

HANS W. SINGER *

INDUSTRIALIZAÇÃO: ONDE ESTAMOS? PARA ONDE VAMOS?

Onde estamos?

A meta de Lima está gradualmente a perder-se de vista. Entre 1966 e 1980, a comparticipação dos países em desenvolvimento no valor acrescentado da indústria mundial sofreu de facto um aumento constante, mas esse aumento não foi o suficiente para a colocar em posição de atingir a meta de 25% no ano 2000 ⁽¹⁾. O aumento de 8,1%, em 1966, para 11% em 1980 sugeriria antes uma projecção «ingénua», em linha recta, para um valor de 15-16% em 2000, protelando para o ano 2020 a obtenção da meta de Lima. Além disso, desde 1980, aquela comparticipação tem estagnado nos 11%, atirando a meta de Lima para um futuro ainda mais longínquo. Na verdade, a comparticipação das economias de mercado desenvolvidas tem caído o suficiente para tornar acessível a meta de Lima, mas a parte de leão dessa queda coube às economias centralmente dirigidas e não aos países em desenvolvimento: entre 1966 e 1980, 8,8% foram para os primeiros e só 2,9% para os países menos desenvolvidos (Less Developed Countries, *LDCs*) ⁽²⁾. E, é claro, a partir de 1980, a totalidade dessa queda constante da comparticipação das economias de mercado desenvolvidas cabe às economias centralmente dirigidas e não aos

* Institute of Development Studies, Universidade de Sussex, Brighton.

⁽¹⁾ Meta adoptada no Segundo Congresso Geral da UNIDO, Lima, Perú, 12-26 de Março de 1975 e posteriormente adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁽²⁾ Estes números excluem a China, por razões de natureza estatística.

LDCs. Podemos, assim, resumir as tendências recentes nos três pontos que se seguem:

1. Tem havido um certo progresso no reequilibrar da distribuição da indústria mundial a favor dos países menos desenvolvidos (*LDCs*), embora não ao ritmo previsto em Lima, na verdade praticamente a par com o crescimento da percentagem dos *LDCs* na população mundial.
2. Tem havido uma redistribuição da indústria mais *dentro* do mundo industrializado, do que propriamente entre este e os países em desenvolvimento.
3. A recente e agravada crise económica de 1980-82 levou à paralisação completa deste processo de redistribuição. O mesmo acontecera já durante a crise anterior de 1975-77 (menos grave), o que parece sugerir uma ligação funcional entre uma redistribuição favorável aos *LDCs* e o crescimento da economia global. A recessão global atinge relativamente mais os *LDCs* e leva à paralisação do processo de redistribuição.

Este último ponto reveste-se claramente de um significado especial no actual contexto de recessão grave e face à constatação generalizada dos efeitos multiplicadores que a recessão nos países industrializados tem nas condições dos *LDCs* (Singer, 1983). O efeito multiplicador de um decréscimo de produção («slow-down») nos países industrializados sobre as exportações dos países em desenvolvimento foi calculado em nada mais, nada menos do que 8,4: 1 (Ibid.: 452-453). Parece ser mais fácil aos *LDCs*, pelo menos no quadro do sistema internacional vigente e à luz da experiência dos últimos dez anos, manter uma taxa de crescimento diferencial do valor acrescentado da indústria de 4-5 pontos acima da taxa de crescimento dos países industrializados quando a economia mundial em geral se encontra numa fase de franca expansão, como a verificada nos anos 60 e nos primeiros anos da década de 70. Por outras palavras, é mais plausível uma taxa de crescimento anual da indústria dos *LDCs* na ordem dos 8-9% quando a dos países industrializados é de 3-4%, do que uma taxa de crescimento de 4-5% dos *LDCs* quando a dos países industrializados é zero. Se nos lembrarmos que a meta de Lima foi estabelecida justamente no final de uma série de anos de expansão da economia mundial, ela surge-nos como muito plausível na época.

