

Reforma Económica e Convergência*

Argentino Pessoa

Faculdade de Economia do Porto



resumo

résumé / abstract

Por que é tão difícil para tantos países, e parece tão fácil para alguns, alcançar a convergência com os padrões de vida prevalentes nos países mais avançados? Este artigo procura responder a esta questão, analisando o desempenho de alguns países em desenvolvimento, e o modo como esses países desenvolveram algumas inovações institucionais. A comparação de algumas experiências de crescimento na Ásia com outras da América Latina permitiu-nos retirar alguns factos estilizados e três conclusões principais: a) as reformas bem sucedidas são as que combinam princípios económicos saudáveis com capacidades, restrições e oportunidades locais; b) o crescimento económico não corresponde à ordem natural das coisas e a preparação de um terreno sem obstáculos pode não ser suficiente para estimular o dinamismo da produção; c) as inovações institucionais requerem uma abordagem pragmática que evite o bloqueio ideológico.

Pour quelles raisons est-il si difficile pour tant de pays et, semble-t-il, si facile pour d'autres, d'atteindre la convergence avec les modèles de vie en vigueur dans les pays les plus avancés? Cet article cherche à répondre à cette question, en analysant la performance de croissance de certains pays en développement et la manière dont ces pays ont développé quelques innovations institutionnelles. La comparaison entre certaines expériences de croissance en Asie et d'autres en Amérique latine nous a permis de mettre en valeur quelques faits stylisés et d'en tirer trois conclusions principales: a) les réformes réussies sont celles qui allient des fondements économiques sains à des capacités, restrictions et opportunités locales; b) la croissance économique ne correspond pas à l'ordre naturel des choses et la préparation d'un terrain sans obstacles peut ne pas être suffisante pour stimuler le dynamisme de la production; c) les innovations institutionnelles requièrent un abordage pragmatique qui évite le carcan idéologique.

Why is it so difficult for many economies, and why does it seem so easy for a couple of others, to achieve economic convergence with the living standards prevailing in advanced countries? This paper aims at answering this question, analysing the performance of the high growth developing countries and the way they developed institutional innovations.

* Uma primeira versão deste artigo foi apresentada, em língua inglesa, em Agosto de 2004, no 44th. Congress of the European Regional Science Association (ERSA). O autor agradece aos *referees* anónimos da ERSA, e aos participantes na sessão do Congresso em que a comunicação foi apresentada, os comentários efectuados. Igualmente agradece os comentários dos *referees*, e as recomendações do editor, da Revista Notas Económicas.



1. Introdução

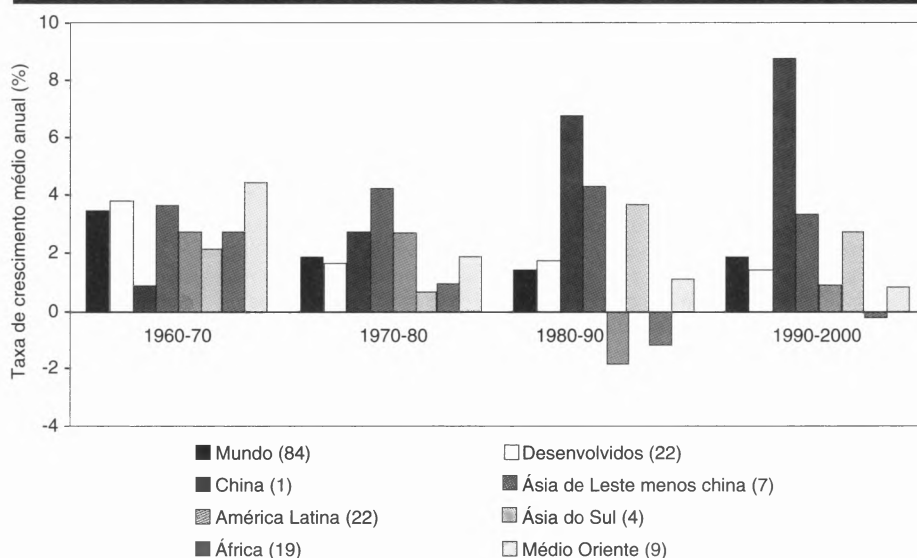
Nas quatro últimas décadas do século 20 o desempenho económico no mundo em desenvolvimento foi notável: o PIB per capita do grupo de países de rendimento baixo e intermédio cresceu a uma taxa média de 2,3% ao ano¹. É na verdade uma taxa de crescimento elevada. Por um lado, a este ritmo, o rendimento duplica em cada trinta anos permitindo a cada geração gozar de um padrão de vida duplo do da geração que a precedeu. Por outro lado, esta taxa representa um crescimento económico que é significativamente superior ao verificado no Reino Unido, durante o seu período de supremacia económica do século XIX (1820-1870), em que a taxa de crescimento média do PIB per capita foi de 1,3%. Mas a taxa de crescimento média anual do PIB por habitante de 2,3% é também significativamente mais elevada do que a taxa de crescimento económico americana (1,8%), quando os Estados Unidos ultrapassaram o Reino Unido como líderes mundiais, durante o meio século que antecedeu a primeira Guerra Mundial (Maddison 2001, quadro B-22, p. 265).

Embora notável em termos históricos, o desempenho económico elevado do mundo em desenvolvimento não foi suficiente para assegurar a convergência entre países ricos e pobres. Como o próprio mundo rico viu o seu rendimento crescer a uma taxa mais elevada, durante as mesmas quatro décadas, apenas alguns países em desenvolvimento acabaram o século com níveis de produtividade significativamente mais próximos dos verificados nos países desenvolvidos. Quase todas as excepções estão localizadas na Ásia.

De facto, como se pode ver pelo gráfico 1, o crescimento económico mundial mostra uma diversidade notável, tanto geograficamente como ao longo do tempo. A Ásia do Sul, que tinha perdido terreno nas décadas de 60 e de 70, ultrapassou o ritmo médio de crescimento mundial, e dos países desenvolvidos, em termos de PIB por trabalhador, nas décadas de 80 e de 90. A Ásia de Leste, excluindo a China, cuja taxa de crescimento económico por trabalhador foi ligeiramente superior à mundial na década de 60, ultrapassou claramente a média mundial e transformou-se na região mais dinâmica, nas décadas de 80 e de 90. Mas o exemplo mais notável de descolagem e de sustentação do crescimento é dado pela China. Depois de um desempenho muito modesto na década de 60, apresenta uma taxa de crescimento do PIB por trabalhador que é aproximadamente igual à da América Latina na década de 70, e ultrapassa claramente o ritmo de crescimento de todas as outras regiões nas décadas de 80 e de 90.

¹ Os números apresentados nesta secção para os últimos quarenta anos do século XX, referem-se a taxas de crescimento exponencial calculadas pelo autor a partir dos dados, expressos em dólares constantes de 1995, dos World Development Indicators, CD-ROM (Word Bank, 2002).

Gráfico 1 – Crescimento do produto por trabalhador



Fonte: World Development Indicators, CD-ROM (Word Bank, 2002).

Por outro lado, a América Latina e a África ao Sul do Sara perderam terreno de uma forma muito evidente. Nas quatro décadas em apreço o desempenho da África foi sempre inferior à média mundial, mas as décadas de 80 e de 90 foram dramáticas, com taxas de crescimento negativas do PIB por trabalhador. A década de 80 foi também dramática para o crescimento da América Latina e, apesar de alguma recuperação, a sua taxa de crescimento do PIB por trabalhador permaneceu muito baixa na década de 90.

Este artigo analisa as políticas económicas, e os arranjos institucionais aplicados em alguns países em desenvolvimento, e tenta responder à seguinte questão: por que é tão difícil para tantos países, e parece tão fácil para alguns, alcançar a convergência com os padrões de vida prevalentes nos países mais avançados? A abordagem em que nos baseamos neste artigo consiste em olhar tanto para as condições iniciais como para as políticas implementadas nos países. Considerámo-los de particular interesse os princípios gerais das políticas subjacentes, tanto nas experiências de crescimento bem sucedidas como nos desastres de crescimento.

Os economistas clássicos, tais como Smith, Malthus e Ricardo, trataram o problema do desenvolvimento como parte de uma investigação sobre as causas e consequências do crescimento económico. Procuraram explicar as forças básicas responsáveis pelas dinâmicas económicas e pelo desempenho estático e, em consequência, explicar o padrão observado de acumulação de riqueza e de crescimento da produtividade entre nações.

O retomar das preocupações com o desenvolvimento, após a Segunda Guerra Mundial, ficou marcado por uma separação entre o crescimento económico e a economia do desenvolvimento. Desde aí e até meados da década de 80, teoria do crescimento e economia do desenvolvimento têm sido tratados em grande medida como assuntos separados, mais do que como parte de uma teoria unificada que possa explicar a diversidade de experiências de crescimento em todos os países. A partir de meados da década de 80, a renovação sofrida pela teoria do crescimento,



os avanços nas técnicas quantitativas de apoio à economia, e a disponibilidade de dados comparáveis internacionalmente, vieram aproximar aqueles dois ramos da ciência económica. Todavia, apesar da aproximação verificada, há ainda um grande caminho a percorrer em direcção à unificação. A nossa explicação insere-se nesse caminho e, consequentemente, combinará o crescimento económico, explicado pela corrente principal da economia, com a visão do crescimento de alguns pioneiros da economia do desenvolvimento tais como Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1953), Hirschman (1958), Kuznets (1959), Rostow (1960) ou Gerschenkron (1962).

