

Universidade de Brasília - Unb

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE

Departamento de Economia - Eco

Crescimento Econômico: Análise comparativa de políticas adotadas pelo Brasil e Tigres asiáticos.

André Moura de Carvalho

Brasília - DF

2015

André Moura de carvalho

Crescimento Econômico: Análise comparativa de políticas adotadas pelo Brasil e Tigres asiáticos.

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Pedro Henrique Zuchi da Conceição

Brasília – DF

2015

André Moura de Carvalho

Crescimento Econômico: Análise comparativa de políticas adotadas pelo Brasil e Tigres asiáticos.

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em de de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição

Prof. Dr. Clovis Sapata

Brasília – DF

2015

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço a Deus por proporcionar as diversas oportunidades de que pude usufruir durante toda a minha vida. Aos meus amigos, pelos momentos inesquecíveis que passamos juntos durante os anos de graduação. Aos professores com os quais tive a oportunidade de estudar, pelo conhecimento transmitido dentro e fora da sala de aula. Ao meu orientador, professor Pedro Zuchi, pela disponibilidade de tempo para me auxiliar, pela atenção e pelo interesse na realização do presente trabalho. Agradeço especialmente a minha família, por sempre acreditarem em mim e me apoiarem em todas as minhas decisões.

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo analisar o crescimento econômico que ocorreu nos tigres asiáticos a partir da década de 60 e como o Brasil e outros países em desenvolvimento poderiam tentar replicar este crescimento. Para isso, o trabalho analisa as políticas econômicas que foram adotadas a partir dos anos 60 nos tigres asiáticos e as compara com as políticas que foram adotadas no governo militar e as políticas que são adotadas no Brasil atualmente. A análise conclui que as políticas que o Brasil adotou desde 2006 foram basicamente de estímulo a demanda agregada, e embora de 2006 a 2010 essas políticas funcionaram em fazer o país crescer, devido a circunstâncias especiais, a partir de 2011 a manutenção destas mesmas políticas foi prejudicial para o país. O trabalho é finalizado concluindo que o que deveria ser feito agora é realizar políticas que aumentassem acumulação de capital humano e físico no Brasil, como melhorar a educação no país, realizar investimentos em infraestrutura e melhorar o ambiente de negócios para incentivar investimentos privados, e fazer uma abertura econômica para aumentar a competitividade das indústrias nacionais e facilitar a absorção de tecnologias externas, tudo isto com o objetivo de aumentar a produtividade do país, e assim, aumentar o crescimento econômico.

Palavras-chave: Crescimento econômico, Tigres asiáticos, Brasil.

Abstract:

The purpose of this study is to analyze the economic growth that happened in the asian tigers starting in the 60s, and how Brazil and other developing countries could try to replicate this growth. With this purpose, this study analysis the economic policies that were adopted in the 60s in the asian tigers and compare them with the policies that were adopted in the military govern in Brazil and the policies that have been adopted lately. The analysis suggests that the policies that Brazil adopted since 2006 were policies that stimulated the aggregate demand, and while between 2006 and 2010 this policies worked in making the economy grow, from 2011 on the maintenance of this policies harmed the economy. What should be done now is policies that would increase the accumulation of physical and human capital, like investing in education, making investments in infrastructure and improving the investment climate to encourage private investments, and open the economy to get improve the competitiveness of the national industry and to facilitate de absorption of foreign technology, in order to increase the productivity and he growth of the country.

Keywords: economic growth, asian tigers, Brazil.

Sumário

1. Introdução.....	1
2. Referencial Teórico do Crescimento econômico.....	3
2.1. Crescimento econômico segundo o Neoliberalismo.....	3
2.2. Crescimento econômico segundo o Novo Desenvolvimentismo.....	8
3.1 Políticas econômicas adotadas nos tigres asiáticos.....	12
3.1.1. A visão neoclássica da experiência de crescimento dos tigres asiáticos.....	13
3.1.2. A visão revisionista da experiência de crescimento dos tigres asiáticos.....	25
3.1.3. Políticas econômicas adotadas na Coreia.....	37
3.2 Políticas econômicas adotadas no Brasil	47
3.2.1. Políticas econômicas a partir da década de 60.....	47
3.2.2 Políticas econômicas depois da estabilização.....	53
4. Comparação entre as políticas adotadas no Leste asiático e no Brasil.....	64
5. Conclusão.....	74
6. Referências Bibliográficas.....	76

1-Introdução

Quase todos os países do leste asiático, como Coreia do Sul, Taiwan e Singapura, eram pobres em 1965. Mesmo assim, dentro de uma geração, muitas das indústrias desses países se desenvolveram ao ponto de serem grandes competidoras internacionais, em alguns casos competindo pela liderança tecnológica. A renda per capita desses países cresceu quase 6% ao ano, de 1968 até 1993, como mostra *The Economist* em seu artigo “Message in a Miracle” (1993). Em todos estes países, o benefício deste crescimento não beneficiou apenas a elite, mas toda a população. Nunca antes um grupo tão grande e diversificado cresceu tanto e tão rapidamente.

Embora muito se pergunte como estes países conseguiram conquistar este enorme sucesso, os economistas não possuem uma resposta definitiva para esta pergunta. Ao invés disso, existem dois grupos distintos que possuem argumentos contrários do motivo que levou a este milagre de crescimento econômico. O primeiro deles é um grupo que possui uma visão neoclássica, que argumenta que este tremendo sucesso foi resultado de políticas que garantiram o bom funcionamento do mercado ao garantir que a inflação fosse baixa, um sistema legal estável no país, muita competição doméstica e internacional, preços relativos pouco distorcidos e bastantes investimentos em educação.

O segundo grupo conhecido como revisionista dá ênfase ao papel do Estado nesta experiência de crescimento, e argumentam que foi por causa de algumas distorções que o governo introduziu na economia que estes países cresceram tanto, e que caso outros países quisessem replicar este crescimento, eles deveriam parar de confiar nas forças do mercado e confiar em bons formuladores de políticas econômicas. A revista *The Economist* em seu artigo “Message in a Miracle” (1993) argumenta que o que importou realmente para o milagre desses países asiáticos é claro: todos estes países mantiveram suas taxas de inflação baixas e seus mercados relativamente abertos, eles investiram muito em educação e forçaram a indústria nacional a competir. Alguns deles utilizaram de intervenções na indústria, no comércio e no setor financeiro. A revista ainda comenta que os países do leste asiático que tiveram maior intervenção estatal em suas economias foram bastante intervencionistas para

padrões americanos, mais intervencionistas do que os padrões europeus, entretanto foram bem mais a favor do mercado do que os países do terceiro mundo normalmente são.

Levando isto em consideração, este trabalho tem como objetivo analisar quais políticas esses países usaram para crescer e comparar com as políticas econômicas adotadas pelo Brasil. Para isto, além desta introdução, o estudo é composto por mais quatro capítulos. No capítulo 2 é explorada rapidamente a visão neoliberal e a visão do novo desenvolvimentismo, e o que essas duas linhas de pensamento defendem sobre o que fazer para que um determinado País cresça. O capítulo 3 é dividido em duas partes, onde a primeira contém uma análise das políticas utilizadas nos países do leste asiático que influenciaram no crescimento deles, e na segunda parte uma descrição das políticas que o Brasil adotou desde a década de 60. O capítulo 4 contém uma comparação entre as políticas adotadas no leste asiático e as políticas adotadas no Brasil, e uma indicação de o que o Brasil poderia fazer para crescer mais rapidamente. O capítulo 5 contém a conclusão do trabalho.

2-Referencial teórico do crescimento econômico

2.1 – Crescimento econômico segundo o Neoliberalismo

Na evolução da história econômica, o neoliberalismo econômico foi e continua sendo uma doutrina defendida por muitos economistas. Por um lado, o neoliberalismo é promotor na liberdade de decisão e competição. Por outro lado, o mercado e sua capacidade de dar informações para os indivíduos e firmas representa, segundo esta doutrina, um dos pilares centrais para o crescimento e desenvolvimento. Na década de 1920, os promotores do liberalismo econômico defendiam um sistema econômico que se auto ajustava, ou seja, um sistema econômico em que o livre mercado funcionaria sozinho sem nenhuma intervenção estatal, já que a intervenção do Estado estava interferindo com a liberdade do mercado, como diz Daniela (2013). As consequências negativas deste experimento ocorreram no período imediatamente seguinte, nas décadas de 1930 e 1940, o que mostrou que a completa liberalização do mercado não é desejável. Depois de muitos altos e baixos, a doutrina do neoliberalismo passou por uma grande fase de desenvolvimento a partir dos anos 70, o que durou até a primeira década do século 21, segundo Daniela (2013). Atualmente, considera-se que caso tente-se alcançar o objetivo de crescimento equitativo através de mercados que se ajustem sozinhos sem nenhuma interferência governamental, os problemas de desigualdade, da ocupação da força de trabalho e da pobreza irão se tornar mais dramáticos, como argumenta Daniela (2013).

O neoliberalismo argumenta que com o livre comércio todos os países se beneficiariam, e para se realizar este argumento normalmente se utiliza a teoria das vantagens comparativas introduzida por Ricardo em 1821, teoria esta que conclui que a melhor política econômica que um país pode adotar é a não regulação do mercado internacional para determinar as vantagens comparativas de um determinado país. Como todas as teorias, a teoria das vantagens comparativas, e suas conclusões, está baseada em algumas suposições. Entre essas suposições, as mais importantes são:

- Existe competição perfeita entre as firmas

- Existe o emprego total de todos os fatores de produção
- A mão-de-obra e o capital são perfeitamente móveis dentro de um país e eles não se movem entre nações
- Os ganhos de troca de um país são capturados pelas pessoas que vivem neste país e são gastos localmente.
- A balança comercial externa de um país está sempre em equilíbrio (não existe déficit nem superávit na balança)
- Os preços de mercado representam os verdadeiros custos reais de produção dos produtos

Embora existam muitos críticos que questionam o quão realistas são essas suposições, a teoria das vantagens comparativas chega à conclusão que mesmo que um país tenha uma maior produtividade na produção de seus bens que outro país qualquer, o livre comércio beneficiaria ambos os países.

Tendo a teoria das vantagens comparativas como base, a principal ideia que o neoliberalismo prega é a ideia de que os agentes econômicos devem dispor do máximo de liberdade que puderem para atingir o maior nível de eficiência possível na atividade econômica, embora se deva impor algum tipo de limite para essa liberdade, como dizem Braunstein e Pepin (2000). Para a doutrina neoliberal, a competição é a condição essencial para que se assegure uma verdadeira liberdade econômica, sendo o papel do Estado apenas a proteção da competição do mercado para que a liberdade econômica seja assegurada. Este papel seria corrigir falhas de mercado, como monopólios, monopólios naturais, bens públicos e externalidades. As políticas básicas que esta doutrina defende são, em um primeiro estágio, a estabilização macroeconômica, seguida por uma política de ajuste do mercado que removeria da economia as falhas de mercado, fazendo com que o mercado fosse mais eficiente.

Em relação à distribuição de fatores, o neoliberalismo defende que os fatores de produção, trabalho e capital, são pagos de acordo com o processo de demanda e oferta, em que o valor do pagamento depende da escassez relativa de um fator, que afeta a oferta, assim como sua produtividade, que afeta a demanda. Em relação ao nível de emprego agregado de um País, o

neoliberalismo diz que o livre mercado não desperdiça fatores de produção, incluído mão-de-obra, fazendo com que os preços se ajustem para que todos os fatores sejam empregados, o que faz com que a economia se ajuste automaticamente para o pleno emprego e que o uso de políticas fiscais e monetária para tentar aumentar permanentemente os níveis de emprego só gera inflação, ou aumenta o nível de desemprego ao desestabilizar o funcionamento do mercado. Como o mercado assegura que os fatores de produção são pagos de acordo com sua produtividade, instituições de proteção social e sindicatos são desnecessários e até prejudiciais para economia, uma vez que podem diminuir o bem estar social e causar desemprego.

O que se defende é que a intervenção do Estado na economia só deve ocorrer com o objetivo de fazer com que o livre mercado funcione, corrigindo possíveis problemas que atrapalhariam o bom funcionamento do livre mercado. Caso se tente usar intervenções para promover o crescimento, várias distorções apareceriam na economia, alterando os preços relativos, criando ineficiências na economia e restringindo o crescimento. Para essa corrente quanto menos o Estado intervir na economia, melhor será o desempenho econômico.

A implicação da doutrina liberal é que os formuladores de políticas econômicas devem descartar o uso de políticas econômicas de cunho keynesiano que tentam estimular a demanda agregada e adotar regras transparentes que tirem o poder discricionário das decisões econômicas, o que evitaria erros e deixaria as forças do mercado resolverem os problemas da economia.

Deste ponto em diante a razão pela qual ainda existe pobreza, desemprego e crises econômicas periódicas segundo a doutrina neoliberal é que os mercados ainda são restringidos por sindicatos e pelo Estado, como aponta Shaikh (2005). Essa interpretação do mundo atual não é aplicável somente para os países mais pobres, como para os mais ricos também. Segue que uma globalização de sucesso necessita da criação de estruturas sociais que sejam a favor do mercado ao redor do mundo.

A teoria e a prática do neoliberalismo gerou uma oposição considerável de ativistas, formuladores de políticas e acadêmicos, embora as nações mais influentes atualmente e instituições que suportam esta doutrina tiveram sucesso em aumentar o “domínio” do

mercado. Os argumentos usados para sustentar a doutrina neoliberal estão na teoria do livre comércio, cuja premissa central é que um livre comércio competitivo irá automaticamente beneficiar a todas as nações. Críticos desta teoria argumentam que o mundo atual está muito distante das condições competitivas que são assumidas na teoria do livre comércio convencional. Estes críticos apontam que embora os países mais ricos preguem o livre comércio hoje em dia, eles utilizaram de várias medidas protecionistas e intervenções estatais quando eles estavam se desenvolvendo. Argumenta-se que mesmo hoje em dia países desenvolvidos às vezes não seguem o que pregam.

Shaikh (2005) diz ainda que os defensores do neoliberalismo argumentam que condições verdadeiramente competitivas não estavam presentes no passado, e por isso o passado não é um guia útil. Entretanto, com a ajuda de instituições internacionais, a competição pode ser espalhada pelo mundo, e quando isso ocorrer, o livre comércio realmente funcionará como a teoria diz. A principal conclusão do neoliberalismo consiste em eliminar as restrições que estão ativas nos mercados, particularmente nos países em desenvolvimento. Levando isto e consideração, o debate se volta para o quão competitivo os mercados realmente podem ser, e qual o custo social de tornar os mercados mais competitivos.

Para os críticos do neoliberalismo, os mercados nunca irão funcionar da maneira que a teoria diz já que o poder governa o mundo moderno, sendo na forma de poder de monopólio, ou poder de classes, poder estatal, entre outros. Tentar forçar um modelo competitivo em uma sociedade não teria sucesso, e geraria algumas consequências. Para os defensores do neoliberalismo, os ganhos de longo prazo do aumento de competitividade dos mercados justificam os custos de curto prazo para se realizar esta transição.

Shaikh (2005) diz que uma coisa interessante neste debate é que ambos os lados aceitam a premissa fundamental do neoliberalismo, que dado condições suficientemente competitivas, o livre comércio iria funcionar como a teoria diz. Uma das críticas do autor à doutrina neoliberal é que esta premissa está errada, e que o livre comércio não beneficiaria todas as nações, mas funcionaria como qualquer competição, em que nações que são competitivamente mais fortes do que as outras se beneficiariam, e as nações mais fracas competitivamente seriam prejudicadas. Dessa forma, o autor afirma que as nações desenvolvidas atualmente estavam certas em reconhecer, quando estas estavam se desenvolvendo, que uma competição internacional sem restrições era uma ameaça para seus

planos de desenvolvimento. O autor argumenta que, embora estas nações neguem isto atualmente, elas sabiam que isto era verdade no momento em que estavam se desenvolvendo.

Em relação aos investimentos estrangeiros diretos e seus efeitos no crescimento de uma economia, Kotrajaras, Bangorn e Paitoon (2011) mostram que em modelos de crescimento com retornos decrescentes de escala, como o modelo Solow, o investimento estrangeiro direto tem um efeito na economia apenas de curto prazo, enquanto a economia se move para o novo estado estacionário. Nestes modelos, os investimentos estrangeiros diretos têm o mesmo efeito que investimentos domésticos. Em modelos de crescimento endógeno, assume-se que o investimento estrangeiro é mais produtivo do que o investimento doméstico. Isso ocorre já que os investimentos estrangeiros diretos ajudam à incorporação de novas tecnologias na função de produção da economia que recebe estes investimentos.

Estas externalidades positivas fazem com que os investimentos estrangeiros diretos afetem a economia não apenas no curto prazo, mas também no longo prazo. Os modelos de crescimento endógenos implicam que os investimentos estrangeiros diretos possam promover crescimento de longo prazo ao aumentar o estoque de conhecimento existente na economia em que ele é investido através de treinamento da mão-de-obra e da aquisição de habilidades. Estes investimentos podem levar a um caminho de crescimento de longo prazo através da acumulação de capital e vazamentos de tecnologia e conhecimento. O IED (investimento estrangeiro direto) também pode estimular o crescimento através de aumento do comércio internacional ao aumentar o capital doméstico destinado para as exportações e ao facilitar o acesso a novas tecnologias e à confecção de novos produtos para a exportação.

2.2- Crescimento econômico segundo o Novo desenvolvimentismo

O novo desenvolvimentismo defende políticas econômicas baseadas no keynesianismo e no estruturalismo cepalino, tendo como objetivo apresentar uma nova estratégia de desenvolvimento, adequando às novas realidades da revolução tecnológica e da globalização. Essa ideologia econômica defende a necessidade de uma ruptura em relação às políticas macroeconômicas neoliberais, que seriam substituídas por novas políticas fiscais, monetárias e cambiais, tendo essas políticas um objetivo de promover um projeto nacional para o Estado. A defesa desta ruptura com as políticas neoliberais se fundamenta na ideia de que estas políticas são incompatíveis com a soberania do Estado de ter poder de implementar uma política econômica que traga desenvolvimento com estabilidade macroeconômica e com um menor custo fiscal, o que não seria possível de ser alcançado apenas pelas condições de mercado.

As principais teorias sobre o novo-desenvolvimentismo, tendo inspirações keynesianas e estruturalistas, estão presentes na introdução do livro homônimo, de Sicsú, Paula e Michel (2005) e em Bresser-Pereira (2006,2011). Para Sicsú, Paula e Michel, o novo-desenvolvimentismo é uma alternativa as políticas liberais que estavam em vigor no início do 1º governo Lula e também uma alternativa para o “velho desenvolvimentismo”, que é definido como uma industrialização que era voltada para o processo de substituição de importações, tendo como base a intervenção do Estado na economia, em setores como infraestrutura e nos mercados de insumos básicos, assim como a proteção do mercado interno. Estes autores afirmam que o velho desenvolvimentismo falhou no Brasil devido ao fato de não ter ocorrido uma absorção tecnológica e por existir uma mentalidade nos empresários dentro do país de que existia uma proteção doméstica, já que o protecionismo tarifário foi generalizado e não tinha perspectivas de que teria um fim, como argumentam Sicsú, Paula e Michel. A competitividade internacional e da equidade interna ganham força nessa análise, que considera que o velho desenvolvimentismo foi mal sucedido devido à falta de incentivos que os investidores internos tinham em incorporar o progresso tecnológico devido à proteção interna. Assim como fizeram Fajnzylber (1989) e Cepal (1990), os autores argumentam que a falta de incorporação do progresso tecnológico é a principal causa do baixo crescimento e da baixa produtividade na região da América Latina.

O novo desenvolvimentismo tem duas fontes teóricas distintas. A primeira vem de Keynes e de economistas com P.Davidson e J.Stiglitz, e é baseada na ideia de complementariedade entre o Estado e o mercado. A segunda vem do estruturalismo cepalino, que tem como alguns expoentes Fernando Fajnzylber, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano. Desta segunda fonte teórica vem uma ênfase na competitividade internacional através da incorporação do progresso técnico e a necessidade de equidade social para que exista um desenvolvimento bem sucedido. Segundo estes autores, o novo desenvolvimentismo pode ser sintetizado em quatro teses:

- Não existe um mercado forte sem que exista um Estado forte.
- Não existirá um crescimento sustentado sem o fortalecimento do Estado e do mercado e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas.
- A construção de um Estado forte e um mercado forte somente será possível por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social.
- Não é possível reduzir a desigualdade sem que exista crescimento econômico elevado e contínuo.

A definição de Estado forte por estes autores é aquele Estado capaz de regular os mercados, levando em consideração que estes autores refutam a hipótese de que a racionalidade individual nos mercados produz sempre o melhor resultado para a sociedade. Já a definição de mercado forte é aquele mercado em que é possível que coexistam empresas grandes e pequenas, que exista acesso à concorrência, e que permita a existência de equidade de oportunidades aos produtores e consumidores, condição essa que não é garantida pelo próprio mercado, somente pela regulação do Estado.

Tendo como este objetivo o novo desenvolvimentismo, as políticas advindas desta linha de pensamento não pregariam apenas estabilidade monetária, que é o principal objetivo das políticas liberais. Ao invés disso, o objetivo dessas políticas novo desenvolvimentistas é uma “estabilidade macroeconômica”, sendo este conceito mais abrangente de redução de incertezas relativas à demanda futura, criando um ambiente mais estável para a tomada de decisões de investimentos privados. Isso inclui diversas políticas do governo, como a regulação estatal das taxas de juros, do câmbio e dos salários; a redução da vulnerabilidade externa para defender a economia de choques externos e da volatilidade dos fluxos de capitais

estrangeiros mediante a existência de uma taxa cambial administrada e a imposição de controles de capitais, caso fosse necessário.