Esta interligação entre crescimento global, por um lado, e reestruturação industrial nos moldes da meta de Lima, pelo

outro, tem, evidentemente, a sua contrapartida nacional exacta. A estratégia interna de «redistribuição com crescimento», recomendada em primeiro lugar pela Missão sobre o Emprego da OIT no Quénia (OIT, 1972) e depois por uma publicação conjunto do Banco Mundial/IDS Sussex (Chenery *et al.*, 1974) assenta no mesmo princípio, isto é, o princípio de que a redistribuição (quer se trate de grupos mais desfavorecidos, quer de países mais pobres) é mais fácil num contexto de crescimento global, quando é possível falar-se na distribuição de aumentos ou melhorias, sem que para tal seja necessário agravar substancialmente as condições de vida de um dos parceiros para melhorar as do outro.

Portanto, uma reestruturação harmoniosa, num contexto de interdependência, dentro de uma economia mundial em franco desenvolvimento, é manifestamente a solução mais desejável, o «primeiro óptimo». Mas a questão é: estará ele ao nosso alcance? Há convergência de opinião quanto à sua inaccessibilidade no actual estado de desordem das relações económicas internacionais, desde a ruptura, iniciada em 1971⁽³⁾, do sistema de Bretton Woods. A divergência surge quando se trata de saber se é possível, através de reformas e do regresso a medidas «sensatas» por parte de todos, um retorno ao «primeiro óptimo», com um sistema do tipo do de Bretton Woods, ou se há que recorrer a uma concepção nova, como a de uma Nova Ordem Económica Internacional (que, em boa verdade, apresenta fortes parecenças com as ideias keynesianas que precederam o Congresso de Bretton Woods). A questão também se põe, evidentemente, quanto à melhor linha de acção — ou seja, um «segundo óptimo» — no caso de nenhuma destas duas vias, rumo a uma interdependência global dentro de uma economia mundial em franca expansão, ser viável — e a verdade é que há já 13 anos que o não são.

Os Relatórios Brandt

A convicção — ou sonho — de que o «primeiro óptimo» é o melhor continua a ser geralmente aceite, embora, cada vez com mais frequência, as propostas nesse sentido incluam também soluções complementares ou de alternativa, entre as

(³) Foi em 15 de Agosto de 1971 que o Presidente Nixon suspendeu a convertibilidade do dólar em ouro à cotação fixa que constituía a base do sistema de Bretton Woods.

quais se destaca o fomento de elos Sul-Sul mais estreitos, ou outros processos de integração parcial em vez de global, bem como estratégias de desenvolvimento e industrialização mais viradas para dentro. Os Relatórios Brandt, com a sua filosofia de «benefícios mútuos», representam uma tentativa de escolher a via da integração global, o «primeiro óptimo», ao mesmo tempo que se adopta uma atitude ecléctica (ou ambígua) em relação à controvérsia entre o regresso ao sistema de Bretton Woods ou a adesão à Nova Ordem Económica Internacional, ou ainda em relação à importância de uma integração parcial nos moldes Sul-Sul, ou de políticas nacionais mais viradas para dentro e para as necessidades básicas. Há de tudo para todos os gostos, como seria talvez de esperar de um órgão colectivo como é a Comissão Brandt. Mas é precisamente neste eclecticismo e na inclusão de outras soluções que não a da integração plena na economia mundial «tal qual» que os Relatórios Brandt representam um abandono da defesa incondicional de uma «economia virada para a exportação» ou «industrialização virada para o exterior», e da condenação incondicional da política de «substituição de importações» e de «industrialização virada para dentro», que caracterizaram a última década do sistema de Bretton Woods, antes da sua manifesta ruptura (no período, digamos, de 1964 a 1974).

Dois factores não-integracionistas, salientados nos relatórios Brandt e hoje geralmente aceites, mesmo nos países industrializados, têm a ver, primeiro, com a necessidade de uma maior capacidade tecnológica autónoma nos *LDCs* (conducente a uma melhor adaptação tecnológica, a processos de investimento mais eficazes e a melhores resultados da transferência de tecnologias) e, segundo, com a necessidade, relacionada com a primeira, de uma posição de controle e de negociação mais bem informada, face às empresas multinacionais que desempenham um papel tão importante na industrialização recente dos *LDCs*. Em ambos estes aspectos, a tónica actual representa um regresso a algumas das fontes das propostas primitivas da Industrialização por Substituição de Importações (*ISI*), um processo de industrialização que assenta antes de mais nas potencialidades dos mercados internos já existentes.