Dado que este artigo é sobre a política de desenvolvimento, começaremos por focar a necessidade de distinguir entre princípios económicos sólidos e convicções políticas de economistas, associadas ao movimento pendular das modas. Assim, a próxima secção é dedicada à intervenção pública na economia. A secção 3 ocupa-se da necessidade de estimular a capacidade empresarial como uma estratégia para despoletar o crescimento, e é seguida de uma secção que analisa as falhas de mercado mais importantes em ambientes caracterizados por baixo rendimento per capita. A secção 5 compara o crescimento económico na América Latina com o verificado na Ásia. A secção 6 estabelece alguns factos estilizados acerca das relações entre a política e o desenvolvimento. Finalmente, a secção 7 apresenta as conclusões.

2. Intervenção pública na economia

No início do século XXI, privatização e desregulação são as palavras de ordem de um número crescente de defensores da reforma económica. Geralmente esta abordagem liberal é reforçada com argumentos de eficiência e com alguns arquétipos representativos do modo de bem pensar a economia. Contudo, precisamos de destrinçar convenientemente o que são os princípios bem consolidados da ciência económica, das modas passageiras. Fundir estas duas realidades pode ser demasiado perigoso para milhões de pessoas, que mais cedo ou mais tarde acabarão por sofrer os efeitos de tal voluntarismo político.

Por exemplo, a utilização da livre concorrência para promover a eficiência é um princípio basilar da corrente principal da economia. Mas as medidas concretas que procuram responder a este princípio estão muito dependentes das convicções dos “homens de acção”² que implementam essas medidas. Alguns vêm naquele princípio espelhada a sua convicção de que o Estado deve reduzir ao mínimo a sua intervenção, limitando-se a desempenhar funções tradicionais como assegurar a defesa e a segurança. Outros entenderão que o Estado deve regular o mercado para impedir restrições ao livre funcionamento da concorrência. As políticas implementadas efectivamente, embora possam ser inspiradas por princípios económicos sólidos, são sempre expressão de múltiplas outras influências, e estão sujeitas a modas. A visão acerca do papel do Estado é paradigmática a este respeito, como uma análise sumária da evolução da ciência económica pode ilustrar.

De facto, se olharmos para a evolução da ciência económica não vemos uma tendência nítida no sentido de favorecer ou rejeitar a intervenção do Estado na economia. Encontramos, é certo, economistas que são defensores entusiásticos da não intervenção e alguns que acreditam que o mercado, deixado a funcionar livremente, curará a maioria dos males económicos. Esta ala liberal tornou-se naturalmente mais fraca nas décadas que se seguiram a 1929, quando emergiu uma escola de socialismo de mercado liderada por Abba Lerner e Oskar Lange³. Contudo, o mesmo período foi também marcado pelas posições opostas de Hayek (1948) e von Mises (1949), como muito bem salienta Baumol (2000). Nem mesmo o arquétipo do liberalismo, a

² Utilizamos a expressão “homens de acção” no mesmo sentido que Keynes (1936) na sua afirmação muito citada: “os homens de acção que se julgam livres de qualquer influência intelectual são em geral escravos de algum economista defunto”.

³ Ver Lange e Taylor (1938).



Universidade de Chicago, teve um departamento de economia monolítico. Pois, para além do ramo liberal liderado por Milton Friedman ter coexistido com as vozes mais moderadas de Paul Douglas e Jacob Viner, a Universidade de Chicago produziu, também, Samuelson e Patinkin (Baumol, 2000).

Por outro lado, é verdade que alguns acontecimentos marcantes afectam o movimento pendular. Provavelmente não foi um acidente o facto de, depois da Grande Depressão, muitos economistas começarem a advogar um maior papel para a política macro-económica do que o verificado anteriormente. Mas isso não é nenhuma novidade; as controvérsias sobre a intervenção do Estado têm uma história longa desde o nascimento da economia política: discussões sobre a política monetária e bancária, incluindo temas como o bimetalismo e o padrão ouro, ou as “Leis dos Pobres” e as “Leis dos Cereais” marcaram a evolução da ciência económica desde o aparecimento da economia política.

Por isso, não é de admirar que a política de desenvolvimento tenha estado sempre sujeita a modas. Durante os anos 50 e 60, a planificação, a substituição de importações e o “big push” foram as palavras de ordem dos reformadores da economia nas nações em desenvolvimento. Nos anos 70 estas ideias foram substituídas por abordagens mais amigas do mercado e por orientações extrovertidas⁴. No final dos anos 80, um conjunto de princípios de política, geralmente conhecidos como o “Consenso de Washington” (Caixa 1), obteve uma notável convergência de opiniões entre as instituições internacionais⁵. A convergência de opiniões acerca dos princípios inspiradores é também visível entre os estudiosos do crescimento económico e mesmo autores tradicionalmente críticos em relação a este tipo de políticas, como por exemplo Rodrik (2003), consideram que estes princípios permanecem como o núcleo de uma política desejável para o crescimento económico.

Todavia, uma coisa é a solidez dos princípios, outra é o modo concreto como os princípios têm sido aplicados. A colagem de políticas inspiradas em princípios sólidos, sem atender ao contexto económico, social e cultural de um país real, como se de leis gerais e abstractas se tratasse, não é a estratégia mais adequada para conduzir o desenvolvimento económico. Procuraremos

Caixa 1 – Os dez princípios do Consenso de Washington

1. Disciplina fiscal	6. Liberalização do comércio externo
2. Reorientação da despesa pública	7. Liberalização das entradas de Investimento Directo Estrangeiro
3. Baixar a taxa marginal de imposto e alargar a base de tributação	8. Privatização
4. Liberalização da taxa de juro	9. Desregulação
5. Taxa de câmbio única e competitiva	10. Assegurar os direitos de propriedade

Fonte: Williamson (1990).

4 Para uma análise mais detalhada da evolução do pensamento sobre o desenvolvimento económico, ver Easterly (2001), e Lindauer e Pritchett (2002).
5 John Williamson utilizou a expressão “Washington Consensus” em 1989 (ver Williamson, 1990). Posteriormente o número de princípios foi consideravelmente alargado e as políticas neles baseadas objecto de algumas controvérsias. Não é propósito deste artigo analisar em pormenor tais controvérsias, apenas ilustrar a ideia de que princípios económicos sólidos podem ter formas muito diferentes de implementação em concreto.



mostrar que uma abordagem das políticas mais baseada no exame cuidadoso das vantagens e desvantagens da intervenção do Estado, nas condições reais e históricas concretas, é preferível. Ao longo deste artigo, assumiremos a superioridade de tal abordagem.

3. O Arranque do crescimento

Do ponto de vista do desenvolvimento económico, a questão mais importante no curto prazo para uma economia apanhada numa armadilha de pobreza⁶ é como revigorar a actividade empresarial. Como pôr em movimento todas as actividades que os empresários levam a cabo em localizações mais desenvolvidas, tais como a produção de novos bens, o uso de processos novos, o aumento da capacidade, o uso de novas tecnologias, a descoberta de novos mercados, etc.

Na literatura, existem duas abordagens básicas acerca de como revigorar a actividade empresarial. Uma delas enfatiza o papel das barreiras impostas pelo governo – a perspectiva das deficiências do Estado. Nesta perspectiva, o mau funcionamento das instituições, as distorções das políticas e os níveis elevados de incerteza e risco criam estruturas económicas dualistas e inibem o empreendedorismo. Espera-se então que a eliminação destas barreiras liberte um fluxo de novos investimentos. Um bom exemplo desta perspectiva pode ser encontrado em Stern (2001). Stern resume as imperfeições impostas pelo Estado: inflação elevada e instabilidade macroeconómica, salários elevados no sector público que distorcem o funcionamento do mercado de trabalho, grande fardo fiscal, licenciamentos restritivos e morosos, regulações subjectivas, corrupção, e chama a atenção para a necessidade de um “clima de investimento”⁷ apropriado. Simultaneamente, Stern reconhece a necessidade de prioridades e a possibilidade de estas prioridades serem contexto específicas⁸. A estratégia recomendada por Stern consiste em usar inquéritos às empresas, e outras técnicas, para descobrir quais os problemas que mais afectam a capacidade empresarial, e, depois, focar as reformas na consequente solução desses problemas⁹. Espera-se que, como consequência destas pequenas reformas, se liberte uma dinâmica favorável e se inicie um círculo virtuoso de investimento e crescimento.