Todos estes objetivos só podem ser alcançados através de políticas que tivessem múltiplos objetivos, e também pela complementariedade entre as políticas monetária, fiscal e salarial para influenciar os “grandes preços” da economia tais como as taxas de juros, de câmbio, os salários e a inflação. Com estas novas políticas macroeconômicas de cunho novo desenvolvimentista, a condição soberana do Estado de controlar a moeda e a política fiscal, o que permitiria a adoção de uma política industrial de defesa da competitividade e da equidade.

Como apontam Moraes e Saad-Filho (2011), Bresser-Pereira repete o argumento da competitividade já discutido, ao diferenciar entre o “velho” e o novo desenvolvimentismo, mas desloca seu foco para a necessidade de orientar o país para um modelo de exportações, como foi feito pelos países do leste asiático. Com isso, o novo desenvolvimentismo rejeita o protecionismo sem fim e o crescimento da demanda como consequência de um déficit público cada vez maior.

Bresser-Pereira (2006) resume as diferenças entre a “ortodoxia convencional” e o novo desenvolvimentismo da seguinte maneira:

Segundo a ortodoxia convencional, um país se desenvolverá impulsionado pelas forças do mercado desde que:

- 1- Mantenha a inflação e as contas públicas sob controle.
- 2- Faça reformas microeconômicas orientadas para o mercado.
- 3- Caso exista pouca poupança interna, obtenha poupança externa com o objetivo de financiar seu desenvolvimento.

Segundo a abordagem do novo desenvolvimentismo, um país se desenvolverá aproveitando as forças do mercado desde que:

- 1- Exista uma “estabilidade macroeconômica”, como foi definida no texto acima.
- 2- Existam instituições que fortaleçam o Estado e o mercado, assim como um conjunto de políticas econômicas que constituam uma estratégia nacional de desenvolvimento.
- 3- O país seja capaz de estimular a poupança interna, o investimento e a inovação empresarial.

Bresser-Pereira (2007 e 2011) ainda diz que a dependência da poupança externa deve ser evitada, e a entrada de divisas advindas de investimentos estrangeiros diretos devem se destinar a atender à demanda cambial do investimento nacional no exterior ou para o aumento de reservas do país. Para alcançar estes três objetivos do novo desenvolvimentismo, deve-se controlar as despesas e os déficits do governo, para que haja uma poupança pública para ser utilizada no investimento do país; criar um duplo mandato no Banco Central, adicionando ao controle de inflação, o equilíbrio do balanço de pagamentos, e para isso, o Banco Central deve ter a sua disposição dois instrumentos com que ele possa trabalhar, a taxa de juros e a taxa cambial; e também deve-se administrar a taxa de câmbio de modo a dar competitividade às exportações e controlar as importações, podendo haver controle de capitais quando necessário. Um dos pontos mais importantes do estruturalismo cepalino está ausente no novo desenvolvimentismo, que é a ênfase na ampliação do mercado interno. Essa ausência é substituída pela importância dada ao comércio externo e à competitividade internacional.

3.1-Políticas econômicas adotadas nos tigres asiáticos

The Economist em seu artigo “Message in a Miracle” (1993) diz que nunca antes um grupo tão grande e diversificado cresceu tanto e tão rapidamente, referindo-se aos tigre asiáticos. Embora muito se pergunte como estes países conseguiram conquistar este enorme sucesso, os economistas não possuem uma resposta definitiva para esta pergunta. Ao invés disso, existem dois grupos distintos que possuem argumentos contrários do motivo que levou a este milagre de crescimento econômico. O primeiro deles é um grupo que possui uma visão neoclássica, que argumenta que este tremendo sucesso foi resultado de políticas que garantiram o bom funcionamento do mercado ao garantir que a inflação fosse baixa, um sistema legal estável no país, muita competição doméstica e internacional, preços relativos pouco distorcidos e bastantes investimentos em educação. O segundo grupo conhecido como revisionista dá ênfase do papel do Estado nesta experiência de crescimento, e argumentam que foi por causa de algumas distorções que o governo introduziu na economia que estes países cresceram tanto, e que caso outros países quisessem replicar este crescimento, eles deveriam parar de confiar nas forças do mercado e confiar em bons formuladores de políticas econômicas. Esta visão revisionista se assemelha bastante com a visão do novo desenvolvimentismo, em que foi a interferência do Estado na economia que levou ao crescimento econômico dos tigres asiáticos.

A revista The Economist em seu artigo “Message in a Miracle” (1993), tendo um viés neoliberal, argumenta que o que importou realmente para o milagre desses países asiáticos é claro: todos estes países mantiveram suas taxas de inflação baixas e seus mercados relativamente abertos, eles investiram muito em educação e forçaram a indústria nacional a competir. Alguns deles utilizaram de intervenções na indústria, no comércio e no setor financeiro. A revista ainda comenta que os países do leste asiático que tiveram maior intervenção estatal em suas economias foram bastante intervencionistas para padrões americanos, mais intervencionistas do que os padrões europeus, entretanto foram bem mais a favor do mercado do que os países do terceiro mundo normalmente são. Levando isto em consideração, vamos analisar ambas as visões que analisam qual foi a verdadeira causa que levou ao crescimento destes países.

3.1.1- A visão neoclássica da experiência de crescimento do leste asiático

O milagre de crescimento que ocorreu nos países do leste asiático a partir da década de 60 desafiou a economia ortodoxa, uma vez que a maneira com o qual estes países se desenvolveram, através de bastante intervenção do governo, era considerada como sendo fadada ao fracasso. Com o intuito de estudar o que levou ao desenvolvimento destes países, o Banco Mundial realizou um trabalho em 1993. Page (1994) faz uma introdução deste estudo sobre o milagre de desenvolvimento econômico que ocorreu no período entre 1965-1990, em que os países do leste asiático tiveram um crescimento rápido e sustentado, sendo esta região a que teve o maior crescimento dentre todas as regiões neste período. Dos 23 países pertencentes ao leste asiático, a maior parte do crescimento desta região se deve ao alto crescimento de oito países, que o autor chama de HPAEs (High Performing Asian Economies), sendo eles: Japão, Taiwan, Singapura, Hong Kong e a República da Coreia, e também as três economias que estavam acabando de se industrializar na época em que o artigo foi escrito, que são a Indonésia, Malásia e Tailândia.

Os HPAEs se diferem de outros países em desenvolvimento devido ao fato de que este crescimento rápido e sustentado ocorreu durante décadas, ao contrário do que já havia ocorrido com países em desenvolvimento anteriormente, em que se cresce rapidamente por pequenos períodos de tempo. Os HPAEs também se caracterizaram por mudanças demográficas rápidas, por setores agrícolas fortes e dinâmicos e por um crescimento acelerado das exportações. Entretanto, a característica mais surpreendente dos HPAEs é que nestes países ocorreu uma combinação de rápido crescimento com uma distribuição de renda bastante igualitária, em que os países que tiveram a maior taxa de crescimento, Japão e os quatro tigres asiáticos, eram os países mais igualitários na época.

Os HPAEs também diferem de outros países em desenvolvimento em três características que economistas tradicionalmente associam ao crescimento econômico. Eles tiveram altas taxas de investimento, excedendo 20% do produto interno bruto entre 1960 e 1990, como mostra Page (1994), e também padrões elevados de investimento privado, que foram possíveis devido ao crescimento rápido da poupança interna. Outra característica comum era uma dotação alta e crescente de capital humano devido à educação primária e secundária

universais nestes países, que é responsável por grande parte do crescimento destes países. Segundo o autor, estes fatores são responsáveis por 70% a 100% do crescimento dos HPAEs. Levando isto em consideração, as diferenças de crescimento entre os HPAEs e outros países em desenvolvimento refletem as diferenças na acumulação de capital e capital humano entre estes países, segundo Page (1994).

Entretanto, mudanças na produtividade total dos fatores (PTF) também são importantes para explicar estas diferenças. Enquanto que as mudanças na PTF excedem as mudanças em relação à maioria das outras economias em desenvolvimento, os HPAEs se situam em dois grupos distintos levando em consideração estas mudanças: economias que são movidas por investimentos e as economias que são movidas por produtividade. As economias movidas por investimentos, Indonésia, Malásia e Singapura, se adequam ao que ocorrem tipicamente com as economias em desenvolvimento de crescimento da PTF relativamente baixo e uma contribuição relativa pequena da PTF no crescimento econômico. Em contrapartida, as economias movidas pela produtividade, Japão, Coreia, Hong Kong, Tailândia e Taiwan, têm taxas de crescimento da PTF relativamente altas e uma maior contribuição da PTF no crescimento da economia. Page (1994) argumenta que a boa performance de produtividade do leste asiático em relação aos outros países em desenvolvimento se deve à combinação de alocar capital para investimentos com altas taxas de retorno e também ao esforço que estes países fizeram para alcançar tecnologicamente os países desenvolvidos.

Page (1994) diz que a coexistência de políticas públicas ativas e rápido crescimento em algumas das economias do leste asiático que estavam se desenvolvendo mais rapidamente, especialmente Japão, Coreia, Taiwan e Singapura, havia levantado questões controversas na literatura sobre a relação entre o governo, o setor privado e o mercado. Nestas economias, o governo intervia na economia sistematicamente e através de vários meios para tentar desenvolver a economia de seus respectivos países. O autor analisa neste trabalho quais destas intervenções governamentais foram positivas para aumentar a acumulação, a alocação eficiente dos recursos e para melhorar rapidamente os níveis tecnológicos.

Alguns fatores foram essenciais para complementar o alto crescimento dos HPAEs. Entre eles estava o manuseio correto da política macroeconômica, que seria basicamente manter a inflação baixa e as contas do governo sob controle, assim como uma performance macroeconômica estável, incentivando investimentos privados. Políticas educacionais que tiveram foco na educação primária e secundária geraram aumentos nas habilidades da força

de trabalho. Políticas agrárias tiveram um foco no aumento da produtividade, e não taxaram impostos excessivos na economia rural. Todos os HPAs mantiveram as distorções de preços na economia em níveis aceitáveis, e estavam abertos para tecnologias e ideias externas.

Sem níveis altos de poupança doméstica, um grande acúmulo de capital humano, uma política macroeconômica que controlava a inflação e os gastos do governo, e baixas distorções de preços na economia, não haveria uma sustentação para que estes países crescessem, assim como não haveria meios para que ocorressem rápidos ganhos de produtividade. A aquisição de tecnologia através da abertura para investimentos estrangeiros diretos foi crucial para o rápido crescimento da PTF. O investimento público complementou o investimento privado, e aumentou sua orientação para as exportações. Políticas educacionais focaram na universalização da educação primária e em melhoras na qualidade educacional primária e secundária.

Page (1994) comenta que os países que tiveram uma taxa de crescimento muito alta, como Japão, Coreia, Singapura e Taiwan, se beneficiaram de políticas intervencionistas implementadas cuidadosamente. Entretanto, formadores de políticas de outros países, com o objetivo de tentar imitar este rápido crescimento, falharam em reproduzir tais resultados pelo fato de os pré-requisitos para isso são muito rigorosos. Page diz que é muito difícil estabelecer conexões entre crescimento e uma intervenção específica do governo, e muito mais difícil provar causalidade, sendo quase impossível mostrar qual foi o impacto de uma determinada política no crescimento destes países. Os custos das intervenções realizadas foram estabelecidos em limites bem definidos. O autor ainda comenta que devido à grande importância da estabilidade macroeconômica e do crescimento das exportações, intervenções que pudessem intervir com estes objetivos foram modificadas ou abandonadas.

Quando se fala em estabilidade macroeconômica, Page (1994) argumenta que o que estes países fizeram para garantir que este aspecto os ajudasse a crescer foi manter uma inflação baixa e baixos déficits fiscais, o que permitiu que os agentes privados da economia pudessem planejar para o longo prazo, o que estimulou a poupança doméstica e o investimento privado. A inflação média dos 30 anos anteriores do trabalho de Page (1994) nos HPAs foi de 9%, enquanto que em outros países em desenvolvimento a inflação média chegou a 18%. Os HPAs também ajustaram suas políticas macroeconômicas para acomodar choques nos termos de troca mais eficientemente e mais rapidamente do que outras economias em desenvolvimento, o que permitia que os investimentos privados se recuperassem mais

rapidamente de eventuais crises. Muitas das políticas que visavam estabilizar a economia acabavam por contribuir com o crescimento das exportações destes países. A disciplina fiscal e uma alta poupança pública permitiram que Japão e Taiwan pudessem proteger suas taxas de câmbio por longos períodos de tempo.

Outra política que estes países utilizaram para incentivar as exportações foi um período inicial focado em substituição de importações ao invés de ter um foco nas exportações. Logo em seguida estes países adotaram políticas que visavam fomentar as exportações mais rapidamente do que outros países em desenvolvimento, que coexistiam com uma moderada, entretanto altamente variável proteção do mercado interno. Uma grande variedade de instrumentos foi utilizada para incentivar as exportações, como crédito para as exportações, importações sem taxas para as empresas de exportação, incentivos fiscais, entre outros. O desenvolvimento das exportações se apoiou muito mais em incentivos de mercado e investimentos estrangeiros externos do que intervenções altamente seletivas do governo.

Em relação à construção de uma base institucional que possibilitaria o crescimento, muitos líderes dos HPAEs, mesmo sendo autoritários ou paternalistas, tiveram que resolver problemas de coordenação na economia, tendo que fazer com que a elite da sociedade destes países distribuísse os ganhos do crescimento com as classes mais baixas da sociedade, assim como provar para as classes mais baixas que essa distribuição realmente aconteceria caso houvesse grande crescimento. Ainda para resolver estes problemas de coordenação, precisava-se de instituições e mecanismos para garantir aos diferentes grupos dentro da sociedade que cada um deles iria se beneficiar do crescimento. Para isso, foram criados nestes países agências de planejamento com o objetivo de criar uma estratégia econômica que tivesse credibilidade. Também se criou um ambiente amigável para o empreendedorismo, ao se implementar uma estrutura legal e regulatória que incentivasse o investimento privado.

Outro fator que melhorou o ambiente para o empreendedorismo em alguns destes países foi a criação de “conselhos de deliberação”, que eram fóruns que tinham como objetivo aumentar a comunicação entre o governo e o setor privado. Estes fóruns permitiram ao setor privado influenciar a formulação e implementação de políticas governamentais relevantes a seus interesses. Entretanto, diferentemente de lobbys, estes fóruns faziam com que as regras de alocação fossem transparentes para todos os participantes. Um dos resultados destes fóruns foi uma tendência de minimizar recursos desperdiçados com rent-seeking, o que fez com que estes recursos passassem a ser utilizados em atividades produtivas. Estes fóruns

também facilitaram troca de informações entre o governo e os agentes privados, o que permitiu que os HPAs respondessem mais rapidamente às mudanças nos mercados.

Em relação à acumulação de capital humano e físico, as economias do leste asiático usaram políticas governamentais como o provimento de infraestrutura adequada, educação e instituições financeiras seguras para conseguir obter uma rápida acumulação de recursos. Algumas políticas intervencionistas também foram utilizadas, como capitalismo de Estado, mecanismos de poupança obrigatória e socialização do risco, entre outros.

Investimentos na educação resultaram em uma educação primária universal e em uma educação secundária amplamente acessível. A qualidade da educação aumentou nos HPAs mais rapidamente do que em outros países em desenvolvimento. Os gastos em educação por criança também cresceram rapidamente nestes países, em parte devido à diminuição do número de nascimentos nestes países. O investimento em educação nestes países foi focado na aquisição e maestria da tecnologia. A rápida acumulação de capital humano se deve principalmente a dois fatores: o primeiro deles sendo que muitos dos HPAs tinham uma vantagem inicial em um ciclo virtuoso, em que níveis iniciais de baixa desigualdade de renda levou à expansão da educação que diminuiu ainda mais a desigualdade de renda. O segundo fator foi que, ao contrário de outros países em desenvolvimento, os investimentos em educação se voltaram para as educações primárias e secundárias.

Para aumentar a poupança, os HPAs mantiveram a inflação em um patamar baixo, evitando a volatilidade das taxas de juros reais em depósitos, e garantindo que estas taxas fossem positivas, tendo taxas de juros reais maiores do que outras regiões em desenvolvimento. Eles também asseguraram que os bancos fossem seguros e fizeram com que eles fossem mais convenientes para poupadores pequenos e rurais. Os principais instrumentos para usados para garantir um bom sistema bancário foram uma forte regulação e supervisão, limitações na competição e reformas institucionais.

Os HPAs encorajaram investimentos por diversos meios. Eles criaram melhores infraestruturas que eram complementares ao investimento privado do que a maioria dos outros países em desenvolvimento. Eles também criaram um ambiente que incentivava o investimento através de uma combinação de políticas fiscais que favoreciam o investimento e outras políticas que mantiveram baixos os preços relativos dos bens de capital, em sua maioria ao evitar os efeitos de altas taxas em bens de capitais importados.

Algumas políticas que tinham como objetivo a acumulação nestes países poderiam ter afetado negativamente a alocação de recursos. Similarmente, a promoção da indústria poderia ter resultado em rent-seeking e grandes ineficiências. Entretanto, isso não foi o que aconteceu aparentemente. As regras de alocação seguidas pelos HPAEs, particularmente os meios utilizados para disciplinar as empresas, estão entre os aspectos mais controversos do sucesso dos países do leste asiático. Apesar destas intervenções, comparativamente com outros países em desenvolvimento, os preços relativos nos HPAEs eram menos distorcidos, refletindo os custos e benefícios econômicos mais corretamente, segundo Page (1994).

O papel do governo no mercado de trabalho nos países de sucesso do leste asiático difere bastante do que é feito em outros países em desenvolvimento. Os governos dos HPAEs foram menos responsivos às demandas dos trabalhadores para a implementação de um salário mínimo em comparação com outros países em desenvolvimento. Ao invés disso, os países asiáticos tiveram como foco a criação de empregos, efetivamente aumentando a demanda por trabalho. Como resultado dessa política, os níveis de emprego aumentaram inicialmente, seguidos por aumentos de salários como consequência do aumento da produtividade e da competitividade do mercado.

Por causa dessa flexibilidade dos salários nestes países, os ajustes aos choques macroeconômicos foram geralmente mais rápidos e diminuíram menos o crescimento para a economia nestes países do que em outros países em desenvolvimento. A alta produtividade e aumento de renda na agricultura ajudou a manter os salários do setor urbano próximos ao preço da demanda por trabalho. Ao contrário do que ocorreu em outros países em desenvolvimento, onde a diferença entre os salários urbanos e rurais é grande e estava crescendo, nos HPAEs os salários estavam crescendo no mesmo ritmo nos dois setores para pessoas com a mesma qualificação. A diferença entre os salários urbanos e rurais também é menor nos HPAEs do que em outros países em desenvolvimento. Menores diferenças entre os salários urbanos e rurais contribuíram para uma estabilidade social, o que contribuiu para o crescimento econômico.

Subsídios implícitos de programas de créditos diretos para setores específicos eram pequenos nos HPAEs, especialmente comparando com outros países em desenvolvimento, mas o acesso ao crédito e o sinal que o governo dava de suporte para setores específicos ou empresas específicas eram importantes, entretanto eram mais importantes como um seguro de que o governo ajudaria o setor do que propriamente um incentivo. Estas políticas de crédito,

embora tivessem sido feitas para atingir objetivos políticos, incluíam critérios estritos de performance e eram monitoradas. Muitas empresas que não cumpriam esses critérios acabavam falindo.

A abertura para o investimento externo nestes países levou a uma aceleração da aquisição de tecnologia nestes países, o que foi importante para o aumento da produtividade. A forma com que as políticas industriais foram formuladas no Japão, Coreia e Taiwan, fez com que se introduzisse uma quantidade grande informação no mercado. Em outros países do leste asiático, como Indonésia e Malásia, assim como na Índia e no Brasil, estes métodos não foram usados, o que levou a políticas industriais mal sucedidas.

Pack and Page (1993) argumentam que a promoção ativa da exportação de manufaturados foi uma fonte importante para o rápido crescimento da produtividade dos HPAEs. Embora todos os HPAEs, exceto Hong Kong, passaram por uma fase de substituição de importações, com alta e variável proteção de substitutos de importações domésticos, estas fases terminaram antes do que em outras economias. As políticas de câmbio foram liberalizadas e as moedas foram frequentemente desvalorizadas para incentivar as exportações.

Em geral, estas políticas expuseram a maioria do setor industrial doméstico à competição internacional, o que fez com que os preços domésticos relativos fossem mais parecidos com os internacionais do que eram em outros países em desenvolvimento. O crescimento das exportações de manufaturados foi um forte mecanismo para melhorar tecnologicamente os países asiáticos, já que as firmas que exportavam tinham um maior acesso às tecnologias, o que gerava benefícios para as empresas e também gerava vazamentos para o resto da economia que não era refletivo em transações de mercado. Estas externalidades eram fontes importantes para o crescimento rápido da produtividade total dos fatores.

Resumindo, o que levou aos HPAEs a obterem altas taxas de crescimento foi realizar as políticas econômicas consideradas fundamentais corretamente. Investimento privado doméstico combinado com um estoque de capital humano em rápido crescimento foram os principais elementos que levaram ao alto crescimento econômico. Os altos níveis de poupança doméstica foram responsáveis pelo alto nível de investimento doméstico. A agricultura, embora estivesse perdendo importância relativa, experimentou rápido crescimento e altos ganhos de produtividade. Algumas dessas economias se beneficiaram por terem tido uma vantagem inicial em relação à educação da força de trabalho, assim como de sistemas eficientes de administração pública. As grandes taxas de crescimento desses países

se devem muito a taxas superiores de acumulação de capital físico e humano. Uma enorme variedade de políticas foi usada para conseguir obter as funções cruciais para o crescimento que são a acumulação, alocação e o crescimento da produtividade.

Page (1994) diz que existem duas implicações que economias que queiram replicar este crescimento devem levar em consideração. Primeiro, o autor conclui que devido à grande variedade e ao enorme número de políticas utilizadas para alavancar o crescimento destes países, não se poderia fazer nenhuma recomendação simples ou tirar nenhuma lição simples destas experiências de crescimento fora a recomendação de que é essencial para o sucesso que os países que quiserem replicar este crescimento devem se basear nos fundamentos econômicos.