Dos dois relatórios Brandt, o primeiro (*Norte-Sul*), escrito em 1979, antes da grande crise económica de 1980-82, é compreensivelmente mais favorável à integração e mais optimista quanto à viabilidade da posição reformista para a atingir. Também compreensivelmente o segundo (*Crise Comum*),

escrito em 1983, preocupa-se menos com políticas de industrialização, por natureza a prazo mais dilatado, e mais com medidas de salvação, protecção e emergência.

Substituição de importações: antes e depois

Quando, depois da Guerra, alguns economistas ligados às Nações Unidas começaram a salientar a posição desfavorável dos *LDCs* dentro de um esquema de integração no sistema global «tal qual» e se defenderam a aplicação de métodos de desvinculação parcial como os da *ISI*, é preciso ver que a orientação para a exportação dos *LDCs* mais não era praticamente do que a orientação para a produção de bens primários. A «substituição de exportações» na produção industrial por parte dos *LDCs* parecia muito remota; a sua participação na indústria mundial de exportação por volta de 1950 era alvez da ordem dos 2-3%. Daí que a argumentação a favor de uma política virada para o mercado interno estivesse indissolivelmente ligada à argumentação a favor da industrialização e contra a posição de restringir os *LDCs* ao papel de fornecedores de produtos primários. Neste aspecto, os posteriores defensores de uma industrialização virada para a exportação estavam, evidentemente, de acordo com os primeiros defensores da *ISI*.

Quanto à questão fulcral das tendências desfavoráveis, quer em termos de preços, quer em termos de volumes de exportação, para os países que se dedicam sobretudo à exportação de produtos primários, a evolução subsequente tem, sem dúvida, justificado o pessimismo em relação aos termos de troca. Durante o período de grande expansão da economia mundial (digamos entre 1955 e 1973) ainda podia haver dúvidas, embora mesmo durante esse período todos os outros indícios estivessem de acordo com as previsões anteriores, sobretudo se os ganhos reais da exportação (a capacidade de importar) e apenas os preços relativos forem tomados em consideração. Mas agora, no início de 1984, não pode restar qualquer dúvida de que a catástrofe prevista, pelo que toca a termos de troca, é já um facto. No final de 1982, os preços dos produtos primários, com excepção do 'fuel', tinham baixado 45% em relação ao nível de 1951 (que sem dúvida representa o nível mais alto atingido), em termos reais (e em comparação com a produção industrial), e a maior parte deles debatia-se com uma procura crescente ou estagnada por parte dos mercados dos países industrializados. O petróleo é a

excepção que confirma a regra: a quebra no seu preço deveu-se a um cartel de produtores e não a forças de mercado. A posição de que era necessário pôr de parte os processos de mercado se se pretendia que os países se contentassem com o papel de fornecedores seguros de produtos primários foi defendida por Keynes e aceite em Bretton Woods. Foi essa também a posição subjacente às negociações da Organização Internacional do Comércio em 1947, posteriormente esquecida quando a Carta da *OIC* não foi ratificada. Foi só depois deste fracasso que se começou a pregar a doutrina do «pessimismo de termos de troca».

A defesa de uma política de industrialização em vez de produção primária — a qual do ponto de vista de 1949/1950 tinha inevitavelmente de ser feita com base na substituição de importações — nunca foi feita exclusiva ou mesmo principalmente com base apenas no pessimismo de preços. A industrialização implicava ligações mais extensas, com efeitos mais dinâmicos, com economias de escala, com um «aprender, fazendo» e com o desenvolvimento de capacidades técnicas. É verdade que, na falta de dados *input-output*, esta posição se fundamentava sobretudo na intuição e na experiência de outros países que tinham chegado mais tarde à industrialização, como os Estados Unidos e a Alemanha — experiência relatada nos escritos de Hamilton e List — e, mais tarde ainda, o Japão. O facto de esta posição ter sido demasiado aceite em muitos países menos desenvolvidos, onde com frequência levou ao abandono da agricultura interna e à falta de ligações entre agricultura e indústria, não põe em causa a sua validade mas demonstra que ela era mais susceptível de ser mal interpretada ou aplicada do que os seus primeiros defensores previam. O excesso de confiança na estabilidade dos mercados de exportação e a consequente facilidade em contrair dívidas têm induzido em erro os países em desenvolvimento pelo menos tanto como as doutrinas da *ISI*. A lição a tirar daqui parece ser a de que não há doutrinas — sejam elas *ISI* ou *IOE* (Industrialização Orientada para a Exportação) — que possam substituir uma política eficaz de investimento, com base nas circunstâncias e no conhecimento dos recursos de cada país, e, principalmente, uma maior eficiência *X* ⁽⁴⁾, com base numa maior capacidade tecnológica e no desenvolvimento do «capital humano».