De acordo com a segunda perspectiva – a perspectiva das deficiências do mercado – o Estado tem que desempenhar um papel mais positivo do que apenas desimpedir o caminho do sector privado: necessita de encontrar meios de fortalecer o investimento e a capacidade empresarial com alguns estímulos úteis, visto não se considerar que o crescimento económico corresponda à ordem natural. Assume-se, pelo contrário, que há imperfeições do mercado inerentes aos meios pobres que bloqueiam o investimento e a capacidade empresarial em actividades não tradicionais. Em consequência, nesta perspectiva, estabelecer um terreno justo e sem barreiras pode não ser suficiente para encorajar a dinâmica produtiva.

Admitindo-se a possibilidade de deficiências dos mercados, as economias podem ficar presas em armadilhas de pobreza devido à natureza da tecnologia e dos mercados, mesmo quando o curso da actividade governativa não prejudica a capacidade empresarial. Há muitas versões da

6 Barro e Sala-i-Martin (1995, p. 49) definem uma armadilha de pobreza como um estado estacionário estável com baixos níveis de capital e de output per capita. É uma armadilha porque, se os agentes tentam sair dela, a economia tem uma tendência para voltar ao estado estacionário inicial. Somente com uma grande mudança nos seus comportamentos, a economia pode quebrar a armadilha de pobreza e deslocar-se para o ponto de equilíbrio dinâmico de rendimento elevado.

7 Stern define “clima de investimento” em termos muito gerais, como o “ambiente político, institucional, e comportamental, tanto presente como esperado, que influencia os riscos e retornos associados ao investimento” (2001, pp. 144 -45).

8 Neste aspecto, a análise de Stern tem grandes pontos de contacto com o trabalho pioneiro de Albert Hirschman (1958) *The Strategy of Economic Development*.

9 Friedman *et al.* (2000), e Shleifer e Vishny (1998) apresentam o mesmo tipo de estratégias.

perspectiva das deficiências do mercado, mas alguns dos argumentos mais importantes estão baseados tanto na aprendizagem como nas externalidades de conhecimento ou em economias externas ligadas à dimensão do mercado.



4. Falhas do mercado

Na fase inicial de um processo de desenvolvimento, a forma mais barata de aceder ao uso da tecnologia, e a principal fonte de externalidades tecnológicas, é a adaptação das tecnologias já existentes em economias mais avançadas. Contudo, existem várias razões para supor que a adaptação de tecnologias pode gerar falhas do mercado. Em primeiro lugar, podem existir limiares de capital humano para além dos quais o retorno privado da aquisição de competências se torna fortemente positivo (Azariadis e Drazen, 1990). Em segundo lugar, pode existir uma aprendizagem com a prática produtiva externa às empresas individualmente consideradas, tal como a difusão de conhecimento que um conjunto de empresas obtém sem incorrer nos respectivos custos¹⁰. Esta difusão de conhecimentos é geralmente consequência da transferência de pessoas (trabalhadores, gestores, etc.) entre empresas. Mas as externalidades de conhecimento podem ocorrer em outras situações, sem essa transferência, como resultado até de trocas informais de conhecimento em contextos sociais e profissionais. Em terceiro lugar, pode existir aprendizagem acerca da própria estrutura de custos do país, cujo conhecimento se difunde dos pioneiros para os últimos a entrar (Hausmann e Rodrik, 2002)¹¹.

Em todos os casos acima referidos, em equilíbrio descentralizado, o nível de aprendizagem é inferior ao seu nível ótimo social, com a consequência de que a economia não consegue diversificar-se com novas actividades, mais avançadas do ponto de vista tecnológico. Adicionalmente, embora talvez com menor importância para o arranque do desenvolvimento, a inovação para criar novas tecnologias também está sujeita a externalidades. A apropriabilidade incompleta dos resultados da Investigação e Desenvolvimento (I&D), e a possibilidade de os riscos privados excederem os riscos medidos do ponto de vista social, é outra falha do mercado. Em todas estas circunstâncias, as deficiências do mercado podem fornecer uma razão para políticas que aumentem o bem-estar e/ou acelerem o crescimento económico.

O segundo grupo de razões explicativas da existência de falhas de mercado relaciona-se com a existência de anomalias de coordenação induzidas por economias de escala¹². É o caso de economias externas que aumentam com o aumento da dimensão de uma indústria competitiva, permitindo uma queda na curva da oferta de longo prazo. Tais ganhos de produtividade num sector competitivo em que as empresas individuais exibem custos constantes ou crescentes são atribuídas a economias de escala no uso de equipamento especializado e a maior especialização das capacidades/competências individuais. Acelerar o crescimento do sector pode gerar um movimento mais precoce no sentido da diminuição dos custos de longo prazo. No caso de sectores não competitivos em que existem grandes economias de escala, as empresas terão custos unitários mais baixos se estabelecerem a capacidade a um nível de produção mais elevado. Se as empresas só têm acesso ao mercado interno, apenas construirão maiores estabelecimentos se outras empresas também construírem estabelecimentos de maior dimensão que gerem aumentos de procura. A falha de mercado existe porque num dado momento do tempo, os preços correntes podem não exprimir a informação acerca da expansão perspectivada que é relevante para atingir um custo de produção mais baixo (Scitovsky, 1954; Chenery, 1960).

¹⁰ Este tipo de aprendizagem, pode também não ser devidamente internalizado devido a imperfeições do mercado financeiro, nomeadamente no acesso ao crédito (Matsuyama, 1992).

¹¹ As externalidades que beneficiam outras empresas numa indústria, em consequência do estabelecimento de uma primeira empresa, incluem a demonstração de que o sector é física e economicamente viável (Pack e Westphal, 1986), bem como a difusão da informação acerca da tecnologia e das condições de mercado.

¹² Hoff e Stiglitz (2001) discutem uma grande classe de modelos caracterizados por falhas de coordenação.



A existência de anomalias de coordenação induzidas por economias de escala está na origem do argumento a favor da coordenação dos investimentos planeados fornecido por Murphy *et al.* (1989), que formalizam a ideia do “grande empurrão”¹³ de Rosenstein-Rodan (1943). Nesta formalização existem muitos equilíbrios devido a externalidades pecuniárias gerados por concorrência imperfeita com grandes custos fixos. Uma política industrial que “encoraje a industrialização em muitos sectores simultaneamente pode aumentar substancialmente o rendimento e o bem-estar mesmo quando o investimento num qualquer sector parece impossível” (Murphy *et al.* 1989, p. 1024).

Na presença de externalidades de aprendizagem, e de falhas de coordenação de investimentos, a intervenção do Estado pode ser directamente benéfica para o bem-estar, melhorar a competitividade da indústria doméstica, e conduzir a uma maior produção tanto a nível nacional como mundial. Contudo, há casos adicionais em que a intervenção pública pode melhorar o bem-estar ou promover o crescimento através da captação de rendas ou de efeitos associados aos termos de troca. Nestes casos, as políticas industriais a nível nacional têm um elemento de soma nula ao nível global e podem, portanto, ser pensadas como um elemento estratégico ou predador da política nacional.

Tanto as externalidades de aprendizagem como as deficiências de coordenação sugerem que a propagação de actividades não tradicionais não é um processo natural e espontâneo e que, portanto, pode exigir incentivos positivos. Por isso é necessário identificar as deficiências de mercado que fornecem a razão de ser das intervenções; desenhar e implementar as medidas apropriadas; e corrigir ou terminar essas medidas quando a mudança das circunstâncias assim o requiera. Tanto quanto existam falhas de mercado e necessidades estratégicas, intervenções convenientemente desenhadas promoverão sempre um desenvolvimento mais rápido do que os mercados livres. Esta conclusão é dificilmente posta em prática num contexto dominado por uma visão estreita¹⁴ do “Consenso de Washington”.

Certamente, nos casos discutidos até aqui, a intervenção pode ser eficaz se o próprio Estado não sofrer de deficiências conducentes a falhas de governo. Uma das lacunas mais importantes da literatura sobre políticas industriais é uma ausência geral de discussão sobre factores de economia política e, em particular, a possibilidade de um comportamento de procura de rendas por parte tanto de empresas como de produtores de políticas auto interessados com a concomitante degradação das políticas¹⁵.

5. Por que é que a convergência se verificou na Ásia e não na América Latina?

A resposta a esta questão exige a análise de dois elementos importantes na explicação: as condições iniciais e a política implementada, particularmente o conjunto de acções levadas a cabo com a finalidade de encorajar o crescimento económico, numa e noutra região. Começaremos com uma curta análise das condições iniciais prevalentes na Ásia e na América Latina, em meados do século XX. Depois focaremos as políticas gerais utilizadas em cada uma das regiões.

13 A teoria do desenvolvimento do “grande empurrão” é baseada na ideia de que a saída de um estado estacionário caracterizado por baixo nível de rendimento requer investimentos coordenados e simultâneos num grande número de sectores diferentes. Diversos autores construíram modelos baseados nesta teoria que se distinguem entre si pelo mecanismo preciso utilizado. Murphy *et al.* (1989) desenvolvem modelos em que a complementaridade resulta de externalidades de procura de bens finais produzidos com economias de escala ou sob fortes investimentos em infra-estruturas. Rodríguez-Clare (1996) e Rodrik (1996) apresentam modelos em que o efeito actua através de ligações industriais verticais e através de inputs intermédios especializados.