Em segundo lugar, as recomendações de políticas não podem ser dadas sem se pensar nas circunstâncias políticas e institucionais específicas de cada país. As políticas mais orientadas para o mercado na experiência do leste asiático dependem menos da capacidade do governo, sendo estas políticas fundamentais a estabilidade macroeconômica, altos investimentos em capital humanos, sistemas financeiros estáveis e seguros, pequenas distorções de preços relativos e abertura para tecnologia externa, e podem ser recomendadas com poucas exceções, enquanto que as políticas que necessitam de instituições fortes no país são mais difíceis de imitarem caso as políticas fundamentais não estejam corretamente estabelecidas na economia.

Page (1994) ainda diz que a tentativa de promover indústrias individuais específicas nestes países não teve sucesso em geral, e por causa disso se tem pouca esperança que elas possam ter sucesso em outras economias em desenvolvimento. As estratégias de incentivo às exportações foram as que tiveram um maior sucesso dentre as estratégias seletivas usadas pelos HPAsEs, e são estas políticas as que têm a maior esperança de funcionarem em outros países em desenvolvimento.

As intervenções do governo tiveram um papel muito menos importante no sucesso das economias do leste asiático do que a adoção das políticas fundamentais nestes países. O problema não é apenas tentar entender quais políticas específicas tenham contribuído para o crescimento destes países, mas também levar em consideração as circunstâncias econômicas e institucionais que fizeram estas políticas viáveis. O fato de que intervenções governamentais foram utilizadas em alguns dos países do leste asiático no seu período de rápido crescimento não significa que estas políticas deveriam ser utilizadas em qualquer país,

assim como não deveria ser utilizada como desculpa para resistir a reformas orientadas para o mercado, como é feito em algumas partes da África e da América Latina, e em outros países asiáticos.

Recentemente, o Banco mundial mudou sua posição em relação à política industrial. Singh (2011) realiza uma análise crítica sobre esta mudança de posição, e argumenta que a nova posição do Banco mundial em relação à política industrial é uma grande concessão no que diz respeito ao papel do Estado no desenvolvimento industrial. Entretanto, a ideia de que os países em desenvolvimento devem buscar vantagens comparativas continua a mesma. O autor argumenta que o objetivo presumido da não mudança desta ideia é permitir que os países em desenvolvimento obtenham todos os benefícios que o comércio internacional e o setor financeiro fornecem, sendo que o desenvolvimento industrial e o desenvolvimento tecnológico são promovidos de uma melhor forma por um Estado facilitador, que seria um Estado que facilita a habilidade que o setor privado tem de explorar as áreas do país que têm vantagens comparativas. O importante seria utilizar as vantagens comparativas atuais de um país, e não nos fatores de produção que ele terá em algum momento futuro, mas sim nos fatores de produção que este país tem atualmente.

Como já discutido anteriormente, a posição que o Banco mundial tinha em 1991 era a de que o crescimento econômico era determinado essencialmente pelo crescimento da produtividade total dos fatores do capital e do trabalho. A análise do Banco mundial chegou à conclusão de que quanto mais aberta uma economia era, maior era o grau de competição e quanto maior os investimentos em educação que um país tinha, maior seria o seu crescimento da produtividade total dos fatores, o que levaria a um maior nível de crescimento. Embora a importância de fatores da economia internacional foi reconhecida, um dos argumentos defendidos era que políticas domésticas de um país eram mais importantes em aumentar a renda per capita desse país do que fatores externos.

O Banco mundial defendia que as intervenções na economia feitas pelo Estado tinham maiores chance de aumentar o crescimento econômico se elas fossem amigáveis em relação ao livre mercado. Uma intervenção que fosse amigável ao mercado deveria ter as seguintes características:

- Deveria deixar o mercado funcionar normalmente ao menos que fosse mais eficiente o Estado intervir
- Fazer com que as intervenções sejam continuamente disciplinadas pelos mercados internacionais e domésticos
- Fazer com que as intervenções fossem simples, transparentes e sujeitas às regras ao invés de sujeitas à discricção governamental.

O papel do Estado segundo esta visão seria importante, entretanto estaria limitada a prover a estrutura social, legal e econômica para criar um clima que incentivasse a iniciativa privada e também para assegurar um alto nível e uma composição adequada de formação de capital humano.

Entretanto, como já discutido, esta visão tinha dificuldades em explicar satisfatoriamente o sucesso que os países asiáticos tiveram em seu crescimento, já que o governo teve um papel fundamental e bastante intervencionista na trajetória de crescimento econômico destes países. Como mostra Singh (1995), existe uma evidência enorme de que Japão Coréia do Sul e Taiwan não utilizaram de intervenções que eram amigáveis ao livre mercado, especialmente nos períodos de rápido crescimento econômico, em que o governo do Japão (1950-73) e da Coréia do Sul usaram uma grande variedade de instrumentos de intervenção. Singh concluiu que Japão, Coréia do Sul e Taiwan fizeram tudo o que a abordagem que defendia intervenções amigáveis ao livre mercado considerava erradas. Os três países seguiram uma estratégia industrial, um conjunto de políticas que mudavam deliberadamente os preços de mercado e as prioridades de produção, que era explicitamente descartada pelo Banco mundial neste período.

Em resposta a esse sucesso dos países asiáticos, o Banco mundial fez um trabalho que em 1993 que analisava este sucesso, trabalho este que já foi discutido aqui. Este estudo reconhecia que houve bastante intervenção governamental nestes países, entretanto o estudo sugeriu que estas intervenções, particularmente as intervenções voltadas para a esfera industrial, tiveram em geral um efeito limitado, e que embora alguma delas tenham funcionado por um período de tempo em alguns países, em geral elas não foram nem necessárias e nem suficientes para o grande sucesso destes países.

O Banco mundial então argumentou que a lição essencial que poderia ser tirada da experiência de crescimento asiático era que os preços deveriam ter poucas distorções e que os

países deveriam investir em suas vantagens comparativas. Com a crise econômica asiática no final da década de 90, as instituições do Bretton Woods mudaram radicalmente suas perspectivas e sugeriram que esta crise era um desastre que iria acontecer eventualmente devido aos problemas estruturais que os países asiáticos tinham devido ao modelo de capitalismo que eles seguiam em que o relacionamento do Estado com a economia era muito grande. Nos programas de ajuste da crise dos países asiáticos, os condicionantes que o FMI colocou faziam com que os países asiáticos deveriam não apenas mudar radicalmente a relação entre o governo e o setor privado, como também diminuir o papel que o governo tinha na atividade econômica como um todo.

Na nova visão que o Banco mundial passou a ter no final da década de 2000, o Estado tem um papel totalmente diferente e positivo no crescimento econômico. Não se questiona mais a importância que o papel do Estado tem na promoção do crescimento, e o questionamento passa a ser qual o papel principal que o Estado deve realizar nos países em desenvolvimento para que eles tenham um rápido crescimento, como mostram Lin e Chang (2009a). Nesta visão, o papel do Estado é ajudar as firmas e empresas a identificar as vantagens comparativas do país, e a guiar a atividade produtiva nesta direção, o que seria o Estado facilitador. Este Estado facilitador de Lin (2009a) está preocupado principalmente em ajudar o setor privado a explorar as vantagens comparativas do país.

Singh (2011) argumenta que embora Lin aceite que o papel que o governo tem nas políticas econômicas, incluindo as industriais, é muito maior do que a visão que o Banco mundial tinha na década de 90, sua mensagem ainda é muito conservadora. Essencialmente, o que Lin argumenta é que os países deveriam se integrar com a economia mundial e produzir de acordo com suas vantagens comparativas. Ele argumenta que esta é a única maneira de se perseguir um crescimento econômico sustentável, e que as políticas que vão contra as vantagens comparativas irão inevitavelmente falhar já que elas serão muito caras, ou para o setor privado ou para o governo. Partindo desta observação, Lin conclui que os países deveriam se integrar com a economia mundial para se beneficiarem do comércio internacional e do setor financeiro internacional, e assim, a estratégia ótima de crescimento seria livre comércio e livre movimentação de capitais.

Singh (2011) argumenta que a pergunta que se deveria estar analisando é qual seria o nível ótimo de abertura econômica para uma economia. A motivação para esta pergunta vem do fato de que a abertura econômica é um conceito multidimensional. Um país pode ser aberto,

ou não tão aberto para todos ou alguns dos seguintes fatores: comércio, exportações, importações, finanças, ciência, cultura e educação, migração, investimento estrangeiro, investimento pelos seus cidadãos e suas empresas externas, entre outros fatores. O autor argumenta que não existe nenhuma teoria econômica que sugere que um país deve ser aberto em todas essas dimensões simultaneamente. Um país pode escolher ser aberto em algumas áreas e não tão aberto em outras, de acordo com sua situação econômica e geopolítica. O autor ainda diz que a abertura econômica indiscriminada pode acabar trazendo maiores dificuldades para um país, ao invés de ajuda-lo, e que para esta abertura levar ao crescimento econômico, o país deve estar preparado para absorver o conhecimento e tecnologia que virão com esta abertura econômica.

Singh (2011) argumenta que esta nova abordagem do Banco mundial em relação às políticas industriais, que seria ajudar as firmas a descobrir as vantagens comparativas de cada país e agir de acordo, pode acabar prejudicando o crescimento econômico dos países em desenvolvimento ao invés de ajudar estes países. Ele argumenta que esta nova abordagem, embora passe a dar mais importância ao papel que o Estado tem na economia, continua sendo a história já conhecida de se integrar com a economia mundial através da liberalização do comércio. Singh considera que ao invés de incentivar os países em desenvolvimento a buscar suas vantagens comparativas, o Banco mundial deveria ajudar estes países a perseguir um grau ótimo de abertura econômica de acordo com as circunstâncias individuais de cada país, e incentivar estes países a adotarem uma estrutura institucional que facilite a absorção do conhecimento e da tecnologia que vêm com a abertura econômica.

Ao invés de se integrar completamente com a economia mundial, países em desenvolvimento deveriam buscar uma integração estratégica, o que permitiria que estes países se integrassem até o ponto que seja interessante para eles. Singh argumenta que esta foi a estratégia adotada pelos países asiáticos que permitiu seu crescimento. Ele ainda comenta que a nova estratégia industrial do Banco mundial daria um passo para frente se ajudasse os países em desenvolvimento a conseguirem fazer uma integração estratégica similar com a economia mundial.

3.1.2- A visão revisionista da experiência de crescimento do leste asiático

Lall (1994) diz que o estudo do banco mundial de 1993, que foi usado como base para o trabalho de Page (1994), sobre o papel dos governos do leste asiático na promoção do desenvolvimento econômico, principalmente através de políticas industriais, tem seus méritos, ao reconhecer o tamanho das intervenções que foram feitas, e ao fazer conclusões robustas sobre a importância do controle macroeconômico, da administração de políticas e da educação. Entretanto, diz Lall, o estudo peca ao não dar a devida atenção às políticas industriais realizadas nestes países, o que leva a uma falsa distinção entre intervenções seletivas e intervenções voltadas para o bom funcionamento do mercado.

Lall cita que um estudo de 1992 do departamento de avaliação de operações do banco mundial sobre a industrialização na Coreia, Índia e Indonésia chega à conclusão de que a maior parte das intervenções governamentais, principalmente em países que se utilizam de políticas de substituição de importações, como a Índia, foram custosas e ineficientes. Entretanto existem evidências na Coreia que sugerem que intervenções seletivas do governo foram essenciais para o seu bom desenvolvimento industrial.

Este estudo de 1992 do departamento de avaliação de operações do banco mundial concluiu que certas formas de intervenção seletiva podem ser necessárias para se resolver falhas de mercado e promover o uso de melhores tecnologias no país assim como promover indústrias que utilizem tecnologias mais complexas. Essas intervenções seletivas são muito diferentes das intervenções relacionadas às substituições de importações, mas é possível para os governos desenhar-las e implementá-las se eles tiverem as informações, habilidades e objetivos corretos, assim como se eles focalizarem essas intervenções para a promoção das exportações. Este estudo de 1992 parece ter sido fundamental para que o Banco mundial realizasse o estudo sobre o “Milagre” do leste asiático de 1993.

Lall diz que a interpretação de algumas das evidências do estudo do banco mundial é interessante. Várias das implicações de políticas são óbvias, como a necessidade de políticas fundamentais que nem uma boa política macroeconômica, políticas voltadas para a exportação e mais investimentos em educação. Entretanto, o estudo do banco mundial é essencialmente falho. A apresentação de evidência empírica é seletiva e incompleta, e sua

interpretação é às vezes tendenciosa e enviesada para mostrar que políticas industriais são indesejáveis, levando a conclusões enganosas que dão suporte ao pensamento neoliberal.

As principais conclusões de políticas, que são realizar as políticas fundamentais corretamente, não são originais e não são questionáveis, uma vez que ninguém acharia que o caminho para o desenvolvimento seriam políticas macroeconômicas ruins ou investir menos em educação. Para Lall (1994), o debate estava centrado no papel do estado versus o papel do mercado em países orientados para a exportação que tiveram sucesso. Questões mais interessantes em relação à educação, como quais tipos de educação superior e treinamentos especializados levam a o desenvolvimento econômico, não são exploradas no estudo do Banco mundial. Lall ainda aponta que caso o estudo tivesse chegado à conclusão de que intervenções seletivas do governo eram necessárias, ou até condutoras, para o desenvolvimento, a fundação de muitas das políticas que o Banco mundial havia realizado seriam questionadas, o que poderia manchar a imagem do Banco mundial.

Entretanto nada disso ocorreu, uma vez que o estudo conclui que algumas intervenções, especialmente em mercados de capital, podem ter ajudado algumas das principais economias do leste asiático, mas que em geral, intervenções seletivas não foram realmente efetivas em realizar seus objetivos, e que não poderiam ser realizadas por outros governos que não tivessem as habilidades e imparcialidade dos governos do leste asiático. Assim, o estudo conclui que outros países que quisessem replicar o desenvolvimento dos países do leste asiático deveriam realizar apenas políticas intervencionistas que fossem amigáveis para o mercado e realizar as políticas econômicas fundamentais corretamente. Entretanto, para Lall, a definição de falhas de mercado e política industrial usada é enviesada e não é imparcial, assim como o modelo utilizado para analisar os efeitos das políticas industriais não está correto, o que levam a conclusões erradas. Lall (1994) diz que o estudo do banco mundial falha em apontar as falhas de mercado que afetam o desenvolvimento industrial e seu aprofundamento, assim como falha quando não analisa como as políticas industriais realizadas no Japão e na Coreia que tentaram resolver essas falhas de mercado.

Todos os países fizeram intervenções voltadas para o bom funcionamento do mercado, e a maioria intervenções seletivas em áreas como importações, promoção das exportações, alocação de crédito, fluxos de tecnologias, crescimento de firmas, investimento estrangeiro e empreendimentos públicos. Entretanto, houve grandes diferenças no padrão e no tamanho das intervenções entre os diversos países do leste asiático. Embora o crescimento foi possível sem

as intervenções seletivas, o estudo não nega que estas políticas poderiam ter ajudado estes países a se desenvolverem. Tendo tudo isso em mente, Lall (1994) busca analisar as políticas industriais realizadas nos países do leste asiático, e se estas políticas ajudaram esses países a se desenvolverem. Uma das críticas de Lall é que o pensamento neoclássico considera o funcionamento do mercado sem a existência de nenhuma falha, o que faria com que qualquer intervenção do governo na economia apenas geraria distorções.

O trabalho do Banco mundial de 1993 deixa de lado algumas das hipóteses do pensamento neoclássico, como a operação perfeita dos mercados de fatores, e considera que o mercado de educação em particular precisa de intervenções para se criar o capital humano necessário para a industrialização em países em desenvolvimento. Para Lall, o problema do estudo do Banco mundial é que, embora ele reconheça a existência dessas falhas de mercado, ele não analisa o quanto importante eram as falhas de mercado em cada país e quais políticas cada país utilizou para tentar diminuir ou eliminar essas falhas, assim como o quanto eficaz foram essas políticas e o que teria acontecido se essas políticas não tivessem sido implementadas. Outro problema do estudo é que a lista de falhas de mercado estava incompleta.

O estudo do Banco mundial usa também uma análise muito simplificada que assume aprendizado automático e sem custos das tecnologias industriais. Além disso, existiam grandes diferenças nos objetivos industriais de cada país do leste asiático, o que levou a políticas e estruturas industriais diferentes entre os países, assim como especializações de exportações, dependência de modos diferentes de transferência de tecnologia, entre outras coisas. Essas diferenças, que são centrais para a avaliação das suas políticas industriais, são ignoradas no estudo do Banco mundial, o que faz com que ele acabe fazendo uma avaliação dos efeitos das políticas industriais errônea. Finalmente, Lall (1994) considera a diferenciação entre políticas de intervenção amigáveis para o mercado e seletivas como sendo ilegítima, já que ele considera que não haja uma justificativa econômica para esta diferenciação. Essa diferenciação seria apenas política, sem uma boa justificativa empírica, já que muitos governos já fizeram intervenções péssimas para o país no passado, mas outros governos também já fizeram intervenções eficientes.

Recapitulando, a promoção do desenvolvimento industrial pode precisar de intervenções caso se queira superar as falhas de mercado na alocação de recursos entre atividades e firmas, assim como para resolver outras falhas de mercado. O sucesso de políticas que têm como objetivo aprofundar o desenvolvimento industrial pode somente ser avaliado em um nível

muito detalhado, e apenas levando em consideração os objetivos dos governos ao implementar tais políticas. Hong Kong, por exemplo, tinha poucos objetivos fora a preservação de um centro financeiro e de troca liberal, o que fez com que ele fosse o país que menos fez políticas intervencionistas, as utilizando apenas para fornecer informações para as exportadoras, para aumentar os níveis de educação, para fornecer algumas habilidades seletivas e suporte tecnológico. Entretanto, Hong Kong tinha muitas vantagens que permitiram entrar e se aperfeiçoar na indústria leve (o que faz com que não seja viável generalizar políticas que outros países em desenvolvimento possam utilizar apenas olhando para Hong Kong), mas não possibilitou que se aprofundasse sua estrutura industrial e tecnológica.

Em contraste temos a Coreia, que começou com uma indústria leve, mas que desde o começo implementou políticas de proteção à indústria e interveio de várias maneiras para mudar sua estrutura industrial que tinham como objetivo entrar em indústrias mais sofisticadas, sendo cada política implementada necessária para esse objetivo. Outros países do leste asiático tinham outros objetivos entre os objetivos de Hong Kong e da Coreia, e adotaram estratégias consistentes para realiza-los. O sucesso das políticas industriais deve ser julgado de acordo com os diferentes objetivos que cada país tinha ao adotar tais políticas. O que cada governo considerava como falha de mercado dependia de seus objetivos, já que o que poderia ser considerado um resultado satisfatório para Hong Kong poderia ser considerado insatisfatório para a Coreia por exemplo. Concluindo, os efeitos das políticas industriais não podem ser avaliados sem se considerar as estratégias perseguidas que diferentes países tomaram para resolver diferentes falhas de mercado.

Entretanto isto não é levado em consideração pelo estudo feito pelo Banco Mundial de 1993, que é feito baseado em um modelo neoclássico estático. A descrição e análise das intervenções feitas pelo estudo do Banco mundial são enviesadas ao sugerir que o que levou ao sucesso industrial dos tigres asiáticos foi uma aproximação ao livre mercado. O estudo argumenta que os HPAs distorceram seus preços menos dos que outros países em desenvolvimento, o que Lall (1994) não considera relevante, uma vez que a verdadeira questão é se os países orientados para a exportação do leste asiático realmente distorceram seus preços, ao invés de se perguntar se as economias que fizeram substituição de importações fizeram intervenções maiores do que os HPAs. Lall (1994) aponta que isto tem duas importantes consequências, e que nenhuma delas foi mencionada pelo estudo do Banco mundial.

A primeira delas é que existe uma relação positiva dentro dos HPAEs entre o desenvolvimento industrial que ocorreu neste período e o grau de distorções de preços na economia. Ou seja, os países que mais se industrializaram no leste asiático foram aqueles que mais distorceram seus preços. A segunda é que estes países que se industrializaram distorceram seus preços em um grau maior do que muitos outros países em desenvolvimento que não tiveram sucesso em se industrializarem. O que significa que não foi uma conformidade com os preços do livre mercado que garantiu o sucesso dos países do leste asiático, mas sim a disciplina que esses países tiveram em se orientar para exportações, afirma Lall.

Outro ponto que Lall critica é que o estudo do Banco mundial afirma que os HPAEs estavam abertos para tecnologia estrangeira, sem analisar os efeitos dos modos diferentes que cada país adotou na importação de tecnologias para o desenvolvimento industrial. Formas diferentes de abertura à tecnologia estrangeira tinham implicações diferentes para o desenvolvimento de suas próprias capacidades de inovação, e isto se transformou em um elemento essencial para as estratégias industriais de cada país. Japão, Coréia e Taiwan, os países que têm os maiores níveis de capacidades tecnológicas dentre os HPAEs, foram seletivos, e até hostis, com o investimento estrangeiro, afirma Lall.

O autor ainda ressalta que a relação causal entre proteção e seletividade dos investimentos estrangeiros diretos, capacidade de desenvolvimento nativa e grandes firmas domésticas parece ser clara, entretanto isto vai contra a ideologia pró-mercado do Banco mundial, e assim o estudo não comenta esta causalidade. O estudo do Banco mundial também falha em mencionar as grandes diferenças existentes entre os esforços tecnológicos de cada país, que foi essencial para que países como Japão, Coréia e Taiwan em absorver e aprimorar tecnologias importadas, assim como para sua competitividade internacional e o crescimento de suas exportações, assim como falha em não comentar sobre as grandes intervenções utilizadas em instituições de ciências para aumentar estes esforços.