(4) Entende-se por eficiência *X* a capacidade de combinar e gerir os (*inputs*) de maneira a aumentar a produção (*output*) e a reduzir os custos.

Com a vantagem que advém de analisarmos acontecimentos já passados, é fácil dizer hoje que não se deu a devida importância às potencialidades da «substituição de exportações» em parte porque não se previu a forte expansão da economia global nos anos de 1950-1973. A *ISI* devia ter sido proposta apenas como uma estratégia temporária e de transição; devia ter sido dada mais atenção ao escalonamento no tempo e às ligações entre o crescimento do mercado interno e o aumento da exportação; os ciclos do produto industrial deviam ter sido analisados com mais cuidado; e a história económica dos países tardiamente industrializados como os E.U. e a Alemanha devia ter sido estudada sob esta perspectiva. Mas nada disto invalida o facto de as doutrinas da *ISI* terem sido as mais adequadas aos países menos desenvolvidos, no período imediatamente a seguir à guerra, 1948-1950, aos olhos dos observadores de então, ainda sob a sombra da experiência da grande depressão dos anos 30, e antes dos «anos de ouro» do período de Bretton Woods.

A política de substituição de importações voltou novamente agora a primeiro plano na economia do desenvolvimento, de três modos:

1. Uma vez que os países menos desenvolvidos (*LDCs*) se transformaram agora em importadores líquidos de produtos alimentares em grande escala, com déficits sempre crescentes, está na moda por toda a parte pregar-se aos *LDCs* o sermão da substituição da importação de bens alimentares por uma maior produção local dos mesmos. Neste domínio, as palavras «autosuficiência», «autoconfiança» e substituição de importações tornaram-se palavras «boas», não só aceitáveis como universalmente pregadas. Deveremos então concluir que a objecção diz respeito não tanto à ideia de substituição de importações como à de industrialização? É evidente que uma maior autosuficiência no campo alimentar liberta divisas que ficam disponíveis para um aumento na importação de bens manufacturados (que os *LDCs* esperam que sejam bens de capital ou outros essenciais ao desenvolvimento); será por isso que a *ISI* de produtos alimentares é assim tão respeitável aos olhos dos analistas conservadores do Norte comparada com a *ISI* de produtos industriais, que tem o efeito oposto de reduzir as importações de bens industriais (pelo menos quando são bem sucedidas)? Torna-se novamente necessário relembrar as circunstâncias específicas do mundo dos anos 1948-50: Os *LDCs* eram ainda exportadores colecti-

vos de bens alimentares e nessa medida não era possível dar prioridade aos alimentos e à agricultura como substitutos de importação.

2. A substituição de importações está novamente na moda ainda sob um segundo aspecto, o do reconhecimento crescente da existência de um «grande buraco» na economia mundial — a falta de comércio Sul-Sul. De acordo com todos os argumentos convencionais, o comércio Sul-Sul devia ser *mais* intenso do que o Norte-Norte: os *LDCs* estão manifestamente mais diferenciados entre si e a complementaridade latente entre eles é maior do que entre os países industrializados. No entanto, e apesar disto, verifica-se que o comércio Sul-Sul continua a representar uma fracção diminuta do comércio mundial ou do Norte-Norte. Em 1980, o comércio Sul-Sul de produtos manufacturados era de 38.6 biliões de dólares, enquanto que o das economias de mercado desenvolvidas, por si só, era de 622.3 biliões de dólares. Há aqui já uma disparidade de 16: 1, mas se considerarmos que a população do Sul é sensivelmente sete vezes a das economias de mercado desenvolvidas, temos uma disparidade real *per capita* da ordem dos 112: 1. Ora não há nada na lógica económica, nem na realidade económica subjacente, que possa explicar, muito menos justificar, uma disparidade desta grandeza. A sua redução aproximar-se-ia muito da meta de Lima — e, talvez mais importante ainda do que isso, o imenso potencial deste «grande buraco» na economia mundial para a expansão do comércio poderia fornecer à economia no seu todo, e nomeadamente aos países industrializados, o motor de crescimento que lhes tem faltado. É claro que os obstáculos, de natureza institucional, financeira, tecnológica, logística e, não menos importante, política, são tremendos; mas o engodo do prémio justifica certamente que se tomem medidas no sentido de começar a preencher este enorme buraco. Estas medidas podem ser concebidas quer como substituição de importações a um nível mais alto («autosuficiência colectiva»), quer como uma orientação para a exportação a nível do Sul. Esta ambiguidade vem demonstrar que a velha dicotomia *ISI* ou *IOE* está talvez ultrapassada em certos aspectos, e que o futuro reside numa síntese das duas.