14 Com a expressão “visão estreita do Consenso de Washington” queremos significar uma aplicação dos princípios baseada mais nas convicções dos “homens de acção” acerca da imperatividade dos mesmos do que na análise em concreto das economias a que eles se vão aplicar.

15 Para um esboço de outras limitações da política industrial ver Pessoa (2004).

a) Condições iniciais

Como já mostrámos na introdução deste artigo, a Ásia foi a região em desenvolvimento onde se concentraram a maioria dos sucessos de convergência. O quadro 1 mostra um indicador dessa convergência: o PIB per capita de um país em percentagem do PIB per capita dos Estados Unidos da América (EUA), ambos convertidos pelas paridades de poder de compra¹⁶. Como se pode ver no quadro 1, na segunda metade do século XX, apenas dois em dez países asiáticos aumentaram a distância económica que os separava dos Estados Unidos: Paquistão e Filipinas.



Quadro 1 – Convergência e escolaridade inicial na Ásia							
	PIB per capita corrente relativamente aos EUA						Tyr 15
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	1960
China	4,99b)	5,33	4,86	5,07	6,82	10,79	
Hong Kong		23,59	39,51	58,27	80,41	78,31	5,17
Índia	6,57	6,89	6,44	5,51	6,45	7,53	1,68
Japão	21,31	38,18	71,58	73,16	84,47	72,78	7,78
Coreia do Sul	11,42c)	11,69	15,76	21,69	38,42	41,94	4,25
Paquistão	9,38	6,77	7,82	6,22	6,64	6,06	0,74
Filipinas	13,72	16,64	14,89	15,10	11,30	11,41	4,24
Singapura		16,71	31,07	50,32	64,78	80,42	4,30
Tailândia	9,71	9,53	12,10	13,35	18,15	18,85	4,30
Formosa	8,27a)	10,93	17,06	26,67	42,05		3,88

Fonte: PWT 6.1 (Heston et al., 2002), e Barro e Lee (1996). Notas: a) 1951, b) 1952, c) 1953.

O quadro 1 mostra que nos anos 50 a Coreia do Sul e a Formosa eram bastante pobres. Em 1953 o PIB per capita Sul Coreano era apenas 11,42% do PIB per capita dos EUA. O nível de desenvolvimento da Formosa era ainda menor, apenas 8,27% do PIB per capita Americano. Tanto a Coreia do Sul como a Formosa, e também Hong Kong e Singapura, mostram um processo sustentado de convergência com os EUA ao longo das várias décadas da segunda metade do século XX.

Uma das explicações possíveis para o diferente desempenho dos países é a dotação diferente na qualidade dos recursos humanos. Por isso, incluímos também no quadro 1 o número médio de anos de escolaridade da população com idade igual ou superior a 15 anos (Tyr 15), como *proxy* do capital humano inicial naqueles países. Contudo, o nível existente de educação não é uma explicação satisfatória: se o baixo nível educativo do Paquistão pode ser uma razão para o desapontador desempenho económico posterior, esta desculpa já não existe para as Filipinas cujo nível educativo é semelhante ao verificado na Coreia e mesmo superior ao existente na Formosa¹⁷.

16 Variável Y nas PWT 6.1 (Heston et al., 2002). Esta variável representa o PIB per capita em cada ano expresso em relação ao dos Estados Unidos (EUA=100).

17 As Filipinas começaram o período do pós-guerra com muitas vantagens incluindo a educação de nível superior, um elevado número de falantes de inglês (conducente a relações económicas externas), e relações estreitas com os EUA, o que fazia prever nos anos 50 que viriam a ter uma história de sucesso na Ásia (Morawetz, 1980). No entanto, o seu fraco desempenho é semelhante ao dos países da América Latina. Talvez por isso, muitos dos estudos empíricos sobre o impacto da ISI agrupam as Filipinas com os países da América Latina (ver, por exemplo, Little et al., 1970).

**Quadro 2 – Convergência e escolaridade inicial na América Latina**

	PIB per capita corrente relativamente aos EUA						Tyr 15
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	1960
Argentina	61,18	60,03	55,42	50,21	26,90	32,93	5,25
Bolívia	24,30	17,21	15,60	14,79	9,58	8,24	5,37
Brasil	15,47	19,26	22,05	30,30	23,87	21,74	2,85
Chile	29,76a)	31,46	31,22	25,90	23,38	29,17	5,21
Colômbia	19,56	19,66	18,27	20,12	18,65	16,27	3,20
Equador	15,90a)	17,18	15,07	22,50	14,69	10,44	3,23
Guatemala	22,94	20,77	19,48	18,98	13,29	12,17	1,50
Honduras	15,50	12,91	11,07	10,73	8,07	6,08	1,87
México	29,87	32,75	33,46	38,29	28,05	27,26	2,76
Nicarágua	21,23	24,66	25,21	16,15	8,07	5,47	2,26
Panamá	19,23	18,70	24,16	23,76	18,35	18,67	4,64
Peru	24,99	26,12	29,16	24,33	13,73	13,47	3,30
Paraguai	17,61a)	15,48	15,30	19,80	18,75	13,48	3,64
Uruguai	47,63	46,34	37,04	36,25	27,57	28,87	5,36
Venezuela	33,21	35,56	31,97	38,66	27,86	20,31	2,91

Fonte: PWT 6.1 (Heston et al., 2002), e Barro e Lee (1996). Notas: a) 1951, b) 1952, c) 1953.

Como poderemos ver pelo quadro 2, na América Latina a imagem geral de convergência é inversa da Asiática: apenas 1 (Brasil) em 15 países incluídos no quadro, mostra um PIB per capita relativamente aos EUA maior em 2000 do que em 1950.

Na explicação das causas do diferente desempenho dos países Asiáticos e Latino Americanos, numerosos estudos notam que a Coreia e a Formosa exibem no início das suas experiências de elevado crescimento taxas de escolarização mais elevadas do que o seu nível económico deixaria antever (World Bank, 1993). Mas os quadros 1 e 2 mostram que nem a Coreia nem a Formosa têm, em 1960, os níveis educativos de alguns países Latino Americanos, tais como Argentina, Chile, Bolívia ou Uruguai¹⁸.

Outros autores (World Bank, 1994; Noland e Pack, 2001) afirmam que a Coreia do Sul e a Formosa possuíam no início da sua descolagem para o crescimento boas infra-estruturas tais como estradas e portos, que permitiram que as exportações desempenhassem um papel importante no *takeoff* dessas economias. De facto, existe evidência abundante que as exportações da indústria transformadora empurraram a industrialização nestes países asiáticos. Mas, podemos também notar que os mesmos autores não negam a evidência de países como a Argentina ou o Chile terem transportes e portos suficientemente bons para se lançarem nas exportações de produtos primários.

Uma outra explicação baseia o desempenho desigual na diferente dotação relativa de recursos (ver, por exemplo, Inter-American Development Bank, 1992 e Noland e Pack, 2001): os países Latino Americanos tinham dotações relativas de trabalho, capital físico, capital humano e terra

¹⁸ Para além disso, tanto os níveis educativos como o sistema de cuidados de saúde da Argentina e do Chile eram consideravelmente superiores aos dos países Asiáticos (Noland e Pack, 2001).

arável muito diferentes das dos países da Ásia de Leste. De facto, enquanto Formosa, Coreia do Sul, Hong-Kong e Singapura eram países com escassez de terra, os países Latino Americanos tendiam a revelar relativamente altas dotações de terra e baixas dotações de capital físico¹⁹.

Estas dotações relativas de recursos são importantes. Há alguma evidência de que os países com escassez de terra (tais como os primeiros “Tigres Asiáticos”) tendem a especializar-se na indústria transformadora mais cedo e mais intensamente do que as economias com bases de recursos mais diversificadas (Chenery, 1960, 1979; Chenery e Syrquin, 1975; Leamer, 1987) e, assim, acelerar a sua transformação estrutural. Os grandes países Latino Americanos são abundantes em terra, e como geralmente acontece em economias com grandes bases de recursos naturais, as rendas geradas pela extracção dos recursos tendem a atrasar a especialização em bens da indústria transformadora e a distorcer a especialização na direcção dos sectores baseados nos recursos. Mas como fundamentar, à luz desta explicação, o crescimento surpreendente da China depois de 1978? A extensão territorial da China não impediu que ela viesse a registar, no período posterior a 1978, o ritmo de crescimento mais elevado e, simultaneamente, sustentado no tempo.

b) Papel das políticas na indução do progresso técnico

Considerar apenas as condições iniciais é claramente insuficiente para compreender o processo de convergência²⁰. O caminho seguido na transição deve desempenhar também um papel importante no processo de convergência. É por isso que a discrepância na natureza das políticas e a sua implementação real são, na nossa perspectiva, fulcrais.

É um facto bem conhecido que as economias Latino Americanas embarcaram em programas sistemáticos de substituição de importações. Inicialmente a industrialização por substituição de importações (ISI) foi estabelecida, em parte, devido à desilusão com as perspectivas do comércio mundial durante a depressão dos anos 30 e as perturbações da II Guerra Mundial. Depois de ter registado alguns sucessos em países de grandes dimensões como o Brasil tornou-se numa moda, reflectindo também a visão de Hans Singer e Raul Prebisch e da Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina. Consequentemente, nos anos 50, a ISI foi teorizada como a forma mais eficaz de fugir à deterioração dos termos de troca. Como é bem conhecido, num grande conjunto de casos a experiência falhou com um custo económico considerável.