Lall (1994) critica a definição de política industrial adotada pelo estudo do Banco Mundial, que era promover a alteração da estrutura industrial. Lall considera que uma política industrial se resume a todas as ações tomadas para se promover o desenvolvimento industrial além do que é permitido pelo livre mercado. Nos maiores países do leste asiático e no Japão sua principal estratégia foi tentar diminuir ou eliminar falhas de mercado que preveniam o aprofundamento tecnológico. Algumas das políticas utilizadas foram: tornar os produtos e

técnicas de atividades já existentes mais complexas assim como entrar em atividades mais tecnologicamente avançadas, desenvolver a capacidade tecnológica local e aumentar o conteúdo local. Essa definição leva muitas coisas a mais em consideração do que apenas promover a alteração da estrutura industrial, embora no longo prazo estas mudanças estruturais estão fadadas a ocorrer. Levando em consideração esta definição mais abrangente, os testes empíricos utilizados pelo Banco mundial são inapropriados, o que acaba levando a uma conclusão de que a política industrial teve baixos efeitos estruturais.

Apesar de todo o esforço estatístico, nenhuma consideração é feita para se analisar a taxa de crescimento das exportações destes países, a composição tecnológica das exportações e da produção destes países, índices de desenvolvimento tecnológico, assim como outros índices. O estudo argumenta que a atividade de exportação gerou crescimento da produtividade, mas ignora o fato de que as novas atividades de exportação nos maiores países dos HPAEs e no Japão foram produtos da política industrial. A orientação para a exportação promoveu uma disciplina e incentivos que permitiram que outras intervenções tivessem sucesso. Caso esta orientação para exportação não tivesse ocorrido junto com uma política industrial, o sucesso destes países poderia não ter sido o mesmo. Lall ainda comenta que o estudo do Banco mundial ignora a verdadeira contribuição que a orientação para as exportações teve para o desenvolvimento, que foi ser a estrutura correta para as intervenções seletivas.

Lall (1994) conclui seu trabalho dizendo que as conclusões do estudo do Banco mundial de que as intervenções seletivas não foram muito importantes não é justificada, uma vez que a contribuição das intervenções seletivas não foi analisada corretamente. O estudo do Banco mundial admite que algumas intervenções seletivas no mercado de capitais podem ter tido sucesso no Japão e na Coreia, mas isto não é provado empiricamente. Outro problema é que o estudo olha para cada intervenção separadamente ao invés de analisá-las de acordo com uma estratégia industrial que os países adotaram, o que faz com que a análise seja incapaz de avaliar suas reais contribuições. As intervenções no mercado de crédito, por exemplo, não funcionariam se não houvesse políticas de proteção, promoção da tecnologia, criação de habilidades específicas, entre outras. Uma das maiores contribuições do estudo do Banco mundial é como ele analisa de que maneira os riscos das intervenções foram contidos, como informações foram trocadas entre o governo e o setor privado e como o setor civil foi fortalecido e isolado, o que é útil para governos realizarem intervenções mais eficientes.

O estudo argumenta que muitas das circunstâncias presentes no Japão, na Coreia e em Taiwan eram historicamente únicas e não replicáveis. Certamente algumas delas realmente não são replicáveis, entretanto várias características essenciais para o desenvolvimento, como proteção voltada para a exportação, educação e treinamento seletivo, promoção de um esforço para o desenvolvimento de tecnologias nativas e a criação de um serviço civil eficiente são replicáveis. Certamente as falhas de mercado que existiam nos HPAEs e que foram contornadas por essas intervenções seletivas não são exclusivas destes países, e a adoção de políticas voltadas apenas para o livre mercado por outros países em desenvolvimento falha em tentar resolver estas falhas de mercado.

Lall (2000) comenta ainda que o clima presente na época não era favorável para com as políticas industriais, e que as “regras do jogo” definidas pela OMC (Organização Mundial do Comércio), pelas instituições do Bretton Woods e principais doadores eram contra a maior parte das intervenções governamentais feitas para promover a indústria. Embora recentemente ocorreu uma mudança de visão do Banco mundial em relação à importância das políticas industriais (como já apresentado no trabalho), esta mudança defende apenas um Estado que facilite o setor privado a buscar as vantagens comparativas que o país tem atualmente, o que foi alvo de críticas por Singh (2011).

No futuro próximo, argumenta Lall (2000), governos não terão quase nenhum dos instrumentos de política que foram usados no decorrer da história para se promover o desenvolvimento industrial. Entretanto, estes instrumentos de intervenção no comércio e na indústria e a presença de instituições que davam suporte a essas intervenções tiveram um papel crítico na industrialização dos países ao longo da história. Todos os principais países industrializados usaram uma ampla proteção e outras medidas seletivas para promover a indústria e para desenvolver as instituições necessárias para dar suporte à atividade comercial e industrial. Os benefícios desta proteção já foram bastante debatidos (Reinert, 1995 e Vernon, 1989), e mesmo assim rejeita-se ainda hoje a importância da política industrial para o desenvolvimento, afirma Lall (2000).

O consenso nesta época era de que toda política industrial seletiva era economicamente indesejável e prejudicial para o crescimento. Não existiria nenhum papel legítimo para o governo ao realizar políticas seletivas, ao se alterar as alocações feitas pelo mercado entre atividades produtivas. Entretanto, argumenta Lall (2000), a teoria econômica justifica a

seletividade em situações onde falhas de mercado afetam algumas atividades mais do que outras, e a intervenção em atividades específicas seria justificada para se restaurar o equilíbrio. Lall afirma que a promoção de indústrias e tecnologias se encaixa em um desses casos quando se retira algumas das hipóteses simplificadoras em como a informação (com isso, a tecnologia industrial) é criada, trocada, absorvida e usada. Na prática, a experiência dos países em desenvolvimento mais bem sucedidos naquela época, os tigres asiáticos, mostrou que políticas industriais seletivas podem funcionar, tanto economicamente quanto politicamente.

Lall (2000) tenta clarificar o caso das políticas industriais em termos econômicos, e mostrar que políticas industriais tinham sido implementadas por países em desenvolvimento, e mostrar a relevância desta experiência para a África. O autor reconhece que a remoção de várias políticas existentes (incluindo políticas de substituições de importações “clássicas” e intervenções que geram rente-seeking) é necessária para o desenvolvimento, e que uma dose substancial de liberalização é uma condição essencial para o sucesso industrial.

Entretanto, Lall (2000) argumenta que ainda existe espaço para uma política industrial legítima, e que este espaço é muito maior do que a “nova regra do jogo” permite que ele seja. O autor argumenta que devido à própria rapidez da mudança tecnológica hoje em dia, e devido à intensificação das pressões competitivas nos regimes de comércio liberalizado, faz com que seja mais importante do que antes investir em políticas industriais. A África, que sofreu uma massiva e generalizada desindustrialização, precisa de políticas que vão além do consenso neoliberal. Para realizar tais políticas, é necessário aumentar a capacidade do governo de interferir na economia, e isso se torna uma parte crítica da nova política industrial.

O autor comenta sobre a sugestão de se fazer o processo de liberalização econômica gradualmente. A proposta seria remover proteções altas, sustentáveis e indiscriminadas, assim como outros tipos de barreiras à competição. Estas proteções distorcem os incentivos estruturais. Entretanto, argumenta Lall (2000), a introdução de competição na economia deve estar sujeita ao tempo e recursos necessários para o aprendizado. Firms que estavam em um ambiente protegido devem reaprender suas capacidades de competição e para que isso ocorra, são necessários sinais claros de que ocorrerá esta liberalização do comércio junto com medidas que dão suporte nos mercados de fatores. A realização destas medidas é uma tarefa complexa, que envolve políticas governamentais ativas e uma orientação governamental, que

devem ser feitas estrategicamente, dentro de um programa bem definido e com o objetivo final de tornar estas firmas realmente competitivas.

A Ásia oferece lições tanto neste processo de liberalização quanto nas intervenções utilizadas. A Coreia do Sul, por exemplo, começou a se liberalizar nos anos 80 de uma maneira gradual, contendo um controle considerável da alocação dos recursos durante este processo. A abertura econômica foi acompanhada com uma estratégia de reestruturação e melhoria, ao invés de realizar uma abertura rápida e indiscriminada que deixaria a indústria exposta para as forças internacionais do mercado. A velocidade de abertura foi baseada em uma realista e detalhada avaliação de quais atividades eram viáveis no médio prazo levando em consideração a necessidade de várias áreas de aprendizado.

Ao mesmo tempo, houve fortes pressões nas indústrias para se investir na construção de novas ferramentas para enfrentar competição de importadoras dentro de um período de tempo limitado. Este processo foi desenhado para superar falhas de mercado, e não para ignorar tais falhas, e para isso houve um monitoramento bem próximo do processo de liberalização, o que exigiu que o governo fosse capaz de atender as necessidades do lado da oferta das indústrias, assim como permitir um processo de liberalização gradual, em fases. A estratégia foi desenvolvida com o setor industrial, e anunciada anteriormente para que as empresas tivessem tempo de se ajustar. Entretanto, depois de enunciada, o governo foi capaz de intervir para minimizar deteriorações.

Lall (2000) diz que recomendar uma estratégia de abertura econômica gradual não é sugerir que os países simplesmente abortem o processo de ajuste de sua economia. O que é preciso não é postergar o ajuste econômico e não fazer mais nada, mas sim se preparar ativamente para este ajuste. O autor ainda diz que mesmo com políticas de ajuste bem desenhadas, não pode se esperar que o resultado seja o mesmo do que ocorreu no leste asiático, já que as condições iniciais, tamanho do mercado, capacidades, localização e infraestrutura variam de país para país.

Lall (2000) ainda argumenta que as capacidades do governo devem ser aumentadas enormemente (com informação, treinamento, melhores incentivos e maior isolamento do processo político) para que a liberalização gradual funcione efetivamente. Ao contrário da posição neoliberal de que a remoção do governo restaura a eficiência econômica, é o fortalecimento do governo que é necessário para que os mercados funcionem devidamente. A parte mais difícil de uma política industrial efetiva é provavelmente desenhar uma estratégia

coerente. A maioria dos governos não está preparada para isso, afirma Lall. As decisões que afetam o desenvolvimento industrial e a competitividade estão espalhadas dentro de uma variedade de ministérios e instituições, como: finanças, comércio, indústria, trabalho, educação, ciência e tecnologia. Estes ministérios normalmente têm objetivos diferentes e se comunicam precariamente, isso caso realmente se comuniquem uns com os outros.

O primeiro passo seria organizar uma agência que pode montar um plano que possa passar por diferentes interesses e utilizar os recursos de cada ministério para aumentar os ganhos nacionais. O autor coloca que seria algo parecido como um “Conselho de desenvolvimento industrial”, que seria comandado por um ministro de gabinete e que só responderia ao presidente, sendo que o presidente deveria estar realmente comprometido com o desenvolvimento industrial. Para o autor, a criação de uma agência como essa seria um pré-requisito fundamental para o desenvolvimento industrial.

Outra questão que se discute na literatura é se os investimentos estrangeiros diretos são positivamente correlacionados com o desenvolvimento dos tigres asiáticos. Kotrajaras, Bangorn e Paitoon (2011) comentam que nas décadas de 1990 e 2000 a entrada de fluxos de capital estrangeiro nos países do leste asiático aumentou significativamente devido ao alto crescimento e aos altos retornos nesses países. Esses fluxos de capitais mais altos oferecem benefícios para estas economias ao melhorar a alocação de recursos, ao facilitar a transferência de conhecimento de tecnologia para esses países, ao melhorar a diversificação de risco e ao promover reformas no sistema financeiro destes países. Entretanto, se o aumento do fluxo de capitais se der na forma de capitais de curto prazo, a economia destes países pode acabar ficando mais instável. De qualquer forma, nos países do leste asiático o investimento estrangeiro direto parece ser o tipo de fluxo de capital mais importante para estes países, tanto em termos de tamanho quanto em termos dos seus impactos nas economias. Além disso, estes investimentos estrangeiros diretos parecem ter efeitos positivos no crescimento econômico destes países, ao invés de trazer instabilidade.

Entretanto, segundo Kose (2006), os impactos do IED no crescimento econômico dependem de outros aspectos econômicos dos países que recebem estes investimentos. Países que apresentam condições apropriadas como um nível suficiente de desenvolvimento do

mercado financeiro, desenvolvimento das instituições, boa governança, e políticas macroeconômicas adequadas tendem a apresentar níveis de crescimento econômico maiores e uma maior estabilidade advindos do IED. Kose (2006) concluiu que a diferença nas condições iniciais de uma economia iria influenciar o quanto um aumento de fluxo de capitais iria elevar o crescimento.

Ao aplicar o modelo de crescimento econômico padrão de Solow, Brems (1970) sugere que os investimentos estrangeiros diretos aumentaram o estoque de capital e, conseqüentemente, aumentaram também o crescimento ao financiar a formação de capital.

Levando o estudo de Kose (2006) em consideração, Kotrajaras, Bangorn e Paitoon (2011) analisam os efeitos que os IED tiveram no crescimento das economias do leste asiático. O objetivo do estudo não era apenas analisar o impacto do IED no crescimento dos países do leste asiático, mas também analisar os efeitos que outras características destes países têm no crescimento econômico. Para isso, eles separam 15 países do leste asiático em 3 grupos diferentes de acordo com as condições econômicas iniciais e comparam o impacto que o IED teve no crescimento destes diferentes grupos. A metodologia utilizada no estudo é uma cointegração de painel de dados utilizando um modelo de regressão agrupada e um modelo de efeitos fixos.

O trabalho de Kotrajaras, Bangorn e Paitoon (2011) mostra que o IED tem um efeito positivo no crescimento econômico nos países do leste asiático com renda alta ou mediana. Estes países apresentavam alguns fatores econômicos que complementaram o IED como níveis altos de educação, altos gastos governamentais em investimentos em infraestrutura, um nível alto de desenvolvimento do mercado financeiro, e um grau de abertura para o comércio internacional alto. Além disso, os países com renda alta que tinham um nível alto de educação, investimento governamental, abertura econômica, desenvolvimento financeiro e níveis baixos de corrupção se beneficiaram mais do IED do que os países de renda mediana que tinham um nível alto de desenvolvimento financeiro e de abertura econômica, mas que ainda tinham níveis altos de corrupção e que não tinham níveis altos de educação e de investimentos governamentais.

Os países de renda baixa têm uma tendência a se beneficiarem menos do IED, o que pode ocorrer devido ao fato de estes países não terem grandes investimentos governamentais, assim como terem níveis baixos de abertura econômica, níveis baixos investimento público em educação, baixo desenvolvimento financeiro e níveis altos de corrupção. Devido a estes

fatores, os países de baixa renda do leste asiático não são capazes de absorver os benefícios gerados pelo IED. Os resultados deste trabalho corroboram os resultados de Kose et al. (2006), em que condições econômicas apropriadas fazem um papel essencial para que o IED possa elevar o crescimento econômico de um determinado país. Os países com baixa renda ou renda mediana devem garantir que suas economias tenham níveis altos de educação, níveis altos de investimentos públicos em infraestrutura, diminuir os níveis de corrupção, ter um mercado financeiro desenvolvido e ter um alto grau de abertura econômica, assim como melhorar o clima de investimento na economia.

Outros autores também estudam os efeitos que os IED têm no crescimento. Como aponta De Mello (1999), o IED é visto como um importante elemento para a solução dos problemas de capital local escasso e baixa produtividade que assolam várias economias em desenvolvimento. Borenztein (1998) aponta ainda que o IED apenas promovia o crescimento econômico em países que tivessem um alto nível de capital humano. Alfaro et al. (2004) acha que IDE promove crescimento econômico em países em que o mercado financeiro é suficientemente desenvolvido. Todos estes estudos mostram que certas condições iniciais são necessárias nos países em desenvolvimento para que o IDE possa elevar o crescimento econômico, embora existam estudos empíricos que mostrem que estas condições iniciais não são importantes, como o estudo de Carkovic e Levine (2002).

3.1.3- Políticas econômicas adotadas na Coréia

Um dos países asiáticos que mais se destacaram neste período de crescimento foi a Coréia do Sul, tendo ocorrido um grande desenvolvimento industrial dentro do país. Levando isto em consideração, iremos analisar aqui as políticas econômicas adotadas na Coréia do Sul, para depois compará-las com as políticas brasileiras. Como já discutido, o governo fez várias intervenções na economia da Coréia a partir da década de 60. Embora se discuta na literatura se essas intervenções foram o fator decisivo ou não para o crescimento da Coréia, não se pode negar que o governo teve um papel bastante ativo. Cho (1992) argumenta que a natureza da relação do governo com o setor privado mudou a partir de 1960, e esteve em constantes mudanças entre 1960 e 1990.

Para mostrar como a relação do governo com o setor privado mudou ao longo do tempo, o autor identifica três funções básicas que o governo pode ter na economia. A primeira categoria é a função de subsidiador, em que o governo escolhe certas indústrias como sendo estrategicamente importantes para a economia nacional. Tendo feito isso, o governo oferece subsídios para as empresas que já estão nessas indústrias ou para empresas que queiram entrar nestas indústrias. A segunda função que o governo tem é a de regulador, em que o governo legisla vários atos regulatórios e medidas para que ele possa controlar o setor privado. Adicionalmente, o governo usa diretivas administrativas para regular as atividades empresariais. A terceira função que o governo tem nos negócios é a de fazer regras, em que o governo tem a capacidade de arbitrar entre as firmas e os grupos que tem interesses contrários às firmas. O governo também legisla as “regras do jogo” no mercado, e reforça as condições de um mercado competitivo que as empresas privadas devem obedecer.

Usando as funções de regulador e subsidiador, sendo as duas formas que o governo tem para influenciar a economia como argumenta Cho (1992), o autor desenvolve um modelo de relações entre o governo e o setor privado, caracterizando os governos de acordo com o uso intensivo ou não destas duas funções. Um governo que nem provê muitos subsídios nem impõe muitos atos regulatórios seria considerado como um governo *laissez-faire*. Um governo que tivesse um papel de suporte dando muitos subsídios, mas que não impusesse muitos atos regulatórios seria um governo mercantilista. Um governo que regulasse bastante, mas não oferecesse muito subsídios seria um governo constitucional, e por último, um

governo que oferecesse muitos subsídios e que impusesse muitos atos regulatórios seria um governo paternalista.

Com a vinda da revolução industrial, os governos anteriormente mercantilistas começaram a aumentar o seu envolvimento na economia a favor de um sistema de mercado capitalista, o que resultou em governos *laissez-faire*. Outro resultado foi a formação gradual de grandes corporações, o que estabelecia barreiras que desencorajavam a entrada de competidores no mercado. A relação constitucional entre governos e o setor privado emergiram no final do século 19 nos Estados Unidos, como aponta Cho (1992), como uma reação contra as explorações monopolísticas de grandes firmas, onde se criou leis antitruste, agências regulatórias foram criadas, e sanções criminais foram aplicadas para estas transgressões. A última transição da relação do governo com o setor privado foi para uma relação paternalista, que ocorreu com a suplementação do papel regulatório do governo com um papel mais subsidiador. A adoção pelo governo dos Estados Unidos de vários programas de incentivos para estimular o setor privado durante a depressão de 1930 ilustra essa transição, aponta Cho (1992).

Tenso isso em mente, Cho (1992) argumenta que a história econômica da Coreia desde 1945 até 1990 pode ser resumida em quatro períodos, e que a natureza da relação entre o governo e o setor privado variou nestes períodos, mudando de *laissez-faire* no primeiro período (1945-1960) para uma relação mercantilista no segundo período (1961-1972), que mudou para uma relação paternalista no terceiro período (1973-1979) e depois para uma relação constitucional de (1980-1991). O primeiro período vai de 1945 até 1960, e foi caracterizado pela formação de grandes firmas de negócios. Em 1945, a Coreia foi liberada do domínio japonês, que havia durado 35 anos, com o fim da segunda guerra mundial. Em 1948, a primeira república foi estabelecida, seguida em 1950 pela guerra da Coreia que durou até 1953. A partir de 1953 até 1960 a economia foi reconstruída. Durante este período de reconstrução econômica, grandes déficits comerciais aconteceram, segundo Cho (1992). Em média, o valor das importações era de 250 milhões de dólares, enquanto que o valor das exportações era de 33 milhões de dólares. Estes déficits eram financiados com ajuda externa. Também neste período de 1953 até 1960, algumas pessoas começaram a acumular riquezas substanciais. A relação entre o governo e o setor privado neste período foi caracterizado pelo *Laissez-faire*, já que o governo não subsidiava nem regulava muito a economia, afirma o autor.

O segundo período da história da Coreia nos anos após a guerra (1961-1972) foi antecedido pela demonstração dos estudantes em abril, e pelo golpe militar em 1961. O problema que o governo militar deveria enfrentar era diminuir os déficits comerciais, já que o governo não poderia mais financiar estes déficits com ajuda externa, já que o governo dos Estados Unidos diminuiu os dólares enviados à Coreia devido ao golpe militar. Existiam duas maneiras de se lidar com este problema. A primeira era reduzir as importações, com uma política de substituição de importações, e a segunda era aumentar as exportações, com uma política de promoção de exportações. A política de promoção de exportações era preferível em relação à primeira, uma vez que não sacrificaria o padrão de vida das pessoas. Entretanto, para promover as exportações, a Coreia precisava de produtos que fossem exportáveis. Naquela época, argumenta Cho (1992), os 33 milhões de dólares de exportações da Coreia viam basicamente de pesca e de tungstênio. A única maneira de aumentar as exportações era ou aumentar a quantidade de peixes e de tungstênio que estavam sendo exportados, ou desenvolver novos produtos. Nenhuma dessas alternativas era fácil, então o governo não teve outra escolha a não ser começar a realizar substituição de importações.