3. Um importante ressurgimento da política de *ISI*, numa nova versão (melhor do que a anterior) pode ver-se também na viragem do pensamento económico para a estratégia das necessidades básicas, para o estabelecimento, como ver-

dadeiro objectivo da política de desenvolvimento, da redução da pobreza, em vez do aumento do Produto Nacional Bruto. Isto implica um aumento da procura interna a nível de massas, procura essa menos orientada para artigos de importação do que a de grupos situados nos escalões mais bem remunerados e com maior poder de compra de bens de consumo importados. Esta aliança entre necessidades básicas e *ISI* cria, ao mesmo tempo, as condições prévias necessárias a uma maior autonomia tecnológica, ao emprego de tecnologias adequadas e ao incremento de uma produção interna de bens de capital. Este último aspecto é especialmente importante porque se contrapõe a um dos pontos fracos da política *ISI*, que tem sido objecto de inúmeras críticas, i.e., a acusação de que protege e estimula a produção interna de bens de consumo de luxo, para mercados internos limitados, dando uma protecção efectiva negativa e desencorajando a produção de bens de capital e de outros bens necessários à fase de acabamento da produção protegida. Logicamente, a adopção de uma estratégia de necessidades básicas e das tecnológicas adequadas deve preceder a adopção de uma política de *ISI*, não só porque a nova estrutura de procura e tecnologia se encarregará de reduzir automaticamente («naturalmente») a procura de produtos industriais importados, sem a necessidade de se recorrer a intervenções específicas («distorções»), mas também porque a *ISI* poderá então incidir mais sobre processos verticalmente integrados do que apenas sobre produtos acabados.

Orientação para a Exportação: antes e depois

As condições internacionais favoráveis que se verificaram durante os «anos de ouro» da era Bretton Woods foram compreensivelmente acompanhadas por uma viragem da opinião contra a *ISI* — e os peritos, compreensivelmente também, concentraram a sua atenção na acumulação de provas empíricas dos horrores da *ISI* e dos benefícios da *IOE*. Isto suscita, hoje, três perguntas. A primeira, até que ponto os êxitos da *IOE* como a Coreia terão dependido do contexto específico (e, do nosso ponto de vista, temporário) dos «anos de ouro»? A segunda, até que ponto terão os êxitos da *IOE*, conseguidos por um grupo restrito de Novos Países Industrializados (*New Industrialized Countries, NICs*), sido generalizáveis, i.e. até que ponto terá o elogio da *IOE* assentado numa falácia da composição? Terceira, até que ponto terão sido

correctamente interpretadas as experiências e estratégias dos *NICs* orientados para a exportação que obtiveram êxito?