Talvez seja útil considerar por que razão a América Latina falhou neste tipo de política enquanto na Ásia políticas semelhantes parecem não ter prejudicado as economias durante os períodos de grande crescimento e podem mesmo ter tido ligeiros benefícios como é sugerido por vários autores (Noland e Pack, 2001). A explicação está geralmente ligada à protecção extensiva que foi dada a muitos sectores na América Latina, como é evidenciado pelas elevadas taxas de protecção efectiva calculadas para todos os países para os quais existem essas estimativas²¹.

Muitos dos países da Ásia têm aplicado tradicionalmente uma “abordagem de dois carris”, isto é, um tipo de política que tenta desenvolver a indústria nacional (apoando tanto as empresas que produzem bens substitutos das importações como as empresas orientadas para as

19 O Chile, com menos abundância de terra arável, difere da Argentina, Brasil, e México neste aspecto.

20 Poder-se-á notar que nas condições iniciais não se faz referência ao nível de tecnologia dos países. Tal deve-se ao facto de os indicadores tecnológicos de input (baseados na Investigação e Desenvolvimento) ainda não estarem disponíveis no início da década de 60 e os indicadores de patentes assumirem um valor puramente residual na quase totalidade das economias constantes dos quadros 1 e 2.

21 De facto, apesar da preocupação geral de que as taxas de protecção fossem mais elevadas para os bens de consumo e mais baixas para a maquinaria e equipamento, foram, apesar disso, muito elevadas em variados sectores. Como resultado das elevadas taxas de protecção, as empresas em sectores ineficientes puderam obter lucros significativos e pagar salários elevados (pagos a partir das rendas cobradas dos consumidores) e enfrentaram poucas perspectivas credíveis de que a protecção dependeria das melhorias de eficiência.



exportações), ao mesmo tempo que se mostram capazes de atrair investimento directo estrangeiro²². Por que não procedeu a América Latina do mesmo modo? A resposta pode repousar no modo de implementação real das políticas, particularmente na existência de mecanismos que forcem as empresas a concentrarem-se nas melhorias de produtividade, como os esforços para importar e assimilar tecnologia estrangeira (Kim, 1999, sobre a Coreia; Dahlman e Sananikone, 1997, e Pack, 2001, sobre Taiwan).

De facto, na América Latina não havia nenhum mecanismo que induzisse ao progresso técnico. A protecção externa a empresas residentes estava garantida independentemente do seu sucesso. Em contraste, no Japão, Coreia e Formosa havia uma monitorização contínua do progresso das empresas²³. As exportações realizadas eram comparadas com os objectivos estabelecidos pelo Gabinete de Planeamento Económico para cada empresa. Como os objectivos em termos de exportações eram constantemente aumentados, as empresas viam-se forçadas a aumentar a sua produtividade de modo a baixarem os custos marginais, sob pena de obterem menores lucros ao longo do tempo (Noland e Pack, 2001; Rodrik, 2003).

Tendo sido bastante cuidadosos na implementação das políticas pioneiras, o Japão, a Coreia e a Formosa não sofreram os mesmos efeitos negativos que os países latino americanos e podem mesmo ter obtido alguns benefícios adicionais durante várias décadas, embora haja quem argumente que poderiam ter feito ainda melhor dadas as suas taxas elevadas de poupança e de investimento²⁴. As economias Latino Americanas, por outro lado, sofreram quase imediatamente devido à protecção combinada com as taxas de câmbio sobreavaliadas que desencorajaram as exportações (World Bank, 1993). E assim os países asiáticos foram capazes de ultrapassar países que inicialmente eram seus pares (ou se encontravam em patamares superiores) em rendimento per capita, tais como a Argentina e o Chile.

A comparação entre a América Latina e a Ásia de Leste mostra outra importante diferença. Enquanto os anos 80 foram a "década perdida" da América Latina, pelo contrário na Ásia de Leste foram os tempos de uma significativa mudança na estratégia de desenvolvimento nacional dos países (Kim e Lau, 1994). Tais mudanças conduziram à formação de redes internacionais de produção/distribuição. Em meados da década de 80 e inícios da década de 90, as economias em desenvolvimento do Leste da Ásia começaram a aplicar novas estratégias de desenvolvimento em que o benefício do Investimento Directo Estrangeiro é procurado agressivamente (Chuang e Lin, 1999). As novas estratégias de desenvolvimento enfatizam a utilização das forças do mercado, mas não são simples políticas de *laissez-faire* (Young, 1992). Em vez disso, procuram novos papéis para o envolvimento do Estado no processo de desenvolvimento.

Mas, enquanto a Ásia de Leste apresentava um novo modelo de estratégias de desenvolvimento para a era da globalização, os reformadores da América Latina experimentavam a receita

22 Neste aspecto houve, contudo, uma importante diferença entre os pioneiros (Japão, Coreia e Formosa) e os mais tardios (países do Sudeste da Ásia e China). Estes últimos utilizaram activamente as entradas de investimento directo estrangeiro não apenas nas indústrias orientadas para a exportação mas também em algumas das maiores indústrias substitutivas das importações tais como automóveis, máquinas e aparelhos eléctricos, produtos farmacêuticos e alimentação.

23 O exemplo mais nítido é fornecido pela Coreia em que o crédito subsidiado e a protecção no mercado interno estavam dependentes do desempenho das exportações. As exportações converteram-se no indicador pelo qual o progresso das empresas individuais era medido. Os dados correntes das exportações de cada empresa eram apresentados periodicamente em reuniões efectuadas na *Blue House*, a sede do poder executivo, com todas as empresas de um dado sector promovido. A informação era obtida não através das empresas mas a partir dos registos efectuados nos portos Coreanos.

24 Para uma revisão dos argumentos a favor e contra os efeitos da política industrial, bem como para uma comparação dos efeitos das políticas industriais em diversos países da Ásia, da Europa e da América Latina, ver Pack (2000).

tradicional da liberalização, privatização e desregulação. (World Bank, 1998). Esta mudança radical pode ter tido alguns efeitos perniciosos na estrutura económica. As empresas da América Latina receberam durante a ISI considerável protecção da concorrência externa, com muito pouco controlo. Nos anos 90, com a implementação de algumas políticas do tipo “Consenso de Washington”, estas mesmas empresas enfrentaram muita concorrência externa mas tiveram muito poucos incentivos internos (Rodrik, 2003).

Esta linha de argumentação fornece uma sugestão potencial para o desempenho económico desapontador na América Latina nos anos 90 apesar de um “clima de investimento” muito mais favorável de acordo com os critérios padrão. O modo como a Formosa reagiu ao crescimento dos seus custos laborais, e à intensificação da concorrência internacional por parte de países com custos salariais mais baixos, contrasta bem com as políticas do tipo “Consenso de Washington”. De facto, o governo da Formosa embarcou nos anos 80 num volumoso programa de reestruturação e actualização das capacidades tecnológicas na indústria. O Gabinete de Desenvolvimento Industrial do Ministério dos Assuntos Económicos desenvolveu um programa de incentivos de 95,4 milhões de dólares dos EUA, dos quais 95% foram fornecidos como subsídios a empresas privadas para acelerar a renovação tecnológica. Mais de 250 fábricas têxteis receberam assistência técnica e financeira, que lhes tornou possível importar o equipamento automatizado mais recente e desenvolver novas competências em *design*. Um número considerável de agências públicas e privadas estiveram envolvidas neste exercício de reestruturação: os bancos forneceram empréstimos a juros reduzidos para a internacionalização de PME e linhas de crédito especiais para a importação de novo equipamento.

Apesar das controvérsias acerca dos níveis precisos de crescimento da produtividade total dos factores (PTF) na Coreia e na Formosa, é claro que as taxas de crescimento da PTF nestes dois países se situaram bem acima das verificadas nos países da América Latina durante a sua fase de substituição de importações (Young, 1995; Collins e Bosworth, 1996; Hsieh, 1999, Nelson e Pack, 1999). Os exemplos referidos mostram que a superioridade do desempenho nos países Asiáticos está, pelo menos parcialmente, ligada às suas capacidades endógenas para combinar princípios económicos saudáveis com capacidades locais, restrições e oportunidades, de um modo dinâmico.