Com isso, foi lançado o primeiro plano de desenvolvimento de cinco anos, que ocorreu entre 1962 e 1966, em que o governo enfatizava uma política de substituição de importações para reduzir o déficit comercial. Nesta política, fertilizantes e petróleo tiveram prioridade. A indústria automobilística, que iria contribuir bastante para a aquisição de dólares mais tarde, também foi encorajada pelo governo, com medidas protecionistas. Depois do estabelecimento desta política de substituição de importações, e depois de as importações terem diminuído de alguma forma, o governo começou a instituir uma política de promoção de exportações durante o segundo plano de desenvolvimento de cinco anos, que foi de 1967-1971. Já que havia muitos trabalhadores com pouco capital humano durante este período, o governo foi capaz de implementar políticas de substituições de importações e de promoção de exportações nos setores de indústria leve sem muitas dificuldades. Outro fator que ajudou para o desenvolvimento industrial neste período foi o influxo de capital estrangeiro no país, que foi a maior fonte de financiamento para a construção de fábricas durante esta época. Já neste período, a relação entre o governo e o setor privado foi caracterizado por uma relação mercantilista, em que o governo subsidiava bastante o setor privado, mas não o regulava tanto, afirma Cho (1992).

O terceiro período da história da Coreia depois da segunda guerra mundial começou em 1972, com a reforma constitucional de Yushin. O propósito desta reforma era fazer com que

o presidente da época continuasse na presidência. Para justificar isto, o presidente garantiu que a Coreia teria pelo menos 1000 dólares per capita de produto nacional bruto e 10 bilhões de dólares de exportações até 1978. O cumprimento desta meta tornou-se um objetivo político para o governo. Em 1973, apenas um ano após a reforma de Yushin, a crise do Petróleo aconteceu, o que criou uma recessão internacional. , e conseqüentemente o volume de exportações da Coreia não cresceu como o esperado, e assim, em 1974 a economia da Coreia não conseguiu chegar na meta que havia sido colocado no começo daquele ano. Por isso, a promoção das exportações virou uma campanha política do governo. Para legitimar o governo sob a reforma Yushin, as exportações teriam que crescer substancialmente para chegar à meta de 10 bilhões de dólares até 1978.

O governo tinha então apenas duas políticas disponíveis. Uma era realizar um investimento agressivo em instalações, e a outra opção era realizar um investimento mais conservador. A economia mundial, dependendo do preço do petróleo, poderia ou se recuperar da recessão, ou continuar no estado de recessão, independente do investimento agressivo. Se o governo investisse agressivamente, e a recessão continuasse, este investimento seria um grande erro. Se eles investissem de forma conservadora, e a recessão continuasse, então a política estaria correta, mas o resultado não seria satisfatório para o governo. Se o governo escolhesse uma política conservadora, e a economia mundial se recuperasse da recessão, o resultado seria melhor, mas mesmo assim não seria bom o suficiente para o governo, de forma que não iria legitimar o governo. Logo, a única alternativa que aquele governo tinha era investir agressivamente, já que a legitimidade do governo estava em jogo, aponta Cho (1992).

O autor argumenta que nesta época, nenhum outro país estava investindo em capital tão agressivamente quanto a Coreia. A Coreia era o maior comprador de bens industriais no mercado mundial. Era como um monopólio, ou um comprador entre vários vendedores. Desta forma, as empresas coreanas foram capazes de comprar fábricas por preços tão baixos que alguns chamavam de “fábricas de metal descartado”, já que muitas firmas estavam ansiosas para vender suas fábricas, pois assumiram que estas fábricas ficariam obsoletas. Por isso, a Coreia foi capaz de aumentar sua capacidade de produção por preços muito baixos. Por sorte para a Coreia, preços do petróleo estabilizaram depois de 1974, o que fez com que a economia internacional se recuperasse da recessão. Essa recuperação fez com que houvesse um aumento na demanda mundial por bens, demanda esta que outros países não podiam satisfazer totalmente. Por isso, a Coreia foi capaz de crescer rapidamente durante este período, tendo um aumento nas exportações de 50% a 60% anualmente. Como resultado

deste crescimento extraordinário, a Coréia foi capaz de alcançar a meta de 10 bilhões de dólares de exportações um ano antes do prometido. O forte suporte do governo ao setor privado, e o espírito de competição entre as grandes empresas, grupos de negócios e empreendedores ajudaram a economia coreana a construir grandes bases industriais nesta época, afirma Cho (1992). A relação entre o governo e o setor privado neste período foi uma relação paternalista, já que o governo subsidiava e regulava bastante a economia, argumenta o autor.

O quarto período da história coreana depois da segunda guerra mundial foi a partir de 1980 até 1991. Em 1979, ocorreu outra crise do petróleo, e em 1980 a nova república da Coréia foi formada. Durante o período anterior, o comércio havia crescido muito rapidamente para o frágil setor financeiro da Coréia, o que fez com que após a segunda crise do petróleo, em 1979, quando a economia coreana entrou em recessão, muitos bancos quebraram. Entre 1985 e 1990, a economia coreana teve um superávit comercial devido à queda do preço do petróleo, das taxas de juros e taxas de câmbio. As empresas coreanas tiveram que arcar com protecionismo comercial, conflitos entre trabalhadores e administrações das empresas e enfraquecimento da competitividade internacional, aponta Cho (1992). Este 4º período foi caracterizado por uma relação constitucional, em que o governo regulava bastante a economia, mas não dava tantos subsídios.

Pensava-se que a economia coreana fosse forte nesta época, entretanto a moeda coreana caiu de valor em 100% entre o fim de dezembro de 1996 e o fim de dezembro de 1997, aponta Kwack (1998). O pedido pelo governo coreano de um crédito por três anos do fundo monetário internacional (FMI) no valor de 21 bilhões de dólares foi aprovado em 5 de dezembro de 1997. A Coréia tinha começado a experimentar uma crise financeira. A crise financeira que ocorreu na Coréia foi atribuída a vários fatores. Alguns destes fatores estão relacionados com circunstâncias externas e outros estão relacionados com as condições internas das firmas e das políticas adotadas pelo governo. Primeiro, a Coréia tinha uma dependência grande com países da orla do Pacífico através do comércio e de influxos de capitais. Várias depreciações das taxas de câmbio acompanharam crises financeiras nos países do sudeste asiático. O contágio das crises entre estes países causou uma deterioração da competitividade da Coréia e uma expectativa de que a moeda coreana poderia desvalorizar. Isso acabou levando a um ataque especulativo.

Outro fator que contribuiu para a crise financeira na Coreia foi a aceleração das exportações chinesas e a desaceleração no crescimento econômico do Japão, junto com a depreciação estável da moeda japonesa depois de setembro de 1996, o que acabou afetando negativamente as exportações coreanas. O aumento do crescimento econômico dos Estados Unidos nesta época, assim como o aumento contínuo do preço das ações nos Estados Unidos fez com que os mercados americanos ficassem mais atrativos para os investidores, o que acabou gerando incentivos para um influxo de capital para fora de Coreia maior, e um influxo de capitais menor para dentro do país, argumenta Kwack (1998).

Um terceiro fator que contribuiu para esta crise financeira foi o aumento da abertura coreana a mercados de capitais internacionais. A soma dos influxos de capitais para dentro e para fora da Coreia como percentagem do produto doméstico bruto cresceu estavelmente de 4% em 1990 para 15% em 1996, afirma o autor. As regulações para as transações de capitais foram diminuídas em 1993, o que fez com que de 1994 a 1996 ocorreu um empréstimo substancial de capital para investimentos em equipamentos importados. Como resultado, o crescimento real da economia cresceu, e o déficit das contas correntes aumentou. Os influxos de capitais de curto período através de investimentos de portfólio e outros investimentos entre 1994 e 1996 foram substanciais, sendo de 10 bilhões de dólares em 1994 e 19 bilhões em 1996. O grande empréstimo de curto prazo forneceu uma oportunidade para um ataque especulativo.

Um quarto fator foi que com a desaceleração da demanda por exportações, corporações aumentaram suas dívidas e a não realização de empréstimos. Isso acabou enfraquecendo o balanço dos bancos ainda mais, fazendo com que as instituições financeiras ficassem mais frágeis. A diminuição da influência dessas corporações e a não realização de grandes empréstimos dificultou a realização das obrigações externas que estas corporações tinham, e em particular, as obrigações de curto prazo. Isso acabou agravando a crise financeira.

Outro fator foi a entrada da Coreia como membro da OCDE em 1996, o que dificultou para o governo coreano diminuir as dificuldades financeiras de firmas e bancos, como já havia sido feito antes ao prover subsídios e empréstimos, e outras medidas menos óbvias, argumenta Kwack (1998). A Coreia falhou ao modernizar suas leis e regulações para o padrão internacional, já que isso não desenvolveu as instituições que poderiam rastrear os empréstimos externos por residentes, como também não tomou as medidas necessárias para

remover as fraquezas financeiras dos bancos e corporações no começo dos anos 90 antes da liberalização financeira e antes que a abertura do mercado de capitais fosse implementada.

As firmas e bancos coreanos eram manejados com garantias implícitas do governo. Eles pensavam que eram importantes demais e grandes demais para falharem, afirma o autor. A garantia do governo levou a investimentos excessivos e empréstimos excessivos. Estas garantias do governo acabaram diminuindo quando a Coreia virou um membro da OCDE. E assim, os aspectos já mencionados das finanças das corporações contribuíram para um pessimismo, o que levou à crise financeira. A desaceleração do crescimento das exportações que ocorreu na Coreia, que acabou gerando dificuldades no pagamento das obrigações de débitos externos, foi causada pela desaceleração do crescimento da produtividade. O crescimento da produtividade total dos fatores se desacelerou na década de 90, sendo que este crescimento foi de 2,4% nos anos de 1979-1985, 1% nos anos de 1985-1989 e 0,6% entre 1989-1993, afirma Kwack (1998). Outra fonte da desaceleração das exportações foi a diversificação inadequada geograficamente e por commodities dos produtos exportados. O autor argumenta que as exportações da Coreia dependiam muito das exportações de alguns poucos produtos.

Kwack (1998) ainda argumenta que a política industrial realizada pelo governo coreano fez uma grande contribuição nos anos iniciais de industrialização, mas preveniu a diversificação das exportações, assim como preveniu a criação de uma boa estrutura financeira bancária.

Após a crise de 1997, debate-se na literatura sobre a evolução da economia política na Coreia, e se a Coreia continua como um país em que o Estado tem um papel importante no desenvolvimento, ou se se o país adotou um novo modo de regulação neoliberal, afirma Pirie (2012). O autor afirma que uma grande literatura se formou que enfatiza a extensão das reformas neoliberais na Coreia após a crise de 1997. Defensores do Estado como promotor do desenvolvimento criticam as reformas feitas após a crise de 1997, e escreveram várias polêmicas efetivas sobre o impacto econômico negativo destas reformas na Coreia, como Crotty e Lee (2005), assim como Shin e Chang (2003).

Pirie (2012) argumenta que as grandes reformas neoliberais que aconteceram na Coreia após a crise financeira de 1997 faz com que o país não possa ser mais considerado um país em que o Estado é o principal promotor do crescimento, e por isso, a noção de outros autores de que a Coreia se tornou um país neoliberal não está errada. Entretanto, continua o autor,

este conceito de que ocorreu uma mudança de um Estado promotor do crescimento para uma doutrina neoliberal falha em capturar a complexidade da política econômica contemporânea da Coreia. Enquanto realmente ocorreu um projeto neoliberal coerente no país, este projeto foi bastante desigual entre os vários setores da economia coreana. Os resultados das políticas refletiram tanto o aspecto neoliberal do projeto do governo como as condições materiais e políticas únicas de indústrias particulares. Além da importância dessas diferenças entre as várias indústrias, existem áreas particulares da política econômica, como a proteção de pequenas e médias empresas, onde a lógica por trás destas políticas é bastante diferente de uma lógica neoliberal. A Coreia seria então, no máximo, um Estado neoliberal altamente imperfeito, afirma o autor.

Pirie (2012) argumenta então que existem evidências que a Coreia continua sendo um país que o Estado tem um papel importante na promoção do crescimento econômico, e que muitos dos mais importantes desvios da doutrina neoliberal não foram feitos por uma preocupação estratégica em relação à competitividade, mas sim por um desejo de manter uma ordem social. O autor comenta que algumas áreas da economia tiveram reformas mais voltadas para o neoliberalismo, como a área financeira, mas que outras, como a área de telecomunicações, continuam tendo uma presença estatal forte.

Pirie (2012) ainda argumenta que o argumento de que um “novo” Estado promotor do desenvolvimento se instituiu na Coreia está incorreto. Dito isto, qualquer tentativa de definir o Estado coreano em um nível macro sofre de algumas limitações intrínsecas. A Coreia experimentou reformas neoliberais substanciais, mas elementos chaves do regime regulatório continuam existindo. O autor argumenta que o reconhecimento deste fato pode dar suporte a uma visão de que a Coreia é atualmente um Estado híbrido. Entretanto, este conceito de um Estado híbrido sofre de duas limitações. A primeira é a de que todos os Estados são híbridos, não importando as características dominantes do modelo seguido. A segunda limitação é a de que o argumento sobre a natureza híbrida de diferentes Estados frequentemente simplifica muito a natureza de políticas econômicas nacionais particulares, argumenta o autor. A Coreia, por exemplo, pode ser considerada, atualmente, como um híbrido entre um modelo neoliberal e um modelo em que o Estado é promotor do crescimento.

Entretanto, este pensamento ignora aspectos da política industrial que podem ser melhores compreendidos como sendo aspectos que cumprem uma função de bem-estar social, ou simplesmente aspectos que dão suporte a firmas que são conectadas politicamente. O

reconhecimento da natureza híbrida de Estados em particular só pode representar um ponto de início para esta análise. Para se construir uma análise completa, deve priorizar análises que mostrem quais foram às lógicas distintas que das políticas em diferentes setores da economia. Pirie (2012) termina argumentando que os resultados das políticas de um país refletem tanto a estratégia do governo, assim como a configuração particular das condições materiais e das alianças políticas nos setores da economia.

Em relação às políticas educacionais na Coreia, Shin (2012) mostra que a educação superior coreana esteve crescendo rapidamente desde nas últimas seis décadas, tanto em qualidade quanto em quantidade. A extensão deste alto crescimento fica mais visível ao compararmos a educação superior coreana com a educação de outros países em desenvolvimento. Quando a Coreia conquistou independência do Japão em 1945, a educação superior era bastante limitada, com apenas 7819 estudantes em universidades, aponta Shin (2012). No ano de 2008, a taxa de inscrição nas universidades era de 98%, sendo a maior taxa entre os países pertencentes a OCDE. Este fato está relacionado à alta taxa de crescimento experimentada pela Coreia desde 1960. O crescimento econômico proveu um mercado de trabalho para graduados na universidade, assim como permitiu que o governo fizesse financiamentos públicos na educação superior, o que em troca fez com que houvesse recursos humanos de alta qualidade para ajudar no crescimento econômico. O autor afirma que estes ciclos de crescimento econômico gerando mais capital humano, e capital humano gerando mais crescimento econômico foram desenvolvidos através de uma forte liderança governamental.

Desde a metade da década de 90, a qualidade e a quantidade da educação superior coreana foi transformada através de uma política de reforma educacional. O governo propôs 120 agendas de reformas. Destas 120, 14 delas eram relacionadas à educação superior. Estas reformas foram desenhadas para aumentar a qualidade da educação, assim como prover melhores e mais oportunidades para educações mais diversas. A maioria destas reformas continuou a partir dos anos 2000. Estas políticas educacionais permitiram que a educação superior coreana crescesse qualitativamente e quantitativamente. No final da década de 90 e no começo da década de 2000, o foco da política educacional mudou para produção de conhecimento e competitividade nacional em áreas de alta tecnologia, aponta Shin (2012). O governo coreano começou a investir agressivamente em pesquisa e desenvolvimento (P&D). A produtividade acadêmica por pesquisadores coreanos cresceu consideravelmente através

destas políticas, sendo que cerca de 20 vezes mais artigos foram públicos entre 1990 e 2008 (1382 artigos em 1990 e 26690 em 2008), afirma o autor.

Shin (2012) argumenta que esta realização de um grande crescimento na educação superior e um grande crescimento econômico na Coreia ocorreu já que estes dois fatores se complementam. Recursos humanos bem treinados aceleraram a produtividade econômica do país, e o crescimento econômico gerou recursos para se investir no desenvolvimento da educação superior. O autor ainda argumenta que o desenvolvimento ocorreu de maneira incremental, primeiro na educação mais básica, ensino básico e médio, e depois nas universidades. No desenvolvimento do país, a educação superior era a principalmente privada, e a inscrição de alunos nestas universidades chegava a 80%, sendo a maior taxa dos países da OCDE, enquanto que as educações primária e secundária eram disponibilizadas quase que totalmente pelo governo, afirma o autor.

Shin (2012) ainda argumenta que o desenvolvimento da educação em um País não pode ser explicado individualmente pela cultura, história ou fatores econômicos deste País. Estes três fatores estão conectados e eles influenciam o desenvolvimento educacional. O caso do desenvolvimento da educação na Coreia tem implicações para outros países, especialmente na maneira em que o governo coreano integrou o desenvolvimento educacional com o crescimento econômico. Entretanto, isto pode não funcionar em outros contextos, já que as políticas educacionais do governo coreano foram baseadas na sua cultura e no seu contexto histórico.

3.2- Políticas econômicas adotadas no Brasil

3.2.1- Políticas econômicas a partir da década de 60

No começo da década de 60 o Brasil estava com altas taxas de inflação e baixo crescimento, como diz Almeida (2001). Para resolver estes problemas, em 1964 deu-se início ao PAEG (Plano de ação econômica do governo). As políticas econômicas que foram adotadas atuavam basicamente através da política monetária. Entretanto este plano também atacou causas estruturais da inflação, como os custos da política substitutiva e inelasticidades setoriais, como aponta Almeida (2001). Através do PAEG o governo também procurou incentivar as exportações, via política cambial, e os investimentos estrangeiros. O plano acabou conseguindo diminuir a inflação, embora não atingiu a meta de diminuição que tinha proposto, mas não conseguiu atingir altas taxas de crescimento, o que faz sentido dado o combate à inflação.

Os efeitos do PAEG foram basicamente institucionais, consistindo em uma ampla reorganização do Estado e se preparando para as próximas etapas de alto intervencionismo governamental na economia. Almeida (2001) argumenta que, apesar do compromisso aberto do governo com o capitalismo como fonte de acumulação de capital, o modelo econômico adotado não correspondeu a um modelo de livre iniciativa. A estratégia econômica brasileira foi mais pragmática com intervencionismo do Estado na economia. Talvez até mais importante que as realizações econômicas do PAEG, foram a implementação de um programa de reformas institucionais, nos planos fiscais (tributário-orçamentário), monetário-financeiro, trabalhista, habitacional e de comércio exterior.

O ministro Roberto Campos, antes do fim do PAEG, encomendou um estudo ao presidente do Ipea para a elaboração de um plano estratégico decenal que comportava duas partes, uma em que se definia um modelo macroeconômico para o desenvolvimento do Brasil em um intervalo de 10 anos e outra parte que fazia um conjunto de diagnósticos setoriais, que serviria de base as ações programáticas do governo. Roberto Campos indicou que “buscou-se nele formular uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, para escapar ao hábito constante da improvisação imediatista, que sacrifica o futuro ao presente, por não compreender o passado; uma programação quinquenal de investimentos, para racionalizar e

melhor coordenar a ação dos diversos órgãos governamentais; um conjunto de indicações sobre as políticas gerais – de crédito, de orçamento e de câmbio – necessárias para compatibilizar a promoção do desenvolvimento com o combate à inflação. (...)”.

Este plano feito pelo estudo estabeleceu prioridades estruturais: a consolidação da infraestrutura e das indústrias de base, a revolução da tecnologia no campo e a atualização do sistema de abastecimento. Como medidas sociais, definiu-se a revolução pela educação e a consolidação da política habitacional lançada pelo PAEG. Previa-se ainda a reforma administrativa e um sistema de proteção à empresa privada nacional.

Com a diminuição da inflação e as reformas institucionais que foram implementadas, se inicia em 1967 o período chamado de milagre de crescimento econômico brasileiro. Com base no estudo encomendado por Roberto Campos no final do PAEG, o governo elaborou um programa estratégico de desenvolvimento para o período de 1967-1970, enfatizando as metas setoriais definidas no Plano decenal. Este programa consistia, em uma primeira fase, de diretrizes de política econômica e setoriais, com alguns aspectos para o desenvolvimento regional. O governo reconhecia a existência do processo inflacionário e tinha interesse em estimular de maneira adequada o setor privado. A orientação deste programa reconhecia o esgotamento do ciclo anterior de substituição de importações e admitia a participação cada vez maior do Estado na economia, através da concentração de investimentos em áreas consideradas estratégicas, em geral em infraestrutura. No plano macroeconômico e das políticas econômicas setoriais, o governo estimulou as exportações e fez uma série de isenções de impostos indiretos (IPI, ICM) e diretos (renda), direitos de drawback e créditos fiscais para empresas que exportassem sua produção, ou a maior parte dela.

Almeida (2001) mostra que em outubro de 1970 o ministério do planejamento lança o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo para o período 1970 a 1973, e esclarecia que este plano não se tratava de um novo plano global e que o trabalho de diretrizes do governo deveria se complementar com outros dois planos, sendo estes o novo orçamento plurianual e o primeiro plano nacional de desenvolvimento (PND), que era previsto para ser implementado de 1972 a 1974. O objetivo do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo era transformar o Brasil em um país desenvolvido até o final do século XX, o que não ocorreu, estando definidas quatro áreas principais: 1- educação, saúde e saneamento; 2- agricultura e abastecimento; 3- desenvolvimento científico e tecnológico; 4- fortalecimento da competitividade da indústria nacional.