Em relação à primeira pergunta, quanto ao facto de os êxitos da *IOE* dependerem da expansão da economia global durante os «anos de ouro», os dados parecem, à primeira vista, contradizer esta dúvida. Se identificarmos os «anos de ouro» com a década de 60 e acompanharmos a evolução dos acontecimentos até ao final dos anos 70 (ou seja, excluindo a Nova Grande Depressão que começou em 1980), constatamos que a comparticipação dos países em desenvolvimento na exportação industrial mundial continuou a crescer, a um ritmo talvez até mais acelerado. Durante os sete anos entre 1963 e 1970, esta comparticipação aumentou apenas de 4,2% para 5%, ao passo que nos sete anos entre 1971 e 1978 ela subiu de 5,2% para 8,1%, a um ritmo 3 ou 4 vezes superior ao anterior. Assim, apesar de as condições internacionais menos favoráveis terem manifestamente abrandado o ritmo de industrialização nos países em desenvolvimento — a sua taxa de crescimento a nível de valor acrescentado da indústria baixou de 8% em 1963-1973 para 5,8% em 1973-80 — a verdade é que a sua orientação para a exportação sofreu um aumento durante o decréscimo de produção. Uma outra forma de medir o grau de integração industrial dos *LDCs* na economia mundial será ver a proporção entre a sua comparticipação na exportação industrial mundial e a sua comparticipação na produção mundial. Esta proporção aumentou de 0,52 em 1963 para 0,63 em 1970 e continuou a crescer a um ritmo acelerado até atingir 0,84 em 1980. Assim, embora a orientação para a exportação da generalidade dos *LDCs* fosse ainda inferior à dos países industrializados, a verdade é que conseguiram no espaço de 17 anos reduzir consideravelmente a diferença. A exportação de produtos industriais dos *LDCs* para as economias de mercado desenvolvidas, que era em 1963 de apenas 11% da sua importação de produtos industriais, passou, em 1970, para 17% e continuou a crescer, ainda a um ritmo considerável, até atingir 25% em 1980.

Até aqui, tudo bem ⁽⁵⁾. Mas havia dois 'senões' neste quadro aparentemente animador. O primeiro tem a ver com a situação de endividamento. Num clima internacional em deterioração, a continuação do crescimento da indústria dos

⁽⁵⁾ Como disse o homem que se atirou do Empire State Building ao passar pelo vigésimo-terceiro andar. Efectivamente a situação dos *NICs* orientados para a exportação não era diferente da deste homem, como se explica no parágrafo seguinte.

NICs no contexto global foi conseguida à custa da acumulação de dívidas, um número cada vez maior das quais é a curto prazo e com taxas de juro flutuantes. Quer dizer, um crescimento com base na exportação transformou-se num crescimento com base no endividamento. Isto equivalia a dizer que a continuação de todo o processo de integração global assentava agora em bases pouco sólidas. Mais do que isso, criara-se um círculo vicioso, no qual os *NICs* tinham de continuar a correr a um ritmo acelerado para ficarem no mesmo sítio — era preciso aumentar os ganhos proveniente da exportação, não para financiar a continuação do desenvolvimento, mas antes para a manutenção de um endividamento crescente, com vencimentos cada vez mais curtos e taxas reais de juro cada vez mais altas. O segundo 'senão' foi que o decréscimo de produção dos anos 70, mesmo até a Pequena Depressão de 1975-77, não passaram de um pequeno prelúdio da Grande Depressão de 1980-82, altura em que as entradas líquidas de capital nos países em desenvolvimento cessaram, as taxas reais de juro atingiram níveis sem precedentes, os mercados dos países industrializados se retraíram, e o impacto de um proteccionismo crescente se fez sentir com especial acuidade naquelas indústrias de exportação já estabelecidas, nas quais os *LDCs* tinham conseguido uma penetração de mercado mais significativa. Além disso, o proteccionismo assumiu a sua forma pior e mais intolerável — a de restrições quantitativas e de gestão comercial controlada. A *IOE* transformou-se na realidade em *DOI* — des-industrialização orientada para a importação — pelo menos das indústrias básicas e desenvolvidas por parte dos países industrializados; teve de enfrentar a dura realidade quando, sob o impacto de uma severa crise interna de desemprego, os países industrializados começaram a recusar-se a tomar parte no jogo do *DOI*, também conhecido pelo nome de reestruturação. Como já vimos, até o aumento verificado na comparticipação dos *LDCs* na produção industrial mundial desapareceu; o diferencial que deveria abrir o caminho para a meta de Lima desapareceu também. E não se tratava de progresso repartido por todos, mas sim de reais descidas de valor acrescentado da indústria repartidos por todos. Mesmo os defensores mais antigos e experimentados da *IOE* estão alarmados. «A integração económica e financeira da economia mundial trouxe inúmeros benefícios, mas contribuiu também para a actual crise dos países devedores... A expansão dos mercados internacionais ultrapassou em certa medida o controle das autoridades nacionais... A rápida expansão da eco-

nomia mundial tornou difícil aos governos nacionais ajustarem e adaptarem as suas economias. As medidas económicas de alguns dos países mais importantes, embora tomadas primordialmente com objectivos internos em vista, tiveram reflexos profundos no funcionamento da economia internacional» (Vries, 1983: 6-7). E o Presidente do FMI fala agora de «Os Benefícios e Restrições da Interdependência» (Larozière, 1983: 380). Não restam dúvidas de que as velhas certezas foram abaladas.