O quadro 3 procura sintetizar os argumentos até aqui utilizados para mostrar que o modo concreto como a implementação das políticas de desenvolvimento é efectuado contribui para um diferente desempenho em termos de convergência nas duas regiões²⁵. Na décadas de 50, de 60 e grande parte da década de 70, as políticas mais utilizadas para promover o desenvolvimento eram de tipo comercial externo (por exemplo, substituição de importações – ISI, promoção de exportações – PE) apoiadas em políticas selectivas de natureza industrial, quer na América Latina quer na Ásia²⁶. A partir de finais da década de 80 passaram a ser os princípios do “Consenso de Washington” os inspiradores das políticas de desenvolvimento. Em ambas as ondas de políticas de desenvolvimento, o comportamento da Ásia foi diverso do comportamento da América Latina (AL). Enquanto na primeira onda a AL utilizou generalizadamente a ISI, sem qualquer mecanismo de monitorização, que mostrasse quando se deveria interromper ou modificar a política industrial, na Ásia a discriminação dos sectores a apoiar foi sendo constantemente monitorizada, tendo como resultado final a redução ao mínimo das perdas de eficiência derivadas dos instrumentos utilizados e uma procura constante de novas tecnologias por parte das empresas para melhor poderem competir no mercado interno e externo.

25 Agradeço a um *referee* anónimo a ideia de incluir, nesta secção, este quadro resumo.

26 Com excepção de Hong-Kong que nunca utilizou a política comercial externa como política de desenvolvimento.





Quadro 3 – A implementação das políticas económicas na Ásia e na América Latina			
Região	Políticas industriais	Consenso de Whashington	Estímulo ao progresso técnico
América Latina (AL)	ISI (s/ monitorização)	Visão estreita: <ul style="list-style-type: none">• Liberalização• Privatização• Desregulação	Não
Ásia em industrialização (AI)	Dois carris: <ul style="list-style-type: none">• ISI + PE (c/monitorização permanente)• IDE	Aplicação dos princípios tendo em conta o contexto	Sim

Quadro 4 – Patentes americanas concedidas a residentes em países da Ásia e da América Latina					
	Número de patentes por milhão de habitantes			Número médio de patentes do período relativamente ao período de 1963-1977	
	1963-1977	1978-1989	1990-2001	1978-1989	1990-2001
Argentina	0,97	0,64	0,95	0,66	0,98
Bolívia	0,61	0,12	0,06	0,19	0,09
Brasil	0,18	0,20	0,43	1,11	2,41
Chile	0,40	0,25	0,61	0,64	1,51
China	0,01	0,01	0,06	1,29	7,02
Colômbia	0,22	0,13	0,16	0,59	0,72
Equador	0,10	0,08	0,14	0,80	1,45
Guatemala	0,53	0,08	0,12	0,15	0,22
Honduras	0,38	0,06	0,16	0,16	0,43
Hong-kong	2,68	5,20	16,98	1,94	6,34
Índia	0,03	0,02	0,07	0,61	2,68
Japão	34,07	93,90	200,48	2,76	5,88
México	1,36	0,53	0,55	0,39	0,41
Nicarágua	0,57	0,03	0,04	0,05	0,07
Paquistão	0,01	0,00	0,01	0,39	0,82
Panamá	1,28	0,48	0,32	0,37	0,25
Paraguai	0,06	0,10	0,03	1,59	0,57
Perú	0,31	0,07	0,13	0,23	0,42
Filipinas	0,16	0,09	0,08	0,55	0,48
Singapura	1,10	2,14	27,26	1,94	24,76
Coreia do Sul	0,13	1,13	39,01	8,58	297,14
Formosa	0,51	10,01	109,72	19,54	214,18
Tailândia	0,01	0,03	0,16	2,67	13,21
Uruguai	0,57	0,17	0,49	0,30	0,87
Venezuela	0,65	0,83	1,22	1,28	1,87

Fontes: USPTO para o número de patentes e PWT 6.1 para a população.



O modo como foi implementada a segunda vaga de políticas veio contribuir para aumentar o fosso no desempenho das duas regiões. Enquanto na AL se fez uma implementação dos princípios do “Consenso de Washington”, como se de panaceias se tratasse, sem ter em conta o contexto cultural e a necessidade de despoletar e apoiar o empreendedorismo, na AI os princípios foram aplicados de modo a estimular o empreendedorismo e o progresso técnico.

O desenvolvimento é um processo de acumulação de capacidades tecnológicas e sociais. Nos países afastados da fronteira tecnológica mundial, esse processo de acumulação depende da habilidade para tirar partido de diferentes e sucessivas janelas de oportunidade. A natureza destas janelas é determinada pela evolução das tecnologias nos países mais avançados do mundo (Perez, 1999). Assim sendo, em cada estágio de evolução tecnológica, é vital para um país em desenvolvimento identificar as mudanças nas estruturas de poder industrial e os interesses das empresas no mundo avançado de forma a negociar estratégias complementares e estabelecer jogos de soma positiva (Perez, 1999).

Não existe forma de medir a capacidade de tirar partido das diferentes janelas de oportunidade. No entanto, é perfeitamente plausível admitir que, associadas a essa capacidade, devam existir duas condições: o gosto pela descoberta e o conhecimento das tecnologias em uso nos países da fronteira tecnológica. Ambas as condições estão associadas ao sucesso na obtenção de patentes em países da fronteira tecnológica. Por isso usaremos o número de patentes dos EUA concedidas a residentes nos países da Ásia e da América Latina como *proxy* do uso das capacidades locais na procura de janelas de oportunidade.

O quadro 4 mostra que, com excepção do Japão, o número médio de patentes por milhão de habitantes, concedidas no período 1963-77, foi muito baixo: apenas dois países na América Latina (México e Panamá) e outros dois na Ásia (Singapura e Hong-Kong) obtiveram mais do que uma patente por milhão de habitantes. Mas, se no período 1963-77 a situação era relativamente semelhante, a evolução posterior foi muito diferente para as duas regiões. No período 1978-89, na América Latina, com excepção do Paraguai²⁷, apenas o Brasil e a Venezuela aumentaram o número médio de patentes por milhão de habitantes. Pelo contrário, na Ásia apenas a Índia, o Paquistão e as Filipinas mostram uma diminuição do número de patentes por milhão de habitantes.

O período 1990-2001 evidencia o agravar das diferenças de desempenho: enquanto nos países da América Latina o indicador de patentes sofreu uma diminuição ou apresentou uma recuperação tímida em relação ao período 1963-77, os países asiáticos mostram aumentos robustos no número de patentes por milhão de habitantes. Em consequência dessa evolução, o quadro 3 mostra que, com excepção da Venezuela, todas as economias que apresentam mais do que uma patente americana por milhão de habitantes, no fim do século XX, se localizam na Ásia.

Ao mesmo tempo que as diferenças de comportamento se iam acentuando, a produtividade da indústria transformadora nos países da América Latina atrasava-se significativamente. O Banco de Desenvolvimento Inter-Americano²⁸ investigou as vantagens comparativas reveladas (VCR), em 1988-90, para a indústria transformadora da América Latina (AL), os países da OCDE e a Ásia em industrialização (AI) e mostrou que em todos os sectores a eficiência da AL era muito baixa²⁹.

Que podemos aprender com a comparação dos desempenhos diferentes dos países? Desde Kuznets (1959) que a análise comparada das nações de diferente dimensão, localização e

²⁷ Neste país, o aumento verificado, de 1963-77 para 1978-89, não foi sustentado. No período 1990-2001, o número médio de patentes por milhão de habitantes foi apenas metade do número registado no período 1963-77.

²⁸ Ver Inter-American Development Bank (1992).

²⁹ Enquanto a AI exibiu uma maior VCR em trabalho intensivo não qualificado do que a AL, 3,38 contra 2,51, tinha também uma maior VCR em produtos intensivos em recursos naturais 1,91 contra 1,15.



herança histórica tem servido para estabelecer “características e padrões comuns”. Tais regularidades, geralmente conhecidas como factos estilizados, podem ajudar a explicar o crescimento económico moderno. Contudo, como Kuznets frequentemente referia, as lições condensadas nos factos estilizados são condicionadas por factores nacionais. Esta conclusão é importante porque tais factores nacionais não podem ser reproduzidos em diferentes contextos.

De facto, as consequências de alguns acontecimentos não planeados podem ter um papel considerável no comportamento político e económico, afectando subsequentemente a trajectória futura de evolução. A esta luz, algumas desvantagens iniciais podem ser convertidas em recompensas. Talvez uma vantagem do Japão, Coreia e Formosa repouse nas experiências desestabilizadoras que se seguiram à segunda guerra mundial. Em todos os três casos, os governos tinham pouca legitimidade. O Japão sofreu uma derrota traumatizante depois de iniciar a segunda guerra mundial no Pacífico. A Coreia, após se libertar da situação colonial que a ligava ao Japão, viu-se dividida e no meio de uma guerra devastadora com a consequente destruição de muitas infra-estruturas e um elevado número de vítimas, durante o período 1950-52. A Formosa tornou-se a base do Governo do governo derrotado do *Kuomintang* que deixou apressadamente a metrópole chinesa em 1949.

É possível que em cada um destes países, o governo tenha tentado estabelecer a sua autoridade voltando-se para o crescimento económico nos anos 50 no Japão, e nos inícios da década de 60 na Coreia e na Formosa. Em cada um destes países uma reforma agrária venceu um conjunto de opositores a políticas conducentes a crescimento com equidade. Verificou-se nestes países uma “redistribuição antes do crescimento” (Adelman e Robinson, 1978). Na América Latina a história foi muito diferente conduzindo a uma “redistribuição através do crescimento”³⁰. Com efeito, a generalidade dos países latino-americanos nunca experimentaram uma reforma agrária significativa ou qualquer outra forma de enfraquecimento das oligarquias tradicionais. No entanto, apesar das diferenças nos contextos sociais e culturais das duas regiões, podemos retirar alguns factos estilizados. Na secção seguinte listamos algumas dessas regularidades.

