado	Reforma Agrária, e direito de propriedade garantido mas regulado	Direito não universal e subordinado a prioridades
Liberalização Comercial	Limitada até os 80s	Limitada até os 80s	Limitada mesmo depois de 2002
Privatização	Gradual, elevado peso das EES 1950-1980	Privatização gradual, elevado peso das EEs	Privatização com Ees nos 'commanding heights'
Regulação do IDE	Elevada restrição até os 1990s	IDE sujeito a controles	IDE regulado, joint-ventures
Livralização Financeira	Limitada até os anos 1990	Limitada	Controle de Capitais, abertura limitada
Política Industrial e Tecnológica	Intensa combinando proteção condicionada a performance e PPI e P&D	Intensa combinando proteção condicionada a performance e PPI e P&D	Idem com Planos Quinquenais e 'tecnologia endógena'
Distribuição	Elevação da renda dos agricultores e do salário real. Parcela salarial estável e baixo Gini	Elevação da renda dos agricultores e do salário real. Parcela salarial estável, baixo Gini	Elevação da renda dos agricultores e do salário real. Queda da parcela salarial nos 1990 e forte elevação do Gini estabilidade posterior