O primeiro PND, que foi de 1972-1974, estava mais voltado para grandes projetos de integração nacional (transportes, inclusive corredores de exportação, telecomunicações) enquanto que o segundo PND, que ocorreu de 1974-1979, foi mais voltado para o investimento em indústrias de base (em especial siderúrgica e petroquímica). O segundo PND buscava alcançar autonomia brasileira em relação aos insumos básicos, mas já em um contexto de crise energética derivado dos choques do petróleo. Almeida (2001) aponta que o desenvolvimento científico-tecnológico não foi deixado de lado, como revelam planos especiais feitos nessas áreas de energia, com vários recursos destinados à formação de recursos humanos, assim como para o desenvolvimento de novas tecnologias.

Segundo Roberto Campos (Almeida, 2001, p.21), o primeiro PND oficializou ambiciosamente o conceito de “modelo brasileiro”, o definindo como “modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no espaço de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida”. Este modelo iria “por um lado, criar uma economia moderna, competitiva e dinâmica, e por outro lado, realizar democracia econômica, social, racial e política”. Um dos principais pontos do primeiro PND era a “influência crescente do governo, mediante expansão dos investimentos e uso da capacidade regulatória”, que era considerada como uma “incorporação dos modernos instrumentos de evolução das economias desenvolvidas”. Para Almeida (2001), este período correspondeu ao ponto alto do planejamento governamental no Brasil e o papel do Estado, que não estava restrito à elaboração de planos e à regulação geral da economia, e que o papel do Estado neste período foi muito mais extenso e intrusivo na economia do que em qualquer outro período da história econômica.

No primeiro PND foram elaborados os planos para grandes projetos de infraestrutura, como a ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônica, a barragem de Itaipu, entre outros. O apoio financeiro viria não apenas das agências financeiras do Estado, como também do setor privado nacional e do mercado internacional de capitais.

O segundo PND, que ocorreu de 1974-1979, foi caracterizado por uma alteração nos rumos da industrialização brasileira, até então centrada na indústria de bens de consumo duráveis, em que se investia pesadamente nas seguintes áreas:

- insumos básicos, como metais não ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose.

- infraestrutura e energia, com ampliação da produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados do petróleo por energia elétrica e pelo álcool, expansão das ferrovias e utilização de carvão.

- Na área de bens de capital, através de garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado e política de preços.

Partindo da avaliação de que a crise do petróleo de 1973 e os transtornos da economia mundial eram passageiros, assim como levando em consideração que as condições de financiamento eram favoráveis, o segundo PND propunha uma “fuga para a frente”, como diz Almeida (2001), em que o Brasil assumiria os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, mas construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar a crise e o subdesenvolvimento. Ao invés de um ajuste econômico recessivo, conforme aconselharia a economia convencional, o segundo PND propunha realizar uma política anticíclica para continuar a trajetória de crescimento do Brasil. Grande parte do financiamento para os empreendimentos produtivos deveria vir de fontes externas, em um momento em que existia liquidez internacional, já que a maioria dos países havia tomado medidas recessivas e havia uma abundância de petrodólares na economia internacional, aumentando a dívida externa como consequência. Com esta política anticíclica, o Brasil manteve altas taxas de crescimento do PIB, a partir de um pico de 14% em 1973 e de quase 10% em 1976, como aponta Almeida (2001), mas às custas de um desequilíbrio cada vez maior nas transações correntes e de uma multiplicação por três da dívida externa líquida entre 1974 e 1979.

Em relação aos investimentos em educação nas décadas de 60 e 70, como mostra Assis (2012), o recorte histórico e o aprofundamento nas leis promulgadas neste período permitiram uma visão panorâmica sobre a educação entre as décadas delimitadas. Nestas décadas, a educação precisou se ajustar às precárias condições de financiamento, espaço físico, recursos materiais, qualificação profissional, dentre outras. A educação passou por reformas significativas, e que marcaram a história da educação no país, como a aprovação da Lei nº 5.692 em 1971, que fixava diretrizes e bases para os níveis de ensino fundamental e médio.

Por exigência do conteúdo da Constituição Brasileira de 1967, aprovou-se a lei de 1971, com algumas mudanças significativas no ensino de 1º e 2º graus, dentre elas destaca-se a obrigatoriedade do ensino, que passou de 4 para 8 anos, representando uma conquista

significativa. No entanto, as condições para que isso se concretizasse não ocorreram. Os índices de analfabetismo e de evasão escolar nas séries iniciais, embora houvessem diminuído, ainda estavam muito altos. De modo mais específico, as crianças de 7 a 14 anos, durante este período, tiveram uma ampliação de suas possibilidades de ingresso na escola, mesmo com as restrições que se apresentavam, como a falta de escolas em número suficiente e a falta de estrutura adequada, tanto material, quanto profissional, para receber esta parcela da população.

Almeida (2001) argumenta que os efeitos positivos do segundo PND só seriam sentidos e meados da década seguinte, sobretudo no setor de bens intermediários, mas já a partir de 1976 ele começou a enfrentar problemas operacionais. Outras insuficiências também se revelariam, como o não fechamento da dependência tecnológica e no não tratamento da questão social, ou distributiva. O segundo choque do petróleo, em 1979, acarretou a regressão do alto desempenho econômico que estava ocorrendo até então, assim como o declínio do planejamento econômico, antes mesmo que a crise da dívida externa mergulhasse o Brasil em uma longa fase de baixo crescimento e inflação a partir daí que ficou conhecida como a década perdida, e que só começaria a ser resolvida com a implementação do Plano Real em 1994.

A primeira tentativa de controle da inflação, que tinha acelerado devido aos fatores já discutidos, ocorreu através de um tratamento de choque, o plano Cruzado (em Fevereiro de 1986) seguido do plano Cruzado 2 oito meses depois, caracterizado pelo congelamento de preços, tarifas e câmbio. Embora inicialmente ele tivesse resolvido o problema da inflação, alguns meses depois a inflação voltou mais forte. O plano Bresser foi outro plano que tentou estabilizar a economia em 1987, com um novo choque cambial e tarifário, com congelamento de preços, salários e aluguéis, mas que acabou falhando também.

Em Janeiro de 1989 era implantado no Brasil outro plano com o objetivo de estabilizar a economia, o plano Verão, também marcado pelo congelamento de salários e tarifas, entretanto seus efeitos foram passageiros que nem os outros planos até então, já que a inflação voltou a se acelerar alguns meses depois.

Em março de 1990 é lançado o plano Collor, que foi o choque mais brutal implementado no Brasil, onde uma nova reforma monetária se faz ao custo de um confisco de todas as aplicações financeiras e um limite de saques das contas à vista. A inflação cai inicialmente, mas volta a subir para 20% seis meses depois, como diz Almeida (2001).

Em setembro de 1993 se dá início a um plano de estabilização em três etapas, visando não apenas conter, mas eliminar as fontes e as pressões inflacionárias na economia, que ficou conhecido como plano Real. Pela primeira vez em muitos anos atacou-se previamente as causas da inflação, o déficit público principalmente, em lugar de se tentar pelos mecanismos muito utilizados (controle de preços e salários) simplesmente minimizar seus efeitos. Como mostra Almeida (2001), um intenso processo de reformas marcou o período de 1994 a 1997, tanto no âmbito do Estado, com reformas administrativas e da previdência social, assim como no ambiente regulatório de vários setores da economia, como infraestrutura e comunicações. Uma lei de Responsabilidade fiscal foi aprovada no ano de 2000 para se ter um maior controle das despesas públicas, que foi uma das principais causas da aceleração da inflação, estabelecendo limites para os pagamentos da dívida pública, de pessoal, para os gastos correntes, assim como os investimentos e despesas extraordinárias, que passam a não poder ser programados sem uma indicação quanto a suas fontes de financiamento. A lei de responsabilidade fiscal tratou-se de um código de conduta que, bem mais do que o simples equilíbrio orçamentário da administração pública, contribuiu para mudar os métodos de gestão do Brasil.

3.2.2- Políticas econômicas depois da estabilização

Morais e Saad-Filho (2011) discutem as políticas econômicas adotadas a partir de 2003. Depois da estabilização da economia, o governo manteve as políticas macroeconômicas que haviam sido introduzidas no governo anterior inalteradas. Estas políticas tinham como fundamento a linha de pensamento neoliberal de que os mercados são eficientes, tendo como base a competitividade e a estabilidade monetária. Estas políticas econômicas que foram mantidas eram baseadas no tripé econômico, que era composto por um câmbio flutuante, uma política monetária com o objetivo de atender uma meta de inflação e uma política fiscal com o objetivo de atender um superávit primário que compensasse o déficit nominal das contas públicas. Estas políticas são também associadas às reformas institucionais da década de 1990 que resultaram em forte liberalização do comércio, desregulamentação do setor financeiro, uma abertura da conta de capitais cada vez maiores e outras reformas de cunho liberal com os supostos da eficiência intrínseca do mercado.

Uma das críticas que foram feitas à continuidade destas políticas neoliberais foi feita por Barros (2001, pp. 109-115), que argumenta que o Plano real havia perdido eficácia ao não levar em consideração a estrutura produtiva interna que vinha perdendo produtividade diante da concorrência da indústria internacional, que estava ocorrendo devido à liberalização do comércio.

Os críticos da continuação das políticas liberais continuadas a partir de 2003 tinham dois objetivos ao criticar estas políticas. O primeiro deles era definir a teoria que mostrava as contradições e os limites dessas políticas liberais, dando ênfase no seu fracasso. Essa produção acadêmica defendia rupturas que permitiriam uma maior “liberdade” de ação da política econômica diante dos agentes privados, e é representada, por exemplo, por Paula (2003a). O segundo objetivo desses críticos era formular propostas de políticas macroeconômicas, assim como outras políticas que complementassem estas políticas macroeconômicas como políticas de crédito e industriais, que fossem capazes de substituir as políticas liberais que estavam em vigor. Essas novas propostas que tinham como objetivo substituir as políticas neoliberais foram denominadas por seus autores como “novo-desenvolvimentismo”, e foi com base nessas propostas que, a partir de 2006, o governo passou a adotar novas iniciativas e políticas que tinham como ideologia o novo-desenvolvimentismo. Este híbrido de políticas do novo-desenvolvimentismo e de cunho liberal permanecem até hoje no país.

Morais e Saad-Filho (2011) citam que de 2007 a 2010, a política econômica brasileira sofreu uma inflexão, em que as políticas econômicas passaram a ser um híbrido entre o novo desenvolvimentismo e as políticas liberais. Eles ainda dizem que os resultados macroeconômicos foram positivos em termos de crescimento do PIB, do fortalecimento de grandes empresas nacionais, tanto estatais quanto privadas, da distribuição de renda e da redução da pobreza. Várias inovações que foram introduzidas nesta época foram defendidas pelos expoentes do novo desenvolvimentismo, existindo uma correlação entre as políticas introduzidas, a justificativa que o governo deu para introduzir estas novas políticas e a formulação teórica do novo desenvolvimentismo.

Morais e Saad-Filho (2011) dizem que qualquer proposta teórica sofre modificações e adaptações decorrentes do cenário político da sociedade, e não foi diferente quando a teoria do novo desenvolvimentismo foi transformada em política econômica. Fora isso, as políticas do novo desenvolvimentismo assumiram um papel apenas complementar na política econômica do país, já que as políticas monetária, cambial e fiscal de cunho liberal permaneceram intactas. Segundo Barbosa e Souza (2010), o desenvolvimento econômico e social que ocorreu no período aconteceu devido a manutenção da estabilidade macroeconômica, ou seja, com o controle da inflação, redução do endividamento líquido do setor público e diminuição da vulnerabilidade das contas externas diante dos choques internacionais. O conceito de estabilidade macroeconômica apresentada por Barbosa e Souza (2010) não inclui necessariamente uma política fiscal visando à formação de uma poupança pública, como também não inclui uma política cambial que tenha como objetivo manter uma taxa de câmbio competitiva. A vulnerabilidade externa que os autores mencionam é entendida estritamente como o montante da dívida externa líquida. Os autores constatam uma redução na vulnerabilidade externa, fazendo com que o país assumisse uma posição credora líquida a partir de 2007, devido à diminuição da dívida externa bruta e à acumulação de reservas internacionais. Essa posição credora alcançou 3,9% do PIB em 2009, diminuindo para 2,7% em 2010 (Barbosa e Souza, 2010).

Barbosa e Souza (2010) mostram que a taxa de crescimento não se acelerou entre 2003-2005 apesar de um forte ajuste macroeconômico, que é o que se esperava que ocorreria. Eles justificam este baixo crescimento pela elevação da taxa de juros entre setembro de 2004 e o fim de 2005, que ocorreu devido ao viés liberal da equipe econômica que estava em vigor na

época. A economia teve baixas taxas de crescimento mesmo com a duplicação das exportações e com a expansão do crédito que fora apoiada por reformas microeconômicas. Este desempenho macroeconômico insatisfatório gerou debates dentro do governo entre a visão liberal e a visão novo desenvolvimentista, o que acabou levando à uma mudança na política econômica, sendo mais voltada para o novo desenvolvimentismo e um papel maior do Estado na economia, e à uma mudança na equipe econômica para membros que defendiam maior participação do Estado na economia. A nova equipe econômica adotou uma nova postura em relação às políticas econômicas com base em três linhas :

1. Adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia.
2. A aceleração do desenvolvimento social através do aumento das transferências de renda e elevação do salário mínimo.
3. Aumento do investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo da economia.

O papel do Estado na economia deveria se voltar para o aumento do investimento público e para a redução da desigualdade de renda no país. A redução da desigualdade foi alcançada através de programas como Bolsa Família e da elevação do salário mínimo. O primeiro objetivo, de se aumentar o investimento público, fez com que o Estado fizesse um grande programa de investimento, mais conhecido como PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), principalmente em energia e transporte, que articulou o investimento público com o investimento das empresas estatais e privadas, principalmente através de concessões em infraestrutura, e uma forte expansão do crédito para investimento. Segundo os novos desenvolvimentistas, este programa de investimentos faria com que a infraestrutura que estava defasada em mais de 30 anos devido a baixos investimentos fosse recuperada, ao mesmo tempo em que se incentivaria o investimento privado através de isenções fiscais.

Morais e Saad-Filho (2011) argumentam que com essas políticas de maior papel do Estado na economia, a receita tributária e o PIB cresceram de modo a reduzir a dívida pública, medida em proporção do PIB, devido também, em parte, a um ambiente internacional de liquidez e à expansão da demanda interna e externa até o final de 2008. Com isso, os indicadores fiscais melhoraram, apesar da constante valorização do real perante o dólar nesta época (A taxa de cambio nominal dólar/real cresceu de 0,3460 ao final de 2003,

para 0,5988 em 2010, valorizando-se o real em 73% em sete anos), como mostram Moraes e Saad-Filho (2011). Durante a fase mais grave da crise internacional financeira a partir de 2008, houve um maior afrouxamento das políticas fiscais e uma expansão da liquidez, sendo utilizados como política anticíclica, o que minimizou o impacto da crise no Brasil, embora a economia já tivesse se recuperado em 2010, apesar da deterioração da conta de transações correntes.

Os autores ainda dizem que é relevante destacar que estas medidas de política econômica foram complementares às políticas macroeconômicas liberais, e não substitutas. Por exemplo, a política fiscal manteve a meta de resultado primário, entretanto este passou a ser entendido como resultado primário em despesas correntes, sem contar os gastos com investimentos públicos e as contas de algumas grandes empresas estatais. A política econômica também associou desonerações fiscais com a ampliação do crédito com o objetivo de elevar o investimento privado de forma seletiva, medidas estas que a visão liberal considera como ineficientes na alocação de recursos, podendo desestabilizar a economia. O governo também foi elevando o custo do trabalho desde 2004, através de um grande crescimento do salário mínimo real.

O principal objetivo destas mudanças foi dar um papel maior ao Estado em relação à economia, como argumenta o novo desenvolvimentismo, principalmente no estímulo à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura; na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo; e através do apoio à formação de grandes empresas brasileiras, transformando-as em competidoras frente ao comércio internacional, através de crédito e outros incentivos regulatórios para aquisições e fusões. Moraes e Saad-Filho (2011) comentam que, como as políticas de cunho novo desenvolvimentista tinham caráter complementar em relação às políticas liberais, não se pode considerar que neste período se adotou políticas realmente coerentes com a teoria do novo desenvolvimento.

Eles ainda comentam que, apesar dos bons resultados atingidos em termos de crescimento econômico e distribuição de renda, a inflexão que ocorreu a partir de 2006 na política econômica associou políticas econômicas visando à estabilidade monetária, em que se presume implicitamente que os mercados se equilibram espontaneamente, com políticas que tinham como objetivo a aceleração do desenvolvimento e da equidade social através de uma

maior participação do Estado na economia. Essa existência simultânea de políticas de cunho liberal e novo desenvolvimentista obteve resultados positivos e inesperados entre 2006 e 2010, apesar da existência contínua decorrentes da manutenção das políticas macroeconômicas liberais.

Os principais problemas que a manutenção das políticas macroeconômicas liberais causava nesta época eram, segundo Moraes e Saad-Filho (2011), a sobrevalorização do Real, que reduzia a competitividade internacional, o que levava à deterioração das exportações e à queda do saldo comercial; e a pressão fiscal decorrente da política de meta inflacionária, simultaneamente com uma conta de capitais aberta. Essa pressão leva a um precário equilíbrio fiscal, que ocorre ao se tentar sustentar crescentes reservas de divisas, as políticas monetárias e cambiais, e os programas de investimentos públicos e de transferência de renda.

Os resultados positivos que esta política híbrida gerou foram inesperados pelos defensores tanto do neoliberalismo quanto do novo desenvolvimentismo, devido a uma incompatibilidade teórica do sucesso desta política híbrida. Uma possível explicação seria que o sucesso desta política ocorreu devido a causas exógenas à economia nacional, como por exemplo, a grande liquidez internacional no período entre 2003 e 2008. Essas circunstâncias teriam permitido que as medidas de cunho novo desenvolvimentista fossem absorvidas momentaneamente pelos agentes internos e externos, bloqueando a crise de desconfiança que viria logo antes de um inevitável impacto negativo nas contas públicas e na inflação, através da suspensão dos investimentos e da fuga de capitais. Neste caso, apontam Moraes e Saad-Filho (2011), a incompatibilidade apareceria assim que essa conjuntura excepcional fosse revertida, o que seria inevitável diante da natureza cíclica da economia internacional.

Barbosa e Souza (2010) argumentam que esta justificativa não é suficiente para explicar o sucesso que a economia brasileira teve no período, uma vez que a política híbrida continuou a dar bons resultados mesmo quando o cenário internacional se agravava com a crise financeira de 2008. A reação do governo a essa crise foi aprofundar suas políticas de estímulo à renda e à demanda, aumentando ainda mais o papel do Estado na economia. Supostamente, essa reação do governo não só impediu que o choque externo desfizesse os ganhos que a política híbrida tinha gerado, como permitiu a volta ao crescimento da economia a partir do final de 2009, apesar da elevação do custo fiscal da política monetária, do regime de câmbio flutuante e da sobrevalorização do Real.

Morais e Saad-Filho (2011) acreditam que os bons resultados que foram gerados pela política econômica híbrida são provisórios, devido aos crescentes problemas do país na conta de transações correntes e ao ônus fiscal advindos das intervenções para tentar segurar a sobrevalorização do Real. Eles ainda argumentam que os ganhos obtidos com estas políticas híbridas tinham uma maior probabilidade de se consolidar caso as políticas econômicas defendidas pela teoria do novo desenvolvimentismo fossem implementadas com maior vigor a partir de 2011.

Como já discutido, situação econômica estava boa até 2010, levando em consideração os principais indicadores macroeconômicos, como o alto crescimento registrado em 2010, baixas taxas de desemprego e uma estabilidade do nível de preços. Os efeitos da crise de 2008 foram superados, embora a situação das contas externas tivesse piorado, junto com uma redução do superávit primário. Como aponta Curado e Nascimento (2015), a piora do saldo de transações correntes foi, em grande medida, uma consequência da desaceleração da economia mundial que levou a uma menor demanda mundial por produtos brasileiros. A redução do superávit primário também era esperada, e decorreu da diminuição da atividade econômica aliado ao aumento de gastos do governo e a renúncias de impostos ligados à política fiscal anticíclica.

Os autores defendem que um dos principais problemas na política econômica brasileira a partir de 2011 foi a crença de que as políticas fiscais de caráter anticíclico, associadas a intervenções no sistema econômico, poderiam manter o crescimento da economia indefinidamente. Ou seja, os formuladores de política econômica passaram a acreditar que poderiam utilizar estas políticas, cujo objetivo inicial era atenuar os efeitos da crise, para sustentar o ritmo de crescimento da economia ao longo do tempo, o que acabou contribuindo para os péssimos resultados econômicos.

Em relação à política fiscal, os gastos governamentais de 2011 para 2013 aumentaram de 17,5% do PIB para 18,9%, mesmo em um cenário de redução do crescimento econômico e com as receitas do governo mantidas praticamente inalterada em relação ao PIB. Esta política fiscal acabou levando à redução do superávit primário entre esses anos, de 2,3% em 2011 para 1,9% em 2013, como mostra Curado e Nascimento (2015). A piora da situação fiscal passou a ficar mais preocupante a partir de 2014, embora a partir de 2011 tenha ocorrido uma tendência de queda.

Para Curado e Nascimento (2015), dois elementos são importantes para entender a situação fiscal no governo brasileiro a partir de 2011. O primeiro aspecto está relacionado com a política fiscal herdada do governo anterior. Os autores argumentam que desde 2003 os gastos do governo aumentaram consideravelmente, entretanto este aumento de gastos era contrabalanceado por um aumento das receitas, advindo de crescimento econômico, o que levava a um maior equilíbrio fiscal. Entretanto, esta estratégia só funciona caso a economia continue crescendo. Com a diminuição do crescimento a partir de 2011, essa estratégia acabou por levar a uma piora do resultado fiscal do país. O segundo aspecto importante é conjuntural, e está relacionado com a certeza dos formuladores econômicos de que a continuidade das políticas anticíclicas iria sustentar o crescimento econômico, o que não ocorreu de fato. As razões para este fracasso seriam as políticas monetária e cambial adotadas.