6. Factos estilizados

1. Os países não necessitam de um conjunto extensivo de reformas institucionais para começar um processo de crescimento económico. Esta regularidade é demonstrada tanto teórica como empiricamente. A teoria do crescimento padrão mostra que quando uma economia se encontra abaixo do seu nível de rendimento de equilíbrio potencial experimentará uma taxa de crescimento positiva. Tal taxa será tanto maior quanto o nível corrente de rendimento se encontre afastado do nível potencial de equilíbrio.

Mesmo nos casos bem conhecidos, as mudanças políticas no começo do processo de crescimento têm sido de um modo geral modestas³¹. A experiência da Coreia do Sul, no início da década de 60, ilustra este facto. O governo militar, liderado por Park Chung Hee que tomou o poder em 1961, não tinha como principal objectivo a reforma económica, excepto apenas na medida em que via o desenvolvimento económico como a sua prioridade principal. Foi-se movendo de um modo errático experimentando e falhando inicialmente com vários projectos de investimento público. As reformas emblemáticas do milagre Coreano, a desvalorização da moeda e o aumento das taxas de juro, apareceram apenas em 1964 e estiveram longe da completa liberalização dos mercados monetários e financeiros. Os passos experimentais e graduais dados pela China (Lau *et al.*, 2000) nos finais da década de 70, em direcção à liberalização são também boas ilustrações deste facto estilizado.

30 A Costa Rica corresponde a uma notável excepção neste panorama latino-americano, correspondendo mais a um perfil de “redistribuição com o crescimento”, na terminologia de Adelman e Robinson (1978).

31 Este facto apoia-se também em vários estudos empíricos. Por exemplo, Rodrik (2003) estudou 64 casos de transição para o crescimento e concluiu que poucas reformas tiveram realmente lugar nesses casos.

2. As reformas nas políticas que estão associadas a transições para o crescimento combinam geralmente elementos da ortodoxia com práticas institucionais não convencionais. A estratégia de duas reformas paralelas seguida pela China (Lau *et al.*, 2000), a Zona de Processamento das Exportações das Maurícias e o sistema de restrições financeiras da Coreia do Sul são alguns exemplos de arranjos de políticas que não podem ser considerados como derivando directamente dos princípios incluídos no “Consenso de Washington”. Mas há muitos mais exemplos. Quando a Formosa e a Coreia do Sul decidiram reformar os seus regimes de comércio externo para reduzir as distorções anti-exportações, fizeram-no não via liberalização das importações (o 6º princípio do “Consenso de Washington” – ver Caixa 1) mas através de uma subsídio selectiva das exportações (Rodrik, 2003). Quando Singapura decidiu tornar-se mais atractiva para o investimento estrangeiro fê-lo não reduzindo a intervenção estatal mas expandindo os investimentos públicos na economia e através de incentivos fiscais (Young, 1992).

Em todos estes exemplos, as recomendações padrão tais como a liberalização dos mercados e a orientação extrovertida foram combinadas com a intervenção pública e alguma selectividade. Hong-Kong tem sido o único caso em que elementos heterodoxos não desempenharam qualquer papel³². É por isso que não é fácil construir uma tipologia de intervenções bem sucedidas que possam ser aplicadas a todos os países e regiões, porque os pacotes de políticas associados a acelerações do crescimento, tendem a variar consideravelmente de país para país. A estratégia de duas reformas paralelas difere significativamente do gradualismo da Índia. A estratégia mais proteccionista da Coreia e da Formosa difere significativamente das políticas de livre câmbio de Singapura e de Hong-Kong. Mas, mesmo dentro das estratégias que parecem semelhantes, um olhar mais atento mostra grandes diferenças. A Coreia e a Formosa subsidiaram actividades industriais não tradicionais mas a primeira fê-lo através de incentivos fiscais enquanto a última o fez através de créditos directos³³.

3. As políticas bem sucedidas são aquelas que combinam princípios económicos saudáveis com capacidades, restrições e oportunidades locais. Uma vez que estas condições locais variam, também variam as reformas que funcionam. Uma implicação imediata é que as estratégias de crescimento requerem um considerável conhecimento local. Tentativas para imitar políticas que foram bem sucedidas noutros locais falham geralmente. Quando Gorbachev tentou instituir na União Soviética um sistema semelhante ao sistema de dois preços paralelos da China, durante a segunda metade da década de 80, produziu poucos dos resultados benéficos que a China obteve (Murphy, *et al.* 1992). Muitos países em desenvolvimento têm zonas de processamento das exportações, mas poucas tiveram o sucesso das Maurícias. A industrialização por substituição de importações funcionou no Brasil mas não na Argentina.

4. As políticas bem sucedidas estão geralmente associadas a uma abordagem experimental das reformas. A China representa o exemplo mais notável deste experimentalismo (Rodrik, 2003; Lau *et al.*, 2000). Mas existem muitos outros exemplos de reformas bem sucedidas que foram precedidas de experiências falhadas. Também aqui a capacidade de avaliar as experiências, e aprender com os erros, é fundamental. Os esforços desenvolvimentistas do Presidente Park na Coreia do Sul incidiram inicialmente na criação de elefantes brancos, projectos industriais que em última análise não chegaram a lado nenhum (Soon, 1994). No entanto, a persistência em políticas industriais consequentes permitiu que, por exemplo, a bem sucedida indústria do aço Sul-coreana tenha sido criada sem que existisse na Coreia ferro ou carvão.

32 Em Hong-Kong há três elementos que justificam esta excepção: o papel importante de entreposto comercial, as instituições fortes legadas pelos britânicos e a fuga de capitais da China comunista. Todos estes elementos impediram que Hong-Kong se debatesse com os mesmos desafios que Formosa, Coreia e Singapura enfrentaram para obter investimento privado e estimular a capacidade empresarial (Rodrik, 2003).

33 Sobre as diferenças institucionais entre economias do Leste da Ásia, ver Haggard (2003).





7. Conclusão

A política de desenvolvimento é uma arte, mais do que uma ciência. Como arte, tem um irreduzível elemento de escolha. Dadas as características do desenvolvimento e a incerteza intrínseca a qualquer escolha, mais importante do que identificar um único óptimo é recolher um conjunto pequeno de escolhas razoáveis e implementá-las com clareza e sistematicamente. Uma vez que os erros são inevitáveis, o governo tem de ser flexível na adaptação às condições em mudança e rápido a monitorizar as políticas implementadas. O teste do sucesso na feitura das políticas não é que o governo esteja sempre certo na actuação como um “mercado perfeito”, mas um bom desempenho geral: a intervenção governamental deve assegurar que a taxa geral de retorno é maior do que seria se o governo não actuasse.

Uma das lições da história económica recente é que as intervenções criativas podem ser muito eficazes mesmo quando o “clima de investimento”, avaliado pelos critérios habituais, é muito desencorajador. As primeiras reformas na Coreia do Sul tiveram lugar contra um pano de fundo de uma liderança política que era de início muito hostil à classe empresarial³⁴. Muitas das reformas na China foram bem sucedidas apesar da ausência de direitos de propriedade privados e da não existência de um poder judicial efectivo. Pelo contrário, as reformas económicas levadas a cabo em muitas das economias da América Latina, na década de 90, indiciam que os critérios padrão não garantem um “clima de investimento” apropriado, ou que este não é decisivo para um crescimento económico efectivo.

O artigo explicita três conclusões principais que podem ser extensivas ao crescimento de regiões infra-nacionais. Em primeiro lugar, a experiência Asiática mostra que as reformas bem sucedidas são as que combinam princípios económicos saudáveis com capacidades, restrições e oportunidades locais. Em segundo lugar, as reformas latino americanas do final dos anos 80 e 90 ilustram o facto de que o crescimento económico não corresponde à ordem natural das coisas, e que a preparação de um terreno sem obstáculos pode não ser suficiente para estimular o dinamismo da produção. Por fim, o crescimento económico surpreendente verificado na China revela que as inovações institucionais requerem uma abordagem pragmática que evite o bloqueio ideológico.

A análise efectuada mostra outro facto já detectado na literatura acerca das instituições: as instituições de mais elevada qualidade podem tomar múltiplas formas e a convergência de níveis económicos não requer necessariamente convergência nas formas das instituições (North, 1994, Berkowitz *et al.*, 2003, Djankov *et al.*, 2003). Por isso, a simples cópia de instituições que provaram ter funcionado bem noutros lugares não é uma boa estratégia: “as economias que adoptam as regras formais de outras economias terão comportamentos muito diferentes dos da primeira economia”, escreve North (1994). Além disso, não há qualquer razão para supor que os países actualmente desenvolvidos tenham já esgotado todas as variações institucionais úteis em que se podem apoiar economias saudáveis e pujantes (Unger, 1998).