Não vamos ocupar-nos aqui da segunda dúvida a respeito da *IOE* — se, na tentativa de a implantar mais nos países em desenvolvimento, ela não viria a sofrer uma falácia da composição — porque à luz das tendências mais recentes seria uma discussão extremamente hipotética. Mas estima-se (com base em dados de 1976) que se todos os países menos desenvolvidos tivessem a mesma indústria de exportação que tem o grupo do Sudeste Asiático conhecido pelo «Bando dos Quatro» (Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong), e tomando em linha de conta as diferenças de dimensão em relação ao nível de industrialização, isso implicaria uma comparticipação dos *LDCs* na importação de produtos manufacturados por parte dos países industrializados de mais de 60%, em vez da comparticipação actual de 17% (Oline, 1982: 81-90). Vários sectores apresentariam importações que excederiam a capacidade do mercado interno. Nas actuais circunstâncias, isto pertence manifestamente ao domínio da ficção científica.

Quanto à terceira dúvida, acerca da interpretação correcta da política da *IOE*, talvez valha a pena discuti-la com base na experiência coreana, já que a República da Coreia é universalmente aceite como exemplo por excelência de uma *IOE* com êxito. Identifica-se, frequente e impensadamente, a industrialização orientada para a exportação com uma política industrial liberal, ausência de controle cambial, sistema de preços estabelecidos por mercados livres, um estado tolerante que não provoca «distorções». E porque se faz esta associação intuitiva, parte-se geralmente do princípio de que a República da Coreia apresenta estas características, consideradas típicas de uma economia orientada para a exportação. A verdade, porém, é que a investigação neste campo tem demonstrado tratar-se de um puro mito. A Coreia é um país onde um estado forte não hesita em se sobrepor às forças de mercado; tem uma economia efectiva e rigidamente planeada, com restrição rigorosa das importações e trocas com o estrangeiro, um sistema bancário essencialmente nacionalizado e um sector privado organizado em associações de comér-

cio subsidiadas pelo governo, de forma a facilitar o seu controlo. Está tão longe das «doutrinas de mercado livre» quanto é possível estar-se.

O que a Coreia nos pode ensinar é a combinar eficazmente uma política de substituição de importações com o fomento da exportação, e a recorrer a controles para orientar as forças de mercado e aumentar a eficiência X. A restrição das importações e outras medidas preferenciais com ela relacionadas, incluindo o acesso ao lucrativo mercado interno, estão intimamente ligadas aos resultados no campo da exportação e destinam-se apenas a indústrias com potencial de exportação. A substituição de importações serve de protecção às indústrias de exportação, e o mercado interno transforma-se num trampolim para a exportação, com os lucros obtidos no mercado interno a financiarem a exportação e o mercado interno a fornecer as infraestruturas necessárias às indústrias de exportação.

A melhor descrição da síntese de *ISI* e de *IOE* que está na base da estratégia coreana é-nos dada pelo esquema por fases de Sung Sang Park (1977: 129-133). Embora apresentado sob a forma de quadro geral, é manifestamente inspirado na experiência coreana e está impregnado da estratégia coreana. O princípio básico é o de procurar e fomentar indústrias que sejam a um tempo de exportação e de produção interna de bens essenciais, de modo a permitir a aplicação de medidas *ISI* e *IOE*, na combinação e sequência adequadas. O esquema de Park prevê quatro fases:

- 1 — Fomento da produção de *inputs* essenciais, como fertilizantes e cimento.
- 2 — Substituição de importações por indústrias ligeiras e tecnologicamente acessíveis, como têxteis e rádios.
- 3 — Transformação das indústrias criadas na primeira e segunda fases em indústrias de exportação, e aprofundamento vertical, através da produção de *inputs* e produtos intermédios para as indústrias já criadas.
- 4 — Conclusão do processo de substituição de importações pela criação de uma produção interna de bens de capital; conversão das indústrias de *inputs* e produtos intermédios da terceira fase em indústrias de exportação.