A política monetária foi marcada pela elevação da taxa Selic em um cenário de redução das expectativas de inflação, entretanto, a partir da 161ª reunião do Copom, em que a taxa diminuiu de 12,5% para 12% ao ano, a taxa Selic passou a ser reduzida periodicamente, até que em uma reunião em Outubro de 2012, a taxa alcançou seu valor mínimo no valor de 7,5% ao ano. Este processo se reverteu a partir de abril de 2014, quando a taxa passou a subir novamente, atualmente estando em valores maiores do que nelas estavam em 2011. Essas diminuições da taxa Selic aconteceram em um cenário em que as expectativas de inflação do mercado eram de 5,51%, como aponta Curado e Nascimento (2015), estando maiores do que a meta definida pelo Banco central de 4,5%. Embora exista uma banda de variação da inflação de dois pontos percentuais em relação ao centro da meta, não se pode argumentar que não existem problemas em buscar uma inflação maior que 4,5% mas que ainda esteja dentro da meta.

A prioridade da política monetária no regime de metas de inflação é determinar a taxa de juros compatível com a taxa de inflação definida como meta pelo Banco central, sendo o controle desta taxa de juros o principal instrumento para se controlar a inflação neste regime. Quando a expectativa de inflação está acima da meta definida, o Banco central deve aumentar a taxa de juros para diminuir esta expectativa de inflação. A elevação da taxa de juros reduz o nível de demanda e promove um maior fluxo de capitais para dentro do país, o que valoriza a moeda nacional e reduz a pressão inflacionária. Entretanto, o regime de metas de inflação possui um elemento mais importante do que o controle através das taxas de juros. O grande benefício das metas de inflação é que, com o passar do tempo, caso o mercado perceba que o

Banco central realmente está buscando atingir a meta de inflação, esta meta de inflação acaba virando uma referência que o mercado usa ao formar suas expectativas de inflação. O principal objetivo do Banco central com o regime de metas de inflação é convencer o mercado de que sua política monetária é adequada, ou ganhar credibilidade, para atingir a meta determinada, servindo como uma âncora das expectativas, o que as diminui, diminuindo também a inflação efetiva.

A política monetária que ocorreu no Brasil de 2003 a 2010 não só garantiu que as metas de inflação fossem alcançadas a partir de 2005, como também serviu como um meio de conduzir as expectativas do mercado para a meta escolhida pelo Banco central. Ao se mudar esta política monetária a partir de 2011 e reduzir a taxa de juros em um contexto onde as expectativas de inflação do mercado estavam em 5,5%, acima da meta estabelecida pelo Banco central de 4,5%, o que se fez foi reduzir a credibilidade da política monetária, o que criou dúvidas se a verdadeira meta do Banco central em relação à inflação era de 6,5%, o teto da meta, ao invés de 4,5%, o centro da meta. Levando isto em consideração, não é correto afirmar que o Banco central tenha abandonado as metas de inflação a partir de 2011, mas sim flexibilizado as mesmas. O Banco central flexibilizou as metas de inflação no sentido de dar mais importância aos desvios do produto efetivo em relação ao produto potencial ao se definir a taxa de juros do que era feito no período anterior. Curado e Curado (2014) apresentam evidências de que esta flexibilização ocorreu de fato.

Ao se analisar este período, poderemos concluir algo bem claramente: a redução da taxa de juros não depende da vontade política dos gestores e não pode ser feita “na marra”, pelos menos não sem as devidas consequências. A situação econômica do país é essencial para que as taxas de juros possam cair consistentemente, mas para que elas diminuam as expectativas de inflação também devem cair ainda que esta seja apenas uma condição necessária, mas não suficiente. As taxas de juros são extremamente altas no Brasil, mas querer que elas diminuam por decreto é uma receita para o fracasso.

Os preços administrados são outro ponto em relação ao período mais recente da política econômica que é importante ressaltar. Como aponta Curado e Nascimento (2015), estes preços representam 22,9% do IPCA, sendo então sua participação na evolução do IPCA algo não desprezível. De acordo com o relatório de março de 2014 do Banco central sobre a evolução dos preços administrados, entre janeiro de 2008 e março de 2014, os preços livres subiram 49,3%, enquanto que os preços administrados subiram apenas 25,6%. A energia

elétrica e os derivados do petróleo tornaram-se símbolos da política do governo de contenção dos preços administrados, tendo o preço da energia diminuído 2% e o da gasolina diminuído 19% entre 2008 e 2014. Não é exagero afirmar que o controle da inflação a partir de 2011 só foi possível graças à política do governo de contenção destes preços administrados. Uma política de realidade tarifária provavelmente teria aumentado a inflação para acima do teto da meta, o que evidencia a fragilidade da estabilidade econômica praticada, especialmente nos anos de 2012 e 2013.

Esta ideia da equipe econômica de tentar crescer indefinidamente através do estímulo da demanda agregada foi reforçada por outras políticas além das políticas fiscais e monetária. O governo também expandiu o crédito ofertado pelos bancos públicos como outra maneira de estimular a demanda. Entre 2004 e 2008, os bancos privados eram os bancos que mais ofertavam crédito na economia brasileira, o que mudou na crise financeira mundial de 2008, quando a oferta de crédito advinda dos bancos públicos cresceu relativamente mais rápida, onde se teve uma forte expansão da oferta de crédito no mercado doméstico. Curado e Nascimento (2015) mostram que em dezembro de 2002 a oferta de crédito correspondia a 26,1% do PIB, e em dezembro de 2013 esta oferta chegou a 56% do PIB.

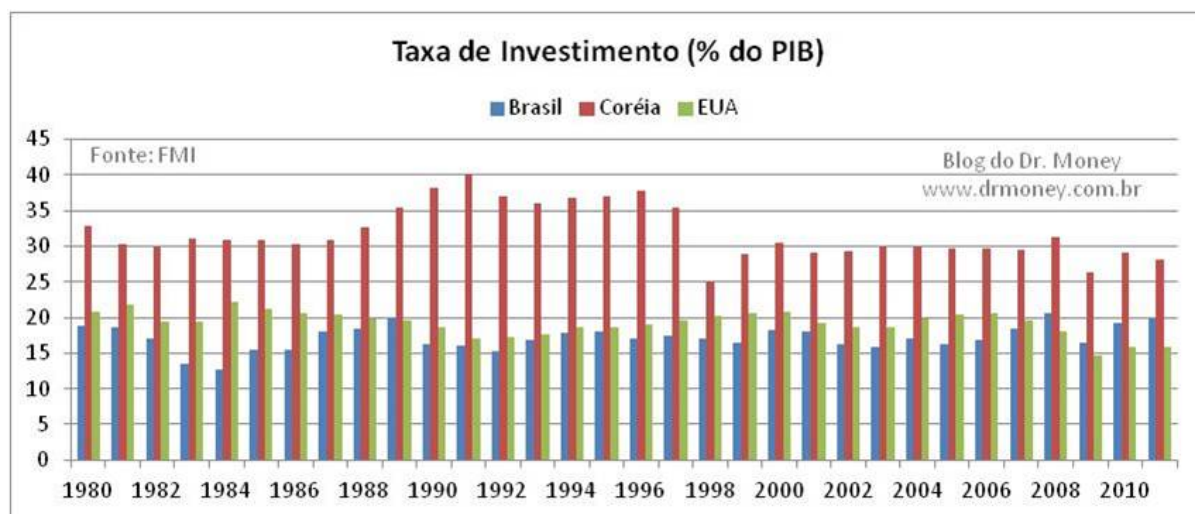
Entretanto, em 2013, a oferta de crédito dos bancos públicos superou a oferta de crédito dos bancos privados e estrangeiros, chegando a 51,2% do total, algo que não havia ocorrido nunca na história recente do Brasil. Na crise de 2008, não é anormal a diminuição da oferta de crédito do setor privado e o aumento da oferta dos bancos públicos. O que surpreende é a persistência desse cenário nos anos de 2012 e 2013, algo que indica que os bancos privados não recuperaram a confiança na economia brasileira. A manutenção de baixas taxas de crescimento e os erros da política econômica certamente trouxe uma visão pessimista dos bancos privados em relação ao futuro do país.

Outro problema nas políticas recentes do governo foram os baixos níveis de investimentos, em que a política econômica do período contribuiu de forma significativa. Como já discutido, a tentativa de se tentar conseguiu crescimento indefinidamente através do estímulo da demanda agregada acabou aumentando o grau de incerteza na economia do país. Os resultados da política fiscal menos rígida, com reduções no superávit primário, e da inconsistência da política monetária foram, como já discutido, pressionar a inflação e as contas externas. Embora essas políticas sejam eficientes no curto prazo para um ciclo de crescimento do PIB, elas não funcionam no longo prazo caso não aconteça uma ampliação

nas condições da oferta doméstica e aumentos no nível de produtividade do país. O modelo de crescimento que vigorou entre 2004 e 2010 encontrou seu limite a partir de 2011.

Quanto mais o governo utilizava de políticas para estimular a demanda, mais transparente ficava para os agentes econômicos a ineficiência desta estratégia. Curado e Nascimento (2015) apontam que as taxas de investimento do Brasil depois do período de estabilização oscilaram entre 15% e 20% do PIB, taxas essas que são consideradas baixas ao se comparar com as taxas de países em desenvolvimento asiáticos, com taxas de investimento superiores a 30% do PIB. O ambiente de estabilidade econômica depois do Plano Real foi incapaz, por si só, de fazer com que os investimentos se elevassem sistematicamente. Pelo contrário, o período depois da estabilização foi marcado pela oscilação dos gastos com investimentos em níveis baixos, principalmente ao se fazer comparações internacionais. O gráfico abaixo mostra os níveis de investimento da Coréia, um dos países do leste asiático que mais se desenvolveram com as taxas do Brasil e dos Estados Unidos.

Taxa de investimento no Brasi, Eua e Coréia

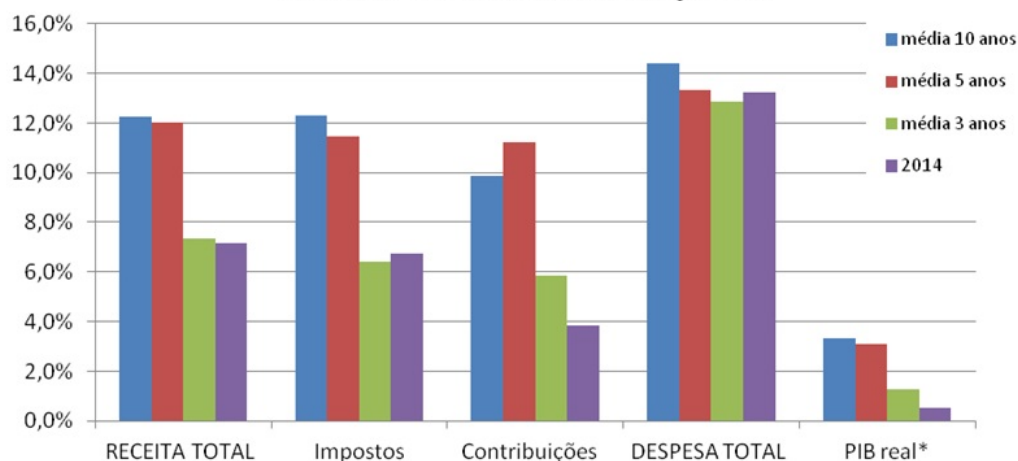


Como podemos ver, as taxas de investimentos da Coréia são muito maiores do que as do Brasil, chegando em alguns anos a ser mais do o dobro das brasileiras.

Outro problema da economia brasileira são os gastos crescentes do governo e que crescem a taxas maiores que o crescimento da economia, como mostra o gráfico abaixo:

Crescimento da arrecadação e dos gastos do governo

Gráfico. Crescimento anual da arrecadação e gastos totais do governo central nos últimos anos (% acumulado jan-set)



* média dos três primeiros trimestres de cada ano.

Fonte: Resultado Fiscal do Governo Central, set/2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual).

Este aumento de gastos acaba piorando a situação fiscal do governo, uma vez que a arrecadação cresce a uma taxa menor que os gastos, o que diminui os superávits fiscais e aumenta a pressão inflacionária na economia.

Curado e Nascimento (2015) ainda comentam que a inflação e o desequilíbrio externo, por terem uma natureza complexa, não podem ser explicados apenas pela pressão de demanda que ocorreu devido às políticas fiscais, monetária e de crédito. Outros fatores também contribuíram para este processo, como o comportamento dos preços das commodities e os efeitos que a valorização cambial teve na redução da competitividade externa da indústria nacional, assim como os feitos na balança comercial de bens industriais.

4-Comparação entre as políticas adotadas no Leste asiático e no Brasil

Podemos agora comparar as políticas adotadas no Leste asiático a partir da década de 60, que levaram às extraordinárias taxas de crescimento, com as políticas adotadas no Brasil a partir do mesmo período, que culminaram na crise fiscal e política vivida atualmente no país. Embora exista um debate na literatura acerca de quais políticas realmente impulsionaram as economias do leste asiático para fora da pobreza, se foram políticas que tinham um viés para o livre mercado, ou se foram políticas que aumentaram a intervenção estatal na economia, não se pode negar os resultados que estes países alcançaram ao longo dos anos.

Segue abaixo um quadro comparativo das principais políticas realizadas nos países do leste asiático e no Brasil, tanto no período do governo militar quanto a partir de 2003.

Quadro comparativo entre as políticas adotadas no Brasil e nos países do Leste asiático

	Tigres asiáticos	Brasil
Educação	Houve uma verdadeira reforma educacional, onde o Estado universalizou a educação primária, e praticamente fez o mesmo com a secundária. Na Coreia o ensino superior foi ofertado principalmente pelo setor privado, embora oferecesse benefícios para algumas áreas estratégicas, como P&D (pesquisa e desenvolvimento), e em áreas de alta tecnologia.	Nas décadas de 60 e 70 algumas leis foram aprovadas para tentar melhorar a educação, como a Lei nº 5.692, mas várias restrições impossibilitaram um verdadeiro avanço. Após o período da estabilização da economia, não ocorreram verdadeiras reformas no ensino, assim como não muitos avanços na área educacional.

<p>Infraestrutura</p>	<p>Investiu-se pesadamente em infraestrutura, com o intuito de criar um bom ambiente de negócios, o que atrairia investimentos privados, aumentando a acumulação de capitais e aumentando a produtividade.</p>	<p>Nas décadas de 60 e 70 se investiu pesadamente em infraestrutura no país com o objetivo de fazer com que o Brasil crescesse. Entretanto, com a crise da dívida e com a inflação crescente a partir de 1979, o nível de investimentos caiu consideravelmente, e desde então não se investiu muito em infraestrutura, tanto que muito da infraestrutura no país está sucateada.</p>
<p>Abertura da Economia</p>	<p>Houve uma grande abertura da economia, com o objetivo de aumentar os investimentos estrangeiros no país, aumentar a competitividade das empresas nacionais, aumentar as exportações e aumentar o nível tecnológico em alguns dos países, através de vazamentos (spill-overs) de empresas que importavam equipamentos tecnológicos em alguns países. Em outros países como a Coréia, realizou-se inicialmente um período de substituição de importações para proteger o mercado interno e fazê-lo crescer, sendo que as empresas protegidas teriam que vender seus produtos para o exterior, o que fez com que elas tivessem que se tornar competitivas, seguido de um período de promoção de exportações.</p>	<p>Nas décadas de 60 e 70 houve uma tentativa de elevar os níveis tecnológicos do Brasil, fazendo com que ele não mais dependesse de outros países, mas isso acabou por falhar. Não houve uma abertura significativa da abertura no período, já que se utilizou de políticas de proteção à indústria nacional. Deste então a economia do país ficou muito fechada, o que acaba desestimulando os investimentos externos, assim como a assimilação de tecnologias externas e também acaba dando proteção às indústrias nacionais, que param de ter incentivos para aumentarem suas produtividades.</p>

Estabilidade macroeconômica	Foram adotadas políticas para se atingir uma estabilidade macroeconômica, e que tiveram sucesso, com o objetivo de diminuir a percepção de risco dos agentes privados, e assim aumentar os investimentos privados.	Na década de 60 foram adotadas políticas que trouxeram uma estabilidade econômica, que só começaria a ser destruída a partir de 1973 com a crise do petróleo. O país passou então por vários governos tentaram estabilizar a economia, só que apenas a partir de 1993 com o plano Real é que a economia volta a se estabilizar. Esta estabilização durou até 2011, onde a economia volta a apresentar inflação se acelerando, aumentos excessivos dos gastos do governo, o que acaba afetando o déficit público, e uma deterioração das contas externas.
Políticas intervencionistas do Estado	As principais economias que se desenvolveram nos Tigres asiáticos, como a Coréia, o Japão e Taiwan, tiveram bastante intervenção estatal, tirando algumas exceções como Hong Kong. Entretanto, existe na literatura uma discussão se essas intervenções foram um fator determinante ou não para o crescimento destes países.	Nas décadas de 60 e 70 houve bastante intervenção estatal na economia, em que o Estado tinha como objetivo desenvolver setores estratégicos através dessas intervenções. A partir de 1979 está intervenção diminuiu consideravelmente, já que os governos subsequentes estavam tentando estabilizar economia, e a intervenção estatal na economia só voltaria realmente a partir de 2006, em que o Estado também tinha como objetivo desenvolver setores estratégicos através dessas intervenções.

Para os defensores do lado neoclássico, como Page (1994), foram as altas taxas de acumulação de capital físico e privado que foram cruciais para as altas taxas de crescimento nestas economias. Para se estimular o acúmulo de capital físico e humano, estes países realizaram políticas com o objetivo de aumentar o investimento privado doméstico da economia assim como aumentar rapidamente o estoque de capital humano. Para se aumentar o investimento privado, foram feitas várias mudanças institucionais no país que melhoraram o ambiente de negócios, permitindo que os investidores privados tivessem uma menor percepção de risco. As altas taxas de poupança desses países também ajudaram ao aumento dos investimentos privados, assim como os sistemas financeiros estáveis. Em relação à acumulação de capital humano, as políticas educacionais focaram na universalização da educação primária e em melhoras na qualidade educacional primária e secundária.

Outro fator importante que o autor ressalta é proporcionar uma estabilidade macroeconômica no país. O que estes países fizeram para garantir que este aspecto os ajudasse a crescer foi manter uma inflação baixa e baixos déficits fiscais, o que permitiu que os agentes privados da economia pudessem planejar para o longo prazo, o que estimulou a poupança doméstica e o investimento privado.

Sem níveis altos de poupança doméstica, um grande acúmulo de capital humano, uma boa política macroeconômica, e baixas distorções de preços na economia, não haveria uma sustentação para que estes países crescessem, assim como não haveria meios para que ocorressem rápidos ganhos de produtividade. A abertura da economia desses países também foi importante para os ganhos de produtividade que eles ganharam, pois proporcionou ganhos tecnológicos no país através dos investimentos diretos estrangeiros. O investimento público complementou o investimento privado, e aumentou sua orientação para as exportações.

Page (1994) comenta que os países que tiveram uma taxa de crescimento muito alta, como Japão, Coréia, Singapura e Taiwan, se beneficiaram de políticas intervencionistas implementadas cuidadosamente. Entretanto, formadores de políticas de outros países, com o objetivo de tentar imitar este rápido crescimento, falharam em reproduzir tais resultados pelo fato de os pré-requisitos para isso são muito rigorosos. O autor ainda diz que caso outros

países queiram replicar este crescimento, o que deveriam fazer é tentar realizar políticas mais orientadas para o mercado, já que foram tantas políticas diferentes realizadas nos países asiáticos que não se poderia fazer uma recomendação simples.

Já a outro lado da discussão, o lado dos revisionistas, Lall (1994) argumenta contra o lado neoclássico dizendo que a interpretação várias das implicações de políticas do lado neoclássico são óbvias, como a necessidade de políticas fundamentais que nem uma boa política macroeconômica, políticas voltadas para a exportação e mais investimentos em educação, mas que sem uma intervenção estatal para corrigir as falhas de mercado, estes países não teriam se desenvolvido, assim como sem uma intervenção seria difícil promover o uso de melhores tecnologias no país assim como promover indústrias que utilizem tecnologias mais complexas.

O que se discute então foi se as intervenções do Estado na economia foram um fator determinante para o crescimento da produtividade destes países, e por consequência, o crescimento econômico destes países, que é o que o lado revisionista defende, ou se estas intervenções influenciaram o crescimento destes países, que é o que o lado neoclássico defende.

Em relação ao cenário brasileiro, existe também um debate sobre o que deveria ser feito para tentar desenvolver o país. Os defensores do neoliberalismo defendem basicamente o mesmo que os defensores da visão neoclássica no debate dos tigres asiáticos defendiam, que o Estado deveria apenas manter um ambiente econômico em que o livre mercado atue, e que fazendo isso o país iria se desenvolver naturalmente. O outro lado do debate no cenário brasileiro é o dos novos desenvolvimentistas e que, assim como os revisionistas, defendem a ideia de que o Estado deveria intervir sim na economia para promover o desenvolvimento econômico, já que existem falhas de mercado que impossibilitariam que países em desenvolvimento se desenvolvessem apenas através do livre mercado.