34 Um mês após ter tomado o poder através de um golpe militar em 1961, na Coreia, o Presidente Park mandou prender alguns dos empresários mais proeminentes, ao abrigo da Lei Sobre a Acumulação Ilícita de Riqueza, então aprovada. Estes homens de negócios foram depois libertados com a condição de estabelecerem novas empresas industriais e desistirem das acções a favor do Governo (Amsden, 1989).

Referências Bibliográficas



Adelman, Irma; Robinson, Sherman (1978) *Income Distribution Policy in Developing Countries: A Case Study of Korea*, Oxford, Oxford University Press.

Amsden, Alice H. (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York and Oxford.

Azariadis C.; Drazen, A. (1990) Threshold Externalities in Economic Development, *Quarterly Journal of Economics*, 105, 501-526.

Barro, Robert; Lee, J-W. (1996) International Measures of Schooling Years and Schooling Quality, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 86, 2, 218-23.

Barro, Robert; Sala-i-Martin, Xavier (1995) *Economic Growth*, New York, McGraw-Hill.

Baumol, William J. (2000) What Marshall *Didn't* Know: On The Twentieth Century' Contributions To Economics, *The Quarterly Journal Of Economics*, 115, 1, 1-44.

Berkowitz, Daniel, *et al.* (2003) Economic Development, Legality, and the Transplant Effect, *European Economic Review*, 47, 1, 165-195.

Chenery, Hollis B. (1960) Patterns of Industrial Growth, *American Economic Review*, 50, 624-54.

Chenery, Hollis B. (1979) *Structural Change and Development Policy*, New York, Oxford University Press.

Chenery, Hollis B.; Syrquin, Moshe (1975) *Patterns of Development, 1950-1970*, London, Oxford University Press (for World Bank).

Chuang, Y-C.; Lin, C-M. (1999) Foreign Direct Investment, R&D and Spillover Efficiency: Evidence from Taiwan's Manufacturing Firms, *Journal of Development Studies*, 35, 117-137.

Collins, Susan; Bosworth, Barry (1996) Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation, *Brookings Papers in Economic Activity*, 2, 135-204.

Dahlman, Carl J.; Sananikone, Ousa (1997) Taiwan, China: Policies and Institutions for Rapid Growth, in Leipziger, Danny (ed.), *Lessons from East Asia*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Djankov, Simeon *et al.* (2003) *The New Comparative Economics*, Harvard University.

Easterly, William (2001) *The Elusive Quest for Growth*, Cambridge MA, MIT Press.

Friedman, Eric *et al.* (2000) Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries, *Journal of Public Economics*, 76, 459-493.

Gerschenkron, Alexander (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge MA, Harvard University Press.

Haggard, Stephan (2003) Institutions and Growth in East Asia, UCSD, unpublished manuscript.

Hausmann, Ricardo; Rodrik, Dani (2002) Economic Development as Self-Discovery, NBER Discussion Paper, 8952, May.

Hayek, Friedrich A. von (1948) *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press.

Helpman, Elhanan; Krugman, Paul R. (1989) *Trade Policy and Market Structure*, Cambridge MA, MIT Press.

Heston, Alan *et al.* (2002) Penn World Table Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), Outubro 2002.



Hirschman, Albert O. (1958) *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

Hoff, Karla; Stiglitz, Joseph (2001) Modern Economic Theory and Development, in Meier, G. M.; Stiglitz, J. E. (eds.), *Frontiers of Development Economics*, New York, Oxford University Press, 389-459.

Hsieh, Chang-Tai (1999) Productivity Growth and Factor Prices in East Asia, *American Economic Review*, (Papers and Proceedings), 89, 2, 133-138.

Inter-American Development Bank (1992) *Economic and Social Progress in Latin America, 1992*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Keynes, John Maynard (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan.

Kim, Ji Hong (1990) Korean Industrial Policy in the 1970s: The Heavy and Chemical Industry Drive, KDI Working Paper No. 9015, Seoul, Korea Development Institute.

Kim, Jong-Il; Lau, Lawrence (1994) The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries, *Journal of Japanese and International Economics*, September, 8, 3, 235-71.

Kuznets, Simon (1959) On Comparative Study of Economic Structure and Growth of Nations, in National Bureau of Economic Research (ed.), *The Comparative Study of Economic Growth and Structure*, New York, NBER.

Lau, Lawrence *et al.* (2000) Reform Without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition, *Journal of Political Economy*, 108, 1, 120-143.

Lange, Oskar; Taylor, Fred M. (1938) *On the Economic Theory of Socialism*, New York, McGraw-Hill.

Leamer, Edward E. (1987) Paths of Development in the Three-Factor, n-Good General Equilibrium Model, *Journal of Political Economy*, 95, 5, 961-999.

Lin, Justin Yifu *et al.* (1996) *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*, The Chinese University Press, Shatin, NT, Hong Kong.

Lindauer, David L.; Pritchett, Lant (2002) What's the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth, *Economía*, Fall, 1-40.

Little, Ian M. D. *et al.* (1970) *Industry and trade in some developing countries*, New York, Oxford University Press.

Maddison, Angus (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD Development Centre, Paris, OECD.

Matsuyama, Kiminori (1992) Agricultural Productivity, Comparative Advantage, and Economic Growth, *Journal of Economic Theory*, December, pp. 317-334.

Morawetz, David, (1980) *Why the Emperor's New Clothes are not Made in Colombia*, Washington, D.C., The World Bank.

Murphy, Kevin M. *et al.* (1989) Industrialization and the Big Push, *Journal of Political Economy*, 97, 5, 1003-26.

Murphy, Kevin M. *et al.* (1992) The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform, *Quarterly Journal of Economics*, 107, 3, 889-906.

Nelson, Richard R.; Pack, Howard (1999), The Asian Miracle and Modern Growth Theory, *Economic Journal*, 109, 416-36.

Noland, Marcus; Pack, Howard (2001) Industrial Policies And Growth: Lessons From International Experience, paper prepared for the Fifth Annual Conference of the Central Bank of Chile, *Challenges of Economic Growth*, Santiago, Chile, 29-30 November.



North, Douglass C. (1994) Economic Performance Through Time, *The American Economic Review*, 84, 3, 359-368.

Nurkse, Ragnar (1953) *Problems of Capital Formation in Underdevelopment Countries*, New York: Oxford University Press.

Pack, Howard; Westphal, Larry E. (1986) Industrial Strategy and Technological Change, *Journal of Development Economics*, 22, 87-128.

Pack, Howard (2000) Industrial Policy: Growth Elixir or Poison, *The World Bank Research Observer*, 15, 1, 47-67.

Perez, C. (1999) Technological Change and Opportunities for Development as a Moving Target, paper presented at High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century, UNCTAD X.

Pessoa, Argentino (2004) Market Failure and Public -Private Partnerships, paper presented at the 10th International Conference on Public-Private Partnerships: Axis of Progress, Sheffield Hallam University and University of Algarve, Faro, Portugal, 4-7 April.

Qian, Yingyi (2003) How Reform Worked in China, in Dani Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Rodriguez-Clare, Andres (1996) The Division of Labor and Economic Development, *Journal of Development Economics*, 49, 3-32.

Rodrik, Dani (1996) Coordination Failures and Government Policy: A Model with Applications to East Asia and Eastern Europe, *Journal of International Economics*, 40, 1-2, 1-22.

Rodrik, Dani (2003) Growth Strategies, NBER Working Paper 10050, National Bureau Of Economic Research.

Rosenstein-Rodan, Paul N. (1943) Problems of Industrialization of Eastern and South-eastern Europe, *The Economic Journal*, 53, 202-11.

Rostow, Walt W. (1960) *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press.

Scitovsky, Tibor (1954) Two Concepts of External Economies, *Journal of Political Economy*, 62, 143-51, reedited in Agarwala, N.; Singh, S. (eds.), (1958) *The Economics of Underdevelopment*, London, Oxford University Press.

Shleifer, Andrei; Vishny, Robert W. (1998) *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Soon, Cho (1994) *The Dynamics of Korean Development*, Institute for International Economics, Washington DC.

Stern, Nicholas (2001) A Strategy for Development, *ABCDE Keynote Address*, Washington, DC, World Bank.

Unger, Roberto Mangabeira (1998) *Democracy Realized: The Progressive Alternative*, Verso, London and New York.

USPTO – United States Patent and Trademark Office, Patents by Country/State and year, <http://www.uspto.gov>.

von Mises, Ludwig (1949) *Human Action: A Treatise on Economics*, Chicago: Henry Regenery.

Williamson, John (1990) What Washington Means by Policy Reform, in Williamson, J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, Institute for International Economics.

World Bank (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York, Oxford University Press.



World Bank (1994) *World Development Report: Infrastructure for Development*, New York Oxford University Press.

World Bank (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, D.C., World Bank.

World Bank (2002) *World Development Indicators*, CD-ROM, World Bank.

Young, Alwyn (1992) A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore, in Olivier Blanchard; Fischer, Stanley (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1992*, 13-63.

Young, Alwyn (1995) The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience, *Quarterly Journal of Economics*, 110, 3, 641-680.