É de notar que a primeira fase evita que a substituição de importações da segunda fase venha a paralisar prematuramente por falta de «profundidade» vertical, e que, posteriormente, a substituição das importações e o fomento da

exportação se processam paralelamente (impedindo que as limitações do mercado interno venham a paralisar prematura e ineficazmente a substituição das importações), até se atingir, no fim da quarta fase, uma economia desenvolvida e equilibrada — numa palavra, a Coreia actual. Se este esquema em si se adequa às condições coreanas, outros esquemas semelhantes poderiam ser aplicados a outros *LDCs*, exceptuando talvez os mais pequenos e os maiores de entre eles. Em qualquer caso, combinações destas e a aplicação por fases de medidas deste género parecem hoje ser uma solução mais prometedora para os problemas da industrialização nos países em desenvolvimento do que a discussão das doutrinas da *ISI* e da *IOE* e a constante flutuação de uma para a outra, ao sabor das oscilações da moda, ditadas pelas circunstâncias.

(Tradução de Manuela Rocheta Santos)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chenery, H. *et al.* (1974), *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.
- Larosière, J. de (1983), «Speech to the American Enterprise Institute», *IMF Survey*.
- Oline, W. R. (1983), «Can the East Asian Model of Development be Generalized», *World Development*, vol. 10.
- Organização Internacional do Trabalho (1972), *Employment, Incomes and Equality — a strategy for increasing productive employment in Kenya*, Genebra, OIT.
- Park, S. S. (1977), *Growth and Development. A physical output and employment strategy*, Londres, Martin Robertson.
- Singer, Hans W. (1983), «North-South Multipliers», *World Development*, vol. 11, 5.
- Vries, Barend A. (1983), *International Ramifications of the External Debt Situation*, Amex Bank Review, Special Paper 8.

RESUMO

O autor analisa a distribuição da indústria mundial entre os países menos desenvolvidos (*LDCs*) e os países desenvolvidos e constata que os objectivos do Segundo Congresso Geral da UNIDO em 1975, em Lima, estão cada vez mais distantes — a situação mantém-se desequilibrada a favor do mundo industrializado.

Refere-se à ligação funcional entre a redistribuição favorável aos *LDCs* e o crescimento da economia mundial.

As novas condições criadas pela promoção de exportações e o regresso ao primeiro plano da economia mundial das questões relacionadas com a substituição de importações mostram que esta velha dicotomia está em muitos aspectos ultrapassada e que, em certo sentido, as estratégias tendem sempre a ser temporárias e de transição.

RÉSUMÉ

Industrialisation: où sommes nous? où allons nous?

L'auteur analyse la distribution de l'industrie mondiale entre pays moins développés (*LDCs*) et pays développés et constate que les objectifs du Deuxième Congrès Général de l'UNIDO en 1975, à Lima, sont de plus en plus éloignés — il y a toujours un déséquilibre en faveur du monde industrialisé.

L'auteur réfère les liens fonctionnels entre la redistribution favorable aux *LDCs* et la croissance de l'économie mondiale.

Les nouvelles conditions provoquées par l'orientation vers les exportations et le retour de l'importance dans l'économie mondiale des questions en rapport avec la substitution des importations montre que cette vieille dichotomie est sous certains aspects dépassée et que, de toute façon, les stratégies tendent toujours à être temporaires et transitoires.

ABSTRACT

Industrialization: where do we stand? where do we go?

The author analyses the distribution of world industry between less developed countries (*LDCs*) and developed countries, concluding that the Lima target (Second General Conference of UNIDO, 1975) is gradually vanishing out of sight.

The functional connection between redistribution towards *LDCs* and the growth of global economy is also touched upon.

The new conditions of export oriented industrialization and the come back of the questions of import substitution to the forefront of development economics indicate that in some ways this old dichotomy may have outlived its usefulness and that strategies tend to be temporary and transitional.