As políticas implementadas nas décadas de 60 e 70 tinham como objetivo fazer o país crescer através de várias políticas de intervenção estatal em setores estratégicos, assim como políticas que aumentariam a infraestrutura do país e melhorariam o nível tecnológico existente. Estas políticas estavam funcionando, tanto que este período é chamado de milagre econômico brasileiro. Entretanto, com a crise do petróleo em 1973, o Estado resolveu continuar tentando fazer o país crescer através dessas políticas, utilizando políticas anticíclicas, o que acabou trazendo mais tarde a crise da dívida externa, as altas taxas de

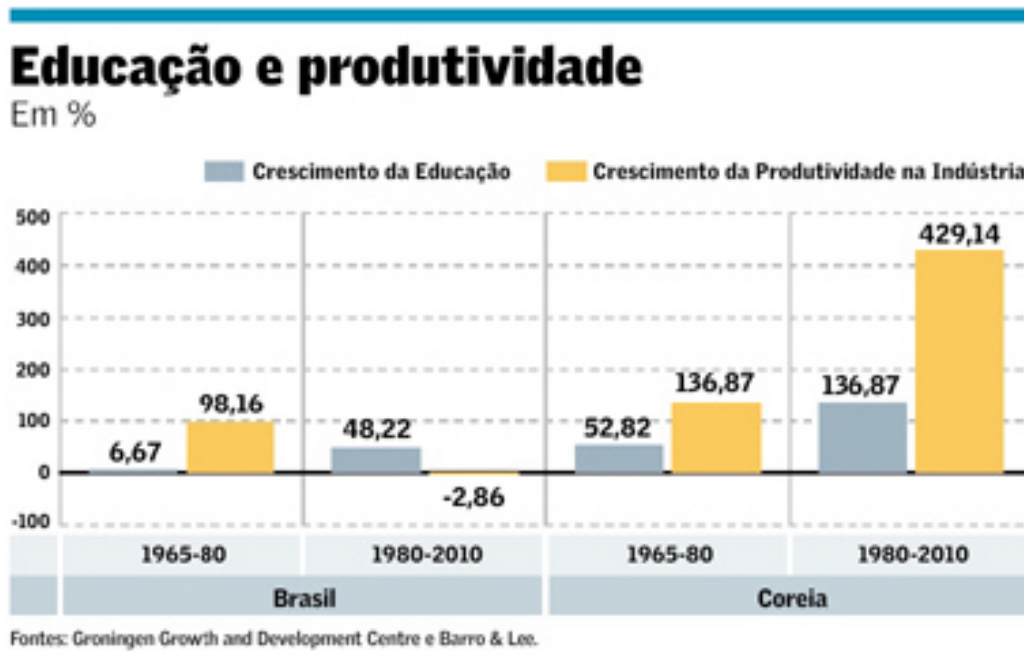
inflação e uma deterioração das contas externas, o que levou a quase 15 anos de baixo crescimento e alta inflação, período conhecido como a década perdida.

Em relação ao período mais atual da política econômica brasileiro, como já discutido, a partir de 2006, passou-se a adotar uma política híbrida com políticas macroeconômicas neoliberais e com políticas complementares de cunho novo desenvolvimentista com o intuito de promover o desenvolvimento através do estímulo da demanda agregada e de investimentos em alguns setores considerados estratégicos. Embora esta política híbrida tenha gerado bons indicadores econômicos, acredita-se que o sucesso desta política ocorreu devido a fatores exógenos à economia nacional, como a grande liquidez internacional presente entre 2003 e 2008. Essas circunstâncias especiais teriam permitido que esta política híbrida, que na teoria não deveria funcionar, gerasse bons resultados. Entretanto, como aponta Moraes e Saad-Filho (2011), a incompatibilidade desta política apareceria assim que essa conjuntura excepcional fosse revertida, o que seria inevitável diante da natureza cíclica da economia internacional, o que levaria à uma crise de confiança e um impacto negativo nas contas públicas e na inflação, assim como queda dos investimentos e uma fuga de capitais, que é exatamente o que ocorreu a partir de 2011.

A partir de 2011 essas mesmas políticas de estímulo à demanda continuaram sendo usadas para tentar levar o país ao crescimento, entretanto estas políticas não podem fazer o país crescer indefinidamente sem gerar ganhos de produtividade na economia e aumento da oferta doméstica. Isso acabou levando o país à recessão, ao aumento da inflação que deve chegar a 10%, e que seria maior caso o governo não administrasse o preço de vários produtos da economia, em 2015 e ao descontrole dos gastos do governo chegando a ter déficits fiscais.

Embora não se tenha uma resposta definitiva na literatura se o Estado deveria intervir ou não na economia para tentar promover o crescimento, o que se sabe é que as economias que se desenvolveram elevaram continuamente sua produtividade, elevando a renda dos seus habitantes e do país. Para isso, o país deveria aumentar a sua acumulação de capital humano e físico, como fizeram os países asiáticos. O gráfico abaixo mostra o crescimento da educação e o crescimento da produtividade da indústria no Brasil e na Coreia desde 1965 até 2010.

Educação e Produtividade no Brasil e na Coréia do sul



Fonte: Groningen Growth and Development Centre e Barro & Lee.

Uma forma de aumentar a produtividade do capital físico é através de investimentos privados. Entretanto alguns fatores acabam afastando os investidores privados devido ao risco de se investir no país. Como já mencionado, a instabilidade macroeconômica causada pelas políticas realizadas a partir de 2011 acaba desestimulando os investimentos, devida à incerteza que os investidores têm em relação ao futuro do país. As baixas taxas de poupança do país, tanto privada quanto estatal, acabam também dificultando o investimento. Como apontado por Kose (2006), mesmo que existam investimentos estrangeiros externos no país, esses investimentos não influenciam tanto o crescimento quanto poderiam caso o país tivesse uma estabilidade macroeconômica maior, assim como outros fatores como instituições mais fortes.

Outro problema no país que desestimula os investimentos privados é a infraestrutura precária que temos no país. Nas décadas de 60 e 70, investiu-se muito em infraestrutura, mas com a crise que o país começou a sofrer a partir do final da década de 70, esses investimentos

cessaram, e assim eles foram depreciando com o tempo, não tendo se investido muito por algumas décadas. Atualmente, realizou-se um plano econômico, o PAC, em que um de seus objetivos era investir nesta infraestrutura, mas no final o que realmente foi investido ficou muito aquém do que foi prometido. Segundo indicadores de infraestrutura tirados do fórum econômico mundial, a melhor colocação que o Brasil tem no ranking, que tem 142 países, é a 91º em ferrovias, sendo 104º em qualidade global de infraestrutura, 118º na infraestrutura rodoviária, 130º na infraestrutura portuária e 122º na infraestrutura aeroportuária.

O país ainda continua com um grau muito baixo de abertura econômica, o que acaba dificultando a assimilação de tecnologias estrangeiras por empresas nacionais e desestimula os investimentos estrangeiros no país, assim como traz incentivos para que as empresas nacionais não aumentem tanto suas próprias produtividades, já que elas não têm tanta concorrência externa. Na Coreia se realizou uma proteção na indústria inicialmente, entretanto o governo coreano fez com que essas indústrias tivessem que exportar seus produtos para o mercado internacional, o que fez com que o setor privado tivesse que aumentar sua produtividade e se tornar competitivo.

Este problema do Brasil ser um país muito fechado não foi resolvido nas décadas de 60 e 70 devido à natureza das políticas de crescimento da época, que eram políticas que visavam proteger o mercado interno, mas que não davam incentivos para ganhos de produtividade no setor privado, assim como não foi resolvido no período mais recente da história brasileira, em que também se tenta proteger a indústria nacional. Lall (1994) afirma que, fora a Coreia, alguns outros países asiáticos também protegeram suas indústrias da concorrência internacional no mercado doméstico, mas essas indústrias eram obrigadas a competirem internacionalmente, o que as obrigava a aumentarem suas produtividades.

Em relação à acumulação de capital humano, embora se tivesse um objetivo de realizar uma reforma na educação nas décadas de 60 e 70, não ocorreram verdadeiras mudanças devido às restrições já mencionadas. No período mais recente, o Brasil também não está indo bem, estando entre as últimas colocações do ranking do PISA, que é um programa internacional de avaliação de estudantes que avalia diversos países. Dos 65 países que participaram do exame, o Brasil ficou em 59º no ranking de matemática. Vários países do leste asiático tiveram boas colocações, como Cingapura em 2º lugar, Hong Kong em 3º lugar, Coreia em 5º lugar e Japão em 7º lugar.

Entre 67 e 79 o país cresceu bastante, principalmente até 73, realizando vários investimentos na infraestrutura e atraindo também investimentos privados, que foi resultado de algumas reformas institucionais realizadas entre 64 e 67 e também resultado das altas taxas de crescimento. Entretanto não se realizou uma reforma na educação do país, o que fez com que não se houvesse muita acumulação de capital humano, assim como não se realizou uma abertura da economia, fazendo com que a indústria nacional não tivesse muitos ganhos de competitividade e a tecnologia do país não conseguisse se desenvolver através da absorção da tecnologia externa. Esse período de crescimento chegou ao fim em 1979 com a crise da dívida, com as pressões inflacionárias e com a deterioração das contas externas, problemas que fora resultados das políticas anticíclicas adotadas a partir de 1973, em que se tentou continuar no mesmo ritmo de crescimento de antes e jogar os problemas que o país teria que enfrentar para o futuro.

Levando tudo isto em consideração, em relação ao período mais recente do Brasil, não é difícil mostrar o porquê do Brasil não ter logrado altas taxas de crescimento neste período. Ao invés de realizar as reformas que deveriam ser realizadas, como em educação, abertura econômica, investimentos em infraestrutura, melhorar a percepção de risco dos agentes privado e estimular os investimentos privado ao se melhorar o ambiente de negócios, para que a produtividade da economia crescesse, e assim a renda da economia, as políticas que foram feitas foram políticas de estímulo à demanda que acabaram por desestabilizar a economia do país, jogando o país em uma recessão. Tanto a partir de 2008 quanto de 1973 a 1979, em frente a uma crise mundial, a estratégia utilizada foi adotar políticas anticíclicas para tentar jogar o problema mais para frente ao invés de enfrenta-lo, ou como é conhecido na literatura, se tentou uma “fuga para a frente”. Não se adotou políticas que tinham como objetivo aumentar a produtividade do país, o que acaba tornando o país menos competitivo. Entretanto, esta estratégia utilizada na década de 70 acabou por trazer a crise da dívida externa, grandes pressões inflacionárias, deterioração das contas externas e à década perdida. Embora até 2011 esta política anticíclica usada no tenha trazido bons indicadores macroeconômicos, em que existem argumentos de que só ocorreu devido a circunstâncias especiais, o país começou a sentir as consequências dessas políticas a partir de 2013, e hoje sofremos uma crise de baixo crescimento, descontrole de gastos do governo e de pressões inflacionárias crescentes derivadas destas políticas.

Existiram também algumas políticas com o objetivo de desenvolver a indústria nacional, mas tirando um ou outro setor, a indústria do país não teve ganhos significativos de

produtividade. Não se pode dizer se o crescimento do país deveria ser realizado pela promoção de alguns setores pelo Estado como parte da literatura diz, ou se devemos confiar no livre mercado para que o desenvolvimento aconteça, como defende outra parte da literatura. O que ambas as partes concordam é que o país deve conseguir elevar a produtividade de sua economia para que ele consiga crescer, o que se discorda é como se chegar nestes ganhos de produtividade, através da interferência do Estado em alguns setores estratégicos ou através do livre mercado. Entretanto o Brasil sofre de muitos problemas que acabam por dificultar esses ganhos de produtividade, e apenas através das reformas já discutidas é que o país terá ganhos de produtividade sustentados.

5-Conclusão

A história de crescimento dos países do leste asiático é poderosa, onde muitos países que eram pobres conseguiram crescer a taxas absurdamente altas e sair da pobreza em apenas uma geração. Outros países que estão em desenvolvimento deveriam olhar para a experiência asiática e tentar replicar este feito, usando as políticas econômicas utilizadas lá como um guia para o sucesso, mesmo que cautelosamente, já que cada país tem suas peculiaridades e uma única fórmula possivelmente não funciona em todos os países.

Segundo a doutrina neoliberal, o que o país deveria fazer é diminuir o tamanho do Estado, sendo o papel do Estado apenas fazer com que o mercado funcione da maneira mais competitiva possível, e deixar o livre mercado funcionar. Desta forma, o país teria ganhos de produtividade, com o funcionamento do livre mercado, e assim o país voltaria a crescer. Esta foi a maneira que o Chile fez para crescer, por exemplo.

Do outro lado, a doutrina do novo desenvolvimentismo, argumenta que o que o governo deveria fazer seria aumentar a intervenção estatal na economia em áreas estratégicas, sendo o Estado o promotor do desenvolvimento do país, para que o Estado fosse capaz de gerar ganhos de produtividade na economia ao fazer isto, gerando crescimento na economia.

Embora não se tenha consenso se o verdadeiro motor de crescimento desses países foi o livre mercado ou a promoção do desenvolvimento feita pelo Estado através de políticas intervencionistas, o que se sabe é que estes países realizaram várias reformas que aumentaram o investimento privado e o nível educacional do país, como a universalização do ensino fundamental, e a quase universalização do ensino médio; pesados investimentos em infraestrutura; uma abertura da economia para aumentar a competitividade da indústria interna e para absorver tecnologias de outros países mais avançados; foi feito também várias mudanças institucionais para melhorar o ambiente de negócios e aumentar a poupança, o que incentivou o investimento privado.

Estas reformas aumentaram o investimento privado e o nível educacional do país, aumentando a acumulação de capital físico e humano, o que por sua vez aumentou a produtividade e a renda desses países.

Nos últimos anos o governo brasileiro não realizou estas reformas que aumentariam a produtividade do país com sucesso, realizando nos últimos anos políticas econômicas com o intuito de jogar os problemas que deveriam ser enfrentados para o futuro, como foi feito em 1973 e que acabou levando à década perdida. As políticas que foram adotadas acabaram por piorar a situação econômica e política do país, jogando o Brasil em uma grave recessão com deterioração fiscal e das contas externas, assim como pressões inflacionárias cada vez maiores.

Seria interessante em algum outro trabalho mostrar detalhadamente quais mudanças foram feitas na educação destes países a partir da década de 60, se houve aumento do salário de professores, quanto se investiu per capita na educação, qual foi a mudança da qualidade do ensino, entre outros fatores que foram feitos para incentivar a educação, e comparar com o que poderia ser feito aqui no Brasil para tentar realizar uma reforma educacional parecida. Outro estudo interessante que poderia complementar este seria um que mostrasse quais as principais obras de infraestrutura que foram dadas prioridade nestes países do leste asiático e os custos de oportunidade para realizar tais obras, assim como a qualidade das obras de lá, o quanto dura em média a infraestrutura que é construída, e comparar com os custos, qualidade e prioridade das infraestruturas que são realizadas aqui no Brasil.

Levando isso em consideração, esta crise pode ser uma oportunidade para o governo perceber os erros do passado e realizar as reformas que o país precisa para aumentar sua produtividade e com isso aumentar o crescimento do país, como uma reforma educacional, investir mais em infraestruturas, abrir a economia para aumentar a competitividade e absorver tecnologia de outros países, diminuir o custo Brasil, melhorar o ambiente de negócios no país ao diminuir a incerteza e a burocracia, entre várias outros problemas que precisam ser solucionados. O que nos resta é esperar para ver o que o governo brasileiro irá fazer daqui para frente.

6-Referências Bibliográficas

Alfaro, L, Chanda, A., Kalemli-Ozcan, S, and Sayek, S. “**FDI and Economic Growth: the role of local financial markets**”. *Journal of International Economics* 64, pp. 89-112, 2004.

Almeida, Paulo Roberto de. “**A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**”. *Parcerias Estratégicas*, nº 10, março 2001, p. 18-35.

Assis, Renata Machado de. “**A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos**”. *Educação em Perspectiva*, Viçosa, v. 3, n. 2, p. 320-339, jul./dez. 2012

Barbosa, N. e Souza, J. A. P. '**A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**', in: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

Barros, L. C. Mendonça. '**Os Desafios da Macroeconomia Brasileira**', in: R. Bielschowski e C. Mussi (orgs.). *Políticas para a Retomada do Crescimento*. Brasília: IPEA (2001).

Braunstein, F. and Pepin, J. F. “**Marile doctrine. Politică. Economie. Religie**”. *ANTET Publishing House*, București, p. 102, p.103, 2000.

Bresser-Pereira, L.C. “**Macroeconomia Pós-Plano Real: As Relações Básicas**”, in. Sicsú, L. F. de Paula e R. Michel (orgs.) *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimentos com Equidade Social*, Barueri-SP: Manole, e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer,2005.

Bresser-Pereira, L. C. '**O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional**', *São Paulo em Perspectiva*, 20 (3), pp.5-24, 2006.

Bresser-Pereira, L. C. e Gala, P. '**Porque a Poupança Externa Não Promove Crescimento**', *Revista de Economia Política*, 29 (2), pp. 163-190, 2007.

Bresser-Pereira, L. C. **Crônica do Novo Desenvolvimentismo e Sua Macroeconomia Estruturalista**, *manuscrito*, 2011.

Borenztein, E., J. De Gregorio, and J. Lee. “**How does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?**” *Journal of International Economics* 45, pp. 115-135, 1998.

Brems, H. “**A Growth Model of international Direct Investment**”. *American Economic Review* 60, No. 3, pp. 320-331, 1970.

Carkovic, M., & R. Levine. “**Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?**” *Working paper, University of Minnesota*, 2002.

Cepal. **Transformación Productiva e Equidad**. Santiago: Cepal, 1990.

Chang, Ha-Joon e Lin, Justin (2009a) “**Should industrial Policy in Developing Countries conform to Comparative advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang**” *Development Policy Review*, 27(5).

Cho, Dong-Sung. “**From subsidizer to regulator- the Changing Role of Korean Government**”. *Long Range Planning*, Vol. 25, No. 6, pp. 48-55, 1992.

Crotty, J. and Lee, K.-K. (2005) “**The Effects of Neoliberal ‘Reforms’ on the Post-Crisis Korean Economy**”. Working Paper 111, Amherst, MA: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts; accessed at http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_101-150/WP111.pdf, 11 May 2012.

Curado, T & Curado, M. “**Identificando as preferências do Banco central do Brasil (2002-2013)**”. *Estudos Econômicos (USP)*, v.44, n.3, jul./set. 2014.

Curado, Marcelo & Nascimento, Gabrieli Muchalak. “**O Governo Dilma: da euforia ao desencanto**”. *Revista Paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, v.36, n.128, p.33-48, jan./jun. 2015.

Daniela, Zirra. “**“New” and “Old” in Economic Neoliberalism**”. Department of Commerce, Integration and Business Administration, Domestic and International Commercial and Financial Banking Relations Faculty, *Romanian American University*, Bucharest, Romania, 2013.

De Mello, Jr., L.R. “**FDI-led growth: evidence from time series and panel data**”. *Oxford Economic Papers* 51, pp. 133-151, 1999.

Fajnzylber, F. '**Industrialización en América Latina: de la "Caja Negra" al "Casillero Vacío"**'. Santiago: Cepal, 1989.

Kose, M.A., E. Prasad, K. Rogoff, & S-J, Wei. "**Financial Globalization: A Reappraisal**". *IMF Working Paper* No.189. Washington, D.C., International Monetary Fund, 2006.

Kotrajaras, Polpat & Tubtimtong, Bangorn & Wiboonchutikula, Paitoon. "**Does FDI Enhance Economic Development? New Evidence from East Asia**". *Economic Bulletin*, Vol. 28, No 2, pp.183-202, 2011.

Kwack, Sung Yeung. "**Factors contributing to the Financial crisis in Korea**". *Journal of Asian Economics* 9 (4), 1998.

Lall, Sanjaya. "**The East Asian Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Strategy?**" *World Development* Vol. 22, No 4, pp. 645-654, 1994.

Lall, Sanjaya. (2000) "**Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues**". QEH Working Paper Series QEHWPS48.

Meller, Patricio & O’Ryan, Raúl. "**Growth, Equity, and the Environment in Chile: Issues and Evidence.**" *World Development* Vol. 24, No.2, pp. 255-272, 1996.

"**Message in a Miracle**". *The Economist*, 2 Oct. 1993

Morais, Lecio & Saad-Filho, Alfredo. "**Da Economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula**". *Revista de Economia Política* vol. 31, No. 4, 2011.

Page, John M. "**The East Asian Miracle: An Introduction**". *World Development*, Vol. 22, No. 4, pp. 615-625, 1994.

Pack, Howard, and John M. Page, Jr. "**Accumulation, exports and growth in the high-performing Asian economies**". *Background paper for The East Asian Miracle*. (Washington DC: World Bank, Policy Research Department, 1993).

Paula J. A. de (org.) (2003a) *A Economia Política da Mudança*. Belo Horizonte: Autêntica.

Pirie, Iain. "**The new Korean political economy: beyond the models of capitalism debate**". *The Pacific Review*, Vol. 25, No. 3, pp. 365-386, 2012.

- Reinert, E. (1995), “**Competitiveness and its predecessor- a 500 year cross-national perspective**”, *Structural Change and Economics Dynamics*, 6, pp. 23-42.
- Shaikh, A. (2005). “**The economic mythology of neoliberalism**”. In A Saad-Filho & D. Johnston (Eds.), *Neoliberalism: A critical reader* (pp. 41-49). Ann Arbor, MI: Pluto Press.
- Shin, Jung Cheol. “**Higher education development in Korea: western university ideas, Confucian tradition, and economic development**”. *High Educ* (2012) 64, pp. 59-72.
- Shin, J.-S. and Chang, H.-J. (2003) *Restructuring Korea Inc*, London: Routledge.
- Sicsú, J. & Paula, L. F. de & Michel, R. 'Introdução', in: *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimentos com Equidade Social*. Barueri-SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- Singh, A. “**The Causes of fast economic growth in East Asia**”, *UNCTAD Review*, pp.91-127, Geneva.
- Singh, A. “**Comparative Advantage, industrial policy and the World Bank: back to first principles**”. MPRA Paper No. 53042, 2011.
- Vernon, R., (1989), “**Tecnological development: the historical experience**”, Washington, DC: World Bank, Economic Development Institute, Seminar Paper no. 39.
- World Bank (1991), “**The Challenge of Development**”, *World Development Report* (Washington, DC).
- World Bank (1993), “**The East Asian Miracle**” (New York: Oxford University Press for the World Bank).